UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

BÁRBARA CARVALHO NEVES

Regionalismo e integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise diante da crise regional (2014-2022)

São Paulo

2023

BÁRBARA CARVALHO NEVES

Regionalismo e integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise diante da crise regional (2014-2022)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração "Instituições, Processos e Atores", na linha de pesquisa "Regionalismo". Orientador: Marcelo Passini Mariano.

São Paulo

2023

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Neves, Bárbara Carvalho.
N518 Regionalismo e integração da infraestrutura na América do Sul : uma análise diante da crise regional (2014-2022) / Bárbara Carvalho Neves. – São Paulo, 2023.

545 f. : il.; 30 cm.

Orientador: Marcelo Passini Mariano.

Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2023.

1. América do Sul – Relações exteriores – Séc. XXI. 2. América do Sul – Integração econômica – Séc. XXI. 3. América do Sul – Relações econômicas exteriores – Séc. XXI. 4. Integração latino-americana. 5. Regionalização (Organização internacional). 6. União de Nações Sul-Americanas. 7. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. 8. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. I. Título.

CDD 327.8

IMPACTO POTENCIAL DESTA PESQUISA

Esta tese produziu, organizou e disponibilizou dados sobre o desenvolvimento de infraestrutura regional na América do Sul no intento de contribuir a uma maior transparência para o acompanhamento de obras de infraestrutura que impactam diretamente as sociedades, culturas e o meio-ambiente sul-americanos.

POTENTIAL IMPACT OF THIS RESEARCH

This thesis produced, organized and made available data on the development of regional infrastructure in South America with the aim of contributing to greater transparency for monitoring infrastructure works that directly impact South American societies, cultures and the environment.

IMPACTO POTENCIAL DE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta tesis produjo, organizó y puso a disposición datos sobre el desarrollo de la infraestructura regional en América del Sur con el objetivo de contribuir a una mayor transparencia para el seguimiento de las obras de infraestructura que impactan directamente a las sociedades, las culturas y el medio ambiente suramericano.

BÁRBARA CARVALHO NEVES

Regionalismo e integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise diante da crise regional (2014-2022)

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais, na área de concentração "Instituições, Processos e Atores", na linha de pesquisa "Regionalismo". Orientador: Marcelo Passini Mariano.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Marcelo Passini Mariano (Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho")

Dra. Janina Onuki (Universidade de São Paulo)

Dr. Gustavo Gayger Müller (*Katholieke Universiteit Leuven*)

Dra. Regiane Nitsch Bressan (Universidade Federal de São Paulo)

Dr. Bruno Theodoro Luciano (*Université Libre de Bruxelles*)

São Paulo, 01 de Setembro de 2023.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001, entre março/2019 e dezembro/2020, e no âmbito do Programa Institucional de Internacionalização (Capes PrInt) processo n. 88887.310463/2018-00 mobilidade nº 88887.569777/2020-00, entre setembro/2021 e agosto/2022. Contou-se também com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) entre janeiro-agosto/2021 e, posteriormente, entre setembro/2022 e setembro/2023: processo nº 2020/04348-5. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP e/ou da CAPES.

A Deus por me fortalecer frente à todas as adversidades e dificuldades que surgiram durante esses últimos 4 anos de Doutorado, assim como pelos bons momentos e conquistas proporcionadas.

À minha família pelo incentivo e ao meu namorado Giovani Rosa por acreditar em mim e sempre apoiar as minhas escolhas e compartilhar dos meus sonhos, ainda que isso tenha me levado a milhares de quilômetros de distância.

Ao meu orientador, Marcelo Passini Mariano, por acreditar no meu trabalho, por sempre compartilhar sábias palavras, pelos conselhos e por me mandar trabalhar menos e viver mais.

À minha banca de qualificação, professores Regiane Nitsch Bressan e Bruno Theodoro Luciano. Suas avaliações e sugestões para este trabalho foram essenciais para a reestruturação da tese e sua conclusão.

Ao professor Gustavo Müller que me auxiliou durante meu período de intercâmbio na *Katholieke Universiteit Leuven*. Além de agradecer por ter me auxiliado em repensar a estrutura da minha tese e a introdução do texto, agradeço pela oportunidade de participar de suas aulas e debates, cujo aprendizado foi muito interessante.

Aos representantes governamentais dos países sul-americanos e/ou representantes das instituições multilaterais que apoiaram a integração da infraestrutura no continente desde seu início. Agradeço pelo tempo de cada um, assim como pelas experiências, ideias, informações

e histórias compartilhadas. As contribuições empíricas desses atores que estiveram presentes nas dinâmicas regionais analisadas foram essenciais para alcançar o resultado final desta tese. Nomeadamente agradeço à: Gilberto Buenaño, Gustavo Leandro Pozo Vargas, Ignacio Manuel Estévez, João Carlos Parkinson, Jorge Alejandro Pinto Aguirre, Jose Barbero, Juan José Taccone, Mauro Marcondes, Patrick Thompson, Pedro Silva Barros, Rafael Farromeque, Ricardo Carciofi, Rigoberto García González, Luiz Domingo Añazco, Luis Maria Pereira, Raúl Rodríguez Molina, Rosario Santa Gadea e Vicente Gutierrez.

Agradeço às importantes amigas que a academia me deu e que estiveram nessa trajetória comigo. Em primeiro lugar, agradeço à Clarissa Correa Neto Ribeiro por compartilhar seus sonhos comigo e por ser uma excelente amiga, tendo cuidado de mim quando fui hospitalizada na Bélgica, além de ser sempre uma excelente companhia e inspiração. Em segundo lugar, Tainá Siman pelas conversas da vida e da academia, por ser uma ótima parceira na Bélgica, por me inserir em incríveis oportunidades na UNU-CRIS e pelas tantas parcerias através do Observatório de Regionalismo (ODR), principalmente a criação do ODR Podcast. Por fim, mas não menos importantes, Flávia Loss de Araújo e Beatriz Naddi por termos criado um espaço para compartilharmos nossas preocupações, decepções, ansiedades e, principalmente, apoiarmos umas às outras ao longo da trajetória do doutorado. A união faz a força!

Ao Observatório de Regionalismo, por ter sido um espaço tão importante para meu aprendizado e projeção acadêmica, por ter me proporcionado oportunidades inimagináveis e por ter sido um porto seguro para compartilhar ideias e aprender cada vez mais. Agradeço em especial aos pesquisadores que se tornaram muito mais que apenas ‘colegas de trabalho’: Karina Mariano, Regiane Bressan, Cairo Junqueira, Guilherme Ferreira, Bruno Luciano, André Araújo, Ana Maria, André Siqueira, Davi Antonino, Heitor Erthal, Luan Pessoa, Mariana Cabral, Maurício Dias, Marta Melo, Rafael Almeida, Samiyah, Valéria Graziano e Vitória Salgado.

Agradeço as incríveis parcerias com pesquisadoras, Dras., mulheres que, além de compartilhar seu conhecimento comigo, instigaram diversas horas de reflexão e discussão sobre infraestrutura, desenvolvimento e até mesmo a vida. Em especial: Karen Honório, Thaís Virga e Marta Melo.

Ao Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI) por prover um espaço tão importante para as ciências humanas em um cenário onde a tecnologia avança a largos passos. Agradeço em especial a parceria e apoio do Rafael Almeida que me auxiliou em diferentes momentos da coleta e organização das minhas bases de dados e materiais empíricos.

Aos Professores do PPGRI San Tiago Dantas pelos ensinamentos através das disciplinas que deram início ao meu doutorado e à minha pesquisa.

Aos meus amigos de doutorado: Cristian, Kessio e Laurindo pela rede de apoio e troca de ideias em um período tão desafiante que enfrentamos com a Covid-19. Agradeço também pelos papos, dificuldades compartilhadas e pelas partidas de *uno* que tornaram o espaço acadêmico mais leve e prazeroso.

A Giovana e Isabela, por todo o apoio e auxílio com as burocracias e trabalhos derivados do doutorado.

A Graziela, pela atenção e auxílio com todos os detalhes e normas técnicas da tese, mas, principalmente, por ser um doce de pessoa e querida amiga.

Às minhas melhores amigas Suzane Manzini e Bianca Cavalieri pelo apoio e amizade de sempre, que faz toda a diferença, mesmo na distância.

E, por fim, a mim mesma, por não ter desistido.

Soy América Latina
Un pueblo sin piernas, pero que camina, ¡oye!

Canción “Latinoamérica”, Calle 13

RESUMO

Esta tese analisa quais elementos explicam a resiliência ou a maior vulnerabilidade dos processos regionais na América do Sul e por que as iniciativas para o investimento em infraestrutura são resilientes. Desde 2014 as relações entre os países da região estiveram permeadas de conflitos e descontentamento, chegando ao ápice de sua crise com o desmantelamento da UNASUL já em 2019. Ainda assim, na contramão do aprofundamento da crise, as iniciativas em infraestrutura regional tiveram uma constância de esforços neste período, demonstrando um alto interesse na continuidade e execução de seus projetos assim como na atração de investimentos ao continente. A resiliência percebida, por sua vez, se apresentou a partir de três fatores centrais: 1. as expectativas e demandas dos grupos de interesse nacionais; 2. a capacidade institucional dos mecanismos regionais existentes; e 3. o posicionamento dos países sul-americanos no sistema internacional e as oportunidades e/ou ameaças percebidas diante dos interesses e pressão de atores extrarregionais. Considerando esses elementos, percebe-se que é em períodos de crise que a vulnerabilidade do espaço latino-americano se exacerba, ampliando a fragmentação regional e abrindo caminho para a crescente atuação de interesses extrarregionais como dos Estados Unidos, da China e, recentemente, da União Europeia, que não necessariamente respondem às demandas de integração que objetivam a superação dos problemas socioeconômicos que assolam cada Estado sul-americano.

Palavras-chave: regionalismo sul-americano; integração da infraestrutura; crise regional; IIRSA; COSIPLAN; Unasul.

ABSTRACT

This thesis analyzes what elements explain the resilience or greater vulnerability of regional processes in South America, and why initiatives for the integration of regional infrastructure are resilient. Since 2014, relations between countries in the region have been permeated with conflicts and discontent, reaching the apex of their crisis with the dismantling of UNASUR in 2019. Even so, against the backdrop of the deepening of the crisis, initiatives in regional infrastructure had a constancy of efforts in this period, demonstrating a high interest in the continuity and execution of its projects as well as in attracting investments to the continent. Perceived resilience, in turn, was based on three central factors: 1. the expectations and demands of national interest groups; 2. the institutional capacity of existing regional mechanisms; and 3. the positioning of the South American countries in the international system and the opportunities and/or threats perceived in the face of the interests and pressure of extra-regional actors. Considering these three elements we highlight that it is in periods of crisis that the vulnerability of the Latin American space is exacerbated, expanding regional fragmentation and paving the way for the growing action of extra-regional interests such as the United States, China and, recently, the European Union, which do not necessarily respond to the integration demands that aim to overcome the socioeconomic problems that plague each South American State.

Keywords: South-american regionalism; infrastructure integration; regional crisis; IIRSA; COSIPLAN; Unasur.

RESUMEN

Esta tesis analiza qué elementos explican la resiliencia o mayor vulnerabilidad de los procesos regionales en América del Sur y por qué las iniciativas para la integración de la infraestructura regional son resilientes. Desde 2014, las relaciones entre los países de la región han estado permeadas de conflictos y descontentos, alcanzando el ápice de su crisis con el desmantelamiento de UNASUR en 2019. Aun así, en el contexto de la profundización de la crisis, las iniciativas en infraestructura regional tuvieron una constancia de esfuerzos en este período, demostrando un alto interés en la continuidad y ejecución de sus proyectos así como en la atracción de inversiones al continente. La resiliencia percibida, a su vez, se basó en tres factores centrales: 1. las expectativas y demandas de los grupos de interés nacionales; 2. la capacidad institucional de los mecanismos regionales existentes; y 3. el posicionamiento de los países sudamericanos en el sistema internacional y las oportunidades y/o amenazas percibidas frente a los intereses y presiones de actores extrarregionales. Considerando estos elementos, destacamos que en periodos de crisis la vulnerabilidad del espacio latinoamericano se agudiza, ampliando la fragmentación regional y allanando el camino para la creciente acción de intereses extrarregionales como de E.E.U.U, China y , recientemente, de la Unión Europea, que no necesariamente responden a las demandas de integración que pretenden superar los problemas socioeconómicos que aquejan a cada Estado sudamericano.

Palabras clave: regionalismo sudamericano; integración de infraestructura; crisis regional; IIRSA; COSIPLAN; Unasur.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Investimentos das Obras Concluídas no período IIRSA vs. COSIPLAN …… 25

Imagem 1 – Modelo de Análise de Política Externa para a América do Sul ……. 44

Imagem 2 – As Pressões Extrarregionais na América do Sul …..…….. 60

Imagem 3 – O Regionalismo Sul-Americano: uma análise em três níveis …..... 65

Quadro 1 – Atribuições do Poder Executivo no âmbito de Política Externa nas Constituições Sul-Americanas ……... 76

Imagem 4 – Número de Participantes por País nas reuniões do COSIPLAN (2009-2017) …… 87

Quadro 2 – Empreiteiras beneficiadas pelo BNDES com investimentos em Infraestrutura de 2000 a 2016 (valor em U$D) …….. 124

Imagem 5 – Organograma da Institucionalidade da Unasul ……...…….. 167

Imagem 6 – Eixos de Integração e Desenvolvimento (2004) …… 184

Fluxograma 1 – Estrutura Institucional IIRSA …… 186

Fluxograma 2 – Estrutura Institucional COSIPLAN ……189

Gráfico 2 – Investimentos (US$) das Obras Concluídas da Carteira IIRSA/COSIPLAN entre 2000 e 2018 ……... 192

Imagem 7 – Evolução da API entre 2012 e 2016 por etapa dos projetos …….. 194

Imagem 8 – Obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN por status (concluída, em andamento, paralisadas ou sem informação) entre 2018 e jan./2023.. 197

Quadro 3 – Fundos de apoio aos pré-investimentos dos órgãos regionais (em milhares de US$) ……202

Imagem 9 – Fontes de financiamento das obras da Aliança ILAT ……208

Quadro 4 – Fontes de financiamento das obras da Aliança ILAT, valores em destaque (US$) ……... 208

Imagem 10 – Obras da Carteira ILAT, por status (concluída, em execução e pré-execução) e valor total de financiamento (US$) ……..209

Gráfico 3 – Importações da América Latina e o Caribe da China, todos os produtos, em milhares de US$ (2000-2020) …….. 227

Gráfico 4 – Exportações da América Latina e o Caribe da China, todos os

		produtos, em milhares de US$ (2000-2020) …….. 228
Gráfico 5	–	Importações da América Latina e o Caribe da China, por produto, em milhares de US$ (2000-2020) …….. 229
Gráfico 6	–	Exportações da América Latina e o Caribe à China, por produtos, em milhares de US$ (2000-2020) …….. 230
Imagem 11	–	Importações e Exportações da China no mercado global, % por destino/origem (2021) …… 231
Gráfico 7	–	Financiamentos Chineses na América Latina e no Caribe entre 2008 e 2021 (em milhões de US$) …….. 237
Gráfico 8	–	Financiamentos Chineses na América do Sul entre 2009 e 2019, por país (em milhões de US$) …….. 239
Gráfico 9	–	Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019, por região (em milhões de US$) …… 241
Gráfico 10	–	Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019 à América Latina e o Caribe, por banco (em milhões de US$) …… 244
Gráfico 11	–	Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019 à América do Sul, por país e banco (em milhões de US$) …… 245
Imagem 12	–	Distribuição de fluxos de origem dos IEDs da América Latina e o Caribe (2015-2021) …… 248
Gráfico 12	–	Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019 à América Latina, por setor produtivo (em milhões de US$) …… 249
Imagem 13	–	Pressões e Demandas na relação China-América Latina ……... 254
Imagem 14	–	Impactos dos Empreendimentos Chineses na Amazônia Legal …… 256
Gráfico 13	–	Investimento Direto dos EUA no exterior, por região (América do Sul) e por Indústrias (total das indústrias), em milhões de US$, de 1982 a 2007 …… 261
Gráfico 14	–	Importações e Exportações da América Latina aos Estados Unidos (em milhares de US$) …… 263
Gráfico 15	–	Importações da América Latina e o Caribe dos Estados Unidos, por produto, em milhares de US$ (1990-2020) …… 264
Gráfico 16	–	Exportações da América Latina e o Caribe aos Estados Unidos, por produtos, em milhares de US$ (1990-2020) …….. 265
Gráfico 17	–	Importações da América Latina e do Caribe, por período

(1990-2020), e por parceiros (China e Estados Unidos), em milhares de US$ ……. 267
Gráfico 18 – Exportações da América Latina e do Caribe, por período (1990-2020), e por parceiros (China e Estados Unidos), em milhares de US$ ……. 268
Gráfico 19 – Investimento Direto dos EUA no exterior, por região (América do Sul) e por Indústrias (total das indústrias), em milhões de US$, de 2005 a 2020 …… 269
Imagem 15 – Pressões e Demandas na relação EUA-América Latina …… 279
Imagem 16 – Fluxo de IED europeu para a América Latina, por países de origem, 1990-1999 …….. 285
Imagem 17 – Fluxos de IED europeu aos blocos latino-americanos de integração, 1980-1989 - 1995-1999 (em milhões de dólares, média anual) …….286
Imagem 18 – Determinantes do IED no país receptor ……. 289
Gráfico 20 – Importações e Exportações entre os 27 países da União Europeia e os 12 países da América do Sul, de 1988 a 2022 (em bilhões de euros) ……..290
Gráfico 21 – Importações e Exportações entre os 27 países da União Europeia e os 12 países da América do Sul, de 1988 a 2022, em destaque (em bilhões de euros) …… 291
Imagem 19 – Investimento Externo Direto, saídas líquidas (% do PIB) - União Europeia ……. 294
Gráfico 22 – Estoque (stocks) de Investimento Externo Direto da UE* na América Latina e América do Sul (2013-2021), em milhões de euros ……... 295
Gráfico 23 – Estoque (stocks) de Investimento Externo Direto da UE* na América do Sul, por país (2013-2021), em milhões de euros …… 296
Imagem 20 – Conferência de Abertura da 15ª edição do European Development Days (EDD) ……301
Imagem 21 – Participação durante o Painel "Global Gateway na América Latina e no Caribe" …….. 303
Imagem 22 – Projetos emblemáticos UE-América Latina e Caribe para 2023 …... 305
Imagem 23 – Projetos emblemáticos UE-África para 2023 ……306

Imagem 24 – Projetos emblemáticos UE-Ásia e o Pacífico para 2023 ……307
Imagem 25 – Pressões e Demandas na relação UE-América Latina ……... 309

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Os Antecedentes Críticos das Instituições Regionais na América do Sul …... 54

Tabela 2 – Porcentagem dos Investimentos nas Obras Concluídas da Carteira IIRSA/COSIPLAN em comparação com os PIBs dos Países Sul-Americanos (2000-2010; 2011-2017) …….…...……..... 195

Tabela 3 – Status das Obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN 'Em execução' entre 2018 e jan./2023 …...……..…….…...……..... 196

Tabela 4 – Obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN bi ou multinacionais 'em execução' até 2018, por status …….. 198

Tabela 5 – Obras bi ou multilaterais da Carteira ILAT ……. 210

Tabela 6 – Antecedentes Críticos das instituições sul-americanas entre 2014-2022 …... 219

Tabela 7 – Tipos de financiamento mais comuns do CDB e do Eximbank da China …... 243

Tabela 8 – Fundos regionais com aportes da China na América Latina e no Caribe …... 246

.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDIB	Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base
ADI	Âmbitos de Desenvolvimento Integral
AIC	Agenda de Implementação Consensual
AIIB-	*Asian Infrastructure Investment Bank*
ALADI	Associação Latino-americana de Integração
ALBA	Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALBA-TCP	Tratado de Comércio dos Povos da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
ALC	Área de Livre Comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ANTF	Associação Nacional de Transportes Ferroviários
APE	Análise de Política Externa
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
API	Agenda de Projetos Prioritários de Integração
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático
B3W	Build Back Better World
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRI	*Belt and Road Initiative*
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CALC	Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento e Cooperação
CAN	Comunidade Andina
CAOI	Coordenadora Andina de Organizações Indígenas
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade de Nações Sul-Americanas
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCSCS	Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul
CCT	Comitê Coordenador Técnico
CDB	Banco Chinês de Desenvolvimento
CDE	Comitê de Direção Executiva

CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEB	Coalizão Empresarial Brasileira
CEBAF	Centro Binacional de Atenção de Fronteira
CE	Comunidade Europeia
CELAC	Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CLAC	Fundo de Cooperação China-América Latina
CLAI	Fundo de Cooperação Industrial China-América Latina
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CONINAGRO	Confederação Intercooperativa Agropecuária da Argentina
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CRA	Confederação Rural Argentina
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DFC	Corporação Internacional de Financiamento ao Desenvolvimento
ECC	Comunidade Econômica Europeia
EDD	*European Development Days*
EPI	Economia Política Internacional
EUA	Estados Unidos da América
UE	União Europeia
Eximbank	*Export-Import Bank*
FAA	Federação Agrária Argentina
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FCES	Fórum Consultivo Econômico e Social
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCEM	Fundo de Convergência Estrutural
FONPLATA	Fundo Financeiro para a Bacia do Prata
FPA	Frente Parlamentar da Agropecuária
GAECOS	Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
GEICOS	Grupo de Empresários do Centro Oeste Sul-Americano
GT	Grupo de Trabalho

GTEs	Grupos de Trabalho Executivo
IED	Investimento Externo Direto
IFC	International Finance Corporation
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
ILAT	Aliança para a Integração e Desenvolvimento da América Latina e o Caribe
INTAL	Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe
INTPAC	Comissão Europeia para Parcerias Internacionais com o Oriente Médio, Ásia e Pacífico
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISAGS	Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde
JIC	Agência de Cooperação Internacional do Japão
LANTRI	Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais
MDB	Movimento Democratico Brasileiro
MDIC	Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MoUs	Memorandos de Entendimento
MPF	Ministério Público Federal
MPlan	Ministério do Planejamento
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MS	Mato Grosso do Sul
MST	Movimento Sem Terra
MT	Ministério dos Transportes
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
NSS	National Security Strategy
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americano
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas

OPIC	Corporação para o Investimento Privado no Exterior
PDLs	Projetos de Decreto Legislativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressistas
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PPS	Partido Popular Socialista
PROSUL	Foro para o Progresso e Integração da América do Sul
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RIs	Relações Internacionais
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SELA	Sistema Econômico da América Latina e do Caribe
SENPLADES	Secretaria Nacional de Planejamento e Desenvolvimento
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SIP	Sistema de Informação de Projetos
SRA	Sociedade Rural Argentina
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TCP	Tratado de Comércio dos Povos
TEC	Tarifa Externa Comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TLC	Tratado de Livre Comércio
TPP	*Trans-Pacific Partnership*
Unasul	União de Nações Sul-Americanas
UNCTAD	*United Nations Conference on Trade and Development*
UKCIF	United Kingdom Caribbean Infrastructure Partnership Fund
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USTDA	Agência de Comércio e Desenvolvimento dos Estados Unidos
WITS	World Integrated Trade Solution
ZICOSUR	Zona de Integração do Centro-Oeste Sul-Americano

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....23

2 DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA..... 32

2. 1 Contribuições teórico-conceituais.....32

2. 2 Um modelo analítico para a compreensão do regionalismo na América do Sul..... 38

2. 2. 1 Nível nacional..... 41

2. 2. 2 Nível regional.....46

2. 2. 3 Nível extrarregional..... 55

2. 2. 4 Um modelo de análise baseado em uma 'tripla interdependência': o Estado, as instituições regionais e as pressões extrarregionais..... 60

2. 3 Métodos e técnicas de pesquisa.....66

3 NÍVEL NACIONAL: O ESTADO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL.....72

3. 1 O papel do Executivo..... 75

3. 1. 1 Os outros atores do Poder Executivo no âmbito da infraestrutura.....89

3. 2 Legislativo.....94

3. 2. 1 A pauta da infraestrutura no Legislativo no período recente..... 103

3. 3 Grupos de interesse.....106

3. 3. 1 O papel dos grupos de interesse do Brasil no desenvolvimento da infraestrutura regional.....116

3. 4 Demandas e limitações nacionais: a percepção e a atuação dos agentes do Estado no âmbito das iniciativas para a integração da infraestrutura na América do Sul..... 127

3. 4. 1 As expectativas dos atores nacionais..... 131

3. 5 A Política Externa Brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro: ausência de respostas.....135

3. 5. 1 O papel dos atores subnacionais no contexto brasileiro..... 144

3. 6 Como os atores nacionais respondem à crise das instituições regionais?..... 151

4 NÍVEL REGIONAL..... 158

4. 1 As instituições regionais sul-americanas do século XXI: características, demandas e

limitações.....159

4. 1. 1 A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).....160

4. 1. 2 União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).....164

4. 1. 3 Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC)..... 169

4. 1. 4 O Mercosul e a CAN no século XXI..... 171

4. 2 Crises e mudanças: novas demandas e desafios..... 174

4. 2. 1 O fim do ciclo pós-liberal..... 178

4. 2. 2 O desmantelamento da Unasul e a criação do Prosul..... 180

4. 3 As instituições regionais no tema da infraestrutura: IIRSA e COSIPLAN..... 183

4. 3. 1 Resiliência e continuidade: por que a Carteira de Projetos IIRSA/COSIPLAN continua avançando?.....195

4. 3. 1. 1 O fator CCT..... 200

4. 3. 1. 2 A Aliança para a Integração e Desenvolvimento da América Latina e o Caribe (ILAT)..... 203

4. 4 Quais elementos resultam em maior resiliência ou vulnerabilidade das instituições sul-americanas à crise regional?..... 211

5 NÍVEL EXTRARREGIONAL..... 221

5. 1 O gigante asiático: China..... 224

5. 1. 1 Investimentos e empréstimos chineses na América Latina e no Caribe..... 234

5. 1. 1. 1 Condicionalidades e fontes de recurso.....241

5. 1. 2 O papel estratégico da infraestrutura..... 248

5. 1. 3 Oportunidades e desafios..... 252

5. 2 O hegemon regional: Estados Unidos da América.....257

5. 2. 1 A resposta americana à “ameaça” chinesa.....270

5. 2. 1. 1 Growth in the Americas e Build Back Better World: para quem?.....272

5. 2. 2 Oportunidades e desafios..... 278

5. 3 ‘The late-comer’ - a reaproximação da União Europeia à América Latina.....281

5. 3. 1 As crises europeias e o impacto nas relações com a América Latina e o Caribe.....293

5. 3. 1. 1 A estratégia Global Gateway: o reposicionamento da União Europeia no mundo..297

5. 3. 2 Oportunidades e desafios..... 308

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 312

REFERÊNCIAS.....323

APÊNDICE A – ONLINE INTERVIEW WITH PATRICK THOMPSON.....358

APÊNDICE B – ENTREVISTA ONLINE CON RAÚL RODRÍGUEZ MOLINA.....364

APÊNDICE C – ENTREVISTA ONLINE CON JUAN JOSÉ TACCONE..... 373

APÊNDICE D – ENTREVISTA ONLINE CON RAFAEL FARROMEQUE..... 383

APÊNDICE E – ENTREVISTA ESCRITA CON GILBERTO BUENAÑO.....394

APÊNDICE F – ENTREVISTA ONLINE CON GUSTAVO POZO VARGAS..... 403

APÊNDICE G – ENTREVISTA ONLINE CON IGNACIO MANUEL ESTÉVEZ..... 410

APÊNDICE H – ENTREVISTA ONLINE CON JORGE ALEJANDRO PINTO AGUIRRE.....426

APÊNDICE I – ENTREVISTA ONLINE CON JOSÉ BARBERO..... 435

APÊNDICE J – ENTREVISTA ONLINE CON RICARDO CARCIOFI..... 451

APÊNDICE K – ENTREVISTA ONLINE CON RIGOBERTO GARCÍA GONZÁLEZ... 459

APÊNDICE L – ENTREVISTA ONLINE CON LUIS DOMINGO AÑAZCO FRANCO.. 464

APÊNDICE M – ENTREVISTA ONLINE CON LUIS MARÍA PEREIRA..... 480

APÊNDICE N – ENTREVISTA ONLINE CON VICENTE GUTIÉRREZ MENDOZA... 489

APÊNDICE O – ENTREVISTA ONLINE COM JOÃO CARLOS PARKINSON DE CASTRO.....497

APÊNDICE P – ENTREVISTA ONLINE COM MAURO MARCONDES RODRIGUES 511

APÊNDICE Q – ENTREVISTA ONLINE COM PEDRO SILVA BARROS..... 524

APÊNDICE R – ENTREVISTA ONLINE CON ROSARIO SANTA GADEA DUARTE.. 534

1 INTRODUÇÃO

A América do Sul é marcada por uma constante instabilidade política e socioeconômica. Entretanto, apesar das flutuações e instabilidades regionais, o regionalismo no continente se mantém resiliente ao longo das décadas. A resiliência do regionalismo pode ser compreendida como um processo "[...] relacionado à capacidade de sistemas sociais locais a resistirem distúrbios e retrocessos causados por crises internacionais e domésticas"[1] (Briceño Ruiz; Puntigliano, 2021, p. 15, tradução nossa). Em concordância com essa conceitualização e refletindo a própria visão do regionalismo latino e sul-americano como um processo não linear - marcado por momentos de mudanças e continuidades -, a resiliência do regionalismo evidencia "a capacidade dos esquemas regionais em se adaptarem e se reformularem como resposta às condições internas(locais) e externas em constante mutação"[2] (*ibid.*).

No caso sul-americano a continuidade das instituições e iniciativas regionais reflete a sedimentação de características como a centralização do poder do Estado, da capacidade e legitimidade decisória aglutinada no Poder Executivo dos países sul-americanos, assim como a baixa autonomia decisória das instituições regionais. Apesar dessas características resultarem em um processo regional flexível, que acomoda as diferentes demandas geradas pelas mudanças nacionais, regionais e extrarregionais ao longo do tempo, vê-se a construção de um espaço regional fragmentado e vulnerável às crises e períodos de mudança.

A partir de 2014 os países sul-americanos passaram por momentos de crescente instabilidade política e econômica, marcados pelo início da crise venezuelana após a morte de Hugo Chávez em 2013, assim como pelo aprofundamento da crise política-institucional no Brasil com o lançamento da Operação Lava Jato em 2014 e com o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff em 2016 (Fuccille *et al.*, 2017).

Durante o ano de 2017, com a subida ao poder de Michel Temer, a política externa brasileira deu prioridade aos aspectos comerciais dentro da dinâmica regional conformada, estagnando esforços nas outras áreas de cooperação regional, principalmente no que se referiu à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Considerando que o Brasil foi um dos

---

[1] No original: "[...] *as a process, related to the capacity of local social systems to resist disturbances and setbacks caused by international and domestic crises.*" (Briceño Ruiz; Puntigliano, 2021, p. 15).

[2] No original: "*The resilience of Latin American regionalism is evidenced in the capacity of regional schemes to adapt and reformulate themselves as response to shifting internal (local) and external conditions.*" (idem, p. 16).

principais impulsionadores da criação da Unasul desde meados dos anos 2000 com a Comunidade de Nações Sul-Americanas (CASA), a crise nacional brasileira e o gradual afastamento do Brasil dos seus compromissos regionais a partir da eleição de Jair Bolsonaro em 2018 modificaram as expectativas e percepções sobre custos e ganhos dos demais participantes diante da dinâmica regional estruturada.

Além disso, as eleições de governos de direita[3] nesse mesmo período marcaram o fim de um contexto de convergência político-econômica entre os países sul-americanos. As instabilidades econômicas, levantes sociais[4] e discordâncias quanto ao papel do regionalismo e das instituições regionais no continente[5] - enquanto suas principais lideranças apresentavam-se ausentes (Brasil e Venezuela) - levaram ao tensionamento e estresse dos processos regionais, resultando na parálise e posterior desmantelamento da Unasul com a saída de mais de metade de seus membros em 2019 (Mijares *et al.*, 2022; Nolte; Schenoni, 2021).

Ao considerar o Brasil e a Venezuela como atores centrais na construção de instituições regionais nos anos 2000, como a CASA, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a Unasul e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), parte-se da análise dos impactos da ausência de uma liderança regional (Llenderrozas, 2016; Mijares; Nolte, 2018a; Mijares; Ramírez, 2020), assim como da "inexistência de um período longo de estabilidade dos governos sul-americanos para a manutenção e o avanço das instituições regionais criadas nos anos 2000" (Araújo; Neves, 2021, p. 25).

Com o fim de certa convergência ideológica, a segunda metade dos anos 2010 refletiu um período de polarização político-ideológica que, diante de um contexto marcado pela ausência de autonomia institucional, liderança e vontade política para sustentar os esforços regionais, impulsionou o desestímulo e desmantelamento do regionalismo sul-americano.

---

[3] O que se chamou por fim da "onda rosa" e dos governos de esquerda na América do Sul teve início com as eleições de: Maurício Macri na Argentina em 2015; Lenin Moreno no Equador em 2017; Ivan Duque na Colômbia, Sebastián Piñera no Chile e Jair Bolsonaro no Brasil em 2018; e Luis Alberto Lacalle Pou no Uruguai em 2019.

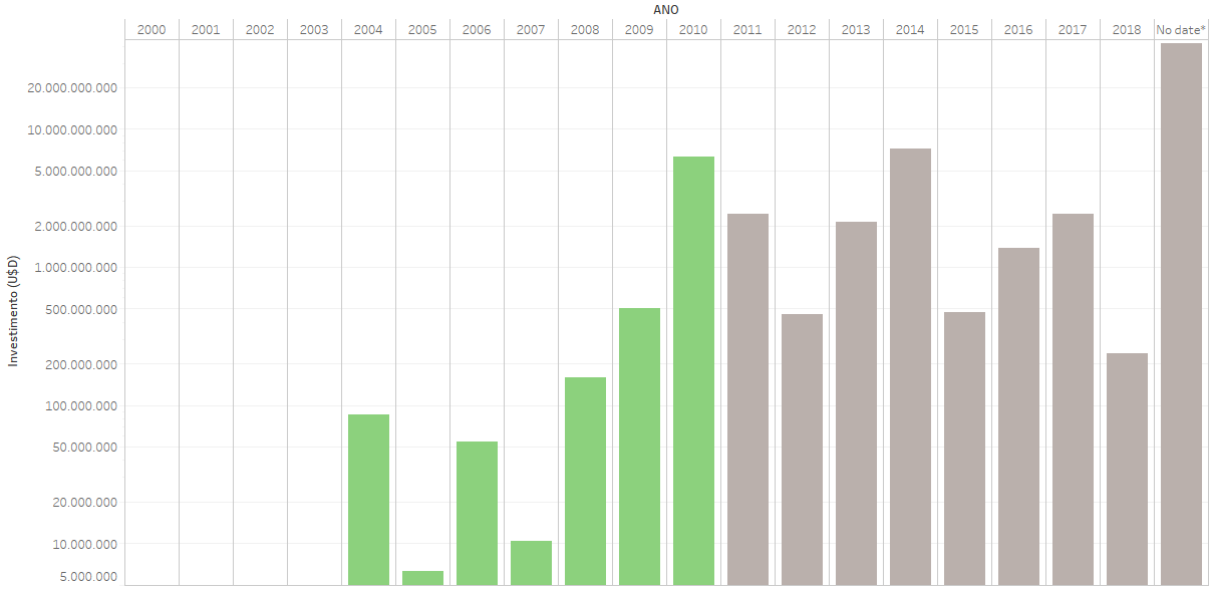
[4] O ano de 2019 marcou uma série de levantes sociais de grande escala na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, reflexo do descontentamento social com os governos presentes, assim como com problemas econômico-sociais internos e o aumento da violência policial/militar na contenção das populações.

[5] O marco do fim da Unasul refletiu em uma maior discordância quanto ao papel do regionalismo para os governos sul-americanos, visto que mais da metade dos Estados saíram da união e se uniram para a criação do 'Foro para o Progresso da América do Sul' (PROSUL), porém outra parte dos países se mantiveram na Unasul - em especial Bolívia, Guiana, Suriname e Venezuela.

De maneira contrária, nesse contexto de crescente instabilidade e discordâncias entre os países sul-americanos, uma das áreas de cooperação manteve-se ativa: as iniciativas para o desenvolvimento da infraestrutura regional. Na contramão do agravamento da crise institucional da Unasul, entre 2014 e 2018, o Conselho de Infraestrutura e Planejamento Sul-Americano (COSIPLAN), tendo incorporado a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) como sua secretaria técnica em 2011, foi o único espaço que representou uma continuidade nas ações dos projetos estabelecidos, até mesmo após a parálise da Unasul.

Tendo sido criada em 2000, a IIRSA em seus primeiros dez anos de atividade sofreu inúmeras críticas frente ao limitado alcance da iniciativa em concretizar obras de infraestrutura no continente. Entre 2000 e 2010 a IIRSA entregou 33 obras concluídas, totalizando pouco mais de US$7 bilhões investidos. Por sua vez, entre 2011 e 2018, mesmo em meio à crises políticas e econômicas na região, os projetos do COSIPLAN - já no âmbito da Unasul - apresentaram continuidade, totalizando 127 obras concretizadas e mais de US$56 bilhões investidos.

Gráfico 1 – Investimentos das Obras Concluídas no período IIRSA vs. COSIPLAN



Fonte: elaboração própria com base nos dados do SIP IIRSA (2018).

*Período IIRSA em verde e período COSIPLAN em cinza.

Os projetos de infraestrutura demandam um grande apoio financeiro, desde recursos até um comprometimento de longo prazo, sendo que muitos levam anos a serem executados, por suas magnitudes ou mesmo por problemas de licitação, planejamento e execução.

Entretanto, pontua-se que mesmo em um período de crise política e econômica na região, principalmente no Brasil, na Argentina e na Venezuela, os projetos apresentaram continuidade. Os anos de 2014 e 2017 foram aqueles com mais obras concretizadas e maior valor investido desde a criação da IIRSA, totalizando, respectivamente: 18 projetos (US$7 bilhões investidos) e 20 projetos (US$2 bilhões investidos). Tal constatação aponta um espaço de interesse contínuo de atores internacionais, regionais e nacionais no desenvolvimento infraestrutural da região (Neves, 2019a).

Dessa maneira, apesar das falhas estruturais existentes na IIRSA[6], que permaneceram no COSIPLAN, a dinâmica dos investimentos em infraestrutura regional se manteve constante, avançando mesmo em tempos de tensão do processo regionalista. Entende-se que tal continuidade resultou principalmente das fissuras institucionais do mecanismo, que possibilitou ao longo dos anos "a inserção de interesses que não são somente dos Estados sul-americanos, mas também a de seus agentes econômicos: os bancos de fomento regionais e internacionais […]" (Neves, 2019a, p. 230). São os atores e interesses por detrás do processo que deram continuidade ao espaço de diálogo e investimento em infraestrutura iniciado com a IIRSA.

Vale ressaltar que, quando da saída de mais da metade dos membros da Unasul, o COSIPLAN - como institucionalidade e espaço para dialogar e cooperar no âmbito da infraestrutura - também foi desmantelado. Porém, as obras da carteira IIRSA/COSIPLAN, assim como o diálogo entre os países e as instituições financeiras que apoiaram o processo da IIRSA desde seu início[7] não cessaram. Através de um contínuo levantamento empírico e acompanhamento da carteira de obras da iniciativa observou-se que, nos anos subsequentes à paralisação da Unasul, muitos dos projetos de infraestrutura tiveram continuidade a partir de três eixos centrais: o nacional/subnacional, o regional, e o extrarregional. As obras que foram continuadas contaram com o apoio financeiro de entes nacionais, regionais e extrarregionais. Entretanto, estas já não estiveram mais atreladas à institucionalidade da Unasul e tampouco à uma lógica estritamente integracionista, refletindo as demandas e preferências dos atores responsáveis por sua continuidade.

---

[6] Uma das principais dificuldades no processo de integração da infraestrutura regional na América do Sul foi a ausência de mudanças estruturais no processo decisório da IIRSA, sendo que vários problemas internos foram mantidos no COSIPLAN, como a falta de transparência nos dados, a dependência de equipes técnicas externas para a elaboração de projetos e realização de estudos de factibilidade, assim como a falta de integração e comunicação no acompanhamento e fiscalização das obras.

[7] São estas o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Banco de Desenvolvimento da América Latina - CAF (antiga Corporação Andina de Fomento), e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), que conformavam, desde a IIRSA, Comitê Coordenador Técnico da iniciativa.

O pressuposto inicial desta pesquisa se desenvolve no entendimento de que os esforços despendidos no âmbito da integração da infraestrutura sul-americana se apresentam como um vetor potencial para a promoção de um crescimento econômico sustentado, com capacidade de superar e diminuir as assimetrias dentro e entre os países sul-americanos.

A integração da infraestrutura física, além de central para a conectividade regional, é também variável base para o desenvolvimento regional, impactando não apenas na redução da desigualdade como também potencializando o alcance do mercado regional na economia internacional de maneira mais equitativa (Carciofi; Gayá, 2016; Fay *et al.*, 2017). Em um estudo de 2011 o Sistema Econômico Latinoamericano e Caribenho (SELA) apontou que o investimento em infraestrutura – contínua e incrementalmente – é crucial para melhorar a competitividade regional (Sela, 2011).

Ao compreender o papel estratégico que os investimentos para o desenvolvimento da infraestrutura tem para a agenda nacional, como também regional, este trabalho parte do estudo de caso das iniciativas para a integração da infraestrutura regional, vista a continuidade da agenda em meio a um período de crise e desmantelamento das institucionalidades regionais.

O recorte temporal proposto (2014-2022) leva em consideração o início do agravamento da instabilidade político-econômica no subcontinente a partir de 2014 até o final do governo de Jair Messias Bolsonaro no Brasil em 2022. No âmbito das iniciativas regionais sul-americanas tal período marcou divergências e a inação brasileira diante de seu entorno regional, que tensionou os espaços comuns existentes e desacreditou o processo integracionista estabelecido pelo próprio país desde a redemocratização dos Estados sul-americanos.

Diante desse cenário e tendo a variável de instabilidade como um componente estrutural dos países sul-americanos, questiona-se: **quais elementos explicam a resiliência ou a maior vulnerabilidade dos processos regionais na América do Sul e por que as iniciativas para o investimento em infraestrutura são resilientes?**

Através da coleta de dados em sites oficiais, bases de dados internacionais, assim como entrevistas realizadas com especialistas e representantes governamentais e/ou de instituições multilaterais sul-americanas, defende-se que há três elementos centrais que caracterizam a capacidade de resiliência dos processos regionais à períodos de mudança. Esses elementos, interconectados e interdependentes são: 1. **a presença de uma demanda nacional para uma maior aproximação regional como espaço para convergir expectativas;** 2. **uma institucionalidade capaz de garantir as expectativas dos atores**

envolvidos; e 3. **pressões extrarregionais que demandem uma maior coesão e convergência regional -** de modo a promover a percepção de que a relação regional é mais benéfica que aquelas estabelecidas bilateralmente com atores extrarregionais. No caso da infraestrutura os três elementos estão presentes ao longo do período analisado, entretanto, de maneira desconexa, refletindo na diminuição do impacto das obras continuadas e concluídas para a integração física da América do Sul.

Para desenvolver essa análise e responder às perguntas elencadas, fio condutor deste estudo, não basta olhar somente um dos níveis que compõem os estudos das Relações Internacionais (RIs) (nacional e internacional), mas sim se atentar aos processos e atores presentes em cada um deles que, de maneira interconectada e interdependente, resultam na resiliência, na paralisação ou até mesmo no retrocesso do regionalismo no subcontinente.

Em outras palavras, para compreender o funcionamento do regionalismo no subcontinente é necessário separar os atores, espaços e instrumentos que influenciam (seja impulsionando ou retraindo) o processo regional e resultam na capacidade do processo de responder aos períodos de crise e mudança.

Partindo das contribuições de Leuffen, Rittberger e Schimmelfenning (2013) sobre a Integração Diferenciada (ou Differentiated Integration, em inglês), assume-se que ao estudar os processos regionais é necessário considerar as políticas domésticas, incorporando os temas políticos de modo individual como novas unidades de análise. Na visão dos autores, a demanda por integração surge das necessidades e preferências dos atores, baseado em diferentes fatores, como: seus interesses; suas ideias; o direcionamento do governo e de seus partidos políticos; assim como o interesse de grupos econômicos e influências exógenas ao país. Nesse sentido, a integração não é vista somente como um processo cíclico a ser analisado como uma demanda inicial, que a partir de expectativas comuns resulta em um processo cooperativo para alcançar resultados em conjunto.

Na perspectiva da Integração Diferenciada, o processo integrativo é constituído por um emaranhado de diversos atores, que atuam em diferentes frentes, de acordo com o tema. Por sua vez, tais atores apresentam acesso ao poder ou meio de influência na formulação da política externa. Esses atores podem ver a integração de quatro maneiras: "[1] como uma solução para seus problemas políticos; [2] como um caminho para ampliar seu bem-estar; [3] como uma alternativa desejável para ordenar as relações regionais internacionais" (Leuffen; Rittberger; Schimmelfennig, 2013, p. 34, tradução nossa) [8] e [4] como uma ameaça,

[8] No original: "[...] *[1] as a solution to their policy problems, [2] as a way to increase their welfare, others [3] as a desirable way of ordering regional international relations"* (Leuffen; Rittberger; Schimmelfennig, 2013, p.

entendendo-a como uma fonte política de problemas, "temendo perder seu poder, riqueza ou identidade através de políticas de integração; outros veem à integração como uma ordem não democrática ou, de algum modo, problemática" (idem).[9]

Ao compreender que os atores presentes dentro da dinâmica regional (estejam eles no nível nacional, institucional regional, ou extrarregional) atuam de acordo com suas preferências diante de um tema específico, tem-se como foco o estudo de caso sobre as iniciativas para a infraestrutura na América do Sul. Uma vez que as iniciativas de infraestrutura mostraram-se resilientes, a compreensão dos elementos que corroboram a sua continuidade nos auxilia na compreensão do próprio regionalismo sul-americano para outros temas além da infraestrutura.

Considerando os diferentes elementos que conformam a capacidade de resiliência do regionalismo à períodos de crise e mudança, utilizou-se do ecletismo analítico para extrair, traduzir e recombinar componentes analíticos (Sil; Katzenstein, 2010), que nos auxiliaram a compreender a complexidade das relações regionais na América do Sul, incorporando, nesta compreensão, elementos históricos e estruturais do subcontinente sul-americano.

Buscando contribuir para os estudos do regionalismo latino e sul-americano, este trabalho teve como foco identificar e compreender os atores, preferências e interesses por detrás do impulso e/ou retração dos processos regionais em momentos de instabilidade, crise e mudanças. Para tal, este estudo propôs um modelo analítico em três níveis, interdependentes e interconectados: nacional, regional e extrarregional, considerando: (1) a evolução de preferências nacionais no tema ao longo do tempo e a influência doméstica na política externa dos países sul-americanos; (2) a evolução institucional dos mecanismos conformados e sua capacidade de resposta em meio a um cenário de instabilidade; e (3) as oportunidades e constrangimentos gerados pelas pressões de atores extrarregionais, em especial considerando a aproximação com as principais potências internacionais parceiras da região - os Estados Unidos da América (EUA), a União Europeia (UE) e a China.

Esta tese está dividida em quatro (4) capítulos para além da introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo foram explicitados o desenho de pesquisa e as metodologias empregadas ao longo do trabalho. Após elencar as contribuições teórico-conceituais utilizadas, foi proposto um modelo analítico para a compreensão do regionalismo latino-americano em três níveis: nacional, regional e extrarregional.

---

34).

[9] No original: "[...] *fearing losing their power, wealth, or identity from policy integration; others regard integration as an undemocratic or otherwise problematic political order."* (Leuffen; Rittberger; Schimmelfennig, 2013, p. 34).

Com o intuito de elencar as diferentes estruturas e agentes que conformam o processo regional na América do Sul, seja para garantir sua resiliência ou impulsionar seu desmantelamento, a análise em níveis possibilitou compreender a complexidade que abrange o regionalismo e os mecanismos para a integração regional no continente. Dessa maneira, cada capítulo identificou e analisou os diferentes atores e suas decisões políticas (agência) quanto ao processo regional e as iniciativas para a integração da infraestrutura sul-americana, assim como o impacto e influências dessas estruturas e ações nos demais níveis.

No segundo capítulo, o nível nacional é analisado, tendo como foco a compreensão do papel do Estado e dos atores nacionais na formulação da política externa dos países sul-americanos. Identificando três principais tipos de atores no nível nacional: Poder Executivo, Legislativo e Grupos de Interesse, foram discutidos os interesses e limitações nacionais que resultam em ações governamentais individuais e impactam a dinâmica e o funcionamento dos mecanismos de integração regional. Ao compreender como os atores nacionais respondem às crises das instituições regionais, identificou-se as diversas dinâmicas e interesses nacionais presentes, concomitantemente, ao processo regional que, por sua vez, influenciam na atuação externa dos países sul-americanos no âmbito da integração e, de maneira mais relevante, no tema da infraestrutura regional.

Dando continuidade à análise em níveis, o terceiro capítulo apresentou as instituições regionais, suas capacidades e limitações diante de períodos de crise e instabilidade. No nível regional a análise teve como foco a institucionalidade dos processos regionais sul-americanos, partindo das expectativas, atores e interesses que, em um processo causal não linear, entre o avanço e o estresse do regionalismo na América do Sul, leva a diferentes cenários, desde a estagnação do processo regional até sua desconstrução, como visto com a Unasul. Ao compreender os elementos de estresse do regionalismo sul-americano, analisou-se as condicionantes e capacidades estruturais dos mecanismos e institucionalidades sul-americanas para verificar como estes influenciam na maior resiliência ou vulnerabilidade diante da crise regional.

Em último lugar, o capítulo quatro abordou as contribuições e análises do nível extrarregional, abrangendo o problema da vulnerabilidade estrutural da região diante do sistema internacional, suscetível às pressões extrarregionais que são internalizadas de diferentes maneiras por cada país sul-americano. Foram apontadas as oportunidades e os constrangimentos ao regionalismo sul-americano diante da maior aproximação da região com as principais potências globais: China, EUA e UE. Dessa maneira, o nível extrarregional nos permitiu analisar o papel e impacto das pressões externas que exercem influência na região,

seja resultando em um cenário de maior vulnerabilidade ou resiliência do regionalismo sul-americano em períodos de crise e mudança. Reconhece-se, portanto, a importância das estruturas políticas e econômicas internacionais, assim como o sistema internacional desigual no qual os processos regionais são impulsionados.

Vale ressaltar que, apesar de serem apresentados separadamente, cada nível compõe uma parte do todo. Portanto, a soma das partes nos possibilita compreender o regionalismo sul-americano, destacando que os atores e instituições presentes em cada nível estão interconectados e são interdependentes.

2 DESENHO DE PESQUISA E METODOLOGIA

Neste primeiro capítulo são delineados os conceitos-chave e contribuições teóricas que foram base para a construção do modelo analítico. Dessa maneira, na primeira seção apresentam-se as teorias e conceitos que compõem os debates desenvolvidos, elencando as limitações e oportunidades destas para a compreensão do regionalismo sul-americano. É através desse mapeamento e detalhamento teórico-conceitual que este trabalho propõe, na segunda seção, um modelo analítico em três níveis: nacional, regional e extrarregional, destacando o papel do Estado e dos atores nacionais, das instituições regionais e das pressões extrarregionais no processo regional. Por fim, apresentam-se os métodos e técnicas de pesquisa que tornaram possível a elaboração deste trabalho, destacando-se que, através da coleta e produção de novos dados, esta pesquisa tem, no estudo de caso das iniciativas em infraestrutura regional, suas principais contribuições empíricas.

2. 1 Contribuições teórico-conceituais

O estudo e compreensão do regionalismo na América do Sul muitas vezes são constrangidos pelas próprias fontes de dados, pela baixa autonomia dos mecanismos regionais criados ou pela falta de *accountability* e transparência dos governos nacionais. Ademais, a disciplina de Relações Internacionais ainda se encontra, em grande parte, regida pelas lentes teóricas europeias e norte-americanas que, em um contexto como o sul-americano, apesar de trazerem importantes contribuições, são limitadas em sua capacidade explicativa.

Os estudos do regionalismo e da integração regional, por muito tempo, se ativeram a um modelo ideal: a União Europeia. Tal concepção, a partir de comparações, acabou por classificar, ao longo do tempo, as outras iniciativas regionais ao redor do globo como experiências insuficientes e, em certa medida, 'falhas'. Entretanto, o aumento do número de experiências de integração em outras regiões do mundo abriu espaço para novas perspectivas teóricas, vendo o modelo europeu como limitado em sua comparabilidade (Acharya, 2004).

Buscando contribuir com a desconstrução dessa abordagem analítica eurocêntrica, este trabalho se aproxima dos estudos do regionalismo comparado[10] e dos estudos do novo regionalismo[11], partindo das particularidades da região sul-americana, considerando sua

[10] Ver: Bonilla Soria; Álvarez Echandi, 2013; Börzel; Risse, 2016; Vivares; Lombardo; Cvetich, 2013.
[11] Ver: Breslin, 2002; Briceño Ruiz, 2014; Ramanzini Jr.; Mariano, 2016; Söderbaum; Shaw, 2014; Sunkel; Inotai, 1999; Tokatlian, 2012; Warleigh-Lack, 2015.

experiência histórica, suas características específicas e seu posicionamento dentro da ordem global.

Ademais, ressalta-se que este trabalho utiliza-se de um ecletismo analítico, uma ferramenta intelectual que dá suporte à complementação (entrelaçamento) e diálogo entre diferentes perspectivas teóricas. De acordo com Sil e Katzenstein (2010), a escola eclética acaba por ocupar um espaço no qual os problemas que se buscam responder são maiores em escopo do que aqueles delimitados pelas tradições teóricas e pesquisas tradicionais. Nesse sentido, "[...] a investigação eclética assume problemas que se aproximam mais da confusão e complexidade dos dilemas concretos enfrentados pelos atores do 'mundo real'"[12] (Sil; Katzenstein, 2010b, p. 411, tradução nossa).

Portanto, utiliza-se do ecletismo analítico, uma vez que ele oferece alternativas que auxiliam a extrair, traduzir e recombinar, de modo seletivo, componentes analíticos de diferentes teorias, possibilitando reconceitualizar e integrar elementos teórico-conceituais pré-existentes, para conformar uma explicação de maior complexidade.

Vale ressaltar que, ao depender e ser composto pelos estudos teóricos e contribuições empíricas dos paradigmas já existentes, "o ecletismo analítico não procura substituí-los. [...] [O objetivo] é demonstrar a relevância prática e conexões substantivas entre teorias e narrativas construídas dentro de abordagens aparentemente discretas e irreconciliáveis"[13] (Sil; Katzenstein, 2010a, p. 3 tradução nossa).

Considerando, uma vez mais, as potencialidades do ecletismo analítico, essa pesquisa propõe um modelo explicativo, estruturado em níveis analíticos. Para isso, leva-se em consideração os níveis analíticos fundacionais das RI, o nível nacional e internacional. A divisão do estudo em níveis possibilita compreender a complexidade que abrange as relações internacionais. O mesmo vale para a compreensão do regionalismo e da integração regional.

Como exemplo de estudos em níveis, Singer (1961) incorpora em seu modelo o sistema internacional e o subsistema nacional. O sistema internacional se apresenta como o mais compreensível dos níveis ao abranger a totalidade de relações que se desenvolvem nele e em seus diversos espaços. Assim como aponta Singer (1961, p. 80, tradução nossa), "o enfoque no sistema possibilita o estudo dos padrões de interação que o sistema revela, assim como da generalização de diferentes fenômenos como a criação de dissolução de coalizões, a

---

[12] No original: "[...] *eclectic inquiry takes on problems that more closely approximate the messiness and complexity of concrete dilemmas facing "real world" actors*".

[13] No original: "*It is to demonstrate the practical relevance of, and substantive connections among, theories and narratives constructed within seemingly discrete and irreconcilable approaches"*. (Sil; Katzenstein, 2010a, p. 3).

frequência e duração de configurações de poder específicas [...]”[14], entre outros.

Por sua vez, o nível de análise internacional, ao abranger o todo e se distanciar de um enfoque mais parcial e de menor escala, apresenta vantagens e desvantagens. Como vantagem estão sua abrangência e capacidade de compreensão da imagem desse “todo e suas interações”. Em contraponto, tal vantagem pesa quando a análise demanda por um detalhamento maior das relações analisadas (Singer, 1961).

As desvantagens, portanto, são inúmeras, principalmente quanto à capacidade explicativa do modelo sistêmico realista, como na visão de Waltz, que, em primeiro lugar, tende a dar maior relevância ao sistema em comparação aos atores nacionais. Nesse primeiro ponto, a grande desvantagem é a desconsideração do impacto e peso dos atores e suas escolhas no próprio sistema. Em segundo lugar, ao analisar o todo, surge uma segunda tendência de padronizar os interesses nacionais, principalmente quando se discute política externa, visto que não há espaço para analisar e compreender as divergências nas preferências e ações dos atores nacionais - nesse nível analítico. Por fim, e como consequência das desvantagens elencadas, o nível sistêmico resulta em um processo de “*black boxing*” do próprio conceito de “ator nacional” (Singer, 1961).

O nível do subsistema nacional, portanto, visa a atender as demandas analíticas das relações deixadas de lado na análise do nível internacional. Tendo no Estado-nação o ator central das RIs, o nível nacional tem como principal vantagem permitir diferenciar os atores presentes no sistema, possibilitando, através de um estudo aprofundado, produzir generalizações válidas para análises comparativas na área. O nível nacional direciona o olhar para o entendimento sobre os objetivos, motivações e propósito da política nacional, tendo como pergunta-guia: por que e como certas nações perseguem objetivos nacionais específicos no cenário internacional.

Entretanto, na medida em que se evita a homogeneização dos atores – promovida no nível sistêmico –, no nível nacional pode-se gerar exageros em relação ao poder de ação e de diferenciação entre os atores. Nesse sentido, ambos os níveis são correlatos e complementares. Assim como destaca Singer (1961, p. 87, tradução nossa), “[...] a descrição do comportamento nacional em uma determinada situação internacional seria totalmente incompleta se ignorasse o link entre forças externas em ação sobre a nação e seu comportamento no que tange à política externa”[15].

---

[14] No original: “*By focusing on the system, we are enabled to study the patterns of interaction which the system reveals,and to generalize about such phenomena as the creation and dissolution of coalitions, the frequency and duration of specific power configurations* [...]” (Singer, 1961, p. 80).

[15] No original: “[...] a description of national behavior in a given international situation would be highly

Como outro exemplo de destaque nos estudos em níveis, Putnam (1988) propõe uma contribuição analítica a partir do reconhecimento do entrelaçamento existente entre a política doméstica e as relações internacionais, mais conhecido como 'jogo de dois níveis' (*two level-game*, em inglês). A partir dessa metáfora, o autor aponta que a política por detrás de muitas das negociações internacionais existentes são concebidas em dois níveis: o nacional e o internacional.

No nível nacional estão compreendidos os grupos domésticos que, na busca por defender seus interesses, pressionam o governo para adotar políticas favoráveis a eles. Da mesma maneira, os políticos e decisores, na estrutura governamental, constroem coalizões com esses grupos para garantir seu poder e legitimidade dentro dessa barganha doméstica. Por sua vez, no nível internacional os representantes governamentais negociam com seus pares em uma dinâmica que busca maximizar a capacidade do Estado de garantir as demandas domésticas, ao mesmo tempo em que tentam diminuir as possíveis consequências adversas dessa barganha externa (Putnam, 1988).

Por fim, e ressaltando a importância de compreender os diferentes níveis analíticos das relações internacionais, David Lake (1984, p. 13 tradução nossa) defende que "o Estado deriva seus interesses e defende políticas consistentes com o sistema internacional em todos os momentos e em todas as circunstâncias"[16].

Considerando o ecletismo analítico, vale destacar que os estudos em níveis também tiveram contribuições de outras abordagens, como a Análise de Política Externa (APE) e os estudos de Integração Regional e de Economia Política Internacional (EPI). No âmbito da integração regional, Ernst Haas, por exemplo, "[...] destacou o papel de partidos e de grupos de interesse no processo de integração europeia, no qual o conceito de *spillover* reconheceu o entrelaçamento entre os desenvolvimentos domésticos e internacionais"[17] (Putnam, 1988, p. 430, tradução nossa). Já nos estudos de APE, dentro do modelo de política burocrática, Graham Allison destaca a influência dos jogos de disputa nacional que se sobrepõem e constituem as relações internacionais, porém, sem aprofundar como tal interação ocorre. E, por fim, as contribuições dentro da EPI destacam os trabalhos de Peter Katzenstein e Stephen Krasner que reconheceram a importância de fatores domésticos na política econômica externa, defendendo que o Estado deve sempre estar atento, de maneira simultânea, às

---

incomplete were it to ignore the link between the external forces at work upon the nation and its general foreign policy behavior" (Singer, 1961, p. 87).

[16] No original: "[...] the state derives its interests from and advocates from policies consistent with the international system at all times and under all circumstances" (Lake, 1984, p. 13).

[17] No original: "[...] his notion of "spillover" recognized the feedback between domestic and international developments" (Putnam, 1988, p. 430).

pressões externas e internas (Putnam, 1988).

Assim como destaca Putnam (1988), diversas abordagens teóricas traçaram caminhos que contribuíram para os estudos em níveis dentro das RIs, seja para compreender o processo de integração, a formulação de política externa, como para explicar as relações econômicas entre Estados. Entretanto, poucas destas contribuições se consolidaram através de estudos empíricos que confirmassem suas proposições.

Dessa maneira, este trabalho tem como uma de suas principais características teórico-metodológicas a proposição de um modelo analítico em níveis, a partir de uma análise empírica, focada em compreender o fenômeno do regionalismo e dos investimentos em infraestrutura na América do Sul. Ainda assim, os níveis que serão destacados não são analisados de maneira separada, mas sim destacam a importância de compreender as relações regionais – em níveis - de maneira interdependente e interconectada.

Visando a compreender e explicar o processo regional sul-americano, não se pode olhar apenas um dos níveis de análise que compõem as relações internacionais e, consequentemente, limitar-se ao estudo parcial de seus atores, interações, interesses, preferências e objetivos. Como elencado nos estudos de Singer e Putnam, o nacional e o internacional são níveis complementares que, tratados isoladamente, refletem em desvantagens analíticas. Dessa maneira, no nosso modelo, tanto o âmbito nacional, como o internacional estão presentes simultaneamente.

Ainda assim, ao se tratar de processos regionais, mais uma variável se torna crucial para analisar as relações de cooperação: as instituições regionais. Ao incorporar as instituições regionais como nível de análise, inclui-se a compreensão de aspectos-chave dentro do regionalismo: as expectativas dos atores dentro de um arranjo regional e a capacidade da instituição de gerir tais expectativas e concretizá-las em longo prazo, garantindo sua legitimidade, assim como o comprometimento de seus países-membros. Portanto, para além do nível nacional e internacional (nomeado de extrarregional), nosso modelo incorpora o nível regional, para dar conta de analisar esses fatores intrínsecos às estruturas e interações que regem, institucionalmente, as relações entre os países de uma mesma região.

Entende-se aqui a região como um espaço para a construção de normas, políticas públicas, entre outros mecanismos de disputas, como resultado das escolhas das elites governantes dos países de um determinado espaço geográfico (Nolte; Weiffen, 2020). Dentro desse espaço construído, o que se entende por cooperação regional é, assim como define Söderbaum (2007, p. 479, tradução nossa), “[...] um processo aberto no qual Estados (ou outros atores), dentro de uma determinada área geográfica, atuam conjuntamente para obter

benefícios mútuos, assim como para resolver questões em comum, em áreas específicas [...]”[18].

Por sua vez, o regionalismo é definido como uma política na qual atores estatais e não estatais cooperam e coordenam estratégias em uma determinada região (Fawcett, 2004; Söderbaum, 2007). Tal coordenação se desenvolve através de interações formais ou informais entre esses atores, em busca de alcançar objetivos externos, domésticos e transnacionais compartilhados (Acharya, 2016). O regionalismo, como política, promove normas e regras no intento de convergir esforços para a garantia das expectativas dos diferentes atores envolvidos diante desse processo de aproximação regional (Fawcett, 2013).

Na conceitualização de Fawcett (2004, p. 433), o objetivo do regionalismo, como política, é “perseguir e promover metas comuns em uma ou mais áreas". Nesse sentido, o regionalismo “[...] varia entre a promoção do senso de consciência regional ou de comunidade (regionalismo suave), até a consolidação de grupos e redes regionais formalizados por arranjos e organizações interestatais (regionalismo duro)” (*ibid*.).

Em outras palavras, o regionalismo pode ser entendido como um processo primordialmente top-down, impulsionado pelo Estado para a construção e sustentação de instituições regionais formais entre três ou mais Estados de uma mesma proximidade geográfica. Ademais, como já apontado, tal aproximação configura a região como um, “[...] subsistema dentro do sistema internacional, servindo para estruturar as relações entre Estados dentro de uma mesma região”[19] (Nolte; Weiffen, 2020, p. 2, tradução nossa).

Levando em consideração a potencialidade de um estudo apoiado em um ecletismo analítico, este trabalho propõe compreender o regionalismo sul-americano a partir de uma análise empírica no campo dos investimentos em infraestrutura física regional, a fim de testar o modelo analítico proposto baseado em três níveis: o nacional, o regional e o extrarregional (internacional), discutido em detalhe na próxima seção. Vale destacar que, apesar das diferentes contribuições já existentes no âmbito dos estudos em níveis, neste trabalho a inovação se destaca na proposição de um modelo analítico cujos níveis não são apenas complementares, mas sim interconectados e interdependentes, tendo como apoio as contribuições empíricas do estudo de caso das iniciativas para a integração da infraestrutura física regional.

---

[18] No original: “[..] *an open-ended process, whereby individual states (or possibly other actors) within a given geographical area act together for mutual benefit, and in order to solve common tasks, in certain fields* [...]”. (Söderbaum, 2007, p. 479).

[19] No original; “[...] *a subsystem within the overarching international one, and serve to structure the relations between states within the region*”. (Nolte; Weiffen, 2020, p. 2).

No mais, o ecletismo analítico nos auxilia no entrelaçamento e convergência de diferentes elementos teóricos-conceituais no intento de explicar a resiliência do regionalismo sul-americano no período analisado (2014-2022) através de uma tripla interdependência (nacional, regional e extrarregional). Reconhecendo as contribuições da APE, das teorias de integração regional, assim como da EPI para os estudos de níveis e as RIs, tais teorias contribuem, de maneira central, para a análise dos fatores domésticos, institucionais regionais e sistêmicos dentro de cada nível analítico aqui proposto.

2. 2 Um modelo analítico para a compreensão do regionalismo na América do Sul

Ao analisar a estrutura do regionalismo na América do Sul foram identificados os agentes e instituições que influem nas relações entre os indivíduos, Estados da região, assim como da região com o mundo, em variadas escalas de interação: internacional, regional, nacional e subnacional.

Ademais, através da compreensão sobre o desenvolvimento dos processos regionais a partir das diferentes ondas de regionalismo na América do Sul, desde os anos 1960 (regionalismo fechado)[20], 1990 (regionalismo aberto)[21] e 2000 (regionalismo pós-liberal[22] ou regionalismo pós-hegemônico[23]), identificou-se características perenes no processo regional que, ainda que resultem na resiliência das instituições regionais criadas, também mantém sua vulnerabilidade, ao longo do tempo, diante dos grupos de interesse presentes. Entre essas características estão: a centralização do poder do Estado, da capacidade e legitimidade

[20] Ao considerar o regionalismo como um instrumento que auxiliaria na condição de subdesenvolvimento da América Latina, o regionalismo fechado, ou integração autonômica, representou um momento de aproximação entre os países da região cuja estratégia impulsionada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) se dá no âmbito da industrialização através da integração econômica (Estay, 2018). Diante de governos nacional-populistas em ascensão no continente, fomentou-se políticas autonomistas no âmbito econômico e político (Briceño Ruiz, 2007), as quais corroboraram aos projetos regionais em desenvolvimento.

[21] Uma vez que as políticas de industrialização e de substituição de importações perderam relevância diante do novo contexto internacional, a CEPAL - como meio de retomar sua liderança diante do impulso regionalista na América Latina - propôs sua visão do regionalismo aberto para o continente (Briceño Ruiz, 2007). Tal posicionamento se deu inicialmente ao conceitualizar o "regionalismo aberto" nos anos 1990 como "um processo de crescente interdependência econômica no nível regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração como por outras políticas em um contexto de abertura e desregulamentação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região [...]" (Cepal, 1994, p. 8, tradução nossa).

[22] O conceito de regionalismo pós-liberal caracteriza o período de meados dos anos 2000 até 2014, com o retorno da maior presença do Estado na formulação de suas relações exteriores, cujo marco é a reinserção das políticas de desenvolvimento e um menor foco na agenda comercial (Sanahuja, 2009; Veiga; Ríos, 2007).

[23] O conceito de regionalismo pós-hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2012) denominou o momento no qual os novos governos sul-americanos passaram a questionar a interferência dos Estados Unidos na região, enfocando na construção de uma governança regional exclusivamente latino-americana.

decisória no Poder Executivo dos países sul-americanos, assim como a baixa autonomia decisória das instituições regionais.

Por sua vez, olhando de maneira prévia e em detalhe o desenvolvimento da IIRSA e do COSIPLAN, de seus avanços e dificuldades, elencou-se – a partir do tema da infraestrutura – três argumentos que dirigem nosso estudo a uma análise em três níveis, que são interconectados e interdependentes:

O **primeiro argumento** ilustra o papel dos governos nacionais e das disputas nacionais existentes em cada território sul-americano que influenciam a formulação das políticas externas desses países em relação à agenda de cooperação e integração regional. Os processos e disputas nacionais direcionam os esforços dos países sul-americanos no regionalismo, de modo contínuo e dinâmico.

A título de exemplo, no Brasil, nos anos 1990, o governo de Fernando Henrique Cardoso impulsionou a criação da IIRSA. Com a mudança de governo, novas prioridades surgiram, tendo, durante o governo Lula da Silva, no redirecionamento da IIRSA, uma plataforma para a internacionalização de suas empreiteiras para a construção de obras de infraestrutura nos países vizinhos, incorporando-a, posteriormente, na Unasul. Por sua vez, durante os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, escândalos de corrupção retiraram da agenda nacional o foco no desenvolvimento em infraestrutura, diminuindo a participação brasileira no COSIPLAN.

Ainda assim, mesmo a partir de 2014, quando o Executivo brasileiro não tinha o processo regional como prioridade, observou-se, a partir de dados empíricos sobre obras de infraestrutura, que houve continuidade dos projetos por parte de atores nacionais que demandavam suas construções, sendo concluídos apesar da crise regional que levou ao desmantelamento da Unasul. Dessa maneira, se destaca a importância de compreender os interesses e atores nacionais presentes na dinâmica do regionalismo sul-americano.

O **segundo argumento** traz luz à estrutura das relações regionais, produto da história da região e de suas características (como a defesa da autonomia e da priorização de relações intergovernamentais), que configuram a institucionalidade dos organismos regionais criados. Tais organismos são limitados pelo poder decisório centralizado nos Executivos sul-americanos que, ora configura-lhes resiliência, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina (CAN), e outrora decretam sua vulnerabilidade e instabilidade, como visto no caso da Unasul e da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA).

Em outras palavras, a estrutura institucional dos mecanismos regionais na América do

Sul, por sua baixa institucionalidade, não garantem – por si só – a concretização das expectativas dos atores envolvidos e, portanto, de seu comprometimento com os objetivos comuns, tornando-os vulneráveis às mudanças governamentais no plano nacional.

Dessa maneira, se direciona o olhar para a importância em compreender a estrutura institucional dos mecanismos criados na região, suas limitações e oportunidades, para, a posteriori, compreender os fatores que limitam sua capacidade de agir ou reagir em períodos de crise e mudança.

Por fim, o **terceiro argumento** ilustra a particularidade do regionalismo sul-americano, como região subdesenvolvida em um Sistema Internacional desigual e assimétrico. Dentro da estrutura internacional, a soma dos fatores nacionais e das capacidades institucionais e regionais ampliam a sensibilidade e a vulnerabilidade do regionalismo sul-americano aos interesses e à influência de atores extrarregionais.

Propõe-se, portanto, realizar uma análise em três níveis, como uma contribuição teórica, com o intuito de elencar as diferentes estruturas e agentes que conformam o processo regional na América do Sul, seja para garantir sua resiliência, seja para impulsionar seu desmantelamento. Cada nível compõe uma parte do todo, sendo que cada qual responde a diferentes perguntas, a partir da identificação e análise de diferentes atores e suas decisões políticas (agência), ao mesmo tempo em que influenciam os outros níveis. A soma das partes possibilita compreender o todo, o regionalismo sul-americano. Por sua vez, é através do estudo empírico das iniciativas para a integração da infraestrutura na América do Sul que esses níveis analíticos e seus modelos são testados.

O modelo proposto é composto por três níveis: o **nível nacional**, o **nível regional**, e o **nível extrarregional.** Considerando a complexidade da abrangência desse estudo, o ecletismo analítico nos auxilia na estruturação desses níveis.

Tendo como contribuições os estudos de Análise de Política Externa, o **nível nacional** se refere diretamente aos interesses e limitações nacionais, que resultam em ações governamentais dos países que compõem os mecanismos de integração regional. Parte-se da compreensão da formação e estrutura do Estado na América do Sul, de suas características e fatores que influem na dinâmica da formulação do posicionamento externo desses países diante da região. É a partir do entendimento do funcionamento do Estado e de características intrínsecas ao seu processo político, que é possível identificar atores presentes, expectativas e interesses que direcionam o regionalismo a uma trajetória específica, constituindo instituições regionais que visam a atender essas expectativas e interesses de maneira conjunta.

Tal modelo pretende identificar as diversas dinâmicas e interesses nacionais presentes

concomitantemente ao processo regional que, por sua vez, influenciam na atuação externa dos países sul-americanos no âmbito da integração e, de maneira mais relevante, no tema da infraestrutura regional. Apesar de haver uma visão geral da dinâmica política nacional na América do Sul diante da questão do regionalismo, uma análise mais detalhada do processo da formulação e influência da política externa na dinâmica regional será aplicada à participação brasileira nos processos de integração da infraestrutura regional na América do Sul, visto que o país foi o principal impulsionador do processo.

Em segundo lugar e partindo das reflexões do institucionalismo, do regionalismo comparado e das teorias de integração regional – apoiado em uma visão decolonial e construtivista – o **nível regional** dá espaço à compreensão da continuidade dos processos regionais no continente, que, mesmo durante períodos de crise regional, havendo impulsos para o retrocesso dos esforços existentes, demonstraram resiliência. No nível regional a análise se foca na institucionalidade dos processos regionais sul-americanos, partindo das expectativas, atores e interesses que, em um processo causal não linear, entre o avanço e o estresse do regionalismo na América do Sul, leva à diferentes cenários, desde a estagnação do processo regional até seu desmantelamento, como visto com a Unasul.

Por fim, e tendo como contribuição teórica os estudos de Economia Política Internacional e Regional, o **nível extrarregional** busca abranger a problemática da vulnerabilidade estrutural da região diante do sistema internacional, suscetível às pressões extrarregionais internalizadas de diferentes maneiras por cada país sul-americano. Diante dos múltiplos interesses e objetivos, que resultam em múltiplas instituições regionais, os países da região apresentam um cenário institucionalmente fragmentado. É nesse nível analítico que se busca compreender a participação de atores externos à região nos processos regionais, em especial a China, os Estados Unidos e a União Europeia.

2. 2. 1 Nível nacional

Partindo das contribuições dos estudos de Análise de Política Externa (APE) é necessário, em primeiro lugar, considerar suas limitações por serem direcionadas a objetos ou cenários específicos, primordialmente países desenvolvidos.

Uma das contribuições para o desenvolvimento do nosso modelo dentro do nível nacional são os estudos de Allison (1969) e Allison e Halperin (1972). Allison e Halperin (1972) propõem uma série de questionamentos que refletem o núcleo de perguntas que este

trabalho busca responder, considerando os indivíduos que compõem um governo e a interação deles como fatores determinantes para a tomada de decisão do Estado dentro de sua política externa. O primeiro questionamento adaptado para o modelo a ser desenvolvido aqui é: quais são os atores que participam da formulação da política externa do país em determinado tema? Em segundo lugar, o que determina os interesses desses atores? E, por fim, como os atores e seus interesses são incorporados no sistema para gerar decisões e ações governamentais? (Allison; Halperin, 1972).

No modelo de Allison (1969), entende-se que as ações de um governo são resultantes de uma barganha entre os atores ("*players*") posicionados hierarquicamente no governo, respondendo a circuitos regularizados e que são afetados por diferentes variáveis, em especial processos organizacionais e valores compartilhados (Allison, 1969). O que propomos aqui é ir além dessa concepção, uma vez que o modelo existente generaliza cenários de nações industrializadas e nosso foco está na América do Sul.

A América do Sul, apesar de ter uma história desarticulada, na medida em que cada processo de independência e consolidação do Estado teve suas particularidades – reflexo da própria heterogeneidade demográfica da região (diferentes instituições coloniais, civilizações indígenas preexistentes etc) –, compartilha fatores comuns na construção da estrutura institucional de cada Estado. Assim como discute O'Donnell (2011), há similaridades importantes que caracterizam as economias, estruturas de classe, as relações étnicas e o próprio Estado no subcontinente americano (O'Donnell, 2011).

A formação do Estado e da estrutura política na América do Sul define e limita os atores e suas funções no que se refere à formulação da política externa dos países da região. Nesse sentido, podemos identificar diferentes canais de interação entre os atores, cuja interdependência resulta em determinadas posturas internacionais dos Estados sul-americanos em um contexto específico.

Ademais, destaca-se que, para além de compreender a estrutura política individual de cada Estado da região, seus atores e instituições envolvidas, é necessário levar em consideração o tema que se está debatendo. Ou seja, a atuação do Poder Executivo, do Poder Legislativo e dos grupos de interesse refletem os diferentes níveis de interesse e poder de atuação destes, de acordo com a temática (acordos comerciais, infraestrutura, cooperação para a saúde, negociações sobre cultura, questões ambientais, entre outros).

Corroborando com os estudos de Milner (1997), depreende-se que a atuação dos atores governamentais e não governamentais em matéria de política externa se diferem de acordo com a temática, havendo diferentes demandas que vão direcioná-los a depender da percepção

destes sobre os custos e benefícios em se posicionar na questão.

Assim, como os atores domésticos podem demandar maior cooperação do Estado com outros Estados, na medida em que esses países se inserem e se abrem de maior modo para a dinâmica econômica internacional, essa demanda também é dirigida pela temática. Como exemplo, Milner (1997, p. 59, tradução nossa) discorre que "em áreas cujos benefícios domésticos brutos de um instrumento político são altos, haverá resistência para cooperar. Quando há o aumento das externalidades negativas desse instrumento político, os interesses em coordenar políticas irão aumentar"[24].

Dessa maneira, esse nível analítico buscou contribuir para a compreensão da formulação da política externa dos Estados sul-americanos, levando em consideração os principais atores, relações, canais de interação, limitações estruturais e condicionantes históricas possíveis (Imagem 1). A busca por constituir esse modelo se desenvolve diante da grande dificuldade de compreender os processos domésticos que influem no posicionamento externo dos países da região.

Incluir a compreensão das preferências dos atores domésticos se torna uma questão central para entender a maneira pela qual, através da política externa, os Estados se comportam diante de seus vizinhos e de instituições regionais por eles conformadas. Para isso, foca-se em três grupos de atores domésticos: o Poder Executivo (presidente ou chefe de Estado), o Poder Legislativo e os grupos de interesse. Esses atores, presentes no modelo analítico de Milner (1997), têm preferências políticas que refletem seus interesses, estes, por sua vez, que buscam maximizar dentro da dinâmica política nacional.

Para os atores políticos a maximização de seus interesses está relacionada aos ciclos eleitorais e a sua capacidade de manter-se no poder (reeleição). De maneira contrária, aos atores sociais a maximização de seus interesses diz respeito à maximização de seus ganhos econômicos (lucros) (Milner, 1997b).

Há, portanto, diferentes lógicas por detrás da busca pela maximização dos interesses desses atores. Essas estratégias coexistem e disputam entre si pela influência na atuação externa de um Estado e suas relações internacionais, impactando, consequentemente, na formulação de sua política externa. Ainda assim, de acordo com Milner (1997), tais preferências se estabelecem a partir de uma função de dois fatores: "[...] a área a ser considerada e o grau de integração da economia nacional na economia mundial"[25] (Milner,

---

[24] No original: "*In those areas where the net home benefits from a policy instrument are high, there will be resistance to cooperation. As a policy instrument's negative externalities grow, interest in coordinating polices will rise*" (MILNER, 1997, p. 59).

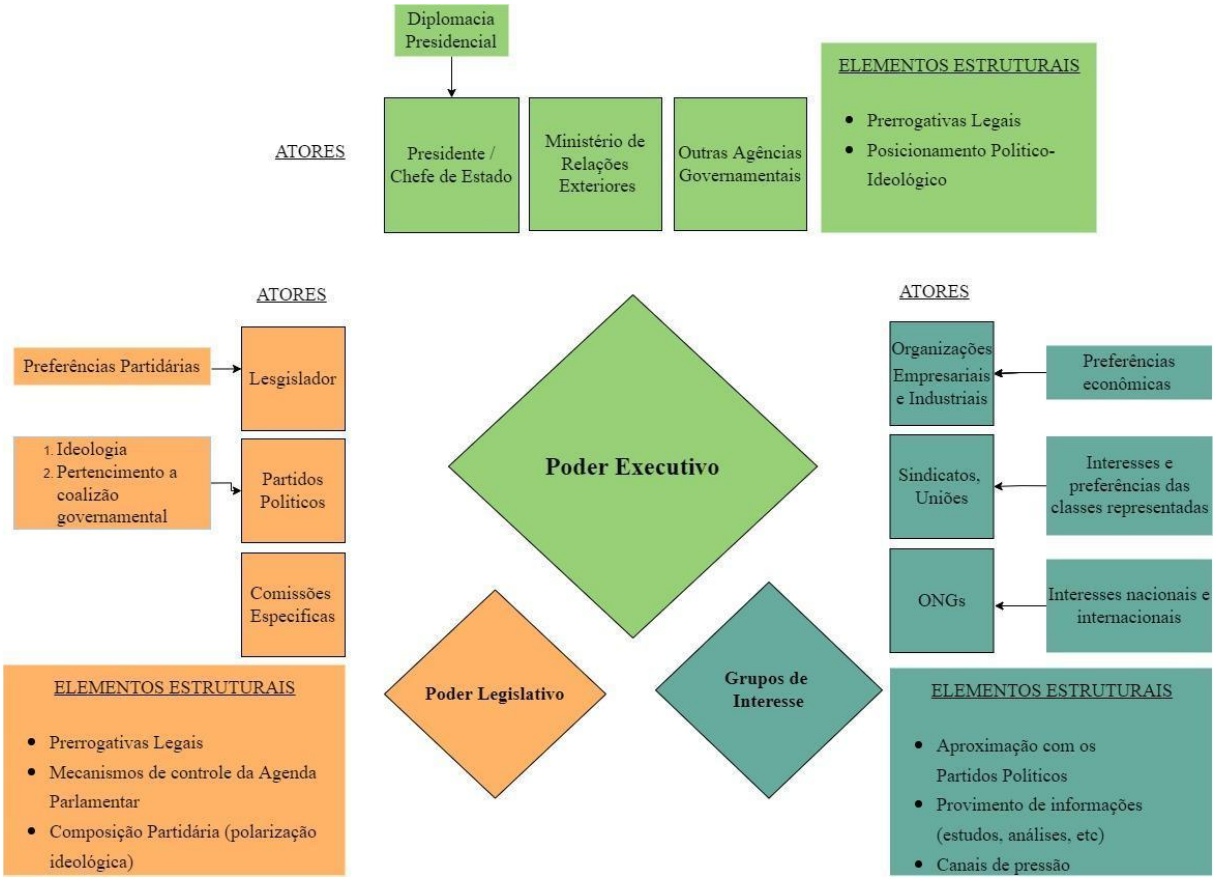
[25] No original: "[...] *the issue area being considered and the national economy's degree of integration into the*

1997, p. 65, tradução nossa).

De maneira complementar, a demanda de alguns atores por cooperação pode surgir na medida em que há mais abertura na economia desse Estado. Ainda assim, há outros fatores que influenciam no posicionamento e na formulação da política externa de um Estado, como a disputa de poder, em nível nacional, entre o Executivo e o Legislativo, assim como a própria estrutura institucional que possibilita a inserção das preferências domésticas nessa dinâmica (Milner, 1997). É a interação entre esses atores, dentro da estrutura política dos Estados latinos e sul-americanos, que determinam a maneira pela qual esses países cooperam regionalmente, ou direcionam esforços na construção de instituições regionais que garantam os interesses e preferências nacionais.

Além disso, vale ressaltar que apesar de serem três (3) os pilares centrais na formulação da política externa, em cada um deles há subdivisões e atores subjacentes, dentro das instâncias de poder decisório (ministérios, chanceleres, partidos políticos, sindicatos, confederações, ONGs, entre outros).

Imagem 1 – Modelo de Análise de Política Externa para a América do Sul



world economy." (Milner, 1997, p. 65).

Fonte: elaboração própria.

Esse modelo corrobora a identificação dos diferentes atores presentes, assim como a compreensão das múltiplas possibilidades de interações e dimensões de atuação para a formulação da política externa de um país específico, em um determinado momento. Por sua vez, considerando o grande número de atores presentes, o modelo pode ser usado a partir de fragmentos e recortes de acordo com o tema, país, e/ou período em que se está analisando. Utilizando-se o modelo de modo fragmentado é possível focar apenas nas partes da dinâmica ou atores presentes, que se busca compreender; porém, sem desconsiderar a existência dos outros agentes, canais de interação e pressão, que influenciam na política externa como 'produto final'.

Outrossim, é possível, diante de um tema específico dentro da agenda da política externa na América do Sul, elencar – de maneira estruturada - em cada país, em um período determinado, os atores e suas contribuições (interesses, preferências, posicionamentos etc) para a formulação da sua política externa, a partir de uma visão macro das disputas domésticas que foram levadas a cabo para essa agenda ou tema. E, a partir dessa visão geral, ser capaz, a posteriori, de compreender o poder decisório e de influência de cada pilar (Poder Executivo, Poder Legislativo e Grupos de Interesse) e seus sub-atores sobre a política externa. Ainda assim, como destacado na imagem, o poder decisório do Executivo é maior que o das outras instâncias - como reflexo do processo de construção do Estado nos países sul-americanos.

Em outras palavras, a realidade sul-americana, composta por inúmeros espaços e atores que interagem, demandam e pressionam as estruturas governamentais para sua atuação externa, pode ser compreendida através da identificação desses espaços, atores e canais de demanda e pressão. De acordo com o tema analisado, esses atores terão maior ou menor importância para a formulação de determinado posicionamento externo.

Vale ressaltar que a falta de transparência, que marcam tais dinâmicas sul-americanas não impede a compreensão do processo como um todo e é a partir dessa proposição que, no capítulo empírico do nível nacional, utilizamos o modelo para a compreensão da formulação da política externa na América do Sul, com destaque à política externa brasileira para a temática específica da integração da infraestrutura regional em diferentes períodos.

A partir desse modelo, o nível nacional tem como **argumento-primário**, testado ao longo deste trabalho, a seguinte afirmação: **os processos e disputas nacionais direcionam e redirecionam – através de um processo de reconsideração política – os esforços do país**

em determinado tema dentro do regionalismo.

2. 2. 2 Nível regional

Partindo das contribuições dos estudos institucionalistas, entende-se aqui as instituições como instrumento para a regulação e estruturação das relações entre Estados de uma mesma região. Dessa maneira, assume-se aqui a definição de instituições como "regras, normas e práticas que organizam e constituem relações sociais, sendo analisadas pelos seus papéis em criar restrições e oportunidades para a ação política, para a distribuição de poder político e para a formação de preferências políticas ao longo do tempo"[26] (Fioretos; Falleti; Sheingate, 2016, p. 22, tradução nossa).

Dentro dessa definição, as instituições internacionais/regionais tem como uma de suas funções a promoção e concretização de coalizões subnacionais e intrarregionais através da provisão de espaços de diálogo e comunicação direta e constante entre os participantes do arranjo. Nesse aspecto, as instituições "[...] garantem uma aproximação física, uma agenda de questões na qual as interações se desenvolvem, ademais de legitimidade para tais relações ocorrerem"[27] (Keohane; Nye, 1974, p. 41, tradução nossa).

Por sua vez, ao garantir esse espaço de interação, facilitando encontros presenciais entre atores e representantes de diferentes agências e unidades governamentais domésticas, as instituições regionais são instrumentos influenciados pelos atores envolvidos, como também influenciam a percepção dos mesmos. Ao depositar suas expectativas na institucionalidade criada, a percepção dos atores gera demandas não somente às instituições, mas também a outros atores, tanto políticas como técnicas. Nesse sentido, as instituições também são entendidas como oportunidades aos atores de se inserirem nas redes de comunicação estratégicas para não somente influenciar, como facilitar e participar de instrumentos de configuração de uma agenda regional.

Em outras palavras, apesar de serem dependentes dos governos para obtenção de recursos e de poderes de agência, as instituições, além de proverem esse espaço de diálogo, convergirem esforços e serem instrumentos de definição de uma agenda comum, se tornam

---

[26] No original: "*Understood as the rules, norms, and practices that organize and constitute social relations, institutions were examined for their role in creating constraints and opportunities for political action, in distributing political power, and in shaping political preferences over time.*" (Fioretos; Falleti; Sheingate, 2016, p. 22).

[27] No original: "[...] *the organization provides physical proximity, an agenda of issues on which interaction is to take place, and an aura of legitimacy*" (Keohane, Nye, 1974, p. 41).

agências relevantes as quais os governos "[...] podem se tornar dependentes para a obtenção de informações e para a coordenação política [...]"[28] (Keohane; Nye, 1974, p. 56, tradução nossa).

Como segundo aspecto importante do papel das instituições internacionais, Keohane e Nye apontam a atuação de suas burocracias – com interesses e objetivos próprios, definidos através da interação promovida em seu espaço. Como detentoras de informação e legitimidade, as burocracias internacionais "[...] podem ser vistas tanto como catalisadores quanto como membros potenciais de coalizões"[29] (*ibid*., p. 52, tradução nossa), dialogando não somente com os atores nacionais, mas também se aliando a grupos domésticos diante da lógica das disputas no nível nacional.

Assumindo também que o regionalismo e a região são construções artificiais (Malamud; Schmitter, 2007), as instituições servem a um propósito específico, marcando sua estrutura inicial, que, porém, vão se adaptando às percepções dos atores diante daquele processo e, consequentemente, geram novas demandas incorporadas à institucionalidade daquele arranjo, em um processo dinâmico e co-constituído (Checkel, 1999).

Partindo também das contribuições dos estudos de integração regional[30], compreender o processo regional implica entender que, apesar de ser necessário haver convergência de interesses e objetivos entre os Estados e suas elites nacionais para a criação de um mecanismo regional, o processo é dinâmico e os atores iniciais não são os únicos atores presentes na determinação das diretrizes e ações de tais mecanismos já em funcionamento (Niemann; Lefkofridi; Schmitter, 2019).

A partir dessas contribuições teóricas, entendemos as instituições regionais criadas na América do Sul como espaços que delimitam e influenciam a tomada de decisão dos atores presentes. Em outras palavras, a criação de instituições dentro do processo regional marca o intento dos atores presentes em regulamentar as relações, criar normas e regras que fortaleçam o compromisso destes com o arranjo regional.

Busca-se aqui dar luz a uma interpretação do regionalismo na América do Sul como um processo que responde a diferentes demandas existentes ao longo do tempo, que, porém,

---

[28] No original: "[...] *but the relevant agencies of governments may be dependent on them for information and for the policy coordination, by a legitimate system-wide actor, which is required to achieve their own objectives*" (Keohane; Nye, 1974, p. 56).

[29] No original: "*International secretariats can be viewed both as catalysts and as potential members of coalitions*; [...]" (Keohane; Nye, 1974, p. 52).

[30] Ainda que com ressalvas às teorias neofuncionalistas no âmbito do direcionamento das ações dos agentes à conformação de órgãos supranacionais, dinâmica mais presente no caso europeu, é necessário considerar o aspecto institucional dos mecanismos regionais e das consequências não intencionais geradas ao longo do processo.

através da institucionalização de características perenes na região[31], resultam no travamento de uma trajetória específica (*lock-in)*, que limita a capacidade das instituições regionais em responder a períodos de crises e mudanças.

Ao buscar analisar a institucionalidade dos mecanismos regionais na América do Sul, a visão decolonial e construtivista nos auxilia na compreensão da construção da região e de suas amarras coloniais, que refletem na estrutura governamental e no modo no qual os países atuam e se posicionam, ao cooperar uns com os outros. A priorização da autonomia, da nacionalidade e a própria centralização do poder decisório no Executivo fazem parte da estrutura histórico-social da América do Sul como espaço de resistência diante do Sistema Internacional.

Ademais, apesar dos Estados sul-americanos buscarem unir esforços através do regionalismo e da integração regional, diante de um sistema internacional assimétrico, mantém-se ao longo do tempo uma preponderância na escolha, por parte desses países, em sustentar mecanismos regionais com baixa institucionalidade, no qual a autonomia nacional é mantida em detrimento de um esforço coletivo regional (Neves, 2019a).

Afirma-se aqui, portanto, que os processos regionais no continente tendem a ser guiados por demandas específicas ao longo do tempo, priorizando o papel que a soberania e a autonomia tem para cada Estado, em detrimento da construção de um espaço regional mais autônomo e resiliente, como reflexo também de suas trajetórias históricas como um espaço de colonialidade e disputas por influência.

Ao olhar para sua trajetória histórica, é necessário retomar o enfoque na compreensão da estrutura e do funcionamento da instituição regional, enquanto espaço de convergência de expectativas, assim como de criação e promoção de normas e regras.

Nos primeiros impulsos do regionalismo no continente, entre os anos de 1960 e 1980, conhecido também como "velho regionalismo", os blocos regionais criados foram marcados por economias com um baixo nível de interdependência intra-bloco, no qual a convergência política não teve um papel determinante devido à importância dada aos interesses comerciais - traduzidos nos objetivos gerais de cada mecanismo. Uma vez que a maioria dos mecanismos tinha uma institucionalidade mínima, com pouca autonomia decisória, a manutenção desses espaços, mesmo diante do contexto político e econômico mutante, refletiu a consolidação ou

[31] Entre elas, destacam-se, novamente: o baixo nível de interdependência intra-bloco (Estay, 2018); a manutenção de uma institucionalidade mínima e flexível (Briceño Ruiz, 2014); baixa autonomia decisória (BORBÓN, 2019); poder decisório dos mecanismos regionais dependentes da atuação do Poder Executivo dos países sul-americanos e dirigido à proteção e à promoção da soberania e da autonomia nacional em detrimento da regional (Sanchez, 2015; Van Klaveren, 2013).

não das expectativas que originaram tais espaços, somado ao cumprimento das normas regionais estabelecidas no seu Tratado de origem.

Foi com o fim da guerra fria que deu-se início a uma nova dinâmica de interação com o mundo, a partir da descentralização do sistema internacional e do impulso das organizações regionais, nomeado, por sua vez, de "novo-regionalismo" (Fawcett, 2002). Nesse momento, houve o "[...] reconhecimento, por parte dos Estados, da inviabilidade de se adotar modelos econômicos fechados e de se utilizar do regionalismo como instrumento para a autarquia" (Prazeres, 2007, p. 94). Portanto, nos anos 1990, o regionalismo foi percebido como um instrumento para a inserção internacional dos países, uma ferramenta às novas estratégias dos Estados que, por sua vez, respondiam às novas demandas econômicas e sociais do período (Estay, 2018).

Essa nova onda de regionalismo se iniciou em um contexto de mudança na estrutura de poder internacional, tendo como ator principal os Estados Unidos, cujo papel foi de grande importância nos diferentes processos regionais no mundo, seja como participante ou como promotor de tais impulsos (Mansfield; Milner, 1999).

Dessa maneira, o que se caracterizou por "novo regionalismo" foi um processo cuja abordagem esteve atrelada à nova dinâmica da economia internacional e às tendências neoliberais em ascensão. Em outras palavras, o novo regionalismo marcou o "[...] abandono de intenções prévias ao caráter regional – com uma clara preferência por acordos de natureza bilateral ou composto por um número pequeno de países - e, como resultado, para além do comércio, a incorporação, em alguns casos, da questão da circulação do capital e de pessoas"[32] (Estay, 2018, p. 53, tradução nossa).

Outra característica que marcou esse novo impulso do regionalismo nos anos 1990 foi o direcionamento de acordos e promoção de políticas para maior e melhor inserção das economias nacionais no sistema econômico global. Nesse sentido, as economias em desenvolvimento tiveram no regionalismo um instrumento para implementar as estratégias globais de liberalização e abertura de suas economias, dando espaço à implementação de políticas dirigidas à exportação e à promoção de investimentos externos (Lawrence, 1996, *apud* Mansfield, Milner, 1999).

Em resposta às novas demandas nacionais, regionais e internacionais, portanto, o novo regionalismo trouxe uma nova "filosofia integracionista", cujos objetivos incluíam buscar

---

[32] No original: "[...] *the abandonment of previous intentions to give it a regional character—with a clear preference for agreements of a bilateral nature or for small groups of countries—and, as a result, that it looks beyond trade, adding, in some cases, the circulation of capital and people*". (Estay, 2018, p. 53).

caminhos para se enfrentar a globalização econômica e financeira, assim como o avanço de outros processos regionais ao redor do mundo. Nesse sentido, Briceño Ruiz (2007, p. 109, tradução nossa) aponta que o regionalismo se apresentou aos países latino-americanos também como um mecanismo para apoiar os Estados diante das "[...] novas condições de competitividade internacional e para atrair as inversões requeridas pela modernização tecnológica, que exige a nova concorrência"[33].

Através do relatório "O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: a Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade", publicado em 1994, a CEPAL prescreveu o regionalismo como política de desenvolvimento regional a partir de novas estratégias econômicas, definindo o impulso regionalista nos anos 1990 por "regionalismo aberto". De acordo com Briceño Ruiz (2007), esse novo momento de aproximação entre os países latino-americanos foi inovador na medida em que tentou abrir espaço para incluir a questão da transformação produtiva equitativa através das políticas de integração. Nesse aspecto a CEPAL teve um papel de grande importância ao traçar propostas que pudessem se dirigir à produtividade, conjugando os distintos setores nacionais e instituições presentes em cada país.

O regionalismo aberto, a partir dessas características, representou a criação de blocos regionais que permanecem até os dias atuais, como: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991; o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, inglês) em 1993; e a Comunidade Andina de Nações (CAN), em 1996 – a partir da reativação do Pacto Andino. Todos esses mecanismos tiveram, portanto, um mesmo direcionamento, um modelo de integração direcionado ao comércio com políticas de abertura econômica.

Como resultado dos êxitos e fracassos do período do regionalismo aberto, os anos 2000 marcaram um novo momento para o regionalismo na América do Sul, denominado por regionalismo pós-liberal (Sanahuja, 2009; Veiga; Ríos, 2007) ou pós-hegemônico (Riggirozzi; Tussie, 2012). O conceito de regionalismo pós-liberal caracteriza o período de meados dos anos 2000 até 2014, com o retorno da maior presença do Estado na formulação de suas relações exteriores, cujo marco é a reinserção das políticas de desenvolvimento e um menor foco na agenda comercial. Por outro lado, o conceito de regionalismo pós-hegemônico (Riggirozzi, Tussie, 2012) denomina também esse momento no qual os novos governos sul-americanos passaram a questionar a interferência dos Estados Unidos na região, enfocando na construção de uma governança regional exclusivamente latino-americana.

---

[33] No original: "[...] *las nuevas condiciones de competitividad internacional y para atraer las inversiones requeridas por la modernización tecnológica que exige la nueva competencia*". (Briceño Ruiz, 2007, p. 109).

Por sua vez, esse período de maior convergência política entre os governos da região, em vez de resultar em um único esforço conjunto, aprofundou ainda mais a fragmentação do subcontinente a partir da criação de diferentes propostas regionais que, através de diferentes objetivos e estruturas institucionais, dispersaram esforços. Tal movimento refletiu, nesse período, na continuidade do baixo compartilhamento de valores comuns entre os países da região, que resultam da priorização dos interesses nacionais em detrimento do caráter regional. Esse processo constituiu as diferentes iniciativas regionais dirigidas a satisfazer as expectativas e projetos nacionais de atores de poder na região, estabelecendo a sobreposição de propostas (Mijares; Nolte, 2018b) em um cenário fragmentado em diferentes projetos geopolíticos sub-regionais (Mijares; Ramírez, 2020).

Já a partir de meados dos anos 2010, viu-se a crise do ciclo pós-liberal, com o surgimento de um novo movimento de aproximação no continente. Uma vez mais, tais esforços objetivaram superar as limitações do período anterior. Entretanto, é nesse momento que a fragilização do espaço regional encontrou seu ápice, culminando na desconstrução e paralisação das institucionalidades criadas ao longo dos anos 2000.

O primeiro marco desse novo momento regional se deu com a criação da Aliança do Pacífico (AP), ainda em 2011, marcando a retomada das políticas e dinâmicas comerciais incentivadas durante o período do regionalismo aberto (Quiliconi; Herrera-Vinelli, 2019). Nesse momento os governos sul-americanos procuraram resgatar os princípios do livre comércio, apoiados em uma institucionalidade ainda menos "limitante" - do ponto de vista decisório, e mais flexível - diante das demandas cambiantes - que os modelos de integração propostos no período anterior (Mariano; Luciano; Santos, 2019).

Com a evolução gradual da crise do ciclo pós-liberal, o novo momento do regionalismo no continente foi marcado pelo desmantelamento da Unasul em 2019, sendo apontado seu substituto pelos novos governos de direita na América do Sul, o Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL).

De maneira mais aprofundada, Mariano, Bressan e Luciano (2021) apontam que "[...] a situação atual é caracterizada pela retração, conservadorismo e reduzido compromisso com as iniciativas regionais"[34] (Mariano, Bressan, Luciano, 2021, p. 1, tradução nossa). Nesse sentido, os autores denominaram o novo período de 'Regionalismo Líquido', caracterizando esse momento de maior fluidez nos arranjos e iniciativas regionais.

Por sua vez, e mantendo a lógica do regionalismo latino-americano (flexível,

[34] No original: "*[...] the current situation is characterized by retraction, conservatism and a reduced commitment to regional initiatives.*". (Mariano, Bressan, Luciano, 2021, p. 1).

intergovernamental, cujo foco se atém à manutenção da autonomia desses governos em detrimento de uma autonomia regional), o novo período reafirmou o direcionamento dos Estados da região em construir um espaço regional organizado por uma lógica de flexibilização, desregulamentação e liberalização (Mariano; Bressan; Luciano, 2021).

Nesse sentido, o ciclo atual do regionalismo marca relações instáveis, no qual os processos de cooperação e integração estabelecidos "[...] perdem sua habilidade de prover previsibilidade e confiança aos seus participantes, que começam a interagir em um contexto no qual limites e padrões são constantemente alterados ou, pelo menos, estressados"[35] (*ibid.*, p. 6).

Esses elementos e fatores que marcam os diferentes momentos de impulso do regionalismo no continente vão caracterizar o que parte da bibliografia de institucionalismo histórico denomina por antecedentes críticos.

Os antecedentes críticos são as características estruturais de um arranjo institucional, constituindo os fatores ou condições que precedem uma conjuntura crítica, esta, entendida aqui como um momento possível de mudança (Mariano; Guimarães; Neves, 2023; Capoccia, 2015). Por sua vez, considerar os antecedentes críticos é importante na medida em que eles limitam as escolhas dos atores presentes em momentos de possível mudança, ou seja, no qual há um relaxamento dos constrangimentos institucionais existentes, havendo maior capacidade de tomada de decisão por parte desses atores.

Quando há uma mudança das percepções e expectativas dos Estados em relação a um mecanismo regional do qual fazem parte e há condições que estressam a institucionalidade criada – possibilitando a mudança –, as opções de escolha para a construção de uma nova trajetória não são ilimitadas (Mahoney, 2001), estando delimitadas pelos antecedentes críticos daquela instituição.

Ao olhar para o regionalismo sul-americano, percebe-se que são seus antecedentes críticos, em seus diferentes momentos e contextos, que configuram a capacidade de suas instituições de reagir a crises e a contextos de mudança, assim como responder a novas demandas que surgem diante desses novos cenários. Ao mesmo tempo, são esses antecedentes - características do processo regional - que possibilitam a sua resiliência ao longo do tempo, seja de maneira positiva - na medida em que garantem continuidade aos processos regionais –, como de maneira negativa -, na medida em que impedem a superação de problemas

[35] No original: "[...] *lose their ability to provide predictability and confidence to the participants, who start to interact in a context in which limits and standards are constantly altered or, at the very least, stressed*" (Mariano; Bressan; Luciano, 2021, p. 6).

estruturais desses arranjos para alcançar os objetivos estabelecidos.

Em outras palavras, caracterizamos os **antecedentes críticos,** nesse contexto, como **as configurações institucionais que determinam a capacidade de resposta dos atores em contextos de mudanças e frente a novas demandas**.

Como principais configurações institucionais dos mecanismos regionais sul-americanos estão: a promoção (sustentada) de um **espaço de diálogo**; a **legitimidade** da instituição (como ator) em promover o conserto político entre o nível nacional (atores domésticos) e o nível regional (pares regionais); uma **liderança institucionalmente atuante**, reforçando o compromisso dos atores, provendo previsibilidade e confiança dos atores no arranjo (garantindo a concretização das expectativas); uma **burocracia atuante**, sendo responsável pelas atividades técnicas como a definição de agenda, podendo ser catalisadora de coalizões e garantindo uma memória institucional sobre o processo; **a provisão de informações** demandadas pelos Estados-membros sobre o processo regional e temas correlatos; e **autonomia decisória** (Tabela 1).

As instituições sul-americanas, projetadas para serem instrumentos das políticas e objetivos nacionais dos Estados da região, são estruturadas de maneira flexível, com uma institucionalidade baixa, na qual a autonomia decisória se consolida como uma característica de baixa presença, visto que possuem pouca ou nenhuma. Nesse sentido, reafirma-se, no âmbito da institucionalidade regional sul-americana, o predomínio da lógica nacional em detrimento do aprofundamento da lógica regional.

Ainda assim, ao ser o espaço de interação dos atores nacionais, as instituições regionais, para serem capazes de responder aos períodos de crises e mudanças, devem ter uma burocracia especializada que possa estimular o processo regional, respondendo a demandas técnicas. Entre os trabalhos técnicos protagonizados pelas burocracias está a definição da agenda regional que, a seu modo, tem o potencial de engajar os atores nacionais através da formação de coalizões que garantam os interesses desses atores na agenda a ser conformada. A burocracia presente e atuante é, não somente um instrumento para a manutenção de uma memória institucional do processo - que auxilia na mensuração de seus êxitos e fracassos –, como também um agente que provê as informações demandadas no nível regional e nacional através de estudos, relatórios, entre outros.

Por fim, tais características de média presença, dependem da existência de um espaço de diálogo contínuo e legitimado para que o conserto político ocorra e os Estados cooperem. Para isso, o regionalismo sul-americano, altamente dependente do papel do Estado e do Poder Executivo, demanda a existência de uma liderança dentro da instituição (Presidente,

Secretário-Geral etc), que reforce os compromissos dos atores envolvidos em longo prazo, sem o qual, se amplia a desconfiança e a crise das expectativas dos atores envolvidos de que os acordos firmados não serão cumpridos.

Tabela 1 – Os Antecedentes Críticos das Instituições Regionais na América do Sul

Configuração Institucional	**Presença** (alta, média, baixa)
Promoção de diálogo	Alta
Legitimidade	Alta
Liderança	Alta
Burocracia especializada	Média
Provisão de informações	Média
Autonomia decisória	Baixa

Fonte: elaboração própria.

A cristalização dessas configurações das instituições regionais da América do Sul resultam, em resumo, na capacidade institucional de sustentar as expectativas e demandas dos atores ali presentes, que, por sua vez, se traduz na legitimidade de responder a novos propósitos que surgem em períodos de crises e mudanças, tanto no nível nacional dos países, como regional e extrarregional.

Será a presença ou não dessas configurações na institucionalidade de um bloco ou mecanismo regional, em determinado momento, que resultará na capacidade de resposta da instituição diante de crises, levando-a a diferentes cenários, entre eles de retração, avanço, paralisação e até mesmo seu desmantelamento[36].

No caso da América do Sul, a capacidade de ação da instituição regional diz respeito à capacidade de garantir um espaço de negociação e barganha das preferências nacionais diante do sistema internacional, no qual os atores nacionais percebem o arranjo como um instrumento efetivo à promoção de suas vontades nacionais.

[36] Essa análise detalhada dos determinantes da resiliência das instituições regionais na América do Sul é realizada no Capítulo 4.

Sendo assim, o **argumento-secundário** que guia as discussões do nível regional é o de que **a estrutura institucional dos mecanismos regionais na América do Sul possuem uma baixa funcionalidade e, consequentemente, institucionalidade. Portanto, não garantem - por si só - a concreção das expectativas dos atores envolvidos, fazendo com que o processo regional seja guiado por situações específicas de cada contexto, impulsionando cenários de avanço ou cenários de retração do regionalismo.**

2. 2. 3 Nível extrarregional

Após analisar os fatores e condicionantes presentes no nível nacional e regional, que influenciam na trajetória do processo regional sul-americano, apresentamos o último nível analítico para a compreensão do regionalismo: o nível extrarregional.

Partindo das contribuições neofuncionalistas de Haas (1964; 2004), Schmitter (2010), e Schmitter e Lefkofridi (2016), entende-se que a integração regional perdura na medida em que os benefícios de se aproximar de seus pares regionais e cooperar (econômica, política e socialmente) se mantém maiores que os benefícios de não fazê-lo. Ou seja, quando as relações, sejam elas bilaterais ou multilaterais, com outros Estados, por fora do arranjo regional, forem mais vantajosas do que as negociações e relações estabelecidas através do espaço regional, os incentivos de se manter no arranjo diminuirão, estressando o processo de integração regional existente.

Ademais, quando se olha especificamente o caso europeu, atores internacionais extrarregionais podem ter um peso muito grande para o desenvolvimento do processo regional. De maneira geral, Malamud e Schmitter (2007) apontam que, apesar da integração regional se reafirmar como um processo endógeno, pode "[...] ser criticamente vulnerável a forças exógenas, especialmente em seus estágios iniciais"[37] (Malamud; Schmitter, 2007, p. 23, tradução nossa).

Levando em consideração o papel que os Estados Unidos da América (EUA) tiveram para o processo integrativo na Europa, os autores discutem que na América Latina, "[...] na qual a influência dos Estados Unidos tem sido tradicionalmente maior, como resultado da doutrina Monroe, a tolerância e cooperação dos EUA seriam essenciais para o sucesso de

[37] No original: "[...] *it can be critically vulnerable to exogenous forces, especially in its initial stages*." (Malamud; Schmitter, 2007, p. 23).

qualquer movimento dirigido à integração regional”[38] (ibid.). Ainda assim, desde os primeiros intentos de aproximação regional, os EUA demonstram apoio ou indiferença, não sendo um fator crítico no caso sul-americano. Entretanto, os autores destacam a importância de não haver confronto de vontades com a potência norte-americana (Malamud; Schmitter, 2007).

Por sua vez, um cenário no qual os atores sul-americanos percebam a relação custo/benefício do arranjo regional de maneira negativa, ao mesmo tempo em que há uma contínua pressão de atores externos para que se busquem alternativas e se expandam as relações extrarregionais, pode ocorrer uma conjuntura crítica no nível extrarregional. Nesse cenário o papel dos atores e pressões extrarregionais ganham maior relevância e poder de influenciar uma nova trajetória do regionalismo e, consequentemente, das instituições regionais.

Ao considerar o papel estratégico da América do Sul na geopolítica internacional, torna-se importante também observar as crescentes disputas econômico-comerciais e políticas entre as grandes potências internacionais no contexto recente. Em um contexto já marcado por uma maior instabilidade nacional e fragmentação institucional regional, as disputas de potências extrarregionais por uma maior presença e relações com os países sul-americanos se apresentam como um fator a mais de pressão e estresse para as iniciativas regionais existentes. Assim como discutem Luciano e Mesquita (2022), em alguma medida, em um contexto marcado pela competição entre grandes poderes, o poder em ascensão pode alavancar as iniciativas regionais. Entretanto, no longo prazo a rivalidade pode se intensificar e diminuir a autonomia do mecanismos regionais diante de uma maior influência e sobreposição de padrões desses países à região.

Considerando também os estudos de Hurrell (1995), parte-se da premissa de que as regiões e, portanto, os processos de integração e cooperação regional, não são imunes às pressões externas. Dessa maneira, através das lentes teóricas sistêmicas das relações internacionais, ampliamos o escopo analítico ao voltar-nos para a análise dos atores extrarregionais e da dinâmica político-econômica internacional como elementos que impactam e influenciam os níveis micro de análise, tanto regional, como nacional.

Destaca-se, portanto, “[...] a importância das estruturas políticas e econômicas mais abrangentes, nas quais os esquemas regionalistas são estruturados, e do impacto de pressões externas exercendo influência na região"[39] (Hurrell, 1995, p. 339, tradução nossa). No âmbito

---

[38] No original: “*In South America, where the influence of the US has been traditionally greater as an aftermath of the Monroe doctrine, the tolerance and cooperation of the US would be essential for the success of any movement toward regional integration*.” *(ibid*.).

[39] No original: “[...] *the importance of the broader political and economic structures within which regionalist*

das teorias sistêmicas, Hurrell (1995) aponta que o neorrealismo e as teorias que discutem a globalização e a interdependência estrutural são cruciais para compreender e enfatizar características do sistema internacional, que modificam ou limitam as ações dos atores nos outros níveis (regional e nacional), sendo importante incorporar no escopo de análise do nível extrarregional o impacto de mudanças econômicas e tecnológicas.

Considerando também as contribuições teóricas da Economia Política Internacional (EPI) da América Latina (Prieto, 2020; Quiliconi; Rhon, 2021; Vivares, 2018a), é necessário compreender as relações internacionais dos Estados latino e sul-americanos dentro da sua trajetória histórica e, portanto, de sua estrutura econômica e consequente posicionamento na economia global - como Estados subdesenvolvidos -, com instituições públicas limitadas e, muitas vezes, ineficientes.

A construção da ideia de América Latina está associada à construção geosocial das "Américas" (Quijano; Wallerstein, 1992), que, durante o século XVI, foi estabelecida como um processo constitutivo da formação do sistema-mundo moderno. O nome "Américas" surgiu em 1507 em referência ao "Novo Mundo" (Farret; Pinto, 2011), este estabelecido a partir de quatro pilares: colonialidade, etnicidade, racismo e a própria conceitualização do "novo" (Quijano; Wallerstein, 1992). De maneira mais pontual, a colonialidade representa a criação de estados interligados a partir de um sistema interestatal hierárquico, no qual em sua base estão as colônias. A partir desse entendimento, Quijano e Wallerstein (1992, p. 550, tradução nossa) apontam que mesmo após o fim do status de colônia, a colonialidade permanece "[...] na forma de uma hierarquia sócio-cultural de Europeus e não-Europeus"[40] .

Tal hierarquia regeu não somente as regras de estruturação do sistema mundial, como também impôs regras para a interação entre os Estados. Foi através da independência dos países das "Américas" que tais territórios puderam exercer seu caráter de Estado, sendo marcados por um sentimento comum de nacionalismo. Entretanto, ainda como apontado pelos estudiosos da área, a independência desses países, no início do século XIX, ainda que tenha possibilitado a incorporação desses Estados na hierarquia do sistema internacional, não desfez a colonialidade intrínseca ao próprio processo histórico ao qual haviam passado (Quijano; Wallerstein, 1992).

Assim como discutem Quiliconi e Rhon (2021), compreender a América Latina implica compreender seu subdesenvolvimento, assim como as razões sistêmicas e estruturais

---

schemes are embedded and the impact of outside pressures working on the region." (Hurrell, 1995, p. 339).

[40] No original: "[...] *in the form of a cosio-cultural hierarchy of European and non-European*" (Quijano; Wallerstein, 1992, p. 550).

para a inserção da região de maneira assimétrica e limitada no sistema internacional. Ao incorporar elementos da teoria da dependência, a perspectiva da EPI latino-americana dá a devida relevância para a relação entre agentes (atores e estruturas dos Estados) e a estrutura internacional (o poder político e econômico do resto do mundo).

Dessa maneira, a escola crítica e latino-americana de EPI[41] contribui para a discussão do nível extrarregional na medida em que incorpora a integração econômica e o regionalismo como variáveis chave na defesa da autonomia e da inserção internacional simétrica, para responder às pressões e interesses extrarregionais. Como exemplo, Vivares e Dolcetti-Marcolini (2016) defendem que o regionalismo latino e sul-americano não podem ser reduzidos aos aspectos puramente comerciais ou de integração institucional formal, mas sim ser compreendido através de seu papel diante das transformações sócio-econômicas e políticas no continente, desde aspectos de desenvolvimento, como da estrutura do Estado, até mesmo da incorporação das forças sociais nessa dinâmica.

De acordo com os autores, a diversidade de projetos regionalistas no continente é "[...] uma expressão de rupturas ligadas a importantes mudanças estruturais e superestruturais inseridas em histórias específicas da América Latina – mudanças que não devem ser subestimadas"[42] (*ibid*, p. 5, tradução nossa). Dessa maneira, compreender o regionalismo diante das limitações estruturais da região, como sua dependência dos países centrais, cujas economias são desenvolvidas, nos permite também compreender as limitações e/ou capacidades dos processos regionais em responder ou lidar com maior pressão e interesse de atores como os EUA, a China e a UE na região.

Tais pressões, processadas internamente pelo Estado (em suas diferentes instâncias institucionais e pelos atores nacionais), vão gerar demandas que, por sua vez, resultarão em diferentes respostas nacionais diante desse estímulo inicial (pressão).

Dessa maneira, o nível extrarregional compreende o papel dos atores extrarregionais no processo do regionalismo sul-americano através da pressão que esses exercem nas estruturas nacionais dos países da região. Como colocado anteriormente, os países da América do Sul são subdesenvolvidos, os quais buscam no regionalismo um instrumento para melhor se inserirem no Sistema Internacional. Por sua vez, quando as pressões externas à região aumentam, a percepção dos atores quanto aos custos e benefícios do arranjo regional podem se estressar, gerando novas demandas ao Estado que, por sua vez, poderá se aproximar mais

---

[41] Para saber mais ver: Prieto (2020), Quiliconi e Rhon (2021) e Vivares e Dolcetti-Marcolini (2016).

[42] No original: "[...] *an expression of deeper ruptures linked to important structural and super-structural changes embedded in specific Latin American histories – changes that should not be underestimated*" (Vivares; Dolcetti-Marcolini, 2016, p. 5).

dos atores extrarregionais ou fortalecer sua atuação nos mecanismos regionais, dos quais faz parte.

Esse processo de identificação das pressões externas e a internalização das mesmas nas estruturas e atores nacionais é definido por Hurrell como 'socialização coercitiva' (*coercive socialization,* em inglês). Por si só o conceito de socialização pode ser definido como "[...] o processo de indução dos atores às normas e regras de uma determinada comunidade"[43] (Zürn; Checkel, 2005, p. 1046, tradução nossa). Quando somado ao elemento de coercividade, o conceito de 'socialização coercitiva' "[...] descreve maneiras nas quais a interação dentro de um sistema internacional altamente desigual leva à adoção e incorporação de ideias, normas e práticas externas"[44] (Hurrell, 2004, p. 53, tradução nossa). Ou seja, a desigualdade e assimetrias entre atores faz com que normas e regras sejam assimiladas coercitivamente como reflexo do jogo de poderes das RIs.

Esse processo de internalização de ideias, normas e práticas externas gera, por parte dos atores nacionais, uma demanda pela reavaliação de suas opções políticas, revisão das estruturas organizacionais existentes e, diante de um contexto de mudança institucional, estimula-se o estabelecimento de um espaço de barganha entre a sociedade e o Estado (Hurrell, 2004).

No caso dos estímulos regionais, essas pressões trazem luz à diversidade de atores presentes nas relações internacionais, no qual o Estado não é o único ator. Por sua vez, é necessário compreender que o processo de aproximação regional impulsionada pela questão econômica tem como seus motores centrais as "[...] políticas e preferências de companhias transnacionais, no qual a política da integração econômica regional necessita ser compreendida em termos da convergência de interesses entre o Estado, as elites e firmas em resposta às mudanças estruturais na economia mundial"[45] (Hurrell, 1995, p. 347, tradução nossa).

O modelo proposto (Imagem 2), portanto, propõe compreender o contexto internacional e os atores extrarregionais como forças que, através da interação dentro do sistema internacional e da estrutura econômica particular dos Estados da região, influenciam e impactam as decisões e direcionamentos dos países da América do Sul de maneira conjunta.

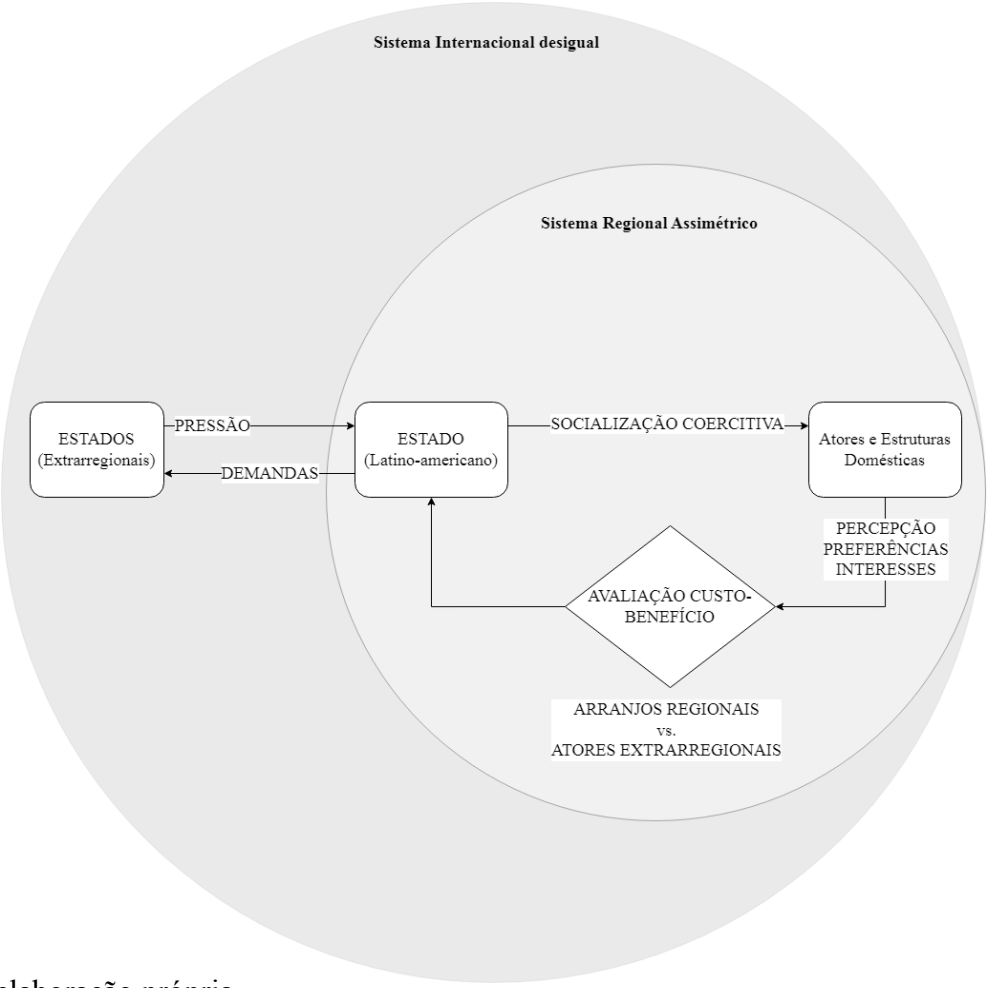
---

[43] No original: "[...] *socialization is the process of inducting actors into the norms and rules of a given community*" (Zürn; Checkel, 2005, p. 1046).

[44] No original: "*Coercive socialization describes the ways in which interaction within a highly unequal international system leads to the adoption and incorporation of external ideas, norms, and practices*." (Hurrell, 2004, p. 53).

[45] No original: "[...] *the policies and preferences of transnational companies, and the politics of regional economic integration needs to be understood in terms of a convergence of interest between state, elites and firms in response to structural changes in the world economy.* (Hurrell, 1995, p. 347).

Imagem 2 - As Pressões Extrarregionais na América do Sul



Fonte: elaboração própria.

Por fim, o **argumento-terciário,** que guia as discussões do nível extrarregional, defende que **a região sul-americana, como espaço assimétrico e subordinado dentro do SI, é um espaço vulnerável às pressões extrarregionais.** Ao socializarem as pressões extrarregionais, os Estados sul-americanos estimulam um processo de reavaliação da política interna que resulta na mudança da atuação dos atores domésticos diante dos processos de aproximação regional (tanto positiva, como negativamente)**.**

2. 2. 4 Um modelo de análise baseado em uma 'tripla interdependência': o Estado, as instituições regionais e as pressões extrarregionais

Propõe-se compreender o regionalismo sul-americano como um processo conformado

por fatores, pressões e demandas nacionais, regionais e extrarregionais, de maneira articulada e interdependente. Dessa maneira, este trabalho se desenvolve guiado por um **argumento central,** resultado da soma dos três argumentos presentes em cada nível analítico. **Os processos regionais são mais resilientes à períodos de crise e mudanças quando: a. os atores nacionais demandam maior aproximação regional** - considerando que a região é um ambiente favorável para atender às suas expectativas -; **b. há uma estrutura institucional que propicia a construção de consensos entre os atores participantes;** e **c. as pressões extrarregionais demandam uma uma maior coesão e convergência regional** - para atender as demandas nacionais e regionais geradas a partir da socialização dessas pressões.

Sendo assim, o estudo em três níveis apresenta um modelo geral para a compreensão do regionalismo sul-americano, como um processo causal que responde aos interesses e às pressões internas e externas dos atores envolvidos, sendo a institucionalidade regional o espaço de menor autonomia para tomar decisões e responder às demandas diante de momentos de crise e de instabilidade no âmbito da coesão político-econômica existente.

Reforça-se aqui que o regionalismo não é um processo linear, composto por ciclos de decisão, no qual os atores inseridos nos diferentes mecanismos existentes, de maneira dinâmica e recursiva, reconsideram sua participação dentro dessas instituições. Nessa dinâmica há momentos de maior incentivo e esforços conjuntos, assim como de retração e críticas, podendo resultar em cenários de paralisação, retrocessos e até mesmo abandono de uma instituição regional existente.

Diante da limitação da autonomia decisória dos mecanismos regionais sul-americanos, a principal chave à capacidade de resiliência desses espaços diante de crises e períodos de mudança é a percepção dos atores nacionais. Em um processo que Schmitter (2009) denomina por ‘reconsiderações políticas’, as percepções dos atores sobre o impacto dos processos regionais - diante das suas estratégias e preferências nacionais - entram no cálculo de seu interesse em permanecer naquele arranjo (Schmitter, 2009).

Desde os primeiros impulsos regionais no continente vê-se, em sua trajetória no tempo, a modificação das percepções e expectativas dos atores nacionais em relação aos acordos e instituições regionais constituídos. Tais modificações, por sua vez, refletem nos diferentes períodos de impulsos ou retração desses Estados, em relação a esses espaços institucionalizados.

Por sua vez, o resultado desses momentos de 'reconsiderações políticas' se potencializa em mecanismos cuja institucionalidade está diretamente correlacionada às vontades dos Estados - em um caráter intergovernamental -, flexível e gradual.

Como um elemento duradouro da dinâmica política internacional (Mansfield; Milner, 1999), o regionalismo é um processo cíclico de impulso e retração, continuidades e mudanças (Briceño-Ruiz; Puntigliano, 2020), condicionado pela sua estrutura e trajetória institucional, assim como pelas expectativas, percepções e interesses dos atores envolvidos, que reagem às diferentes pressões e influências de atores externos.

Em um contexto de recorrente instabilidade política e socioeconômica, a dinâmica aqui observada se inicia com a demanda por cooperação e integração no âmbito regional por atores estatais e não estatais latino e sul-americanos. Entretanto, destaca-se que essa demanda não é espontânea, mas sim gerada em resposta às pressões e influências externas sofridas por esses atores.

Assim como reflete Hurrell (1995), o regionalismo na América Latina sofre influência de "[...] crescentes pressões de poder dirigidos a convergir políticas econômicas para atrair investimentos externos e tecnologia em busca de competir em um mercado internacional cada vez mais competitivo"[46] (Hurrell, 1995, p. 2, tradução nossa), denominando o fenômeno da 'socialização coercitiva', anteriormente mencionado, que interconecta os níveis nacional e regional ao nível extrarregional neste modelo.

Tais pressões e influências resultam na aproximação dos países latino e sul-americanos, refletindo o surgimento de demandas em diferentes setores: político, econômico, comercial etc, que desencadeiam um impulso - por parte dos Estados - de criar arranjos e instituições visando a atender essas demandas e interesses nacionais, vendo o espaço regional como instrumento de suas políticas externas. Criadas em um momento de convergência de expectativas e interesses entre esses atores, as instituições regionais na América do Sul se estruturam a partir de três elementos centrais intrínsecos a esse processo cíclico: o caráter intergovernamental, a flexibilidade institucional e o respeito à soberania nacional.

Ao reproduzir esses elementos, característicos do próprio processo de construção da América Latina, como um território independente (Briceño Ruíz; Rivarola, 2021), criam-se instituições vulneráveis às mudanças de contexto, expectativas e interesses, sempre dependentes das vontades dos governos em poder (Gratius, 2020). Uma vez mais defende-se que, ao contrário do caso Europeu, na América Latina o que garante continuidade ao processo regional não é a autonomia institucional *per se*, pois esta não está presente, mas sim os

[46] No original: *"[...] increasingly powerful pressures towards the convergence of economic policies in order to attract foreign investment and technology and in order to compete in ever more closely-linked and increasingly competitive marketplace."* (Hurrell, 1995, p. 2).

interesses e atores estatais e não estatais que sustentam aquele arranjo.

Partindo do entendimento de Hall (2016), no qual as instituições conectam atores na medida em que estas refletem e são dependentes das expectativas que convergiram em sua criação, as instituições regionais também podem ser entendidas como produto de coalizões sociais. Dessa maneira, os mecanismos regionais "[...] persistem apenas na medida em que mantém uma ampla coalizão de apoio, mesmo se a composição da coalizão mudar ao longo do tempo"[47] (Hall, 2016, p. 60, tradução nossa).

Por sua vez, e de modo correlacionado ao processo de 'reconsiderações políticas' das expectativas e interesses que sustentam um arranjo regional, está o processo de formação das coalizões que, através de suas demandas, impulsionam a criação de instituições regionais. Assim como discute Hall (2016), com base nos estudos de Offe e Wiesenthal (1986), a formação de coalizões se realiza através da reinterpretação dos interesses desses atores no tempo, que os levam a unir esforços e recursos de poder dirigidos a estabelecer um projeto comum e garantir que seus interesses, visões e expectativas sejam atendidas.

Ainda sobre o papel das coalizões na trajetória do regionalismo latino-americano, é necessário considerar as mudanças nos interesses desses atores que, como aponta Hall (2016, p. 60, tradução nossa), está ligada à "[...] percepção de interesses econômicos que surgem das mudanças no mundo material"[48]. Dessa maneira, essa dinâmica cíclica responde à percepção desses atores de coalizão sobre a capacidade das instituições ou arranjos regionais criados para atender seus interesses, impactando, através de suas práticas e decisões, na conformação da trajetória dessas instituições e, consequentemente, suas características - os antecedentes críticos.

Em resumo, "essa perspectiva revela como a imaginação política de uma era em particular pode deixar marcas na história, uma vez que as instituições que emergem de visões de mundo e contextos de decisão em uma conjuntura específica, estruturam práticas nos períodos subsequentes"[49] (Hall, 2016, p. 62, tradução nossa).

Portanto, e de acordo com as contribuições do estudo de Ferreira (2021), as mudanças institucionais são possíveis diante da insatisfação dos atores com alto poder relativo de decisão, que conformam a coalizão de sustentação do arranjo ou quando todos os atores

---

[47] No original: *"[...] persist only as long as they retain an ample supporting coalition, even if the composition of that coalition changes over time."* (Hall, 2016, p. 60,).

[48] No original: *"[...] on the assumption that actors are motivated by perceptions of economic interest that emerge from changes in the material world.". (ibid.*)

[49] No original: *"Moreover, this perspective reveals how the political imagination of a particular era can leave its mark on history, as the institutions that emerge from the worldviews and context for decision-making at a particular conjuncture go on to structure practices in subsequent periods."* (Hall, 2016, p. 62).

presentes têm a percepção de que seus interesses e expectativas já não são mais atendidas naquele espaço por eles construído.[50]

Por fim, todos esses elementos compõem o processo dinâmico do regionalismo sul-americano de impulso e retração, continuidades e mudanças, no qual os interesses e atores que sustentam aquele processo regional estão em constante mutação, agindo e reagindo diante da capacidade daquele arranjo regional em garantir as expectativas ali depositadas.

Propõe-se, portanto, compreender o regionalismo no continente como um processo causal, em uma trajetória dependente que resulta no travamento (*lock in*) de características que, ainda que garantam resiliência do estímulo cooperativo no longo prazo, também o vulnerabilizam.

Na Imagem 3 é ilustrada a conjunção dos três níveis analíticos propostos, cada qual embasado em diferentes contribuições teóricas, sendo o ecletismo analítico central para a união dessas perspectivas no intuito de compreender o regionalismo sul-americano. Na ilustração, a cadeia de causalidade detalha um processo entre uma causa, gerada por **ações** (em verde) de **atores específicos** (em lilás), que estimulam as ações subsequentes de outros atores e levam a um resultado particular (o estresse do regionalismo sul-americano), que pode gerar - cada qual em seu momento específico - um impulso ou retrocesso do regionalismo no continente, refletindo também em suas instituições regionais. Tal processo ocorre dentro de um contexto específico no tempo, visto que é uma dinâmica que se repete, sendo possível compreender os diferentes momentos de impulso e/ou retração do regionalismo na América do Sul.

Ao propor tal modelo teórico-metodológico para compreender o regionalismo sul-americano como um processo causal no espaço-tempo, busca-se trazer luz aos principais mecanismos de funcionamento desse processo, assim como dos atores ali presentes (em todos os níveis: nacional, regional e extrarregional). O modelo busca contribuir para os estudos do regionalismo focado no entendimento desse processo causal, ou seja, nos mecanismos e atores que fazem com que tal arranjo aja ou reaja de determinada maneira em um contexto específico. Troca-se a lente analítica para entender o como e o porquê dos entraves e limitações dos espaços regionais em alcançar seus objetivos e resolver problemas transfronteiriços de maneira conjunta.

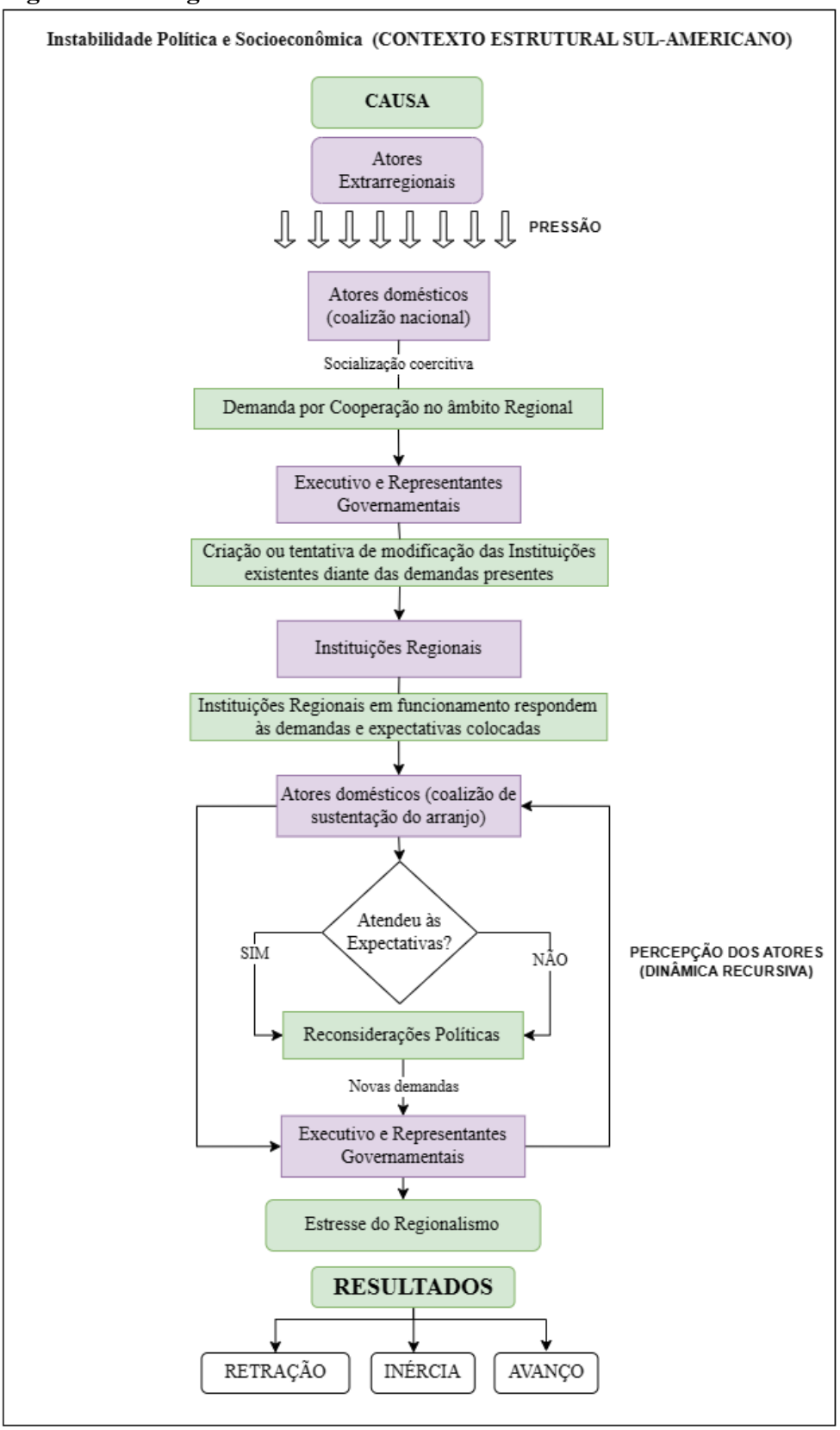
Por sua vez, para testar o modelo proposto, ao longo dos próximos capítulos, este

---

[50] Neste estudo não temos como foco analisar as mudanças institucionais. Para maior compreensão dessa discussão, recomendamos a leitura de Ferreira (2021), no qual ele apresenta os determinantes para mudanças institucionais em contextos de Conjuntura Crítica.

trabalho traz contribuições empíricas, cada uma em seu nível analítico, conforme iniciativas para a integração da infraestrutura regional na América do Sul.

Imagem 3 - O Regionalismo Sul-Americano: uma análise em três níveis



Fonte: elaboração própria.

2. 3 Métodos e técnicas de pesquisa

Ao revisitar os estudos sobre o regionalismo sul-americano, assim como os documentos fundacionais dos diversos mecanismos regionais criados no continente desde os anos 1960, foi possível identificar características comuns e perenes nos estímulos de cooperação e de integração da região. Tais características, já mencionadas, para além de conduzir o processo de aproximação dos governos nacionais, determinam, em longo prazo, a institucionalidade dos mecanismos criados, condicionando suas capacidades e limitações frente às demandas e expectativas nacionais.

Dessa maneira, um estudo inicial focado na revisão bibliográfica sobre o tema e na análise dos documentos, atas, e arquivos oficiais dos mecanismos regionais, que detalham seu funcionamento e estrutura institucional, possibilitou a construção dos três níveis analíticos interdependentes e interconectados que representam as especificidades encontradas para o caso sul-americano. Ainda assim, partiu-se de premissas teóricas já existentes que, ao incorporar as características e especificidades da região, tem suas contribuições explicativas ampliadas.

Por sua vez, e antes de listar algumas das técnicas de pesquisa utilizadas para o desenvolvimento deste trabalho, por que realizar um estudo de caso? Em primeiro lugar, compreender o regionalismo e o processo de integração regional implica identificar e entender os atores de interesse através dos mecanismos de cooperação e integração regional. Na perspectiva da Integração Diferenciada (*Differentiated Integration*), os atores envolvidos no processo regional buscam consolidar suas preferências através da institucionalização dos esforços regionais - sendo estas, diferentes para cada tema (saúde, agricultura, comércio, industrialização, políticas públicas, infraestrutura, meio ambiente, entre outros) (Leuffen; Rittberger; Schimmelfennig, 2013).

Partindo da premissa na qual as preferências e expectativas dos atores de interesse, que impulsionam o processo regional, são diferentes para cada tema discutido, é necessário primeiro compreender a lógica do regionalismo sul-americano, que se apresenta resiliente ao longo do tempo, mesmo que vulnerável. Em segundo lugar, ao compreender a lógica geral do processo regional, é importante entender como essa lógica se aplica a um determinado tema, visto que há divergências.

Ao considerar que vários dos Conselhos Temáticos da Unasul tiveram seus trabalhos paralisados ou descontinuados (ex. o Conselho de Defesa Sul-Americano e o Conselho de Saúde Sul-Americano), tem-se nas iniciativas para o desenvolvimento da infraestrutura regional um caso que teve continuidade apesar da inatividade do bloco. Nesse sentido, a IIRSA/COSIPLAN, como espaço de estímulo dos esforços regionais para o investimento em infraestrutura na América do Sul, apresentou maior resiliência diante da conjuntura crítica regional que levou ao desmantelamento da Unasul. Os esforços para o desenvolvimento da infraestrutura foram continuados através de diferentes níveis de atuação a serem aqui discutidos (nacional, regional e extrarregional).

Em sua definição, Gerring vê o estudo de caso como um estudo aprofundado (*in depth study*) de uma única unidade (um fenômeno relativamente limitado) no qual o objetivo é trazer luz às características de uma classe maior de fenômenos semelhantes (Gerring, 2016). Dessa maneira, o estudo de caso como metodologia permite realizar uma análise aprofundada sobre o tema da infraestrutura regional, que contribua à compreensão em maior escala da lógica do regionalismo sul-americano, este entendido como um espaço de disputa de diferentes interesses e preferências, regido de acordo com o tema e atores presentes.

Ademais, esta pesquisa propõe ser uma contribuição qualitativa para os estudos de regionalismo, tendo no estudo de caso sobre a integração da infraestrutura sul-americana seu maior aporte, através da organização de dados empíricos sobre o tema, que ainda é escasso na área das RI. Através da coleta e organização de dados de fontes primárias, entre elas: BID, CAF, FONPLATA, BNDES, Banco Mundial, Instituto para a Integração da América Latina e o Caribe (INTAL) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)[51], INFRALATAM[52], *Global Infraestructure Hub* – G20[53], BICECA[54], Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) através do CEPALSTAT[55] e dados da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)[56], e fontes secundárias, como a base de dados *China's Overseas Development Finance,* da Universidade de Boston, apresenta-se um quadro geral dos investimentos em infraestrutura na América do Sul durante o período de crise e instabilidade político-econômica entre 2014 e 2022.

Apesar da existência de várias fontes primárias, muitos dados são dispersos ou incompletos, tendo sido necessário, em grande parte, a realização de uma coleta de dados

[51] Para saber mais acesse: <https://www.iadb.org/es/intal>.
[52] Para saber mais acesse: <http://infralatam.info>.
[53] Para saber mais acesse: <https://www.gihub.org/>.
[54] Para saber mais acesse: <http://www.bankinformationcenter.org/regions/latin-america/biceca/>.
[55] Para saber mais acesse:<https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/AcercaDe.asp?idioma=i >.
[56] Para saber mais acesse: <https://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx >.

manual para organizar e complementar as informações disponíveis. Tal complementação foi realizada através de pesquisa em jornais de destaque dos países sul-americanos e dos sites dos Ministérios responsáveis pelas diferentes obras de infraestrutura em andamento na IIRSA/COSIPLAN.

Por sua vez, foram estruturadas e realizadas entrevistas online como método de pesquisa complementar para ampliar o detalhamento dos dados coletados. A partir das entrevistas realizadas, foi possível expandir a compreensão sobre a percepção e expectativas nacionais a respeito dos mecanismos regionais no continente, assim como das oportunidades e desafios para o desenvolvimento da infraestrutura regional na América do Sul. Através de consulta às atas e listas de presença das reuniões da IIRSA e do COSIPLAN, entre 2000 a 2017, foi possível registrar mais de 800 participações de representantes dos 12 países sul-americanos e mais de 300 participações de representantes de instituições multilaterais regionais, como o BID, a CEPAL, a CAF, entre outros.

Em um primeiro momento foram selecionados aqueles que tinham uma participação relevante - seja pelo longo período de participação, como pelo cargo de representação nacional que ocuparam dentro da IIRSA/COSIPLAN. No total foram selecionados 49 representantes nacionais e 21 representantes de instituições multilaterais a serem entrevistados. Dessas 70 pessoas selecionadas foi possível encontrar um e-mail ou contato atualizado de apenas 20 representantes, tendo conseguido mais 5 contatos a partir da indicação de um dos entrevistados. Dos 25 e-mails registrados, foi possível entrevistar 18 participantes da dinâmica IIRSA/COSIPLAN, sendo: 1 representante da Bolívia; 2 representantes do Brasil; 2 diretores do BID-INTAL; 2 funcionários do BID da Secretaría Técnica da IIRSA; 2 representantes do Paraguai; 1 coordenador da IIRSA pelo BID-INTAL; 1 funcionário da CAF; 1 consultor internacional da Booz Allen & Hamilton que participou do estudo que deu origem ao projeto IIRSA; 1 representante do Equador; 1 representante do Chile; 1 representante da Venezuela; 2 representantes do Peru; e 1 representante da Guiana. No entanto, ficaram de fora da nossa análise as contribuições de representantes da Argentina, Colômbia, Suriname e do FONPLATA[57].

As entrevistas foram gravadas através do Google Meet, com autorização dos

[57] Para cada caso, houve uma dificuldade diferente. No caso dos representantes da Colômbia e do Fonplata, os e-mails estavam desatualizados e não foi possível fazer contato com nenhum responsável no tema. No caso da Argentina, as principais participantes da dinâmica IIRSA/COSIPLAN preferiram se abster das entrevistas. Já no caso do Suriname, os representantes do país que trabalharam na dinâmica e tinham o conhecimento da participação do mesmo na iniciativa haviam falecido, sendo que representantes do Ministério de Relações Exteriores do Suriname apontaram que não haveriam outras pessoas com conhecimento histórico da participação do país na IIRSA/COSIPLAN para entrevista.

entrevistados e transcritas com o auxílio do Software Sonix. Após a transcrição, os arquivos foram revisados em conjunto com os entrevistados, codificados e analisados. Destaca-se aqui que todos os trechos das entrevistas utilizados na tese foram mantidos em seu idioma original para evitar qualquer desvio do sentido dado pelos entrevistados em suas falas.

Por fim, durante o período de estágio no exterior[58] utilizou-se também da metodologia de Observação participativa (*Participant Observation*, em inglês) na qual pude estar imersa nas atividades burocráticas e cotidianas dos agentes e representantes dos órgãos da União Europeia - em especial da Comissão Europeia.

Entre os dias 21 e 22 de junho de 2022, a Comissão Europeia organizou a 16.ª Jornada Europeia de Desenvolvimento (*European Development Days*, EDD), uma conferência para fomentar a discussão, o networking e a cooperação entre a UE e as outras regiões do globo. O tema da 16ª EDD foi a estratégia Global Gateway, reunindo jovens líderes, presidentes, primeiros-ministros, ministros, representantes do setor privado, instituições multilaterais, bancos, entre outros, para ouvir e discutir a participação europeia no investimento para o desenvolvimento de infraestrutura no globo.

Através da observação participativa, como metodologia qualitativa, foi possível acompanhar as discussões dos agentes governamentais e da sociedade civil presentes, sistematizando e organizando as contribuições, demandas e constrangimentos apresentados. Nesse sentido, para além de um papel social participativo, como pesquisadora pude vivenciar e registrar um espaço de negociação através de notas, gravações, fotos e, o mais importante, através do diálogo direto com os representantes presentes por meio de perguntas abertas.

Dessa maneira, a metodologia central para a realização dessa pesquisa foi a análise documental, a realização de entrevistas online e a observação participativa para o estudo do regionalismo e do desenvolvimento da infraestrutura regional no continente. Como discutido por Cellard (2008) e Duverger (1976), a análise documental "favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros" (Sá-Silva; Almeida; Guindani, 2009, p. 2).

A análise da integração da infraestrutura sul-americana se estabeleceu a partir da compreensão de como o processo se iniciou (*Cause*) e como se chegou ao resultado hoje existente (*Outcome*), na lógica aplicada de *Cause* > *Process* > *Outcome* (CPO). Buscou-se,

[58] Entre setembro/2021 e agosto/2022 foi realizado um período de doutorado sanduíche na Universidade Católica de Leuven (*Universiteit Katholieke Leuven*) na Bélgica, com bolsa CAPES-PrInt (processo nº 88887.310463 / 2018-00, mobilidade nº {88887.569777/2020-00}).

portanto, desvelar os links causais que ligam a causa inicial ao resultado observado, ou seja, sua resiliência em meio à crise do regionalismo sul-americano e do desmantelamento da Unasul.

O caso analisado, como uma instância de vários eventos que o conformam (Bennett; Checkel, 2015), se guia pela dinâmica entre a compreensão do processo do regionalismo e da integração da infraestrutura sul-americana e as variáveis nos âmbitos nacional, regional e extrarregional, que influem na sua capacidade de ser resiliente em períodos de crise e possível mudança, em destaque: (a) a evolução de preferências nacionais no tema ao longo do tempo e a influência doméstica na política externa dos países sul-americanos; (b) a evolução institucional dos mecanismos conformados e sua capacidade de resposta em meio a um cenário de instabilidade; e (c) as oportunidades e constrangimentos gerados pelas pressões de atores extra-regionais.

A metodologia da análise documental, assim como a produção de material empírico, como as entrevistas, são vistas como necessárias pela ampla quantidade de dados existentes sobre infraestrutura regional sul-americana que, entretanto, estão, em sua maioria, incompletos ou desorganizados. A transparência de dados aqui foi uma variável exógena importante a ser enfrentada. A não existência de dados organizados ou completos sobre os avanços da integração da infraestrutura na América do Sul, se ampliaram nos últimos anos, diante dos casos de corrupção entre governos e construtoras em países como o Brasil, a Argentina, o Equador, a Bolívia, o Peru e a Venezuela. Dessa maneira, a análise do caso da infraestrutura nos possibilita compreender o regionalismo sul-americano, assim como a dinâmica de incentivos nacionais, regionais e extrarregionais para o investimento em infraestrutura no continente, que é essencial para o desenvolvimento dos países da região e para a diminuição das assimetrias regionais existentes.

Através do uso de técnicas, metodologias e tecnologias para identificar as oportunidades e desafios desse período, foi possível traçar os projetos regionais que tiveram continuidade e os que foram paralisados, elencando quais elementos explicam a resiliência ou a maior vulnerabilidade dos processos regionais na América do Sul.

A organização dos dados coletados foi realizada a partir da infraestrutura de pesquisa existente no Laboratório de Relações Internacionais (DERI/FCHS/UNESP)[59]. Através da interação entre as pesquisas em ciências humanas e a tecnologia de informação, que está em constante evolução, foi possível utilizar diferentes mecanismos tecnológicos que aceleraram e

[59] O Laboratório de Relações Internacionais possui uma infraestrutura de pesquisa em base de dados documentais através do acesso local e remoto aos servidores existentes.

otimizaram o tempo de análise dos dados empíricos coletados e produzidos.

As tecnologias já utilizadas pelo grupo de pesquisa Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI)[60] permitiram tanto ter acesso às bases de dados na área de relações internacionais e, em específico de política exterior do Brasil, como a hemeroteca de política exterior do Brasil[61], banco de discursos, sites baixados parcial e completamente, banco de revistas de relações internacionais brasileiras e internacionais, entre outros. Ademais, como nova ferramenta analítica e de produção de gráficos dinâmicos se utilizou o Tableau Desktop[62] e as linguagens de programação R e Javascript.

É importante destacar aqui que, ao enfrentar a problemática da transparência e desorganização dos dados sobre investimentos e desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul, muitas vezes dispersos ou incompletos, este trabalho tem como uma de suas principais contribuições à organização e disponibilização dessas informações de maneira pública e de livre acesso através de um repositório aberto disponível no GitHub[63].

---

[60] Site do LANTRI no Diretório de grupos de pesquisa do CNPQ: http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/1286639006327641.

[61] Hemeroteca organizada pelo Professor Dr. Tullo Vigevani, e colaboração para a coordenação de sua digitalização pelo Professor Dr. Marcelo Passini Mariano.

[62] O Tableau Desktop possui uma versão paga online onde é possível convergir dados seus com de outros usuários, entretanto, há uma opção grátis da ferramenta para estudantes. Site: <https://www.tableau.com/>

[63] As bases de dados elaboradas através da pesquisa empírica estão disponíveis no repositório da Tese no GitHub, junto da demonstração de alguns dos resultados da pesquisa. Ver em: <https://github.com/nevesbah/southamerica_regional_infrastructure> .

3 NÍVEL NACIONAL: O ESTADO E A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA DO SUL

Podendo ser entendida como uma política pública (Brummer *et al.*, 2019), a política externa é um instrumento de representação e execução dos interesses e objetivos nacionais diante do sistema internacional. O processo de formulação de política externa é composto pelos atores e interesses do nível nacional, assim como pelo contexto internacional que atua como constrangimento dessa política e de seu alcance.

Compreender a formulação da política externa na América do Sul implica entender as características dos sistemas políticos dos países da região, sua organização e estrutura política, uma vez que é dentro e através da sua estrutura que os atores políticos, sociais e econômicos interagem e pressionam as instituições para satisfazer seus interesses e preferências. No caso sul-americano, além das estruturas políticas, é importante também compreender, dentro do contexto doméstico, as políticas econômicas vigentes, uma vez que elas dirigem, através de estratégias para o desenvolvimento, a maneira pela qual cada Estado se posiciona regional e internacionalmente.

De acordo com os estudos de Milner (1997) e van Klaveren (2013) - especificamente sobre a política externa na América Latina - vários são os atores que intervém nas decisões e posicionamentos de política externa no subcontinente, cada qual a partir da dinâmica governamental existente, condicionada às preferências dos atores e características da estrutura política do país. Apesar da multiplicidade de atores, é possível dividi-los dentro da estrutura política existente: os líderes políticos (Executivo), as burocracias e partidos políticos (Legislativo) e os grupos de interesse (atores domésticos de poder), assim como identificado no modelo aqui proposto para o nível nacional.

A partir de características históricas e seus reflexos na estrutura política sul-americana vê-se um Executivo cujo ativismo presidencial influi diretamente na formulação e execução da política externa, concentrando importante poder e relevância. Assim como destaca van Klaveren (2013), de maneira regular os presidentes latino-americanos além de serem os principais atores na tomada de decisão, também caracterizam as políticas externas a partir de seus estilos pessoais de atuação em cada país. Tal dinâmica, na qual o personalismo presidencial, seu carisma, grau de interesse e participação nos temas internacionais, marcam a política externa na região, estando sujeita a maior ou menor ativismo, a depender da atuação do Executivo (Van Klaveren, 2013).

São muitos os exemplos dessa característica personalista ou o que algumas bibliografias vão chamar por 'diplomacia presidencial'[64] (Danese, 2017; Florêncio Sobrinho; Silva Filho, 2018; Gratius; Gomes Saraiva, 2013; Pinheiro, 2004; Preto, 2006; Saraiva, 2011): Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil, Ricardo Lagos e Michele Bachelet no Chile, Fidel Castro em Cuba, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador, Pepe Mujica no Uruguai e Hugo Chávez na Venezuela, cujo ativismo presidencial redirecionou ou marcou uma política externa específica e de destaque internacional desses países. Ainda no nível do Executivo, discute-se também o papel de líderes e assessores do executivo na dinâmica externa, como, por exemplo, o papel que assumiu Marco Aurélio Garcia - assessor presidencial de Lula da Silva no Brasil - em especial nos assuntos regionais.

Para além dos assessores, os ministros de relações exteriores também tem seu destaque na execução da política externa na região, sendo atores de extrema importância em determinados momentos para o posicionamento externo desses países, como no legado do Barão do Rio Branco ao Brasil e a própria constituição do Ministério de Relações Exteriores (Itamaraty) do país, de Enrique Iglesias para a política externa Uruguaia, Gabriel Valdés no Chile, entre outros (Van Klaveren, 2013).

Em segundo lugar, o Legislativo na América Latina, ainda que defenda seu papel dentro da política externa, tem visto um ativismo reduzido pelo "[...] predomínio da baixa política (comércio, tecnologia, comunicações etc) sobre a alta política (território, conflitos etc)"[65] (Van Klaveren, 2013, p. 100, tradução nossa). Ou seja, ainda que exista um espaço formal para a participação do legislativo na formulação e discussão da política externa, tal papel se encontra limitado. uma vez que os temas de baixa política "[...] são menos regulamentados e normalmente tratados a critério do executivo"[66] (*ibid.*).

Ainda assim, as atribuições do legislativo nas questões de política externa são importantes, não somente por se apresentarem como atores de veto para a ratificação de acordos regionais e internacionais, como também por serem – dentro da dinâmica sul-americana – o espaço de interlocução e pressão dos grupos de interesse em diferentes temas e políticas ali abordados.

---

[64] Danese (2017, p. 67) define a diplomacia presidencial como "[...] a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo".

[65] No original: "[...] *por el predominio de asuntos de baja política (comercio, tecnología, comunicaciones, etc.) sobre la alta política (cuestiones territoriales, conflictos bélicos, etc.).*" (Van Klaveren, 2013, p. 100).

[66] No original: "[...] *los temas de baja política son menos reglamentados y normalmente los maneja a discreción el ejecutivo.*" (*ibid.*).

Dessa maneira, os grupos de interesses são atores de grande importância para compreender a formulação da política externa. Com base nas contribuições de Baumgartner e Leech (1998), grupos de interesse são entendidos aqui de maneira mais ampla, como grupo de atores que, livremente, organizam seus interesses e se unem, para atuar na política, seja demandando dos líderes políticos que representam ou como atores, que possuem importantes recursos e, ao unirem esforços, mobilizam mais efetivamente suas ações no âmbito político; nesse último caso, reconhece-se o reforço de disparidades no poder político nacional.

Dentre os grupos de interesse aqui referidos estão grupos econômicos nacionais, organizações não governamentais, organizações empresariais e industriais, sindicatos e outros atores não governamentais que, a partir do poder econômico que possuem dentro da cadeia produtiva nacional e da dinâmica política no poder, pressionam as instituições e atores políticos para a garantia de seus interesses e preferências. Por sua vez, diferentemente da estrutura estadunidense, tal dinâmica não é institucionalizada, havendo vários canais de pressão dentro e fora do legislativo, que são difíceis de serem identificados, principalmente quando ultrapassam a dinâmica nacional e exercem sua pressão através da dinâmica regional e de maneira transnacional (Parthenay; Salgado, 2011; Serbin, 2013).

As preferências dos atores estatais e não estatais na dinâmica nacional são mutáveis e diferenciadas, dependendo da área considerada e do posicionamento daquele Estado diante da economia internacional (Leuffen; Rittberger; Schimmelfennig, 2013; Milner, 1997a). Dessa maneira, ainda que o Executivo, o Legislativo e os atores domésticos tenham cada qual sua participação no processo de formulação da política externa dos países sul-americanos, o peso e influência de cada um está condicionado à temática abordada. Ainda assim e como destacado em nosso modelo analítico sobre a formulação da política externa na América do Sul, em geral, o Executivo tem uma maior participação nesse processo.

Portanto, foca-se no entendimento dessa dinâmica interna e dos pesos e medidas de cada instância diante das ações externas dos Estados dirigidas ao processo de integração e cooperação regional no continente. Como condicionantes históricas, vê-se a centralidade do Estado, a importância do Executivo na figura do presidente e a defesa da soberania nacional através da manutenção da preferência por constituir uma lógica intergovernamental. Dessa maneira, este capítulo está dividido em 6 seções.

As três primeiras subseções trazem a análise e dados sobre as preferências, atuação e demandas dos atores presentes em nosso modelo de formulação de política externa na América do Sul (Executivo, Legislativo e Grupos de Interesse) nos temas do regionalismo sul-americano e dos investimentos em infraestrutura. Após compreender como os diferentes

atores têm atuado no processo regional do período recente, a quarta seção discute, através de contribuições geradas por meio de entrevistas, as demandas e limitações nacionais para a resiliência das iniciativas de integração da infraestrutura no subcontinente.

Após uma análise geral, a quinta seção foca nos impactos do governo de Jair Bolsonaro para o regionalismo sul-americano, que, na ausência de respostas às crises enfrentadas, resultou no impulsionamento de uma política externa subnacional com seus pares regionais. Considerou-se aqui a importância que a política externa brasileira teve na construção e impulso das iniciativas regionais e de integração da infraestrutura nos anos 2000, e como sua ausência e retrocesso impactou tais processos.

Por fim, a sexta seção reflete sobre como os atores nacionais respondem à crise das instituições regionais, analisando as fontes de resiliência, a partir do nível nacional, cada qual com sua peculiaridade e limitação.

3. 1 O papel do Executivo

Como reflexo dos processos históricos que levaram a formação do Estado na América do Sul, a centralização do poder do Estado, da capacidade e legitimidade decisória no Executivo caracterizam a dinâmica política dos países da região (Van Klaveren, 2013). Essas características ganham destaque no contexto sul-americano ao se avaliar o papel desses agentes para o regionalismo e as iniciativas de integração regional no continente (Malamud, 2010b; Zani Begoña, 2020).

As prerrogativas do Executivo na política externa sul-americana, ainda que condicionada pela constituição e estrutura política - particulares de cada Estado da região -, refletem o poder delegado ao Poder Executivo (presidente, chefe de Estado ou Primeiro-Ministro). Em recorte específico ao objeto desta tese, as constituições dos países sul-americanos - com exceção da Guiana[67] -, destacam como atribuição do Poder Executivo ou do Presidente da República no âmbito da política externa, as seguintes funções:

[67] Dentre os 12 países sul-americanos, a Guiana é a única que conta com a figura de um Primeiro Ministro. Ademais, a Constituição do país (1980) delega a formulação da política externa como responsabilidade do Legislativo, a ser estabelecida a partir de um comitê setorial parlamentar específico (art. 199B, § 1) (Guyana, 2012).

Quadro 1 – Atribuições do Poder Executivo no âmbito de Política Externa nas Constituições Sul-Americanas

País/Ano	Atribuições
Argentina (1994)	a conclusão e firma de tratados e outras negociações para a manutenção de boas relações com organizações internacionais e nações estrangeiras (art.99 § 11) (Argentina, 1994);
Bolívia (2009)	dirigir a política exterior, negociar e firmar tratados internacionais, assim como nomear servidores públicos diplomáticos e consulares (art.172 § 5) (Bolívia, 2009);
Brasil (1988)	manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos e celebrar tratados, convenções e atos internacionais (art. 84, § VII, e VIII) (Brasil, 1988);
Chile (1980)	a condução das relações políticas com potências estrangeiras e organismos internacionais, assim como negociar, conduzir, concluir, firmar e ratificar tratados internacionais convenientes ao interesse do país (art. 32, § 15) (Chile, 2010);
Colômbia (1991)	dirigir as relações internacionais, nomear os agentes diplomáticos e consulares e celebrar tratados ou convênios internacionais (art. 189, § 2) (Colômbia, 1991);
Equador (2008)	definir a política externa, negociar e ratificar os tratados internacionais e nomear/remover embaixadores e chefes de missão (art. 147, § 10) (Equador, 2011);
Paraguai (1992)	dirigir a gestão das relações exteriores do país, negociar e firmar tratados internacionais etc (art. 238, § 7) (Paraguay, 1992);
Peru (1993)	dirigir a política externa e as relações internacionais do país, celebrar e ratificar tratados (art. 1188, § 11) (Peru, 1993);
Suriname (1987)	dirigir as relações exteriores e promover o desenvolvimento da ordem internacional legal (art. 101) (Surinam, 2000);

Uruguai (1967)	concluir e ratificar tratados (art. 168, § 20), além de ter a representação do Estado tanto no interior, como no âmbito externo (art. 159) (Uruguay, 2013);
Venezuela (1999)	dirigir as relações exteriores do país, celebrar e ratificar os tratados, convênios e acordos internacionais (art. 236, § 4) (Venezuela, 1999).

Fonte: elaboração própria com base nas constituições dos países supracitados.

Destaca-se que, apesar de ter a prerrogativa de dirigir as relações externas do país, além de deter autonomia para celebrar tratados e acordos internacionais, as ações do Poder Executivo em matéria de política externa devem ser consideradas, aprovadas e ratificadas pelo Congresso, Poder Legislativo ou Assembleia Nacional. Dessa maneira, ainda que possuam a prerrogativa de exercer certas ações e tomar decisões sobre a política externa, o alcance da atuação internacional do Poder Executivo é limitada nacionalmente.

Entretanto, a atuação do executivo na política externa pode ganhar destaque diante do personalismo do Presidente ou Chefe do Estado no poder. A condicionante do personalismo do Poder Executivo, por sua vez, caracteriza o que foi definido pela literatura como diplomacia presidencial, diplomacia de cúpula[68] ou diplomacia de chefes de Estado (Albuquerque, 1996; Aravena; García, 1999; Danese, 2017; Malamud, 2005; Preto, 2006).

A diplomacia de cúpula, de chefes de Estado ou presidencial é um instrumento diplomático e de projeção internacional dos chefes de Estado ou presidentes eleitos (Danese, 2017; Preto, 2006). Nessa dinâmica, ganha proeminência a "[...] frequência e abrangência com que se recorre à figura dos chefes de estado e governo para fazer diplomacia, em áreas, temas e situações nas quais, até há relativamente pouco tempo, era comum recorrer-se aos chanceleres ou a plenipotenciários" (Danese 2017, p. 89).

As atribuições que o Poder Executivo tem em matéria de política externa, somada à projeção que os chefes de Estado e Presidentes alcançam através da diplomacia presidencial, direcionam as relações na América do Sul a partir das preferências e posicionamentos políticos e ideológicos desses atores que, entretanto, não atuam de maneira autônoma. Assim como discutido por Milner (1997), ainda que os diferentes atores e espaços de influência na

[68] A diplomacia de cúpula ou diplomacia de chefes de Estado se refere à mesma dinâmica da diplomacia presidencial, sendo uma expressão do poder do mandatário no âmbito internacional (Danese, 2017).

formulação da política externa defendam seus interesses e preferências particulares, eles estão todos entrelaçados e interligados dentro da dinâmica e estrutura política dos seus países.

Dessa maneira, como aponta Preto (2006, p. 37), é necessário considerar que "a liderança política, que é uma das dimensões da diplomacia de cúpula, se efetua no cenário da política interna. O líder que faz diplomacia de cúpula se reporta constantemente às suas fontes de poder e age para engrandecer-se perante elas". Por sua vez, tais relações domésticas de poder respondem à busca pela maximização dos interesses dos atores políticos envolvidos (reeleição), na qual, através da sua atuação internacional e personalista projetam as preferências dos diferentes atores políticos e sociais que os sustentam no poder.

Para atender a esses interesses, se vê no subcontinente o "[...] desenvolvimento de mini chancelarias nas presidências das repúblicas, as quais denotam um alto grau de eficiência, uma facilidade para contatos e para a contratação de especialistas com profundo conhecimento temático" (Aravena; García, 1999, p. 353). Dessa maneira, a atuação do Poder Executivo legitima suas escolhas e ações de política externa nos diferentes temas existentes, apoiados nessa estrutura sustentada e direcionada pelos atores nacionais de poder.

Por sua vez, é corroborando com as demandas nacionais e disputas existentes que a diplomacia presidencial se transforma "[...] em um dos principais elementos da política externa e dos intercâmbios diplomáticos do tipo regional, sub-regional e multilateral da América Latina" (Aravena; García, 1999, p. 352).

Como exemplo de como essa dinâmica de atuação do Poder Executivo no âmbito da política externa, van Klaveren (2013) discute a relevância de compreender as políticas econômicas dos países latino-americanos, uma vez que estas refletem as políticas e ideologias impulsionadas pelo Executivo e os atores de poder que o constrangem. Em termos de política externa, o autor afirma que os países cujos governos no poder se aproximam de um eleitorado mais liberal e que tem como preferência políticas econômicas de abertura comercial, veem uma atuação do Poder Executivo dirigido aos países do "norte", desenvolvidos, como, por exemplo, se viu nas políticas externas de Carlos Salinas de Gortari no México (1988-1994) e Sebastián Piñera no Chile (2010-2014). As duas gestões marcaram a entrada desses países na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ademais, no caso do México e refletindo no distanciamento do país das iniciativas de cooperação e integração regional latino-americanas, a política externa de Gortari marcou maior aproximação do país com os Estados Unidos, a partir da sua entrada no Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, em inglês).

Em um exemplo ainda mais recente, van Klaveren (2013) destaca o alcance da diplomacia presidencial na América Latina a partir do direcionamento da política externa de países como Chile, Colômbia, México e Peru com base nas preferências - e bases de apoio - dos governos no poder, para a criação da Aliança do Pacífico, em 2011. Sob a liderança e impulso da diplomacia presidencial dos governos de Sebastián Piñera (Chile), Juan Manuel Santos Calderón (Colômbia), Felipe Calderón (México) e Ollanta Humala (Peru), a Aliança do Pacífico projetou as políticas econômicas nacionais ao âmbito regional, dirigidas ao livre comércio e maior aproximação com o Pacífico (Van Klaveren, 2013). Por sua vez, essa dinâmica se constituiu e foi levada a cabo a partir de atos da diplomacia de cúpula: "encontros internacionais, grandes conferências, liderança na condução da guerra, protagonismo no estabelecimento da paz etc" (Danese, 2017, p. 119).

Outros exemplos, cujo grande personalismo internacional do Presidente ou chefe de Estado resultou no direcionamento das políticas externas do país frente às preferências econômicas e político-ideológicas dos grupos de poder que o apoiavam, foram os governos de Hugo Chávez na Venezuela, Lula da Silva no Brasil, Néstor Kirchner na Argentina, Ricardo Lagos no Paraguai, Evo Morales na Bolívia, e Rafael Correa no Equador. De maneira contrária ao exemplo do Chile, Colômbia, Peru e México, os novos governantes desses países no início do século XXI eram críticos, em diferentes medidas, ao livre comércio e às políticas neoliberais – que resultaram em impactos profundos a suas economias e capacidades de desenvolvimento durante os anos 1990. A partir da promoção de espaços de diálogo e da projeção da diplomacia presidencial desses governos, a partir dos anos 2000, com a realização da Primeira Reunião de Chefes de Estados Sul-Americanos, tem-se a criação da IIRSA, no mesmo ano, da CASA e da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), em 2004, e, posteriormente, da Unasul em 2008.

Além da diplomacia presidencial no continente ter marcado importantes momentos de impulso às iniciativas regionais, o papel do Executivo na política externa dos países sul-americanos também influenciou na estrutura institucional dos mecanismos regionais criados. Assim como discute Malamud (2010, p. 115, tradução nossa), a criação do Mercosul reflete essa dinâmica, na qual "[...] os sucessivos presidentes argentinos e brasileiros levaram a cabo, desde 1985, a diplomacia presidencial com liberdade para acomodar as questões em jogo e poder resolvê-las"[69].

---

[69] No original: "[...] *los sucesivos presidentes argentinos y brasileños han llevado a cabo desde 1985 la diplomacia presidencial con libertad para acomodar las cuestiones en juego para poderlas solventar.*" (Malamud, 2010, p. 115).

Por sua vez, o Mercosul, visto como um mecanismo cuja diplomacia presidencial foi crucial para sua criação, "[...] é entendido como o recurso tradicional para negociações diretas entre presidentes nacionais cada vez que há de se tomar uma decisão crucial ou que conflitos críticos devem ser resolvidos"[70] (Malamud, 2010a, p. 115, tradução nossa). Por outro lado, Malamud (2010) ainda destaca que uma vez que esses atores foram centrais na formação do bloco, suas preferências políticas e econômicas são refletidas nas limitações institucionais do Mercosul, cuja institucionalidade foi condicionada pelos representantes do Poder Executivo de seus países-membros. Entre as implicações que o papel do Executivo teve na política externa dos países do Cone Sul para a construção do Mercosul, Preto (2006) destaca duas características institucionais: sua frágil institucionalização (uma vez que os principais atores são os presidentes e chefes de Estado); e a ausência ou baixa participação de setores sociais relevantes nas negociações do bloco.

Vale ressaltar que, ainda que o personalismo do Poder Executivo na política externa e uma diplomacia presidencial de alto alcance tenham resultados muito positivos para a imagem e posicionamento internacional de um país no sistema internacional, quando não sustentado, reflete em momentos de menor ativismo internacional do Estado. Tal situação se destaca no período recente da política externa brasileira.

Durante os governos de Lula da Silva (2003-2010), a política externa brasileira atingiu um alto protagonismo internacional, em grande medida reflexo da diplomacia presidencial de Lula. Esse protagonismo brasileiro refletiu na região a reconfiguração das instituições regionais a partir da criação de novos espaços para a cooperação e integração regional. Assim como apontam Ramanzini Jr. e Mariano (2016), essa diplomacia presidencial era respaldada por uma conjuntura internacional e doméstica favoráveis, assim como pelo crescimento econômico do país e de resultados positivos das políticas promovidas pelo governo no âmbito social (Ramanzini Júnior; Mariano, 2016).

O governo de sua predecessora, Dilma Rousseff (2011-2016), entretanto, enfrentou cenários internacional e doméstico diferentes do período anterior, principalmente diante dos reflexos da crise econômica internacional de 2008, que resultou em uma atuação externa retórica do país. Dois dos principais elementos que configuraram a diminuição do protagonismo internacional brasileiro foram: a baixa diplomacia presidencial de Dilma, e a diminuição do papel da presidência como elemento de incentivo e equilíbrio da política

---

[70] No original: "[...] *es entendido como el recurso tradicional para negociaciones directas entre presidentes nacionales cada vez que se ha de tomar una decisión crucial o que conflictos críticos han de ser resueltos.*" (*ibid.*).

externa do país – que resultou na sua descontinuidade como ator de liderança do regionalismo na América do Sul (Saraiva, 2013).

Dessa maneira, a importância da diplomacia presidencial para o posicionamento externo do Brasil, exercida pelo personalismo de Lula da Silva, foi esvaziada e a política externa brasileira acabou por assumir "[...] um caráter instrumental e de baixo perfil no que diz respeito ao regionalismo" (Saraiva, 2013, p.15).

Ainda assim, na dinâmica sul-americana, há também outros atores que devem ser levados em consideração quanto ao papel do Poder Executivo na formulação da política externa: os ministros e os ministérios de relações exteriores. Como burocracias institucionalizadas, as chancelarias ou ministérios de relações exteriores assumem "[...] a representação das culturas de política externa e se apresentam como garantidores dos interesses diplomáticos permanentes dos países. Quanto mais profissionalizados, maior legitimidade podem ter"[71] (Van Klaveren, 2013, p. 99, tradução nossa).

Entretanto, apesar da institucionalidade e legitimidade das chancelarias nacionais na América do Sul, estas também podem ser suscetíveis às mudanças governamentais, como visto no passado durante os regimes ditatoriais no Cone Sul (Van Klaveren, 2013) ou, trazendo uma vez mais o Brasil como exemplo, como visto no governo de Jair Bolsonaro. Entre janeiro de 2019 e março de 2021, Ernesto Araújo assumiu o cargo de Ministro de Relações Exteriores do Brasil (Frenkel; Azzi, 2021). Representando o novo governo, seu personalismo, assim como os grupos de poder em seu apoio, pela primeira vez desde a redemocratização o discurso de posse de Ministro de Relações Exteriores não mencionou a América Latina (Neves, 2021b), marcando uma virada nacionalista e conservadora da política externa brasileira em relação à região.

Em entrevista com diferentes representantes dos países sul-americanos nas iniciativas da IIRSA e do COSIPLAN, notou-se a percepção positiva - em geral - da atuação e da importância da política externa brasileira diante dos projetos regionais. Como aponta, em entrevista, Patrick Thompson - Diretor de Planejamento de Transportes do Ministério de Infraestrutura Pública da Guiana -, a relação entre a Guiana e o Brasil poderia ser considerada excelente, principalmente porque o Brasil era defensor dos pequenos países como a Guiana e o Suriname dentro da dinâmica do COSIPLAN (Thompson, 2021). A atuação brasileira em política externa não era mera projeção de suas vontades políticas nacionais, mas se adaptava à

---

[71] No original: "[...] *la representación de las culturas de política exterior y se presentan como garantes de los intereses diplomáticos permanentes de los países. Mientras más profesionalizadas estén, mayor legitimidad pueden tener.*" (Van Klaveren, 2013, p. 99).

didática e necessidades peculiares que se apresentavam diante dos diferentes países sul-americanos.

De maneira contrária, com o advento do governo Bolsonaro, as percepções mudam, uma vez que a relação estabelecida entre o Brasil e seus vizinhos já não é mais a mesma. Nesse novo momento, há o consenso de que não se pode mais depender do Brasil para impulsionar as iniciativas regionais como antes, principalmente pelos cortes dos financiamentos brasileiros no setor da infraestrutura, crucial diante das demandas regionais que permaneceram. O que pôde ser identificado através das entrevistas realizadas foi que, apesar do Itamaraty tentar manter a diplomacia e as relações pré-estabelecidas, a execução da política externa já não era mais a mesma, visto que o Poder Executivo demonstrou a perda de interesse nos assuntos regionais, por exemplo, passando a enviar assistentes ou funcionários de baixo escalão nas reuniões dos mecanismos e instituições regionais.

No período recente, vale ressaltar um outro ator dentro do Poder Executivo que exerceu um papel de relevância para a formulação da política externa brasileira no que se refere ao entorno regional, o Ministro da Economia, Paulo Guedes. Em sua posse, Paulo Guedes deu destaque às políticas neoliberais que buscaria implementar, com privatizações e reformas políticas e econômicas no país. Nessa agenda de privatizações entraram os investimentos em infraestrutura. Em seu discurso, o Ministro da Economia apontou uma parceria com o Ministério de Minas e Energia e o de Infraestrutura para garantir concessões e privatizações ligadas à abertura do país ao capital estrangeiro (Guedes, 2019).

Por sua vez, essa agenda econômica também refletiu a maneira pela qual o Ministério de Economia se posicionou diante dos mecanismos regionais dos quais o Brasil faz parte, principalmente o Mercosul. O novo posicionamento político-ideológico do país impactou os esforços regionais, dando voz tanto através do MRE, como do Ministério da Economia, a um movimento anti-integracionista.

As mudanças de governo no Poder Executivo impactam no posicionamento externo do país diante de seus pares regionais e diante das instituições e iniciativas sul-americanas existentes, fenômeno este que está presente na América do Sul como um todo, uma vez que a centralização do Executivo no processo de formulação de política externa é, como destacado no início deste capítulo, uma característica compartilhada e perene do sistema político no subcontinente.

Como exemplos que elucidam esse problema, através de entrevistas, identificou-se uma percepção generalizada dos representantes e funcionários dos governos sul-americanos em relação ao impacto da mudança no Poder Executivo para a continuidade ou priorização

dos temas de integração e de investimentos em infraestrutura. Ao longo dos anos, as inconstâncias políticas redirecionaram os esforços e a atenção das burocracias nacionais, ora incentivadas a participar da dinâmica regional, ora constrangidas pelos limitados recursos nacionais ou pelo novo foco do governo em outros projetos, que não aqueles acordados na agenda sul-americana.

No cenário nacional peruano, Santa Gadea Duarte - Coordenadora nacional do Peru na IIRSA entre 2001 e 2004, aponta que um dos problemas para o avanço e concretização dos projetos de infraestrutura no período dizia respeito à necessidade de mudança da lógica comercial da região, dos fluxos de trânsito e intercâmbio entre os países sul-americanos que, muitas vezes, já tinham suas rotas estabelecidas. Por sua vez, "[...] *cambiar esta lógica requería voluntad política. Y por eso que fue muy importante el involucramiento, incluso, del nivel ministerial y presidencial en estas cosas"* (Duarte, 2022).

Nos anos 2000, o Peru expandiu o projeto da IIRSA internamente, transformando projetos de desenvolvimento nacional ao incorporar diretrizes estabelecidas pela iniciativa regional, estabelecendo, por exemplo, os projetos nacionais nomeados de 'IIRSA Norte', 'IIRSA Centro' e 'IIRSA Sul'. De maneira contrária, assim como o Executivo teve o poder para impulsionar a IIRSA no território nacional no Peru, as mudanças de governo também refletiram em uma limitação da atuação do país diante da iniciativa regional. De acordo com Duarte (2022, s/p), "*a veces se alteraba la continuidad de algunas acciones y muchas veces las nuevas autoridades no asimilaban el proceso, no era tan rápido, era un poco más lento, no era como tener una continuidad".*

Sob a visão de que o componente político-ideológico dos Poderes Executivos dos países sul-americanos se tornou mais presente na dinâmica do COSIPLAN, Duarte (2022) aponta ainda que as mudanças de autoridades do Executivo no Peru, principalmente a partir de 2015, refletiram em cada vez menos apoio para a participação dos representantes peruanos nas atividades do conselho da Unasul. Como destaca,

> [...] *no nos autorizaron los viajes, o sea, no entendían la importancia del COSIPLAN, por lo tanto no le daban importancia a los viajes que teníamos los coordinadores en el COSIPLAN. Y bueno, particularmente a esa reunión de Argentina (2017) no viajamos ninguno. En algunos casos participaban personal de las embajadas, pero no conocen toda la problemática y tampoco pueden sentar una posición o sobre un punto. Eso fue una dificultad que nosotros tuvimos en 2015, 2016, y 2017 que prácticamente dejamos de participar, pero no porque nosotros no quisiéramos, sino que no teníamos el apoyo político de las autoridades*. (Duarte, 2022, s/p).

Tal instabilidade governamental demonstra as mudanças de atuação dos países dentro dos organismos regionais. Por sua vez, Vicente Gutiérrez Mendoza - economista e especialista em planejamento e investimentos do Ministério de Transportes e Comunicações do Peru, desde 2000 até o período atual -, comentou que, apesar de terem saído da Unasul em 2019, os governos peruanos, desde 2020 com Martín Vizcarra, Manuel Merino e Francisco Sagasti, trouxeram, novamente, como discurso a reativação da Unasul, o que demonstra o papel dos executivos na polarização política na região e as dificuldades que isso gera para avançar no processo de integração. E, no caso específico do Peru, que teve seis presidentes entre 2016-2022, a instabilidade do Poder Executivo reflete na instabilidade da sua agenda para a região.

Como reafirma Rigoberto García González - coordenador internacional do Ministério de Obras Públicas do Chile, entre 2008 e 2011 -, e coordenador nacional do Chile na IIRSA, no mesmo período, as ideologias devem ser deixadas de lado para que o processo regional possa avançar, pois no período atual, "infelizmente o PROSUL também está muito, muito débil, e com as mudanças de governo no Peru, Argentina, ficaram mais débeis ainda" (González, 2021.).

Nesse sentido, o que grande parte dos entrevistados se refere como "vontade política", diz respeito ao comprometimento e a vontade do Poder Executivo dos países envolvidos no processo regional, que é algo instável e essa instabilidade e a vulnerabilidade do próprio processo político nacional refletem no processo regional. Na visão de Patrick Thompson - chefe do Departamento de Planejamento de Transporte do Ministério de Infraestrutura Pública da Guiana -, "[...] *infrastructure is heavily influenced by the political will to do and to implement a project*" e, dentro da IIRSA, se criava e provia uma pressão sobre os governos do Executivo para que os projetos fossem implementados. Ainda assim, com as inúmeras mudanças políticas na América do Sul, os novos governos surgem com diferentes agendas, umas mais nacionalistas, outras mais liberalistas. E isso,

> [...] *of course has an impact because if you have a government, who's more focused on a nationalist agenda, then, initiatives like COSIPLAN, or in this case PROSUR are not really going to be genuine. Yes, they might still be in existence, but in terms of the commitments, financial commitments, and political commitments, they're just going to be enough so that we can continue the discussion and achieve absolutely nothing*. (Thompson, 2021).

Assim como destaca Jorge Alejandro Pinto Aguirre - assessor coordenador nacional do Equador no COSIPLAN, entre 2012 e 2015 , ao longo do tempo, apesar de haver esforços conjuntos entre os países, acabaram se evidenciando, "[...] *las agendas propias de los países*

y más aún las agendas de los presidentes, en sus foros ya de primer nivel" (Pinto Aguirre, 2021). A dinâmica que Jorge Pinto aponta, através de sua experiência como representante do governo equatoriano, transborda à realidade dos outros países da região, na qual

> *Viene un presidente de izquierda, sustituye uno de derecha y todo lo que hizo la derecha está mal. Viene uno de derecha, sustituye uno de izquierda y todo lo que hizo el de izquierda está mal. Lamentablemente se satanizan las cosas. Internamente no hay una continuidad con la planificación, [...]. Y eso es reflejado también en estos otros temas que son regionales. Llegan presidentes, y un caso puede haber sido cuando llegó Correa, de ver el tema IIRSA también como algo malo, bueno, no malo per sé, pero tal vez con una ideología diferente. Entonces no creo que haya existido una fuerza, un fortalecimiento de las instituciones regionales, que comprometan al Gobierno de turno, al que sea, a seguir una agenda. O sea, llega un nuevo presidente y bueno, primero ve el tema de internos y después de estas cosas las cumple de una manera, por decirlo política, sin evidenciar que hay un trabajo de varios años ahí, de varias personas, muy técnico, que al final de cuentas no tiene que ser desperdiciado*. (Pinto Aguirre, 2021, s/p).

Em concordância com os entendimentos acima, João Carlos Parkinson de Castro - ministro diplomata da Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas do MRE –, enfatiza que

> Com a alternância de governos e partidos, você pode ter também alternância de visão de mundo. E, obviamente, um presidente pode ter uma visão de mundo diferente do outro, é natural e faz parte do processo democrático. Isso pode representar um maior engajamento regional ou um menor engajamento regional. [Porém,] obviamente que isso tem consequências. (Parkinson, 2021).

No caso do Brasil, como já destacado em outros momentos, o papel de liderança regional também reflete o engajamento e interesse do chefe do executivo do país no espaço regional. No período recente viu-se a dificuldade no diálogo do país com seu principal parceiro na região, a Argentina, no qual houve, por exemplo, "[...] uma incapacidade do governo brasileiro de atuar proativamente para uma possível solução para a crise venezuelana" (Parkinson, 2021, s/p).

Por fim, para ilustrar a vontade política do Poder Executivo, principalmente dos chefes de Estado da região e o impacto no processo regional, é importante avaliar suas participações nas reuniões do COSIPLAN, visto que foi nos anos 2010 que a instabilidade diante da mudança dos governos se ampliou e apresentou divergências no comprometimento do Poder Executivo dos países sul-americanos na iniciativa regional.

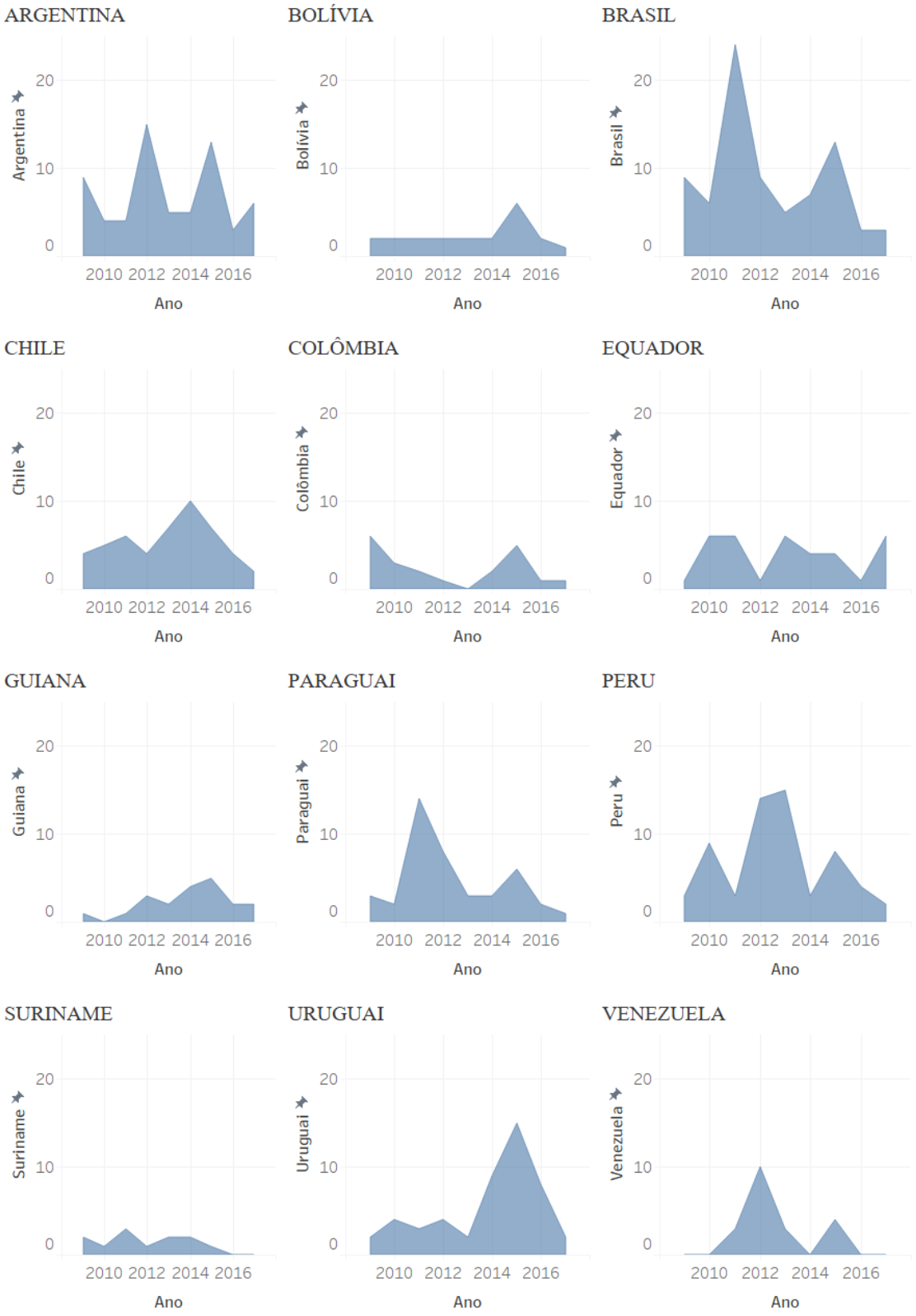
Com o lançamento da Unasul e a incorporação da IIRSA ao COSIPLAN, houve uma retomada dos esforços e do compromisso regional, visto não somente na quantidade de

reuniões realizadas entre 2009 e 2017, mas também com a participação dos países nos primeiros anos do COSIPLAN.

Entre 2000-2008, foram realizadas treze reuniões dos coordenadores nacionais da IIRSA. Por sua vez, desde a criação do COSIPLAN, em 2009, até sua última reunião em 2017, foram realizadas dezoito reuniões dos coordenadores nacionais da IIRSA - já incorporada ao conselho. No que se refere à estrutura do COSIPLAN, de 2010 a 2017 foi realizada, anualmente, uma reunião ordinária de ministros do conselho. Já no que se refere ao Comitê Coordenador do COSIPLAN, de 2011 a 2017, foram realizadas dezesseis reuniões. Em resumo, de 2000 a 2008, em relação à infraestrutura, foram registradas trinta e três reuniões. Em contrapartida, de 2009 a 2017 foram registradas cinquenta e uma reuniões.

As participações dos países flutuavam ano a ano. Ainda assim, é possível visualizar um maior número de representantes nas reuniões do COSIPLAN quando de seu início e entre 2014-2015. Após 2015, o número de participantes dos países apresenta queda, até sua última reunião em 2017 (Imagem 4).

Imagem 4 – Número de Participantes por País nas reuniões do COSIPLAN (2009-2017)



Fonte: elaboração própria com base nas Listas de Presença dos eventos do COSIPLAN.

Entretanto, vale ressaltar que dentre os participantes, poucos eram os países que enviavam representantes de alto nível político para participar nas reuniões (ministros e vice-ministros), o que, de alguma forma, representa o problema de comprometimento do Poder Executivo com a iniciativa para o desenvolvimento de infraestrutura na América do Sul. Em 2009, ano de criação do COSIPLAN, durante a décima primeira reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, realizada nos dias 3 e 4 de dezembro, em Buenos Aires, apenas quatro, dos doze países sul-americanos, enviaram, como seus representantes, ministros ou vice-ministros: Argentina, Equador, Suriname e Uruguai.

Por sua vez, essa lógica não foi modificada nos anos seguintes com a primeira reunião de Ministros do COSIPLAN em 2010 ou a primeira reunião do Comitê Coordenador do COSIPLAN em 2011, sendo, em ambas, enviados ministros ou vice-ministros por apenas três países do bloco, respectivamente: Chile, Equador e Uruguai em 2010 e Brasil, Suriname e Venezuela em 2011.

Foi a partir de 2014 que esse número de representantes do alto escalão político diminuiu ainda mais nas reuniões do COSIPLAN, sendo enviado apenas um ministro, neste ano, pelo Paraguai. Nos anos subsequentes, tal cenário se manteve, sendo enviado em 2015 dois ministros pela Colômbia e Paraguai, um vice-ministro pelo Peru em 2016 e uma vice-ministra pela Venezuela em 2017.

Tal representatividade demonstra o que grande parte dos entrevistados relataram nas entrevistas: a mudança no Poder Executivo refletia na visão e expectativa dos governos em relação aos projetos regionais que, por sua vez, resultava no maior ou menor engajamento dos funcionários e representantes nas reuniões do mecanismo.

Como verificado em uma investigação prévia, há ainda uma divergência na continuidade dos membros participantes. Há países que conseguiram manter os participantes ao longo dos anos IIRSA/COSIPLAN e, dessa maneira, dar continuidade aos trabalhos e discussões, assim como prover uma memória institucional de todo o trabalho realizado nesse período (Neves, 2019a). Tal fato também deve ser levado em consideração para a compreensão da capacidade de continuidade, que os atores vinculados ao Poder Executivo podem ter em períodos de mudança e crise.

3. 1. 1 Os outros atores do Poder Executivo no âmbito da infraestrutura

Como reflexo do modelo de política externa sul-americana, as decisões tomadas, além de terem como seu principal ator os chefes de Estado, como representantes oficiais os diplomatas e embaixadores do Ministério das Relações Exteriores, também contam com a participação dos funcionários dos Ministérios designados para tratar dos diferentes temas referentes às relações internacionais dos países. A respeito da infraestrutura regional da América do Sul, vale ressaltar que cada país possui uma dinâmica diferente para tratar desse tema. Começando pelo exemplo do Brasil, foram, ao longo dos anos 2000, no mínimo três os órgãos governamentais envolvidos nas decisões do país em sua política externa: o Ministério de Relações Exteriores (MRE), o Ministério do Planejamento (MPlan) e o Ministério dos Transportes (MT).

Nem sempre esses órgãos demonstraram convergir em relação ao tratamento da questão em debate, o que torna ainda mais interessante entender como se desenvolve esse processo dentro da máquina política brasileira. A partir de entrevistas com atores desses três ministérios, envolvidos na dinâmica da IIRSA e do COSIPLAN, como representantes do Brasil, foi possível visualizar parte da dinâmica burocrática nacional para a atuação externa brasileira dentro da infraestrutura regional. A visão do Ministério de Relações Exteriores sobre sua participação no processo de integração regional, por exemplo, é a de sua centralidade para o processo, sendo que a participação do Ministério dos Transportes seria subsidiária, fornecendo apenas informações técnicas. Por outro lado, nessa mesma visão o Ministério do Planejamento teria uma participação deficiente por possuir uma equipe reduzida com muitas tarefas e pouca atenção ao tema da infraestrutura.

O embaixador do MRE, João Carlos Parkinson (2018), apontou que avanços já foram obtidos, havendo uma transição da atuação brasileira no tema, que era trabalhado dentro da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) para a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) no Ministério do Planejamento, unindo técnicos que lidam não somente com as questões regionais, mas também fazem a ponte de contato com mecanismos financeiros internacionais e regionais, como o BID e a CAF. Existiria a partir dessa mudança, na visão do embaixador, maior sinergia entre os projetos de infraestrutura, o mecanismo regional e os organismos de financiamento (Parkinson, 2018).

A visão dos responsáveis do Ministério do Planejamento também demonstrou que havia muita convergência e diálogo entre os três ministérios, apontando que a participação do

Ministério dos Transportes era pequena e sob demanda. Por outro lado, entende-se que era o Ministério dos Transportes que operacionalizava os projetos de infraestrutura e tal fator era problemático dentro da questão financeira, por problemas em seu orçamento, uma vez que "[...] nem sempre as prioridades deles são as prioridades da integração" (Costa, 2018).

Ademais, o Planejamento demonstrou ser o órgão que ouve a todos os interessados e tenta encontrar pontos convergentes, equilibrando-os para uma decisão em comum.

> Por exemplo, o Ministério da Fazenda vai pensar em quanto ele vai arrecadar ou perder com a execução daquele projeto, a Secretaria de Orçamentos, apesar de estar dentro do Ministério do Planejamento, vai olhar apenas a questão orçamentária e a nossa visão como Secretaria de Assuntos Internacionais é onde encaixar todas essas visões, onde ceder em cada ponto. (Drummond, 2018).

Por último, desde o Ministério dos Transportes, entende-se a relação entre os ministérios como sendo fluida, na qual seu papel é técnico e orçamentário. Uma vez que a prioridade desse Ministério é nacional, os projetos de infraestrutura regionais ora são importantes ao governo, ora não, havendo um direcionamento pragmático em relação ao que deveria ser mantido ou não na carteira dos mecanismos regionais como prioridade ao país. Entretanto, assim como apontado pelo Ministério dos Transportes e pelo Ministério do Planejamento, o entrave aqui surge através das ações diplomáticas do MRE, que é cauteloso e prefere, por exemplo, manter projetos que não serão executados, sendo um dos fatores para a grande carteira da IIRSA e do COSIPLAN com projetos cuja execução não serão cumpridos (Ebeling, 2018).

Essa dinâmica é parte do processo pelo qual o governo brasileiro, dentro de seus órgãos e burocracias, lida com o tema da integração regional, correspondendo à interação entre os representantes do Poder Executivo e as burocracias das máquinas institucionais do país.

Ainda na visão da atuação do MRE, o Embaixador Parkinson (2018) destacou que

> O MRE é muito fruto do interesse do funcionário, eu sou uma pessoa que gosta desses temas, me apaixonei por esses temas, então eu leio, eu estudo, eu conheço, eu falo, participo de qualquer reunião de infraestrutura, qualquer modal, eu estou preparado, mas isso em função de estar aqui há algum tempo e ter interesse intelectual por isso. Se vier o meu sucessor a ser uma pessoa sem interesse, a atuação do MRE será completamente apagada de acompanhar esse processo e aí perderíamos espaço. (Parkinson, 2018).

A fala acima demonstra que certas influências externas ou pessoais, que adentram o sistema político e os organismos estatais brasileiros, se manifestam na ação individual dos responsáveis pelos temas da integração regional e modificam, ainda que em uma escala muito

pequena, o funcionamento esperado do Estado. Ademais, não somente o Ministério de Relações Exteriores, mas também os Ministérios do Planejamento e dos Transportes demonstram esse problema estrutural no caso do Brasil: a inexistência de uma equipe fixa ou estrutura dedicada ao tema. Em outras palavras, destaca-se a inexistência de unidades técnicas ou específicas com encarregados suficientes para lidar continuamente com os temas de integração regional, principalmente no âmbito de infraestrutura.

> [...] Os temas de infraestrutura são tratados nas unidades políticas, então quem cuida da Argentina, vai cuidar de uma ponte na Argentina; e quem cuida do Uruguai, vai cuidar de uma ponte com o Uruguai, mas uma coisa é uma relação diplomática, outra coisa é a construção de uma obra física, completamente diferente, que exige um conhecimento, expertise, então, se nós não formos capazes de construir uma unidade dentro do ministério, capaz de tratar com a proficiência os temas de infraestrutura, eles serão tratados sempre de maneira secundária e, eu diria, muito subordinada aos interesses e atuação de outros órgãos, [pois] nós dependemos muito das informações de outros órgãos. (Parkinson, 2018).

Portanto, não existe um único padrão de barganha e decisão, mas várias ramificações, sendo múltiplos os atores do Poder Executivo que influem na tomada de decisão ou ação em relação à integração regional e às iniciativas de integração da infraestrutura que o Brasil faz parte.

Vale destacar que em 2019, com a subida ao poder de Jair Bolsonaro no Brasil, o Ministério do Planejamento foi extinto, rompendo com as atividades acima descritas. Uma vez mais, não somente no âmbito regional, mas principalmente no nacional, vê-se como o próprio funcionamento da máquina política na América do Sul é vulnerável e sujeita às mudanças no Poder Executivo.

No caso da Bolívia, Gustavo Pozo Vargas (2021) - diretor-geral de Telecomunicações do Vice-ministério de Telecomunicações do Ministério de Obras Públicas, Serviços e Vivenda da Bolívia –, aponta que o acompanhamento das obras e atualização dos avanços destas no país, se davam a partir da atribuição e competências dos diferentes ministérios envolvidos, entre eles o Vice-ministério de Transportes, a Chancelaria e a Aduana. Por sua vez, era o Ministério de Obras Públicas que encabeçava grande parte das ações no tema, participando das reuniões da IIRSA e do COSIPLAN (Vargas, 2021).

No caso do Equador, Jorge Alejandro Pinto Aguirre apontou que a coordenação do tema no país estava a cargo do Ministério de Transportes e Obras Públicas, porém, com poucos funcionários dedicados ao tema, o que resultava que "*muchas cosas, la verdad, se quedaban ahí paradas por mucho tiempo* [...]" (Pinto Aguirre, 2021). Ainda assim, essa pequena equipe dentro do Ministério de Transportes e Obras Públicas coordenava com o

Ministério de Planejamento na *Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo* (SENPLADES), assim como com a Chancelaria, havendo "[...] *una especie de trío que coordinaba las cosas, siempre bajo la dirección del Ministerio de Transporte y Obras Públicas*" (*ibid*.).

Por sua vez, no Chile, Rigoberto García González compartilhou que, diferentemente da Colômbia, Brasil ou Argentina, que tem um departamento nacional de planejamento, no Chile, não há. Não havia um trabalho conjunto com outros ministérios, mas sim, centrado no Ministério de Obras Públicas. Em suas palavras,

> No caso do Chile, cada ministério decide investir, mas tem todo um processo com as regiões, com os municípios etc. Então, esse plano, por um lado, é anual, mas visando ao longo prazo, 10 anos. E, por exemplo, se a gente precisa de um caminho, uma rodovia de 200 quilômetros, então se tem todo um processo de, primeiro de análise, depois os estudos, avaliação de quanto vai custar, até então colocar no plano do ministério, neste caso das obras públicas ou de infraestrutura. Então, isso não tem nada a ver com IIRSA. A gente apresentava na IIRSA o que a gente estava pretendendo fazer nos próximos anos. E era isso que a gente fazia, a Argentina apresentava seus planos, o Chile, e o Paraguai fazia o mesmo, etc. E aí a gente analisava quais projetos eram os que estavam em concordância com a possibilidade de uma melhor integração nos diferentes eixos, e isso era muito importante, chegar até os projetos que fossem inseridos nos eixos que tínhamos na IIRSA. (González, 2021).

No caso do Paraguai, de acordo com Luis María Pereira - coordenador nacional do COSIPLAN pelo Paraguai, de 2011 até 2016, e vice-ministro de Transportes e Obras Públicas do Paraguai de 2010 até 2014, havia uma dificuldade na atuação do país em relação à IIRSA. Ainda que no nível do Ministério de Obras Públicas e do Ministério de Relações Exteriores, via-se com grande importância a participação do país através de seus técnicos e responsáveis na dinâmica regional, "[...] *en el día a día, en la práctica no teníamos mucho apoyo en el sentido de contar con toda una oficina, un equipo de trabajo*" (Pereira, 2021).

De maneira detalhada, Pereira destaca que

> [...] *en el tiempo que estuve de Viceministro, yo era viceministro y en mi tiempo libre me dedicaba a lo que es la Coordinación Nacional del IIRSA/COSIPLAN y junto conmigo tenía otros compañeros. Cuando Paraguay tuvo la presidencia pro tempore, ahí sí tuvimos un tipo de trabajo fuerte, aunque no teníamos aún una oficina, sí había un equipo designado y cada uno con sus tareas.* (Pereira, 2021).

Ainda assim, no Paraguai estavam envolvidos o Ministério de Obras Públicas, em alguns casos o Ministério de Telecomunicações, o Ministério de Relações Exteriores e a equipe nacional econômica que aprovava os recursos nacionais disponíveis a cada ano.

Por fim, e como último exemplo, temos o caso do Peru. Como destaca Rosario Santa Gadea Duarte, o caso do Peru é interessante porque o tema da IIRSA e do COSIPLAN foi impulsionado desde a Chancelaria, que tinha, assim como o Ministério de Economia e Finanças do país, por exemplo, uma capacidade transversal de convocatória dos outros ministérios e agências. Em sua experiência, Santa Gadea Duarte (2022) destaca que desde o MRE

> [...] *creamos una comisión interministerial para IIRSA. El ministro la dirigía a su nivel y yo tenía a cargo la Secretaría, y entonces veía la parte técnica y la elevaba a consideración de los ministros. Y en esa comisión interministerial presidía la Cancillería, estaba el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas, y la Agencia de Promoción de Inversiones de Perú, entre otros. Entonces estaban todos los implicados en el tema de la infraestructura. No solamente la construcción, que es la preocupación de transportes, sino la vinculación de todo eso con la conectividad y el desarrollo nacional. Estaba también la parte que tenía que ver más con el financiamiento, por Economía y Finanzas, etcétera, y por las licitaciones con ProInversión.* (Duarte, 2022).

E, diferentemente da maioria de seus pares regionais, o Peru teve uma secretaria técnica destinada apenas a tratar o tema da IIRSA, assim como uma secretária técnica a cargo desses trabalhos. "*En otros países eso no sucedía. El funcionario que se ocupaba de IIRSA, no estaba a tiempo completo en eso. También en general se veía el tema desde el Ministerio de Transporte, en nuestro caso fue desde la Cancillería*" (Duarte, 2022).

Destaca-se, portanto, que cada país sul-americano, dentro de suas similaridades e diferenças, também apresenta processos internos peculiares dentro das burocracias específicas para tratar dos temas de política externa, que devem ser levados em consideração, visto que as dificuldades enfrentadas ou avanços desenvolvidos nesse nível também se refletem nas dificuldades ou oportunidades que serão geradas para o processo regional como um todo.

Em resumo, ao buscar compreender o posicionamento externo dos países da América do Sul, assim como seus reflexos na dinâmica regional, é necessário compreender o papel que o Executivo tem ou pode ter na dinâmica da formulação da política externa dentro das estruturas institucionais e burocracias sul-americanas. Ainda assim, e como destaca Danese (2017), esse papel está condicionado a outra dinâmica doméstica, que também deve ser analisada de maneira detalhada, o Legislativo.

3. 2 Legislativo

A importância do Poder Legislativo no que se refere à formulação da política externa na América do Sul, ainda é um tema de grande discussão e, em alguma medida, há discordâncias. Existem estudos[72] que apontam para uma baixa participação e inserção do Legislativo nas discussões sobre política externa no continente, limitado principalmente pelo poder decisório centralizado no Executivo desses países. De maneira contrária, há também estudos[73] que exploram, através da análise de casos específicos de diferentes países da região, a crescente tendência da maior atuação e participação do Legislativo nos temas de política externa.

Como destaca Neves (2003), ao olhar para a participação do Congresso nacional brasileiro em temas de política externa, há uma atuação tímida, porém, dirigida a interesses dos atores políticos envolvidos e, dessa maneira, eficiente diante dos objetivos e expectativas existentes, principalmente nos temas de integração regional.

Dentro da dinâmica política e da estrutura do Estado na América do Sul, é necessário estar atento a essas tendências. Em primeiro lugar, vale destacar que se identificou, na bibliografia existente, que a maneira pela qual os legisladores tratam os temas de política externa não é muito diferente do modo que discutem e formulam políticas públicas no âmbito nacional (Ribeiro, 2012).

Assim, como apontam Stein e Tommasi (2006), o processo de formulação de políticas públicas inclui uma variedade de atores: executivo, partidos políticos, grupos de interesse, entre outros, que interagem em diferentes espaços. Ainda assim, cada país apresenta variação nos principais atores e no papel que desempenham nesse processo político, seja pelos espaços em que interagem, pela natureza de suas transações ou até mesmo por conta da variação em seus incentivos (Stein; Tommasi, 2006).

Essa dinâmica nacional, cuja característica central e persistente é a instabilidade, se reflete também no processo doméstico de formulação da política externa. Caracterizados por sistemas políticos multipartidários, grande parte dos países sul-americanos enxergam seus legislativos como uma unidade entre seus partidos políticos, mesmo aqueles em oposição ao governo, ao tratar-se de temas internacionais. Nessa visão, Ribeiro (2012, p. 18) aponta que "[...] os votos dos legisladores latino-americanos em temas de política externa podem ser

---

[72] Ver: Almeida (2004), Ava e Merke (2011), Lima e Santos (2001), Oliveira (2003, 2005), Santos (2006) e Stuhldreher (2003).

[73] Ver: Alemán e Saiegh (2007), Diniz e Ribeiro (2008), Feliú e Onuki (2014), Lemos (2010), Neves (2003), Oliveira e Onuki (2010, 2007), Ribeiro (2012), Valdivieso (2007) e Velázquez Flores (2008).

explicados pela ideologia do partido político do legislador e o seu pertencimento ou não à coalizão de governo". Dessa maneira, para além de considerar a estrutura política e a participação do Legislativo na formulação da política externa, é necessário estar atento às preferências partidárias e legislativas no continente (Ribeiro, 2012).

Apesar de terem como atribuição constitucional a aprovação e ratificação de tratados internacionais firmados pelo Poder Executivo, o Legislativo sul-americano não deve ser entendido apenas como mero elemento coadjuvante do processo político nacional, podendo, em certos casos, ser caracterizado como um ator de veto no processo decisório de formulação da política externa. Nesses casos específicos, as preferências partidárias atuam e exercem influência/pressão no Poder Executivo (*ibid*., 2012).

Há, ao longo do tempo, o que se chamou por politização da política externa, indo além da premissa do papel do Executivo e dos ministérios encarregados, no qual os legislativos e sua composição (partidos e preferências partidárias) implicam maior participação desses atores em temas cujo eleitorado e atores não governamentais de apoio tenham interesse. Ademais, como será visto ao longo dessa seção, a ideologia política tem sido na região um fator cada vez mais importante nessa dinâmica de decisão doméstica, no qual diferentes estudos inferem que "[...] a depender da configuração partidária nos congressos latino-americanos, presidentes podem ter grande dificuldade na condução e implementação da política externa de seus países" (Ribeiro, 2012, p. 154).

Considerando as características comuns da estrutura decisória dos Estados sul-americanos, diferentes estudos[74] vão, de maneira específica, discutir como a formulação da política externa se desenvolve nesses países, dirigindo o olhar para o papel do legislativo. A começar pelo caso brasileiro, discute-se muito sobre a limitação do Legislativo frente a forte atuação do presidente no âmbito internacional. Como discute Oliveira (2003), o que prevaleceu, ao longo do tempo, foram os incentivos negativos para a participação do Legislativo nos temas de política externa.

Relegado a uma atuação limitada à ratificação de acordos internacionais (Lima; Santos, 2001), o Congresso Nacional brasileiro se vê constrangido para atuar no âmbito externo. Tal constrangimento, de acordo com Oliveira (2003), é reflexo de dois fatores importantes na história recente do Brasil: o monopólio do poder na condução de questões

[74] Destacam-se aqui alguns dos estudos por país: Brasil - ver: Araújo, (2018), Diniz e Ribeiro (2008), Lemos (2010), Neves (2003), Oliveira e Onuki (2010, 2007) e Oliveira (2003, 2005); Argentina - ver: Ava e Merke (2011), Ribeiro e Urdinez (2017), Sánchez (2015), Stuhldreher (2003), Tokatlian e Merke (2014), Urdinez, Knoerich e Ribeiro (2018); Chile - ver: Alemán e Saiegh (2007), Aranda Bustamante e Riquelme Rivera (2011), Carey (2002), Londregan, Calvert e Eggertsson (2009), Nolte (2003), Pinheiro (2008), Scharpf (1997), Toro e Madureira (2007) e Valdivieso (2007), Uruguai - ver: López Burian (2015) e Rubio (2018).

internacionais no Poder Executivo durante os governos militares e, posteriormente, no Ministério de Relações Exteriores; e o direcionamento dos modelos econômicos ao âmbito nacional (políticas de substituição de importações), cujo enfoque nacional-desenvolvimentista orientou os agentes domésticos à agenda nacional, em contraposição a uma agenda dirigida ao mercado internacional.

Como um processo dinâmico, a formulação da política externa também se adapta às novas demandas e expectativas dos atores estatais e não estatais nacionais, regionais e internacionais. Dessa maneira, a percepção da não participação do Legislativo brasileiro na formulação da política externa se transforma. Ao longo dos anos 2000, novos estudos e estudos revisitados, como o de Oliveira e Onuki (2010), vão apontar que o Legislativo nacional (através dos partidos políticos presentes) não somente interage com os assuntos de política externa, como tem o poder de alterar "[...] o curso do comportamento do país no plano externo" (Oliveira; Onuki, 2010, p. 144).

Essa participação, segundo os autores, se desenvolve a partir de duas dimensões: "[...] pela influência direta dos partidos políticos sobre a tomada de decisão do Poder Executivo; e pela influência indireta, por meio do Legislativo, através da dinâmica de pesos e contrapesos no processo de formulação e implementação de políticas" (ibid.). Essa participação fica mais clara ao comparar a dinâmica doméstica ao longo dos anos 2000 com as mudanças de governo, que trouxeram ao poder uma coalizão de centro-esquerda que permaneceu no país de 2003 até 2016.

Então, o Legislativo passa a exercer sua atuação em matéria de política externa através de mecanismos presentes na estrutura política nacional brasileira, como, por exemplo, os Projetos de Decreto Legislativo (PDLs). Assim como defendem Diniz e Ribeiro (2008), através de PDLs o Poder Legislativo pode controlar a agenda parlamentar, requerer urgência e estabelecer comitês permanentes para deliberar sobre suas propostas. Em outras palavras, essa dinâmica reflete a "[...] possibilidade do Legislativo de influenciar acordos internacionais através da procrastinação ou obstrução a partir de um comitê permanente atrelado aos limites estabelecidos pela organização do processo legislativo no Brasil"[75] (Diniz; Ribeiro, 2008, p. 18, tradução nossa).

Como instrumento do Legislativo, os PDLs podem atrasar o andamento de negociações internacionais iniciadas pelo Poder Executivo. Nesse sentido, conforme as

[75] No original: "*This means that the possibility of the Legislative influencing international agreements through procrastination or obstruction at permanent committee level is bound by the limits established by the organization of the legislative process in Brazil.*" (Diniz; Ribeiro, 2008, p. 18).

características do presidencialismo brasileiro, torna-se necessário compreender de perto a relação entre o Executivo e o Legislativo, visto que é recorrente a cooperação entre ambos para facilitar as negociações e aprovação das ações internacionais dirigidas pelo Executivo (Diniz; Ribeiro, 2008).

Alguns exemplos de destaque da atuação do Legislativo brasileiro em matéria de política externa estão relacionados ao espaço regional, como, por exemplo, as negociações do Mercosul e da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) nos anos 1990.

No caso do Mercosul, a participação do Legislativo pareceu ser tímida – diante da já discutida preponderância da condução presidencial do processo. Ainda assim, Neves (2003, p. 105) destaca que "o comportamento do Poder Legislativo no processo decisório da política externa de cooperação regional é função da convergência ou da divergência de interesses entre os poderes Legislativo e Executivo". Não sendo alheio ou desinteressado pela atuação internacional do país, o Poder Legislativo apenas busca influenciar o processo de formulação de política externa quando há divergência entre seus interesses e os interesses apresentados pelo Executivo, podendo atuar de maneira direta ou indireta (Neves, 2003).

Ademais, ainda em relação ao Mercosul, Neves (2003) argumenta que havia convergência entre os dois poderes e, portanto, se viu menor participação do Legislativo no processo decisório. De maneira contrária, os interesses sobre o processo de negociação da ALCA divergiram entre o poder Executivo e o Legislativo, havendo maior interferência do último para a sua não aprovação. Ou seja, "[...] os interesses determinam o tipo de comportamento do Legislativo" (Neves, 2003, p. 106).

Corroborando a argumentação de Neves (2003), ao analisar a participação do Legislativo brasileiro na aprovação da entrada da Venezuela no Mercosul, Araújo (2018) aponta que o Poder Legislativo brasileiro se guiou na votação em defesa do 'interesse nacional'. Entretanto, esse interesse do Legislativo não era uníssono, havendo diferentes interesses permanentes, reflexos da dinâmica partidária do país e, de maneira mais específica, dos grupos de poder que sustentam tais partidos. Faz-se essa observação apenas para destacar que, ao mesmo tempo em que o Executivo está interligado ao Legislativo, no que tange a formulação da política externa, o Legislativo também está interconectado com o terceiro grupo de atores dentro do nosso Modelo de Formulação da Política Externa na América do Sul, os grupos de interesse.

Como, segundo exemplo da instrumentalização do Poder Legislativo, em matéria de política externa, podemos observar a dinâmica da política argentina. Assim como destaca Stuhldreher (2003a), desde os anos 1990, a tendência de maior participação do Poder

Legislativo no âmbito internacional refletiu no fortalecimento do diálogo entre o Ministério de Relações Exteriores e o Parlamento Argentino, principalmente nos temas relativos ao Mercosul.

Entretanto, como apontam Schenoni e Ferrandi Aztiria (2014, p. 120, tradução nossa), "[...] o sistema político argentino se caracteriza por maior concentração de poder no presidente e uma relação Executivo-Legislativo menos cooperativa, vis a vis ao sistema político brasileiro"[76]. Dessa maneira, os instrumentos institucionalizados na estrutura política argentina limitariam de maior modo uma atuação mais autônoma do Congresso na formulação da política externa.

Em comparação com o sistema político brasileiro, a estrutura doméstica argentina, quanto ao processo de definição de suas estratégias na arena internacional, é marcada por essa centralização do poder na presidência para a tomada de decisões. Assim como deixa claro Sánchez (2015, p. 105, tradução nossa), "a elaboração da agenda externa de países como a Argentina está primordialmente nas mãos do Poder Executivo, atento às atribuições constitucionais na matéria"[77].

Sendo assim, a participação da Chancelaria e do Congresso, na Argentina, se limitam ao acompanhamento dos projetos e decisões realizados pela presidência, através de mecanismos de consultas, diálogos e, em algumas ocasiões, atuando de maneira reativa (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014). Ainda assim, como aponta Sánchez, há incentivos para maior atuação do Poder Legislativo argentino em matéria de política externa ao longo do tempo, principalmente "[...] porque este representa e articula um conjunto de interesses que respondem, em boa medida, a relação de forças presentes na sociedade"[78] (Sánchez, 2015, p. 105, tradução nossa).

Como uma instância de intermediação entre o poder institucional e a sociedade civil, o Poder Legislativo se coloca em uma posição de negociação com o Poder Executivo, pressionando para a abertura de uma via direta e efetiva que amplie sua participação na elaboração da política externa argentina. Em um estudo de caso sobre os Glaciares Continentais Patagônicos, em uma disputa entre Argentina e Chile, Lucero (2006) discute o papel dos legisladores na elaboração do novo Acordo Fronteiriço sobre os Glaciares, firmado

---

[76] No original: "[...] *el sistema político argentino se caracterizaría por una mayor concentración del poder en el Presidente y una relación Ejecutivo-Legislativo menos cooperativa vis á vis el sistema político brasileño.*" (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014, p. 120).

[77] No original: "*En términos prácticos, la elaboración de la agenda exterior en países como Argentina está primordialmente en manos del poder ejecutivo, atento a las atribuciones constitucionales en la materia*" (Sanchez, 2015, p. 105).

[78] No original: "[...] *porque este representa y articula un conjunto de intereses que responden en buena medida a la relación de fuerzas en la sociedad.*" (Sanchez, 2015, p. 105).

em 16 de dezembro de 1998. A partir da instrumentalização do Poder Legislativo para representar os interesses de atores domésticos diante do Poder Executivo, o Congresso argentino "[...] alcançou participar ativa e diretamente na definição da política externa através da elaboração do tratado e da intervenção de especialistas no tema"[79] (Lucero, 2006, p. 103, tradução nossa).

Por sua vez, "com a inclusão dos legisladores na negociação, o que se denominou de 'diplomacia parlamentar', o Poder Executivo conseguiu evitar uma defecção involuntária, alcançando um de seus objetivos de política externa" (*ibid.*).[80]

Em dimensões gerais, os estudos sobre a participação do Poder Legislativo na formulação da política externa argentina apontam que diversos temas que compõem a agenda pública da política externa do país contam com a participação dos legisladores na definição do posicionamento do Estado, na medida em que os atores políticos tenham capacidade para concretizar canais de aproximação e cooperação (tanto com os grupos de interesse domésticos, quanto o Poder Executivo), enquanto o tema é discutido (Sánchez, 2015).

Por sua vez, vale lembrar uma vez mais que "a política externa é determinada em boa medida pelo sistema político no qual se formula e, como outras políticas, deriva de um conjunto de interações que são levadas a cabo de acordo com uma série de regras, estruturas e valores que emanam desse sistema"[81] (Sánchez, 2015, p. 105, tradução nossa).

Como outro exemplo da instrumentalização do Legislativo em nível internacional, o papel do Congresso do Chile na política exterior do país não se difere da dinâmica política presente em seus pares regionais. Como característico dos Estados latino-americanos, o Chile também apresenta uma dinâmica presidencialista na qual o Poder Executivo detém a maioria das prerrogativas legais para a condução e execução da política externa, sendo uma área tradicionalmente dominada pelo Presidente da República (Valdivieso, 2007).

A Constituição chilena de 1980, apesar de conter inúmeras reformas, não minaram o papel que exerce o Poder Executivo na política internacional. Assim como discutem Bustamante e Rivera (2011), além do presidente estão: o Ministério de Relações Exteriores (diplomatas e profissionais especializados), o Banco Central e outros ministérios específicos (Fazenda Defesa, Agricultura etc) que "[...] constituem alguns dos atores envolvidos de

---

[79] No original: "[...] *logró participar activa y directamente en la definición de la política exterior a través de la elaboración del tratado y la intervención de especialistas del tema*" (Lucero, 2006, p. 103).

[80] No original: "*De esta manera con la inclusión de los legisladores en la negociación en lo que denominó la "diplomacia parlamentaria", el Poder Ejecutivo logró evitar la defección involuntaria, alcanzando uno de sus objetivos de política exterior."* (Lucero, 2006, p. 103).

[81] No original: "*La política exterior está determinada en buena medida por el sistema político en que se formula, y, como otras políticas, se deriva de un conjunto de interacciones que se llevan a cabo de acuerdo con una serie de reglas, estructuras y valores que emanan de él.*" (Sánchez, 2015, p. 105).

maneira mais direta na planificação, formulação e execução da política externa chilena"[82] (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011, p. 3, tradução nossa).

Ainda assim, é no Poder Legislativo que a política externa é discutida e acordos são aprovados ou recusados. Ainda que algumas análises apontem para uma atuação do Legislativo mais contida e subordinada ao Executivo, autores como Valdivieso (2007) e Aranda Bustamante e Riquelme Rivera (2011) vão detalhar os diferentes canais de atuação do Congresso chileno em matéria de política externa.

De acordo com Valdivieso (2007), o Legislativo chileno pode acessar informações relevantes sobre o tema através de consulta aos funcionários dos ministérios responsáveis pelas diferentes pautas da política externa, tendo legitimidade para, por exemplo, "[...] apresentar moções, iniciar investigações, interagir com as instituições do sistema de administração da justiça para o controle das ações do governo, convidar a audiências em comissões, solicitar estudos especializados [...]"[83] (Valdivieso, 2007, p. 163-164, tradução nossa), entre outras ações.

Portanto, como mecanismo de controle das ações do governo, o Poder Legislativo pode se inserir e participar no processo não somente da formulação da política externa, mas também na sua execução e na avaliação de sua implementação (Valdivieso, 2007). Em segundo lugar e, como abordam Aranda Bustamante e Riquelme Rivera (2011), essa função pode ser posta em prática através de diferentes canais no caso chileno, como a Comissão de Relações Externas do Senado e a Comissão de Relações Externas, Assuntos Interparlamentares e Integração Latino Americana da Câmara dos Deputados. De maneira mais específica, os autores detalham a conformação das Comissões de Relações Externas na Câmara dos deputados, estando essa composta por 13 membros. Já as Comissões no Senado são compostas por 5 membros. Em ambos os casos seus participantes são "[...] designados de modo proporcional em função da representação de cada partido político nas respectivas corporações; sendo constituídas segundo áreas específicas e em estreita relação com os ministérios que compõem o Poder Executivo"[84] (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011, p. 11, tradução nossa).

---

[82] No original: "[...] *constituyen algunos de los actores involucrados más directamente en la planificación, formulación y ejecución de la política exterior chilena.*" (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011, p. 3).

[83] No original: "[...] *presentar mociones, iniciar investigaciones, interactuar con las instituciones del sistema de administración de justicia para el control de los actos de gobierno, invitar a audiencias en comisiones, solicitar estudios especializados,[...]*" (Valdivieso, 2007, p. 163-164).

[84] No original: "*[...] designados de modo proporcional en función de la representación de cada partido político en las respectivas corporaciones; siendo constituidas según áreas específicas y en estrecha relación con los ministerios que componen el poder ejecutivo.*" (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011, p. 11).

Como órgãos especializados do Poder Legislativo, essas comissões consideram as matérias de política externa através de audiências que, a posteriori, resultam na votação dos acordos negociados pelo Poder Executivo. Uma vez mais surge o termo 'diplomacia parlamentar' para descrever a participação legislativa nesse processo e que, no caso do Chile, nomeiam a participação dos parlamentares na orientação da política externa chilena à sua maior inserção no cenário internacional, representando objetivos domésticos específicos.

Como resultado dos compromissos de participação do Congresso em instâncias internacionais, multilaterais e bilaterais, vê-se o estabelecimento, por exemplo, da União Interparlamentar, o Parlamento Latino-americano, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, o Comitê Parlamentar da Associação Chile-União Europeia e o Comitê de Diálogo Político Parlamentar Chile-República Popular da China (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011).

Ainda assim, como também destacado nos casos do Brasil e da Argentina, a atuação legislativa e das comissões mencionadas não detém tanta autonomia, estando condicionadas pelas diretrizes partidárias do Chile. "Em outras palavras, uma vez que os legisladores buscam sua reeleição, devem responder às ordens de seus partidos como controladores dos recursos de poder e influência interna, muitas vezes, contrários aos objetivos e interesses dos eleitores"[85] (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011, p. 17, tradução nossa).

Ao refletir sobre essas contribuições, vale a pena olhar de maneira detalhada os estudos que apontam a influência do elemento partidário e da questão ideológica na formulação da política externa na América Latina. Ao avaliar as dinâmicas de participação do Legislativo na política externa da Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai e Peru, Ribeiro (2012, p. 154) argumenta que, "assim como na arena doméstica, os votos dos legisladores da região em temas de política externa são fortemente pautados pela ideologia dos partidos políticos e seu pertencimento ou não à base de apoio ao presidente da república".

Sujeitos à lógica do presidencialismo de coalizão, o direcionamento da política externa por parte do Poder Legislativo pode refletir a ideologia dos partidos políticos que compõem o Congresso. Nesse sentido, a polarização entre os partidos políticos na América do Sul e/ou Latina afetam as decisões de política externa dos países da região (Ribeiro, 2012)

No caso específico do Uruguai, López Burián (2015) aponta o papel de centralidade que assume a ideologia e a configuração partidária no Congresso para a política externa do

---

[85] No original: "*Es decir, en tanto los legisladores buscan su reelección, deben responder a las órdenes de sus partidos como controladores de los recursos de poder e influencia interna, muchas veces a pesar de los objetivos e intereses de los electores.*" (*ibid*., p. 17).

país. Parte-se da premissa na qual os partidos políticos "[...] orientam a política externa a partir de ideias e interesses, no marco das instituições que são constituídas pelos atores e, por sua vez, geram incentivos para seu comportamento"[86] (López Burián, 2015, p. 138–139, tradução nossa). Dessa maneira, o autor defende que a "[...] política externa uruguaia é uma política de partido ou de coalizão de partidos, na qual a ideologia é um fator relevante para sua explicação"[87] (*ibid*., p. 135, tradução nossa).

Essa caracterização da política externa uruguaia diz respeito ao processo de sua formulação, na qual o debate entre os partidos e suas tendências político-ideológicas, assumem um papel importante. Nessa dinâmica vê-se o direcionamento do país diante da sua aproximação com a região a partir dos interesses partidários que representam (tanto pelos atores nacionais de apoio, como pelas ideologias intrínsecas aos partidos).

Em um governo, cuja maioria é composta pelos partidos de esquerda, há um direcionamento da política externa dirigida à maior aproximação com a região, tendo nos países emergentes, seus principais aliados. De maneira contraria, em um governo cujo Poder Legislativo seja composto em sua maioria por partidos de centro e de direita, há uma política externa mais liberal e dirigida à abertura do país ao sistema internacional, focado em relações bilaterais (López Burián, 2015).

Como exemplo dessa dinâmica, López Burián (2015) faz menção ao debate sobre a entrada do Uruguai como membro pleno na Aliança do Pacífico. Nessa pauta, a Frente Ampla (direita política) se movia a favor do novo bloco regional. Por sua vez, a maioria governista, composta pela esquerda, durante o governo de Mujica, se posicionou contra. "Logo após o debate interno, a ala esquerda fez com que suas preferências prevalecessem. O governo tomou uma decisão que bloqueou as tentativas de avanço sobre a proposta de integração plena"[88] (*ibid*., p. 163, tradução nossa).

---

[86] No original: "*Se asume en este trabajo que los partidos orientan la política exterior a partir de ideas e intereses, en el marco de instituciones que son construidas por los actores y a su vez generan incentivos para su comportamiento.*" (López Burián, 2015, p. 138-139).

[87] No original: "[...] *la política exterior uruguaya es una política de partido o de coalición de partidos, donde la ideología es un factor relevante para su explicación*." (*ibid*., p. 135).

[88] No original: "*Luego del debate interno, el ala izquierda hizo prevalecer sus preferencias. El Gobierno tomó una decisión que bloqueó el intento de avance sobre la propuesta de integración plena. No había consenso dentro del partido de gobierno, y fue adoptada la posición mayoritaria.*" (López Burián, 2015, p. 163).

3. 2. 1 A pauta da infraestrutura no Legislativo no período recente

Como discutido, o Poder Legislativo tem um papel relevante na discussão e decisão de pautas tanto nacionais como internacionais, principalmente como elemento de contenção/constrangimento ou apoio das decisões tomadas pelo Poder Executivo, em um jogo de barganha entre partidos, eleitorado e até mesmo os grupos de interesse. Considerando que grande parte das obras de infraestrutura inseridas no contexto da integração física sul-americana são de caráter nacional, o Legislativo corrobora, em sua função decisória, para impulsionar e/ou refrear o avanço do desenvolvimento da infraestrutura regional.

Um dos principais projetos de infraestrutura regional que continua ativo na América do Sul, apesar da crise regional e do estresse das instituições sul-americanas desde 2014, é o projeto do Corredor Bioceânico entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Ao acompanhar as pautas e decisões legislativas dos senados sul-americanos, em especial dos países que fazem parte do projeto do Corredor, foi possível verificar a atuação do Poder Legislativo na pauta da integração da infraestrutura regional e a relevância desses atores e dessa agenda para cada país.

No caso da Câmara dos Senadores do Paraguai, ao buscar a palavra-chave "*corredor bioceánico*" nas notícias gerais e notícias das comissões do senado foi possível encontrar apenas 4 resultados entre os anos de 2019 e 2020. Em 13 de agosto de 2019, por exemplo, foi registrada a participação de representantes do senado paraguaio no 1º Seminário de Integração de Infraestrutura de Transporte Rodo-Ferroviário realizado em Assunção. Juntamente dos parlamentares dos países do Mercosul e do Parlasul apontou-se a mobilização legislativa para reanimar os trabalhos para gerar conexões ferroviárias vistas como necessárias no subcontinente (Paraguay, 2023).

Ainda em 2019, o parlamentar Manuel Morínigo, também vice-presidente da delegação paraguaia no Parlasul, alertou o senado paraguaio sobre a suspensão da construção da ponte Carmelo Peralta que interliga o Brasil e o Paraguai, indicando as possíveis implicações econômicas e comerciais do atraso da obra. Assim como destaca o registro no site do senado, além da facilitação do acesso aos produtos exportados pelo MS como a carne, milho, algodão, papel e outros, a obra da ponte compõe a agenda de ampliação da competitividade da produção nacional através da construção de infraestrutura para reduzir o tempo e custo de transporte, sendo vista de maneira crítica pelo legislativo do país (Paraguay, 2023).

Vale ressaltar aqui que tal obra compõe a carteira de projetos IIRSA/COSIPLAN, sendo demandado, em alguma medida, pelo legislativo paraguaio, a retomada dos trabalhos do conselho e da integração da infraestrutura na América do Sul. Em notícia de março de 2022 o parlamento paraguaio destaca que "[...] muitos planos, como o COSIPLAN, foram esquecidos, mas podem ser recuperados e melhorados"[89] (Paraguay, 2022).

Além de acompanhar os trabalhos dos outros parlamentares e atores subnacionais dos países envolvidos no Corredor Bioceânico, em especial do Brasil, o legislativo paraguaio em seus registros e menções à essa pauta atuaram nos processos de distribuição de recursos e no acompanhamento da gestão financeira do Ministério de Obras Públicas - através da Comissão de Obras Públicas e Comunicações do Senado, presidida pelo senador Juan Afara. Tal atuação e participação no processo decisório nacional condiz, de maneira mais incisiva, ao papel do Poder Legislativo nas políticas nacionais para o desenvolvimento e planejamento infraestrutural do país que, por sua vez, não deixam de estar interconectadas e impactam o processo de integração da infraestrutura regional.

Ao analisar as notícias do Senado argentino, através da mesma palavra-chave, foram obtidos 19 registros (entre 2014 e 2022). Em alguns dos documentos e atas das sessões legislativas destacou-se a importância do Corredor como reflexo da interconexão dos parlamentares com suas devidas regiões eleitorais, estas, que estão incluídas no projeto, como por exemplo as províncias de *La Rioja*, *Santa Fe*, *Córdoba*, *Santiago del Estero*, *Tucumán*, *Entre Ríos* e *Catamarca* (Argentina, 2019).

Nos registros da 13ª reunião da 11ª sessão especial do Senado argentino, no dia 16 de novembro de 2022, além de constar a atuação dos representantes legislativos na inclusão de diversas obras de infraestrutura por província, destaca-se a menção da criação da Iniciativa de Infraestrutura para o Desenvolvimento do Corredor Bioceânico do Norte Grande Argentino. Tal iniciativa tem como objetivo, dentro da agenda legislativa, corrigir assimetrias históricas priorizando os projetos de investimento em matéria de infraestrutura energética, sanitária, educativa, de água, saneamento básico e transporte (Argentina, 2022).

Na mesma medida em que a pauta regional no congresso paraguaio está atrelada a objetivos nacionais, no caso argentino essa demanda dentro do legislativo se amplia, principalmente frente à extensão territorial do país e às assimetrias territoriais, físicas, infraestruturais e sociais existentes.

---

[89] No original "[...] *muchos planes, como el de COSIPLAN, fueron olvidados, pero pueden ser recuperados y mejorados*" (Paraguay, 2022).

No site do Senado do Chile, na mesma chave de pesquisa, foram encontrados 16 registros (entre 2014 e 2022). Ainda em 2016 a Comissão de Relações Exteriores do Senado chileno realizou uma visita oficial ao Congresso brasileiro, tendo o Corredor Bioceânico como uma das pautas discutidas na reunião conjunta entre Chile e Brasil (Chile, 2016). Já em 2022 o presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado chileno - o senador Jaime Quintana - apontou que o corredor é uma grande oportunidade para o desenvolvimento do Chile (Chile, 2022).

Em artigo dirigido ao senado do país, Jaime Quintana destacou que o Corredor Bioceânico pode abrir novas rotas de intercâmbio e comercialização dos produtos chilenos, pensando já nos novos mercados para o hidrogênio verde e combustíveis de emissão zero que estão sendo desenvolvidos nas regiões de *Magallanes* e *Antofagasta*. Além de apresentar a pauta ao congresso, Quintana destacou o diálogo e contato com os ministros de Obras Públicas e Transportes, na busca pelo envolvimento e participação do governo nesse processo (Chile, 2022).

Por fim, e não menos importante, no Portal do Senado Federal Brasileiro ao buscar "corredor bioceânico" foram encontrados: 16 notícias; 16 pronunciamentos; 124 diários; 40 projetos e matérias e 20 anais do Senado. Dentre esses inúmeros documentos, vários trazem menção ao corredor, porém apenas como contexto ou como informação adjacente à outra pauta sendo discutida pelo legislativo. Ainda assim, destaca-se uma série de menções ao papel da Assembleia Legislativa do Mato Grosso do Sul (MS) e do deputado Paulo Corrêa em sediar o 1º Fórum de Integração do Corredor Bioceânico nos dias 26 e 27 de maio de 2022, na cidade de Campo Grande - MS (Brasil, 2022).

Em requerimento do Senador Nelsinho Trad para realização de voto de congratulações do Senado Federal à Assembleia Legislativa do MS, destacou-se que o evento foi realizado em parceria entre o Governo do Estado do MS e do Itamaraty, tendo convidado lideranças, representantes do setor empresarial e especialistas dos países que compõem o projeto. Durante o Fórum foi realizada também "[...] a segunda reunião da Frente Parlamentar Internacional pela Integração Bioceânica, que representa o braço parlamentar desse importante Projeto" (Brasil, 2022, p. 436).

Destaca-se na participação do legislativo brasileiro o crescente envolvimento desses atores governamentais nas iniciativas de integração regional, principalmente no que se refere à pautas locais/estaduais que impactam diretamente a economia dessas regiões, em destaque os projetos de infraestrutura. Tal atuação se dá, não somente na garantia dos interesses parlamentares diante de seu eleitorado e interesses partidários, mas também como forma de

demanda, pressão, cooperação ou constrangimento da atuação e preferências do Poder Executivo.

Como visto ao longo desta seção, os diferentes países da América do Sul, a partir de suas estruturas políticas, ainda que distintas, compartilhando elementos em comum, têm no processo de formulação da política externa uma grande dependência do Poder Executivo. Ainda assim, o Legislativo não fica para trás, havendo vários instrumentos legais para sua participação e pressão para influenciar ou dirigir a política externa a uma trajetória que corrobore aos interesses que representam (sejam eles partidários, ideológicos ou dos grupos de poder que apoiam os legisladores e suas possibilidades de reeleição).

Dessa maneira, o Poder Legislativo tem um papel importante e ativo na definição da política externa latina e sul-americana que, em diferentes momentos, foi crucial para o impulsionamento ou retração dos processos regionais em andamento.

3. 3 Grupos de interesse

Apesar da dificuldade em mensurar, a percepção e interesses dos grupos de interesse de um Estado – sobre um determinado tema ou processo – são variáveis necessárias de serem consideradas, uma vez que condicionam a ação desses atores frente a inserção do Estado no sistema internacional ou, no caso aqui discutido, no espaço regional. São os atores nacionais que, através de seu poder de barganha e pressão nos diferentes níveis da estrutura política de um país, vão demandar que haja, por parte do Estado, um impulso para cooperar regionalmente ou para a conformação de uma instituição regional. Por outro lado, é diante de percepções negativas sobre os ganhos desses atores, através da inserção do Estado na dinâmica internacional e regional, que estes vão pressionar, de maneira contrária, pela retração do Estado diante dessas iniciativas.

Retomando as contribuições dos estudos de Milner (1997), Milner e Rosendorff (1998) e Moravcsik (1992), os processos de regionalismo e integração regional também são resultado do processo doméstico de disputas de poder pela formação das preferências econômicas nacionais, não somente pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, já discutidos, como também pelos grupos de interesse.

Essas disputas é que moldam a inserção dos Estados nos arranjos internacionais ou regionais. Ainda assim, a motivação desses atores está condicionada a uma dinâmica cíclica e recorrente de percepção sobre os benefícios econômicos e políticos que devem superar os

custos de adentrar a um arranjo regional. Após tal cálculo, os grupos de interesse pressionam os Estados através dos canais existentes, buscando garantir suas preferências e interesses.

Por sua vez, reitera-se que os atores nacionais buscam, através do espaço regional, expandir seus lucros e os atores políticos, ao responder essa demanda, buscam manter-se no poder. Por sua vez, Milner (1997) destaca a sensibilidade dessa relação, uma vez que diante de um cenário de não cooperação entre esses agentes, os atores políticos podem enfrentar uma economia doméstica estressada, diminuindo suas chances de reeleição. Os atores sociais, portanto, assumem dois papéis nessa dinâmica de cooperação e integração: 1. como grupo de pressão (através de sua atuação nos fundos de campanha, mobilização de votos etc); e 2. como provedores de informação aos atores políticos (Milner, 1997).

Nas contribuições de Milner (1997) a estrutura política levada em consideração é a norte-americana, na qual os papéis assumidos pelos atores sociais em definir as preferências e interesses nacionais podem ser identificados por '*lobbying' ou* grupos de pressão. No caso da política norte-americana, tal atuação é institucionalizada e regulamentada. De maneira contrária, vale ressaltar que nos países sul-americanos esse '*lobbying*' não é regulamentado, sendo mais difícil de identificar e acompanhar seus canais de ação. Ademais, em alguns casos, a disputa doméstica para a formação das preferências dos Estados da região podem, muitas vezes, ser realizada por dinâmicas ilegais, difíceis de se obter informações e marcada pela falta de transparência, incluindo, por exemplo, casos de lavagem de dinheiro, esquemas de corrupção entre o setor público e esses atores, entre outros.

Ou seja, entender a estrutura política na qual as preferências domésticas são evidentes é importante. Por sua vez, vista a dificuldade de detalhar tais preferências, pode-se buscar traçá-las através da percepção dos atores diante do processo ou tema em questão. A manifestação, seja de uma percepção positiva ou negativa, marca a maneira pela qual esses atores agem na dinâmica nacional, em um processo dinâmico de reestruturação de suas preferências e demandas diante do Estado.

Olhar a mudança de percepção facilita nossa discussão na medida em que, em vez de discutir como essas disputas ocorrem no nível nacional e como de fato são levadas aos outros atores da dinâmica política (Legislativo e Executivo), identificamos o posicionamento desses atores de poder no longo prazo – que variam de acordo com o tema e o processo analisado –, através de estudos elaborados por esses atores ou agentes, declarações em jornais ou oficiais, realização de fóruns ou reuniões etc.

Como exemplo, diante da retomada das negociações do acordo Mercosul-União Europeia em 2018, o Portal da Indústria do Brasil, integrado pela Confederação Nacional da

Indústria (CNI) e seus órgãos adjacentes, publicou um 'Documento de Posição da Indústria' em relação a essas negociações. Nesse documento, ao considerar suas preferências, a CNI entendeu que "[...] as negociações atuais entre Mercosul e UE devem ser mantidas e aceleradas, sobretudo pensando numa perspectiva de médio e longo prazos, que exige do Brasil parcerias estratégicas e sustentáveis" (Cni, 2018, p. 12).

Através de um extenso estudo entre as relações do Brasil com a União Europeia, a balança comercial entre ambos e o impacto dessa aproximação para o setor industrial, a CNI, como um ator nacional, representante de grupos de interesse, forneceu informações aos legisladores e ao Executivo para expor suas preferências e solicitar do Estado brasileiro ações para concretizá-las.

Em outro exemplo sobre a percepção da CNI nas questões de política externa do país, em 2020, durante o governo de Jair Bolsonaro no Brasil, frente às suas diversas ameaças de deixar o Mercosul por conta de divergências político-ideológicas com outros países-membros do bloco, em especial a Argentina, a Confederação lançou um estudo detalhado sobre os impactos da possível saída do país do bloco regional. Ao avaliar os acordos econômicos e comerciais vigentes no Mercosul, a CNI (2020, p. 51) estimou que "[...] a saída do Brasil do Mercosul implicaria perdas significativas de preferências tarifárias", totalizando aproximadamente uma perda de US$67,3 bilhões.

Nesse cenário, os interesses das indústrias nacionais brasileiras levam em consideração o chamado "*trade-off*", um equilíbrio entre os ganhos e perdas dessa possível trajetória de política externa do governo de Jair Bolsonaro. Na visão da CNI (2020, p. 53), refletindo seus interesses e preferências, os ganhos de "[...] maior margem de manobra e autonomia para que o Brasil conduza suas políticas de comércio exterior – sobretudo relacionadas à TEC [Tarifa Externa Comum] e à obrigação de negociar acordos que envolvam preferências tarifárias em conjunto", não sobrepassam as perdas estimadas pelo fim do "[...] acesso preferencial aos mercados dos países membros do Mercosul e de terceiros mercados, que celebraram acordos com o bloco [...]" (Cni, 2020, p. 53).

Em outro estudo sobre ação e demanda dos atores e grupos de interesse no Chile, Valdivieso (2007) e Aranda Bustamante e Riquelme Rivera (2011), apontam que a dinâmica de formulação da política externa do país, principalmente no que se refere à participação legislativa, sofre pressão de diferentes grupos de interesse, entre eles: representantes de organizações corporativas, "[...] tais como as associações de grêmios empresariais, meios de comunicação, associações profissionais, centros de estudos ligados a partidos políticos e

alguns pesquisadores do meio acadêmico”[90] (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011, p. 18, tradução nossa).

Ainda de acordo com Aranda Bustamante e Riquelme Rivera (2011), tais atores participam e influenciam no processo de formulação da política externa chilena através do Poder Legislativo, tendo, inclusive, capacidade de veto nas discussões que dizem respeito aos seus interesses. De maneira mais recorrente está a participação do empresariado, reflexo da redemocratização do Chile e da cooperação desses atores com o governo que, por sua vez, converteu o empresariado “[...] em um dos principais interlocutores sociais, especialmente no que se refere à firma de acordos comerciais”[91] (ibid., p. 18, tradução nossa).

A atuação dos atores domésticos sul-americanos nos processos de formulação de política externa de seus países se dá na medida em que estes se sentem afetados pelas decisões e condução da política internacional pelas instâncias governamentais tradicionais, principalmente quando dirigido a temas de seus interesses. Por sua vez, a percepção desses atores sobre a atuação internacional do Estado faz com que estes coordenem e agreguem suas demandas para serem ouvidos.

As mudanças estruturais nos países da região durante o processo de redemocratização refletiu em maior abertura à participação do empresariado na política externa a partir dos anos 1990. Como exemplo, Oliveira e Pfeifer (2007) discutem a criação da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) em 1996, como reação às negociações para a conformação da ALCA (Oliveira; Pfeifer, 2007). De acordo com Schenoni e Ferrandi Aztiria (2014), a criação da CEB pelo empresariado brasileiro, em conjunto com os diplomatas de carreira do país, se deu a partir de uma percepção coletiva de ameaça dos seus interesses durante as reuniões prévias na Cúpula de Miami, em 1994. Em suas palavras, durante o Foro Empresarial das Américas, as delegações norte-americanas foram vistas como superiores às brasileiras, resultando na percepção de haver “[...] uma séria desvantagem para os negociadores brasileiros, que propuseram organizar uma dessas reuniões em Belo Horizonte (1997) e mudar radicalmente de estratégia”[92] (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014, p. 123, tradução nossa).

---

[90] No original: “[...] *una variada gama de grupos de interés y de actores individuales, entre los cuales cabe destacar especialmente a los representantes de diversas organizaciones corporativas, tales como las asociaciones gremiales empresariales, medios de comunicación, colegios profesionales, los centros de estudio ligados a los partidos políticos y algunos investigadores ligados al ámbito académico.*” (Aranda Bustamante; Riquelme Rivera, 2011, p. 18).

[91] No original: “[...] *en uno de los principales interlocutores sociales, especialmente en lo relativo a la suscripción de acuerdos comerciales*. (ibid., p. 18).

[92] No original: “*[...] se percibió como una seria desventaja para los negociadores brasileños, quienes se propusieron organizar una de estas reuniones en Belo Horizonte (1997) y cambiar radicalmente de estrategia.*” (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014, p. 123).

De maneira conjunta à CNI no Brasil, a CEB coordenava a participação desses atores nacionais nos espaços de debate existentes, nos quais, através de viagens e da manutenção do diálogo com os atores e empresários nacionais dos outros países da região, buscou coordenar demandas e concretizá-las em posicionamentos dirigidos aos responsáveis pela condução das relações diplomáticas sobre o tema (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014).

De acordo com Oliveira e Pfeifer (2007, p. 391), no caso brasileiro, "o adensamento das transações privadas externas, originada no retraimento econômico do Estado (privatizações) e na rápida regionalização (calcada no Mercosul), fez aumentar a permeabilidade do MRE à sociedade civil". A inserção desses atores no processo de formulação da política externa teve diferentes vias: encontros da sociedade civil, através de debates com o Poder Legislativo (especialmente no caso da ALCA) ou através da demanda das instituições formais por informações dos setores especializados em relação às relações comerciais do país, principalmente estudos advindos do CEB (Oliveira; Pfeifer, 2007).

Ainda assim, vale notar que nesse período pós-redemocratização dos Estados sul-americanos a participação desses setores ainda eram incipientes nos temas de política externa. Por exemplo, ao contrário da preponderância do Poder Executivo e de certa participação do Poder Legislativo na conformação do Mercosul, "[...] o empresariado foi pouco consultado e mostrou-se cético quanto à viabilidade da iniciativa. A realidade econômica tratou de animar o setor privado" (*ibid.*, p. 395).

Dessa maneira, foi apenas através da criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), em maio de 1996, em Buenos Aires, que os atores domésticos dos países do Mercosul puderam ter maior participação dentro das discussões e temas de trabalho do bloco (Oliveira; Pfeifer, 2007). Porém, vale ressaltar que, nos dias de hoje, tal atuação continua a concretizar-se de maneira limitada (Ferreira, 2021).

De forma comparada, ao analisar a crescente participação dos atores nacionais, como o empresariado, na dinâmica da política externa, Schenoni e Ferrandi Aztiria (2014) apontam diferenças entre o Brasil e a Argentina. Como já destacado anteriormente, o poder de decisão e condução da política externa na Argentina se apresenta mais centralizada no Poder Executivo do que no Brasil, levando a uma dinâmica mais limitada para a participação desses atores no caso argentino.

De forma diferente do que se viu no Brasil, com a criação da CEB, na Argentina tardou-se em consolidar uma coalizão empresarial que expressasse uma ativa atuação nas negociações comerciais no nível internacional. Ainda de acordo com Schenoni e Ferrandi Aztiria (2014), na Argentina há uma fragmentação das coalizões dos atores nacionais ao invés

de sua centralização e união, havendo, por exemplo, no meio empresarial do agronegócio, um alto número de associações independentes, entre elas: a Sociedade Rural Argentina (SRA - apoiada pelos grandes produtores), a Federação Agrária Argentina (FAA - representando aos pequenos e médios produtores), a Confederação Rural Argentina (CRA) e a Confederação Intercooperativa Agropecuária da Argentina (CONINAGRO - representante das cooperativas) (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014).

Por fim, é importante observar também a participação crescente de sindicatos e de Organizações Não Governamentais (ONGs) na formulação da política externa no subcontinente. No caso do Brasil, por exemplo, uma grande atuação sindical na política externa foi vista através da Central Única dos Trabalhadores (CUT) que, apesar de articular demandas nacionais nas negociações internacionais brasileiras, em especial no que se referiu ao Mercosul, não participou diretamente das negociações levadas a cabo até meados dos anos 2000.

Os anos 1990, com as políticas de internacionalização dos mercados nacionais, de redução do papel do Estado e da abertura dos mercados financeiros e comerciais, resultaram em uma crescente taxa de desemprego que acabou debilitando a ação sindical regional. De acordo com Portela de Castro e Wachendorfer (2007), o sindicalismo manteve uma política de resistência no período e, ainda que a crise dentro do Mercosul - resultante das crises financeiras de 1999 e 2002 - tivesse resultado na diminuição do comércio intra-bloco, as relações entre as centrais sindicais dos países do Cone-Sul não foram afetadas.

Nesse período, a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) "[...] manteve a unidade de ação e reivindicou o aprofundamento da integração como forma de superar a crise"[93] (Portela De Castro; Wachendorfer, 2007, p. 67, tradução nossa). Nesse período, a atuação sindical, de maneira conjunta e unilateralmente dentro de cada país, defendeu o aprofundamento e a consolidação da integração, apontando que a crise regional não seria resolvida com medidas estritamente comerciais.

Assim como discutido, a participação desses atores se dá primordialmente através da elaboração de estudos e declarações, que buscam influenciar nas negociações em vigência, representando, de maneira conjunta, as organizações civis ali envolvidas. Ademais, vale destacar, como apontam Schenoni e Ferrandi Aztiria (2014), que as associações sindicais se inserem cada vez mais nesse processo a partir da sua aproximação com partidos políticos que

[93] No original: "*Durante este período, la CCSCS mantuvo la unidad de acción y reivindicó la profundización de la integración como forma de superar la crisis*" (Portela De Castro; Wachendorfer, 2007, p. 67).

convergem com seus ideais, estes, por sua vez, que podem compor o Poder Legislativo e o Poder Executivo. A CUT teve maior atuação e influência nos temas de política externa através de sua aproximação com o Partido dos Trabalhadores (PT) (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014).

Assim como destaca Portela de Castro e Wachendorfer (2007), as centrais sindicais que integram a CCSCS, com exceção do Paraguai, apoiam e têm relações muito próximas com seus governos. Essa dinâmica é destacada principalmente no Brasil e no Uruguai, uma vez que os sindicalistas ocupam cargos políticos de alto nível, como visto no caso do ex-presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva.

Em relação à participação das ONGS nessa dinâmica, há um movimento global de maior inserção dessas nos debates internacionais, principalmente no que tange à questão do meio ambiente. Schenoni e Ferrandi Aztiria (2014) apontam que através do Movimento por uma Globalização Diferente - organizador do Fórum Social Mundial –, identificou-se uma crescente e significativa participação de ONGs e sindicatos brasileiros, "[...] totalizando 121 membros, frente a somente 10 no caso da Argentina. No Conselho Econômico e Social da ONU [Organização das Nações Unidas] e outras conferências realizadas por essa organização, a participação brasileira também é notadamente maior: no total, se registraram 234 ONGs argentinas e 995 brasileiras"[94] (ibid., p. 126, tradução nossa).

No que tange às obras de infraestrutura, muitos dos projetos da IIRSA e do COSIPLAN foram projetados em áreas de reserva ambiental ou em terras indígenas dos países sul-americanos, sendo muito criticadas por não incorporar a esses atores na construção dessas iniciativas e na discussão sobre as obras. Ademais, assim como discute Virga (2019, p. 74), "[...] a relação entre transportes e meio ambiente [...] afeta o meio ambiente ao longo de todas as etapas da construção até a de operação e isso ocorre em distintas fases dessa indústria associado aos principais panoramas produtivos".

Por sua vez, o acompanhamento e gestão das obras de infraestrutura apresentam diversos gargalos dentro da estrutura política dos Estados da região, vista sua complexidade e os diversos atores envolvidos e, em alguns casos, a falta de atores suficientes para lidar com o tema. Além disso, a realização de obras de infraestrutura – principalmente na Amazônia -- acaba por abrir espaço para a ampliação de projetos ligados, por exemplo, ao agronegócio, mineração e indústria, que, por sua vez, também ampliam os impactos socioambientais nessas regiões.

---

[94] No original: "*[...] totalizando 121 membresías frente a sólo 10 argentinas. En el Consejo Económico y Social de la ONU y otras conferencias auspiciadas por esta organización, la participación brasileña también es notablemente mayor: en total se registraron 234 ONGs argentinas y 995 brasileñas.*" (Schenoni; Ferrandi Aztiria, 2014, p. 126).

É partindo dessa observação e da importância do Estado em incluir a essas populações e temas no debate público e de maneira participativa, que as ONGs e a sociedade civil de maneira geral se apresentam como grupos de interesse na política externa para a dinâmica regional, nos quais esses projetos ampliam sua escala de importância no debate.

Vale ressaltar que a crescente importância do tema socioambiental no âmbito internacional – principalmente diante dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU – reflete no maior respaldo internacional das ONGs e associações pautadas por esses temas para pressionar os governos nacionais, inclusive através de agências transnacionais com maior poder de ação e de diálogo, com os outros atores governamentais dentro do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Como exemplo da atuação e posicionamento desses grupos, em 2008, a Coordenadora Andina de Organizações Indígenas (CAOI) publicou uma Resolução dos Povos Indígenas sobre a IIRSA, dirigido às comunidades e povos indígenas, ao Lula da Silva como presidente do Brasil, ao Luciano Coutinho como presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), aos presidentes do BID CAF, Fonplata e Banco mundial – frente a sua atuação na iniciativa –, e ao Secretário-Geral da ONU.

Para a produção desta Resolução, a CAOI reuniu as organizações indígenas, líderes e dirigentes das seguintes nações latino-americanas: *Aymara, Quéchua, Poqra, Mapuche, Kichwa, Pemón, Miskitu, Wayuu, Guaraní, Ayoreo, Chiquitano,* entre outros, somando mais de 400 sociedades indígenas presentes no território latino-americano para discutir, em La Paz, em conjunto com o Movimento Sem-Terra (MST) de Honduras, Nicarágua, Paraguai, Uruguai e Venezuela, os impactos da iniciativa IIRSA.

Nessa resolução, além de denunciar a IIRSA e os presidentes sul-americanos como infringentes da Declaração Universal de Direitos dos Povos Indígenas frente a construção de obras que afetam suas vidas, culturas e dinâmicas sociais, o movimento indígena também denuncia: o impacto da iniciativa frente a questões econômicas (dirigidas a dependência dos países como exportadores de matéria prima dentro dos projetos estabelecidos); a aceleração da destruição de territórios de reserva natural, como a Amazônia, o Pantanal, os Andes e o território do Chaco; assim como a danificação dos "[...] territórios indígenas, comunidades costeiras e ribeirinhas, deslocando milhares de pessoas, com perda de biodiversidade, de

meios de vida, agravando a pobreza e arriscando as possibilidades das futuras gerações"[95] (Caoi, 2008, tradução nossa).

Entre suas exigências, pode-se destacar : 1. a realização de uma investigação pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU frente ao etnocídio e ecocídio causados na América do Sul através dos projetos da Carteira da IIRSA; 2. a organização de denúncias jurídicas nacionais e internacionais em defesa dos direitos indígenas para a suspensão dos projetos IIRSA, nos quais há a agressão social e ao meio ambiente desses territórios; 3. a demanda de maior espaço participativo e de consideração de suas demandas e visões frente aos bancos de fomento da IIRSA; 4. o diálogo com o presidente do Brasil e do BNDES para que os povos indígenas sejam escutados, principalmente no que se refere a preocupação destes diante da atuação das empresas transnacionais brasileiras que atuam nessa área (Odebrecht, Vale, Petrobras, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, entre outros); 5. e, entre outros pontos, a CAOI solicita ao presidente Evo Morales a apuração das obras da Rodovia bioceânica Santa Cruz - Puerto Suárez que afeta diretamente o território e direitos do povo indigena Chiquitano (Caoi, 2008).

De maneira geral, as questões indígenas levantam a necessidade de incluir esses povos no debate para que essas comunidades sejam, efetivamente, ouvidas e beneficiadas pela integração regional. Por sua vez, o movimento de inclusão da sociedade civil sul-americana nos espaços regionais se amplia gradualmente ao longo dos anos 2000, frente à eleição de governos de esquerda no continente. Entretanto, vale destacar que mesmo após a criação da UNASUL em 2008, não se concretizaram meios efetivos para incluir essas demandas no processo de integração regional, o que, no longo prazo, resultou em maiores problemas para o avanço de maneira responsável e sustentável das obras de infraestrutura no território sul-americano.

Esses entraves, por sua vez, refletem outros problemas nacionais intrínsecos à estrutura político-burocrática na América do Sul, o que acaba resultando na lentidão para incorporar a sociedade nesses espaços e na inefetividade de consultas públicas a essas populações e associações em defesa do meio ambiente.

Nesse sentido, como retrata Milner (1997, p. 61, tradução nossa), a distribuição dos custos e benefícios de acordos, tanto no âmbito regional, como internacional, "[...] provê um

---

[95] No original: "[...] dañando territorios de los pueblos indígenas, comunidades costeras y ribereñas, desplazando miles de personas, con pérdida de biodiversidad, de medios de vida, agravando la pobreza y arriesgando la pervivencia de las futuras generaciones." (Caoi, 2008).

mapa para entendermos quais grupos serão favoráveis à cooperação e quais serão contra"[96]. A *posteriori*, essa disputa reflete nas escolhas dos atores políticos. Por outro lado, assim como discutido nos estudos neofuncionalistas sobre a integração regional, a percepção dos atores nacionais diante do processo de integração é uma variável essencial ao longo do tempo, uma vez que ela é dinâmica, mutável e constitui a maneira pela qual um Estado considera sua participação dentro de um arranjo regional, em uma mensuração de custo-benefício. Tal mensuração é feita a partir da percepção de poder dos atores sobre a capacidade daquele arranjo ou processo regional, em satisfazer seus interesses e preferências.

Na medida em que a percepção desses atores os levam a se agrupar para obterem maior coesão e poder de barganha dentro da estrutura política de seus países, essa coesão e união, seja através de confederações, sindicatos etc, influenciam tanto as decisões governamentais em aderirem a dinâmicas e processos regionais, como a se ausentar ou retrair sua atividade. Essa atuação é nomeada por Schmitter (2009) como 'reconsiderações políticas', processo que faz parte do nosso modelo de análise sobre o processo regional no continente, no qual os agentes envolvidos nos processos levados a cabo pelo país na questão da política externa são reavaliados diante do seu custo-benefício. Esse processo de reconsideração política, por sua vez, resulta em novas demandas e pressões diante dos agentes de política externa dos países sul-americanos (Schmitter, 2009).

É levando em consideração todas as implicações da participação dos atores nacionais, seus canais de pressão e influência e seus interesses, que torna importante considerar, em longo prazo, a constância ou alteração da percepção desses atores diante dos temas de política externa. Essa dinâmica nacional influencia, constantemente – seja através da sua conexão com o Poder Legislativo, como com o Poder Executivo (via partidos políticos) - na atuação internacional do país. A atuação dos grupos de interesse será destacada na seção a seguir, ao olhar para o Brasil no que se refere ao desenvolvimento das obras de infraestrutura para a integração da América do Sul.

---

[96] No original: "*The distribution of costs and benefits of cooperation provides a map for understanding which groups will be for cooperation and which will be against it*". (Milner, 1997, p. 61).

3. 3. 1 O papel dos grupos de interesse do Brasil no desenvolvimento da infraestrutura regional

A movimentação dos grupos de interesse, tanto nas políticas públicas, como na política externa, foi denominada por Mancuso e Gozetto (2012, p. 1) de "*lobby*", "[...] definindo-a como a defesa de interesses junto a membros do poder público, que tomam decisões. Entende-se que o lobby é um fenômeno político de presença difusa e marcante no ciclo das políticas públicas no Brasil". Como já destacado anteriormente, essa defesa de interesses não é feita de maneira institucionalizada, como no caso norte-americano com o *lobbying*. São diversos os atores e organizações que atuam na defesa de seus interesses durante o processo de formulação da política externa brasileira, atores estatais, econômicos e da sociedade civil.

De maneira específica, Mancuso e Gozetto (2012) detalham que no âmbito dos atores estatais pode-se encontrar agências da administração pública, integrantes dessas agências, ministérios e funcionários públicos, que vão atuar em defesa dos interesses das esferas em que estiverem inseridos. No âmbito dos atores econômicos estão "[...] as empresas privadas e seus trabalhadores, envolvidos na produção, distribuição e comercialização de bens e serviços, assim como as associações de ambos os segmentos" (Mancuso; Gozetto, 2012, p. 2), que atuam tanto de maneira individual, como através das associações em representação do setor como um todo. Em terceiro lugar, "na esfera da sociedade civil encontra-se uma miríade de organizações que não se situam nas esferas do estado ou do mercado [...]" (Mancuso; Gozetto, 2012, p. 2), porém, se unem para defender suas convicções, sejam elas ideológicas, religiosas, interesses difusos (como o combate à corrupção, a proteção ao meio ambiente, direitos humanos, entre outros), além de apoiar causas das minorias desprivilegiadas.

Por sua vez, o que se destaca no tema da infraestrutura na América do Sul são os atores econômicos através de suas associações, defendendo seus interesses e pressionando a estrutura estatal de maneira conjunta. As principais associações empresariais privadas, envolvidas no tema da infraestrutura, no decorrer dos anos 2000 e 2010, foram: a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Associação Nacional de Transportes Ferroviários (ANTF) (Menegatti, 2021).

Apesar dos interesses e preferências que essas associações representam, há um direcionamento de atuação das mesmas a depender dos projetos específicos de infraestrutura,

tanto nacional, como regional, sendo o Cone Sul o principal marco de investimentos e interesses desses atores. Assim, como destaca Menegatti (2020, p. 84), "essas associações são importantes pois congregam as preferências setoriais, para divulgá-las durante o processo político de tomada de decisão. Essa participação lícita compõe uma das forças da sociedade na política nacional, da qual a política externa faz parte".

Associada à CNI, a FIESP, desde sua criação em 1931, pode ser considerada uma representação de classes dominantes no Brasil. Assim como discute Kan (2015, p. 44, tradução nossa), "devido ao crescimento e a competitividade de suas empresas, a FIESP adquiriu um papel cada vez mais visível nos âmbitos local e regional nas últimas décadas, apresentando interesse setorial como o de toda a indústria brasileira [...]"[97]. Dá-se destaque a sua participação, portanto, desde as discussões sobre a ALCA, nos anos 1990, quando teve uma participação de igual escala e ainda mais importante que a da CNI (Kan, 2015).

No âmbito da infraestrutura para a integração regional, Barrenengoa (2019) nota que o posicionamento da FIESP respondeu a diferentes circunstâncias que marcaram os distintos momentos governamentais do país, assim como do contexto internacional no setor econômico. Tais circunstâncias também refletiram em uma divisão dentro da própria FIESP, na qual, de um lado, houve, em alguns momentos, maior defesa dos interesses dos setores representados e, de outro, um alinhamento com a política externa desenvolvida nos anos 2000, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Barrenengoa, 2019).

Em uma relação complexa, as divergências entre o Estado brasileiro e as empresas representadas pela FIESP se desenvolveram a respeito das políticas econômicas, defendidas pelo governo Lula em seu início, vistas pelos setores industriais como negativas às suas estratégias (Barrenengoa, 2019). Entretanto, tal dinâmica se alterou a partir de 2006 com o redirecionamento das políticas econômicas nacionais, cujo foco no desenvolvimentismo dirigiu o Estado a apoiar o financiamento da internacionalização de suas empresas nacionais, tendo no BNDES seu principal pilar de apoio.

Por sua vez, após a crise financeira mundial de 2008, viu-se o redirecionamento das preferências desse grupo de interesses para a América do Sul, a partir de seu apoio para a integração regional. Foi, portanto, através da infraestrutura que esse redirecionamento se concretizou, com a FIESP apontando a integração física na região como um compromisso a ser assumido por todos os Estados sul-americanos.

---

[97] No original: "*Debido al crecimiento y a la competitividad de sus empresas, la FIESP adquirió un rol cada vez más visible en el ámbito local y regional en las últimas décadas, presentando su interés sectorial como el de toda la industria brasileña* [...]." (Kan, 2015, p. 44).

Através de pesquisa em notícias de jornais, foi possível observar as diferentes reações dos grupos de interesse brasileiros sobre o processo regional nos anos 2010. Quando da criação da Unasul, em 2008, em uma notícia no Valor Econômico, de 26 de maio de 2008, o jornalista Sérgio Leo de Almeida Pereira descreveu a insatisfação do setor empresarial com a agenda da Unasul, vista a não existência de uma pauta sobre os acordos comerciais latino-americanos. Com o título de "Setor industrial insiste em acordo com o México", a notícia apontou uma frustração de meses de negociação na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) por parte do Brasil, que teve dentro da Unasul uma resistência para fixar diretrizes para um possível "Espaço de Livre Comércio Latino-Americano"[98].

De acordo com a notícia, o empresariado brasileiro enfrentou, no mesmo ano - em reunião no Uruguai em março -, constrangimentos dos representantes da Venezuela, Bolívia e Equador, cobrando uma agenda mais social para o bloco recém criado (Pereira, 2012). Nessa reunião, inclusive, os empresários brasileiros ficaram de fora. Diante dos projetos de expansão das exportações nacionais na região, o foco dos empresários do país estava na ALADI, já que esta abriga Cuba e México, no lugar da Guiana e do Suriname. Como destacou a notícia, as atenções dos executivos da Coalizão Empresarial Brasileira, assim como do então diretor-executivo da CNI, José Augusto Fernandes, estava no México, pois o país apresentava um espaço para uma investida ofensiva de penetração do mercado por parte do setor industrial brasileiro (Pereira, 2012).

Tal percepção e redirecionamento das preferências brasileiras para outros espaços regionais, que não a Unasul, se mantiveram ao longo dos primeiros anos do bloco. Ainda assim, já em 2011, em notícia do Jornal O Estado de São Paulo, Otta e Dantas (2011), apontaram a condução de uma missão empresarial, coordenada pelo presidente da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), Maurício Borges, ao Peru, Colômbia e Chile, organizando a visita de empresários brasileiros. Tal movimentação apontou o desejo interno de "[...] combater a queda do Produto Interno Bruto com mais exportações de produtos industrializados" (Otta; Dantas, 2011). Esta projeção teria como foco a América Latina, vendo na Unasul um espaço para discutir e ampliar as relações comerciais regionais. Nesse período, realizou-se também uma reunião entre os técnicos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o presidente da CNI e a Associação Brasileira de Infraestrutura e Indústrias de Base (ABDIB), para discutir sobre o tema.

---

[98] Parte da consulta às notícias foi realizada através da Base de Dados NewsCloud, projeto científico que aglutina diversos jornais impressos e digitais brasileiros em uma única base de dados pesquisável. Para mais detalhes sobre o projeto NewsCloud ver: <https://labriunesp.org/docs/projetos/dados/newscloud/geral/info>

Por sua vez, foi com a criação do COSIPLAN, em 2011, dedicando um espaço à temática da infraestrutura dentro da Unasul, e incorporando a IIRSA, que a percepção e os interesses do setor empresarial do país demonstraram uma mudança significativa dos ânimos quanto ao bloco. No dia 23 de Abril de 2012, o Valor Econômico trouxe uma notícia intitulada "Infraestrutura na América do Sul atiça setor privado". De acordo com Pereira (2012), apesar do setor privado estar enfrentando dificuldades políticas nos países sul-americanos, os projetos de infraestrutura ascenderam a seus interesses, "[...] a ponto de animar uma das mais influentes associações empresariais da região, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), a embarcar no plano de integração da Unasul de 'projetos prioritários de integração'" (Pereira, 2012), também conhecidos na agenda do COSIPLAN como Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)[99].

Tal apoio e ânimo do setor privado na agenda para o desenvolvimento da infraestrutura teve destaque com a realização, por parte da FIESP – sob coordenação do então presidente da Federação, Paulo Skaf – do Fórum de Infraestrutura da América do Sul – 8 Eixos de Integração. Nos dias 24 e 25 de Abril de 2012 a FIESP organizou o Fórum em parceria com a presidência pró-tempore do COSIPLAN, a secretaria-geral da Unasul e o governo brasileiro, através dos ministérios das Relações Exteriores e do Planejamento, reunindo representantes dos 12 governos regionais, bancos de fomento, construtoras e investidores.

Com o objetivo de apresentar a nova carteira de projetos do COSIPLAN, o Fórum buscou aproximar o setor público do privado, na tentativa de acelerar o cronograma das obras. Durante o evento, Paulo Skaf apontou que os países sul-americanos estavam em seu maior ciclo de crescimento e, com o relançamento da IIRSA, através do COSIPLAN, se apresentava um novo momento para que se concretizasse "a vez da América do Sul" (Skaf, 2012).

Com o lançamento da nova carteira de projetos, a FIESP estimou que seriam investidos, através da Unasul, quase US$21 bilhões em infraestrutura nos 31 projetos prioritários que somavam mais de 90 obras nas áreas de transportes, energia e telecomunicações. Nesse período, os empresários e indústrias representados pela FIESP viram "[...] a possibilidade de "mudar a cara do continente" em matéria de produtividade e

[99] Criada para substituir a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) da IIRSA, a API apresenta-se como uma agenda de projetos estratégicos e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento sócio-econômico sul-americano. Ao invés de projetos individuais, a API é conformada por projetos estruturados, composto por outros projetos que visam consolidar redes de conectividade física no nível regional. Quando criada a API contou com 31 projetos estruturados e 88 projetos individuais.

competitividade, segundo descreve o diretor do departamento de infraestrutura da Fiesp, Carlos Cavalcanti" (Pereira, 2012).

Representando esse novo momento, em 2012 a FIESP lançou o livro "8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul", compilando diversas análises, posicionamentos e recomendações dos atores envolvidos em um evento promovido pela FIESP, no mesmo ano, sobre o tema. Logo no início deste livro, o Presidente da FIESP - Paulo Skaf –, diante da incorporação da IIRSA ao COSIPLAN da Unasul e do estabelecimento da API com meta de conclusão para 2022, reforçou que "[...] a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) imediatamente se propôs a promover a interlocução entre os governos da América do Sul e os investidores do setor privado, capazes de absorver e concretizar tais empreendimentos." (Fiesp, 2012, p. 3). Posicionamento este, que já estava presente diante do foco inicial da IIRSA no início dos anos 2000.

O evento contou também com a presença do Ministro das Relações Exteriores Antônio de Aguiar Patriota, do Ministro de Obras Públicas e Comunicações do Paraguai e Presidente Pro Tempore do COSIPLAN - Gral. Brig. (R) Cecilio Pérez Bordón - e a Secretária Geral da Unasul - María Emma Mejía. Como aponta Menegatti (2020), o evento organizado pela FIESP para debater o desenvolvimento da infraestrutura regional na América do Sul contou também com a participação e colaboração do BID, BNDES, Ministério dos Transportes, Ministério de Orçamento, Planejamento e Gestão e Ministério de Obras Públicas e Habitação da Bolívia, Ministerio de Obras Públicas do Uruguai e do Ministério de Relações Exteriores do Peru.

No início desse estudo, a FIESP ressalta a importância de se discutir o desenvolvimento da infraestrutura de maneira conjunta e cooperativa, principalmente diante das disparidades e assimetrias que marcam os países do continente. Assim como pontua a FIESP (2012),

> Essa disparidade somente será atenuada se os países unirem esforços para promover uma integração efetiva, que potencialize os projetos de desenvolvimento nacionais, articulados ao crescimento da região como um todo; se buscarem uma unidade que os identifique para além da localização geográfica e de suas fronteiras, que deve ser também uma integração social, cultural e, sobretudo, política. Para isso, a infraestrutura física é um importante instrumento; um meio, não um fim, de alcançar a almejada unidade. (Fiesp, 2012, p. 21, grifo nosso).

Representando um espaço para diálogo e conjunção de esforços dos empresários sul-americanos em defesa de seus interesses, em discurso durante evento da FIESP, o então diretor titular do departamento de infraestrutura da FIESP - Carlos Cavalcanti - defendeu que

a integração da infraestrutura "[...] representará para a indústria mais competitividade. A infraestrutura é um preço fundamental para o produto industrial e para a relação de serviços. O impacto é imediato no custo e na competitividade" (Bracier, 2012).

Diante desse posicionamento, Barrenengoa (2019) identificou também pontos de convergência de interesses entre a FIESP e o setor de construção – marcado por empresas como a Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS, entre outros. De maneira geral, os interesses das empresas, representados pela FIESP buscavam uma infraestrutura que "[...] fosse capaz de diminuir os custos de todo o continente sul-americano, fazendo com que os produtos brasileiros fossem mais competitivos contra aqueles provenientes da Ásia, que eram mais baratos"[100] (Barrenengoa, 2019, p. 212, tradução nossa).

Desde esse período, um dos projetos que chamou a atenção do empresariado nacional foi o corredor bioceânico que, em sua planificação, permitiria o escoamento da soja "[...] do centro do Brasil diretamente por portos no Pacífico, sem o passeio, hoje obrigatório, até o litoral atlântico, de onde o produto é embarcado para a Ásia, seu principal consumidor" (Pereira, 2012).

É interessante dar destaque ao enfoque dos projetos prioritários do COSIPLAN focados nos corredores bioceânicos para o escoamento da soja brasileira, pois é esse interesse que – diante a não concreção das obras para a integração da infraestrutura regional, ou sua concreção parcial – dará continuidade aos projetos no âmbito nacional, mesmo durante a crise da institucionalidade regional, como discutido ao final deste capítulo.

Na visão do empresariado, a construção de infraestrutura ligando os países da região levaria os governos a "[...] discutir seriamente uma integração maior também em suas legislações e regulamentações nacionais" (*ibid.*), o que seria positivo do ponto de vista da normatização para a ampliação das relações comerciais intrarregionais.

Para Skaf, "nunca se tentou levar projetos como esses à frente de maneira tão articulada [...]" (Pereira, 2012). Dessa maneira, a Unasul foi vista, a partir de 2011 como um espaço positivo para os atores nacionais. Por sua vez, tal animação foi se debilitando na medida em que a instabilidade política no Brasil se ampliava. A dificuldade de diálogo entre os países, o componente político, a lentidão na concreção dos projetos da carteira e, de maneira mais contundente, os casos de corrupção com empreiteiras brasileiras em diversas obras fez com que a animação desses atores sobre a Unasul arrefecesse.

---

[100] No original: "[...] *fuese capaz de disminuir los costos en todo el continente suramericano, haciendo que los productos brasileros fuesen más competitivos, contra los provenientes de Asia, que eran más baratos.*" (Barrenengoa, 2019, p. 212).

O ponto de virada, no caso brasileiro, se deu com a deflagração da Operação Lava Jato, em 2014, no Brasil. De acordo com o Ministério Público Federal (MPF) do Brasil, a Lava Jato foi uma operação de combate à corrupção e lavagem de dinheiro, em um esquema no qual estavam envolvidos empreiteiras nacionais, funcionários da Petrobrás, operadores financeiros e agentes políticos.

O esquema funcionava da seguinte maneira: as empreiteiras – através de licitações fraudulentas – se uniam para serem contratadas pela empresa estatal. Ao serem contratadas, calculavam e reajustavam os valores do contrato em reuniões secretas, definindo qual das empreiteiras realizaria o contrato e qual seria o preço, este, inflado. Do lado da Petrobrás, funcionários cooptados pelas empreiteiras as favoreciam na licitação, como um jogo de 'cartas marcadas'. "Segundo levantamentos da Petrobras, eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, entre outras irregularidades" (Mpf, 2022). Por sua vez, os operadores financeiros ou intermediários realizavam o pagamento da propina aos beneficiários das obras, seja através de dinheiro em espécie, como por movimentação em contas no exterior ou por meio de empresas fantasmas. Por fim, os agentes políticos, relacionados a partidos políticos responsáveis por indicar ou manter os diretores da Petrobrás, favoreciam e ganhavam com o esquema de dentro da estrutura política nacional.

De 2014 até 2022, a Lava Jato resultou no seguinte cenário no país: 163 prisões temporárias; 132 prisões preventivas; 1.450 operações de busca e apreensão; 35 ações de improbidade administrativa; 553 denúncias; 4,3 bilhões de reais devolvidos aos cofres públicos; e 14,7 bilhões de reais previstos a serem recuperados (Mpf, 2022). A Operação Lava Jato ainda continua em operação e em 2021 foi incorporada aos Grupos de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaecos).

Entre os envolvidos nos esquemas de corrupção existem grandes empresas nacionais de construção, em destaque Odebrecht, Camargo Corrêa, OAS, Andrade Gutierrez e outras empresas estatais, como a Petrobras. Tendo seu início a partir de investigações que identificaram a ocorrência de um cartel, no qual a Camargo Corrêa realiza licitações de obras ilegais com a Petrobras, a Lava Jato remontou investigações nacionais, que já existiam desde 2009, em uma operação anterior, a Operação Castelo de Areia.

Assim como aponta Rodrigo Haidar (2011) - jornalista especialista no acompanhamento das ações do Poder Judiciário no Brasil -, "a operação Castelo de Areia foi deflagrada em março de 2009 para investigar crimes financeiros e desvios de verbas públicas

que envolviam diretores de empreiteiras e partidos políticos" (Haidar, 2011). Por sua vez, notícia no Jornal Nexo, Venturini (2017) detalha que a Operação Castelo de Areia identificou propinas pagas pela Camargo Corrêa na construção de refinarias em Pernambuco, túneis e metrô em Salvador, assim como em trechos do Rodoanel em São Paulo (Venturini, 2017).

A Castelo de Areia também identificou, no período, doações realizadas pelas empreiteiras a diferentes legisladores vinculados a sete partidos políticos nacionais: Partido Popular Socialista (PPS, atualmente renomeado de Cidadania), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Democratas (DEM), Partido Progressistas (PP), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB, atualmente renomeado de Movimento Democrático Brasileiro - MDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Ainda como destaca Venturini (2017), "a suspeita da Polícia Federal era de que se tratava de propina em troca dos contratos e doação ilegal para campanhas eleitorais". Por sua vez, a Castelo de Areia foi paralisada em 2010 e suas provas anuladas, em decisão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), em 2017.

Visto que os setores empresariais e industriais brasileiros estavam apoiando e animados com os investimentos em infraestrutura com a criação do COSIPLAN, é importante mencionar que um dos envolvidos no esquema, por corrupção ativa e passiva, a saber através de delação premiada, foi também o ex-presidente da FIESP, Paulo Skaf. Em notícia publicada no jornal o Estado de São Paulo, no dia 2 de novembro de 2017, Fausto Macedo destaca que tanto Skaf, como o ex-presidente da Companhia Siderúrgica Nacional, Benjamin Steinbruch, e o ex-ministro da Casa Civil no governo de Dilma Rousseff, Antônio Palocci, receberam propina da empreiteira Odebrecht para licitações. Em delação do empreiteiro Marcelo Odebrecht, consta que ele repassou R$14 milhões a Palocci e R$2,5 à Skaf, a pedido de Steinbruch (Macedo, 2017).

Ainda que não seja informação relevante do ponto de vista dos investimentos em infraestrutura, é de extrema importância destacar que tanto na Operação Castelo de Areia, como na Operação Lava Jato, houve a produção de provas ilícitas pela Polícia Federal brasileira. Tais provas (quebra de sigilo telefônico, quebra de sigilo bancário, interceptação telefônica e a infiltração de agentes para obtenção de informações privadas), de acordo com as Leis: nº 9.296/96, arts. 3, 4 e 8-A; nº 12.850/13, arts. 3, 8 e 10; Lei Complementar 105/2001, art. 1, § 4º; e lei nº 12.965/14, arts. 10, §2º, devem ser coletadas sob controle judicial, garantindo a segurança jurídica do processo. Entretanto, muitas das provas de ambas as operações não contaram com esse controle judicial.

Destaca-se tal informação, pois a ilicitude das provas e a maneira pela qual se conduziu a Operação Lava Jato resultou em uma crise política nacional de grande escala, dirigida pela subjetividade e interesse de coalizões partidárias, que buscavam se manter no poder. Como ápice dessa crise política, houve o processo de impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, levando seu vice, Michel Temer, do MDB (um dos partidos investigados em ambas operações), ao poder.

Esse jogo político, por sua vez, apesar de se referir a um processo doméstico brasileiro, trasladou ao espaço latino-americano e afetou os processos regionais em curso, principalmente as iniciativas para a integração da infraestrutura, visto que muitos dos atores envolvidos nos esquemas de corrupção também eram grupos de interesse nessa dinâmica. Ademais, ao impulsionar um espaço regional estruturado para direcionar esforços e atrair investimentos em infraestrutura na América do Sul e atuar como financiador da internacionalização de empresas nacionais da área de construção, através do BNDES, o governo brasileiro também proveu espaço para os interesses desses atores que, a posteriori, foram identificados como participantes nesses esquemas de corrupção e lavagem de dinheiro.

Como exemplo, em uma análise prévia, destacou-se que entre 2000-2016 as quatro principais construtoras nacionais, que receberam recursos do BNDES para realizar obras de infraestrutura na América do Sul, foram, respectivamente: Norberto Odebrecht S/A, Andrade Gutierrez S/A, Construções e Comércio Camargo e Correa S/A e a OAS S/A (Neves, 2019).

Quadro 2 – Empreiteiras beneficiadas pelo BNDES com investimentos em Infraestrutura de 2000 a 2016 (valor em U$D)

Construtura	
FURNAS CENTRAIS ELETRICAS S/A	1.500.000
SCHAHIN ENGENHARIA S/A	2.592.818
ENGEVIX ENGENHARIA S/A	3.000.000
BUREAU DE PROJETOS E CONSULTORIA LTDA.	15.990.535
CONFAB INDUSTRIAL S/A	25.591.950
MULTITRADE S/A	34.623.000
ARG LTDA	77.000.000
CONSTRUTURA OAS S/A	172.022.672
CONSTRUÇÕES E COMERCIO CAMARGO CORREA S/A	414.595.517
CONSTRUTURA ANDRADE GUTIERREZ S/A	1.625.949.487
CONSTRUTURA NORBERTO ODEBRECHT S/A	4.246.337.808

Financiamento Bndes (U..

1.500.000 4B

Fonte: Neves (2019, p. 206).

* Legenda - ‘Financiamento BNDES (US$)’.

Por sua vez, diante da prisão dos responsáveis e descrédito dessas empresas nacionais a partir de 2014, o processo nacional e regional de investimento em infraestrutura também foi arrefecido e, em muito, estigmatizado – dada a sensibilidade do tema diante das investigações ainda em curso. Ademais, com a Operação Lava Jato, os financiamentos das obras de infraestrutura pelo BNDES foram finalizados, não havendo mais recursos concedidos desde 2016. Assim como apontam Saraiva e Velasco Jr. (2016), com a limitação dos recursos nacionais, "a perspectiva de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo" (Saraiva; Velasco Junior, 2016, p. 309–310).

Com o fim dos investimentos do BNDES e o arrefecimento da atuação brasileira no âmbito regional, muitas obras nacionais foram paralisadas, totalizando, de acordo com a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), mais de 90 bilhões de reais estancados em projetos no território nacional (Pereira, 2017). Em notícia do jornal Estadão, no dia 18 de Junho de 2017, o jornalista Renée Pereira detalhou que "[...] alguns projetos foram paralisados por suspeitas de sobrepreço, outros por divergências em relação ao valor das obras e também por falta de financiamento ou recursos próprios para tocar a construção" (Pereira, 2017). Uma das obras paralisadas foi o trecho Sul do Rodoanel, obra que consta na Carteira da IIRSA e foi investigada na Operação Lava Jato no Brasil, por desvio de verba e sobrevaloração da obra realizada.

Por sua vez, como já se pode perceber na discussão, os atores nacionais e a própria estrutura política brasileira viu-se estremecida nesse período, a partir do qual, gradualmente, resultou na diminuição da atuação e preponderância brasileira em sua política externa no âmbito do regionalismo e, consequentemente, das iniciativas para a integração da infraestrutura regional.

O afastamento do Poder Executivo brasileiro de sua 'liderança' nos processos regionais, principalmente após o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, resultou, gradualmente, na insatisfação dos grupos de interesses nacionais em relação aos mecanismos regionais como espaços garantidores de suas preferências e demandas.

Ainda em 2014, com o lançamento da Lava Jato, o então presidente da CNI, Robson Andrade, disse que as denúncias sobre a corrupção envolvendo as empreiteiras nacionais devia ser algo pontual e que elas não deveriam paralisar as obras de infraestrutura, ressaltando "[...] que o país depende do trabalho dessas companhias" (Caram, 2014). Já em 2015, através do Ministro do Planejamento, Nelson Barbosa, garantiu aos empresários e industriais da FIESP que o governo estava buscando tornar as concessões para a construção de

infraestrutura mais atraente para investidores internacionais, na tentativa de conter os danos causados pela Lava Jato (Otta; Borges, 2015).

Em encontro com a FIESP, entre janeiro e fevereiro de 2015, Nelson Barbosa adiantou que o governo já tinha planos maduros para a concessão de três aeroportos em Salvador, Recife e Porto Alegre. Enquanto isso, o então ministro da Aviação Civil, Eliseu Padilha, apontava a concessão de 11 aeroportos, além de hidrovias e obras de dragagem no norte do país em negociação para concessão através da então ministra da agricultura Kátia Abreu (Otta; Borges, 2015).

Porém, com o avanço da operação e as delações premiadas, tal percepção foi se modificando. Com o início do governo Temer, em 2016, anunciou-se a intenção governamental em extinguir o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), pasta que tratava da temática da indústria e, inclusive, das pautas regionais no tema dos fluxos comerciais com os parceiros sul-americanos. Por sua vez, a CNI se posicionou contra a proposta de extinção do ministério.

Em notícia para a Folha de São Paulo, em 24 de Julho de 2016, o diretor de Desenvolvimento Industrial da CNI, Carlos Eduardo Abijaodi, afirmou que a separação entre a área diplomática e a equipe de comércio exterior deveria ser mantida, visto ser uma estratégia das grandes economias internacionais, destacando que era necessário separar pautas políticas das econômicas (Cucolo, 2016).

Ainda assim, tal instabilidade refletiu na paralisação de milhares de obras no território nacional, como já elencado. Dessa maneira, já em 2017, marco do início da crise institucional da Unasul - quando da não eleição de um secretário geral –, há uma crescente percepção de estagnação das obras prioritárias de integração da infraestrutura por parte dos grupos de interesse. Em artigo de opinião no jornal O Estado de São Paulo, no dia 12 de setembro de 2017, Rubens Barbosa - então presidente do conselho de comércio exterior da FIESP, declarou que, diante do cenário comercial da região, "[...] para viabilizar um aumento significativo do intercâmbio comercial, seria necessário dar ênfase e prioridade à questão da integração física. A dificuldade de transporte é um dos principais entraves para o crescimento do comércio regional" (Barbosa, 2017).

Ainda focado no potencial do COSIPLAN para facilitar as obras de transportes, Barbosa destacou também a necessidade perene de, concomitantemente à construção dos projetos, avançar nas discussões regionais para a harmonização do marco regulatório na América do Sul "[...] por meio de medidas que simplifiquem a burocracia nos portos, nas

zonas de fronteiras, nas passagens fronteiriças, nos corredores transoceânicos e no transporte de autoestradas e estradas de ferro" (ibid.).

Dessa maneira, o que se vê, mesmo após anos de investimentos e esforços conjuntos através dos espaços regionais estabelecidos, é que as dificuldades permanecem e se ampliam diante dos períodos de crise e instabilidade político-econômica no país. Ainda assim, as demandas para superar tais diferenças são perenes e crescentes. Tal dualidade, por sua vez, guia as ações e pressões dos grupos de interesse diante dos decisores e representantes da política exterior brasileira, na tentativa de direcionar esforços para a garantia de seus objetivos, nesse caso, da ampliação da infraestrutura regional para potencializar o comércio intrarregional.

3. 4 Demandas e limitações nacionais: a percepção e a atuação dos agentes do Estado no âmbito das iniciativas para a integração da infraestrutura na América do Sul

Outros fatores que devem ser levados em consideração para compreender o processo regional sul-americano – desde o nível analítico nacional - são as demandas (mutáveis) e as limitações institucionais existentes em cada país, que podem compreender problemas e processos técnicos inerentes à política nacional, até a própria corrupção, muito presente na histórica política do continente.

A começar pelo fator da corrupção e seus reflexos na região, é importante retomar alguns dados do impacto da Lava Jato na América do Sul. De acordo com o Ministério Público Federal do Brasil (Mpf, 2022), a Lava Jato identificou esquemas de corrupção de empresas nacionais que se estenderam a diversos países da América Latina e do continente Africano. Por sua vez, esse processo nacional foi emblemático do ponto de vista regional ao se olhar a desestruturação política que causou em países como Peru, Bolívia e Equador. No caso peruano, a queda do presidente Pedro Pablo Kuczynski, no dia 21 de março de 2018, foi grave para o país que, desde então, enfrenta grande instabilidade política e mudanças seguidas no Poder Executivo.

No Peru as investigações da Lava Jato desvelaram que a empreiteira brasileira Odebrecht subornou funcionários públicos do país para garantir contratos de obras de infraestrutura e que Kuczynski teria aceitado propina durante sua atuação como ministro, entre 2004 e 2006 (Prado Filho, 2018). Além das investigações que levaram ao fim do governo de Pedro Pablo Kuczynski, a Lava Jato revelou que o ex-presidente peruano

Alejandro Toledo (2001-2006) recebeu propina da Odebrecht para garantia de licitações para a construção de obras de infraestrutura no país, principalmente aquelas relacionadas à construção da rodovia Interoceânica, que liga o Brasil ao Peru. Atualmente o ex-presidente Toledo enfrenta processo internacional, foragido nos Estados Unidos sob pedido de extradição para cumprir pena pelos seus crimes de corrupção no Peru (Casado, 2021).

Na Bolívia, as operações Castelo de Areia e Lava Jato resultaram na projeção das investigações sobre as obras do corredor interoceânico, em 2018, a respeito de supostos subornos realizados pela Odebrecht e Camargo Corrêa aos representantes governamentais, congressistas e funcionários públicos, envolvidos na realização das obras de infraestrutura no país. Em 3 de abril de 2018, o então presidente boliviano Evo Morales instaurou uma Comissão Especial de Investigação na Assembleia Legislativa Plurinacional para investigar tais irregularidades (Honório, 2019).

Diante do processo investigativo, encontrou-se movimentos financeiros não usuais nas contas bancárias de oito funcionários dos governos bolivianos de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003), Carlos Mesa (2003-2005) e Eduardo Rodríguez Veltzé (2005-2006). “Dos 179 funcionários investigados, a comissão considerou que 22 deles realizaram viagens que coincidiram com as dos executivos da Camargo Corrêa, Marcos de Moura Wanderley e Jorge Simões Barata, acusados e detidos no Brasil pela operação Lava a Jato” (Honório, 2019, p. 91).

Outro impacto de grande escala se deu no Equador. Segundo investigações do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, a Odebrecht pagou mais de US$35 milhões a funcionários do governo equatoriano. “Dessa forma, uma investigação foi levada a cabo pela Corte Nacional de Justiça do Equador, que apurou o envolvimento de políticos e altos funcionários da Controladoria Geral da República e outros órgãos públicos que receberam propinas da empresa” (Honório, 2019, p. 174-175). Uma das prisões realizadas foi a de Jorge Glas, ex-vice-presidente do Equador (2013-2017), além de outras denúncias relacionadas ao ex-presidente Rafael Correa (2007-2017) e funcionários de alto escalão de seu governo que teriam participado desses esquemas de corrupção (*ibid*., 2019).

Ao olhar a carteira de projetos da IIRSA/COSIPLAN, dos 165 projetos em execução até 2017 - quando da paralisação da UNASUL - 33 foram paralisados ou não tem informações disponíveis sobre seu status. Destes, pelo menos dois estão sob investigação por conta de sobrevaloração e problemas de licitação ligados aos casos de corrupção. Tal levantamento foi possível de ser realizado ao cruzar os dados da IIRSA/COSIPLAN, que continuam disponíveis no site mantido pelo BID-INTAL, com os dados de jornais, expedições oficiais

sobre as obras de infraestrutura, publicadas pelos ministérios responsáveis de cada país no subcontinente e através dos bancos de dados dos órgãos financiadores dessas obras, como o BID, a CAF, o FONPLATA, o Governo Chinês, entre outros.

As 33 obras paralisadas desde 2017, estão distribuídas da seguinte maneira no continente, em ordem decrescente: Argentina – 8, Brasil - 8, Chile - 4, Bolívia - 3, Uruguai - 3, Venezuela - 2, Equador - 2, Peru - 2, e Suriname - 1. Além do fator corrupção, constam como fatores de descontinuidade dessas obras a inexistência de estudos meio ambientais ou problemas nos mesmos, assim como cortes de verba por mudanças ou crises econômicas nos governos sul-americanos, estando à espera de licitações e de captação de investidores.

Vale ressaltar que o tema da corrupção foi sentido também pelos agentes do Estado que lidavam com o tema da infraestrutura. Por ser um tema sensível, dos 18 entrevistados, apenas três mencionaram a corrupção como um fator de descrédito do processo regional e das iniciativas de integração da infraestrutura para os atores nacionais. Ainda assim, tal problemática transborda a 'simples' paralisação da realização da obra, adentrando à dinâmica e funcionamento do Estado, afetando sua credibilidade e alcance.

Vicente Gutiérrez Mendoza, do Ministério de Transportes e Comunicações do Peru, destacou que a Lava Jato, assim como o tema da corrupção, afetaram o processo de integração. Entretanto, ressaltou que no país, desde 2014, as normativas para o recebimento de capitais estrangeiros mudaram, havendo flexibilização, abrindo portas a outras fontes de recursos. Por sua vez, apesar da mudança das normativas, a fiscalização para o recebimento e aplicação desses recursos estrangeiros não foi atualizado, não havendo um compromisso com a questão da transparência, sendo a corrupção um fator que se mantém desde a construção da Interoceânica. Nesse sentido, Gutiérrez apontou que o problema que existe é o da gestão e o de uso de recursos, tanto nacionais como estrangeiros.

Por sua vez, Santa Gadea, também representante do governo peruano no período IIRSA, destacou que a corrupção

> [...] *ha manchado de mucha deshonra lo que fue una aspiración muy válida, sustentada técnicamente, históricamente, y con un trabajo muy intenso que estuvo detrás de esto[...]. Los proyectos IIRSA son símbolos ahora de la corrupción que existió con las empresas brasileñas, en particular Odebrecht, en el caso Lava Jato, que ha alcanzado a mucha gente, incluido un presidente de la República, que todavía está fugado, Alejandro Toledo* [...]. (Duarte, 2022)

Ao desvelar que a corrupção acompanhou muitos dos projetos, que foram impulsionados através da IIRSA, o trabalho técnico organizado por todos os países acabou

ficando desacreditado. No caso peruano, a Interoceânica se destaca uma vez mais, pois foi a obra mais cara e mais importante construída pelo país, mas a corrupção se apresentou como uma "dificuldade em maiúsculo" ao haver "[...] *desacreditado la idea de la integración física sudamericana*" (ibid.).

Por fim, Luis Domingo Añazco Franco - delegado do COSIPLAN por parte do Ministério de Obras Públicas e Comunicações do Paraguai, de 2011 até 2017, e coordenador institucional da IIRSA, como representante do Paraguai, de 2007 até 2014 - apontou que a corrupção se destaca diante de uma debilidade interna nos países da região, referentes à sua capacidade técnica e institucional para elaborar, avaliar, acompanhar e fiscalizar projetos de infraestrutura.

De acordo com Añazco Franco, a dependência dos recursos do setor privado para a realização de obras públicas, em conjunto com a debilidade técnica existente, abrem portas para uma corrupção ampla através do estabelecimento de projetos deficientes que, ao longo de sua construção, demandam ampliações e retificações que, consequentemente, geram sobrecustos. Nesse sentido, a deficiência no subcontinente ressalta que " [...] *el desorden es rentable. La debilidad técnica es rentable. La debilidad y capacidad de ejecución del sector privado es rentable, pero rentable para todos los demás, menos para los países, en donde el pueblo finalmente financia obras que llegan a costos increíbles*" (Añazco Franco, 2021).

Apontando a corrupção como um fator endêmico da região, não exclusivo do setor privado, mas também do setor público, somado a uma debilidade do poder judicial, Añazco Franco destaca que são muitas as obras que acabam inconclusas ou projetos que são fracassados por conta dessa debilidade existente, que devem ser compreendidas e superadas.

Nesse sentido, a questão da corrupção se soma às limitações que são vistas de dentro das máquinas estatais sul-americanas. Grande parte das dificuldades para o avanço das obras nos países são resultantes dos problemas técnicos dos próprios países, como o baixo grau de importância dado ao tema pelos governos que, consequentemente, refletem nos poucos recursos e no número insuficiente de funcionários para lidar com o tema e fazer a agenda avançar.

Como exemplo, desde o Paraguai, Añazco Franco destaca que o país segue tendo dificuldade no processo de planificação, execução e de manutenção dos projetos de infraestrutura. Ao ter instituições débeis, o Paraguai contrata organismos ou empresas para realizar consultoria, desenho e a planificação de obras de infraestrutura pública. E, apesar do auxílio que a IIRSA/COSIPLAN prestaram nesse sentido, através da consultoria dos bancos regionais, "[...] *seguimos hasta hoy con esa dificultad, tenemos proyectos deficientes que*

luego encarecen las obras en la etapa de ejecución por la imprevisión y por la deficiencia en los proyectos" (Añazco Franco, 2021). Ademais, como outro problema que se buscava enfrentar e ainda permanece no país está a manutenção das obras. Esta manutenção é feita de maneira escassa e com muitas dificuldades (*ibid*.).

3. 4. 1 As expectativas dos atores nacionais

É importante ressaltar que, dada as profundas assimetrias dentro de cada país e entre os Estados sul-americanos, as demandas existentes são diferenciadas, levando a expectativas diferentes e, portanto, as atuações nacionais divergentes diante do mesmo mecanismo.

Começando pela Venezuela, em entrevista escrita, Gilberto Buenaño – vice-ministro de Planejamento e Desenvolvimento do Ministério de Planificação e Desenvolvimento da Venezuela (2001-2004) e assessor do mesmo ministério desde 2005 –, destaca que, para o governo do país, é importante atender integralmente os projetos de desenvolvimento, desde que dada a devida importância aos fatores sociais, ambientais e, de modo adicional, à infraestrutura e à economia.

Sendo um dos principais contestadores da IIRSA, a Venezuela, através de seus representantes, defendem, desde o início da iniciativa, a necessidade de se priorizar os aspectos socioambientais. Apoiando uma iniciativa de integração na América do Sul que gerasse mecanismos de consensos e de defesa da região, Buenaño destaca que, desde 1998, com a eleição de Chávez, se propõe nacionalmente uma integração territorial da Venezuela. Visto um desequilíbrio entre o norte e o centro do país (com escasso território e água potável) e o resto do país (com 80% do território e abundância de recursos naturais, como a água e terra arável), a Venezuela via na IIRSA a possibilidade de impulsionar 3 eixos de integração:

> *1) Eje Orinoco-Apure que integra el país de este a oeste mediante una hidrovía que va desde el límite con Colombia hasta el océano Atlántico conectando el río Apure y el río Orinoco; 2) Eje Santa Elena de Uairen-Margarita que conecta el país en la parte oriental desde el límite con Brasil hasta la isla de Margarita que permite el acceso del norte de Brasil al Mar Caribe y 3) Eje Tachira-Zulia que conecta en el occidente desde la frontera con Colombia hasta el mar Caribe.* (Buenaño, 2021).

Ademais, no mesmo momento a Venezuela também impulsionava a criação de espaços para a integração energética e comunicacional da América do Sul, através da PETROCARIBE e do TELESUR. Entretanto, ambas iniciativas "[...] *contaron con muy poco interés de los*

bancos y de la mayoría de los países" (ibid.). Por fim, vale ressaltar um dos descontentamentos desde a visão venezuelana: o enfoque da IIRSA/COSIPLAN nos projetos

> [...] *que favorecieran el intercambio comercial, de carga (no consideraban los proyectos sociales, por ejemplo) y principalmente corredores de transporte automotor y puertos, mientras que Venezuela siempre sugería privilegiar transporte ferroviario o fluvial, tomando en consideración la reducción del consumo de combustibles fósiles y las consideraciones ambientales y sociales necesarias, por ejemplo que no se destinaran sólo al transporte de carga, sino también se considerara el transporte de personas.* (Buenaño, 2021).

Na visão de Buenaño, representando a Venezuela, a integração sul-americana em conjunto com o desenvolvimento consensual de obras de infraestrutura para tal fim, é uma proposta que beneficia os povos da região e deve ser continuada, desde que incorporados os povos nesse processo, garantindo viabilidade e legitimidade.

No Peru, a percepção e expectativas dos atores envolvidos demonstraram que o impulso da atuação do país na IIRSA se deu no intuito da busca por avançar na relação entre o Peru e o Brasil, tendo na infraestrutura uma das dimensões a ser investida. A cargo do então ministro de Relações Exteriores, Alan Wagner, Santa Gadea Duarte (2021) mencionou que o país havia subscrito "[...] *un memorándum de entendimiento sobre integración física que fue la base de una estructuración en tres conexiones viales con Brasil*", se unindo à participação do Peru na IIRSA.

Como prioridade, o Peru esperava, através da IIRSA e da aproximação com o Brasil, "[...] *integrar las regiones interiores del Perú (costa, sierra y selva). Y al mismo tiempo, integrar esas macro regiones, con los estados fronterizos de Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas).*" (*ibid.*). A integração territorial nacional no país era central, pois enfrentava dois elementos de sensibilidade ambiental e socioambiental: os Andes e a Amazônia. Ao mesmo tempo, tinha-se também - e continua a ter, a intenção de constituir o Peru como porta de entrada e saída dos fluxos comerciais entre a América do Sul e a região Ásia-Pacífico (Duarte, 2022).

Em resumo, como expectativa a ser realizada através da integração física sul-americana estava a integração nacional e a integração com a Ásia-Pacífico, "[...] *utilizando como elemento de competitividad la posición geográfica de Perú en el centro de la costa del Pacífico de América del Sur*" (Duarte, 2022). Vale também destacar que, ao longo da existência da IIRSA e do COSIPLAN, esperou-se que se avançasse no tema da estandardização e uniformização das regulações entre os países da América do Sul. Tal expectativa não foi consolidada por inúmeros fatores, entre eles: a dificuldade em se chegar a

consensos no tema, o tempo que essas discussões levam e por conta das diferentes estruturas regulatórias entre os países. "*Aparte que hay diferentes estructuras regulatorias en los países. Había países más proteccionistas, otros más liberales y fue complicado avanzar en ese proceso*" (Mendoza, 2022).

Do ponto de vista do Paraguai, Luis Pereira (2021) destacou que o país apresenta os mesmos objetivos de integração que se existem no Mercosul, focado na questão aduaneira, de infraestrutura de transporte, esperando desenvolver a infraestrutura no nível nacional somado aos interesses econômicos do país, em especial o avanço da inserção do país no comércio internacional. Além do tema dos transportes, estava também uma demanda nacional por investimentos em energia, focada não somente na construção e manutenção das plantas hidrelétricas, mas também na atração de investimentos necessários para a garantia de construção de linhas de transmissão no território paraguaio (Añazco Franco, 2021).

Uma outra demanda que se esperava atender com a participação do país na IIRSA/COSIPLAN era o impulsionamento de obras de transporte fluviais, que fornecesse ao país rotas alternativas para o escoamento de sua produção nacional. A problemática da limitação de acesso ao oceano pelo país também se destaca no tema das comunicações, no qual o acesso à internet, por exemplo, sofre em demasia com os sobrecustos dos países de trânsito, seja pelo Brasil, como pela Argentina, ampliando-se no país as assimetrias e dificuldades no acesso aos serviços de telecomunicações.

No Chile, Rigoberto García González compartilhou que a principal expectativa do país com sua participação na IIRSA era a procura de financiamento para a infraestrutura. Em segundo lugar estava a busca por alcançar "[...] uma lógica de desenvolvimento de diferentes projetos de infraestrutura entre os países e isso era importante para o desenvolvimento de metodologia, além de um conhecimento entre todos os especialistas que trabalhavam nos diferentes ministérios dos diversos países" (González, 2021). No Chile, o desenvolvimento de infraestrutura é desenvolvido, prioritariamente, via parcerias Público-Privadas (PPPs), dessa maneira, a atração de investimentos era a expectativa central na participação do país na iniciativa.

Para a Guiana, visto ser um dos menores países – territorialmente - da América do Sul, a IIRSA apresentou-se como oportunidade para atrair financiamentos no período e, assim, balancear recursos entre projetos de integração e projetos da agenda indigenista no país. Como segunda prioridade estava o contato e acesso a técnicos que pudessem auxiliar o país na realização dos estudos de viabilidade das obras. Em termos gerais, visto que as obras para conectar o território nacional da Guiana eram de grande escala, o que leva tempo, o principal

problema enfrentado pelo país era o financiamento para dar início às obras e, consequentemente, aos estudos técnicos para que elas avançassem (Thompson, 2021).

No Equador, as expectativas estavam relacionadas às necessidades do país em relação à concreção de uma integração 'forte', a princípio com o Brasil, visto que era considerado o sócio mais estratégico e, economicamente, vital para o país. Ademais, visto as limitações de recursos do Equador, a realização de obras de grande escala, que atravessasse os Andes, necessitava também da atração de recursos que teriam limitações, se negociados unilateralmente. Como destacou Jorge Pinto, não se podia comparar a capacidade de negociação para realizar um crédito multilateral do Equador com a capacidade conjunta de negociação com seus pares somados, por exemplo: Colômbia, Peru, Bolívia e Chile. Dessa maneira, se buscava através da IIRSA "[...] *una fuerza de representación, una fuerza que pueda ser más atractiva para para un posible inversionista*" (Pinto Aguirre, 2021).

Por fim, para a Bolívia, como retratou Gustavo Pozo Vargas (2021), a IIRSA foi vista como oportunidade para o país realizar-se como o centro da integração sul-americana, "[...] *considerando ciertas características como su posición geográfica y queríamos aprovechar esa ventaja geográfica que tiene nuestro país en la integración, tanto en carreteras como en ferrovías, pero también en telecomunicaciones*". Destacou-se ainda que o sonho boliviano de ser um eixo articulador e integrador da América do Sul continua.

Com as diferentes expectativas dos países sul-americanos diante da IIRSA e do COSIPLAN, assim como os problemas intrínsecos à estrutura política regional e limitantes técnicas de cada país, o processo de integração da infraestrutura, junto com seus entraves e dificuldades, acaba por reforçar o impacto que expectativas nacionais frustradas têm para o processo regional. Em outras palavras, ainda que no início os países demonstrem vontade em integrar, aos poucos, a frustração de suas expectativas e a não realização de suas demandas acabam os redirecionando a outros projetos, e, consequentemente, afastando-os desse desejo pela integração através do desenvolvimento da infraestrutura.

Como exemplo destaca-se aqui contribuições da visão do Peru. Inicialmente, no Peru, a IIRSA impulsionou a visão de integração territorial da América do Sul, na qual a infraestrutura seria o "detonador do desenvolvimento". Nessa visão as IIRSAs (destrinchadas em diversos eixos no território nacional peruano), "[...] *iba a permitir al Perú estar mejor posicionado para ser el hub de la relación económica de América del Sur con Asia-Pacífico*" (Duarte, 2022). Tal visão se desgastou na medida em que o Brasil, ao invés de dirigir sua produção para a Ásia através da nova conexão da Interoceânica com o Peru ou mesmo pela sua conexão através de Manaus, manteve seu fluxo pelo eixo nacional do porto de Santos.

Diante da percepção de falta de reciprocidade e como um fenômeno mais recente, a conectividade buscada com a Ásia-Pacífico pelo Peru agora está dirigida a um novo projeto que é o Porto de Chancay. Financiado em conjunto com a *China COSCO Shipping Corporation Limited*, o Porto de Chancay projeta ser um porto 'hub' na América do Sul. Nesse sentido, o desenvolvimento de infraestrutura deixou de ser um instrumento - desde as expectativas e demandas peruanas - de conectar-se com seus vizinhos e ser o hub deles com a Ásia-Pacífico, para ser um hub da conexão do Peru com a China e com a Ásia Pacífico - sem estar dirigido à integrar-se às outras conexões físicas na América do Sul.

Em suas palavras, Duarte (2022) descreve essa mudança:

> *¿En qué se diferencia esta visión con la aspiración peruana de los años 2000-2005, de convertirse en el hub de América del Sur, con respecto a Asia-Pacífico? La principal diferencia es que en nuestra visión estratégica de aquel entonces, se pensaba que, a través de las conexiones transversales sudamericanas, la carga de Brasil (o parte de ella) saldría hacia el Asia a través del Perú, generando el volumen de carga suficiente, como para que vinieran barcos mucho más grandes hacia los puertos peruanos y hubiera una conexión directa y que efectivamente el Perú se convirtiera en un hub del comercio de China y Asia-Pacífico con América del Sur.*
> *Actualmente ya no estamos hablando de eso. El Puerto de Chancay, hasta donde yo observo, no se está vinculando a ningún proyecto de integración física sudamericana. El posicionamiento del Perú como hub de la relación América del Sur-China o América del Sur-Asia Pacífico no estaría pasando por estas conexiones sudamericanas. En parte porque se piensa que dicha conexión terrestre no es viable (debido a que el flete terrestre para traer carga de Brasil hacia el Pacífico es muy alto), y por otro lado Brasil en realidad tiene sus rutas consolidadas (a través del Océano Atlántico e Índico). Y entonces, se han desvinculado los dos conceptos, cuando menos por ahora*. (Duarte, 2022).

3. 5 A Política Externa Brasileira durante o governo de Jair Bolsonaro: ausência de respostas

Ao analisar nas seções anteriores as disputas vigentes e atores presentes no processo de formulação da política externa no que se refere à América do Sul e, de maneira mais específica, as iniciativas para a integração da infraestrutura regional, observou-se o gradual estresse do tema na agenda internacional brasileira, principalmente em comparação à atuação do Poder Executivo nos anos 1990 e início de 2000.

Como já destacado, as mudanças na dinâmica doméstica do Brasil, com ênfase no período após o lançamento da Operação Lava Jato, refletiram na maneira pela qual os grupos

de interesse, o Poder Legislativo e até mesmo o Poder Executivo modificaram sua percepção e atuação diante do tema da infraestrutura regional. Apesar da menor atuação em política externa da ex-presidenta Dilma Rousseff em seu segundo governo e, a posteriori, de seu vice Michel Temer, foi com a subida ao poder de Jair Bolsonaro, em 2019 que se viu uma ruptura do interesse e da participação do Poder Executivo nos temas regionais ligados à cooperação e à integração sul-americana.

Vale destacar, logo de início, que a politização e ideologização dos temas de integração regional - crescente desde meados dos anos 2000 -, além de tensionar gradualmente o processo regional instituído ao longo do tempo, resultou na legitimação da contestação dos espaços regionais já existentes pelos novos governos eleitos, com ideologias e posicionamentos partidários opostos aos dos presidentes presentes na criação destes mecanismos regionais. Dessa maneira, ainda que existam muitos outros fatores institucionais e internacionais envolvidos nessa questão, o afastamento da atuação brasileira na região afetou os esforços de integração e cooperação regional, tendo na eleição de Jair Bolsonaro, um dos fatores para a legitimação do desmantelamento da Unasul em 2019.

Para contextualizar o governo de Jair Bolsonaro e sua política externa, é necessário destacar, no nível do Poder Executivo, seus dois primeiros anos e meio de mandato cuja representação externa, através do Ministério de Relações Exteriores (MRE), esteve a cargo do diplomata Ernesto Araújo (Janeiro/2019 até Março/2021). Em seu discurso de posse, Ernesto Araújo, como já mencionado, pela primeira vez desde a redemocratização do Brasil, não mencionou a América Latina como parte da agenda externa do país (Araújo, 2019a).

Como indicio de uma ideologização da política externa, agora respaldada pela maioria do Congresso Nacional composto por legisladores associados a partidos de direita e extrema-direita, com destaque à bancada de partidos políticos cristãos, o discurso de posse de Ernesto Araújo como Ministro de Relações Exteriores teve como prioridade a defesa da ‘nação brasileira’. Representando o que se chamou de virada nacionalista na política externa brasileira, outros aspectos marcaram a atuação externa do país, como o conservadorismo e o universalismo (Hage, 2021).

Nas palavras de Araújo (2019), uma política externa universalista representaria a busca por parcerias e alianças que possibilitariam ao Brasil alcançar seus objetivos nacionais, porém, se referindo especificamente a uma aproximação estratégica com os EUA. Portanto, marcando o afastamento do país de seu papel de liderança na América do Sul, a orientação político-ideológica de Ernesto Araújo buscou alinhar o país aos EUA, em defesa das políticas

anti-globalistas levadas a cabo por este país durante o governo de Donald Trump (jan/2017-jan/2021).

Como representante da política externa do país, Araújo se somou à "luta" contra o globalismo e contra a "[...] decadência moral do ocidente, na qual também participam Israel, Itália, Hungria e Polônia"[101] (Frenkel, 2019, p. 3, tradução nossa). Nessa visão, outro princípio que acabou guiando a política externa brasileira, sob representação de Araújo, foi o cristianismo e a ''denúncia'' de um 'marxismo cultural', que, na visão de Araújo, teria sido impulsionado pela China, pelos países socialistas na América Latina e pelo Foro de São Paulo[102] (Frenkel, 2019).

Para legitimar essa aproximação e posicionamento externo díspar, comparado ao próprio posicionamento do Itamaraty como instituição pragmática e calcada na atuação de seus diplomatas de carreira, Araújo, então, corroborou com estratégias levadas a cabo pela campanha política de Jair Bolsonaro, aplicando-as na formulação da política externa, as chamadas '*fake news'*. A principal estratégia da política externa brasileira nesse período foi o negacionismo da realidade brasileira e de sua história diplomática, principalmente no que se referiu às ações dos governos anteriores e da preponderância do Poder Executivo em matéria de política externa para a América do Sul.

Apoiado no projeto político bolsonarista do negacionismo – como uma faceta para a inversão da realidade a ser legitimada pelo novo discurso em construção – a política externa de Ernesto Araújo foi gradual e lentamente rompendo com os laços do país ao redor do mundo, principalmente com seus pares regionais.

A política externa brasileira sob representação de Ernesto Araújo, até março de 2021, contou também com a narrativa nacionalista já mencionada, redirecionando esforços para conter conceitos imaginários criticados pelo governo e sua coalizão de sustentação (partidos políticos, grupos de interesse), como o 'globalismo' e o 'comunismo', que, segundo o novo governo, estariam presentes na política externa brasileira nos anos anteriores (Stuenkel, 2019). Marcou, nesse momento, o afastamento do país de uma posição de mediação entre os conflitos regionais, papel que foi muito importante ao Brasil nos anos 2000, atacando verbalmente seus vizinhos em discursos, posts em redes sociais, em especial Venezuela, Argentina, Bolívia e Cuba.

---

[101] No original: "[...] *contra la decadencia moral de occidente, en la que también participarían Israel, Italia, Hungría y Polonia*." (Frenkel, 2019, p. 3).

[102] O Foro de São Paulo é uma organização criada em 1990 por representantes de 48 organizações de esquerda e partidos políticos da América Latina e do Caribe.

Esse novo período da política externa brasileira marcou, portanto, o que Sanahuja e López Burián (2021) vão identificar como um novo tipo de movimento da extrema-direita, o movimento 'neo-patriota'. Este movimento foi definido pelos elementos já mencionados: uma ideologia nacionalista e antiglobalista, assim como discursos e práticas que questionam as instituições internacionais existentes e também a própria ordem global. No aspecto regional, "os discursos e ações dos neopatriotas reivindicam o bilateralismo, em detrimento do multilateralismo; e questionam as organizações internacionais de integração e cooperação regional"[103] (Sanahuja; López Burián, 2021, p. 31, tradução nossa).

Por sua vez, apesar do presidente Bolsonaro não se apresentar como um ator ativo na formulação da política externa de seu governo, as preferências e interesses dos atores e partidos políticos da sua coalizão de apoio foram, até março de 2021, atendidos pela condução das relações exteriores do país por Ernesto Araújo. Entretanto, a partir do vazio de uma diplomacia presidencial de Bolsonaro e de conflitos nacionais crescentes quanto à condução da política externa do país e seus resultados para os atores econômicos de poder (indústrias, empresas, setores produtivos etc), emergiu um novo ator para a formulação da política externa brasileira desde o nível do Poder Executivo: o vice-presidente.

Ao longo do primeiro ano do governo Bolsonaro, houve um grande descontentamento dos produtores de soja e minério de ferro diante do posicionamento presidencial em relação ao principal parceiro comercial brasileiro, a China (Vila-Nova, 2019). Em inúmeros momentos o ministro Ernesto Araújo atacou o governo chinês em suas redes sociais (twitter e instagram), em nome das ideologias legitimadas em seus discursos (a família tradicional brasileira, o anti-globalismo e o anticomunismo), criando vários momentos de tensão e desconforto nas relações bilaterais entre Brasil e China.

Por sua vez, um dos episódios que levou os grupos de interesse (da indústria, comércio e agronegócio) do país a se manifestarem na questão foi uma Aula Magna, em março de 2019, realizada pelo então ministro Ernesto Araújo a alunos do Instituto Rio Branco, o qual declarou que "queremos vender, por exemplo, soja e minério de ferro, mas nós não vamos vender a nossa alma. Isso é um princípio claro que temos muito presente" (*apud* Santos, 2019). Reforçando seu discurso ideologizado sobre o posicionamento político do governo chinês, Ernesto Araújo, durante seu mandato, estressou a relação entre ambos os países, resultando no

---

[103] No original: "*Los discursos y acciones de los neopatriotas reivindican el bilateralismo, en detrimento del multilateralismo; y cuestionan las organizaciones internacionales de integración y cooperación regional.*" (Sanahuja; López Burián, 2020, p. 31).

redirecionamento da demanda de soja pela China do Brasil aos Estados Unidos, prejudicando os produtores nacionais.

Dessa maneira, ainda diante dos seguidos discursos preconceituosos e infundados do ministro Ernesto Araújo sobre as relações comerciais com a China, o setor agropecuário além de publicar carta aberta sobre o tema, impulsionou diversos canais de diálogo para levar suas pautas e demandas aos executores da política externa brasileira. Como apresentam diferentes fontes jornalísticas sobre o posicionamento da Frente Parlamentar da Agropecuária na questão (Brasil Econômico, 2019; Canal Rural, 2019; Correio Braziliense, 2019),

> O setor agropecuário manifestou, em carta, preocupação quanto às declarações do ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, sobre a relação do Brasil com a China. A carta foi enviada por associações que integram o Instituto Pensar Agro como sugestão para a presidência da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA). O presidente da FPA, deputado Alceu Moreira (MDB-RS), no entanto, decidiu não entregar a manifestação, depois de encontros com o governo e, principalmente, após a ministra da Agricultura, Tereza Cristina, anunciar uma missão para a China (Canal Rural, 2019).

Na carta, a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) apresentou sua preocupação com as declarações do ministro, principalmente no que se referiu a importância das relações comerciais entre ambos os países. Argumentando que o agronegócio no Brasil é responsável por 23,5% do Produto Interno Bruto (PIB), a FPA destacou na carta a Ernesto Araújo que a China ocupou o papel de principal parceiro comercial do país desde 2009 e que, majoritariamente, suas demandas são por produtos agrícolas brasileiros. Ainda nas palavras da FPA:

> O crescimento das exportações brasileiras aos chineses consolidou-se um alívio para os empresários do Brasil, visto que houve uma queda do volume de vendas internacionais desde 2013, quando as exportações brasileiras atingiram US$49 bilhões, e nos três anos seguintes caíram para US$37 bilhões. Em 2017, o volume de nossas exportações para a China alcançou a cifra de US$50 bilhões, valor equivalente a duas vezes o comércio com os Estados Unidos, o maior concorrente da pauta exportadora brasileira. Do ponto de vista do saldo comercial, temos um superávit da ordem de US$32 bilhões com os chineses. Dentre os produtos agro mais exportados aos chineses, destaca-se soja, celulose, carne bovina, frango, açúcar, algodão e com forte potencial para um grande número de setores do agro, tais como suco de laranja, frutas em natura, café, arroz, laticínios e biotecnologia agrícola, entre outros. (Canal Rural, 2019).

A partir dessas declarações, a FPA destacou a necessidade do MRE e do ministro em dar continuidade ao pragmatismo da diplomacia brasileira no tema, reafirmando que o agronegócio não poderia abrir mão de seus principais parceiros comerciais. Ademais, o setor

agrícola nesse aspecto, através do Poder Legislativo, buscou ser ouvido. Destaca-se que o presidente da FPA, Alceu Moreira, também ocupava, naquele momento, o cargo de deputado federal pelo partido MDB do Rio Grande do Sul (RS) e que, diante das ofensivas proferidas por Ernesto Araújo, solicitou uma visita oficial ao chanceler para apresentar a pauta do agronegócio, além de se reunir com a ministra da Agricultura - Tereza Cristina -, e com o ministro do Meio Ambiente - Ricardo Salles (Canal Rural, 2019).

Foi a partir deste potencial conflito que o vice-presidente brasileiro, Hamilton Mourão, assumiu o espaço de diálogo do país com a China, participando em fóruns na Ásia e representando o interesse desses grupos econômicos no mercado chinês e na capacidade do país em investir no setor de infraestrutura.

Ainda que sem registro formal nos sites governamentais brasileiros sobre os discursos proferidos, Mourão visitou, em maio de 2019, a Bolsa de Valores chinesa e o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), discursando sobre seu esforço para "melhorar as relações do Brasil com a China e atrair investidores", apontando uma possível aderência do Brasil à nova Rota da Seda (Duarte, 2019).

Neste sentido, é possível visualizar o papel estratégico que o desenvolvimento infraestrutural – através da pauta exportadora – ocupa na agenda dos atores econômicos nacionais brasileiros. Por sua vez, diante de uma política externa nada vantajosa para estes atores, viu-se uma fragmentação da formulação da política externa dentro do Poder Executivo, no qual o Poder Legislativo também assumiu maior preponderância na agenda externa – como destacado no caso do agronegócio.

Ademais, e como destaca Frenkel (2019), desde o início do governo Bolsonaro a atuação do país enfrentou descontentamento de outros grupos internos antes não presentes no que se refere à política externa do país, como os militares. Representando também a esses atores, o vice-presidente, general Hamilton Mourão, "[...] contrariamente ao que muitos supunham – não é mais um subordinado ao presidente e seu núcleo duro e, muito menos, uma figura decorativa [...]"[104] (Frenkel, 2019, p. 5, tradução nossa).

Como exemplo, Frenkel (2019) ainda menciona que durante a visita de Bolsonaro ao Foro de Davos em 2019, Mourão se reunia com embaixadores e diplomatas de vários países, contradizendo o posicionamento externo do país posto em prática por Ernesto Araújo em relação aos Estados Unidos. Além de buscar aproximar-se da China, Mourão, como executor

[104] No original: "[...] *contrariamente a lo que muchos suponían- no es un subordinado más al presidente y su núcleo duro y, mucho menos, una figura decorativa* [...]". (Frenkel, 2019, p. 5).

da política externa brasileira, buscou amenizar as ameaças feitas ao governo venezuelano de apoio à intervenção no país. Nesse sentido, “o general considera que estas propostas são irrelevantes e apontou a Araújo como seu principal ideólogo, afirmando que este não tem as condições necessárias para comandar a estratégia externa do país"[105] (Frenkel, 2019, p. 6, tradução nossa).

Vale observar, nesse momento, como as disputas e divergências domésticas entre os grupos de interesse brasileiros refletiram na política externa diante da questão regional. O posicionamento externo defendido durante a maior parte do governo Bolsonaro favoreceu apenas parte dos grupos de interesse nacionais, aqueles cujo apoio ao governo se deu de maior maneira. Em oposição a esses interesses estiveram grande parte das indústrias representadas pela CNI, que defendeu, em estudo realizado em 2020, que maior autonomia e margem de manobra para a atuação brasileira no âmbito de suas políticas comerciais - principalmente ao se discutir os impactos e alcances da TEC do Mercosul -, não sobrepassam as perdas estimadas pelo fim do “[...] acesso a preferencial aos mercados dos países-membros do Mercosul e de terceiros mercados que celebraram acordos com o bloco [...]” (Cni, 2020, p. 53).

É interessante observar que inicialmente os atores de decisão no governo de Bolsonaro não estiveram em concordância com essas últimas demandas, deslegitimando o Mercosul, assim como sua importância para as transações comerciais intrarregionais do país, através de discursos proferidos, não somente pelo ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, mas também pelo ministro da Economia, Paulo Guedes (Junqueira; Neves; Souza, 2020; Neves; Costa, 2020).

Em 2019, por exemplo, em notícia no jornal 'Estadão', Nascimento e Assis (2019), destacaram que Paulo Guedes declarou, em 15 de agosto de 2019, a possibilidade de saída do Mercosul, caso o então candidato à presidência da Argentina, Alberto Fernández, ganhasse a eleição (Albertoni, 2020; Baptista; Bertolucci; Diogo, 2020; Jiménez; Molina, 2019). Tal fala se deu em virtude da crença do governo brasileiro de que o novo candidato de esquerda, associado à ex-presidenta Cristina Kirchner, atrapalharia as negociações em curso entre o Mercosul e a União Europeia. Como proferido por Paulo Guedes: “e se a Kirchner quiser fechar (o Mercosul para acordos externos)? Se quiser fechar, a gente sai do Mercosul" (*apud* Nascimento; Assis, 2019).

---

[105] No original: “*El general considera que estas propuestas son inconducentes y apuntó a Araujo como su principal ideólogo, deslizando que no tiene las condiciones necesarias para comandar la estrategia externa del país*.” (Frenkel, 2019, p. 6).

Já a partir do final de 2020 e início de 2021, a posição do ministro da Economia em relação ao Mercosul se tornou menos agressiva, discursando em defesa de uma modernização do bloco, não mais ameaçando a saída do país. Além da pressão nacional dos atores a favor da manutenção do Brasil no Mercosul, houve uma pressão internacional advinda da própria União Europeia (UE) em relação às suas negociações com o bloco. Diante das ameaças de saída do Brasil do Mercosul e da imagem negativa do governo Bolsonaro na UE, principalmente no que se refere às questões ambientais, a UE afirmou que não negociaria acordos bilaterais com o Brasil, priorizando negociações bloco a bloco, o que levou o ministro da Economia e seus pares nacionais a revisarem seu posicionamento diante do Mercosul (Mariano; Luciano; Santos, 2019).

Ainda no final de 2021, o Poder Executivo, na figura do ministro de Economia, continuou a insistir publicamente na revisão e modernização do Mercosul. Porém, diante dos descontentamentos dos grupos de interesse brasileiros, frente à política externa levada a cabo desde 2019, a atuação do país passou de um posicionamento de ameaça de sua saída, para, em seguida, propor a modernização do bloco e, por fim, afirmar que "[...] nós vamos modernizar, os incomodados que se retirem" (Agência Brasil, 2021).

Como pode ser observado, os grupos de interesse nacionais pressionaram pela modificação do posicionamento externo brasileiro que, desde 2019, através de um direcionamento ideologicamente enviesado, resultou em um cenário cada vez mais desvantajoso a esses grupos econômicos. Por sua vez, a má condução da política externa durante os primeiros anos do governo Bolsonaro, refletiu no desgaste do papel de liderança que o país tinha no espaço regional, estressando não somente o Mercosul, como principalmente a Unasul.

O que configurou a chamada "Nova Política Externa Brasileira", durante os anos iniciais do governo Bolsonaro, marcou a condução das relações exteriores do país de maneira fragmentada e dirigida pelos ideais político-ideológicos do Presidente Bolsonaro e dos partidos políticos de apoio ao governo. Em artigo publicado no Valor Econômico, em setembro de 2019, Ernesto Araújo registrou o que seria a "Nova Política Externa Brasileira", embasada na contraposição do posicionamento externo do país nas décadas recentes.

Em defesa de um novo *establishment* brasileiro, Araújo afirma que o Brasil buscou ser um ator global, erroneamente, através de parceiros regionais ideologizados. Ou melhor, se afastando das nações que "seriam capazes de trazer progresso para o país", como os Estados Unidos e Israel. Nesse direcionamento, Araújo afirma que no espaço sul-americano o Brasil

poderia ter buscado executar estratégias de reestruturação das relações existentes, porém, não o fez para não isolar a "Venezuela de Maduro" (Araújo, 2019b).

Todo esse ideal construído pelo novo governo Bolsonaro em sua agenda externa colocou o espaço regional e, de maneira mais proeminente, as instituições regionais, como espaços ideologizados e de descrédito. Como Araújo mesmo proferiu ao Valor Econômico em 2019, "O Brasil poderia ter alcançado a reestruturação do espaço sul-americano, abandonando a UNASUL, claramente desgastada e passando a um processo de integração competitiva e promoção da democracia, mas isso não foi feito [...]." (Araújo, 2019b, p. 245).

Ao contrário da realidade paralela construída pelo ministro Ernesto Araújo, assim como pelo ministro Paulo Guedes, em defesa das ideologias políticas que sustentaram o governo Bolsonaro, o que se viu foi uma política externa que resultou no descrédito e desempoderamento do Brasil diante da crise do regionalismo sul-americano. Um país que antes era visto como uma liderança regional, tornou-se um ator não confiável de se cooperar. Nesse sentido, um Estado outrora confiável e forte, liderando e impulsionando as relações regionais no subcontinente, atualmente permanece isolado e com dificuldades em negociar sua posição no sistema internacional (Neves, 2021a).

Como destacado, as demandas nacionais e o descontentamento dos grupos de interesse com poder de ação e influência na política externa do país resultaram na amenização da "Nova Política Externa Brasileira", como visto na própria mudança do discurso de Paulo Guedes quanto à participação do Brasil no Mercosul. Ainda assim, com o estresse das relações do país não somente no nível regional, como internacional, diante de uma atuação externa tão predatória e ideologizada, em março de 2021, por pressão do Poder Legislativo e dos grupos de interesse (indústrias, agronegócio etc) que sofreram maiores desgastes diante da falta de pragmatismo da condução da política externa do Brasil desde 2019, Ernesto Araújo foi retirado do cargo, vindo a assumir em seu lugar o embaixador Carlos Alberto Franco França.

Já em seu discurso de posse como ministro de relações exteriores, no dia 6 de abril de 2021, Carlos França reincorporou o espaço regional na política externa brasileira, afirmando que

> [...] outro lugar onde o diálogo se impõe é a nossa vizinhança. Os acordos nucleares do Brasil com a Argentina, por exemplo, que já têm mais de três décadas, são símbolos do predomínio da cooperação sobre a rivalidade. O Mercosul, que também completa três décadas, representa uma etapa construtiva da integração com nossos vizinhos. E é preciso ir além, abrindo novas oportunidades. (França, 2021).

A partir de meados de 2021, portanto, a política externa brasileira buscou retomar certo pragmatismo, assim como restabelecer a confiança dos atores regionais e internacionais. Entretanto, os impactos da atuação dos primeiros anos do governo Bolsonaro foram muito pungentes, tendo o Brasil uma política externa ausente em um período que tanto se demandou, não somente dos atores nacionais, como pela situação que o mundo enfrentou com a crise pandêmica da Covid-19.

Em resumo, a virada ideológica advinda de Jair Bolsonaro presidente, a partir de 2019, afetou negativamente a proeminência brasileira na América do Sul e na América Latina e o Brasil perdeu completamente seu protagonismo e confiabilidade, não apenas regional, mas internacionalmente. De maneira concreta, como apontam Frenkel e Azzi (2021), o Brasil deixou a UNASUL em abril de 2019 e não se apresentou como líder para a criação de seu suposto substituto, o Fórum para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUR); negligenciou a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC); e teve um papel menor dentro do Grupo de Lima, que nem chegou perto de resolver a crise venezuelana, contribuindo para a retomada da importância da Organização dos Estados Americanos (OEA) no continente, que é o único arranjo que inclui os EUA.

Foi através desse vazio de atuação internacional e regional e, de alguma maneira, a percepção de falta de representatividade do Poder Executivo diante das demandas nacionais dos atores de interesse e até mesmo do Poder Legislativo, que se abriu espaço para novos atores na política externa, os atores subnacionais. Como detalhado na próxima seção, os atores subnacionais ganharam maior relevância diante das demandas nacionais não representadas ou atendidas pela atuação do Poder Executivo em matéria de política externa, problemática esta que se destaca, principalmente, nos temas de infraestrutura regional.

3. 5. 1 O papel dos atores subnacionais no contexto brasileiro

A ruptura do pragmatismo da política externa brasileira, já discutida, deixou um vazio de liderança regional, antes ocupado pelo país, que trouxe à tona atores subnacionais com interesse em dar continuidade às iniciativas e esforços realizados desde os anos 2000, principalmente no âmbito da infraestrutura.

Como analisado ao longo deste capítulo, a infraestrutura é um tema de constante demanda, visto a insuficiência e necessidade de investimentos para o desenvolvimento dos países sul-americanos, principalmente no que se refere às obras de interconectividade

nacional e das regiões produtivas às zonas de evacuação das mesmas. Por ser a região marcada por um alto nível de assimetria, a infraestrutura é uma pauta que se mantém de maneira constante e prioritária na agenda doméstica dos países sul-americanos, principalmente diante da pressão dos setores produtivos que se veem prejudicados pela ausência de uma boa interconectividade e infraestrutura básica nacional e regional.

No caso brasileiro, foi a partir do arrefecimento da atuação do Poder Executivo nos temas de política externa para a região e para os investimentos em infraestrutura - reflexo das complicações políticas nacionais diante do andamento da Operação Lava Jato –, que os grupos de interesse buscaram nos representantes subnacionais uma maneira de fazer avançar suas demandas no que se refere ao desenvolvimento da infraestrutura.

O principal exemplo a ser discutido diz respeito às obras do Corredor Rodoviário Bioceânico entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile. Assim como apresenta Pedro Silva Barros (2021) no estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulado "Corredor Bioceânico – de Mato Grosso do Sul ao Pacífico: produção e comércio na rota da integração sul-americana", "o corredor rodoviário bioceânico é um projeto de integração física que conectará Porto Murtinho (Mato Grosso do Sul) com os portos do Norte do Chile, próximo ao Trópico de Capricórnio" (Barros, 2021, p. 10).

Presente na carteira da IIRSA e do COSIPLAN, as obras do corredor bioceânico foram uma das poucas que continuaram a ser desenvolvidas mesmo diante da paralisação da Unasul a partir de 2018, e seu desmantelamento em 2019. Ainda como destaca Barros (2021, p. 9), formalizado em 2015, o projeto do corredor bioceânico busca "[...] viabilizar o desenvolvimento de regiões que não foram adequadamente incluídas nos processos de integração nacional e regional", como: o Centro-Oeste brasileiro, o Chaco paraguaio, o Noroeste argentino e o Norte chileno.

Criado pelos presidentes da Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, o Grupo de Trabalho (GT) dirigido aos esforços de impulso do desenvolvimento desse corredor de infraestrutura e fluxo comercial entre esses países resistiu às instabilidades político-econômicas e mudanças que ocorreram nos quatro países. "A explicação dessa excepcionalidade passa por mudanças geoeconômicas globais, pelo dinamismo econômico do Mato Grosso do Sul e das regiões vizinhas e pelo compromisso de seus governos subnacionais" (Barros, 2021, p. 9).

Por sua vez, a atuação do governo estadual e grupos de interesse do Mato Grosso do Sul (MS) ganharam destaque em meio à crise regional, principalmente diante da ausência de uma política externa do país dedicada às suas relações com a China. Grande parte das pressões que levaram à maior atuação subnacional nessa área se destacou diante do

crescimento das relações comerciais entre o estado do MS com a China, que em 2021 teve mais da metade de suas exportações dirigidas ao gigante asiático. Como aponta Barros (2021, p. 9), “esse movimento é um dos fatores da ascensão do Centro-Oeste brasileiro agroexportador, nas últimas quatro décadas”.

A atuação para além do Poder Executivo (incorporando o Poder Legislativo, grupos de interesse e atores subnacionais) na política externa brasileira para a América do Sul, no que diz respeito à infraestrutura e ao corredor bioceânico, pode ser visualizada na dinâmica descrita por Barros (2021):

> A representação política de Mato Grosso do Sul, como das regiões do corredor nos países vizinhos, tem sabido atuar de forma pragmática, superando a fragmentação política que caracteriza a conjuntura sul-americana. Mato Grosso do Sul ocupa posições importantes para a viabilização política do corredor. A ministra da Agricultura, Tereza Cristina, tem se sobressaído pela aproximação ao nosso principal parceiro comercial. O presidente da comissão de relações exteriores do Senado, Nelson Trad Filho, tem evitado, em seu âmbito de atuação, a ideologização exacerbada da política externa brasileira. Carlos Marun, conselheiro de Itaipu, tem atuado desde quando era deputado para garantir financiamento para a construção da ponte entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta, uma das principais obras do corredor. Em comum, os três têm vida política no Mato Grosso do Sul. (Barros, 2021, p. 11).

Nessa dinâmica é possível identificar atores em diferentes níveis para a formulação da política externa brasileira, diante de seus vizinhos, como discutido em nosso modelo. Há atores do Poder Executivo interessados no tema - como a ministra da Agricultura -, há no âmbito do Poder Legislativo a atuação da comissão de relações exteriores do Senado, assim como, no âmbito do grupo de interesses, além dos atores nacionais ligados à agricultura, há aqueles diretamente ligados aos setores produtivos nacionais e indústrias do Mato Grosso do Sul. Em relação aos atores subnacionais do estado do MS, em estudo do IPEA, Barros et. al (2020) destacam a realização de reuniões periódicas do GT e entre o governador do estado e autoridades paraguaias.

A mobilização dos atores subnacionais diante de uma menor atuação do Poder Executivo no âmbito da política externa para a região se destaca na incorporação de agendas e demandas locais das prefeituras das cidades a serem integradas pelo pelo corredor. Como exemplo, o estudo do IPEA sobre o corredor bioceânico menciona a mobilização do governador do MS, Reinaldo Azambuja para o avanço das obras na cidade de Porto Murtinho (Barros et al, 2020).

O impulsionamento desses atores no caso do Mato Grosso do Sul refletem as expectativas do lado brasileiro em catalisar “[...] uma rede de desenvolvimento que amplie

seus benefícios para além dos setores exportadores já consolidados, como soja, celulose e carnes tradicionais" (Barros, 2021, p. 11). Buscando maior competitividade para as exportações, os atores subnacionais brasileiros demandam maiores oportunidades para o fomento do comércio intrarregional, principalmente aquelas que possam, no longo prazo, assegurar o desenvolvimento de cadeias regionais de valor.

O estudo realizado pelo IPEA traz inúmeras contribuições para o entendimento das dificuldades e oportunidades do corredor bioceânico para todos os países envolvidos. Entre esses produtos se destacam: celulose, soja, proteínas animais, minério de ferro, fertilizantes, lítio e o sal. No caso do Brasil e das agendas produtivas que se buscam impulsionar, projeta-se que o Corredor Bioceânico, quando concretizado, servirá como uma plataforma de exportação privilegiada no Pacífico, não somente ao Mato Grosso do Sul como a outros estados brasileiros. Ademais, do lado de seus pares regionais, considera-se que "a Argentina, o Chile e o Paraguai terão a possibilidade de atuar ainda mais no mercado brasileiro e, inclusive, exportar via oceano Atlântico" (Barros *et al*., 2021, p. 171). Em outras palavras, o corredor bioceânico para além da questão comercial também apresentaria uma base de impulso para a consolidação de maior integração do centro-oeste da América do Sul.

Em entrevista, João Carlos Parkinson de Castro, ministro diplomata da Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas do Ministério das Relações Exteriores, e coordenador nacional do Brasil junto ao GT do Corredor Bioceânico, destacou o porquê da resiliência dos esforços no âmbito do corredor. De acordo com ele:

> Por que esse projeto está em pé hoje? Eu diria que é porque se tem uma governança. Você tem declarações presidenciais dando sustentabilidade ao projeto. Você tem curadores nacionais, um grupo de curadores nacionais que se reúne regularmente para dar seguimento aos trabalhos. Você tem vários atores envolvidos. Foi criada uma rede universitária que está ativa. Estamos pretendendo criar, na próxima reunião presencial do corredor, quando a pandemia permitir, um comitê empresarial. Você tem cinco mesas de trabalhos que se reúnem e realizam trabalhos em conjunto. (Parkinson, 2021).

Apontando a carência de uma proximidade, não somente comercial, mas também social entre os estados fronteiriços do Brasil, Argentina, Chile e Paraguai, Parkinson destacou que é necessário caminhar para uma dinâmica mais cooperativa entre essas regiões, partindo da premissa na qual "[...] eu serei mais forte se o meu vizinho for mais forte. E é isso que é integração. Integração é a disseminação desse sentimento, de que o bloco é forte e os países são individualmente fracos" (Parkinson, 2021).

Caminha-se, portanto, para uma atuação subnacional que busca, através das demandas empresariais e industriais locais, impulsionar iniciativas de integração produtiva, uma vez que as "[...] vantagens comparativas ainda são muito débeis da região, em função exatamente de que não há essa integração [...]" (Parkinson, 2021).

Novamente se destaca que os ciclos políticos e a alternância de governos impactam na percepção sobre o espaço regional para o país, o que pode representar maior ou menor engajamento regional. Ainda em entrevista, Parkinson mencionou o isolamento regional que se viu durante o governo Bolsonaro, no qual houve

> [...] uma perda de liderança regional no Brasil, vemos uma incapacidade do governo brasileiro de atuar proativamente para uma possível solução para a crise venezuelana. Deixamos espaço para potências extrarregionais ocuparem espaço que seriam naturalmente brasileiros. Então há consequências de tudo isso em função da divisão de mundo. Isso é o que se poderia chamar de macropolítica externa. (Parkinson, 2021).

Por outro lado, a atuação do Legislativo, grupos de interesse e governos subnacionais e a contínua demanda por infraestrutura representada pelo andamento do diálogo do GT do Corredor Bioceânico se deu, como discute Parkinson (2021), no âmbito da micropolítica externa. Como exemplo, em sua atuação, os esforços subnacionais para além de buscar promover a continuidade da integração, impulsionam

> [...] uma proximidade maior das unidades subnacionais com os países vizinhos através de acordos convênios, o estudo de novas rotas de comércio, a abertura de espaços de cooperação e colaboração. Tudo isso se dá em um meio mais restrito, que é o da Infraestrutura, e em um projeto ainda mais específico que é o corredor. (Parkinson, 2021).

Por sua vez, é importante destacar que existem inconsistências e incompatibilidades entre a condução da macro e da micropolítica externa, havendo atritos na máquina política brasileira, assim como tensões políticas. Descrevendo esses atritos, Parkinson (2021) menciona que muitas vezes pode acontecer de um discurso nacional no âmbito de política externa, proferido pelo Poder Executivo (ministros etc), não representar ou atender "[...] os interesses específicos territoriais de alguns estados da federação" (Parkinson, 2021).

Em exemplo específico temos aqui o estado do MS que, como aponta o embaixador,

> [...] é um ferrenho defensor do corredor. Porque hoje está condenado a mandar suas cargas para Santos-Paranaguá e os empresários reclamam porque tem que mandar de caminhão 1100, 1200 km a sua carga, ou seja, não vai crescer nunca nessas condições. [...] Então isso não é considerado satisfatório para ninguém, não é para o estado do Mato Grosso do Sul [...]. (Parkinson, 2021).

O que se apresenta aqui - principalmente diante do estudo de caso da infraestrutura regional –, argumento esse que Parkinson corrobora em sua entrevista, é de que "o que nós veremos no futuro, e é interessantíssimo, é o crescimento da diplomacia estadual e um menor espaço para a diplomacia federal" (Parkinson, 2021). Ademais do exemplo da atuação do estado do Mato Grosso do Sul, Parkinson menciona outros dois exemplos:

> O governo de São Paulo abriu um escritório na China. Quem tratou da importação da Coronavac para o Brasil foi o estado de São Paulo através de seu escritório na China. Não houve interferência do governo federal, nenhuma, ao contrário até eu diria, não ajudou, só prejudicou com alguns discursos agressivos com relação à China. Então o que é isso? Isso é abertura para o espaço da diplomacia estadual. Quando Campo Grande ou o Mato Grosso do Sul deseja negociar um acordo com a província do Chaco, ou negocia um convênio com a cidade de Cucui, está ocupando espaço, espaço que era natural da política externa e do ente federativo. Agora o que você verá com mais frequência são os entes subnacionais ocupando esse espaço e interagindo com o mundo externo. Então essa é uma consequência dessas inconsistências que você apontou, porque elas podem servir algumas, mas certamente não atendem a maioria. (Parkinson, 2021).

Vale destacar também que o crescimento da relevância da atuação subnacional em política externa - no caso brasileiro -, para dar continuidade aos esforços regionais em infraestrutura, apesar de ter maior destaque com o vazio deixado pela atuação dos governos recentes e do governo Bolsonaro, é um movimento que já está presente desde os anos 1990, através da Zona de Integração do Centro-Oeste Sul-Americano (Zicosur). Tal movimento resultou da percepção negativa do agronegócio e do empresariado ligado à exportação agropecuária, quanto a uma limitação de conectividade regional, presente desde esse período.

Criado em 1997 como um foro de integração por províncias da Argentina, estados do Brasil, departamentos da Bolívia e do Paraguai, regiões do Chile do Peru e municípios do Uruguai (Avaredo; Arzamendia, 2020), o Zicosur se apresenta como um foro de diálogo e cooperação empresarial, cuja origem pode remontar à criação do Grupo de Empresários do Centro Oeste Sul-Americano (GEICOS) em 1973. De acordo com o próprio foro, a ideia inicial do GEICOS era a de

> [...] estabelecer um mercado regional integrando ao noroeste Argentino, norte do Chile, sul-oriente da Bolívia e Paraguai, regiões periféricas desses respectivos países, com carências similares e com grandes possibilidades integradas. (Zicosur, 2022, tradução nossa).[106]

[106] No original: "[...] *la idea de establecer un mercado regional integrando al noroeste Argentino, norte de Chile, sur oriente de Bolivia y Paraguay, regiones periféricas de sus respectivos países, con carencias similares y con grandes posibilidades integradas*." (Zicosur, 2022).

Por sua vez, a iniciativa se viu paralisada durante os governos militares na região, sendo retomada apenas nos anos 1990, incorporando ao Brasil e ao Peru. O primeiro encontro do Zicosur foi realizado em abril de 1997, em Antofagasta, no Chile. Ainda de acordo com o site institucional do foro, nesse primeiro evento participaram

> [...] autoridades e empresários do Chile, Brasil, Argentina, Paraguai, ademais de representantes da Índia, Coreia do Sul, Tailândia, Indonésia, Malásia, Austrália, Filipinas, China e Japão, convidados que deram um sinal claro de respeito a rota comercial na qual se apoiava o acordo. Nesse encontro se decidiu que a integração devia ser promovida desde o nível regional, no marco de acordos firmados pelos governos nacionais, estratégia que deu ao Zicosul uma identidade própria. (Zicosur, 2022, tradução nossa).[107]

Ao unir empresários e unidades administrativas subnacionais de diferentes governos sul-americanos, o Zicosur se move a partir de demandas dos governos subnacionais em termos de infraestrutura (Barbarán, 2019). Tais esforços, por sua vez, são discutidos e desenvolvidos através de uma comissão específica para o tema no foro, a Comissão de Infraestrutura, Logística e Serviços relacionados (Junqueira; Neves; Pessoa, 2023).

O Zicosur representou, nos anos 1990, a união desses atores em apoio à construção de corredores bioceânicos que atravessariam o oceano Pacifico e o Atlântico, integrando ao continente sul-americano (Barros; Gonçalves; Samurio, 2020; Safarov, 2019; Silva *et al.*, 2020). Ademais, o Zicosur esteve em coordenação com o desenvolvimento da carteira de projetos do COSIPLAN tendo, em 2012, realizado "[...] um trabalho de identificação de 218 projetos de infraestrutura prioritários para os corredores que atualmente estão presentes no Eixo Capricórnio (CAP), um dos 12 eixos que compõem a carteira de projetos da IIRSA" (Silva; Feres, 2021, p. 39).

Nesse sentido, são vários os atores e espaços de interconexão entre as demandas nacionais, subnacionais no tema de infraestrutura, que fazem com que haja resiliência nas iniciativas para o desenvolvimento da infraestrutura regional, tendo como ator central de demanda por tal continuidade, o movimento empresarial sul-americano.

Como destacam Junqueira, Neves e Pessoa (2023), o Zicosur e o GT do Corredor Bioceânico podem ser considerados exemplos de integração subnacional, que permanecem mesmo diante de um contexto de crise. Ainda assim, há limitações dessa atuação que devem ser avaliadas, visto que se passa a discutir a integração regional em níveis subnacionais, de

---

[107] No original: "*Al evento asistieron autoridades y empresarios de Chile, Brasil, Argentina, Paraguay, además de representantes de India, Corea del Sur, Tailandia, Indonesia, Malasia, Australia, Filipinas, China y Japón, invitados que dan una clara señal de respecto de la ruta comercial a la que apuntaba el acuerdo. En este encuentro se decidió que la integración debía promoverse desde el nivel regional, en el marco de acuerdos firmados por los gobiernos nacionales, estrategia que le dio a ZICOSUR una identidad propia*." (Zicosur, 2022).

maneira fragmentada, em vez de debatê-la no nível macro, da integração infraestrutural nacional. Por sua vez, a tendência de maior relevância desses novos atores na formulação da política externa não somente brasileira, como na América do Sul de maneira geral, é algo que deve ser acompanhado de perto ao se observar os possíveis futuros do regionalismo na região.

3. 6 Como os atores nacionais respondem à crise das instituições regionais?

Afinal de contas, no nível nacional, quais elementos explicam a resiliência ou a maior vulnerabilidade dos processos regionais na América do Sul?

Neste capítulo, elencou-se diversos atores que compõem nosso modelo de análise da formulação da política externa de um país sul-americano. Por sua vez, pôde-se visualizar que cada ator (Poder Executivo, Legislativo e Grupos de Interesse) tinha suas próprias demandas que, ora dialogava e ora conflitava com os outros níveis de poder, seus interesses e preferências, em uma dinâmica de enfrentamento de expectativas, demandas e pressão.

Por sua vez, visto a centralização do Poder Executivo na região, a atuação ou não dos representantes do Executivo é um elemento central para a resiliência dos espaços regionais existentes. Ainda assim, nos casos em que o Poder Executivo deixou de lado seus compromissos com a região, principalmente por questões político-ideológicas, os grupos de interesse e sua presença e diálogo com o Poder Legislativo, resultou na resiliência de processos e projetos regionais no nível subnacional.

Cada país lidou com as dificuldades e impactos da crise no processo regional de acordo com suas demandas e preferências, limitados por suas estruturas institucionais nacionais, assim como pelos interesses dos atores nacionais de seus países vizinhos. A percepção dos atores nacionais em relação à satisfação ou não de suas expectativas por meio dos espaços regionais, em especial dos grupos de interesse, refletem na vontade destes em sustentar ou não tais espaços. É importante destacar que essa percepção é de extrema importância para a continuidade das iniciativas de infraestrutura, visto que a demanda por parte desses atores se mantém constante.

Por outro lado, a continuidade das iniciativas não se deu por meio das instituições regionais, pois, para o Legislativo e os grupos de interesse, a capacidade institucional dessas, para garantir suas preferências, estava desacreditada, não somente pelos esquemas de corrupção, como pela própria atuação dos novos chefes do Poder Executivo em relação a esses espaços.

Dessa maneira, as instituições regionais que foram resilientes, como o Mercosul e a CELAC, não avançaram em muitos de seus trabalhos, visto que os Poderes Executivos - em mudança - estavam apresentando novas prioridades e ora desacreditaram os mecanismos, ora estavam pressionando por sua modificação. Por sua vez, os novos espaços, como o Prosul, tampouco foram vistos como espaços propensos à alcançar grandes feitos e satisfazer as novas expectativas e demandas dos grupos de interesse sul-americanos e seus representantes (do Executivo e do Legislativo), pelo próprio descrédito no regionalismo, principalmente por parte da principal economia da região, o Brasil.

Ainda assim, através das entrevistas – além do acompanhamento de diversas ações e projetos em jornais e notas oficiais dos governos sul-americanos – foi possível identificar como os atores nacionais responderam a esse período de instabilidade e deram continuidade – cada qual à sua maneira –, ao processo regional no subcontinente, no que se refere às iniciativas de infraestrutura que, como destacado, se mantém constantes e prioritárias na agenda nacional e regional.

Começando pela Venezuela, Buenaño (2021) relata que, desde o período no qual as relações dos países começaram a tensionar-se e o mecanismo regional não atendia às expectativas do Estado venezuelano, houve a possibilidade de coordenações bilaterais, por exemplo entre a Venezuela e a Colômbia, para discutir um corredor bioceânico entre os países ou entre Venezuela e Brasil, para apresentar e trabalhar projetos, como a criação de uma universidade binacional. Ainda assim, muitos desses trabalhos ficaram estancados na medida em que os novos governos sul-americanos foram isolando o governo de Nicolás Maduro, diante dos inúmeros problemas internos que o país enfrenta.

Para a Bolívia, houve outras possibilidades de atuação no âmbito regional, visto que o país também faz parte da Comunidade Andina (CAN) e está em processo de entrada no Mercosul. Além de manter uma sede em Cochabamba - na esperança do ressurgimento da Unasul e possível re-impulsionamento de um projeto de regionalismo sul-americano mais amplo e inclusivo, Gustavo Pozo Vargas (2021) afirma que, apesar da crise das instituições regionais, mantiveram-se os trabalhos para o desenvolvimento em infraestrutura, principalmente nas fronteiras para a integração do comércio, aduanas e imigração. Além disso, foram realizadas reuniões bilaterais com países que fazem fronteira com a Bolívia, em destaque o Peru e o Paraguai. "*Y sí se avanza en ese sentido de mejorar el paso fronterizo, de un puente, o de las carreteras. Eso sí se logra, lo hacemos frecuentemente con Perú*" (Vargas, 2021).

No caso da Guiana, um dos principais projetos da Carteira IIRSA/COSIPLAN, que ficou sem sair do papel por quase 20 anos - a rodovia entre Linden e Lethem - foi finalmente dado continuidade em 2021. Como nos comentou Patrick Thompson (2021), a rodovia foi, por muito tempo, vista como benéfica nacional e regionalmente - como um eixo integrador. Faltavam, entretanto, os estudos técnicos para a realização da obra e os recursos financeiros para realizá-la. Foi somente em 2021 que a Guiana conseguiu ter o compromisso e o recurso disponível para dar início à obra que ligará a Guiana ao Brasil. Por sua vez, o recurso veio do Fundo de Infraestrutura da Parceria Reino Unido-Caribe[108] (em inglês, *United Kingdom Caribbean Infrastructure Partnership Fund* - UKCIF), em conjunto com um financiamento negociado pelo governo guianês com o Banco de Desenvolvimento Caribenho (em inglês, *Caribbean Development Bank*).

Sendo parte da Comunidade do Caribe (CARICOM), a Guiana conseguiu aplicar para ser beneficiada pelo UKCIF e, assim, dar continuidade aos seus projetos de infraestrutura. Ademais, Thompson (2021) comentou que nos últimos cinco anos a Guiana apresentou uma economia próspera, saindo de uma posição de país de baixa renda, para um de média renda. Tal mudança é vista também como resultado da descoberta de jazidas de petróleo na costa marítima da Guiana em 2015. Como reflexo da crise regional e do *gap* de recursos advindos dos países vizinhos para financiar obras no país, além de contar com recursos extrarregionais no período recente, a Guiana espera poder, através do petróleo, ter mais recursos domésticos para reinvestir em seu próprio desenvolvimento.

No Chile a continuidade se deu no mesmo eixo cujo interesse nacional brasileiro levou às ações de seus atores subnacionais, no corredor bioceânico na rota do eixo Mercosul. Ainda assim, González (2021) apontou que o governo chileno manteve suas relações bilaterais com a Argentina, firmando um acordo

> [...] para modernizar todo o sistema, tanto em relação à rodovia quanto ao túnel, e vai ampliar um segundo túnel, que antes foi um eixo ferroviário. E acredito que vamos começar as obras já no próximo ano. Então, esse projeto para gente é muito importante, além do corredor bioceânico entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile (González, 2021).

Dessa maneira, González (2021) comentou que, apesar da crise institucional sul-americana, o âmbito bilateral continuou a funcionar e, sem ele, nada funcionaria. Portanto, o Chile deu continuidade em seus diálogos com Peru, Bolívia, Argentina, Brasil etc,

---

[108] Criado em 2018, o Fundo britânico projeta investir um total de £481 milhões de libras nos países caribenhos, através de um portfólio de investimentos para pesquisa e infraestrutura de inovação buscando "[...] manter a posição do Reino Unido como uma superpotência de pesquisa e inovação" (Ukri, 2023, tradução nossa).

incrementando uma agenda de projetos a serem desenvolvidos através do sistema chileno de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

> Os projetos de muita importância são desenvolvidos via PPPs e é aí que, por exemplo, temos grandes projetos, como rodovias duplas de Santiago ao norte e esses são uns 1000 quilômetros. Então é um bom desafio. [...] Estão temos muitos projetos sendo realizados, mas graças ao sistema de PPPs. [...] E aí nós temos um planejamento para cinco anos de diferentes projetos de PPPs. (González, 2021).

Vale mencionar que, dentro das PPPs no Chile, está um novo ator que até dois anos atrás não fazia investimento na área de infraestrutura no país, a China, que atualmente já está com três projetos de infraestrutura no país através da PPPs. E, em suas palavras, "[...] isso é muito importante para eles, porque é o novo player, porque as principais concessões estão em mãos de italianos, espanhóis, mas agora começam a entrar os chineses" (*ibid*.).

Para o Paraguai, a atuação nacional frente à crise institucional regional começou muito antes. Apesar de ter sido "excluído" dos processos do Mercosul e da Unasul, a partir do impeachment de Fernando Lugo em 2012, Añazco Franco (2021) afirmou que os trabalhos e interesses nacionais foram mantidos. Os projetos, que antes eram conjuntos, foram tomados como projetos nacionais, como por exemplo a duplicação das rotas 2 e 7 no país (que unem *Asunción* a *Ciudad del Este*) e uma segunda ponte entre as fronteiras com o Brasil e com a Argentina. Investiu-se em um novo processo de financiamento público-privado no país, com o apoio da nova lei de Associação Público-Privado e com o apoio das instituições multilaterais que seguiram, apesar da situação regional e do país, como o BID e o FONPLATA.

Ainda de acordo com Añazco Franco (2021), os projetos prioritários para o Paraguai estavam identificados e foram mantidos através do "*Plan Maestro de Transporte y Logística* (2010-2012)". Os projetos de integração interna e regional coincidiam e então "[...] *nosotros simplemente seguimos trabajando en lo nuestro, identificamos los proyectos integradores e identificamos los proyectos prioritarios, con los costos y estamos yendo hasta hoy en ese proceso, a partir de aquel plan maestro de transporte que ya fue actualizado*" (Añazco Franco, 2021).

Nesse sentido, o entrevistado apontou que a crise regional posterior não foi tão sentida pelo país, pois eles já estavam em um isolamento desde 2012 e, ainda assim, os bancos multilaterais continuaram financiando os projetos, visto que havia uma relação em separado. Dessa maneira, os atores nacionais deram continuidade às rotas mencionadas (2 e 7) e "*actualmente estamos con el puente Carmelo Peralta-Murtinho con ustedes, que ahora está un poquito suspendido el proceso de licitación con financiamiento de Itaipú. Y aún así*

Paraguay sigue en el desarrollo, en la ejecución, en la implementación de lo acordado entre los países [...]" (*ibid*.).

Alguns desses projetos obtiveram apoio do setor privado que, por sua vez

> *[...] tiene apoyo de la banca nacional, como también de la banca internacional. Nosotros en Paraguay no teníamos una capacidad, los bancos podrían financiar obras hasta 20 millones, o sea que podían conceder créditos hasta una suma muy limitada que no era muy importante para la ejecución de obras públicas. Entonces se tuvo que desarrollar mecanismos internos que puedan hacer un rol de banco y financiar un proyecto determinado. Así como también el privado obtener financiamiento en la banca internacional. Y de esa forma estamos llevando adelante tanto el corredor que va al Pacífico a través del Chaco, y con bastante obra avanza de pavimentación* (Añazco Franco, 2021*).*

Vale destacar que o Paraguai é um país de poucos recursos públicos para a execução de obras públicas. Tal diferença mantém, no longo prazo, as assimetrias existentes entre os países sul-americanos, visto que tem menor capacidade de adquirir empréstimos ou receber investimentos para desenvolver suas obras. Nesse sentido, o Paraguai apresenta continuidades em meio aos retrocessos e crises, mas, ainda assim, sente - de grande modo - o que Añazco Franco (2021) chama de "mesquinharias" dos países vizinhos. Tal atitude nomeia a dinâmica na qual os interesses dos grandes grupos econômicos e políticos de poder na região prevalecem sobre seus pares sul-americanos. O que se vê no regionalismo sul-americano é que as grandes obras (corredores etc), fruto do interesse dos atores nacionais brasileiros, chilenos e argentinos, são mantidas pela capacidade dos mesmos em impulsioná-las. Por sua vez, o Paraguai, apesar de também ser beneficiado com tais obras, vê uma distribuição de benefícios limitada e continuadamente desigual.

Um dos exemplos mencionados em entrevistas é o da construção do corredor bioceânico que engloba Chile, Argentina, Paraguai e Brasil. As obras desenvolvidas no Chaco paraguaio já eram vistas como projetos ancorados à ponte de Carmelo Peralta, em uma ligação com o Brasil. Entretanto, essas obras não tinham projeção, o que acabou sendo impulsionada mais recentemente através da atuação subnacional dos governos do MS no Brasil.

Outro projeto que Añazco Franco (2021) menciona, ao destacar as "mesquinharias" nas relações regionais, é o da construção da ferrovia que conectaria o Pacífico ao Atlântico. O projeto foi desenvolvido e descontinuado. No caso do Chile, por exemplo, as obras vão ser reutilizadas para túneis rodoviários. No caso do Paraguai houve investimentos da Coréia do Sul, com mais de US$ 1,5 bilhões aportados, entretanto, quando da última reunião sobre o projeto, com as obras já em andamento, o governo brasileiro definiu que não iria mais utilizar

a mesma bitola ferroviária que seus vizinhos, impedindo, portanto, que os trens pudessem atravessar as fronteiras e, de fato, contribuir à integração ferroviária na rota estabelecida.

Nesse sentido, os países sul-americanos apresentam continuidade a partir dos atores nacionais, seus interesses, preferências e demandas, que estão em constante mutação e, às vezes, conflito com os interesses, preferências e demandas nacionais de seus pares regionais.

Ainda assim, comentou-se que, "[...] *Paraguay siguió a pesar de los cambios en la región. Paraguay sigue con su compromiso de implementar las obras de integración. Nosotros seguimos aumentando la inversión en obra pública, con la emisión de bonos, con inversión privada, con recursos propios. Se sigue aumentando*" (Añazco Franco, 2021).

Por fim, no Peru a continuidade foi vista de diferentes modos, principalmente com a maior aproximação do país da região da Ásia-Pacífico através da mudança das expectativas e almejos em relação à região, como já mencionado anteriormente. Antes da pandemia, o país apresentou um bom rendimento econômico, diminuindo suas necessidades de empréstimos de órgãos externos, como o BID, Banco Mundial, a CAF e o Banco Alemão. Ainda assim, através da flexibilização das normativas para a entrada de capitais estrangeiros no país, o Peru tem recebido mais recursos chineses e norte-americanos para a realização de seus projetos de infraestrutura (Mendoza, 2022).

Dessa maneira, parte da continuidade dessas obras se deu através da relação econômica que o país tem com a China, como principal parceiro econômico do Peru. Entre os projetos desenvolvidos neste âmbito está o Porto de Chancay, que se vincula à inserção da região e do Peru à Iniciativa Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative* - BRI). Entretanto, se reforçam os problemas ligados à falta de transparência e casos de corrupção no país, o que também acaba por se apresentar como mais uma limitante para o avanço do desenvolvimento da infraestrutura demandada no país. Ainda assim, Mendoza (2022) ressalta que "*el problema que veo es el problema de la gestión misma, el uso de los recursos, tanto nacionales como extranjeros [...]".* Mantém-se, portanto, as dificuldades institucionais internas do país para a execução das obras, seu acompanhamento e fiscalização.

Ademais, vale ressaltar que o país enfrenta impasses no meio-ambiente.

> *En el caso peruano, por ejemplo, se ha empezado a implementar un proceso mucho más estricto para la aprobación de proyectos, sobre todo proyectos que están ubicados en zonas de selva, donde hay reservas naturales, hay poblaciones en aislamiento, y ese tipo que dificultan el avance de proyectos. En el caso peruano hay que hacer consultas a las poblaciones afectadas y esas consultas demoran mucho tiempo* (Mendoza, 2022).

Dessa maneira, os avanços no caso peruano são vistos de maneira dependente dos interesses nacionais que, entretanto, não estão olhando para seus pares regionais na América do Sul, mas sim aos seus pares econômicos na Ásia-Pacífico. Ainda assim, os problemas ligados à máquina interna peruana e a gestão dos recursos extrarregionais, recebidos pelo país, são fatores que impactam no refreamento do seu desenvolvimento infraestrutural, que, por sua vez, também implica em maior demanda nacional pelo comprometimento do país, com a proteção do meio-ambiente e das comunidades indígenas presentes.

Os atores nacionais impactam na resiliência dos projetos regionais e, mais especificamente, dos projetos de infraestrutura, uma vez que essas obras limitam ou ampliam o alcance de suas preferências, sejam elas políticas, econômico-comerciais ou até mesmo sócio-culturais. Ainda assim, o que se viu ao longo dessa seção é a oscilação e instabilidade da vontade política dos governos sul-americanos, em suas idas e vindas no poder, em avançar com as pautas regionais. Tal dinâmica, por sua vez, diminui o alcance das obras de infraestrutura como instrumento para uma maior integração regional, visto que são continuadas aquelas obras que corroboram com os objetivos e preferências específicas dos atores envolvidos, enquanto muitas outras obras necessárias e demandadas são deixadas de lado.

De maneira geral, vê-se que as demandas nacionais – seja através do Poder Executivo, do Poder Legislativo, como dos grupos de interesse – são cruciais para a continuidade que esses países dão, dentro de suas máquinas estatais, aos projetos de integração e cooperação regional e, mais especificamente, no âmbito da infraestrutura regional. Entretanto, em um cenário sem coesão e fragmentado, tais demandas nacionais, apesar de avançarem projetos na região, não necessariamente contribuem para uma maior integração regional.

4 NÍVEL REGIONAL

Para além das dinâmicas nacionais, que refletem o modo pelo qual os países atuam nos espaços regionais, ao buscar compreender o regionalismo sul-americano e sua resiliência ao longo do tempo, é necessário levar em consideração a estrutura, processos e atores presentes por trás das institucionalidades no nível regional. Parte-se da tese na qual a estrutura institucional dos mecanismos regionais sul-americanos não tem legitimidade/capacidade de garantir – por si só - a concreção das expectativas dos atores que a originaram ou a compõem. Ainda assim, a estrutura institucional tem a capacidade de, ao atender às expectativas dos atores envolvidos e garantir um espaço de diálogo e concertação, tornar o processo resiliente a períodos de menor incentivo à cooperação por parte dos governos no poder.

Dessa maneira, é necessário compreender o funcionamento desses mecanismos, assim como as demandas específicas que guiam seus trabalhos em diferentes momentos, para poder entender quais as configurações institucionais presentes permitem, na América do Sul, que o regionalismo seja mais resiliente ou mais vulnerável a períodos de crises e mudanças.

Através de diferentes lentes e conceitos teóricos, pretende-se contribuir à compreensão do regionalismo sul-americano como um processo de causa e consequência, cuja trajetória institucional, atores presentes e as escolhas feitas ao longo dos anos resultam na capacidade de resposta das instituições regionais quando estão sob demanda.

Ao buscar compreender como as instituições regionais respondem a períodos de crise e mudança, principalmente diante do contexto entre 2014-2022 na América do Sul, é necessário olhar atentamente às instituições sul-americanas criadas e/ou renovadas nas últimas décadas durante o período do regionalismo pós-liberal[109]. Apesar de ter sido considerado um período de impulso do regionalismo no subcontinente, com diferentes mecanismos criados, não perdurou em sua plenitude.

Para isso, este capítulo está dividido em 4 seções. Em primeiro lugar são apresentadas as instituições regionais criadas nos anos 2000, suas características, expectativas, demandas e limitações. Ao compreender a trajetória histórica de cada mecanismo, a segunda seção localizou os desafios enfrentados por essas instituições a partir da segunda década do século XXI, elencando os elementos que tencionaram o regionalismo no continente.

---

[109] O conceito de regionalismo pós-liberal caracteriza o período de meados dos anos 2000 até 2014, com o retorno da maior presença do Estado na formulação de suas relações exteriores, cujo marco é a reinserção das políticas de desenvolvimento e um menor foco na agenda comercial.

Após detalhar a capacidade institucional dos mecanismos regionais sul-americanos, assim como o contexto que tensionou tais configurações no período recente, na terceira seção se refletiu sobre o estudo de caso das iniciativas para o desenvolvimento da infraestrutura regional e como as configurações específicas da IIRSA e do COSIPLAN responderam a tal contexto de mudanças e crises. Através da coleta e produção de dados empíricos sobre a continuidade das obras da Carteira de Projetos das iniciativas, tal seção tem, como contribuição, diversas entrevistas com funcionários e ex-diretores das instituições multilaterais que conformaram o Comitê Coordenador Técnico (CCT) da IIRSA/COSIPLAN, em especial do BID e da CAF.

Por fim, a última seção busca responder a seguinte pergunta: quais características tornam uma instituição regional mais resiliente em um contexto, como o sul-americano, de recorrentes instabilidades e mudanças? A partir do nosso modelo analítico do nível regional, reflexionou-se sobre a presença ou ausência de características institucionais dos mecanismos sul-americanos e como tal configuração correspondeu a maior ou menor capacidade de ação e reação das instituições ao novo contexto de crise e mudanças e, consequentemente, novas demandas dos atores que conformam os processos regionais.

4. 1 As instituições regionais sul-americanas do século XXI: características, demandas e limitações

O regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico representou o esforço dos países sul-americanos em se aproximarem, nas duas primeiras décadas dos anos 2000, deixando para trás as políticas e estratégias econômicas regionais praticadas nos anos 1990. Propondo superar as políticas neoliberais e o foco no livre comércio, o regionalismo pós-liberal expressou também maior preocupação com a questão social, buscando mais autonomia frente ao mercado ao incorporar uma agenda mais positiva e propositiva diante da integração regional (Sanahuja, 2012).

Nesse período surgiram diferentes propostas regionais, com diferentes objetivos e estruturas institucionais, entre elas: a ALBA e a CASA em 2004, levando à criação da Unasul em 2008 e da CELAC em 2010. Além dos novos mecanismos, aqueles já existentes passaram por um período de modificações, buscando atender às novas demandas do início do século XXI, em especial o Mercosul e a CAN.

4. 1. 1 A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA)

A ALBA surgiu como uma proposta do governo venezuelano de Hugo Chávez em contraposição direta à proposta norte-americana da ALCA, sendo constituída em 14 de dezembro de 2004, a partir de acordos iniciais firmados entre os governos de Chávez na Venezuela e de Fidel Castro em Cuba. Propondo ser um modelo de desenvolvimento independente, cuja prioridade estaria na promoção da complementaridade produtiva da região, a ALBA se fundamentou inicialmente a partir de três princípios básicos: "1. oposição às reformas de livre mercado; 2. não limitar a ação reguladora do Estado em benefício da liberalização econômica e 3. harmonizar a relação Estado-Mercado"[110] (Briceño Ruiz; Linares, 2004, p. 9, tradução nossa). A partir desses elementos a ALBA pode ser categorizada como um mecanismo de regionalismo social, focado no desenvolvimento social financiado pelo Estado, principalmente em áreas como a saúde e a educação (Briceño Ruiz, 2014).

Em abril de 2006, a ALBA modificou sua institucionalidade, incorporando o Tratado de Comércio dos Povos (TCP), destinado a organizar as questões comerciais entre os Estados membros, a partir da promoção de um espaço econômico solidário e complementar, contraposto aos tratados de livre comércio até então priorizados. Em sua cronologia, a partir de 2006 passaram a integrar a ALBA-TCP o governo boliviano, em 2007 a Nicarágua e Dominica e em 2008, Honduras, os países caribenhos e centro-americanos membros da Petrocaribe (Borbón, 2009).

Em sua reaproximação com a América Central e o Caribe, a ALBA, através da liderança venezuelana, refletiu a reincorporação da visão independentista e dos ideais de unidade latino-americana e de integração de Simon Bolívar e José Martí. É interessante notar que durante o período do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, as iniciativas regionais criadas dependeram fortemente de lideranças dos países da região, estando vinculadas às estratégias nacionais desses países que alavancaram esse processo (Briceño-Ruiz, 2020).

No caso da ALBA, portanto, a liderança venezuelana e a postura anti-hegemônica do governo de Chávez em relação aos Estados Unidos refletiram na tentativa de se "[...] criar um pólo alternativo de poder no sistema internacional, utilizando como plataforma a integração regional" (Araújo; Neves, 2021, p. 28). A ALBA, renomeada de ALBA-TCP em 2009, estabeleceu uma área de livre comércio entre seus membros, tendo como foco a criação de

---

[110] No original: "1. *Oposición a las reformas de libre mercado. 2. No limitar la acción reguladora del Estado en beneficio de la liberalización económica. 3. Armonizar la relación Estado-mercado.*" (Briceño Ruiz; Linares, 2004, p. 9).

firmas multinacionais estatais e de acordos regionais para a provisão de petróleo a preços baratos, tendo como exemplo a Petrocaribe (Dabène, 2012).

Incentivada pelo governo de Chávez, a Petrocaribe foi criada em 2005, com a proposta de coordenar e articular políticas de energia (petróleo, gás, eletricidade) através da cooperação e investimento na área. Criada como uma empresa multiestatal, a Petrocaribe era estruturada por um Conselho Ministerial de Ministros de energia e uma Secretaria Executiva diretamente ligada ao Ministério de Energia e Petróleo da Venezuela (Benzi; Zapata, 2013).

A partir da dinâmica incentivada, objetivou-se facilitar o acesso ao petróleo venezuelano aos países caribenhos e centro-americanos. Nessa dinâmica, os países-membros da Petrocaribe compravam petróleo da Venezuela, pagando inicialmente apenas por uma pequena porcentagem do valor (em até 90 dias), sendo a parte restante dividida em até 25 anos para ser paga com taxas de juros anuais abaixo do mercado ou por meio da provisão de bens e serviços para a Venezuela.

Dirigido a estimular e garantir a segurança energética dos países envolvidos, a Petrocaribe defendeu um modelo de cooperação energética embasado na solidariedade regional, cujo método foi o subsídio de preços outorgados pela Venezuela à empresas nacionais e regionais para a operação do mercado petroleiro. Ainda assim, como aponta Borbón, "a Petrocaribe deve ser entendida como um instrumento de cooperação da ALBA que vai além das questões estritamente energéticas [... incorporando] projetos para o desenvolvimento do transporte aéreo e marítimo na sub região como requisito indispensável para a integração"[111] (Borbón, 2009, p. 129, tradução nossa).

Em seus anos iniciais a ALBA promoveu uma cooperação solidária, criando, ainda que de maneira limitada, instrumentos alternativos que questionavam e buscavam superar "[….] as consequências da ordem econômica internacional tão desigual, que impactam negativamente nos preços dos produtos primários e encarece os combustíveis"[112] (*ibid*.).

Além da Petrocaribe, a ALBA também estabeleceu a estação de televisão Telesur, contando com a Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua e Venezuela para constituir uma rede de comunicação latino-americana, estando sediada na Venezuela.

Dessa maneira, a ALBA refletiu em diferentes resultados (positivos e negativos) para seus países-membros, estando limitada na própria capacidade de atuação do governo

---

[111] No original: *"Petrocaribe debe ser entendido como un instrumento de cooperación del alba que va más allá de las cuestiones estrictamente energéticas: de hecho, en el contexto de Petrocaribe se analizan proyectos para el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la subregión como requisito indispensable para la integración."*. (Borbón, 2009, p. 129).

[112] No original: *"[...] «las nefastas consecuencias del desigual orden económico internacional», que impacta negativamente en los precios de los productos primarios y encarece los combustibles."*. (Borbón, 2009, p. 129).

venezuelano na região. De acordo com Borbón (2009), a Nicarágua foi a principal beneficiária da ALBA na América Central, porém, mesmo obtendo benefícios econômicos e compartilhando ideologias com a Venezuela, o país ainda tinha nos Estados Unidos seu principal mercado e parceiro econômico. Em outro exemplo, o autor aponta que há outros países da região como a Costa Rica e a Guatemala, que apenas apresentam interesse em vincular-se à Petrocaribe e não à ALBA, se afastando de uma aproximação político-ideológica da Venezuela.

Nesse sentido, como projeto regional instituído pela Venezuela e Cuba, direcionando esforços a partir de uma visão anti-estadunidense e anti-sistêmica, a ALBA viu-se limitada pela ideologização do projeto regional que, em longo prazo e diante de mudanças governamentais e de visões políticas, resultou na vulnerabilização e debilitamento das estruturas institucionais constituídas. Ademais, a estrutura institucional da ALBA, assim como da própria iniciativa da Petrocaribe, como um esquema intergovernamental, estiveram extremamente dependentes das vontades de seus Estados-membros, além de dependerem fortemente da liderança e desenvolvimento econômico venezuelano, que sustentaram o estímulo político e financeiro do processo durante a primeira década dos anos 2000.

Assim como aponta Briceño Ruiz (2014, p. 12, tradução nossa), "apesar da criação de conselhos específicos para regular o esquema regional, os presidentes eram, de fato, as forças dirigentes por detrás do projeto. É então válido descrever a ALBA como um espaço inter presidencial"[113]. Por sua vez, Cusack (2019) aponta que a institucionalidade da ALBA altamente dependente em governos presidenciais, apesar de ter desafiado o regionalismo aberto do período anterior, não foi capaz de apresentar uma alternativa viável ao regionalismo latino-americano, principalmente em relação às demandas de investimento e regulação do comércio. Apesar de todos os esforços no âmbito econômico, as "regulações econômicas entre seus membros [...] se mantêm como se a ALBA nunca tivesse existido"[114] (Cusack, 2019, p. 206, tradução nossa).

Além disso, desde 2015 a ALBA-TCP sofreu diferentes tensões, principalmente em decorrência das mais de 140 medidas restritivas que os Estados Unidos da América impuseram contra a Venezuela (Telesur, 2020). Por sua vez, a institucionalidade do mecanismo demonstrou resiliência através da manutenção das reuniões do bloco, além de

---

[113] No original: *"Despite the creation of specific councils to manage the regional scheme, presidents are actually the driving forces behind the project. It is therefore valid to describe the ALBA as a mostly inter-presidential space."*. (Briceño Ruiz, 2014, p. 12).

[114] No original: *"Trade regulation between its members—with the possible exception of Nicaragua's significant uptake of Petrocaribe's barter facility—continues largely as if ALBA had never existed."*. (Cusack, 2019, p. 206).

realizar cúpulas extraordinárias que deram origem a diferentes declarações de apoio à Venezuela (ainda em 2015) e à Nicarágua (já em 2019). De acordo com Pérez (2020), o projeto integracionista da ALBA-TCB, ao apoiar seus países-membros e promover o diálogo entre eles para discutir, exclusivamente, a situação da Venezuela, por exemplo, sugere resistência às pressões externas ao não renunciar seus espaços de reflexão.

Ainda assim, o mecanismo continuou a enfrentar desafios diante da crise regional latino e sul-americana e das mudanças dos governos vigentes no continente. A eleição de Lenin Moreno no Equador levou o país a se retirar da ALBA-TCP, se mantendo assim até o período atual com a presidência de Guillermo Lasso (Maldonado; López-López, 2022). Já em 2019 a deposição de Evo Morales na Bolívia levou à saída do país do convênio da ALBA-TCP (Pérez, 2020), tendo retornado ao bloco somente em novembro de 2020 após a eleição e subida ao poder de Luis Arce.

No contexto regional dos últimos anos a ALBA também enfrentou a crescente escassez de apoio de seus pares pela carga ideológica associada à "retórica bolivarianista", vista por muitos como símbolo de desconfiança e instabilidade (Maldonado; López-López, 2022).

Ainda assim, durante a pandemia da Covid-19 a ALBA-TCP elaborou uma estratégia de cooperação e vantagens compartilhadas da qual fizeram partes todos os países-membros. Entre as ações realizadas estão: o fornecimento de materiais e insumos médicos pela Venezuela e o envio de brigadas médicas por Cuba a mais de 25 países. De acordo com Pérez (2020), a reunião do Conselho Presidencial da ALBA-TCP, do Conselho Econômico e do Conselho Político do mecanismo, em 2020, "[...] pode ser considerada uma manifestação da resistência dessa instância integracionista"[115] (Pérez, 2020, p. 238, tradução nossa).

Entre os alcances dessas reuniões destacaram-se os intercâmbios gerados entre representantes governamentais de alto escalão e especialistas na área da saúde. Além de apresentar uma análise da situação dos países diante da pandemia, criou-se espaço para elaborar um plano de ação comum para enfrentar a situação. Na percepção de Pérez (2020), apesar de todas as dificuldades e limitações da ALBA-TCP nos anos recentes, a atuação do mecanismo diante da Covid-19 evidenciou "[...] a validade da concertação regional na solução

[115] No origina: "[...] *puede ser considerada una manifestación de la resistencia de esa instancia integracionista*" (Pérez, 2020, p. 238).

de problemas que fazem parte da realidade e afetam o desenvolvimento satisfatório dos países e associações integracionistas"[116] (Pérez, 2020, p. 239, tradução nossa).

Por fim, é importante levar em consideração que desde a segunda década dos anos 2000 "a ALBA, progressivamente, acabou por se tornar um fórum que deu voz às controversas posições diplomáticas venezuelanas"[117] (Dabène, 2012, p. 21, tradução nossa). O potencial de ampliação da ALBA tornou-se menor e, por sua vez, a Venezuela endossou com entusiasmo os projetos da UNASUL e da CELAC, que também enfrentam seus desafios.

4. 1. 2 União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)

Também reflexo das mudanças políticas e econômicas no continente no início do século XXI, como marco inicial do regionalismo pós-liberal, durante a 3ª Reunião de presidentes sul-americanos acordou-se a criação da CASA, em 2004. Assim como a ALBA teve como impulsionador o governo Venezuelano, a CASA foi impulsionada fortemente pelo governo brasileiro de Luiz Inácio Lula da Silva, em um movimento que buscou aproximar os países do Mercosul e da CAN, com o apoio do governo venezuelano.

Desde seu início, a CASA demonstrou o intento do governo brasileiro em estabelecer uma estrutura regional que abarcasse todos os países da América do Sul, incorporando o Chile, a Guiana e o Suriname (Briceño Ruíz, 2007). Nesse sentido, a proposta também refletiu as mudanças na política externa brasileira e suas intenções de concretizar seu espaço de atuação e influência em seu entorno (Neves, 2019).

Ainda assim, a CASA se conformou como um instrumento para superar as políticas e limitações do período do regionalismo aberto, apoiando-se em um ideal integracionista, cujo foco estava na inserção das agendas políticas, culturais e sociais (Mariano, 2012; Mariano; Ramanzini Júnior; Almeida, 2014; Vigevani; Ramanzini Júnior, 2014). Constituída através da Declaração de Cusco (2004), os Estados sul-americanos anunciaram suas intenções para com o desenvolvimento da região a partir de uma integração política, social, econômica, ambiental e de infraestrutura, constando também o desejo de fortalecer uma identidade regional sul-americana que contribuísse "[...] a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação

---

[116] No original: "[...] *evidencia la validez de la concertación regional en la solución de problemas que forman parte de la realidad y afectan el desarrollo satisfactorio de los países y las asociaciones integracionistas*" (Pérez, 2020, p. 239).

[117] No original: *"ALBA progressively turned out to be a forum giving a stronger voice to Venezuelan controversial diplomatic stances"*. (Dabène, 2012, p. 21).

com outras experiências de integração regional, com o fortalecimento da América Latina e do Caribe, outorgando maior gravitação e representação nos foros internacionais"[118] (Casa, 2004, p. 2, tradução nossa).

Diferentemente da ALBA, a CASA não propunha ser uma alternativa ao sistema internacional desigual, mas um mecanismo pelo qual, através da cooperação regional, fosse possível fortalecer e posicionar melhor os países sul-americanos diante do sistema internacional. De alguma maneira, essa diferença entre as propostas também refletiu nas lideranças e interesses por trás delas, uma vez que o governo venezuelano de Hugo Chávez, em suas políticas regionais, foi classificado como revolucionário ou anti-sistêmico diante da estrutura internacional, enquanto o posicionamento do governo brasileiro foi caracterizado como revisionista, ou seja, crítico da estrutura internacional, porém, dirigido a ela (Briceño Ruiz, 2014; Riggirozzi; Tussie, 2012).

Entre as prioridades da CASA estiveram: a coordenação política e diplomática no nível intergovernamental, priorizando a região nas políticas externas dos países-membros; esforços para ampliar o comércio intrarregional; investimentos para o desenvolvimento de infraestrutura física, energética e de telecomunicações; entre outros. Por sua vez, para estruturar tais objetivos, destaca-se, uma vez mais, a manutenção das características institucionais já existentes na América do Sul - o apoio à criação de uma estrutura flexível e intergovernamental. Assim como destaca Briceño Ruiz (2007, p. 463, tradução nossa), os países sul-americanos acordaram que a CASA seria estabelecida de maneira gradual, "[...] promovendo a convergência e utilizando a institucionalidade existente, para evitar a duplicação e sobreposição de esforços e novos gastos financeiros"[119].

Ainda assim, a partir de 2005, com a primeira reunião da CASA, realizada em Brasília, os países sul-americanos estabeleceram um plano de ação e constituíram espaços periódicos de diálogo entre os presidentes dos países-membros e seus ministros de relações exteriores. Em outras palavras, a CASA não teve uma institucionalidade concretizada, porém, como processo regional, ela deu continuidade aos esforços regionais no subcontinente, se transformando, em 2008, na Unasul.

A Unasul reuniu, pela primeira vez, e de maneira exclusiva em um organismo regional, os 12 países da América do Sul. Em seu Tratado Constitutivo, Argentina, Bolívia,

---

[118] No original: "[...] *a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con otras experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales.*" (Casa, 2004, p. 2).

[119] No original: *"[...] promoviendo la convergencia y utilizando la institucionalidad existente, para evitar así la duplicación y superposición de esfuerzos y nuevos gastos financieros."*. (Briceño Ruiz, 2007, p. 463).

Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela acordaram a criação da Unasul como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional, cujo principal objetivo era

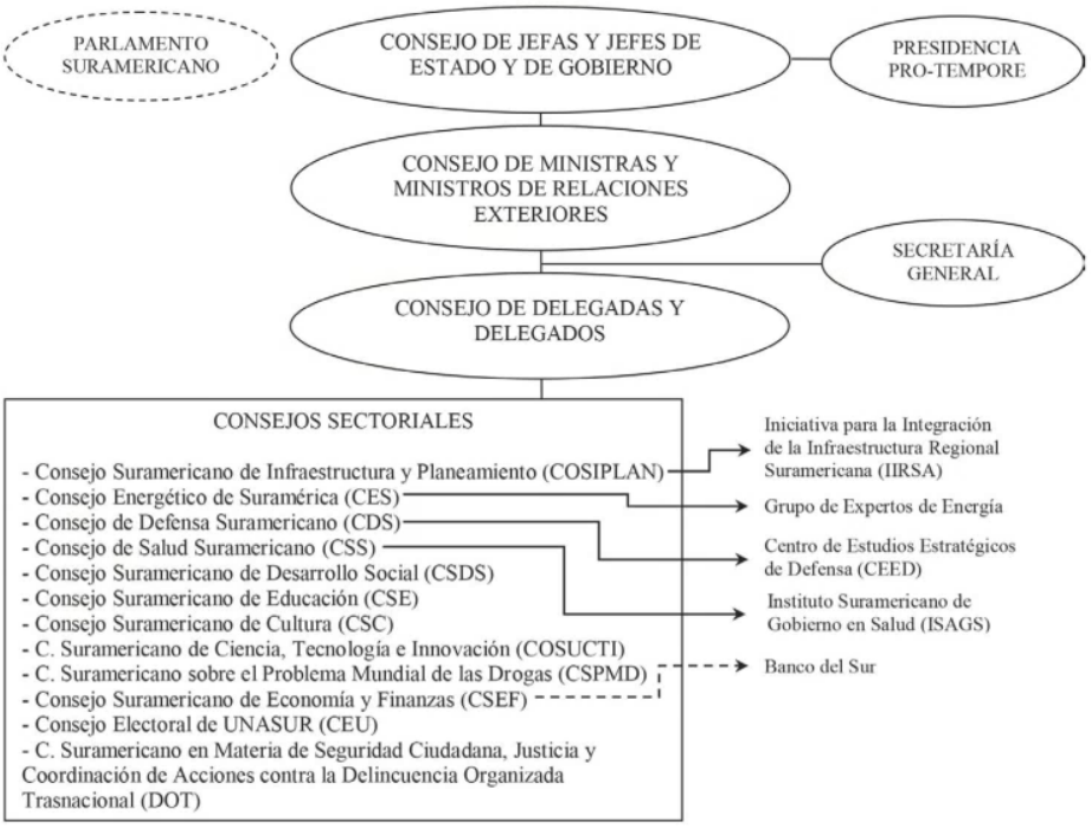
> [...] construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (Unasul, 2008).

Levando em consideração os esforços e declarações já existentes desde o início dos anos 2000, a novidade da Unasul esteve em sua determinação em constituir identidade e cidadania sul-americanas. Naquele momento os Estados declararam seu convencimento da necessidade da integração sul-americana para um desenvolvimento sustentável e equitativo da região, não deixando de lado o respeito à soberania de cada país. Ainda em seu tratado constitutivo, os países declararam a necessidade de convergir esforços, conquistas e avanços já obtidos no âmbito do Mercosul e da CAN, propondo ir além da convergência entre os blocos regionais existentes, objetivo este que ficou apenas no discurso.

Novamente, para organizar os esforços e estruturar a Unasul, os países-membros acordaram uma estrutura flexível, cuja implementação seria gradual. A estrutura inicial da Unasul foi conformada por um Conselho de chefas e chefes de Estado e de Governo, um Conselho de ministras e ministros de relações exteriores, um Conselho de delegadas e delegados e a Secretaria-Geral, além da possibilidade da realização de reuniões ministeriais setoriais e grupos de trabalhos.

Dessa maneira, o funcionamento da Unasul se estruturou a partir de um espaço decisório centralizado, conformado pelos chefes e chefas dos Estados sul-americanos e Conselhos Setoriais compostos pelos ministros e representantes responsáveis pela área, totalizando 12 Conselhos (Imagem 5).

Imagem 5 – Organograma da Institucionalidade da Unasul



Fonte: Ruvalcaba (2018, p. 179).

Entre os órgãos setoriais da Unasul, os que mais tiveram destaque ao longo dos anos 2000, até o desmantelamento da Unasul em 2019, foram: o Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS), o Conselho Sul-Americano de Saúde, através da criação do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN).

O CDS alcançou, durante sua existência, importantes avanços na coordenação e cooperação em defesa e segurança na América do Sul. A partir de uma institucionalidade composta estritamente por países sul-americanos, o CDS representou a superação da ideia de defesa hemisférica, até então discutida apenas no âmbito da OEA (Legler, 2013; Serbin, 2009).

O CDS possibilitou que os problemas da região fossem resolvidos pelos países envolvidos, resultando, por exemplo, na resolução do conflito entre Equador e Colômbia - após militares colombianos terem assassinado guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) em território equatoriano –, em 2008, sem a

interferência de atores externos (Torres; Gomes, 2012). Nesse sentido, o CDS se apresentou como um instrumento de gerenciamento da ordem regional de segurança, na medida em que auxiliou no diálogo e diminuição da competição estratégica intrarregional, assim como no controle de seus rearmamentos (Teixeira Júnior, 2020).

Por sua vez, no âmbito da saúde, a criação do Conselho Sul-Americano de Saúde e do ISAGS em 2011, representou a tentativa de se fortalecer um espaço de governança em saúde na América do Sul (Riggirozzi, 2020; Souza, 2018). Tendo sua sede no Rio de Janeiro – Brasil, o ISAGS, como centro de estudos e formulação de políticas públicas, resultou no investimento e capacitação de pessoas direcionadas a construir um espaço sanitário integrado e uma agenda regional de saúde. Apesar de estar limitado a um foro de diálogo e capacitação, o ISAGS produziu estudos, artigos, congressos e cursos na área da saúde, sendo um marco na inserção da América no Sul nos espaços de projeção de uma diplomacia de saúde global (Souza, 2019). Ademais, o Conselho Sul-Americano de Saúde promoveu um espaço contínuo de encontros dos ministros da saúde sul-americanos, estimulando não somente o diálogo político como também a convergência e a trocas de experiências e conhecimento quanto ao tema da saúde pública nos países da região.

Por fim, o COSIPLAN, criado em 2009, representou a centralidade do investimento para o desenvolvimento em infraestrutura para os países da América do Sul, dando continuidade aos esforços iniciados com a criação da IIRSA em 2000. Em um contexto geográfico marcado por constantes períodos de crise e instabilidades político-econômicas, os investimentos em infraestrutura perduraram, mesmo que limitados.

Ao longo dos anos 2000, com a IIRSA, os países sul-americanos ampliaram seus esforços na área, ainda com problemas, concretizando obras e atraindo investimentos. Mesmo assim, foi a partir dos anos 2010 que os principais resultados e concretização de projetos de infraestrutura foram alcançados, representando a importância da manutenção de uma institucionalidade para tratar da temática de maneira conjunta (Neves, 2019).

A Unasul se apresentou como um espaço institucionalizado para lidar conjuntamente, através do diálogo e da diplomacia presidencial, de conflitos e crises domésticas que afetaram a região e suas relações (Sanahuja, 2012). Em conjunto com os outros mecanismos criados, a Unasul auxiliou na redefinição de "[...] novos limites geográficos e ideológicos, enquanto estimulavam novo consenso, definido regional e globalmente, apoiados por práticas estatais,

instituições e recursos em novas áreas sociais, como educação, saúde, emprego, energia, infraestrutura e segurança”[120] (Riggirozzi, Tussie, 2012, p. 10, tradução nossa).

Tais espaços regionais para a cooperação e integração regional encorajaram uma agenda regional para além da questão do livre comércio (Briceño-Ruiz; Hoffmann, 2015), tendo buscado promover, através da coordenação de políticas setoriais, a provisão de bens públicos regionais (Palestini; Agostinis, 2018).

Apesar de tais contribuições, aconteceram críticas à Unasul que, assim como no caso da ALBA, ficou limitada frente às mudanças políticas e econômicas regionais, a partir de meados dos anos 2010. De maneira mais específica, a Unasul, como reflexo de sua baixa institucionalidade e autonomia, esteve limitada a um espaço de convergência e diálogo intergovernamental, dependente das vontades dos governos sul-americanos (Fuccille *et al*., 2017).

Tal configuração dependeu de fatores específicos, entre eles: uma forte liderança nacional, marcada pelo papel do Brasil e da Venezuela na região; dos altos preços das commodities, que sustentaram os investimentos dessas economias às políticas regionais; e do afastamento dos Estados Unidos da região, abrindo espaço para a promoção da sub-regionalização da cooperação regional (Comini; Frenkel, 2020). A mudança de contexto a partir de 2014, entretanto, resultou no tensionamento da frágil e vulnerável institucionalidade construída, resultando em seu desmantelamento.

4. 1. 3 Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos (CELAC)

Representando o intento de se retomar os esforços no nível da América Latina e do Caribe, como reflexo dos esforços despendidos através do Grupo do Rio[121], a CELAC foi criada em 2011, durante a terceira cúpula de presidentes da América Latina e do Caribe, inaugurada em 2008. Assim como as outras instituições regionais do período do regionalismo pós-liberal, a CELAC representou a contestação dos espaços cuja atuação esteve focada nos ideais norte-americanos. Nesse sentido, assim como o Grupo do Rio, a CELAC desafiou a

[120] No original: *“[...] currently redefining new geographical and ideological boundaries while fostering new consensuses that are defined regionally, not globally, and supported by the mainly state-led practices, institutions and funding mechanisms in new social fields such as education, health, employment, energy, infrastructure and security.”*. (Riggirozzi, Tussie, 2012, p. 10).

[121] O Grupo do Rio, inaugurado em 1986, marcou a busca de países como Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, em conformar um espaço alternativo para discutir problemas regionais sem a intervenção dos Estados Unidos. Assim como apontam Quiliconi e Espinoza (2017), o Grupo do Rio se constituiu como um órgão que contestou as intervenções militares norte-americanas na América Central durante o período da Guerra Fria, frente a predominância dos Estados Unidos em outros espaços regionais como a OEA.

atuação da OEA que se encontrava fragilizada diante dos países latino-americanos, principalmente desde a suspensão da participação de Cuba da organização em 1962.

Assim como destacam Quiliconi e Espinoza (2017), a CELAC, além de reunir os países latino-americanos e caribenhos em uma dinâmica intergovernamental de "diplomacia de cúpula" (*summit diplomacy,* em inglês), constituiu-se como um mecanismo regional com forte atuação dos presidentes da região, que definiram uma agenda de política externa regional para as diferentes iniciativas regionais existentes. Como exemplo do que se chamou de um regionalismo multilateral, a CELAC reuniu esforços a partir de cúpulas anuais, defendendo a autonomia e a cooperação dentro da agenda regional, incorporando temas econômicos, sociais, do meio-ambiente, ciência e tecnologia, cooperação sul-sul, entre outros (Quiliconi; Espinoza, 2017; Sanahuja, 2017).

Por sua vez, a CELAC marcou o retorno de Cuba às cúpulas americanas, se diferenciando da Unasul e da ALBA, ao se apresentar como um foro de diálogo político, convergência de agenda regional e construção de consenso não institucionalizado, ou seja, que não se conformou a partir de um tratado constitutivo. Assim como aponta Sanahuja (2017), a partir de uma dupla agenda (intra e extrarregional), a CELAC foi constituída no intento de "[...] moldar expectativas e incentivos para a concertação política, para mobilizar ações coletivas na região a partir de uma identidade de união e para 'regionalizar' as escolhas nacionais de política externa de seus membros"[122] (Sanahuja, 2017, p. 110, tradução nossa).

Sendo assim, a CELAC não tem uma estrutura pré determinada, mas se organiza a partir de cúpulas anuais entre seus membros, assim como há cúpulas focadas em suas relações e agendas extrarregionais, tendo em destaque a cúpula CELAC-União Europeia e CELAC-China. Assim como analisa Nolte (2019), a CELAC, como foro regional, facilitou o diálogo entre regiões e a negociação conjunta de outros blocos ou países com os Estados latino-americanos, em detrimento de negociações uni ou bilaterais. Como exemplo, o autor destaca a preferência da UE em "[...] estabelecer negociações com organizações regionais e subregionais; [...] como a China também tem optado por estabelecer diálogos com os países latino-americanos através de foros multilaterais"[123] (Nolte, 2019, p. 136, tradução nossa).

---

[122] No original: *"In its role in political dialogue and concertación, CELAC has a dual agenda, ad intra the region, and for extra-regional matters. Perhaps the most relevant attribute of CELAC is that it is aimed to shape expectations and incentives for political concertación, to mobilize collective action of the region within a "unionist" identity, and to "regionalize" its members' national foreign policy choices."*. (Sanahuja, 2017, p. 110).

[123] No original: "[...] *establecer negociaciones con organizaciones regionales y subregionales; [...] como China también han optado por establecer diálogos con los países latinoamericanos en foros multilaterales (como el foro China-Celac)*." (Nolte, 2019, p. 136).

Ainda assim, apesar da construção de um espaço positivo para a cooperação regional e fortalecimento do posicionamento desses países diante dos outros atores e blocos inseridos no Sistema Internacional, a CELAC também apresenta suas limitações. Sanahuja (2017) aponta que as limitações da CELAC são inerentes à própria conformação do espaço regional latino-americano que, a partir de sua heterogeneidade e processos históricos compartilhados, constituem estruturas reguladas pelo consenso, "baseado no menor denominador comum".

Ademais, ainda que os países, ao criar a CELAC, tenham declarado que o foro não tinha intenção de substituir nenhum mecanismo sub-regional já existente, se apresentando complementar aos esforços em andamento (Sanahuja, 2017), a CELAC tem agendas que se sobrepõem às agendas da Unasul e do Mercosul. A posteriori, com a replicação de esforços em diferentes áreas e o travamento de alguns desses espaços regionais ao longo dos anos 2010, se reforçou ainda mais a fragmentação do espaço regional latino e sul-americano.

4. 1. 4 O Mercosul e a CAN no século XXI

O período do regionalismo pós-liberal, além de dirigir esforços para a construção de novos mecanismos regionais para atender às novas demandas existentes, estimulou também o remodelamento e modificações estruturais nos blocos já existentes, em especial o Mercosul e a CAN.

No caso do Mercosul, os anos 2000 representaram ao bloco a incorporação e estabelecimento da dimensão social através da aplicação de políticas redistributivas, direcionadas às áreas da saúde, educação, moradia, entre outras. Assim como aponta Briceño Ruiz (2013), essa nova dimensão do Mercosul refletiu os novos governos eleitos na região, focados em políticas de bem-estar social "[...] dirigidas a reduzir a pobreza, redistribuir a riqueza, promover a justiça social e regulamentar as instituições de mercado"[124] (Briceño Ruiz, 2013, p. 16, tradução nossa).

Como novo elemento, a busca em promover o desenvolvimento, através da dimensão social e da redução da pobreza, materializou no bloco uma nova agenda (Martins, 2014), "[...] que envolve o tratamento das assimetrias, a consolidação do mercado comum e a inclusão das dimensões políticas e sociais, antes ausentes" (Ferreira, 2021a, p. 71). Esse novo momento teve como registro o Consenso de Buenos Aires, firmado entre o Brasil e a Argentina, em 2003, no qual declararam a incorporação da participação da sociedade civil na instituição

[124] No original: *"[...] dirigidas a reducir la pobreza, redistribuir la riqueza, promover la justicia social y reglamentar las instituciones de mercado"*. (Briceño Ruiz, 2013, p. 16).

regional, seja através do fortalecimento dos órgãos já existentes, como a partir da criação de novos órgãos.

Nesse sentido, como aponta Ferreira (2021), foram retomados os esforços de repensar a estrutura do Mercosul, já presentes no final dos anos 1990, indicando um novo modelo de integração do Cone Sul que, necessariamente, levou à modificações em sua estrutura. "Afinal, a institucionalidade criada pelo Protocolo de Ouro Preto era insuficiente e incapaz de responder às novas expectativas e objetivos estabelecidos, especialmente no que diz respeito à coordenação política e ampliação da participação das organizações sociais" (Ferreira, 2021, p. 73).

Para consolidar esse novo enfoque do bloco, foram criadas novas instâncias, entre elas, a Reunião de Ministros e Autoridades para o Desenvolvimento Social ainda no ano 2000, o Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) em 2005, o Instituto Social do Mercosul em 2007, o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul e o Programa Regional de Integração Produtiva em 2008 (Sanahuja, 2017).

Vale ressaltar que nos anos 2000 resgatou-se a ideia de integração produtiva com foco na industrialização dos países do bloco, estratégia deixada de lado diante das políticas de livre comércio e abertura econômica dos anos 1990. Nesse momento, portanto, "o processo de revisão do modelo de integração econômica do Mercosul foi acompanhado pela construção do novo regionalismo sul-americano, no qual o Brasil se apresentou como uma liderança"[125] (Sanahuja, 2017, p. 17, tradução nossa).

Ainda assim, apesar das novas estruturas criadas, muitas eram suas limitações e, consequentemente, os resultados alcançados foram reduzidos, até meados dos anos 2010. Como exemplo, Mariano e Menezes (2021) destacam que, apesar do FOCEM ter direcionado e redistribuindo importantes recursos entre seus membros, "[...] somente esse mecanismo não é suficiente para lidar com as grandes assimetrias entre os sócios do Mercosul" (Mariano; Menezes, 2021, p. 172).

Por sua vez, no caso da CAN, os anos 2000 representaram maior fragmentação da integração andina diante da criação dos novos mecanismos. Assim, como apontam Bressan e Luciano (2018), o início do século XXI marcou retrocessos que impactaram as instâncias supranacionais existentes na CAN, principalmente através da percepção dos Estados de um possível enfraquecimento de suas soberanias nacionais diante da instituição. Por sua vez, tais

---

[125] No original: *"El proceso de revisión del modelo de integración económico del Mercosur se ha acompañado de la construcción de un nuevo regionalismo sudamericano, en el cual Brasil ha tenido un liderazgo"*. (Sanahuja, 2017, p. 17).

mudanças aumentaram a dependência da atuação estatal para o avanço das negociações e cooperação dentro do bloco, resultando em uma dinâmica mais lenta e pouco concreta do ponto de vista das demandas existentes, tanto no âmbito nacional de cada país-membro, como na relação entre eles.

Dessa maneira, ao evidenciar cada vez mais uma dinâmica institucional intergovernamental, a CAN, como mecanismo de cooperação e integração regional, deixou de atender às expectativas de alguns de seus membros, ocasionando a saída da Venezuela em 2006 que, por sua vez, se incorporou ao Mercosul. Ademais, verificou-se também uma ampliação da polarização dos posicionamentos dos países-membros da CAN em relação às suas políticas externas internacionais e regionais. Como apontam Bressan e Luciano (2018, p. 64), "alguns Estados buscaram ampliar sua inserção à economia internacional, por meio de políticas de abertura comercial para bens e serviços e proteção aos investimentos estrangeiros [...]". Por sua vez, países como Peru e Colômbia aderiram à Aliança do Pacífico em 2012, reafirmando "[...] sua posição em prol da expansão de acordos de liberalização comercial" (Bressan; Luciano, 2018, p. 64).

Em relação às crescentes divergências dentro do bloco, a não satisfação das expectativas depositadas na institucionalidade da CAN também teve um papel de relevância no descrédito do processo de integração andino. Como discute Vieira Posada (2008), a CAN não cumpriu com as metas estabelecidas de alcançar a concretização de um Mercado Comum até 2005. Foi também diante do enfoque econômico do mecanismo que o governo de Chávez na Venezuela criticou a falta da incorporação de aspectos políticos e sociais na dinâmica regional no marco desse novo período. Ademais, ao contrário da lentidão do processo regional, as negociações unilaterais de um acordo de livre comércio com os Estados Unidos por parte da Colômbia e do Peru distanciaram ainda mais os países membros da CAN (Vieira Posada, 2008).

Nesse sentido, apesar do regionalismo pós-liberal ter ampliado os esforços em torno da região e da institucionalização das relações sub-regionais, a fragmentação gerada a partir dos novos espaços constituídos afetou fortemente a CAN, levando à sua paralisação "[...] pelas diferenças entre seus membros, entraves domésticos e regionais, distintas percepções e entendimento de como deve ser a integração regional, sobre as formas distintas de inserção regional e global e as discrepâncias que provocaram a retirada da Venezuela do bloco" (Bressan, Luciano, 2018, p. 76).

Em resumo, apesar da adaptabilidade e flexibilidade dos blocos, como discutido acima, tanto a CAN quanto o Mercosul não conseguiram superar, a partir da cooperação, os

principais entraves institucionais para o avanço dos objetivos estabelecidos nos projetos regionais. Nesse sentido, ao longo das primeiras décadas dos anos 2000, se manteve e se expôs a vulnerabilidade dessas instituições diante de contextos de mudanças.

4. 2 Crises e mudanças: novas demandas e desafios

A segunda década do século XXI, principalmente após o advento da crise financeira global de 2008, representou um novo momento mundial de mudanças e crises contínuas. No nível global, a crise financeira e o fim do *boom* das *commodities* resultaram em um cenário de gradual retração dos países em nível nacional, tensionando os esforços e espaços multilaterais existentes. Caracterizando o que se convencionou chamar por 'crise do multilateralismo' (Scantimburgo et al., 2019), viu-se um cenário de instabilidade e estresse resultante de mudanças políticas e econômicas nos principais centros de poder do Sistema Internacional: Estados Unidos, União Europeia e China (Hoffmann, 2020).

As mudanças nas relações de poder na estrutura internacional, por sua vez, afetaram as instituições multilaterais e regimes internacionais como instrumentos de diálogo, cooperação e decisão política desses atores. Ademais, o surgimento de novas lideranças políticas, nas diferentes regiões do mundo, impactaram as relações e normas já estabelecidas, ressignificando o papel que essas instituições podiam ter diante desse novo contexto histórico.

Uma vez que o regionalismo responde não somente a um contexto nacional e regional, mas também às pressões externas advindas da dinâmica internacional, as características desse novo momento também ressignificaram o papel do regionalismo nos Estados sul-americanos.

Como consequência de um espaço cada vez mais interdependente e globalizado, os Estados e atores não estatais geraram novas demandas por institucionalidades que pudessem atender às demandas em ascensão. Nesse período, viu-se maior pressão estatal pela modificação das estruturas regionais existentes. Tal pressão resultou no que Weiffen (2020) conceitualizou como fatores e variáveis de estresse do regionalismo, sendo estes: desafios políticos, desafios de segurança, desafios sócio-culturais, mudanças de poder e a difusão da crise no nível regional a partir do exemplo europeu.

Os desafios econômicos, como primeiro fator, dizem respeito às crises macroeconômicas de caráter monetário, econômico, fiscal, referente a dívidas públicas, de mercados financeiros e crises bancárias. Tais desafios, quando se apresentam em momentos de crises nacionais já em curso, impactaram gravemente os índices sociais dos países

sul-americanos, como a taxa de desemprego - reflexo da diminuição do PIB e de um período de menor crescimento econômico - que, consequentemente, ampliaram suas taxas de pobreza e de desigualdade (Weiffen, 2020).

O segundo fator são os desafios políticos que, em alguma medida, também são reflexos dos problemas econômicos enfrentados no nível global. Com a ampliação da pobreza e da desigualdade se viu uma crescente onda de crises políticas. A diminuição do crescimento econômico e os problemas por ela gerados na sociedade atuaram como gatilho da insatisfação popular e das elites econômicas dos países, gerando manifestações populares, greves e diversos conflitos internos que, em alguns casos, pressionaram pela queda dos governos vigentes (*ibid.*).

Como exemplo, no âmbito sul-americano, desde os anos 2013, viu-se o crescente descontentamento popular das sociedades com seus governos. Como exemplo, na Venezuela, desde a morte de Hugo Chávez e subida ao poder de Nicolás Maduro, o país enfrenta problemas decorrentes da grande dependência econômica de sua indústria petrolífera. Ademais, em 2018 as eleições no país – que resultaram na reeleição de Maduro - foram marcadas por denúncias de fraudes e um eleitorado de mais de 50% ausente. Com o aprofundamento da crise política e econômica no país, a Venezuela também enfrenta embargos e sanções econômicas de diferentes países, resultando na escassez de alimentos e outros muitos produtos necessários à sociedade (saúde, higiene, etc) (Junqueira; Neves; Souza, 2020).

A somatória de todos esses fatores, nacionais, internacionais e regionais, na medida em que as instituições regionais existentes demonstraram-se incapazes de resolver o problema pelo qual passa a Venezuela, acabaram por agravar a crise nacional e os conflitos internos no país que, por sua vez, afeta também seus vizinhos com o crescente número de refugiados venezuelanos (Araújo; Neves, 2021).

Outro exemplo dos desafios políticos e econômicos que estressam a institucionalidade regional foi o aprofundamento da crise política brasileira a partir de 2013/2014, com registros de manifestações populares contra o governo de Dilma Rousseff diante da contínua descoberta de grandes esquemas de corrupção no país. Ainda assim, tal situação se agravou com o andamento da Operação Lava Jato e do golpe contra a presidenta Rousseff, assumindo seu vice, Michel Temer. Diante da instabilidade política no país, o problema econômico também se ampliou, diminuindo a capacidade do país de manter sua atuação e liderança nos processos regionais impulsionados nos anos 2000 (Junqueira, Neves, Souza, 2020).

Dessa maneira, a crise nacional brasileira refletiu em uma crise institucional, que

diminuiu “sensivelmente a previsibilidade política brasileira” (Fuccille *et al*., 2017, p. 48) e, consequentemente, sua participação nos espaços multilaterais regionais. Entre muitos outros fatores, esses desafios levaram ao gradual afastamento dos países da região dos mecanismos regionais conformados, resultando no seu descrédito e refletindo a própria limitação institucional destes em resolver problemas comuns em períodos de crise e estresse dessas relações intergovernamentais.

Já a partir da metade dos anos 2010, as mudanças políticas na região, com a eleição de novos governos de direita e extrema-direita, caracterizaram-se como um elemento a mais da ruptura da convergência política existente desde o início dos anos 2000 (Junqueira; Milani, 2019; Neves; Honório, 2019). O impacto dessa ruptura foi visto na fragilização das instituições regionais criadas pelos governos anteriores, que acabaram por ser desacreditadas pelos novos governos, deixando de ser espaços efetivos para a cooperação e solução de problemas comuns.

Além da questão institucional, o desafio político ganhou uma nova característica na região, a partir de 2019, na Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, com levantes sociais de maior escala - reflexo da piora da insatisfação popular com seus governos e problemas internos –, e com respostas governamentais embasadas na violência. De acordo com Valdivieso (2019), os governos sul-americanos utilizaram a violência como mecanismo de controle das manifestações e levantes populares, não somente de maneira física, como também discursiva, afetando diretamente a democracia nesses países (Valdivieso, 2019).

A democracia, dentro do elemento político, além de ser uma variável de importância para a garantia dos direitos da sociedade, para o desenvolvimento social e criação de oportunidades a todos, é um fator relevante para a garantia de justiça e de instituições fortes – condições necessárias para a continuidade do regionalismo e para o aprofundamento da integração regional (Malamud; Schmitter, 2007).

Em terceiro lugar estão os desafios de segurança, definidos por Weiffen (2020), como aqueles que incluem conflitos e crises humanitárias. Entre os exemplos deste desafio está a relação de tensão entre a UE e a Rússia diante da ocupação da Crimeia em 2014 e a atual guerra e ocupação de outros territórios da Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022. Tal conflito estressa a coordenação da política exterior da UE, que põe em xeque a capacidade das instituições regionais em reagir e solucionar conflitos e crises de segurança, não somente na Europa, como no mundo.

Em quarto lugar e consequência dos desafios de segurança, estão os desafios

sócio-culturais. Tais desafios são causados pelo deslocamento de pessoas e movimento de refugiados (Weiffen, 2020). No caso específico da América do Sul, a crise venezuelana, para além de se configurar como um desafio político, econômico e de segurança à região, também resultou na desestabilização da dimensão sociocultural ao totalizar, até 2020, mais de 4.7 milhões de refugiados que buscam na Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Peru, amparo e a possibilidade de uma vida melhor (Araújo; Neves, 2021).

Como quinto fator de estresse do regionalismo está a mudança de poderes no Sistema Internacional no século XXI. Desde o final da Guerra Fria, de maneira gradual, a dinâmica internacional viu mudanças e modificações na estrutura vigente que, porém, não a alteraram de maneira significativa. Entretanto, as novas mudanças governamentais e a emergência de novas lideranças e normas internacionais, como vistas com a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, se apresentaram críticas, gerando um contexto de cada vez maior incerteza sobre o futuro e, consequentemente, maior instabilidade (Mariano; Menezes; Moreira Junior, 2017).

Este novo cenário configurou o crescimento da economia chinesa e sua nova posição no SI (Hoffmann, 2020), marcando um novo período de mudanças de poderes diante da intensificação das relações de dependência econômico-comerciais e financeiras do mundo com a China (Junqueira; Milani, 2019). De maneira mais relevante, a ascensão da China como ator de poder, se destaca na América Latina, em um cenário no qual os países latino e sul-americanos - durante o século XXI - passaram a ter a China como seu principal sócio econômico (Ray; Gallagher, 2017).

Com a crescente demanda chinesa por matérias primas no século XXI, viu-se o período de *boom* das *commodities* no mundo, refletindo na América Latina em um período de relevante crescimento econômico. Com o fim desse cenário econômico a partir dos anos 2008, houve um stress dos padrões nas relações políticas e econômicas internacionais frente a gradual alteração da balança de poder entre o centro e a periferia. Esse cenário de mudanças na balança de poder se apresentou como um desafio "[...] gerando um conjunto de desdobramentos que, por um lado, podem provocar novas formas de cooperação e novas configurações geoeconômicas, mas também provocar novas fontes de tensões e conflitos geopolíticos" (Vadell, 2011, p. 59).

Por fim, como último elemento de estresse do regionalismo no século XXI, está elencada a crise da União Europeia e seus reflexos para os outros modelos de integração e cooperação regional no mundo (Hoffmann, 2020). Como instituição e modelo de integração de êxito, a União Europeia vem enfrentando diferentes crises, tendo na saída da Grã-Bretanha

do bloco, através do processo do Brexit, um marco de sua crise institucional. Por sua vez, a crise da UE se soma a um contexto já crítico composto por tendências de desintegração e descrédito do multilateralismo pelos diferentes governos em ascensão. O questionamento da efetividade do multilateralismo como um instrumento legítimo para solucionar problemas comuns também se torna um elemento de estresse do regionalismo ao impactar na percepção dos governos nacionais sobre a capacidade e o papel das instituições regionais no mundo em lidar com crises e mudanças e cumprir com os objetivos, expectativas e interesses que sustentam esses arranjos.

4. 2. 1 O fim do ciclo pós-liberal

Foi em meio a esse contexto de crises e mudanças que o momento caracterizado pelo regionalismo pós-liberal chegou ao seu "fim". Por sua vez, a partir da segunda metade dos anos 2010, deu-se início a um novo marco na aproximação entre os países sul-americanos. Vale ressaltar que o fim desse ciclo, vigente durante a primeira década e meia dos anos 2000, se deu não somente como reflexo da mudança do contexto político-econômico, que originou e sustentou as iniciativas desse período, como também resultou das contradições e divergências geradas no marco do regionalismo pós-liberal, principalmente no que se refere ao aprofundamento da fragmentação político-institucional do subcontinente.

Como já afirmava Borbón em 2009, a sobreoferta e sobreposição de propostas e iniciativas integracionistas produziram consequências negativas, que acabariam por debilitar os processos regionais. De maneira mais específica, a produção de uma grande demanda nas agendas dos chefes de Estado gerou sobrecarga na realização de reuniões consultivas. Essa sobrecarga resultou na falta de coordenação que reduziu as oportunidades de se convergir e concretizar esforços a partir dos interesses e objetivos compartilhados por esses Estados. Por fim, ao fragmentar os esforços, os resultados foram estruturas institucionais debilitadas, principalmente diante da centralização decisória nos Estados e da baixa autonomia dos mecanismos criados (Borbón, 2009).

Além desses fatores, ao revisar as diversas discussões realizadas sobre a crise do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, é necessário elencar outras variáveis que corroboraram no desgaste dos esforços constituídos no período, destacando-se: a dependência de lideranças regionais[126]; a ideologização dos modelos regionais e o impacto desse processo

[126] Ver mais em: Mijares e Nolte (2018), Mijares e Ramírez (2020) e Nolte (2019, 2020, 2021).

diante de um contexto regional marcado por uma instabilidade política historicamente presente[127]; a manutenção do foco na autonomia nacional[128]; e o não direcionamento de esforços para a superação de problemas presentes desde o início dos primeiros intentos de integração regional no continente, como, por exemplo, a questão da complementaridade econômica e da necessidade em se constituir uma cadeia produtiva regional[129] (em detrimento de uma dinâmica produtiva direcionada ao mercado extrarregional).

Em primeiro lugar, como discute Vivares (2018), na segunda metade dos anos 2010 viu-se o fim do período progressista na América do Sul, marcado pela eleição de novos governos de direita e extrema direita no continente. Tal mudança, uma vez mais, reforçou a ideologização dos projetos regionais, descaracterizando os esforços até então alcançados pelos mecanismos regionais constituídos, principalmente a Unasul. De maneira contrária às políticas incentivadas desde meados dos anos 2000, esse novo contexto resultou no retorno majoritário de governos cujas preferências econômicas eram de orientação conservadora e neoliberal (Vivares, 2018b).

Tais mudanças político-ideológicas foram vistas gradualmente com o golpe de Estado contra Fernando Lugo no Paraguai, em 2012; a eleição de Maurício Macri na Argentina, em 2015; o impeachment de Dilma Rousseff no Brasil, em 2016, a posse de Michel Temer como presidente do Brasil no mesmo ano e, a posteriori, a eleição de Jair Bolsonaro em 2018; a eleição de Lenin Moreno no Equador, em 2017; a eleição de Ivan Duque na Colômbia e de Sebastián Piñera no Chile, em 2018; e a eleição de Luis Alberto Lacalle Pou no Uruguai, em 2019.

Em segundo lugar, em consonância com essas mudanças políticas, houve também o enfraquecimento de um importante ator na dinâmica regional incentivada até então, a Venezuela. A morte de Hugo Chávez em 2013 e a posse de Nicolás Maduro, em um contexto econômico internacional que resultou na fragilização da economia petroleira venezuelana, levaram, gradualmente, ao isolamento desse país frente aos seus pares latino-americanos e caribenhos.

Tais elementos refletiram, contextualmente, no enfraquecimento dos foros de diálogo e cooperação criados durante o período do regionalismo pós-liberal, uma vez que eram dinâmicas flexíveis, intergovernamentais e eram espaços resultantes fortemente do estímulo

---

[127] Ver mais em: Comini e Frenkel (2020), Sanahuja e López Burian (2021), Serbin (2021), Vadell e Giaccaglia (2020), Vivares (2021) e Weiffen (2020).

[128] Ver mais em: Bernal-Meza (2020), Buelvas e Alegría (2020), Eilstrup-Sangiovanni (2021), González e Sánchez (2020), Llenderrozas (2016), Malazalza e Tokatlian (2021).

[129] Ver mais em: Nolte e Weiffen (2020), Panke e Starkmann (2021), Pozo (2020), Prieto (2020), Quiliconi e Espinoza (2017).

despendido por países que assumiram, de alguma maneira, a liderança desses projetos, em especial o Brasil e a Venezuela. Assim como apontam Mijares e Nolte (2018), a atuação do Brasil e da Venezuela nesse período, fortalecendo modelos regionais intergovernamentais e interpresidencialistas, "contribuíram ao avanço do projeto de integração em tempos de uma maior sintonia ideológica entre os governos"[130] (Mijares; Nolte, 2018, p. 106, tradução nossa).

Por outro lado, a institucionalidade, incentivada a partir de uma convergência ideológica e política (ideologização do regionalismo como instrumento de aproximação entre os países de uma mesma região), tornou a dinâmica ainda mais vulnerável a períodos de mudança ou de rompimento dessa convergência política estabelecida (Mijares; Nolte, 2018). Nesse sentido, o regionalismo pós-liberal, ao manter a lógica, presente na América do Sul, de instituições flexíveis e intergovernamentais em favor da defesa da autonomia nacional, somado à variável ideológica, acabou por resultar em institucionalidades limitadas a este cenário específico.

Em outras palavras, diante de um contexto de polarização ideológica e política em um espaço sem autonomia institucional, a ausência de lideranças refletiu no rompimento ou no descrédito dos espaços regionais constituídos, como também nos esforços realizados, corroborando com o desestímulo e o desmantelamento da dinâmica criada.

O que se viu a partir de meados dos anos 2010, diante da gradual mudança de governos no continente e sequenciais crises político-econômicas, foi o redirecionamento dos Estados sul-americanos às políticas neoliberais e ao incentivo a mecanismos regionais ainda mais flexíveis, focados em objetivos econômico-comerciais dirigidos à dinâmica internacional. Ou seja, tampouco se apresentaram como alternativas capazes de superar os problemas estruturais do regionalismo sul-americano.

4. 2. 2 O desmantelamento da Unasul e a criação do Prosul

Somado aos diferentes fatores apontados anteriormente como: a crise venezuelana, a instabilidade política no Brasil, a fragilidade institucional dos mecanismos conformados ao longo dos anos 2000 e o fim da convergência política que sustentava os projetos criados no marco do regionalismo pós-liberal, a partir de 2017 viu-se a gradual paralisação e colapso da Unasul. A problemática concentração de poder decisório nos governos sul-americanos para o

[130] No original: *"[...] contribuyó al avance del proyecto de integración en tiempos de una mayor sintonía ideológica entre los gobiernos."* (Mijares; Nolte, 2018b, p. 106).

funcionamento das instituições regionais acabou por se apresentar como uma barreira estrutural que resultou na descontinuação das cúpulas anuais da Unasul.

A paralisação dessas cúpulas refletiu também no impasse existente entre os membros do grupo diante do bloqueio da candidatura argentina de Octavio Bordón para o cargo de secretário geral pelos governos da Venezuela e Bolívia. Desde 31 de janeiro de 2017, portanto, a Unasul esteve sem um secretário geral e, em 20 de abril de 2018, os governos da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru emitiram notas oficiais solicitando a suspensão de suas participações no bloco. Entretanto, foi apenas alguns meses depois, em agosto de 2018, que a Colômbia denunciou o tratado da Unasul, retirando-se oficialmente do bloco (Comini; Frenkel, 2020).

Em seguida, no início de 2019, os outros Estados que já haviam pedido sua suspensão da Unasul também denunciaram o tratado, deixando o bloco que, após perder sua sede em Quito, com a saída do Equador e seu site ter sido retirado do ar, se mantém como um morto-vivo do regionalismo sul-americano (Pozo, 2020). Em outras palavras, a Unasul não foi desconstituída oficialmente e em sua totalidade, porém, desde 2018 até o início de 2023, tampouco esteve em operação com os poucos membros que ali permaneceram – Bolívia, Suriname, Guiana e Venezuela.

Como apontam Comini e Frenkel (2020), no processo de suspensão e saída da Unasul, os países sul-americanos requereram a reativação do bloco na garantia do seu funcionamento, demandando a revisão da dinâmica do bloco, com base na unanimidade. Ademais, diante dos novos governos no poder em grande parte dos Estados sul-americanos, viu-se uma demanda pela reorientação do processo regional, cujas expectativas reivindicavam maior atenção aos temas que convergissem com suas agendas nacionais, em especial o comércio e os investimentos em infraestrutura física (Comini, Frenkel, 2021).

Foi diante desse processo de desintegração da Unasul que, sob a liderança do governo chileno de Sebastián Piñera, Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru se uniram para a criação do Foro Prosul. Declarando ser o substituto da Unasul, o Prosul foi apresentado pelos seus membros de maneira antagônica à Unasul, defendendo a constituição de uma estrutura leve e flexível dirigida a promover, renovar e fortalecer o processo integracionista na América do Sul (Junqueira; Neves; Souza, 2020).

Através da 'Declaração Presidencial sobre a Renovação e o Fortalecimento da Integração da América do Sul', esses oito países criaram um novo mecanismo utilizando as palavras pragmatismo, eficiência e estrutura simples para descrever esse novo processo impulsionado, apontando, ainda, de maneira contraditória, que o mesmo não visava a duplicar

esforços, mas sim resultar em uma região mais integrada (Prosur, 2019). Ainda assim, porque não buscar uma região integrada através da Unasul? A contraditoriedade foi vista nos discursos desses novos governos de que a Unasul era um processo limitado pela ideologização atrelada aos governos de esquerda, presentes durante sua criação. Por sua vez, a resposta foi criar outro mecanismo, agora guiado pelas diretrizes dos governos de direita recém eleitos.

Em sua criação, os países afirmaram que o Prosul seria conformado de maneira gradual e flexível, tendo como foco as seguintes áreas: infraestrutura, energia, saúde, defesa, segurança e combate ao crime, prevenção e gestão de desastres naturais (Prosur, 2019).

Entretanto, ao invés de se apresentar como uma estrutura capaz de cumprir com tais objetivos, o Prosul se apresentou como um foro cuja institucionalidade 'leve' o configurou como um espaço limitado (Barros; Gonçalves, 2019) que, ao invés de unir esforços para concretizar projetos de cooperação e integração regional, acabaram por repetir um cenário de descomprometimento, que não contribuiu com o fortalecimento e maior união dos países da região. Ademais, desde seu início, o Foro tampouco se apresentou como alternativa para superar os problemas enfrentados no âmbito da defesa da democracia e da garantia da estabilidade regional (Ramanzini Júnior; Mariano; Gonçalves, 2021).

Dessa maneira, assim como discutem Junqueira (2019) e Neves (2020), o Prosul não se apresentou como uma alternativa concreta ao que foi e alcançou a Unasul. Apesar de declarar reconhecer as contribuições dos processos anteriores, os atores envolvidos "não definem uma agenda de atuação, objetivos e expectativas em comum, não apontam os problemas a serem combatidos e, muito menos, determinam um prazo para alcançar sua superação" (Neves, 2020).

Em outras análises sobre o bloco[131], o Prosul é visto como uma nova estrutura regional ideologizada, refletindo os novos governos de direita no poder no subcontinente, sem objetivos concretos ou uma estrutura institucionalizada, cuja "[...] estratégia se baseia em desconhecer e deslegitimar a trajetória dos organismos em funcionamento, como a Unasul, como canais para a resolução de conflitos ou articulação com outras regiões e potências do mundo"[132] (Mercado, 2019, p. 11, tradução nossa).

---

[131] Ver mais em: Frenkel (2019), Hernández (2020), Mercado (2019), Mollard (2020), Neves e Honório (2019), Ominami (2021) e Palestini (2019).

[132] No original: *"[...] la estrategia se basa en desconocer y deslegitimar la trayectoria de los organismos en funcionamiento, como la UNASUR, como canales para la resolución de conflictos o articulación con otras regiones y potencias del mundo."* (Mercado, 2019, p. 11).

Em concordância com essa visão, Neves e Honório (2019) direcionam o olhar aos impactos futuros da desconstrução e desmantelamento das estruturas de governança regional alcançadas nos anos 2000. Esse novo momento resultou na remoção da região como um ator de poder na dinâmica internacional que, em longo prazo, pode aumentar a vulnerabilidade da região diante das pressões externas.

Em suma, a criação do Prosul representou a ruptura do regionalismo pós-liberal, cujo caráter unicamente declarativo (Hernandez, 2020) não apresentou sustentabilidade duradoura (Junqueira, Neves, Souza, 2020). Em um contexto de, cada vez, maiores instabilidades políticas no continente (Caetano; López Burián; Luján, 2019), essa nova tendência de um regionalismo voltado a premissas neoliberais e atrelado aos novos governos de direita, eleitos nos últimos anos, refletiu no enfraquecimento da região através da fragilização da coesão regional (Neves; Honório, 2019). Apresentando-se como um elemento a mais no processo de fragmentação do espaço sul-americano (Alvarez, 2020), "parece pouco o que o Prosul pode aportar para a integração sul-americana"[133] (Frenkel, 2019, tradução nossa).

Diante dos acontecimentos elencados, entende-se que a crise do regionalismo pós-liberal marcou um contexto crítico aos esforços regionais. Entretanto, apesar do contexto histórico ser a oportunidade que resulta na crise e estimula um processo desintegrativo no continente, ele não é a sua causa (Mariano; Neves, 2022). Uma vez mais, reforça-se a necessidade de olhar para a trajetória institucional sul-americana e seus antecedentes críticos para compreender, de fato, o que garante aos mecanismos sul-americanos maior ou menor resiliência diante de tal cenário.

4. 3 As instituições regionais no tema da infraestrutura: IIRSA e COSIPLAN

Criada em 2000, a IIRSA foi estabelecida a partir da visão estratégica de integração regional sul-americana, formulada no período do regionalismo aberto, cujo objetivo era o de promover um espaço econômico integrado na região. Para tal, a IIRSA teria como função ser o espaço de reflexão e superação do problema basilar existente para a consolidação de tal objetivo: a conexão física.

Analisando o problema da infraestrutura regional, o BID apresentou – sob encomenda do então governo brasileiro de Fernando Henrique Cardoso –, um estudo intitulado "Um novo

[133] No original: *"En definitiva, parece poco lo que puede aportar el Prosur a la integración sudamericana."* (Frenkel, 2019, s/p.).

impulso para a integração da infraestrutura regional na América do Sul". A partir desse estudo, a IIRSA foi estabelecida como uma iniciativa que iria, não somente promover projetos e melhorar corredores de exportação, mas seria o meio de promoção da integração física como marco de um novo modelo de desenvolvimento e integração na América do Sul, através de eixos de conectividade.

Nessa visão, destacou-se a infraestrutura não somente como base para o desenvolvimento e crescimento econômico dos países sul-americanos, mas também como base para o desenvolvimento social e a sustentabilidade do meio ambiente no subcontinente. Tal projeção se constituiu a partir de uma visão de e para as necessidades sul-americanas, com critérios próprios da região. Assim como apontou o BID em seu estudo, ao alcançar tal espaço de promoção do desenvolvimento em diversas áreas, através do investimento em infraestrutura, seria possível ampliar a integração e a competitividade da região em relação ao mundo, de maneira conjunta e compartilhada (Bid, 2000).

Para desenvolver este objetivo, a IIRSA foi estruturada com dois comitês centrais – o Comitê de Direção Executiva (CDE) e o Comitê de Coordenação Técnica (CCT) - e Grupos Técnicos Executivos (GTEs) para cada um dos eixos estabelecidos. Inicialmente, com a primeira Carteira de Projetos IIRSA em 2004, foram estabelecidos 10 eixos de integração e desenvolvimento (Imagem 6).

Imagem 6 – Eixos de Integração e Desenvolvimento (2004)

Fonte: (Iirsa, 2004, p. 17).

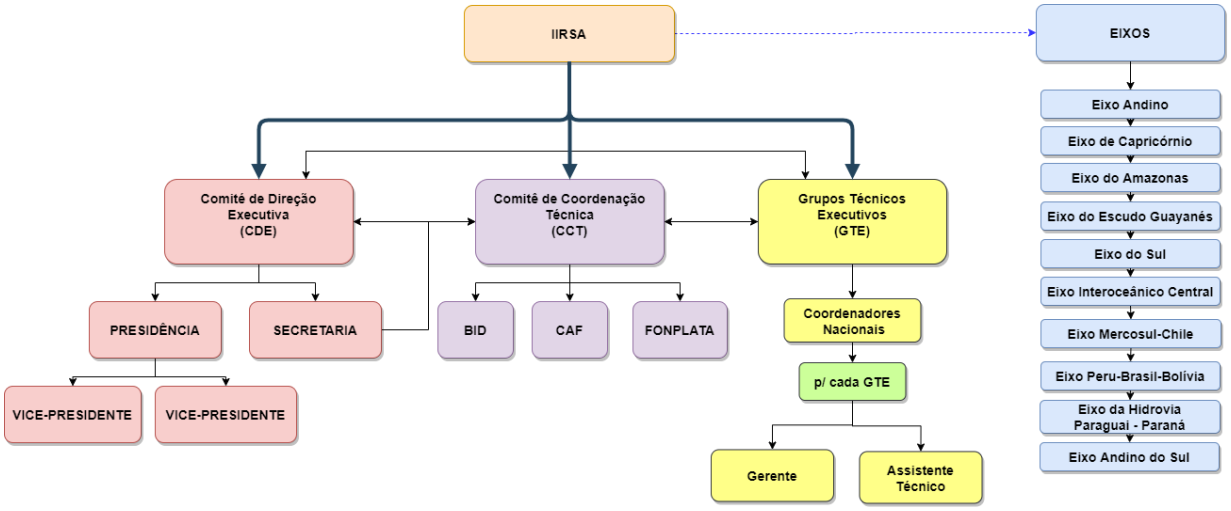
Sua estrutura institucional foi constituída por um presidente (rotativo) e dois vice-presidentes, compostos, ambos, por funcionários de alto nível dos ministérios responsáveis pela questão da infraestrutura de cada país sul-americano. O CDE era responsável pelo desenvolvimento e aprovação da visão de trabalho da iniciativa, assim como seu Plano de Ação, sendo o órgão de formulação e recomendação de diretrizes para os países-membros do mecanismo. Por sua vez, eram essas diretrizes que guiavam o trabalho dos países quanto às normativas para a formulação, execução e fiscalização das obras de infraestrutura. Vale ressaltar também que o CDE passou a ser responsável por definir marcos regulatórios e institucionais da IIRSA, a partir das demandas que surgiam com os estudos realizados pelos GTEs.

Assim como os outros mecanismos regionais sul-americanos, a IIRSA, através do CDE, esteve – ao longo de sua existência – atrelada diretamente aos ministérios setoriais dos países sul-americanos. Com o objetivo de promover o envolvimento técnico dos Estados da região, o CDE representou o espaço para a convergência de políticas nacionais no âmbito da infraestrutura, assim como de estímulo de marcos regulatórios para a atração de investimentos externos, principalmente advindos do setor privado.

Por sua vez, é importante ressaltar que o CDE contava com o apoio do CCT – como sua secretaria técnica - para a realização de todas essas funções. O CCT, cujas funções centrais eram: desenvolver a carteira de projetos, promover a participação do setor público e privado na iniciativa, coordenar e organizar as reuniões, além de assistir aos países no processo de estudo, desenvolvimento e implementação das obras, era composto pelas três instituições financeiras multilaterais da região: o BID, a CAF e o FONPLATA. Coordenado de forma rotativa (havendo mudança da presidência semestralmente), o CCT ainda tinha uma secretaria técnica coordenada pelo BID-INTAL, com sede em Buenos Aires.

Por fim, os GTEs eram as instâncias para o desenvolvimento dos projetos setoriais dos eixos de integração e desenvolvimento, sendo compostos por técnicos especializados dos países sul-americanos. Dentre os trabalhos desenvolvidos em cada GTE, os técnicos estavam dedicados neste espaço a identificar, avaliar, desenvolver estudos sócio-ambientais, além de preparar os informes em relação às diferentes obras da Carteira de Projetos. Os informes e demandas que surgiram dos estudos dos GTEs eram coordenados em conjunto com o CCT. Vale destacar que cada GTE era coordenado por "[...] um gerente e um assistente técnico, ambos especialistas contratados pelas instituições que integram o CCT" (Neves, 2019, p. 125).

Fluxograma 1 – Estrutura Institucional IIRSA



Fonte: Neves (2019, p. 123).

Como pode ser compreendido – desde uma simples descrição do funcionamento da iniciativa, o CCT detinha grande importância para o funcionamento da IIRSA, característica essa central para compreender não somente a resiliência do mecanismo ao longo dos anos, como também sua continuidade, mesmo após o desmantelamento da Unasul.

Partindo da premissa na qual obras de infraestrutura levam tempo para serem realizadas por demandarem altos recursos financeiros, a IIRSA enfrentou em seus primeiros anos maior lentidão para conseguir tirar seus projetos do papel. Dentro da sua estrutura de trabalho, portanto, para além da Carteira de Projetos cujas obras estiveram divididas em seus respectivos eixos, foi estabelecida também a Agenda de Implementação Consensual (AIC) de 2005 a 2010.

Buscando tornar a iniciativa mais atrativa aos recursos privados, a AIC foi constituída como uma agenda para alavancar a integração regional, visto que os resultados dos anos iniciais foram pequenos, reflexo do próprio tempo que foi necessário para estabelecer a iniciativa, definir a carteira de projetos, obter recursos e dar início às obras por parte dos Estados-membros. Entendidos como projetos prioritários, de alto impacto para a integração física sul-americana, a AIC reuniu um conjunto de 31 projetos.

Entende-se que a AIC foi criada com o intuito de responder às demandas existentes para maior concretização de obras. Entretanto, a agenda esbarrou na incapacidade do mecanismo em coordenar esforços de maneira mais autônoma, destacando seu caráter institucional dependente, não somente do compromisso dos representantes governamentais

sul-americanos, como dos trabalhos técnicos prestados pelas multilaterais do CCT a cada país. Tal situação refletiu na baixa implementação das obras prioritárias que, entre 2005 e 2010, concluíram apenas dois dos 31 projetos da AIC.

Além da dificuldade em avançar com a implementação e concreção das obras reunidas na Carteira de Projetos, a partir de meados dos anos 2000, houve - com a mudança de governos no subcontinente, também chamada 'Onda Rosa' - uma crescente onda de críticas à estrutura institucional da IIRSA. Grande parte das críticas à IIRSA e à participação das instituições multilaterais no CCT foram feitas pelo governo venezuelano de Hugo Chávez. Através de entrevista, Buenaño (2021), descreve tal posicionamento no período, sendo crítico à capacidade das grandes obras de impactar o meio ambiente e a sociedade - a ser considerada pela iniciativa -, assim como o controle e direção dos processos regionais e principais decisões da IIRSA que "[...] *descansaban en los bancos (BID, CAF y FONPLATA) que determinaban, en gran medida qué hacer y cómo hacerlo*" (Buenaño, 2021).

Nessa percepção, os bancos dirigiam os empréstimos que resultariam na contratação das grandes obras por grandes empresas de infraestrutura, destacando-se o formato de privatização e concessão para a operacionalização dos projetos. Diante dessa visão, "*se daba mayor importancia a la "libre" circulación de mercancías y a la liberación de impuestos de importación y exportación, que a las poblaciones que serían afectadas y al ambiente que sería impactado negativamente*" (Buenãno, 2021).

Ademais, outros representantes governamentais também apontaram tal crítica em relação à participação das instituições multilaterais. Entre eles, o representante do Equador no COSIPLAN, Jorge Pinto (2021), destacou que via no mecanismo uma espécie de coordenação externa – que não parecia o mais adequado, no qual o BID e a CAF, por exemplo, como organizadores das reuniões e moderadores dos debates, guiavam o processo. A seu ver, tal dinâmica poderia ter levado a um conflito de interesses no período.

Por sua vez, o baixo número de obras concretizadas, 33 em 10 anos (de um total de 524 projetos na Carteira IIRSA de 2009), assim como as críticas em relação à estrutura do mecanismo e a demanda pelo comprometimento sócio-ambiental das obras, levou os países sul-americanos a buscar alternativas aos desafios que a iniciativa apresentava, resultando, em 2009, na criação do COSIPLAN. Sob o discurso de que a experiência, reconhecimento dos avanços, problemas, assim como os estudos, conceitos e eixos de integração, já desenvolvidos na IIRSA, seriam elementos necessários para se avançar o desenvolvimento da infraestrutura na América do Sul, a IIRSA foi incorporada ao Conselho sul-americano, como seu Foro Técnico, sendo incluída na estrutura da Unasul.

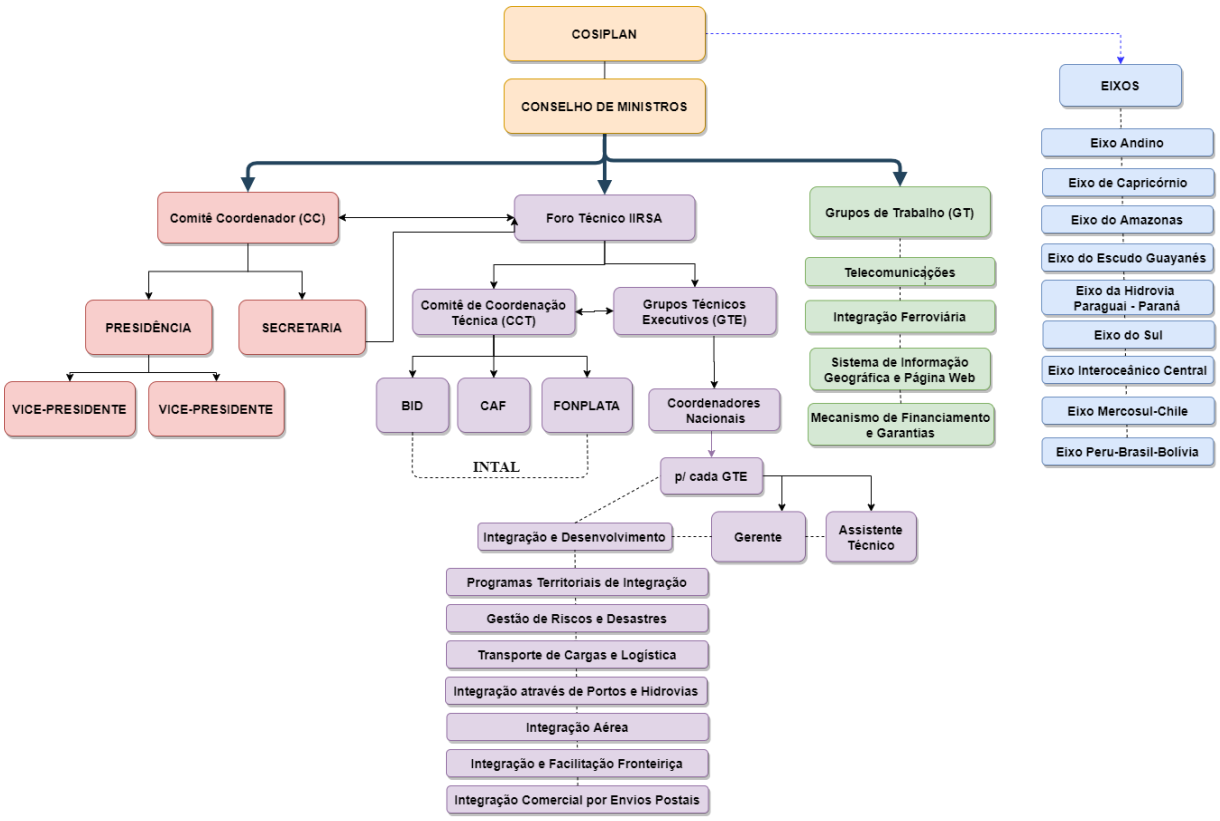
No entanto, em estudo prévio já se identificou que a estrutura institucional da iniciativa, bem como os núcleos de trabalho para o funcionamento, impulsionamento das obras, reuniões, estudos etc, não foi modificada com a construção do COSIPLAN. O modelo institucional da IIRSA foi reproduzido dentro do Cosiplan, porém, agora, sob jurisdição dos atores políticos impulsionadores da Unasul (Neves, 2019a). Apesar de adicionar à estrutura do mecanismo um conselho de ministros e ministras (de infraestrutura, planejamento, obras públicas ou equivalentes de cada país), o núcleo impulsionador dos trabalhos da iniciativa continuou o mesmo, centrado no CCT.

O Conselho de Ministros – integrado por delegados dos ministérios sul-americanos de responsabilidade do tema no âmbito nacional - foi composto pelos outros órgãos da antiga IIRSA: o Comitê Coordenador (substituindo o CDE), a IIRSA como foro técnico e os GTEs. A presidência do Conselho, assim como do Comitê deveria estar em coordenação com a presidência do COSIPLAN - correspondente ao representante nacional ocupando a presidência pró-tempore da Unasul. Por sua vez, a vice-presidência era definida de acordo com a presidência pró-tempore do período anterior.

Assim como a IIRSA, o COSIPLAN se organizava através de reuniões ordinárias anuais, além das extraordinárias - realizadas sob demanda de pelo menos um de seus membros apoiado por, pelo menos, outros três países-membros. Assim como detalhado em estudo anterior, as instâncias do COSIPLAN detinham as seguintes funções: 1. Comitê Coordenador (elaboração/atualização do Plano de Ação e do Plano de Trabalho Anual; elaboração das agendas discutidas anualmente; coordenação com os outros conselhos da Unasul); 2. IIRSA - Foro Técnico (elaboração dos estudos de planificação das obras; atualização/avaliação/monitoramento da execução da Carteira de Projetos; reformulação da agenda de projetos prioritários; coordenação conjunta com o Comitê Coordenador para a elaboração do Plano de Ação e o Plano de Trabalho Anual; apresentação dos informes de atividades anuais); e 3. GTEs (apresentação dos informes das atividades levadas a cabo em cada eixo) (Neves, 2019).

Ao detalhar as funções das instâncias do COSIPLAN, destaca-se que o Foro IIRSA se manteve como o espaço central de elaboração, estudo e acompanhamento dos projetos, além da própria organização das agendas, reuniões e informes. Em resumo, a estrutura institucional da IIRSA/COSIPLAN continuou a mesma. Entretanto, o elemento político trazido pela Unasul modificou o funcionamento dessa dinâmica.

Fluxograma 2 – Estrutura Institucional COSIPLAN



Fonte: Neves (2019, p. 123).

Tais observações, quanto à estrutura e o funcionamento da iniciativa, apesar de constatada previamente, foi reafirmada a partir das entrevistas realizadas, não somente através da percepção dos atores e representantes dos países sul-americanos, como dos diretores e funcionários das instituições multilaterais presentes.

Iniciando pela percepção do engenheiro Pablo Genta - diretor nacional de planificação e logística do Ministério de Transportes e Obras Públicas do Uruguai -, identificou-se que o trabalho técnico da IIRSA foi mantido, assim como a base de projetos de integração já estabelecida, porém,

> [...] *con una visión más política de más largo plazo y más social, con énfasis más en lo social, o sea, tratando de que los proyectos no solo sirvieran a esquemas de únicamente intercambio comercial, o facilitar el comercio, las exportaciones, sino que apuntara a facilitar el desarrollo de comunidades, de emprendimientos que, de repente, no tenían viabilidad, que no había la infraestructura correspondiente*. (Genta, 2017).

Ainda assim, na prática não se sentiu tanta mudança, visto que a IIRSA, ainda que focada em um âmbito mais técnico da identificação das obras para a integração da

infraestrutura física sul-americana, já continha, de alguma maneira, componentes políticos (Genta, 2017), dando, portanto, continuidade aos trabalhos de planificação, definição de agenda etc, já presentes na iniciativa.

Sob a mesma percepção, Ignacio Manuel Estévez, Economista do BID-INTAL desde 1995 e membro da Secretaria do CCT de 2008 até 2017, apontou em entrevista que não se viu muita diferença nos trabalhos da IIRSA para o COSIPLAN. Entretanto, o que aconteceu no início do COSIPLAN foram algumas ressalvas de participantes da equipe venezuelana quanto à participação dos bancos multilaterais. Ainda assim, ao reconhecer a participação do CCT, suas contribuições técnicas foram incorporadas ao Foro e ao Conselho do COSIPLAN (Estévez, 2021).

Estévez (2021), porém, ressaltou que o que o COSIPLAN trouxe de novo foi o estabelecimento de instâncias que definiram as funções de coordenação de maneira clara. Nesse sentido, a definição da agenda passou a ter um papel mais ativo dos próprios países, ficando a cargo deles a decisão sobre se as pautas seriam manejadas pelo Comitê Coordenador ou – por ser algo mais estratégico/operativo e técnico - seria conduzido pela Secretaria Técnica da IIRSA.

Em resumo, "[...] *sí hubo diferencias, pero en lo que es la labor técnica, esté de apoyo técnico y diálogo con los países, no, me parece es más, lo que se hizo fue consolidar, internalizar un mecanismo de trabajo que en los últimos años terminó funcionando muy, muy bien*" (Estévez, 2021).

Por sua vez, vale ressaltar também a observação, através das entrevistas, de que a principal diferença entre a IIRSA e o COSIPLAN foi a maior participação dos atores políticos sul-americanos no debate e na construção de uma agenda integracionista na região que, de maneira dividida, foi vista como positiva por uns e negativa por outros.

Anãzco Franco (2021), representante paraguaio, relembrou que no período IIRSA se tentou, com o apoio do BID, CAF e FONPLATA, "[...] *reducir esa distancia entre entre lo político y lo técnico en nuestros respectivos países y sin mucho avance*". Por sua vez, quando se criou o COSIPLAN se incorporou o nível político, chegando a "[...] *llevar ese proceso de planificación al de, digamos, a la agenda de proyectos prioritarios en nuestro país*" (*ibid.*). Porém, Añazco Franco também destaca que "[...] *el COSIPLAN sin IIRSA no hubiese sido absolutamente nada*" (*ibid.*), e, dessa maneira, a IIRSA, como estrutura institucional, na qual se destaca o trabalho técnico do CCT, teve continuidade.

Apesar de haver pressão de dentro dos países para o afastamento das multilaterais do processo regional, reconheceu-se que todo o processo foi estabelecido a partir do trabalho do

CCT e tal apoio continuava sendo necessário aos países. Assim como destacou Ricardo Carciofi - Diretor do BID-INTAL entre 2005 e 2013 - em entrevista, a estrutura da Unasul era uma estrutura complexa, composta por Conselhos que iam dos temas da saúde e segurança à infraestrutura. Entretanto, "[...] *no había un presupuesto para financiar el tipo de trabajos y para financiar las tareas propias del esquema*" (Carciofi, 2021). Por sua vez, sem recursos financeiros a estrutura não funcionava e, então, "*los países también tomaron nota de que el CCT no sólo era un mecanismo de coordinación técnico, sino que además proveía financiando expertos, financiando estudios, etcétera. Era una importante fuente de recursos que de otra manera sería muy difícil de sustituir*" (*ibid.*).

Nesse sentido, a grande diferença entre a IIRSA e o COSIPLAN era de mandato. "*IIRSA tenía un mandato sumamente restringido, acotado a la cuestión de la infraestructura*" (Carciofi, 2021). Por sua vez, o COSIPLAN, dentro do marco da Unasul, detinha outras funções e "[...] *la complejidad de la agenda y la amplitud de la misma determina la politización y la mayor dificultad* " (*ibid*.).

Dialogando com o que aponta Carciofi, estão Rigoberto García González (representante peruano), Luis Maria Pereira (representante paraguaio) e Vicente Gutiérrez Mendoza (representante chileno), que destacaram a politização do processo de integração da infraestrutura a partir da criação da Unasul e do COSIPLAN. Nas palavras de González (2022), "na IIRSA os bancos controlaram todo o processo. No COSIPLAN eram os países, mas, infelizmente, quando os países começaram a controlar os países, começou a dominar o tema ideológico, político e, com isso, se acabou". Já Pereira (2021), nota que

> *[...] al incorporarse a COSIPLAN hubo ya un ingrediente político más fuerte dentro del mecanismo. Cosa que no se veía tanto tanto en IIRSA. Había representantes de países que en las discusiones y en las decisiones a ser tomadas siempre le agregaba algún condimento político que no era precedente de política de transportes. [...Y eso] entonces a veces dificultaba el avance de lo que pretendíamos y que establecíamos como meta*. (Pereira, 2021).

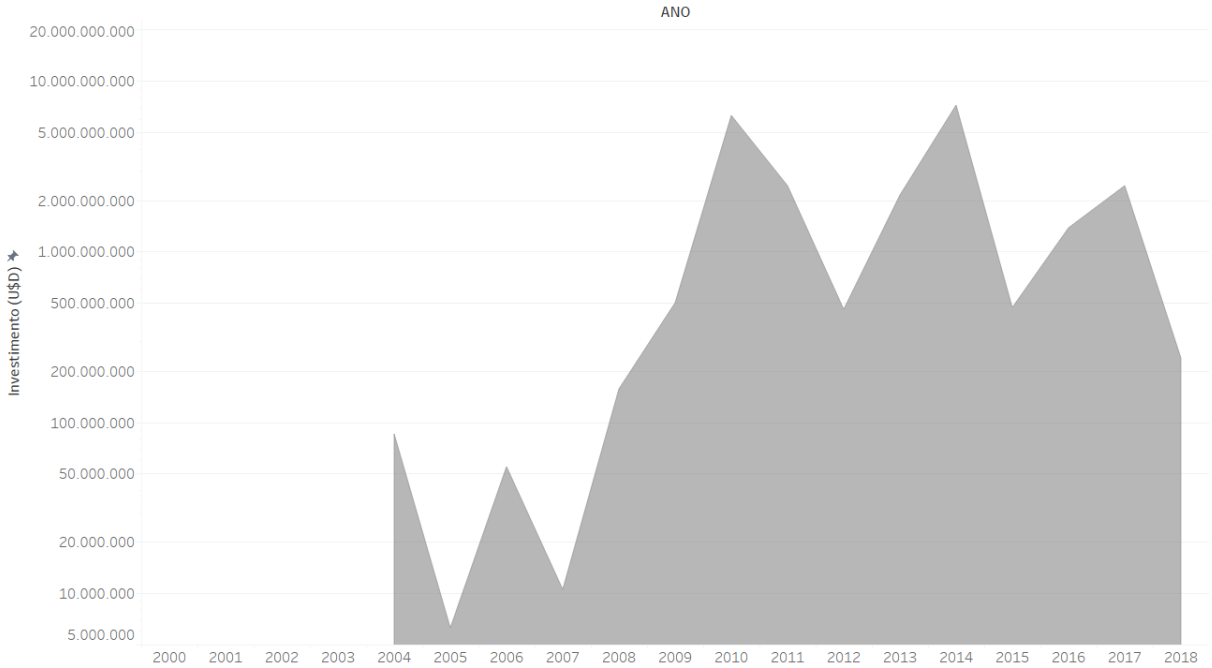
Nesse sentido, como resume Mendoza (2021), "*el principal problema es que se fue politizando Unasur* [...]". Considerando que, apesar de na época da IIRSA haver

> [...] *mucha influencia de los bancos, particularmente del BID, en el financiamiento y diseño de muchas propuestas, se tenía mucho apoyo técnico, asistencia técnica del BID, de la CAF para muchos aspectos del COSIPLAN, de IIRSA obviamente también, pero en el Cosiplan se continuó con esa dinámica que tuvo mucha oposición de Venezuela. Entonces eso fue lo que dificultó en gran parte llegar a algunos aspectos que hubiera permitido avanzar mucho más*. (Mendoza, 2021).

A partir de outra ótica, Mauro Marcondes, Coordenador da IIRSA pelo BID entre 2003 e 2010, apontou em entrevista que a ideia ao incorporar a IIRSA ao COSIPLAN era a de "[...] elevar politicamente essa iniciativa" (Marcondes, 2021), trazendo bons resultados ao longo dos anos 2010. Entretanto, como aponta não somente Marcondes (2021), mas também Raúl Rodríguez Molina (2021) - especialista sênior de transportes do BID desde 2009 -, foi ao incorporar tal elemento que começaram os desencontros entre os países.

Apesar desses desencontros e entraves, foi diante desse cenário, entre mudanças e continuidades, que a Carteira de Projetos IIRSA/COSIPLAN continuou avançando, impulsionando os investimentos em infraestrutura no subcontinente, assim como a promoção da interconexão física entre os países sul-americanos. Entre 2011 e 2018 - ano no qual o site da IIRSA e o avanço dos projetos parou de ser atualizado, estavam concluídas 127 obras, com mais de US$58 bilhões investidos. Entretanto, é importante ressaltar que dessas 127 obras concluídas, entre 2011 e 2018, apenas 97 delas possuíam data de conclusão precisamente descrita na sua Ficha de Projeto[134] no site da IIRSA. Dessa maneira, considerando apenas as obras com data de sua conclusão disponíveis, o valor investido no período foi de pouco mais de US$16 bilhões (Neves, 2019) (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Investimentos (US$) das Obras Concluídas da Carteira IIRSA/COSIPLAN entre 2000 e 2018



[134] As Fichas de Projeto eram atualizadas pelos responsáveis dos países no mecanismo, ficando a cargo de cada país o acompanhamento e atualização do andamento de suas obras no site.

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Sistema de Informação de Projetos (SIP) da IIRSA.

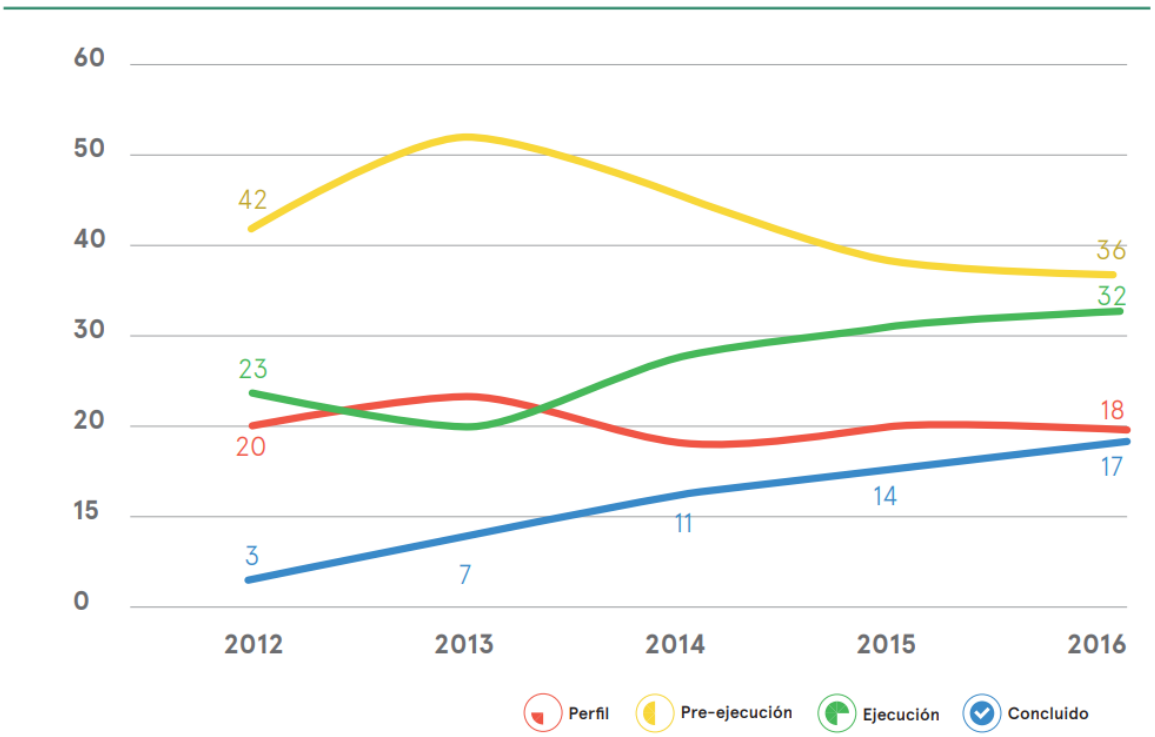
É importante destacar que a continuidade da Carteira de Projetos não foi reflexo exclusivo da nova institucionalidade criada com a Unasul, mas também da continuidade do diálogo, estudos, apoio técnico, concertação política e econômica entre os países e dos países com os agentes das instituições multilaterais do CCT ao longo do tempo. Como ilustração dessa continuidade, destaca-se que, das 127 obras concluídas entre 2011 e 2018, "[...] pelo menos 26 foram iniciadas antes de 2011, ou seja, parte dos resultados obtidos pelo COSIPLAN é, na realidade, reflexo da continuação do exercício e evolução da IIRSA" (Neves, 2019, p. 158).

Ademais, desde 2014, diante do crescente contexto de instabilidades, crises e mudanças, a IIRSA/COSIPLAN apresentou seus principais avanços, em termos de obras concretizadas e atração de investimentos por país. Como ilustrado acima, 2014 e 2017 foram os anos de maior concretização de obras e, consequentemente, de investimento em infraestrutura no subcontinente através da Carteira IIRSA/COSIPLAN, com mais de US$7 bilhões e US$2,5 bilhões investidos, respectivamente.

Nessa dinâmica continuada, a Agenda Prioritária de Integração (API), que substituiu a AIC, apresentou também maiores avanços – ainda que moderados – em comparação ao período anterior. Dos 31 projetos estruturados e 88 projetos individuais (da agenda estabelecida em 2011[135]), 17 foram concluídos até 2016.

[135] Ao longo dos anos a API teve a inclusão de mais projetos pelos países-membros, tendo em sua última carteira de 2017, 42 projetos estruturados e 103 projetos individuais.

Imagem 7 – Evolução da API entre 2012 e 2016 por etapa dos projetos



Fonte: COSIPLAN (2017)

Já no âmbito dos países, comparando os períodos, os investimentos nas obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN chegaram a triplicar. Como exemplo, levando em consideração o PIB dos países sul-americanos, a Bolívia, que não teve nenhum projeto concluído até 2010, teve investido, através da Carteira de Projetos do COSIPLAN, 3.10% do seu PIB em infraestrutura entre 2011 e 2017. Outro país que teve maior atração de investimentos em infraestrutura no período COSIPLAN foi o Paraguai, que entre 2000-2010 havia investido apenas 0,42% do seu PIB em obras da carteira regional e, no período subsequente, investiu 2,.0% de seu PIB em infraestrutura através das obras identificadas pela iniciativa regional (Tabela 2).

Tabela 2 – Porcentagem dos Investimentos nas Obras Concluídas da Carteira IIRSA/COSIPLAN em comparação com os PIBs dos Países Sul-Americanos (2000-2010; 2011-2017)

Países	% Investimento IIRSA/ PIB (2000-2010)	% Investimento IIRSA / PIB (2011-2017)
Colômbia	0,03	0,29
Chile	0,10	0,83
Uruguai	0,00	0,95
Equador	0,47	0,62
Argentina	0,66	0,82
Brasil	0,27	1,30
Bolívia	0,00	3,10
Paraguai	0,42	2,70
Peru	2,86	0,77

Fonte: Neves (2019, p. 218).

Entretanto, desde o desmantelamento da Unasul, o site da IIRSA – apesar de manter-se ativo pelo BID-INTAL - não foi mais atualizado pelos responsáveis dos países sul-americanos. A ausência de um espaço de concertação multilateral, diálogo e cooperação regional, ainda que tenha paralisado a continuidade de muitas das obras nos primeiros anos subsequentes a 2017, não trouxe fim aos esforços iniciados nos anos 2000.

Pouco antes da última reunião realizada em Dezembro de 2017, em entrevista com o Ing. Pablo Genta (2017), o representante uruguaio nos comentou que, devido à capacidade técnica da IIRSA, do trabalho desenvolvido desde os anos 2000, assim como do avanço que o COSIPLAN teve com o trabalho conjunto com a Secretaria IIRSA, era possível que o mecanismo

> [...] *continue cuando todavía no sé lo que está pasando con los otros consejos de UNASUR, y como tú me comentabas, es parte una consolidación de un proceso, que más allá, cuál sea la suerte de UNASUR, el proceso de tener un ámbito de planificación conjunta de integración de infraestructura va a continuar con estos u otros nombres* (Genta, 2017, s.p. grifo nosso).

4. 3. 1 Resiliência e continuidade: por que a Carteira de Projetos IIRSA/COSIPLAN continua avançando?

Através de um levantamento empírico (realizado entre fev/2020 e jan/2023) - em jornais, sites ministeriais e sites das instituições de financiamento das obras em questão -

identificou-se que muitos dos projetos da Carteira IIRSA/COSIPLAN tiveram continuidade, com obras concluídas até dezembro de 2022 e outros que, ainda em 2023 continuavam em andamento. Tal avanço se deu, em parte, em decorrência dos interesses e ação dos atores nacionais - discutidos no segundo capítulo –, de investimentos externos advindos de atores extrarregionais - discutido no próximo capítulo -, e através da continuação da institucionalidade formada com o CCT diante do apoio das multilaterais regionais.

Em primeiro lugar, vale destacar que ao avaliar o Sistema de Informação de Projetos (SIP) do site da IIRSA, até início de 2018 constavam 165 projetos em execução, 83 projetos na etapa de perfil e 154 projetos em pré-execução. Foram selecionados os projetos já em execução para avaliar sua continuidade e/ou paralisação após o fim da Unasul. Dos 165 projetos em andamento, 50 foram concluídos entre 2018 e janeiro/2023[136], 82 continuam em execução, 20 encontram-se paralisados e não foi possível encontrar informação sobre 13 projetos.

Tabela 3 – Status das Obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN 'Em execução' entre 2018 e jan./2023

Status	Quantidade de Obras
Concluída	50
Em andamento	82
Paralisada	20
Sem informação	13

Fonte: elaboração própria.

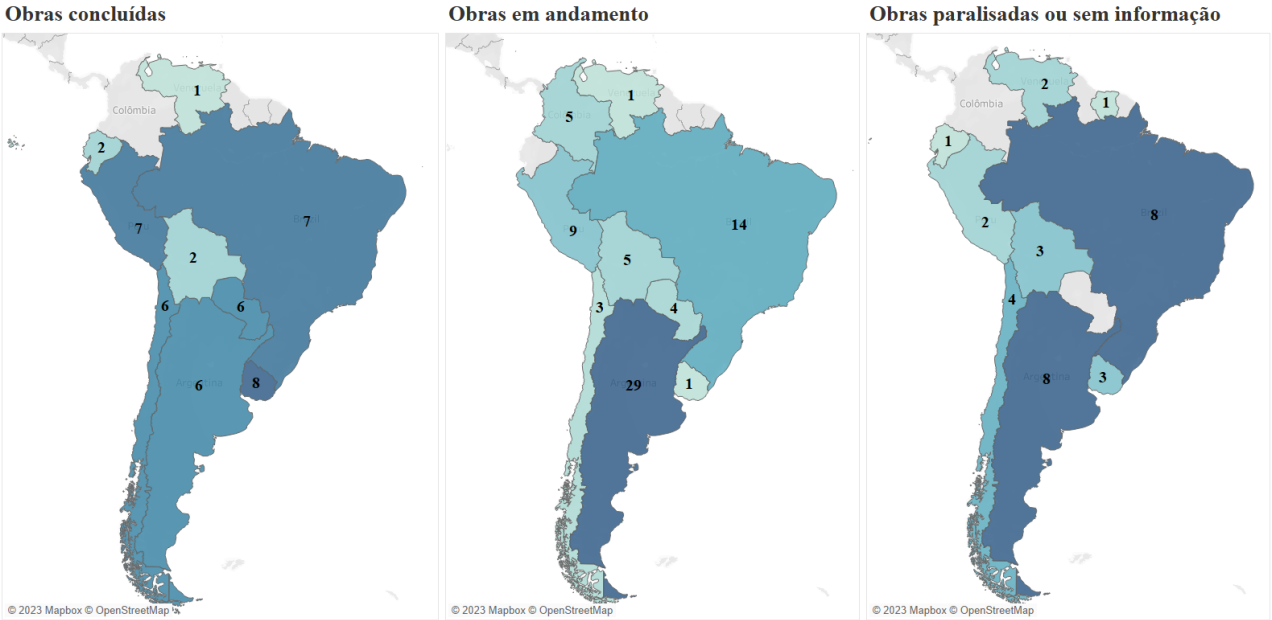
Por sua vez, é interessante observar com maior detalhamento a divisão das obras e seus status por país. As obras concluídas entre 2018 e jan./2023 se apresentam simetricamente distribuídas no subcontinente, com exceção da Venezuela - que apresenta apenas uma obra concluída no período -, além de Guiana, Colômbia e Suriname, sem nenhuma obra da Carteira IIRSA/COSIPLAN concluída no período. Já as obras ainda em execução da Carteira regional, destacam-se nas principais economias da região, Brasil e Argentina, com 14 e 29 projetos em

[136] Data da última atualização da análise do avanço dos projetos - visto o recorte temporal deste trabalho (2014-2022).

andamento, respectivamente. No entanto, ficam de fora desse avanço positivo: Equador e Suriname (Imagem 8).

É interessante notar que, a partir de uma visualização geolocalizada, como os países sul-americanos puderam avançar com as obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN. Porém, mais interessante ainda é poder visualizar o impacto dos processos nacionais e regionais nas obras paralisadas e sem informação, tendo nos principais países da região, que também se destacam por seus problemas internos (corrupção, crises político-econômicas), maior número de obras descontinuadas ou embargadas.

Imagem 8 – Obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN por status (concluída, em andamento, paralisadas ou sem informação) entre 2018 e jan./2023



Fonte: elaboração própria.

Nesta representação ficaram de fora as obras binacionais e multilaterais continuadas e/ou concluídas, sendo importante mencioná-las. Foram no total cinco obras binacionais concluídas. Em andamento estão dez obras binacionais e uma multinacional, além de uma obra binacional paralisada entre Peru e Equador (Tabela 4).

Tabela 4 – Obras da Carteira IIRSA/COSIPLAN bi ou multinacionais 'em execução' até 2018, por status

Nome do Projeto (em espanhol)	Países	Fontes de Financiamento (prevista na carteira)	Status (jan./2023)
Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Desaguadero	Bolívia e Peru	BID e Tesouro Nacional	Concluída
Interconexión eléctrica entre Uruguay y Brasil	Brasil e Uruguai	CAF, Tesouro Nacional e FOCEM	Concluída
Implementación del sistema de control integrado Santa Rosa – Chacalluta	Chile e Peru	Tesouro Nacional	Concluída
Construcción del Puente Tienditas	Colômbia e Venezuela	CAF e Tesouro Nacional	Concluída
Construcción del Paso de Frontera Tienditas	Colômbia e Venezuela	Tesouro Nacional	Concluída
Mejoramiento del acceso al Paso Hua Hum	Argentina e Chile	Tesouro Nacional	Em andamento
Mejoramiento del Puente Posadas – Encarnación (Puente San Roque González de la Santa Cruz)	Argentina e Paraguai	Tesouro Nacional	Em andamento
Proyecto binacional mejoramiento de la navegabilidad en el Río Uruguay	Argentina e Uruguai	Tesouro Nacional	Em andamento
Integración Vial Tacna – La Paz, Tramo Tacna – Collpa	Bolívia e Peru	Tesouro Nacional	Em andamento
Mejoramiento de la carretera Georgetown – Albina, Carretera de Macapá a Oyapock: Tramo Ferreira Gomes – Oyapock	Brasil, Guiana e Suriname	BID, União Europeia e Tesouro Nacional	Em andamento
Rehabilitación de la carretera Caracas – Manaos	Brasil e Venezuela	Tesouro Nacional	Em andamento
Proyecto La Espriella – Río Mataje incluye Puente sobre Río Mataje	Colômbia e Equador	Tesouro Nacional	Em andamento
Construcción de la línea de interconexión eléctrica a 34.5KV entre San Fernando de Atabapo (Venezuela) e Inírida Departamento de Guainia (Colombia)	Colômbia e Venezuela	Tesouro Nacional	Em andamento
Pavimentación Vilcamba - Puente de Integración – Jaén	Equador e Peru	CAF e Tesouro Nacional	Em andamento
Interconexión Eléctrica Ecuador – Perú	Equador e Peru	Tesouro Nacional	Em andamento
Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Eje Vial Nº3 Sullana - Macará - Loja	Equador e Peru	Tesouro Nacional	Em andamento
Centro Binacional de Atención de Frontera (CEBAF) Río Mataje	Colômbia e Equador	Tesouro Nacional	Parada

Fonte: elaboração própria.

Das obras concluídas vale mencionar que o Centro Binacional de Atenção de Fronteira (CEBAF) Desaguadero, inaugurado em abril de 2018 entre a Bolívia e o Peru, deixou de funcionar desde dezembro de 2022 devido às paralisações nacionais no Peru frente às instabilidades políticas que o país enfrenta (Abi, 2022)[137]. Por sua vez, na fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, a ponte e o passo de fronteira *Tienditas*, que foi concluído antes mesmo do desmantelamento da Unasul (ainda que não constasse na Carteira da IIRSA/COSIPLAN como concluída), nunca foram inaugurados. Em 2019 as autoridades venezuelanas bloquearam a passagem com containers frente ao reconhecimento da oposição de Guaidó como presidente interino do país, buscando conter a chegada de ajuda humanitária de seu vizinho, vista como tentativa de invasão (Infobae, 2023). Por sua vez, após anos fechada, a passagem fronteiriça foi reaberta dia 2 de janeiro de 2023.

No âmbito das obras em andamento, muitas tiveram o apoio das instituições multilaterais regionais como o BID, a CAF e até mesmo o Focem. Em alguns casos, como o da reabilitação e melhoria da rodovia entre Lima - Canta e Unish, no Peru, viu-se a coordenação de financiamento entre o BID e o governo Chinês. Esse corredor rodoviário, além de fazer parte da carteira de projetos nacionais do Peru, está sendo executado pelo consórcio *China Road and Bridge Corporation*, com empréstimos acordados entre o governo peruano e o BID (Quinde, 2020).

Entre as obras em andamento, financiadas pelo Banco Interamericano, estão também a reabilitação da rota nacional nº 16, *Empalme*, na Argentina, e a construção da rodovia Guayaramerín - Riberalta / Yucumo - La Paz na Bolívia, que também conta com o financiamento da CAF e do governo chinês.

Vista a discussão prévia do nível nacional, vale também mencionar que grande parte das obras concluídas e em andamento da carteira IIRSA/COSIPLAN no Brasil são - dentro dos eixos de integração da IIRSA –, interligadas às obras do Corredor Bioceânico entre Argentina, Brasil, Chile e Paraguai.

Por último e não menos importante, as obras paralisadas e sem informação, em sua grande maioria, enfrentam cortes de recursos dentro do país, estão sob investigação por corrupção ou foram paralisadas devido a infrações sócio-ambientais. Entre estes, para cada caso, menciona-se o projeto hidroelétrico Chontal no Equador, que procura captar recursos

[137] As obras atualizadas, com detalhes sobre financiamento, valores, e links sobre as informações mais recentes foram disponibilizadas no repositório digital da pesquisa. Acesse em: <https://github.com/nevesbah/southamerica_regional_infrastructure>.

privados desde 2021 (Molina, 2021); a construção da BR-277 e do Tramo Norte do Rodoanel de São Paulo no Brasil, ambas paralisadas por estarem sob investigação na Lava Jato; e a construção da autopista Lima - Ricardo Palma no Peru, há mais de décadas sem ser concluída por vários motivos, dentre eles, o fato da rota passar pelo caminho inca *Qhapaq Ñam*, reconhecido em 2014 como patrimônio da humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (Proyecto Peruano, 2022).

Constata-se, portanto, a continuidade no andamento dos projetos da carteira IIRSA/COSIPLAN, avançando mesmo após o desmantelamento da Unasul em 2019, em um cenário de mudanças e instabilidades.

A partir da análise do nível regional, identificou-se que o CCT, através de sua estrutura, funcionamento e membros, foi um fator crucial para a manutenção do avanço da carteira de projetos da iniciativa nesse período. Tal agência se destaca, uma vez que o núcleo da IIRSA não deixou de prestar seus serviços e apoio técnico aos países sul-americanos em todo esse período de crise e estresse das relações e institucionalidades regionais.

Antes mesmo da paralisação da Unasul, os trabalhos dos três bancos diante dos avanços da iniciativa estiveram a todo o vapor, identificando novos eixos, se pensando novos conceitos e estratégias para o desenvolvimento de infraestrutura de maneira menos travada. Por parte dos funcionários do CCT e da Secretaria Técnica da IIRSA no BID INTAL não se esperava que a iniciativa terminasse naquele momento (Estévez, 2021).

Para aprofundar essa argumentação e antes de discutir o papel atual do BID, CAF e FONPLATA na nova agenda de obras de infraestrutura para a integração no continente, é importante apresentar a compreensão sobre o funcionamento e dinâmica de trabalho do CCT a partir das entrevistas realizadas.

4. 3. 1. 1 O fator CCT

O Diretor do BID-INTAL entre 2005-2013, Ricardo Carciofi, nos comentou que o processo da IIRSA teve os países como seus impulsores e responsáveis, por sua vez, a secretaria técnica, que foi estruturada pelos bancos, tinha várias funções, que levavam o processo adiante, "[...] *desde la logística hasta la organización de las reuniones y las agendas y monitorear los planes de trabajo*" (Carciofi, 2021). Através das tarefas técnicas, como estudos e análises de pré-factibilidade, os bancos proviam financiamento e, quando identificados os projetos, as instituições do CCT também poderiam atuar como financiadores

dos mesmos. Assim como nos comentou José Barbero - consultor e um dos responsáveis pelo estudo que deu origem à proposta da IIRSA - em entrevista,

> *IIRSA nunca hubiera sido lo que fuese sin el BID y sin la CAF. Incluso pusieron bastante plata en organizar todo, en identificar los corredores, en hacer reuniones, hubo una cantidad de cumbres presidenciales como no hubo nunca América Latina, vinculadas a la infraestructura* (Barbero, 2021).

Nesse sentido, os três bancos regionais, BID, CAF e FONPLATA, foram "[...] peças eficazes para a continuidade da agenda, a organização das atividades e brindar apoio ao diálogo entre os governos"[138] (Carciofi; Gayá, 2016, p. 30, tradução nossa). Tal participação pressupôs, em seu tempo, "[...] um compromisso regular e de longo prazo dos organismos financeiros regionais [...]"[139] (*ibid*.).

Nesse sentido, o papel que o BID, CAF e FONPLATA ocupavam, através do CCT, era o de mediar a coordenação entre os países, assim como nutrir o diálogo destes com o apoio técnico fornecido por eles. Além disso, "*jamás ninguno de estos organismos estará, ni estuvo antes, ni está hoy en condiciones de suplantar una decisión soberana*" (Taccone, 2021).

Dentro dessa funcionalidade de apoio, os bancos mantinham a estabilidade do processo, calcado, principalmente, no apoio do BID-INTAL que, em seu funcionamento, coordenava o trabalho das três instituições nesse âmbito (Marcondes, 2021).

Por sua vez, para manter tal agenda, cada instituição também criou "[...] fundos para a elaboração de projetos que se transformaram em um valioso instrumento para apoiar o processo de integração da América do Sul mediante a aplicação de fundos "brandos" à realização de estudos" (Iirsa, 2011, p. 117), além de ser um instrumento essencial para poder avançar na integração física sul-americana (Marcondes, 2021).

---

[138] No original: "[...] *una pieza eficaz para la continuidad de la agenda, la organización de las actividades y brindar apoyo al diálogo entre los gobiernos*" (Carciofi; Gayá, 2016, p. 30).
[139] No original: "[...] *un compromiso regular y de largo plazo de los organismos financieros regionales*" (*ibid*.).

Quadro 3 - Fundos de apoio aos pré-investimentos dos órgãos regionais (em milhares de US$)

INSTITUIÇÃO E FUNDO ESPECÍFICO	COOPERAÇÕES TÉCNICAS APROVADAS [a/]		
	Número de operações	Custo total	Montante do fundo
BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (FIRII)	15	17.243	12.618
CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (PROINFRA -FAT)	15	11.515	4.572
FONPLATA (FONDEPRO) [b/]	5	4.031	3.327

Fonte: IIRSA (2011, p. 117).

O trabalho do CCT também se destacou na medida em que reforçou o olhar para dentro da região, focado nos eixos de integração estabelecidos através da IIRSA. Muitas vezes surgiam projetos por fora da carteira IIRSA/COSIPLAN, que não estavam inseridos na lógica integracionista. Por sua vez, "[...] o CTT, nesse sentido, teve um papel muito importante de tentar sempre ciscar para dentro, ou seja, unir os países em torno de ideias e projetos [regionais...]" (Marcondes, 2021).

Diante das descontinuidades, reflexo do funcionamento do setor público e das mudanças de governos nos países sul-americanos, principalmente a partir do período COSIPLAN, o foro técnico IIRSA "[...] na realidade era quem gerava algum produto para o COSIPLAN [...] Ou seja, o COSIPLAN nessa área era totalmente tributário e dependente do funcionamento do fórum IIRSA, que era onde gerava informação, material interessante" (Marcondes, 2021).

Ao dialogar constantemente com os países, o CCT, assim como a Secretaria Técnica da IIRSA, a cargo do BID-INTAL, ao acompanharem o processo regional, apoiavam todo seu trabalho, assim como suas alternâncias - na medida em que as presidências pró-tempores mudavam e era necessário todo um apoio das instituições multilaterais para realizar tal transição e haver continuidade nos trabalhos e agendas desenvolvidas. Participando desse diálogo constante com as contrapartes dos bancos, Estévez (2021) nos comentou que havia também a incorporação da participação de atores locais e equipes subnacionais para os trabalhos técnicos, facilitando a realização de muitas das tarefas incumbidas ao processo estabelecido.

Ao compreender a importância e trabalho do CCT, a partir de uma perspectiva interna - daqueles que estiveram trabalhando nesse processo –, destaca-se também que as atividades das instituições multilaterais resultaram na criação e manutenção da memória histórica da iniciativa (Molina, 2021), que, ao contrário da Unasul, permanece ativa até os dias de hoje.

Houve, portanto, desde a criação da IIRSA, confiança dos países sul-americanos nos trabalhos e no apoio técnico que seriam brindados pelo BID, CAF e Fonplata como atores intermediários no processo. Ao ter nessas instituições um "braço de apoio técnico", com representatividade em todos os países, gerou-se tal confiança (Molina, 2021).

Ao dividir recursos, coordenar ações e dialogar, não somente no âmbito técnico como também no político, os bancos mantiveram o funcionamento da iniciativa. Por sua vez, este trabalho resultou de uma demanda perene para avançar em infraestrutura. Demanda esta que se ampliou diante das crises e mudanças já mencionadas, nas quais os governos regionais (no nível presidencial) dirigiam cada vez menos esforços para supri-las. Nesse aspecto, "[...] a agenda começou a ficar um pouco mais em piloto automático e nós sempre mantivemos a maquinaria funcionando" (Molina, 2021).

Somado às preferências, demandas e pressão por sua continuidade por parte dos atores subnacionais e nacionais sul-americanos, assim como de atores extrarregionais, a Carteira de Projetos da IIRSA/COSIPLAN avançou apoiada na continuidade e no comprometimento que se estabeleceu ao longo do tempo através do apoio técnico e financeiro das multilaterais presentes no processo desde os anos 2000. O apoio e o trabalho desenvolvidos, por sua vez, transladaram-se a uma iniciativa própria, sem a participação direta dos países, como ocorria na IIRSA ou no COSIPLAN, incorporando, agora, também a totalidade de países da América Latina e do Caribe em sua agenda.

4. 3. 1. 2 A Aliança para a Integração e Desenvolvimento da América Latina e o Caribe (ILAT)

Em meados de 2020, BID, CAF e FONPLATA anunciaram a criação da Aliança para a Integração e Desenvolvimento da América Latina e o Caribe (ILAT). Em seu site <alianzailat.org>, destacam-se cinco missões para seu trabalho na região: 1. promover a integração das economias da América Latina e do Caribe através da implementação de projetos de infraestrutura de qualidade, eficientes, inovadores e sustentáveis; 2. promover o desenvolvimento sustentável através de projetos de energia, integração fronteiriça,

telecomunicações, transporte e logística, que contribuam na melhoria da qualidade de vida dos habitantes da região; 3. apoiar técnica e financeiramente programas de integração e desenvolvimento binacional e/ou multilateral, com altos níveis de qualidade, inovação, impacto e transparência; 4. produzir conhecimento e tecnologia aplicada aos projetos de integração; e 5. fomentar a cooperação Sul-Sul e gerar espaços de diálogo e apoio entre os governos, vinculando ao setor público e privado (Ilat, 2023, grifo nosso).

Visando a ser "[...] o principal espaço de trabalho entre organismos multilaterais e países em torno da infraestrutura de integração envolvendo a participação de especialistas setoriais, governos, academia, setor privado e a sociedade civil" (Ilat, 2023), a Aliança ILAT apresentou, até 2022, uma carteira com 53 projetos, sendo, alguns destes, obras continuadas da agenda IIRSA/COSIPLAN.

Desde o BID-INTAL, Ignacio Manuel Estévez (2021) nos comenta que o BID, a CAF e o FONPLATA deram continuidade ao trabalho do CCT, aproveitando tudo o que vinha sendo feito até então, inclusive ao manter o site da IIRSA/COSIPLAN ativo, como memória institucional.

> *La idea es no perder, quizás, ese espacio que habían logrado en las instituciones de diálogo con los países y de interacción entre los países para el proyecto de integración. Ser mucho más, quizás, proactivos en qué tipo de proyectos se apoyan, o se acompañan y quizás también ser un poco más selectivos, sobre todo considerando la experiencia que tienen las tres instituciones en la formulación, financiamiento e implementación de proyectos. Entonces en eso estamos. La idea es contribuir con conocimiento, con avanzar en estudios*. (Estévez, 2021).

Na visão das três instituições, há um "[...] *espacio muy grande de necesidades para avanzar en la integración y que por sí solas a veces tiene poco sentido, en algunos aspectos, hacerlo de manera separada*" (Estévez, 2021). Por isso, unir esforços através da Aliança possibilita ao BID, CAF e Fonplata trabalhar em programas de integração através do conhecimento técnico aplicado sobre infraestrutura, estabelecido a partir de todos seus esforços desde os anos 2000.

Dessa maneira, a Aliança ILAT busca "[...] *poner a disposición de los países herramientas, o metodologías, o cuestiones que aporten a que los países puedan coordinar mejor el desarrollo de su infraestructura de su programa de integración*" (*ibid.*). Por sua vez, e com base na experiência que se teve com o CCT e, posteriormente, com o Foro Técnico IIRSA no COSIPLAN, as instituições buscam ter maior autonomia "[...] *y no depender de una institucionalidad de los países, para que no pase como pasó con COSIPLAN*" (Estévez, 2021, grifo nosso).

Tal problemática em relação à busca por maior autonomia reflete a dinâmica e o funcionamento dos bancos, visto que os países-membros são "donos" dos bancos e, na dinâmica do COSIPLAN, o BID e a CAF tinham seis de seus países-membros no COSIPLAN que suspenderam sua participação, já no Fonplata, "[...] *la mitad de sus países querían seguir en COSIPLAN, la otra mitad no*" (*ibid.*). Busca-se, portanto, se afastar das questões políticas e cujas mudanças e crises impactam em seu funcionamento, para prover uma institucionalidade focada em apoiar os países no desenvolvimento e melhoria de suas infraestruturas de maneira coordenada (Estévez, 2021).

Assim como também destacou Molina (2021), em entrevista, o espaço que os três bancos ocupavam como facilitador de projetos específicos através da IIRSA/COSIPLAN, continuou sendo demandado.

> Então a ILAT surgiu porque, quando o COSIPLAN foi suspenso, ainda tinha várias linhas de diálogo abertas em referência a programas específicos ou iniciativas específicas, e os países ainda estavam perguntando e não queriam perder esse diálogo, queriam manter esse contato com esse país, queriam manter esse apoio técnico e financeiro do Banco. Então, de forma uni ou bilateral continuamos a apoiar determinadas iniciativas, mas aí pensamos, por que não oferecer isso de maneira coordenada com as três instituições? (Molina, 2021).

A partir da perspectiva de trabalho e contribuição da CAF, Rafael Farromeque - consultor internacional de transporte e logística do BID entre 2006 e 2013, e especialista sênior da vice-presidência de infraestrutura da CAF desde 2013 - apontou que ao serem impactados pela crise da Unasul, com a perda de interlocução entre os bancos e os países sul-americanos, BID, CAF e FONPLATA levaram a cabo um acordo para a manutenção de uma institucionalidade para os temas de integração física.

Como organismos multilaterais, cujos mandantes são os governos regionais, buscaram dar continuidade e preservar os princípios essenciais da integração da infraestrutura, através da criação do ILAT, ampliando agora o próprio alcance da iniciativa, integrando a Mesoamérica e o Caribe. Tal esforço representou a disposição desses organismos em "[...] *apoyar todas las iniciativas de integración que tengan los países, hasta que exista o se recomponga alguna institucionalidad que tenga legitimidad, y por qué no, una institucionalidad que pueda impulsar la integración física de toda la América Latina y el Caribe*" (Farromeque, 2021).

A constituição do ILAT, assim como discorreu Farromeque (2021), se deu da seguinte maneira: a partir de análise e estudo realizados pelos três bancos, solicitou-se a um consultor a realização de um balanço em três escalas: 1. o processo de integração de infraestrutura na

América do Sul; 2. a construção da carteira de projetos IIRSA/COSIPLAN; e 3. a implantação dos resultados obtidos. A partir dessa avaliação os bancos produziram um informe - ainda não disponível - apontando "[...] *las debilidades del proceso, los aciertos y cuáles son nuestros nuevos desafíos* [...]" (Farromeque, 2021).

Ao identificar os desafios para o desenvolvimento de integração física na região, assim como as necessidades existentes, a aliança foi formada para que se pudesse estruturar uma agenda que buscasse responder a tais demandas, sem deixar de considerar os êxitos e fracassos do processo regional da IIRSA e do COSIPLAN. Entre as conclusões que se chegou, entendeu-se que "[...] *la integración física vista como pura interconexión de redes, no es suficiente"* (Farromeque, 2021). Dessa maneira, Farromeque (2021) apontou que a CAF propõe uma mudança de paradigma "[...] *que englobe, de manera sistémica y simultánea, todos los elementos relacionados con la integración física y la funcionalidad de la infraestructura"*. (*ibid*.).

O que se defende nessa nova visão, que compartilha Farromeque, é que não se trata de somente conectar os países fisicamente, mas sim assegurar elementos além da provisão de infraestrutura, como serviços, acesso à informações, digitalização e informatização de aduanas, assim como fortalecer a governança desse processo. Nessa nova visão, ressaltou-se a importância de não ver a infraestrutura como um fim em si mesma, mas como **um meio para a integração e o desenvolvimento regional** (Farromeque, 2021).

Dentro dessa nova proposta, entende-se a infraestrutura ligada a outros temas como o comércio, emprego, complementaridade produtiva, entre outros que não foram aprofundados nos processos regionais anteriores, não por não estarem na pauta dos mecanismos, mas porque "*los países mismos no quisieron profundizar en muchas cosas y prefirieron encaminarse rápidamente a la implementación de los proyectos* [...]" (*ibid*.).

Ao contrário da abrangência da carteira da IIRSA/COSIPLAN, com mais de 500 projetos em seu portfólio, a Aliança ILAT, apoia corredores logísticos de integração com uma escala mais reduzida de projetos, "[...] *que nos permita bajar a la implementación de manera más rápida y atender las problemáticas locales con mayor interés, sin que este interés se diluya en el interés de una integración mucho más amplia del Atlántico al Pacífico, por ejemplo*" (Farromeque, 2021).

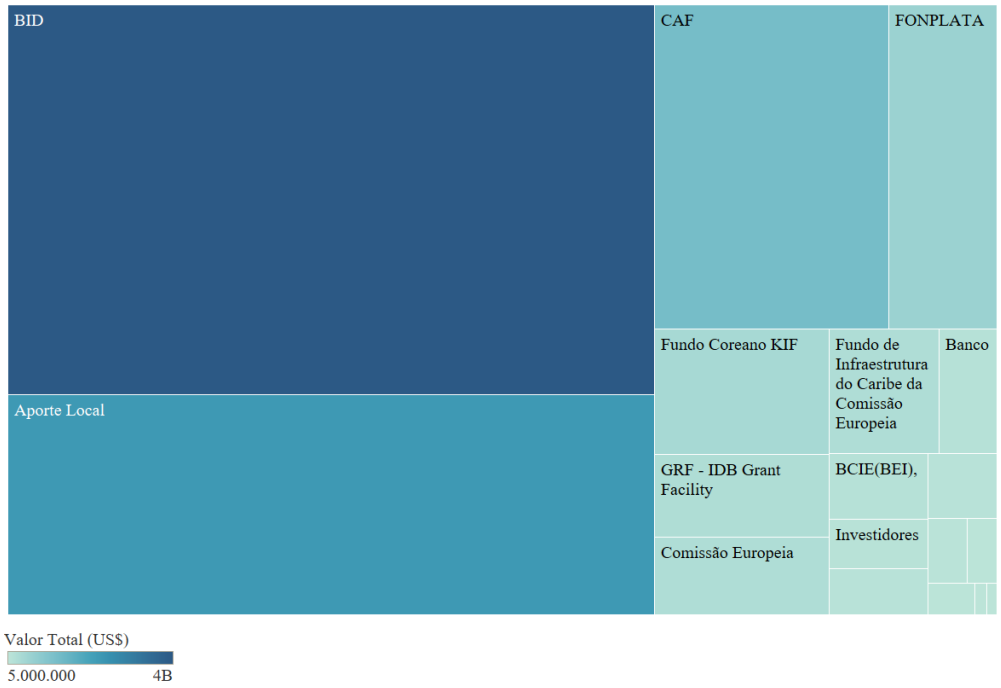
Nessa proposta, a CAF também conceitualiza os Âmbitos de Desenvolvimento Integral (ADI), definindo os elementos que configuram um corredor logístico de integração, que, por sua vez, guiam a identificação e financiamento dos projetos. Dentro dessa metodologia há cinco atributos chave: agilidade (para que a implementação dos projetos não

tarde a sair do papel, como se viu na IIRSA e no COSIPLAN); concreção (na priorização dos projetos que possam ser concretizados em um curto período de tempo); impacto (considerando efeitos multiplicadores potenciais com a realização dessa obra); sustentabilidade (na medida em que é necessário prezar pelo meio-ambiente); e participação (ampliando-se a governança nos temas de infraestrutura através da participação pública).

Tal aproximação e elementos que a CAF propõe dentro de sua participação na ILAT elencam também a necessidade de não olhar a integração somente como um processo de aproximação entre países, mas sim de uma aproximação e interconexão dentro dos territórios nacionais, visto que há muitos espaços produtivos não integrados no interior desses países (Farromeque, 2021). Vale mencionar também que para além do ILAT há uma aproximação dos bancos com a Aliança do Pacífico, o Prosul, o Sistema Econômico da América Latina e do Caribe (SELA), a CAN, o Mercosul, e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), continuando a prover assistência aos processos de integração regional, mesmo na ausência da Unasul.

Olhando para a carteira de projetos da Aliança ILAT, tem-se um total de 53 projetos, sendo, até fevereiro de 2023: 5 já concluídos, 39 em execução, 8 em pré-execução e um em etapa de perfil. Desses 53 projetos, estima-se que serão mais de US$8 bilhões investidos. Contando com os aportes financeiros do BID, da CAF e do FONPLATA, a Aliança ILAT conta também com o cofinanciamento de outras agências, entre elas o Banco Europeu de Desenvolvimento e a Comissão Europeia, a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) e o Fundo Coreano KIF (Imagem 9 e Quadro 4).

Imagem 9 - Fontes de financiamento das obras da Aliança ILAT



Fonte: elaboração própria com base nos dados de ILAT (2023)[140].

Quadro 4 - Fontes de financiamento das obras da Aliança ILAT, valores em destaque (US$)

Fonte de Investimento (Total)	
BID	3.921.500.000
Aporte Local	2.212.529.902
CAF	1.183.938.758
FONPLATA	545.114.064
Fundo Coreano KIF	340.000.000
GRF - IDB Grant Facility	225.000.000
Fundo de Infraestrutura do Caribe da Comissão Europeia	212.000.000
Comissão Europeia	212.000.000
Banco Europeu de Desenvolvimento	111.650.000
BCIE(BEI), BANCOMEXT	100.000.000
Investidores	76.500.000
Governo	70.000.000
Agência de Cooperação Internacional do Japão - JICA	70.000.000
Mecanismo de Alavancagem de Recursos Não Reembolsáveis	39.694.000
OFID: Fundo OPEP para o Desenvolvimento Internacional	30.000.000
CAF, BCIE, Davivienda, Otros	23.190.000
OFNAC Agência de Aviação Civil	6.000.000
Programa de Promoção de Energia Renovável em Países de Baixa Renda	5.000.000

Fonte: elaboração própria com base nos dados de ILAT (2023).

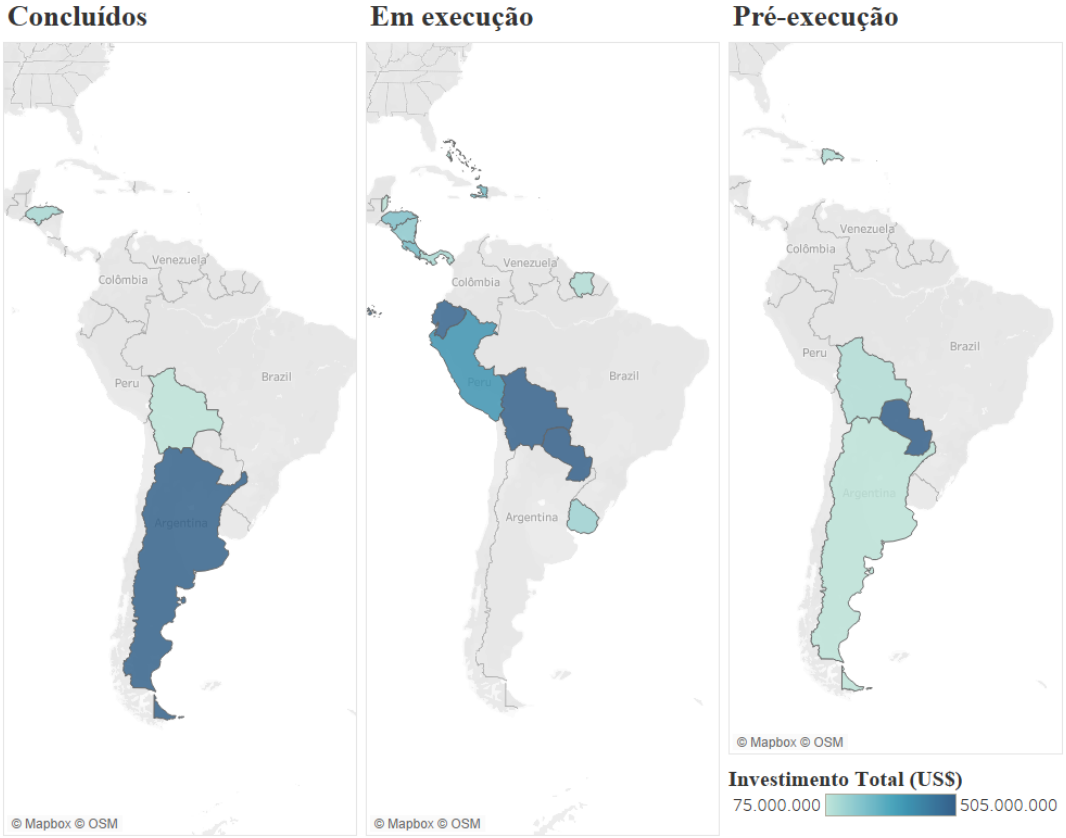
[140] No site da Aliança ILAT foi possível consultar as fichas técnicas de cada obra, contendo os dados sobre seu financiamento, etapa, objetivo, além dos responsáveis por seu acompanhamento. Tal consulta data de 16 de Fevereiro de 2023, visto que após tal data pode haver tido algum andamento nas obras em execução.

À parte dos aportes locais, destacam-se os organismos multilaterais que coordenam tal iniciativa, o BID, a CAF e o FONPLATA, respectivamente.

Por sua vez, ao abranger a Mesoamérica e os países do Caribe, novos países foram incluídos nessa agenda de integração da infraestrutura na região, entre eles Belize, Costa Rica, Honduras, Haiti, República Dominicana e Nicarágua.

Das cinco obras concluídas, duas foram na Argentina, ambas correlacionadas às obras em andamento da Carteira IIRSA/COSIPLAN, especificamente na Rota Nacional nº 40, e de reativação e melhora da Ferrovia de Cargas Belgrano no país. Das obras em andamento, destacam-se Bolívia (10 obras), Paraguai (5 obras) e Equador (5 obras), com um investimento total de: US$835.913.967,0; US$849.081.151,00 e US$806.844.000,00, respectivamente. Das 8 obras em pré-execução, estão: Paraguai (4), Bolívia (2), Argentina (1) e República Dominicana (1) e, por fim, a única obra em etapa de estudos (perfil) é o projeto de interconexão elétrica entre Equador e Peru, com um montante de investimento previsto de US$280 milhões, a ser financiado pelo BID e por fontes locais dos dois países.

Imagem 10 - Obras da Carteira ILAT, por status (concluída, em execução e pré-execução) e valor total de financiamento (US$)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de ILAT (2023).

Vale mencionar que a carteira ILAT também possui sete obras bi e multinacionais sendo executadas, listadas abaixo (Tabela 5).

Tabela 5 - Obras bi ou multilaterais da Carteira ILAT

Nome da Obra (em espanhol)	Países	Status	Investimento Total (US$)
Programa de Desarrollo de Complejos Fronterizos	Argentina; Bolívia; Paraguai e Brasil	Em execução	$46.000.000,00
Programa de desarrollo e integración de la región de Salto Grande	Argentina; Uruguai	Em execução	$50.000.000,00
Rehabilitación de Central Hidroeléctrica Binacional Salto Grande	Argentina; Uruguai	Em execução	$80.000.000,00
Primera Operación Ampliación de Capacidad y Mejoras de Seguridad en los Accesos al Paso Cristo Redentor	Argentina; Chile	Em execução	$215.000.000,00
Proyecto Interconexión Ecuador – Perú	Equador; Peru	Perfil	$280.000.000,00
Sistema de Transmisión Regional SIEPAC	Guatemala; El Salvador; Honduras; Nicaragua; Costa Rica e Panama	Concluído	$505.000.000,00
Segunda Etapa de Ampliación de Capacidad y Mejoras de Seguridad en los accesos al Paso Cristo Redentor	Argentina-Chile	Em execução	$531.900.000,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados de ILAT (2023).

Trabalhando a partir de três grandes eixos, a ILAT tem como base de seus trabalhos: 1. projetos de integração; 2. investimentos em conhecimento e inovação tecnológica para a integração; e 3. o apoio à iniciativas de integração existentes tanto no nível bi, como multinacional. Farromeque (2021) detalhou tais eixos em entrevista. Em primeiro lugar, a

expectativa que se tem quanto aos projetos de integração é o de apoiá-los "[...] *a lo largo de todo su ciclo de vida, desde la conceptualización, perfil, prefactibilidad, factibilidad, implementación, operación, mantenimiento, y apoyar no solo la implementación, sino la generación de beneficios a partir de proyectos de integración*" (Farromeque, 2021).

Em segundo lugar, ao investir em ciência e tecnologia, os organismos multilaterais, através do ILAT, buscam "[...] *producir investigación, análisis actuales sobre los desafíos de la integración y atender necesidades de análisis e investigación muy concretas [... para poder] publicar, anualmente, un análisis de cuál es el estado del arte de la integración regional en América del Sur* [...]" (Farromeque, 2021).

E, em terceiro lugar, apoiar ou levar a cabo as iniciativas de integração já existentes na região, por exemplo, obras relacionadas aos acordos para a integração fronteiriça firmados entre Argentina e Chile, assim como obras relacionadas ao corredor de integração entre Brasil e o Norte do Chile através do eixo do Mercosul. Assim como apontaram os diversos atores entrevistados, o trabalho do BID, CAF e FONPLATA continuou através do apoio nas demandas que se apresentaram nesses três eixos supracitados, não somente através dos fundos de cooperação técnica, mas também através do financiamento de projetos. Em outras palavras, ainda que não haja uma institucionalidade regional, estável e permanente, na qual se possa canalizar o apoio desses organismos financeiros à integração regional, encontrou-se outras maneiras para assim fazê-lo (Farromeque, 2021).

4. 4 Quais elementos resultam em maior resiliência ou vulnerabilidade das instituições sul-americanas à crise regional?

No nível nacional, viu-se que a resiliência dos mecanismos e iniciativas regionais dependeu do interesse e da pressão dos atores nacionais (sejam eles do Executivo, Legislativo, ou representantes dos Grupos de Interesse) dos países sul-americanos. Por sua vez, o que garantiu a continuidade desses processos no nível regional?

Considerando as configurações das instituições sul-americanas criadas nos anos 2000, as dinâmicas específicas das iniciativas para o desenvolvimento de infraestrutura, assim como os elementos de crise e mudança que estressaram o regionalismo e os mecanismos regionais presentes, quais características institucionais garantem maior resiliência ou representam maior vulnerabilidade para as instituições Sul-Americanas diante deste cenário?

Apesar do regionalismo estar “sob pressão", há "[...] elementos de resiliência contrabalanceando tendências centrífugas de desintegração"[141] (Nolte; Weiffen, 2020, p.7, tradução nossa). Tais elementos estão relacionados às características do processo, sua trajetória, sua institucionalidade e os atores de interesse por trás dele - elementos que co-constituem o processo causal dos ciclos de regionalismo na América do Sul. Sendo assim, ainda que os fatores de estresse possam enfraquecer a cooperação e a integração regional, eles também têm o potencial de impulsionar novos esforços nesses marcos.

Dessa maneira, o alcance e o impacto desses fatores de pressão no regionalismo estão constrangidos pela capacidade de uma instituição regional em lidar com o estresse ou, como já apontado, pela capacidade de cada mecanismo em responder às novas demandas e expectativas dos atores presentes.

No início desta tese apresentamos o modelo analítico do nível regional, composto pela caracterização das configurações institucionais das instituições regionais (antecedentes críticos) que determinam suas capacidades de resposta em contextos de mudanças e frente a novas demandas. Cabe aqui, analisar as instituições e iniciativas mencionadas, quanto às suas características e, assim, interpretar sua capacidade de responder ao período de crise e mudanças analisado (2014-2022).

Em primeiro lugar, foram consideradas as configurações das instituições sul-americanas dentro do período de tempo de 2014 a 2022, recorte temporal que caracteriza o contexto de estresse do regionalismo sul-americano, marcado por crises e mudanças político-econômicas na região. Em segundo lugar, se atribuiu às configurações ‘presente’ (+) ou ‘ausente’ (-) para categorizar a ausência ou presença desse elemento na estrutura e funcionamento de cada instituição regional nesse período. Há também a configuração +/- ou -/+, em cenários nos quais as configurações institucionais estiveram, em um primeiro momento, presentes ou ausentes e, posteriormente, inverteram-se (Tabela 6 - ver na página 218).

A Unasul, ao não priorizar as questões econômicas, enfocando no fortalecimento da América do Sul e de uma identidade sul-americana apoiada em uma lógica de convergência político-ideológica, ilustrou o problema da concentração de poder decisório nos representantes governamentais para que houvesse avanços nas pautas ali discutidas. Foi diante desse cenário de crises e mudanças, que os governos da Venezuela, Bolívia, Suriname e Equador bloquearam a candidatura do argentino José Octávio Bordón, resultando na ausência

[141] No original: “[...] *elements of resilience counterbalancing centrifugal tendencies of disintegration*". (Nolte; Weiffen, 2020, p. 7).

de um secretário-geral da Unasul desde 31 de janeiro de 2017. Nesse marco rompeu-se o estímulo para compor um espaço comum para a concertação e o diálogo político através do bloco.

Essa barreira, reflexo do fim da convergência política no continente, resultou também na paralisação das cúpulas anuais da Unasul. A baixa capacidade de ação e de manutenção do diálogo da estrutura da Unasul em um cenário no qual não estava mais presente o impulso dos governos sul-americanos, principalmente diante da ausência de uma liderança, fosse ela do Brasil ou da Venezuela, limitou sua capacidade de resposta para enfrentar as novas pressões e demandas emergentes dos atores sul-americanos.

Ainda assim, até 2017 a Unasul manteve uma burocracia especializada, assim como, através da sua estrutura em Quito, elaborava estudos e provia informações aos Estados sul-americanos sobre os diferentes temas de seus Conselhos (saúde, infraestrutura, educação, segurança, etc.). Entretanto, uma vez que as novas demandas não foram atendidas no curto prazo através da Unasul, visto que o bloco não tinha autonomia para atuar frente aos seus Estados membros, gerou-se uma percepção de insatisfação com o arranjo existente, levando à retração dos atores nacionais que apoiavam o bloco. Através da pressão pela suspensão e posterior saída dos países da Unasul, os atores nacionais, desacreditados na capacidade de ação da instituição, buscaram outros meios e instrumentos para alcançar seus interesses e atender suas demandas, resultando no desmantelamento da Unasul.

A ALBA foi um marco para o desenvolvimento nacional baseado na autonomia regional e cuja institucionalidade buscou romper com a dependência hegemônica aos Estados Unidos, incorporando atores sociais e focando no espaço regional como um espaço de produção e garantia de benefícios sociais e de participação cidadã. Entretanto, sua base institucional, cujo ator central para sua criação e sustentação era o governo venezuelano, dependia dos investimentos e aportes econômicos da Venezuela através da sua produção petrolífera.

Ou seja, ainda que não defendesse a flexibilidade e gradualidade de implementação de maneira direta - em comparação aos outros blocos regionais - a ALBA se constituiu como um bloco intergovernamental com grande dependência da liderança venezuelana, zelando pela soberania nacional e atrelada às demandas e capacidades econômicas desse país em sustentar o projeto regional estabelecido. Como já mencionado, em conjunto com o início da instabilidade política no país após a morte de Hugo Chávez em 2013, a Venezuela ainda enfrentou, em 2014, o colapso dos preços de petróleo no mercado global, impactando e

ampliando os problemas nacionais já existentes, principalmente na arena social e em sua capacidade política externa.

O colapso da capacidade econômica da Venezuela atrelado à produção de petróleo se tornou ainda mais crítico durante o governo de Maduro, que aprofundou seu discurso ideológico em prol da defesa do 'socialismo', resultando em deficiências no acesso a alimentos e medicamentos à população do país. Com a insatisfação popular, o governo foi gradualmente perdendo sua legitimidade que, por sua vez, resultou no crescente uso de violência e medidas anti-democráticas para conter tais descontentamentos e levantes.

Por sua vez, a deterioração da democracia na Venezuela, assim como o colapso na base econômica no país, refletiram na paralisação da ALBA. Com "[...] recursos escassos sendo, inevitavelmente, redirecionados para a arena doméstica, a organização não pôde mais usar seu músculo econômico para promover a participação regional, que enfraqueceu sua atratividade aos membros e não-membros do processo"[142] (Cusack, 2019, p. 195, tradução nossa).

Ademais, como reflexo da deterioração da imagem da Venezuela no Sistema Internacional, qualquer tipo de associação com o país implicava custos políticos, já que a ALBA era percebida como um projeto venezuelano. Como exemplo, Cusack (2019, p. 196, tradução nossa) cita que a Ilha de Santa Lucia, membro pleno da ALBA entrou no Grupo de Lima, refletindo "[...] o declínio da democracia venezuelana e indicando a profunda e ampla rejeição regional"[143] do projeto da ALBA.

Tal cenário refletiu, em primeiro lugar, a ausência de uma liderança que, por sua vez, impactou na legitimidade da ALBA em atuar em um cenário crítico, principalmente ao seu principal país, a Venezuela. Soma-se a isso a ausência de autonomia decisória e de burocracia especializada que respondesse às demandas e expectativas dos atores presentes, provendo informações e garantindo, através da promoção de diálogo - interrompida por um período - no comprometimento dos atores ao acordo regional. Viu-se, portanto, uma instituição incapaz de responder a um cenário de crise e instabilidade, vulnerável não somente ao contexto internacional, mas principalmente ao contexto interno de seus membros.

Ainda assim, a ALBA voltou a promover suas reuniões e um espaço de diálogo entre seus membros, garantindo - de certo modo - as expectativas dos atores presentes. Deste modo,

---

[142] No original: "*[...] with scarce resources inevitably being redirected to the domestic arena, the organisation can no longer use its economic muscle to promote regional participation, which undermines its attractiveness to members and non-members alike.*" (Cusack, 2019, p. 195).

[143] No original: "*That even a full ALBA member-state like St Lucia would join the Lima Group, which has repeatedly condemned Venezuela's democratic decline, is indicative of the depth and breadth of regional rejection*" (Cusack, 2019, p. 196).

ainda que paralisada por algum tempo, além de sua limitada capacidade de atuação na região, não foi descontinuada. Em outubro de 2022, a Aliança promoveu a 11ª Reunião do Conselho de Complementação da ALBA-TCP, impulsionando acordos no setor produtivo, além de contar com a participação dos ministros de economia de seus países-membros (Telesur, 2022).

Já a CELAC, como um mecanismo regional caracterizado por uma dinâmica intergovernamental de “diplomacia de cúpula" e pela forte atuação presidencial em definir a agenda comum de discussão (Quiliconi; Espinoza, 2017), com o fim da convergência político-ideológica presente nos anos 2000, se viu em uma encruzilhada marcada pela ausência de vontade política dos novos governos em manter os canais de diálogo estabelecidos através do bloco. Além das mudanças políticas, a crescente instabilidade nos países latino-americanos também estressou a dinâmica da CELAC.

Como reflexo da flexibilidade institucional da CELAC, ao mesmo tempo em que houve a paralisação do bloco em períodos de mudança, houve também um espaço para que houvesse uma reestruturação do mesmo por parte dos novos governos conservadores no poder. Ainda assim, tal reestruturação não ocorreu nos últimos anos, não se apresentando demandas para o início de um novo ciclo regional através da institucionalidade da CELAC. Dessa maneira, a CELAC continuou paralisada, demonstrando suas limitações principalmente diante da crise venezuelana.

Vale a pena notar que os espaços estabelecidos para o fortalecimento das relações transregionais com outros centros de poder na dinâmica internacional, como a União Europeia e a China, no marco das cúpulas UE-CELAC e China-CELAC também foram paralisados nos últimos anos, havendo anúncios para suas retomadas apenas em 2023.

A última cúpula da CELAC foi realizada em 2017, durante a presidência pró-tempore da República Dominicana. Entretanto, a piora do cenário regional e das crises políticas em curso resultaram na paralisação da realização das cúpulas nos anos subsequentes, rompendo-se a promoção do diálogo de maneira contínua entre os países. Um dos marcos dessa descontinuidade por parte dos novos governos latino-americanos se constituiu com a não realização da cúpula UE-CELAC, que estava prevista para 2017 em El Salvador. Por sua vez, tal cúpula tem previsão de ser retomada somente no segundo semestre de 2023, durante a presidência pró-tempore da Espanha na União Europeia.

A CELAC, como organismo regional, reproduz a característica do regionalismo sul-americano de baixo comprometimento de seus Estados-membros. Tal característica se torna evidente diante do próprio afastamento do governo brasileiro da CELAC a partir de 2016, com o governo de Michel Temer. A posteriori, durante o governo Bolsonaro em 2020 o

país pediu sua suspensão do bloco. Essa instabilidade na própria participação dos Estados na dinâmica regional impacta, em longo prazo, na percepção que os países têm sobre a efetividade do bloco diante de suas demandas e problemas no nível nacional, regional e internacional.

Ainda assim, vale apontar que, diante dos interesses dos atores governamentais e não-governamentais dos Estados latino-americanos, alguns desses espaços de diálogo e cooperação, estabelecidos através da CELAC, voltaram a estar presentes na agenda internacional da região diante da crise gerada pela pandemia do Covid-19 em 2020. Em 2021, impulsionado pelo governo de Manuel López Obrador, durante a presidência pró-tempore do México, realizou-se a VI Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da CELAC. Em conjunto com a CEPAL, os países-membros da CELAC aprovaram nesta retomada de suas relações "diretrizes e propostas para um plano de autossuficiência em saúde para a América Latina e o Caribe" (Cepal, 2021b), apontando uma possível retomada dos esforços no marco latino-americano.

É interessante destacar que os mesmos elementos de ausência se destacaram na ALBA, UNASUL e CELAC, tendo a CELAC retomado parte de sua atividade recentemente devido à abertura de sua agenda para concertação e diálogo transoceânicos. Tal agenda também garante parte do estímulo à manutenção sustentada de espaços de diálogo no caso do Mercosul, considerando as negociações com a União Europeia. Ainda assim, o colapso da Unasul demonstrou a centralidade desses espaços de diálogos para a garantia das expectativas dos atores envolvidos e, consequentemente, seu apoio e engajamento em sustentar a iniciativa frente a uma institucionalidade flexível, intergovernamental e cuja autonomia decisória é ausente em todos os casos.

Em contraste com a ALBA e a CELAC, a CAN já vinha enfrentando problemas e entraves antes mesmo da crise do regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico e das crises políticas e econômicas nos países da região. O aprofundamento da fragmentação institucional na América do Sul limitou a capacidade de agência da CAN, que foi impactada com a saída da Venezuela do bloco e entrada no Mercosul, assim como pela própria criação da ALBA e afastamento da Venezuela da região andina.

Para além do elemento de fragmentação, já no fim do *boom* das *commodities*, nos anos 2010, viu-se um estresse das economias andinas, levando a um processo de fragmentação e desintegração da CAN. "De maneira geral, as instituições não cumpriram com os objetivos do Pacto Andino ou da CAN. A ideia da supranacionalidade não foi colocada em prática e as

diferenças políticas e assimetrias econômicas permaneceram, gerando frustrações e sobreposição de acordos" (Carvalho; Senhoras, 2020, p. 85).

Ainda assim, contando com os países-membros que permaneceram na iniciativa (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru) o diálogo continuou. Mantiveram-se também os interesses compartilhados, a partir do apoio de outras instituições, como comentado no âmbito do apoio técnico e financeiro da CAF à Comunidade Andina e seus projetos. Nesse sentido, a legitimidade e certo papel de liderança de seus membros foram sustentados nos anos recentes. Ademais, a institucionalidade da CAN garantiu o funcionamento de sua burocracia e o provimento de informações demandadas pelos atores nacionais, governamentais e grupos de interesses dos países do bloco, ainda que avançando a passos pequenos.

No caso do Mercosul, no marco de seus 30 anos de existência e sob crescentes tensões entre seus membros, o bloco sofreu, a partir da percepção e reconsiderações políticas dos atores e governos presentes, pressões que resultaram em maior inatividade do bloco e uma crescente demanda pela sua reestruturação.

Diante das mudanças governamentais no período recente, se fortaleceram as pressões para o retrocesso do bloco a uma Área de Livre Comércio, principalmente advindo do governo brasileiro de Jair Bolsonaro, que refletiu na ausência de liderança do bloco por parte do Brasil. Ainda assim, o estresse da institucionalidade do Mercosul teve, até 2022, uma nova variável: o tensionamento e diminuição das relações diplomáticas e governamentais entre o eixo chave do Mercosul, Argentina-Brasil, resultando na diminuição da concertação e diálogo entre os países.

Foi durante a celebração dos 30 anos do Mercosul, no marco da 58ª Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum do Sul, no dia 7 de julho de 2021, que o bloco viu os resultados do estresse da sua institucionalidade. Na inauguração da presidência pró-tempore do Brasil no Mercosul, o governo Uruguaio pela primeira vez, desde a entrada em vigor da Tarifa Externa Comum (TEC) através do Protocolo de Ouro Preto em 1995, rompeu com seu compromisso de negociar acordos comerciais extrarregionais de maneira conjunta e sob uma dinâmica de consenso. Tencionou-se aqui a legitimidade da institucionalidade mercosulina em fazer com que seus membros cumpram com as normativas acordadas.

Apesar de ter sido o governo brasileiro a principal fonte de pressão pelo retrocesso do bloco a uma Área de Livre Comércio nos últimos anos, foi o Uruguai que tomou o primeiro passo e declarou - em comunicado oficial de imprensa pelo Ministério de Relações Exteriores uruguaio - que "começará a conversar com terceiros para negociar acordos comerciais extrazona, [... consistindo em] defender a modernização do bloco através de uma agenda de

negociações externas substantiva, ágil, dinâmica, flexível e permanente”[144] (Uruguay, 2021, p. 1, tradução nossa).

Apesar da TEC e das negociações comuns serem vistas, até então, pelos atores nacionais das menores economias do Mercosul - Paraguai e Uruguai - de maneira positiva, houve uma mudança na percepção desses atores em relação ao processo e, consequentemente, a geração de novas demandas que impulsionam por um novo momento daquele arranjo existente. Sendo assim, a nova “[...] posição do Uruguai reflete não apenas o crescente estresse regional diante dos cenários nacionais e internacionais, mas responde a erosão da confiança nas instituições [...]”[145] (Neves, 2021a, tradução nossa).

Entretanto, diante das demandas e pressão dos grupos de interesse dos países do bloco, principalmente os atores brasileiros - visto sua percepção de perdas enormes à indústria e mercado nacional caso o país deixasse o Mercosul - o bloco se manteve ativo, com reuniões periódicas, legitimado a agir nos temas comerciais e econômicos demandados no momento. Destaca-se aqui que o andamento do acordo Mercosul-União Europeia foi, neste período, um dos fatores centrais para a manutenção dos espaços de diálogo e do funcionamento da burocracia mercosulina, se comparado à Unasul.

Por fim, a IIRSA, como Foro Técnico do COSIPLAN, também encontrou-se, entre 2017-2022, desmantelada, vista a ausência de autonomia, de liderança, de um espaço de diálogo e concertação sustentado, e, principalmente, legitimidade - visto o fim do seu arcabouço institucional -, a Unasul. Ainda assim, os trabalhos técnicos providos pelas três instituições financeiras multilaterais da IIRSA (BID, CAF e Fonplata), assim como o diálogo e apoio técnico destas - ainda que bilateralmente - aos países, se manteve, mesmo diante da crise. Tal continuidade respondeu às demandas existentes dentro e entre os países sul-americanos, além de refletir a legitimidade de atuação que esse núcleo técnico da IIRSA teve após seus quase 20 anos de trabalho no tema em conjunto dos Estados sul-americanos. Ou seja, manteve-se uma burocracia atuante, ainda que sem uma institucionalidade politicamente sustentada.

---

[144] No original: “[...] *comenzará a conversar con terceros para negociar acuerdos comerciales extrazona. La posición del Canciller y la Ministra de Economía y Finanzas consistió en defender la modernización del bloque, a través de una agenda de negociaciones externas sustantiva, ágil, dinámica, flexible y permanente*.” (Uruguay, 2021, p. 1).

[145] No original: “*However, Uruguay’s positioning reflected not only the growing regional tension from current nationals and international scenarios but especially in response to the erosion of trust in institutions promoted under Bolsonaro’s government, which marked the deepening of Mercosur’s institutional crisis*.” (Neves, 2021, s/p).

Tabela 6 - Antecedentes Críticos das instituições sul-americanas entre 2014-2022

Instituições Regionais Sul-Americanas	Configuração Institucional					
	Promoção de diálogo	Legitimidade	Liderança	Burocracia especializada	Provisão de informações	Autonomia decisória
UNASUL	-	-	-	-	+/-	-
ALBA	-/+	-	-	-	+	-
CELAC	-/+	-	-	-	+/-	-
MERCOSUL	+	+	+	+	+	-
CAN	+	+	+	+	+	-
*IIRSA / COSIPLAN	-*	+	-	+	+	-

Fonte: elaboração própria.

* No caso do núcleo técnico da IIRSA, as instituições multilaterais (BID, CAF e FONPLATA) mantiveram espaços de promoção de diálogo com os países sul e latino-americanos mesmo após a paralisação e colapso da institucionalidade da Unasul.

As características institucionais dos mecanismos regionais sul-americanos, entre ausências e presenças, os capacitaram de diferentes maneiras para responder às novas demandas diante de períodos de crise e mudança. Tais divergentes configurações, por sua vez, resultaram em diferentes cenários: de desmantelamento do arranjo regional (Unasul e IIRSA/COSIPLAN); de retração (Mercosul), de paralisação (CAN, CELAC, ALBA) e de criação de novos espaços (Prosul e Aliança ILAT).

O caso da infraestrutura demonstra a importância de compreender as características institucionais e suas nuances, entre ausências e presenças, na capacitação da agência das instituições regionais diante de cenários críticos que demandam maior atuação e/ou respostas às novas demandas e expectativas dos atores envolvidos. Através da criação da Aliança ILAT manteve-se uma das principais características para a sustentação do processo regional: a provisão de espaços de diálogo e de apoio aos governos sul-americanos para a cooperação e a integração.

Após analisar o nível nacional e o nível regional, é importante destacar que, ainda que a presença ou ausência das características institucionais garantam maior ou menor resiliência dos mecanismos regionais diante períodos de crise/mudança, a institucionalidade depende - de maneira central - das expectativas e da percepção dos atores nacionais dos países-membros do arranjo. Considerando o elemento estrutural sul-americano de baixa autonomia, flexibilidade e centralidade decisória nos governos nacionais (em especial o Poder Executivo), o fator

nacional tem maior peso na capacidade de resiliência dos processos regionais do que o fator regional.

5 NÍVEL EXTRARREGIONAL

O nível extrarregional tem como enfoque a análise do papel e impacto das pressões externas, que exercem influência na região, para maior vulnerabilidade ou resiliência do regionalismo sul-americano em períodos de crise e mudança. Reconhece-se, portanto, a importância das estruturas políticas e econômicas internacionais, assim como o sistema internacional desigual no qual os processos regionais são impulsionados.

Através da lente latino-americana de EPI, o regionalismo e a integração econômica são processos-chave para os projetos de autonomia e de inserção internacional simétrica dos países da região. Destaca-se aqui o desigual posicionamento dos países da região no sistema e na economia global. Em uma posição de desvantagem, os países sul-americanos, muitas vezes, ao estarem isolados, possuem baixa capacidade de barganha sobre suas necessidades e objetivos nacionais frente aos interesses, demandas e pressões extrarregionais.

Por sua vez, vale salientar que a maneira pela qual as diferentes pressões internacionais são assimiladas pelos países sul-americanos variam, resultando em diferentes tomadas de decisão pelos governos diante das novas demandas dos atores nacionais e da própria institucionalidade regional existente. Tal variação pode ser vista, por exemplo, na maneira pela qual os países da região assimilaram as mudanças na estrutura econômica mundial no início dos anos 1990, sob a preponderância de estratégias neoliberais e internacionalização das políticas econômicas norte-americanas.

Nesse período, viu-se uma fragmentação no continente, na qual o processo de socialização coercitiva de tais pressões e mudanças internacionais resultou no redirecionamento de esforços que levaram à construção de duas trajetórias regionais diferentes, criando-se dois eixos de impulso do regionalismo latino-americano, o eixo do Atlântico e o eixo do Pacífico. Tais eixos marcaram, respectivamente, respostas mais conservadoras e atreladas à manutenção de acordos regionais estruturados e, por outro lado, estratégias mais liberais, com arranjos mais flexíveis e direcionados ao comércio com os Estados Unidos e, posteriormente, focados nos mercados asiáticos (Sanahuja, 2017).

Por sua vez, já no período recente, diante das crescentes crises político-econômicas na América do Sul, do estresse do regionalismo no continente e do desmantelamento e parálise das instituições regionais, viu-se maior atuação e pressão dos atores extrarregionais nas dinâmicas sul-americanas, principalmente no que diz respeito aos projetos regionais de infraestrutura.

A partir de 2014, diante da diminuição dos investimentos e esforços governamentais no âmbito regional, países como a China começaram a direcionar mais recursos financeiros à região para o desenvolvimento da infraestrutura. Apoiando projetos de infraestrutura da carteira da IIRSA/COSIPLAN, os investimentos chineses ampliaram-se expressivamente a partir de 2016, ocupando não somente o espaço de demandas não atendidas, já existente, como também, parte do espaço deixado pelo governo brasileiro com o fim dos recursos disponibilizados para projetos de infraestrutura pelo BNDES, após os escândalos de corrupção com a Operação Lava Jato.

Além de ocupar o papel de principal parceiro econômico dos países da América Latina, desde o final dos anos 2000, a China tem se projetado gradual e continuamente na região através da *Belt and Road Initiative* – BRI (Iniciativa Cinturão e Rota, em português), incorporando a região como uma rota estratégica para os objetivos da iniciativa.

Por outro lado, a aproximação e a inserção da China na América Latina foi vista como uma ameaça à hegemonia regional dos Estados Unidos da América (EUA) no continente. Tentando retomar sua presença e importância na região, assim como 'alcançar' a preponderância que a China agora ocupa nas preferências econômicas nacionais desses países, os EUA lançaram em 2019 a Iniciativa 'América Cresce' (*Growth in the Americas*, em inglês), em oposição à presença da BRI em sua área de influência. Expandindo seus objetivos, em 202, os EUA lançaram uma iniciativa global para apoiar o desenvolvimento em todo o mundo, o '*Build Back Better World* - B3W', direcionando esforços para países de baixa e média renda na América Latina e Caribe, África e Sudeste Asiático, regiões já incorporadas à atuação chinesa através dos investimentos dirigidos à BRI.

Por sua vez, buscando apoiar a iniciativa norte-americana e conter a expansão dos investimentos chineses em um de seus mercados historicamente mais importantes, a União Europeia (UE), que se mantém ao longo do tempo como principal investidor na região, lançou em dezembro de 2021 sua própria iniciativa para o investimento em infraestrutura global, a *Global Gateway*, tendo, como um de seus eixos de atuação, a América Latina e o Caribe.

Ao levar em consideração as estruturas econômicas dos Estados sul-americanos – advindas do colonialismo – assim como seu reflexo no posicionamento desses países como subdesenvolvidos dentro do sistema internacional, incorpora-se uma discussão que assume as limitações estruturais da região, assim como sua dependência dos países centrais, cujas economias são desenvolvidas. Partindo da existência desses fatores histórico-estruturais, é possível compreender as limitações e/ou capacidades dos Estados da região em responder ou

lidar com a maior pressão e interesse de atores como a China, os EUA e a União Europeia no continente e nas iniciativas regionais.

Nesse sentido, são analisadas as presenças da China, dos Estados Unidos e da União Europeia na região, buscando compreender como as pressões resultantes dessas aproximações são assimiladas pelos diferentes governos da região. Salienta-se que entender esse processo condiz também com a compreensão dos fatores de sensibilidade e de vulnerabilidade que cada país tem em relação àqueles que exercem a pressão, refletindo na conformação de diferentes estratégias de cooperação e integração intra e extrarregional.

Retomando as contribuições do modelo do nível extrarregional, reafirma-se que a região sul-americana, como espaço assimétrico e subordinado dentro do SI, é um espaço vulnerável às pressões extrarregionais que estimulam um processo de reavaliação política – dos custos e benefícios da integração regional – que pode resultar na mudança da atuação dos Estados diante dos processos regionais dos quais participam (tanto positiva, como negativamente). Em outras palavras, os atores extrarregionais são forças que, através da interação dentro do sistema internacional e da estrutura econômica particular dos Estados da região, influenciam e impactam as decisões e direcionamentos dos países da América do Sul de maneira conjunta.

Destacando a importância do contexto e dos atores extrarregionais (suas ideias, normas e práticas) no regionalismo sul-americano e, de maneira mais específica, no processo do desenvolvimento da infraestrutura regional na América do Sul, esse capítulo está dividido em três seções. Na primeira seção se discute a crescente presença da China na América Latina nas décadas recentes, analisando não somente seu processo de aproximação aos países da região, bem como suas estratégias de investimento no continente. Ao compreender o papel que a China vem assumindo na região, discute-se o papel dos investimentos em infraestrutura do governo chinês na América Latina e no Caribe e de sua expansão através da Iniciativa Cinturão e Rota, buscando compreender os possíveis impactos e oportunidades desses investimentos para os países sul-americanos.

Na segunda seção, ao visualizar a histórica presença, atuação e influência dos Estados Unidos na região, busca-se compreender a percepção de ameaça do país diante da presença chinesa e suas respostas atuais, principalmente a partir das iniciativas '*Growth in the Americas'* e '*Build Back a Better World'*. Ao avaliar tais iniciativas, discute-se como a atuação dos EUA pode refletir – tanto positiva como negativamente - nos processos regionais sul-americanos.

Por fim, a terceira seção tem como foco analisar a reaproximação da União Europeia da América do Sul. A UE apesar de ser um ator importante na arena internacional, desde a crise econômica global de 2008, teve seu papel como credor e apoiador financeiro internacional profundamente diminuído. Por sua vez, ao analisar a criação da estratégia "*Global Gateway*" vê-se a busca da UE em recuperar sua posição de influência na estrutura internacional, tendo na América Latina e no Caribe um mercado de atuação de grande importância. Entretanto, analisamos como essa atuação beneficia a região e os processos regionais existentes, principalmente no que tange aos impactos e reflexos desses atores extrarregionais ao desenvolvimento sul-americano.

Ressalta-se que o recorte latino-americano se destaca nesta seção pela dificuldade em acessar dados que sejam exclusivamente relacionados ao subcontinente sul-americano. Em alguns casos foi possível fazer tal recorte, porém, em sua grande maioria os dados sobre investimentos, transações comerciais, entre outros do mundo com a região, tem como recorte geográfico a América Latina.

5. 1 O gigante asiático: China

A estratégia de abertura do país teve início a partir da Terceira Sessão Plenária do 11º Comitê Central em Dezembro de 1978, na qual o Partido Comunista lançou políticas governamentais dirigidas à reforma e abertura da China ao mundo. Gradualmente, tal estratégia resultou no seu reposicionamento diante da estrutura política e econômica global. Nos anos 1980, a China abriu suas muralhas e deu seus primeiros passos para se inserir na dinâmica internacional através de intercâmbios nas áreas da educação e da ciência e tecnologia. Já nos anos 1990, o governo chinês buscou impulsionar a internacionalização das firmas, empresas e organizações chinesas, encorajando-as a "sair (*go out*)" e "se inserir na dinâmica global (*go global*)" (Shambaugh, 2013). Por sua vez, tal encorajamento se materializou apenas a partir de meados dos anos 2000, gradualmente ampliando sua estratégia de inserção internacional, através da modificação e projeção da sua imagem internacional, em busca de construir seu *soft power*.

O núcleo das estratégias internacionais chinesas é o próprio desenvolvimento econômico do país, focado no comércio e em investimentos, através do qual o governo chinês pôde reestruturar sua diplomacia e assim reposicionar e melhorar sua imagem a partir da ampliação de suas relações políticas com outros Estados (Shambaugh, 2013).

Apoiado nas extraordinárias percentagens de crescimento econômico anual, "em duas décadas a China saiu da periferia para o centro do sistema internacional" (*ibid*., 2013, p. 4). Seja através do seu papel dentro da economia mundial como receptor dos maiores fluxos de investimentos globais ou como investidor internacional na Ásia e no resto do mundo, entre muitos outros papéis os quais a China vem assumindo, o impacto do crescimento econômico do país foi sentido no mundo todo.

Dentro da estratégia de desenvolvimento da China, do seu crescimento econômico e reposicionamento na estrutura internacional, a América Latina teve um papel de grande importância. Ao ter como predominante um modelo de industrialização orientado à exportação, a América Latina cumpriu com duas funções centrais para o desenvolvimento da China: a de sua projeção na periferia americana - como um grande mercado consumidor -, e a de garantir acesso aos recursos naturais essenciais ao seu crescimento econômico - como um grande mercado fornecedor (Bernal-Meza, 2020a; Moneta; Cesarín, 2016).

A América Latina fornece à China matérias primas para a indústria, alimentos e outras *commodities*, enquanto importa bens industriais e manufaturados, equipamentos e outros bens e capitais financeiros (Bernal-Meza, 2020). Nessa relação, entretanto, mantém-se as assimetrias produtivas dos países latino-americanos, ampliando-se as tendências à desindustrialização da região, assim como diminuindo os incentivos aos países latino-americanos em diversificar seus setores industriais (Hoffmann, 2020; Jenkins; Dussel Peters, 2009; Lall; Weiss; Oikawa, 2005; Mesquita Moreira, 2007; Philips, 2007).

Por outro lado, é possível entender a relação entre China e América Latina através das próprias limitações econômicas nacionais dos países latino-americanos, atreladas à forte dependência do agronegócio. Ao olhar a estrutura econômica historicamente consolidada na região pode-se dizer que a desindustrialização e tendências à reprimarização econômica, ainda que se expanda na relação entre a região e a China, não é por si só sua causa central, mas sim um problema estrutural do projeto econômico dos países latino-americanos (Barrenengoa, 2019). Nesse sentido, a relação de subordinação e dependência da América Latina flutua entre centros: no século XIX atrelado à Grã-Bretanha, no século XX aos Estados Unidos, Europa e Japão e no século XXI à China (Bernal-Meza, 2020b).

Da perspectiva chinesa, na tentativa de assegurar o acesso aos recursos naturais e ao mercado latino-americano, "[...] a China está forjando profundos laços econômicos e políticos com vários países latinoamericanos"[146] (López; Ramos, 2009, p. 72, tradução nossa). Por sua

[146] No original: "[...] *China is forging deep economic and political ties with many Latin American countries*" (López; Ramos, 2009, p. 72).

vez, tais laços foram sendo construídos de maneira bilateral, através da negociação para o estabelecimento de Tratados de Livre Comércio (TLC) entre a China e países latino-americanos, individualmente.

O primeiro país da região a negociar um TLC com a China foi o Chile, entrando em vigor em 2006. Em seguida, o dragão asiático assinou um acordo com o Peru em 2009 e com a Costa Rica em 2011. Atualmente a China possui 17 TLCs em vigor, sendo seus parceiros: a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), Singapura, Paquistão, Nova Zelândia, Chile, Peru, Costa Rica, Islândia, Suíça, Maldivas, Ilhas Maurícias, Geórgia, Coréia do Sul, Austrália, Camboja, Hong Kong e Macao (International Trade Administration, 2022). Ainda assim, em negociação a China tem mais dez acordos de livre comércio, e apenas dois deles com países latino-americanos: o Panamá e uma negociação para a atualização do TLC com o Peru (China, 2023).

Ademais, vale lembrar que a China é "[...] membro da Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC) (no qual o Chile, Peru e México também são membros) e tem estabelecido diálogos com o Mercosul e a CAN)"[147] (Jenkins; Dussel Peters, 2009, p. 8, tradução nossa). Ainda assim, mais recentemente o presidente chinês, Xi Jinping, participou da primeira cúpula China-CELAC realizada em Brasília em 17 de julho de 2014, na qual se adotou uma declaração conjunta anunciando o estabelecimento formal do Fórum China-CELAC.

De acordo com o Fórum, a aproximação entre a China e a CELAC representa a percepção de ambos como parceiros de cooperação estratégicos, visualizando a importantes oportunidades para "[...] promover o desenvolvimento de uma abrangente parceria cooperativa baseada na igualdade, benefício mútuo e desenvolvimento comum entre a China e os estados da América Latina e do Caribe"[148] (China-Celac Forum, 2023, p. 5, tradução nossa).

Dessa maneira, para além dos acordos comerciais e da crescente importância econômico-comercial da China na região, o país também tem, através da CELAC, um espaço de diálogo e cooperação política com os 33 países-membros da Comunidade.

Através de todos esses espaços a presença chinesa na América Latina e no Caribe se tornou relevante a partir de meados dos anos 2000, marcando o que ficou conhecido como

---

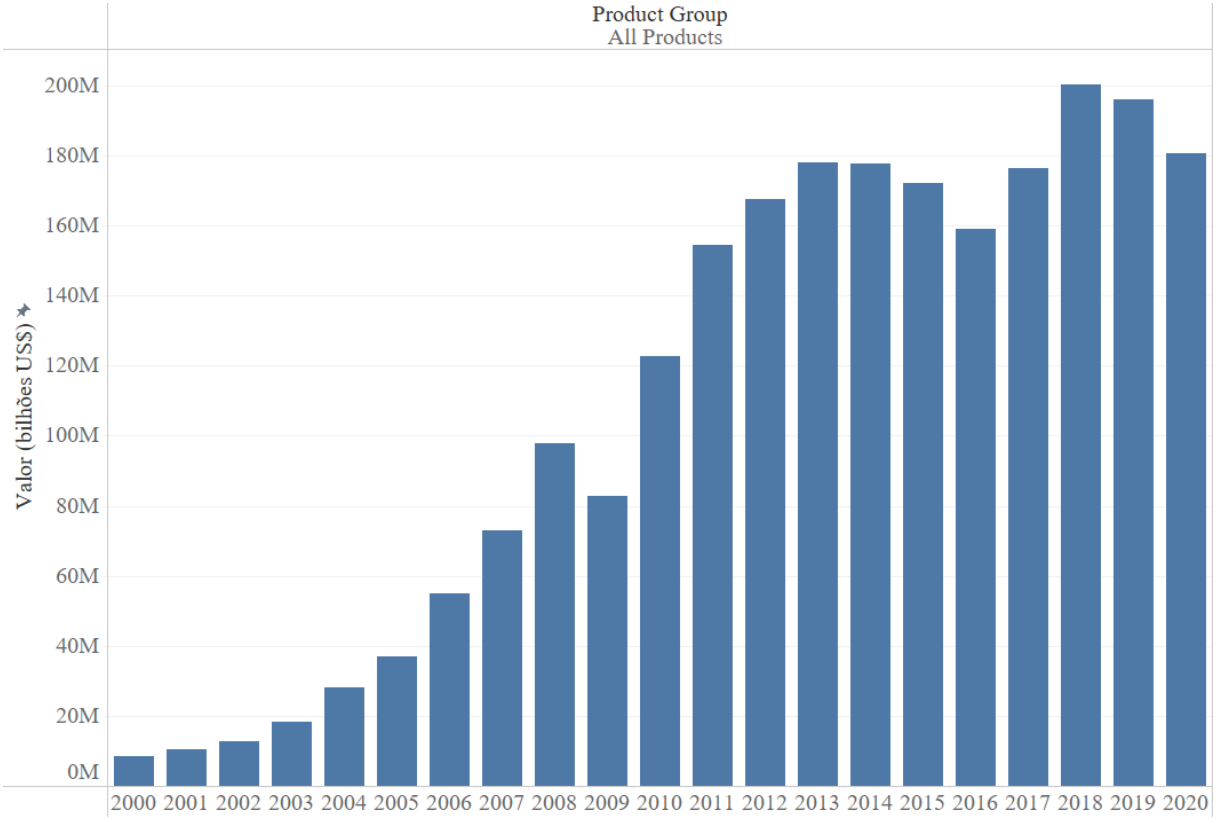
[147] No original: "*China is of course a member of Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) (to which Chile, Peru and Mexico also belong) and it has engaged in dialogues with Mercado Común del Sur (MERCOSUR) and the Andean Community*" (Jenkins; Dussel Peters, 2009, p. 8).

[148] No original "*China-CELAC Forum aims at promoting the development of the comprehensive cooperative partnership based on equality, mutual benefit and common development between China and LAC states*" (Forum China-Celac, 2023, p. 5).

‘fator China’ no *boom* econômico dos países sul e latino-americanos com o aumento dos preços das *commodities*. A partir de 2005, a China se tornou o primeiro ou o segundo principal parceiro econômico da grande maioria dos países sul-americanos, superando a presença norte-americana em países como o Brasil, Chile e Argentina (López; Ramos, 2009).

Foi a partir de 2010 que as importações da América Latina e o Caribe da China atingiram a casa dos US$100 bilhões, chegando a um total de mais de US$200 bilhões em 2018 (Gráfico 3). Vale destacar que, do total de importações dos países da região de 2020, a China ocupava o 2º lugar, com 20,68% do mercado fornecedor, precedido pelos EUA com 30,94%, e seguido pela Alemanha (3,84%), Brasil (3,60%) e Japão (2,81) (World Integrated Trade Solution, 2020).

Gráfico 3 – Importações da América Latina e o Caribe da China, todos os produtos, em milhares[149] de US$ (2000-2020)

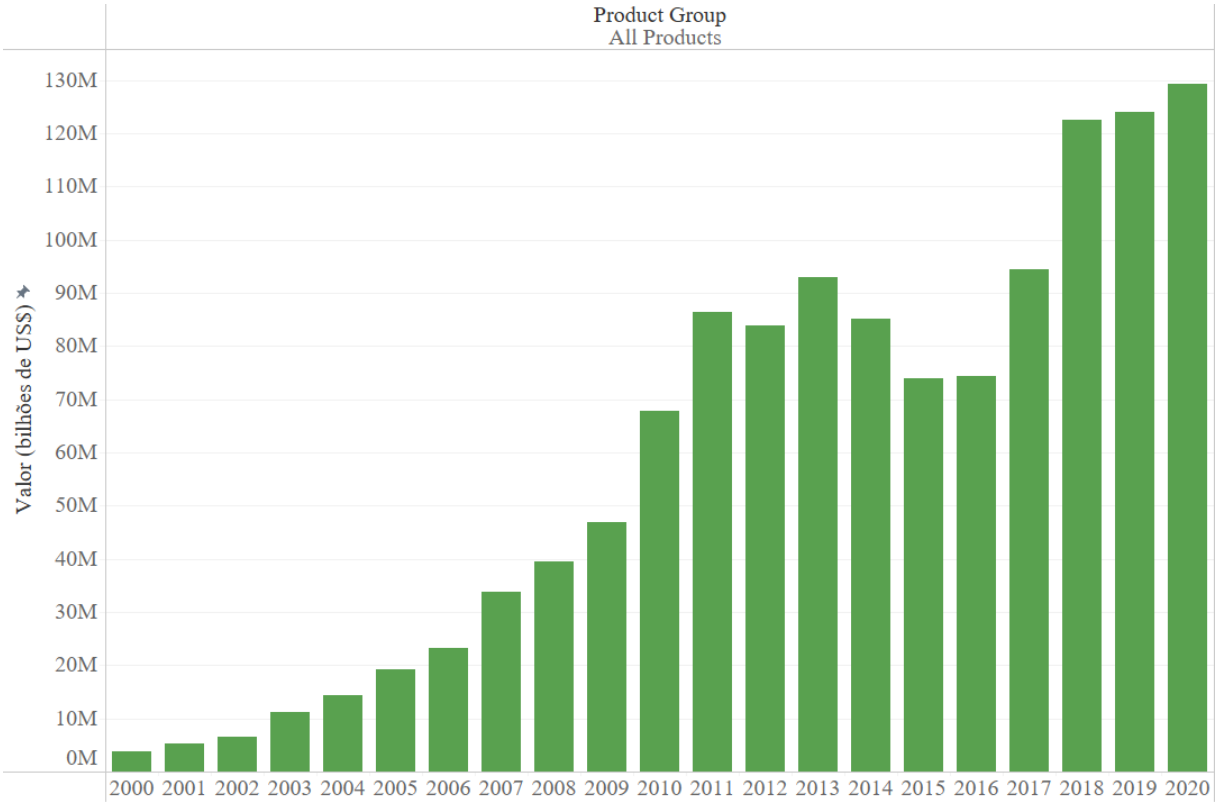


Fonte: elaboração própria com base nos dados do *World Integrated Trade Solution* – WITS (2020).

[149] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol “*miles de millones*”, e por isso no eixo Y consta a contagem “M”, de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

No mesmo ritmo, as exportações dos países da região à China alcançaram a casa dos US$80 bilhões em 2011, atingindo 100 bilhões apenas em 2018 (Gráfico 4). Como mercado consumidor da América Latina e do Caribe, a China também ocupava, em 2020, o 2º lugar, com 13,89% do total, porém, bem mais distante dos Estados Unidos em 1º, sendo o principal mercado de destino dos produtos latino-americanos e caribenhos, com 44,07% do mercado, seguido do Brasil (2,34%), Canadá (2,29%) e Japão (1,94%).

Gráfico 4 – Exportações da América Latina e o Caribe da China, todos os produtos, em milhares[150] de US$ (2000-2020)



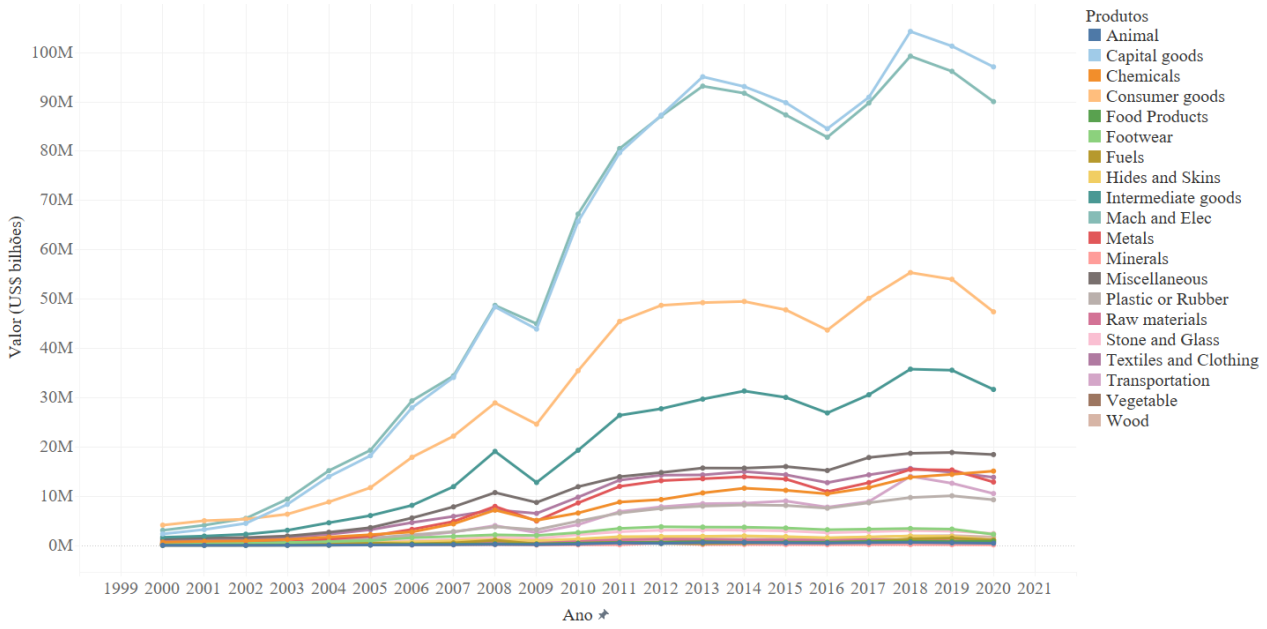
Fonte: elaboração própria com base nos dados do WITS (*World Integrated Trade Solution*, 2020).

Ao verificar a diferença na balança comercial entre a América Latina e o Caribe e a China (exportações – importações), destaca-se a deterioração dos termos de troca entre os parceiros, já mencionada. Enquanto as importações da região da China se ampliam no âmbito

[150] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

dos bens de capitais, máquinas e eletrônicos (Gráfico 5), as exportações à China se caracterizam pela crescente de matérias primas e minerais (Gráfico 6).

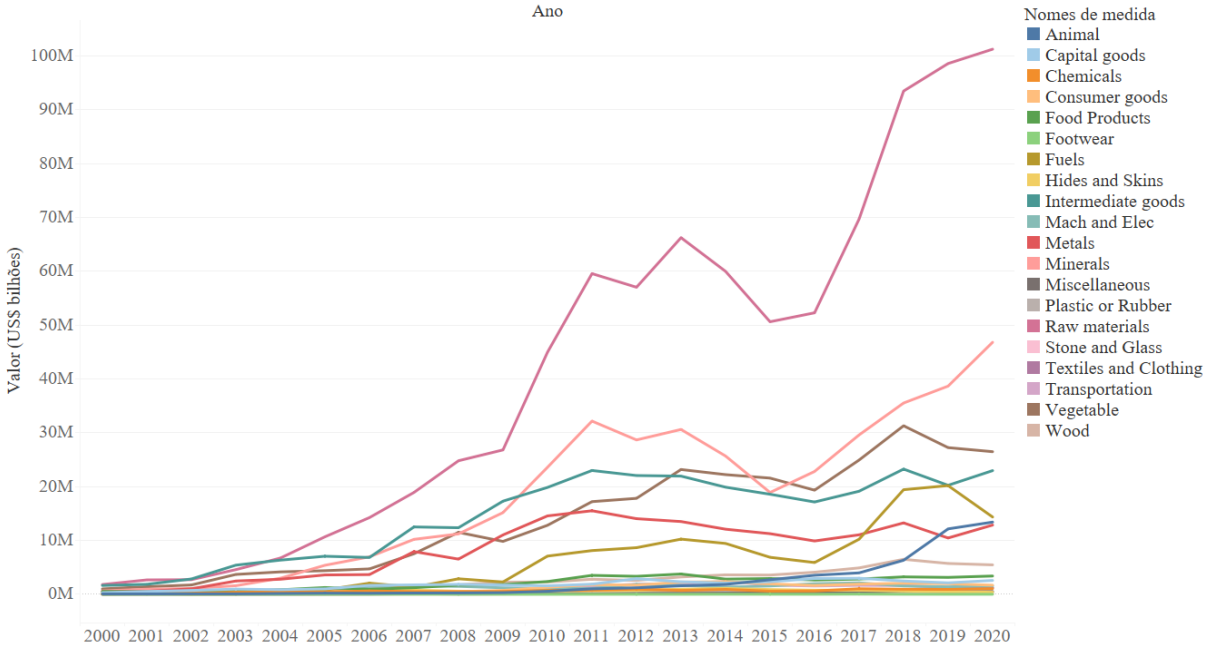
Gráfico 5 – Importações da América Latina e o Caribe da China, por produto, em milhares[151] de US$ (2000-2020)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do WITS (2020).

[151] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Gráfico 6 – Exportações da América Latina e o Caribe à China, por produtos, em milhares[152] de US$ (2000-2020)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do WITS (*World Integrated Trade Solution*, 2020).

Se analisarmos em detalhes a balança comercial dos países da América do Sul com a China, vê-se que, ao contrário da China, que ocupa um papel de protagonismo nas relações econômico-comerciais na região, os países latino e sul-americanos não têm o mesmo papel de destaque na agenda chinesa.

Através de dados da Organização Mundial do Comércio (OMC, ou *World Trade Organization – WTO*, em inglês) de 2021, dentre os 12 países sul-americanos, a China ocupa o primeiro lugar nas importações da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Peru. Para o Uruguai, o Brasil mantém-se em primeiro lugar nas importações do país com 21,1% do total e a China em segundo com 19%. No caso da Venezuela, a China ocupa o 2º lugar das importações do país (17%), enquanto que para a Guiana e o Suriname, o país ocupa o 4º lugar (6.7% e 9,4%, respectivamente).

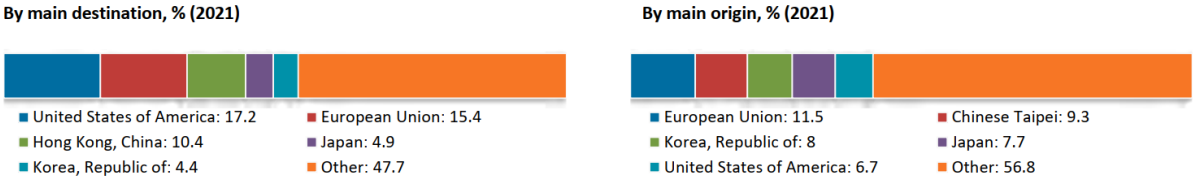
Já no âmbito das exportações, a China ocupa o principal destino do Brasil, Chile, Peru e Uruguai, estando em terceiro lugar no caso da Colômbia (8,8%), Argentina (7,9%) e Venezuela (0,3%) e em segundo lugar para o Equador (15,3%). Entretanto, vale ressaltar que

[152] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

a China está fora do destaque da agenda de exportação da Bolívia, Guiana, Paraguai e Suriname (Wto, 2021).

De maneira contrária, os países latino-americanos e caribenhos não ocupam os principais mercados de importação e exportação da China, tendo como destaque países asiáticos como Taipei, Coréia do Sul, Japão e Hong Kong, além de Estados Unidos e União Europeia (Imagem 11).

Imagem 11 – Importações e Exportações da China no mercado global, % por destino/origem (2021)



Fonte: WTO (2021).

Ao analisar os dados sobre a participação da China nos mercados latino-americanos e caribenhos e vice-versa, foi possível visualizar maior dependência dos países da região em relação ao mercado asiático, em destaque como destino e origem de sua agenda comercial. Por outro lado, vê-se a diminuição do papel dos países da região dentro da pauta de importação/exportação dos países latino e sul-americanos, no qual as transações intrarregionais vão, pouco a pouco, sendo substituídas por parceiros extrarregionais. Tal mudança se destaca ao olhar o caso do comércio intrabloco no Mercosul, no qual nem a Argentina e nem o Brasil ocupam mais o principal destino/origem de suas exportações e importações.

Para além dos fatores econômico-comerciais, frente à estratégia de '*go global*' de incentivo do governo chinês para a internacionalização de suas empresas, houve também a crescente participação e aquisição chinesa das companhias e empresas latino-americanas, em especial no setor energético (Gallagher; Porzecanski, 2010; Myers; Gallagher, 2019).

Em um informe de 2018, a CEPAL indicou que 65% das fusões e aquisições das empresas chinesas na região, entre 2015 e 2016, foram no setor de energia elétrica. Nesse âmbito destacaram-se importantes compras de empresas e plantas hidrelétricas no Brasil (*apud* Lissardy, 2018). Entre tais compras, estão a hidrelétrica de São Simão em São Paulo, comprada por R$7,18 bilhões pela *Spic Pacific Energy PTY* (G1, 2017) e as usinas de Jupiá e Ilha Solteira, também em São Paulo, por mais de R$2 bilhões, pela *China Three Gorges*

(Sorima Neto; Machado, 2015). Destacaram-se também, em 2019, a compra da *Chiquinta Energia*, a terceira maior distribuidora de energia do Chile, por US$3 milhões, e da *Luz del Sur*, maior companhia elétrica do Peru, por US$3,6 bilhões, ambas por duas empresas chinesas: a *State Grid Company of China*, e a *China Yangtze Power International*, respectivamente (Ding et al., 2021).

Para melhor estruturar e projetar sua relação com os países latino-americanos e caribenhos, em crescimento a partir dos anos 2000, a China publicou o primeiro *policy paper* para a região da América Latina e do Caribe em 2008, intitulado '*The White Book of Politics for Latin America*'. Nesse documento a China estabeleceu diferentes princípios para a relação entre as partes, como a cooperação, equidade e respeito para o fortalecimento do diálogo e comunicação, da confiança política e a expansão de entendimentos e interesses comuns. Dentre os objetivos do *Policy Paper* chinês está o aprofundamento da cooperação com resultados mútuos (*win-win results*), no qual projetou-se que as partes expandissem a cooperação econômica e o comércio para a obtenção de benefícios mútuos e o desenvolvimento (China, 2008).

É interessante notar que, apesar das parcerias chinesas serem formalizadas de maneira individual, através de acordos bilaterais, a estratégia política do país na região reconhece o papel de importância das organizações regionais e subregionais latino-americanas e caribenhas. Ao apontar que a China continuará a fortalecer a comunicação, consulta e cooperação com as organizações de relevância regional em diferentes temas, o documento afirma que o país "apoia tais organizações no exercício de suas influências nas relações regionais e internacionais"[153] (China, 2008, s/p., tradução nossa)

Por fim, o primeiro documento da China para a região definiu uma vasta gama de áreas para aprofundar suas relações, entre elas: 1. política, 2. econômica (defendendo a cooperação no âmbito do comércio, investimento, financeiro, industrial, da infraestrutura, agricultura, energia, turismo, redução de dívidas, entre outros); 3. cultural (através da cooperação na cultura, esporte, ciência, tecnologia e educação, medicina e saúde, questões ambientais, humanitárias e na diminuição da pobreza); e 4. paz, segurança e questões jurídicas.

De acordo com Jenkins e Dussel Peters (2009, p. 8, tradução nossa). em conjunto com a publicação do *policy paper*, "a China também ampliou sua inserção multilateral na região ao

[153] No original: "*It supports these organizations in exerting their influence in regional and international affairs*" (China, 2008).

se tornar um membro pleno do BID em 2008”[154]. Vale ressaltar aqui que, ao ser membro do BID, ao contrário de ser vista como uma fonte de competição de investimentos na região, a China é compreendida, principalmente pelos mecanismos multilaterais latino-americanos, como um ator financeiro complementar às necessidades de aportes financeiros da região.

Desde seu ponto de vista pessoal, Molina (2021) nos comentou, em entrevista, que “o financiamento chinês não chegou por causalidade, chegou porque há uma demanda muito grande de financiamento de infraestrutura. O gap de investimento de infraestrutura na região é enorme”. Ao invés de investir, pelo menos, 6% do PIB nas últimas décadas, a maioria dos países da região investe menos da metade prevista como necessária para suprir as necessidades da região. Dessa maneira, a presença chinesa desde o BID é vista como complementar na região. Ainda assim, há uma expectativa de que os projetos mais complexos (nos âmbito sócio-ambientais) deveriam ser financiados pelo BID, Banco Mundial ou BNDES, vistos os objetivos de desenvolvimento que se refletem em longo prazo na região (Molina, 2021).

Em uma visão mais crítica, em concordância com a análise do impacto das pressões extrarregionais nos processos de cooperação e integração regional sul-americanos, o ex-diretor do BID-INTAL, Ricardo Carciofi (2021), afirma que o interesse dos investimentos e expansão da presença chinesa já não está associado à integração regional, “[...] *sino a sus intereses estratégicos, básicamente en materia de acceso a recursos naturales, energía, etc*”.

Tal atuação é discutida, analisada e acordada por cada país da região, porém, de maneira individual, o que também pode ser visto de maneira negativa desde o ponto de vista sul-americano.

A diversificação nas relações entre a China e a região reflete também na importância geopolítica que a China assumiu nos últimos anos, principalmente a partir da construção de diferentes canais de interação nas áreas citadas, entre elas, ao impulsionar uma cooperação Sul-Sul através dos BRICS.

Com o avanço da relação entre a China e a América Latina, o país publicou uma segunda versão do *White Paper* para a região em 2016, incluindo aspectos sobre a cooperação para um desenvolvimento sustentável e a colaboração para encontrar respostas conjuntas à mudança climática. Ademais, “nos temas de segurança as especificações superaram os aspectos tradicionais, incluindo a cibersegurança, uma questão controversa entre os Estados

[154] No original: “*China has also increased its multilateral involvement in the region becoming a full member of the Inter-American Development Bank (IDB) in 2008*” (Jenkins; Dussel Peters, 2009, p. 8).

Unidos e a China, buscando também que a América Latina participasse no Sistema de Governança da Internet"[155] (Aguilera-Castillo; Gil-Barragan, 2018, tradução nossa).

Após pouco mais de 10 anos do lançamento do primeiro *China's White Paper for Latin America and the Caribbean*, Aguillera-Castillo e Gil-Barragan (2018) destacam que a relação China-América Latina se expande não a partir de uma relação hegemônica, mas sim de apoio e colaboração, sendo que no novo documento a China faz menção aos Estados Unidos, reconhecendo o papel do país na região e se referindo à importância da promoção de uma cooperação trilateral.

Entretanto, apesar da renovação dos votos de cooperação e diálogo, Soutar (2016), destaca que o *White Paper* de 2016 falhou em projetar um novo papel de liderança da China, em avançar com projetos de energia limpa no mundo. Ademais, o Banco de Desenvolvimento da China, "*[...]* o principal credor institucional da América Latina, ainda não publicou nenhum padrão social ou ambiental para seus investimentos, impossibilitando o efetivo "*greening*" das finanças chinesas na região"[156] (Soutar, 2016, tradução nossa). Ainda assim, há um espaço para a liderança chinesa em ajudar a América Latina a cumprir com os compromissos do Acordo de Paris (*ibid*.).

Todas essas diretrizes e a própria visão estratégica da China para a América Latina, refletem na maneira pela qual os países sul e latino-americanos percebem as pressões, normas, ideias e interesses chineses na região, impactando na própria dinâmica regional, assim como promovendo e ampliando as demandas já existentes no continente, como os investimentos e empréstimos do país à região, principalmente no âmbito da infraestrutura.

5. 1. 1 Investimentos e empréstimos chineses na América Latina e no Caribe

A crise financeira global de 2008 gerou uma descontinuidade nas relações econômicas internacionais, marcando uma oportunidade para "[...] a emergência dos créditos chineses como uma alternativa viável aos financiamentos do Ocidente"[157] (Kaplan, 2016, p. 14, tradução nossa). De acordo com Kaplan (2016), a China expandiu suas fronteiras de

---

[155] No original: "*As of matters of security the specifications go beyond the traditional realm and include cybersecurity, a contentious issue between the United States and China, and seeks that Latin America participates in the Internet Governance System*" (Aguilera-Castillo; Gil-Barragan, 2018).

[156] No original: "*China Development Bank, the largest institutional lender to Latin America, has yet to publish any social or environmental standards for its investments, rendering the effective "greening" of Chinese finance in the region impossible*" (Soutar, 2016).

[157] No original: "[...] *the emergence of Chinese credit as a viable alternative to Western financing*" (Kaplan, 2016, p. 14).

empréstimos e investimentos no mundo, tendo dirigido, entre 2008-2016, mais de US$300 bilhões aos países em desenvolvimento.

Os investimentos chineses em novos mercados também podem ser entendidos como uma resposta à diminuição das demandas comerciais dos EUA frente à China no período pós-crise (Roark, 2020). Tal cenário gerou a necessidade do país asiático de buscar novos mercados, na qual os financiamentos se tornaram uma ferramenta para criar novas oportunidades econômico-comerciais (Kaplan, 2016). Por sua vez, do lado latino-americano a crise financeira de 2008 refletiu na retração financeira dos países centrais, principalmente dos EUA e dos países europeus. Com a diminuição da oferta de capitais, empréstimos e investimentos aos países da região, a China encontrou mais uma oportunidade de expansão das suas relações transoceânicas (Avendano; Melguizo; Miner, 2017; Gallagher, 2016).

Apesar de possuir uma relação comercial desde o início dos anos 2000 com a América Latina, a estratégia de financiamento em áreas de grande demanda como a infraestrutura, construção, mineração etc, se estabeleceu no período pós crise, visando a atender a duas estratégias nacionais do país asiático: "ampliar o acesso da China às matérias primas e fontes de energia, assegurando, ao mesmo tempo, novos mercados de exportação para substituir àqueles perdidos com a recessão americana"[158] (Kaplan, 2016, p. 2, tradução nossa).

Por sua vez, os financiamentos chineses também atenderam a outra demanda da região: o acesso a capitais, de maneira facilitada e com menos condicionalidades, para financiar suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Entre os diversos estudos[159] que discutem o papel e o crescimento dos financiamentos chineses na América Latina, os trabalhos de Kaplan (2016, 2019) destacam a "incondicionalidade" bancária da China como fator chave de sua política econômica para a região. Diferentemente das fontes de recursos do Ocidente - guiadas pelos preceitos neoliberais, com capitais de curto-prazo, voláteis e atrelados a diversas condicionalidades a serem aplicadas nas políticas fiscais dos países prestadores -, o capitalismo estatal chinês resulta em uma fonte de "capital paciente", de longo prazo e que não interfere nas políticas econômicas nacionais (*ibid.*).

Ainda que haja uma atenção aos riscos relacionados à capacidade de pagamento dos devedores, os credores chineses aceitam maior grau de incerteza, atrelados a outras maneiras de saldar as dívidas (se necessário), através de *commodities* ou matérias primas demandadas

---

[158] No original: "[...] *improving China's access to raw materials and energy supplies, while also securing new export markets to replace those lost to the US recession*" (Kaplan, 2016, p. 2).

[159] Ver: Dreher et. al. (2021), Gallagher e Porzecanski (2008), Peters (2020), Svampa e Slipak (2015), e Ugarteche e Paredes (2019).

pela China. Ainda de acordo com os estudos de Kaplan (2016; 2019), os oficiais chineses entendem os investimentos externos diretos do país em outros Estados como um mecanismo que, além de segurar energia e acesso a recursos naturais, também melhor insere o país no sistema global através de atividades econômicas de maior qualidade. Ao apoiar outros países do globo em suas estratégias de desenvolvimento, o governo chinês também cria oportunidades para as firmas e trabalhadores nacionais que se encontram limitados no mercado nacional, como a construção, infraestrutura, e as indústrias energéticas e de mineração (Kaplan, 2016; 2019).

Vale ressaltar que, ao serem capitais estatais, os financiamentos e empréstimos chineses não têm a necessidade de impor as condicionalidades imputadas pelos mecanismos financeiros tradicionais, pois detém garantias e a promessa de pagamento do governo em casos nos quais seus prestadores encontrem dificuldades de cumprir com suas dívidas. O envolvimento do Estado nessa dinâmica ultrapassa as linhas entre os negócios e a política, como parte de suas estratégias econômicas globais. Como exemplo, Kaplan (2016, p. 7, tradução nossa) afirma que a "China articula seu foco na lucratividade de longo prazo e sua disposição de suportar a volatilidade do mercado emergente como uma oportunidade de desenvolvimento criada pelas complementaridades das relações Sul-Sul"[160].

Nesse sentido, os capitais estatais são uma forma de manifestação do "capital paciente" no sistema financeiro global e, para a América Latina, tal capital se apresenta como uma oportunidade para desatrelar sua interdependência econômica na busca por manter a autonomia em suas políticas econômicas nacionais. Em outros termos, o horizonte de longo prazo dos capitais chineses na América Latina diminui o risco de retirada dos capitais dos países da região em períodos de crise e/ou instabilidade, diminuindo também as possibilidades de choques de créditos devido à condicionalidades de austeridade - ausentes nesse caso. Ademais, tais capitais ampliam também a capacidade de gastos dos países da região diante das limitações fiscais no âmbito nacional (Kaplan, 2016; 2019).

Os benefícios do "capital paciente" da China na América Latina foram tantos, que sua expansão pôde ser vista ao longo das últimas décadas. Como destacado, o volume de empréstimos do país à região teve um impulso enorme após a crise de 2008, atingindo seu ápice em 2010, com mais de US$35 bilhões dirigidos aos países latinoamericanos e

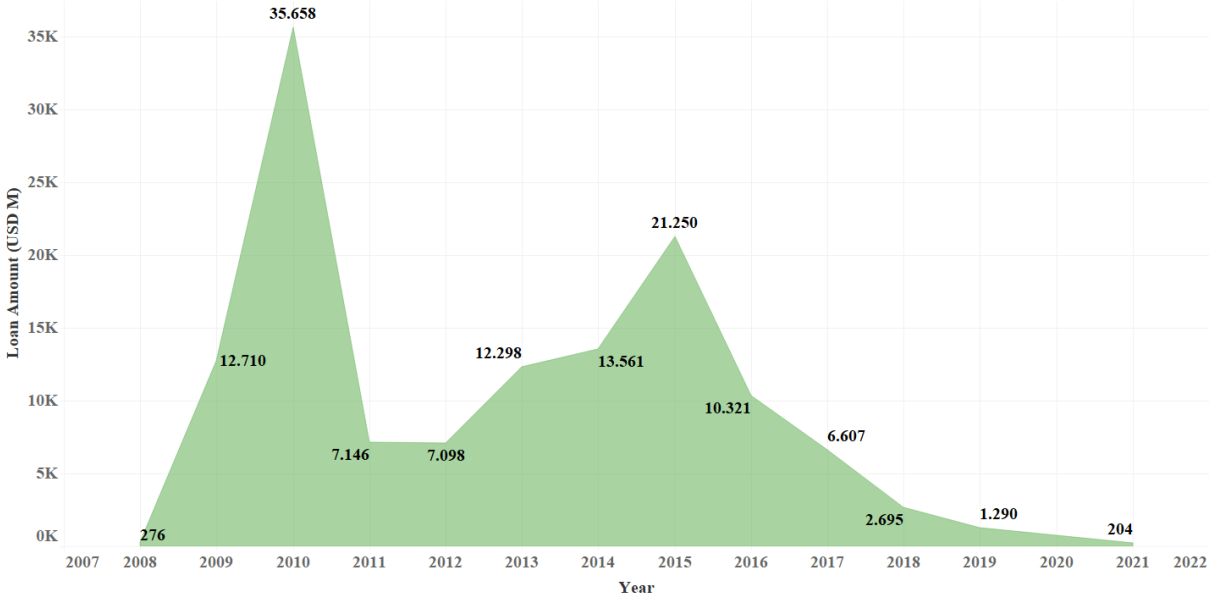
---

[160] No original: "*China articulates its focus on long-term profitability, and its willingness to endure emerging market volatility as a development opportunity created by South-to-South complementarities*" (Kaplan, 2016, p. 7).

caribenhos. Pode-se verificar que nos anos seguintes, até 2015, os valores emprestados se mantiveram altos, iniciando sua diminuição a partir de 2016 (Gráfico 7).

Vale ressaltar aqui que, apesar do "capital paciente" chinês não demandar a austeridade e compromissos fiscais de seus prestadores, demanda estabilidade política. O fator estabilidade se destaca em um cenário no qual a China busca ampliar sua atuação na região, estratégia essa diretamente ligada a seus projetos nacionais de desenvolvimento. Para tanto, Kaplan (2016) destaca que a China não tem interesse em promover conflitos na região, não tomando lado nas disputas regionais. O que se vê, portanto, é que com o avanço das crises político-econômicas e, em certa medida, ideológicas na região, há uma diminuição gradual e sustentada dos financiamentos da China na América Latina e no Caribe, chegando em 2021 a seu valor mais baixo desde 2008, com apenas US$204 milhões dirigidos a empréstimos na região.

Gráfico 7 – Financiamentos Chineses na América Latina e no Caribe entre 2008 e 2021 (em milhões[161] de US$)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do *Boston University Global Development Policy Center* (2023).

Em 2021, "[...] pela primeira vez desde 2006, os bancos estatais da China - O Banco Chinês de Desenvolvimento (CDB, em inglês), e o *Export-Import* Banco da China

[161] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

(Eximbank) - não emitiram nenhum financiamento novo para os governos ou empresas estatais latino-americanas e caribenhas”[162] (Myers; Ray, 2021, p. 1, tradução nossa).

A tendência da diminuição dos financiamentos chineses à região tem diversos fatores, tanto nacionais, como regionais e globais. Em primeiro lugar, a pandemia do Covid-19 afetou a capacidade financeira da China em 2020, levando o país a focar nos últimos anos em projetos com maior segurança de retornos, principalmente no território nacional. Esse enfoque corrobora com os esforços do país para com seu plano nacional, no qual o CDB e o Eximbank têm aportado maiores recursos na construção de novas infraestruturas de desenvolvimento no país. De acordo com Myers e Ray (2021), a política nacional dirigiu mais recursos do país na manutenção de seu compromisso em avançar a BRI, através das iniciativas da "Rota da Seda da Saúde” e a “Rota da Seda Digital”.

Em segundo lugar, o país tem focado nos seus investimentos regionais na Ásia, diante das vantagens que a proximidade geográfica apresenta nos casos em que há a necessidade de revisar recursos, superar gargalos e administrar possíveis perdas. Em terceiro lugar, a diminuição dos financiamentos da China na região reflete as dificuldades que o CDB tem encontrado em atender as demandas e expectativas das companhias, tanto chinesas como latino-americanas através dos projetos apoiados (Myers; Ray, 2021). Grande parte desse gargalo se dá pela dificuldade regional em relação a expandir sua capacidade fiscal e, consequentemente, ampliar as dívidas públicas dos países latino-americanos.

Em um relatório do CDB de 2020 destacou-se que políticas populistas têm afetado as políticas macroeconômicas na região. Ao ter como exemplo a economia argentina, o banco chinês aponta que os “desmedidos gastos com políticas de bem-estar social levou a déficits fiscais regulares, pesados encargos da dívida externa e uma inflação crescente”[163] (Cdb *apud* Myers; Ray, 2021, p. 2, tradução nossa). A partir dessa visão, entende-se que diversos problemas no portfólio de empréstimos e investimentos da China na América Latina e no Caribe resultaram na gradual diminuição de seus aportes à região.

As principais perdas e impasses que o país enfrenta na região dizem respeito a projetos na Venezuela, que diante da queda no preço das commodities, ao mesmo tempo que enfrenta crescentes sanções dos EUA, tem tido dificuldade em realizar seus pagamentos à China através do fornecimento de petróleo. Diante desse cenário, a China, através do CDB ou do

---

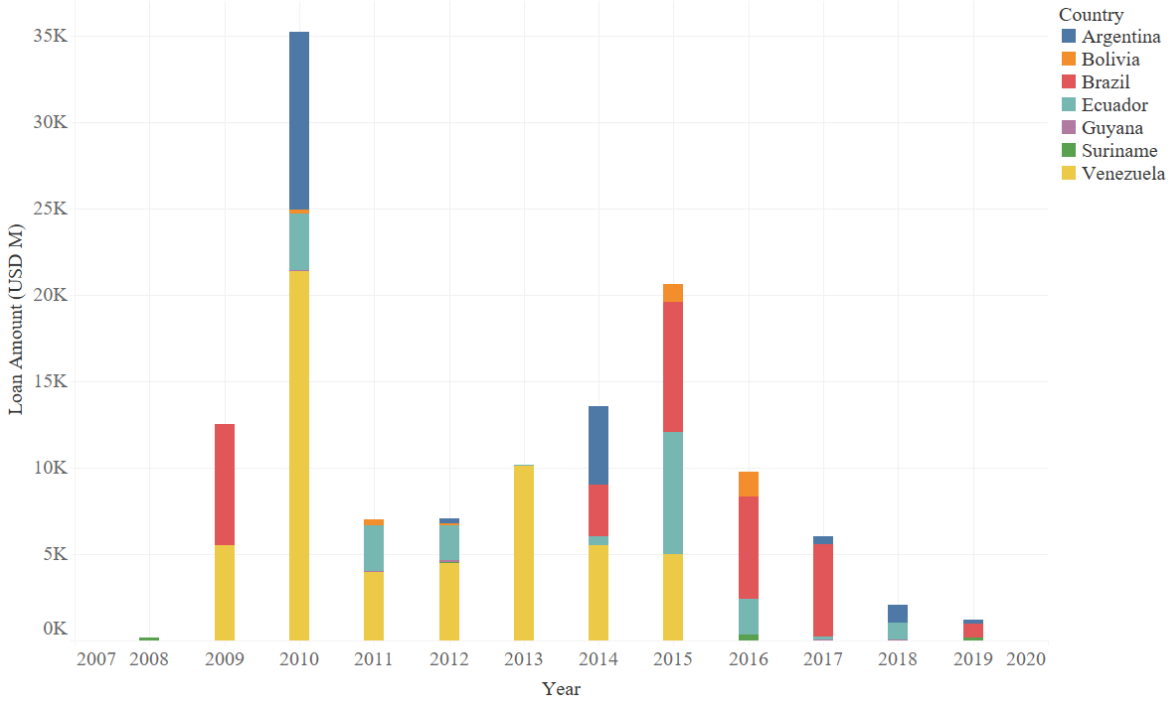
[162] No original: “[...] *for the first time since 2006, China's policy banks—China Development Bank (CDB) and the ExportImport Bank of China (Eximbank)—issued no new finance to Latin American and Caribbean (LAC) governments or state-run companies*” (Myers; Ray, 2021, p. 1).

[163] No original: “[...] *unchecked social welfare spending has led to regular fiscal deficits, heavy external debt burdens, and rising inflation*” (Myers; Ray, 2021, p. 2).

Eximbank, não tem aportado novos empréstimos ao país nos últimos anos (Myers; Ray, 2021).

Outros impasses para os empréstimos chineses à região refletem, por exemplo, as crises políticas enfrentadas pelo Brasil e Equador nos últimos anos. De acordo com Myers e Ray (2021), o último crédito emitido pelo CDB ao Brasil foi em 2017. Já no Equador, apesar dos altos valores financiados pelo CDB e Eximbank, entre 2015 e 2016, ao país, desde a saída de Rafael Correa do poder em 2017, o país passou a receber aproximadamente apenas 10% do que estava recebendo até então. Ainda assim, entre 2009 e 2015 os aportes à Venezuela se destacaram, somando no total mais de US$55 bilhões no período. Com a diminuição e posterior fim dos empréstimos à Venezuela, destacaram-se entre 2015 e 2019, Brasil e Equador, totalizando de 2009 a 2019, mais de US$29 bilhões e US$18 bilhões financiados aos países, respectivamente (*Boston University Global Development Policy Center*, 2023).

Gráfico 8 – Financiamentos Chineses na América do Sul entre 2009 e 2019, por país (em milhões[164] de US$)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do *Boston University Global Development Policy Center* (2023).

[164] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Vale também ressaltar que, apesar da China ter diminuído seus aportes na região desde 2016, não há sinais de que o país deixará de financiar projetos na América Latina e no Caribe. Assim como destaca Kaplan (2016), os investimentos transregionais são um fator chave à estratégia econômica do país para as próximas décadas, pois, "para aliviar o excesso de capacidade doméstica em setores como infraestrutura, construção, aço e energia, as autoridades chinesas alavancam o financiamento do desenvolvimento para criar oportunidades internacionais para empresas e trabalhadores chineses"[165] (Kaplan, 2016, p. 2, tradução nossa).

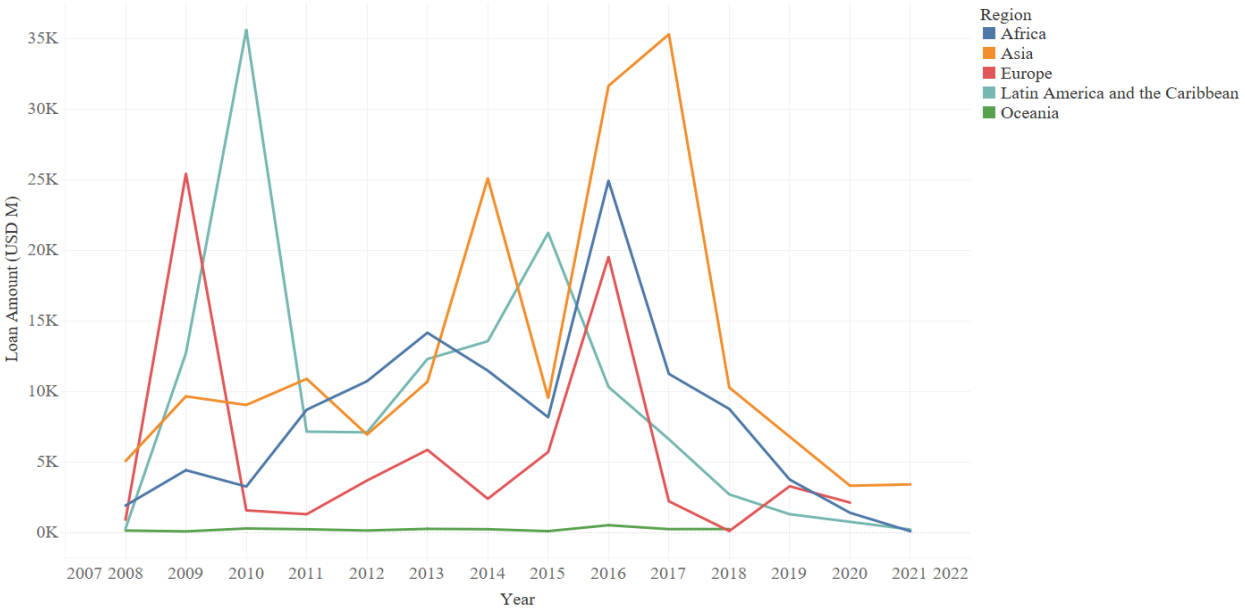
Tal estratégia não se diferencia das linhas de créditos à região advindas dos EUA e do Japão nos anos 90, nas quais empréstimos bilaterais, créditos de bancos de importação e exportação, entre outros fundos para aportes ao desenvolvimento, facilitaram as relações financeiras em troca do fornecimento de recursos naturais e matérias primas (Kaplan, 2016).

Entretanto, apesar da importância que os aportes financeiros chineses tiveram na região nas últimas décadas, os empréstimos do país aos governos latino-americanos e caribenhos se reduziram tanto, que já não ultrapassam mais os valores aportados por outros bancos de desenvolvimento na região, como o BID, e o próprio Banco Mundial (Myers; Ray, 2021).

Por outro lado, a Ásia se mantém como o principal destino dos investimentos e empréstimos chineses no exterior. De acordo com Ding *et al.* 2021, do total de Investimentos Externos Diretos (IED) da china no exterior, a América Latina representou apenas 5% do total, sendo que grande parte desses aportes vão para paraísos fiscais no Caribe (Ilhas Caymans, Bahamas, e as Ilhas Britânicas) e, de lá, são redirecionados à América Latina, porém, difíceis de serem traçados e/ou contabilizados (Ding et al., 2021).

[165] No original: "*To alleviate overcapacity domestically in such sectors as infrastructure, construction, steel, and energy, Chinese officials leverage development financing to create opportunities internationally for Chinese firms and workers*" (Kaplan, 2016, p. 2).

Gráfico 9 – Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019, por região (em milhões[166] de US$)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do *Boston University Global Development Policy Center* (2023).

Enquanto a América Latina e o Caribe tiveram um pico de empréstimos e financiamentos chineses entre 2009 e 2010, tendo um outro pico – ainda que menor – em 2015, o redirecionamento e ampliação de investimentos da China na Ásia, a partir de 2015, demonstrou-se inversamente proporcional às outras regiões, na qual a América Latina e o Caribe não saíram ilesos.

5. 1. 1. 1 Condicionalidades e fontes de recurso

Os empréstimos e investimentos externos diretos chineses são realizados de duas maneiras: através de instituições governamentais ou de instituições privadas. Em primeiro lugar estão os empréstimos entre Estados, nos quais os recursos entram diretamente aos cofres públicos, possibilitando a ampliação dos gastos públicos nacionais diante das demandas políticas internas. Em segundo lugar, os empréstimos às instituições privadas são realizados através de concessões governamentais, nas quais o governo não tem o acesso direto ao

[166] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

empréstimo. Nesse último caso, os empréstimos não garantem manobra de uso dos recursos externos aos governos nacionais, frente às suas próprias limitações fiscais (Kaplan, 2016; 2019).

Ainda assim, existem outros meios dos recursos e financiamentos chineses entrarem no continente, entre eles a inserção do país no BID, a partir dos aportes bilaterais do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (*Asian Infrastructure Investment Bank* – AIIB) - que contém recursos do governo Chinês –, assim como da criação de fundos específicos da China para o desenvolvimento da América Latina.

Começando pelos meios oficiais, como já mencionado, existem dois bancos estatais da China que realizam tais aportes financeiros, o CDB e o Eximbank. Também entendidos como bancos de financiamento do desenvolvimento, o CDB e o Eximbank são instituições financeiras que, além de terem sido criadas pelo Estado, dependendo do suporte financeiro do mesmo, contam com garantias governamentais e têm a responsabilidade para implementar políticas econômicas e financeiras do país.

O Banco de Desenvolvimento da China, CDB na sigla em inglês, está sob jurisdição do Conselho do Estado Chinês, dirigido por um oficial ministerial do país. O Banco funciona como uma agência de créditos e investimentos no exterior, em apoio às políticas de comércio e de internacionalização das empresas nacionais. Por sua vez, o Eximbank da China é uma agência de créditos "[...] dedicada a apoiar as exportações e investimentos das companhias chinesas"[167], além de realizar operações de créditos para empréstimos não concessionais (*Boston University Global Development Policy Center*, 2021, p. 3, tradução nossa).

De acordo com o Centro de Políticas de Desenvolvimento Global da Universidade de Boston (2021), centro de referência nos estudos sobre os financiamentos, créditos e empréstimos chineses no mundo, os principais prestadores desses bancos são: governos, instituições estatais (como ministérios, bancos centrais etc), instituições financeiras apoiadas pelo governo; empresas estatais; e *joint ventures* – que podem incluir companhias chinesas e companhias do país recebedor dos recursos. Os tipos de financiamento tanto do CDB, como do Eximbank estão detalhados na tabela abaixo.

[167] No original: "[...] *dedicated to supporting exports and investments for Chinese companies*" (*Boston University Global Development Policy Center*, 2021, p. 3).

Tabela 7 – Tipos de financiamento mais comuns do CDB e do Eximbank da China

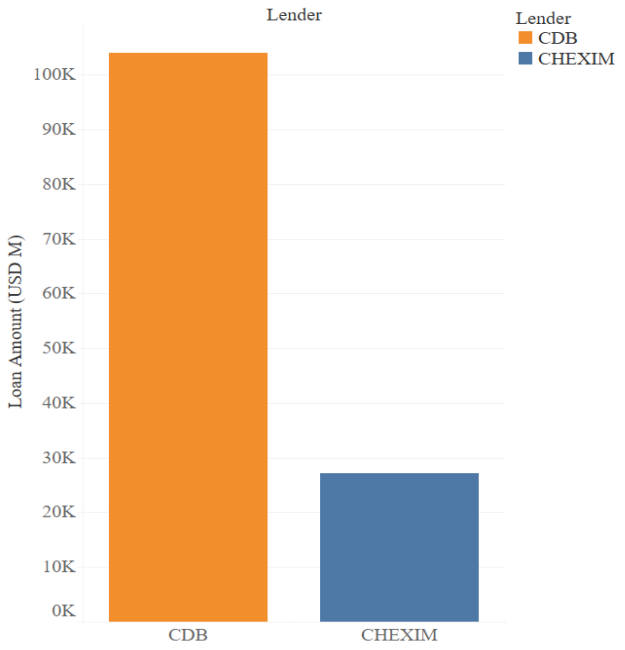
Tipo de financiamento	Descrição
1. Crédito do comprador de exportação	Empréstimos não concessionais para ajudar os países beneficiários na compra de produtos e serviços de empresas chinesas.
2. Empréstimos não concessionais	O empréstimo será considerado e liberado como não concessional quando: for para um "negócio autônomo" (自营业务); as taxas de juros forem comparáveis à taxa de mercado; ou for especificado como um empréstimo comercial (商业贷款)
3. Empréstimos concessionais	Um empréstimo concessional, é frequentemente considerado como assistência oficial ao desenvolvimento. Acordos intergovernamentais são necessários. As principais características desses empréstimos são taxas de juros fixas (geralmente 2-3%) e vencimento de longo prazo (15-20 anos). As condições de reembolso são divididas em período de carência (em que o destinatário paga apenas juros) e período de reembolso (em que o destinatário paga semestralmente). Os empréstimos concessionais são distribuídos em RMB e agora são regulados pela Agência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento da China.
4. Crédito preferencial de exportação	Empréstimos que subsidiam a produção do prestador para reduzir a taxa de juros para um nível inferior fixo. Não é necessário um acordo intergovernamental. O crédito preferencial de exportação ao comprador é distribuído em USD e é regulado pelo Departamento de Cooperação Internacional e pelo Departamento de Finanças.

Fonte: produção própria com base nas descrições do Manual do Banco de Dados sobre investimentos chineses da *Boston University Global Development Policy Center* (2023, p. 3-4).

Ainda de acordo com o *Global Development Policy Center* (2023), da Universidade de Boston, a principal diferença entre os bancos é que apenas o Eximbank da China está autorizado a emitir empréstimos concessionais.

Dos financiamentos realizados entre 2008 e 2019, o CDB se destaca como principal prestador à América Latina e o Caribe, com um total de mais de US$100 bilhões emprestados. Por sua vez, o China Eximbank, no mesmo período, emprestou aos países da região um aproximado de US$27 bilhões.

Gráfico 10 – Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019 à América Latina e o Caribe, por banco (em milhões[168] de US$)

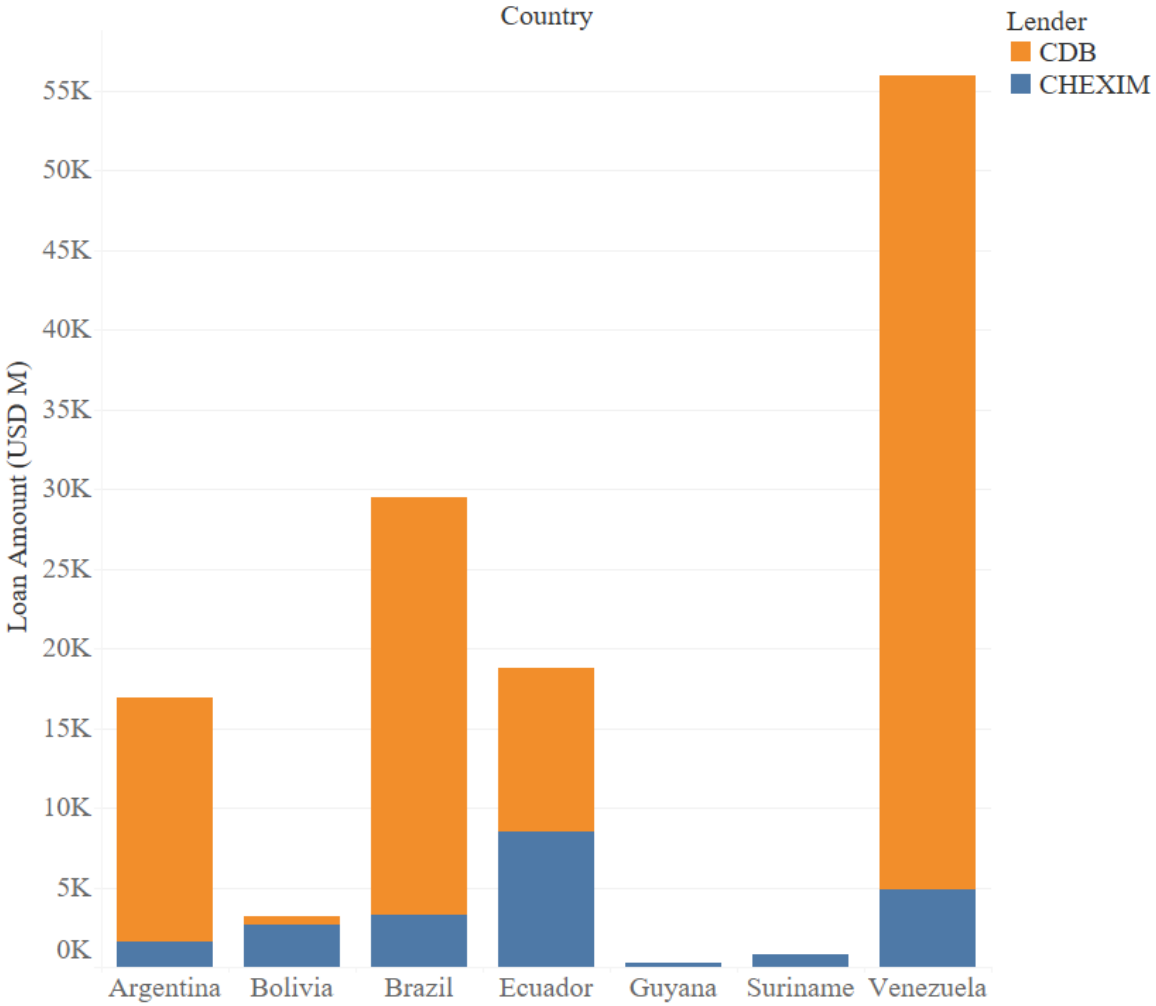


Fonte: elaboração própria com base nos dados do Boston University Global Development Policy Center (2023).

Tal atuação pode ser medida também por país, verificando a relação de cada fonte de recurso em cada país sul-americano. Vê-se novamente o destaque dos empréstimos direcionados à Venezuela e, ainda que distante, em segundo lugar, ao Brasil. Por sua vez, destaca-se também a participação somente de recursos do China Eximbank na Guiana e no Suriname.

[168] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Gráfico 11 – Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019 à América do Sul, por país e banco (em milhões[169] de US$)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Boston University Global Development Policy Center (2023).

Para além dos meios oficiais, a China criou em 2015 três fundos regionais na América Latina: O Fundo de Investimento em Cooperação Industrial China-América Latina (Fundo CLAI), Fundo de Cooperação China-América Latina (Fundo CLAC) e Programa de Empréstimos Especiais para Infraestrutura China-América Latina. De acordo com Myers e Ray (2021), tais fundos têm crescido seu aporte a projetos na América Latina no período recente, tendo mantido sua presença e importância na região mesmo durante o período pandêmico.

[169] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Há também outros três fundos regionais direcionados a países e/ou setores específicos. Criado em 2014, o Fundo China-México da Corporação Financeira Internacional (*International Finance Corporation* - IFC), do Banco Mundial, resulta da parceria do governo chinês com bancos multilaterais globais e regionais. Já o Fundo Chinês cofinanciado para a América Latina e o Caribe conta com uma aproximação entre o Banco Central da China e o BID. Dividido em duas partes, o Fundo cofinanciado tem a primeira parte apoiada nos recursos do Banco Central chinês e executado pelo BID para financiar projetos na América Latina nas áreas da educação, conservação de água, energia, entre outros. A segunda parte é um Fundo privado equitativo, administrado pelo China Eximbank e um recurso de US$ 3 bilhões de instituições chinesas para realização de obras em diversos setores, como de extração de recursos naturais, energia, infraestrutura, agricultura, tecnologia, mas não limitado a eles (CHINA, 2018a). Por fim, há também um fundo criado em 2017 entre o Brasil e a China, o Fundo de Cooperação Brasil-China, que conta com recursos do Fundo CLAI para a realização de investimentos em infraestrutura no país (Myers; Ray, 2021).

Tabela 8 – Fundos regionais com aportes da China na América Latina e no Caribe

Nome	Ano (criação)	Recursos (US$)	Detalhes
Fundo CLAI	2015	30 bilhões	Desenvolvido com capital do CDB, o Fundo tem como foco investimentos nos setores de manufatura, tecnologia, infraestrutura, energia e minerais, agricultura, cooperação financeira e energia limpa.
Fundo CLAC	2015	10 bilhões	Desenvolvido com capital do China Eximbank, o Fundo tem como foco empréstimos para projetos de infraestrutura, recursos energéticos, manufatura, inovação e informação tecnológica e agricultura moderna.
Programa de Empréstimos Especiais China-América Latina para a Infraestrutura	2015	20 bilhões	Operado pelo CDB, o Programa direciona empréstimos para apoiar empresas chinesas na construção de infraestrutura (energia, rodovias, telecomunicações, portos, logística, agricultura, mineração e eletricidade) na América Latina e no Caribe.
Fundo IFC China-México	2014	1.2 bilhões	Operado pelo IFC do Banco Mundial, o Fundo conta aportes do CDB e da Corporação de Investimentos da China para investir em companhias privadas no México.
Fundo Chinês			Contando com capital do Banco Central Chinês, e

Cofinanciado para a América Latina e o Caribe	2013	5 bilhões	do BID, o Fundo cofinanciado é dividido em 2 partes para execução de seus empréstimos.
Fundo de Cooperação Brasil-China	2017	20 bilhões	Estabelecido pela Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Brasil (SEAIN/MP), o fundo apoia projetos de infraestrutura considerados prioritários ao país.

Fonte: esquematização própria com base nos dados fornecidos por Myers e Ray (2021, p. 4-5), Embaixada da China em Granada (China, 2018b), Fundo IFC China-México (Ifc, 2016) e do Ministério de Economia do Brasil (Brasil, 2017).

Além dos fundos regionais, há autores que apontam também a participação do Banco de Infraestrutura da Ásia, que conta com recursos estatais chineses, no cofinanciamento de projetos de infraestrutura na América Latina e no Caribe, através do BID (Myers; Gallagher, 2019). Vale a pena mencionar que Argentina, Brasil, Chile, Equador, Peru e Uruguai são membros do AIIB. Bolívia e a Venezuela são, atualmente, membros prospectivos (AIIB, 2023).

Apesar de serem inúmeras as fontes de inserção de recursos, empréstimos e financiamentos chineses na região, se comparado com outras fontes de financiamento e investimento internacionais (como os Estados Unidos e a União Europeia), os valores aportados pelos bancos estatais chineses na América Latina e no Caribe ainda são relativamente baixos. De acordo com o relatório da CEPAL sobre o IED na América Latina e o Caribe em 2022, os Estados Unidos e a União Europeia se mantêm como os principais investidores na região (Imagem 12).

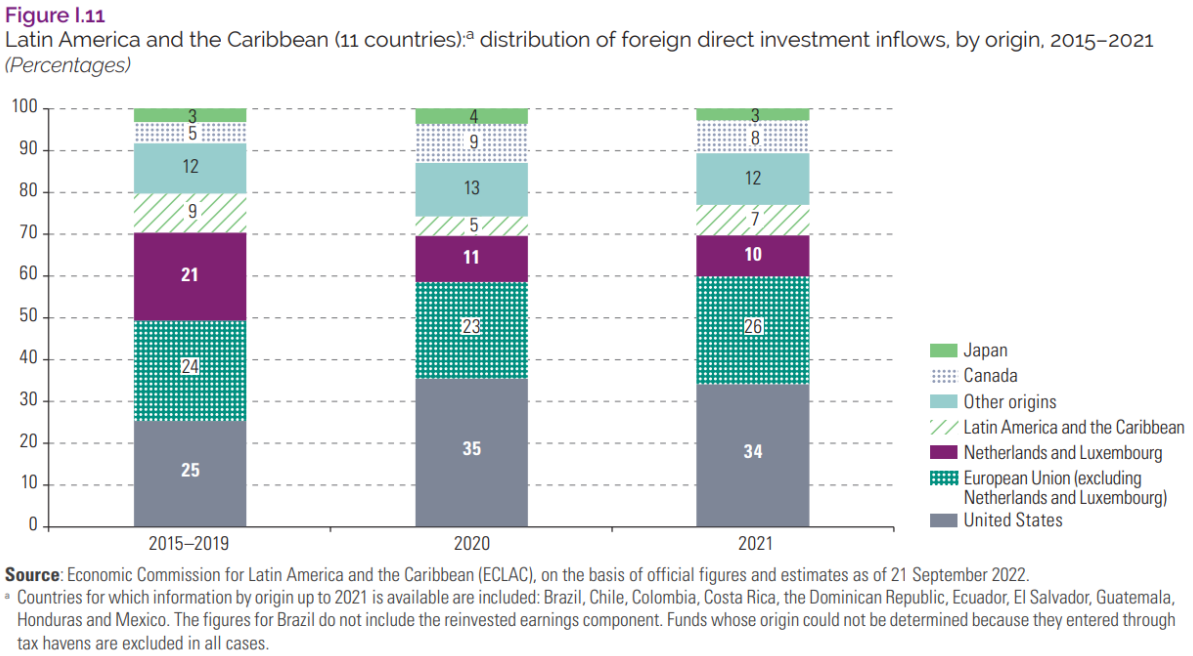
Vale a pena destacar que, parte da preponderância de Luxemburgo e da Holanda como países com alto fluxo de Investimento Externo Direto (IED) na América Latina e no Caribe, reflete também o redirecionamento de recursos da China através desses países. Em um estudo realizado pelo Banco Central do Brasil (2018), a CEPAL (2021) aponta que "[...] 80% dos investimentos de origem Chinesa em 2016 entraram no país através de terceiros países, em destaque Luxemburgo e a Holanda"[170] (Cepal, 2021a, p. 87, tradução nossa). Essa questão traz à tona a grande dificuldade que diversos estudos enfrentam[171] para mensurar os empréstimos,

[170] No original: "[...] *80% of investments of Chinese origin in 2016 entered through third countries, mainly Luxembourg and the Netherlands*" (Cepal, 2021a, p. 87).

[171] As bases de dados da Boston University e do *The Dialog*, fontes reconhecidas nos estudos sobre financiamentos chineses no mundo, reconhecem a dificuldade de transparência e traçagem dos recursos chineses em sua totalidade em cada região, por conta, principalmente, das terceiras vias utilizadas pela China, para

financiamentos e investimentos chineses em sua totalidade, de maneira transparente e atualizada, sendo importante compreender as bases de dados utilizadas, de quais fontes e bancos os dados estruturados se referem, entre outros elementos, já que a utilização de terceiras partes para o redirecionamento dos recursos da China a países da América Latina, por exemplo, não são fáceis de traçar e, portanto, ficam fora da contagem.

Imagem 12 – Distribuição de fluxos de origem dos IEDs da América Latina e o Caribe (2015-2021)



Fonte: CEPAL (2022, p. 35).

5. 1. 2 O papel estratégico da infraestrutura

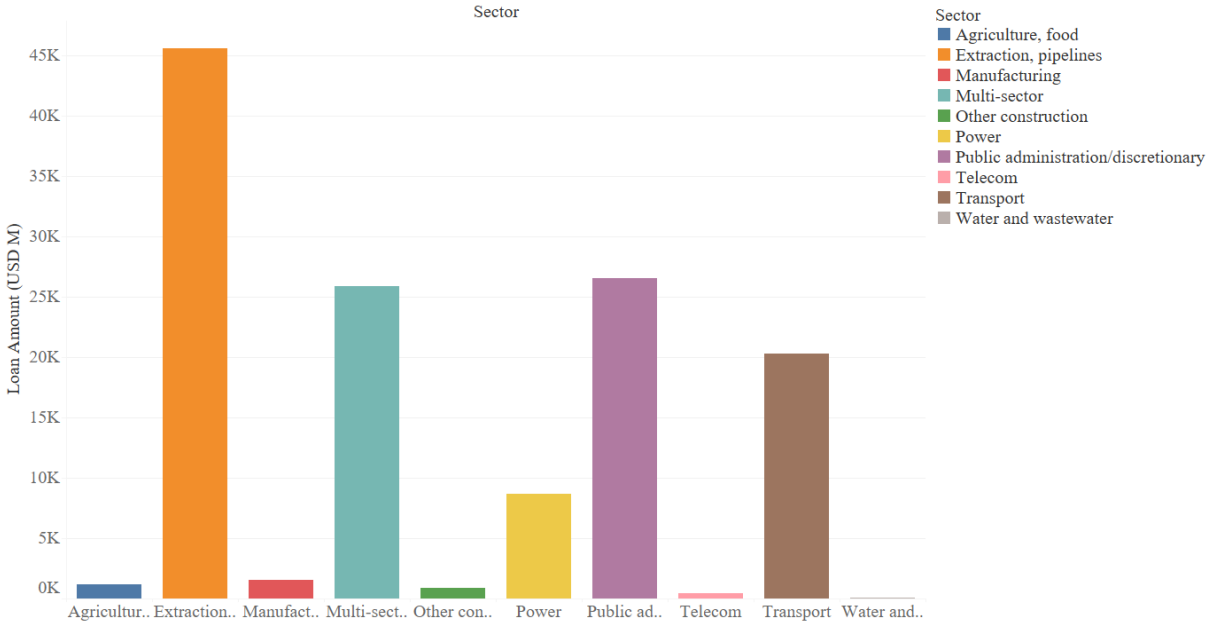
Os empréstimos e investimentos chineses – desprovidos das condicionalidades bancárias tradicionais – na América Latina, resultaram, para a China, na promoção de lucros de longo prazo, além da sustentação da inserção do país no mercado para a internacionalização de suas empresas. Assim como observa Kaplan (2016, p. 2, tradução nossa), 75% dos empréstimos chineses foram direcionados aos setores de energia, mineração e infraestrutura, "[...] uma saída conveniente para o excesso de capacidade de construção do país"[172].

redirecionar recursos à seus parceiros. Para entender melhor tal problemática, ver: *Boston University Global Development Policy Center* (2021), Myers e Ray (2021) e Ray e Gallagher (2017).

[172] No original: "[...] *a convenient outlet for the country's construction overcapacity*" (Kaplan, 2016, p. 2).

Uma vez mais, destaca-se na relação China – América Latina, o enfoque do país em investir em projetos que tragam retorno a suas demandas e necessidades para sustentar o crescimento econômico (Avendano; Melguizo; Miner, 2017; Ding *et al*., 2021), tendo como destaque os financiamentos para projetos de extração, gasodutos, de administração pública, multissetoriais, transportes e energia (Gráfico 12).

Gráfico 12 – Financiamentos Chineses entre 2009 e 2019 à América Latina, por setor produtivo (em milhões[173] de US$)



Fonte: elaboração própria com base nos dados do Boston University Global Development Policy Center (2023).

Na tentativa de reduzir as capacidades domésticas em excesso no país, os investimentos na América Latina são vistos como "[...] uma escolha natural para as corporações chinesas, especialmente as grandes empresas estatais que muitas vezes têm mandatos para manter a expansão de ativos e apoiar estratégias de desenvolvimento nacional, como a *Belt and Road Initiative* – BRI"[174] (Kaplan, 2016, p. 5, tradução nossa).

A infraestrutura física, que engloba obras para a extração de matérias primas, telecomunicações, energia, transportes, entre outros, além de ser um setor estratégico na

[173] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

[174] No original: "[...] *becomes a natural choice for Chinese corporations, especially the large state-owned enterprises (SOE) that often have the mandates of keeping asset expansion and supporting national development strategies such as capacity reduction and the BRI*" (Kaplan, 2016. p. 5).

América Latina, pelas demandas e gargalos existentes, é também estratégico do ponto de vista chinês, pela criação de trabalhos no mercado doméstico que é gerado ao financiar tais projetos. Além de impulsionar o mercado de exportação de bens, os financiamentos para projetos de infraestrutura na América Latina, assim como na África, por exemplo, criam oportunidades no mercado externo para a exportação de serviços. Nesse âmbito, as firmas de construção chinesas não somente importam bens para a realização de suas obras, como também, ao exportar seus serviços, geram empregos e lucros aos cidadãos chineses (Kaplan, 2016).

Nesse sentido, a provisão de bens públicos, no caso, a infraestrutura, é um instrumento chave da política econômica externa chinesa. Enquanto promove a superação do déficit em infraestrutura dos países em desenvolvimento está, ao mesmo tempo, atendendo aos interesses e demandas dos grupos exportadores e empresas chinesas, que buscam ampliar sua inserção no mercado internacional (*ibid.*).

Os financiamentos em infraestrutura, que alcançaram em 2015 quase US$30 bilhões na América Latina e no Caribe por parte do governo chinês, seus bancos e fundos regionais, corroboram com dois objetivos nacionais: a diminuição dos custos de transporte das exportações latino-americanas à China (ex. soja, minérios de ferro etc); e a transição econômica da China de um modelo de consumo para um modelo de crescimento econômico doméstico (*ibid.*).

Foi a partir de 2014 que a participação do governo e de empresas chinesas em projetos de infraestrutura na América Latina e no Caribe expandiram. Partindo da interdependência dos três níveis de análise aqui discutidos (nacional, regional, extrarregional), a crise nacional dos países sul-americanos somada à desarticulação dos processos regionais, abriu uma janela de oportunidades para atores extrarregionais como a China. Exemplo disso foi a substituição do BNDES pelo China Eximbank, como instituição financiadora em muitos projetos de infraestrutura na Bolívia, como a rodovia Rurrenabaque-Riberalta em 2015 (Honório, 2021).

Apesar de já realizar importantes aportes a projetos de infraestrutura desde 2009, através de parcerias multilaterais com a CAF e o BID, foi apenas a partir de 2014, após a criação da BRI, que a China se consolidou como um importante investidor no setor da infraestrutura na América Latina e no Caribe.

Criada pelo Presidente Xi Jinping em 2013, a BRI é vista como um instrumento central da diplomacia internacional chinesa e de sua estratégia "Going Global" (Jenkins, 2022; Zhang, 2019). A iniciativa incorpora a criação de um novo cinturão econômico da Rota da Seda, assim como uma Rota da Seda Marítima para o século XXI, ambos nomeados após

dois discursos do Presidente chinês em 2013, em diferentes eventos no Cazaquistão e na Indonésia. Também traduzida como "*One Belt and One Road* - OBOR", em 2015 o governo chinês publicou a primeira versão de sua visão e plano de ação para a BRI (Shan, 2018).

Inspirada na antiga Rota da Seda, a BRI se estabeleceu inicialmente como um projeto que interligaria, infraestruturalmente, a Eurásia, expandindo pouco a pouco para outras regiões (Zhang, 2019). Em 2018, durante o Foro China-CELAC, o país convidou oficialmente os países latino-americanos a participar da BRI (Jenkins, 2022). Entretanto, ainda em 2017 a China já havia formalizado a América Latina e o Caribe como uma extensão natural da Rota da Seda Marítima, sendo o Panamá, o primeiro país da região a oficialmente entrar na BRI, em novembro do mesmo ano (Zhang, 2019).

Nos anos subsequentes, 18 dos 33 países latino-americanos e caribenhos se uniram à BRI, estando de fora da iniciativa a Argentina, o Brasil, a Colômbia e o México, principais economias do continente. Os apoiadores e países interessados na BRI a percebem como nova forma de cooperar internacionalmente, de maneira mais inclusiva, baseada em um desenvolvimento de ganhos equitativos, em contraste com o modelo desenvolvimentista do ocidente (Jenkins, 2022). Dentro dessa visão, muitos governos da região entendem a BRI como uma oportunidade de inserção internacional através do acesso ao mercado chinês, lembrando que, por muitos anos, durante o início do século XXI, os bancos de desenvolvimento chineses ultrapassaram os valores de empréstimos de multilaterais tradicionais na América Latina, como o Banco Mundial, o BID, e a CAF (Zhang, 2019).

Entretanto, é importante destacar que, apesar da crescente presença chinesa e inúmeros recursos aportados pelo país, não somente através de empréstimos, como através de financiamento para a construção de infraestrutura e compras de plantas energéticas na região, há certas frustrações quanto ao alcance da BRI na América Latina e no Caribe, que devem ser levadas em consideração.

Em primeiro lugar, a ampliação das relações com a China através da BRI não apresentou mudanças recentes no aumento do comércio e fluxo de investimentos com os países latino-americanos. De fato, a promoção e alcance da BRI continuam tendo como prioridade a região da Eurásia (Zhang, 2019). Em segundo lugar, as mudanças econômicas esperadas na relação Sino-Latinoamericana, com a ampliação da BRI, não se concretizaram, permanecendo as tendências econômico-comerciais já presentes desde a crise financeira global de 2008 (Jenkins, 2022).

Afinal, porque tantos países latino-americanos e caribenhos buscam se aproximar da China, participar da BRI, do AIIB, quando os benefícios de tais relações carecem de

evidências? De acordo com Zhang (2019), muitos países da região entendem a BRI como "uma aposta de baixo risco para um maior crescimento econômico e cooperação internacional - especialmente em um momento de crescente protecionismo e, na ausência de alternativas reais no nível global"[175] (Zhang, 2019, tradução nossa). Além de ser um mecanismo de aproximação com a China, a BRI é percebida pelos países da região como um espaço para cultivar relações econômicas com o gigante asiático no longo prazo (*ibid.*).

É importante destacar que, apesar da diminuição dos financiamentos chineses na região, o ano de 2022 marcou a retomada dos aportes chineses à infraestrutura nos países latino-americanos e caribenhos. De acordo com um relatório produzido em parceria entre a Universidade de Boston e o *Inter-American Dialogue*, o CDB e o Eximbank da China emitiram, somente em 2022, US$813 milhões em novos empréstimos à região, com destaque ao Brasil e países do Caribe. No caso do Brasil, US$500 milhões foram emprestados ao Banco do Brasil para financiar projetos sociais no país. Na região do Caribe, receberam financiamento as ilhas de Barbados e a Guiana. Barbados recebeu da China US$121 milhões em um financiamento concessional para o projeto de reabilitação da Rodovia do Distrito "*Scotland*". Já a Guiana recebeu, também através de um empréstimo concessional, US$192 milhões para o projeto da Rodovia da Costa Leste - Fase 2, parte de uma série de obras do atual presidente do país - Mohamed Irfaan Ali -, para expandir a infraestrutura do país, que incluem diversos projetos de rodovias, assim como a construção de 48 pontes (Myers; Ray, 2023).

5. 1. 3 Oportunidades e desafios

O contexto latino e sul-americano, subordinado ao sistema econômico desigual e assimétrico está sujeito a pressões e influências externas que estimulam relações de dependência que, consequentemente, continuam a reproduzir as relações de desigualdades e assimetrias, tanto internamente, como regional e internacionalmente.

Como discutido no modelo extrarregional, as pressões externas são processadas internamente pelo Estado (frente às percepções e preferências dos atores nacionais, instâncias institucionais etc), gerando demandas que serão respondidas pelo aparato governamental, de acordo com a capacidade do Estado frente ao seu par na estrutura internacional.

---

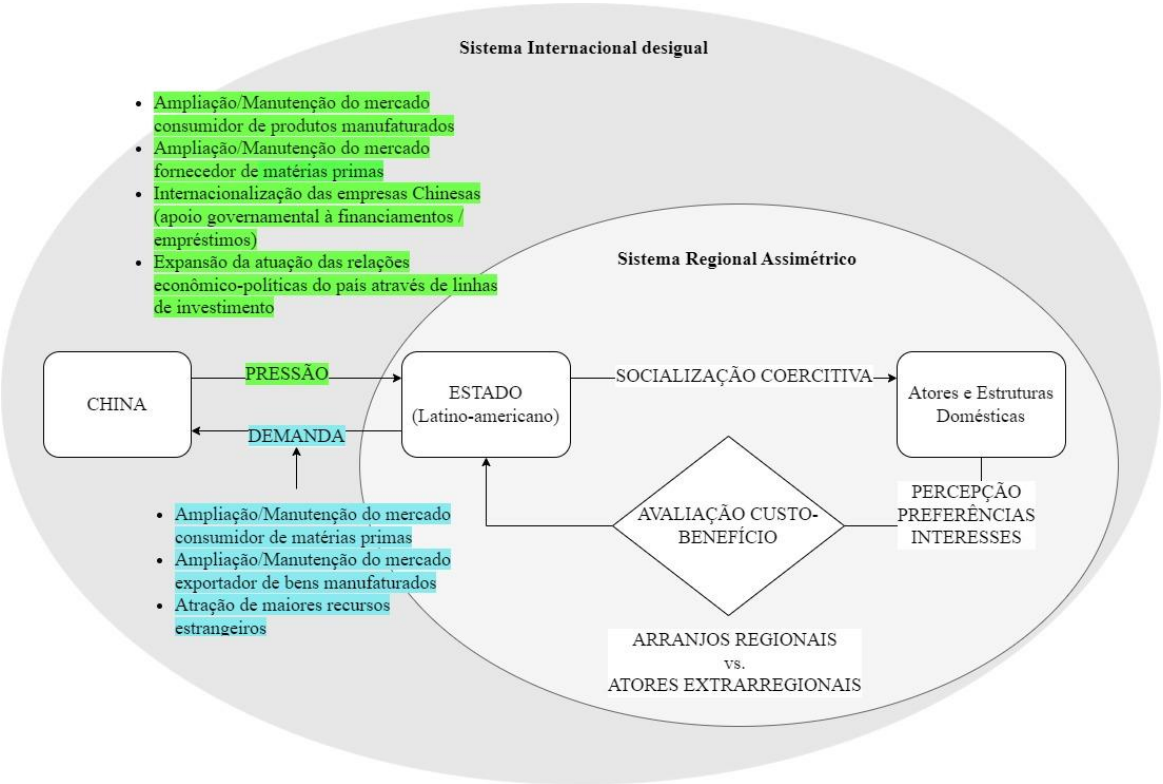
[175] No original: "[...] *BRI appears a low-risk gamble for greater economic growth and international cooperation—especially at a time of rising protectionism, and in the absence of truly global alternatives*" (Zhang, 2019).

No caso da relação entre a América Latina e a China, há vários fatores que pressionam a dinâmica nacional latino e sul-americana. Em primeiro lugar, nos últimos anos a China tornou-se o principal parceiro comercial de vários países da região, sendo, em muitos casos, a principal origem e destino de suas importações e exportações. Em segundo lugar, os investimentos chineses, através de seus bancos estatais, com menores condicionalidades, oferecem maior autonomia às economias latino-americanas, que, diante de limitações fiscais nacionais, observam nos recursos chineses uma alternativa aos financiamentos do ocidente para poder suprir com suas demandas nacionais. Por fim, a expansão da presença chinesa no continente, principalmente através do financiamento para aquisições nos países latino-americanos e caribenhos, assim como para a construção de infraestruturas através de concessões, além de suprimir gargalos físico e estruturais existentes, atende à demanda perene por desenvolvimento.

Ao serem socializadas, tais pressões externas resultam em diferentes demandas nacionais. A começar pela pressão externa advinda da China para expandir os mercados importadores de seus produtos manufaturados, vê-se na América Latina uma crescente demanda para a importação desses produtos, sob a vantagem de custos muito mais baixos do que de outros parceiros tradicionais, como os Estados Unidos e/ou países europeus. Por sua vez, a pressão chinesa por maior acesso a produtos essenciais ao seu crescimento, como minérios, ferro e, principalmente, matérias primas e produtos alimentícios, como a soja, reflete, no lado latino-americano, na crescente demanda por um mercado importador de suas produções extrativistas e agropecuárias.

Por outro lado, a demanda por investimentos, recursos financeiros e fontes de empréstimos aos países da região são fatores pré-existentes e perenes na América Latina. A pressão para a expansão dos capitais chineses é percebida e socializada pelos países da região como uma oportunidade de ampliar seus gastos com o desenvolvimento, sem perder a autonomia sob suas políticas econômicas e fiscais, produzindo-se uma demanda dos atores nacionais ao Estado por recursos alternativos àqueles tradicionalmente presentes no continente.

Imagem 13 – Pressões e Demandas na relação China-América Latina



Fonte: elaboração própria.

Em termos de oportunidades, a relação América Latina-China atende às expectativas e preferências de diversos setores econômicos de grande importância na região, principalmente aqueles ligados ao agronegócio. Ademais, diante da histórica instabilidade político-econômica nos países do continente, os "capitais pacientes" da China se apresentam como uma alternativa muito importante para as estratégias nacionais para o desenvolvimento econômico, não somente nacional, como regional. Como destacam Myers e Gallagher (2018), apesar das constantes mudanças políticas na América Latina e no Caribe, as relações financeiras entre a China e a região sempre se mantiveram fortes, demonstrando maior confiabilidade em acessar recursos de longo prazo por parte dos Estados latino e sul-americanos.

Por outro lado, a crescente presença da China na América Latina, ainda que não seja fator central na crise do regionalismo no continente, é um fator de pressão a ser considerado. Em primeiro lugar, as pressões pela manutenção e/ou ampliação das relações econômicas do país asiático com os países da região têm sido um fator de intenso debate frente à perda de importância que os parceiros intra-regionais têm na balança comercial uns dos outros. Ao invés de fortalecer os mecanismos regionais, através da ampliação das trocas comerciais

intra-blocos e até mesmo a partir do desenvolvimento de cadeias regionais de valor, os países têm preferido ampliar suas relações comerciais extrarregionais.

Tal dinâmica tem refletido não somente na diminuição da capacidade institucional dos mecanismos existentes para negociar novos acordos econômicos, como as preferências individuais de cada país com parceiros não regionais, mas também diminui a capacidade de barganha dos países da região diante de outros atores do Sistema Internacional, já que grande parte dos acordos com a China são estabelecidas bilateralmente.

É importante compreender que a maior relevância econômica da China na região afeta diretamente as políticas nacionais da América Latina e do Caribe. Entre os desafios a serem destacados nessa relação está a manutenção de uma posição de dependência dos países da região no sistema econômico internacional. Ampliou-se nas últimas décadas a deterioração dos termos de troca das economias nacionais, assim como o estímulo à desindustrialização, em decorrência de uma política econômica focada na exportação de matérias primas.

Além disso, vale ressaltar que muitos financiamentos, assim como projetos de infraestrutura construídos por empresas chinesas, têm inúmeros impactos sócio-ambientais. De acordo com Gallagher (2016), as empresas multinacionais chinesas apresentam fracas regulamentações e diretrizes ambientais. Por si só, a construção de infraestrutura como rodovias, por exemplo, demandam a realização do desmatamento de uma grande área que facilita a ampliação de pressão sobre comunidades vulneráveis e nativas em áreas de reserva ambiental. Além de problemas com a regulamentação da proteção ambiental, exploração ilegal de madeira, extração ilegal de minérios, presente na região, a realização de obras de infraestrutura sem a devida fiscalização e compromisso por parte da empresa executora acaba por ser um problema a mais na relação da China com a América Latina.

Como exemplo desse problema, Angelo (2018) detalhou obras na Amazônia Legal brasileira, financiadas pela China, que impactaram o meio-ambiente na região amazônica. Ademais, o relatório publicado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) apontou que em obras como a Ferrovia Transoceânica, a Ferrovia Paraense, a Ferrogrão e os portos no Rio Tapajós, foram registradas violações de garantias fundamentais dos povos indígenas e comunidades tradicionais ali presentes.

Imagem 14 – Impactos dos Empreendimentos Chineses na Amazônia Legal

Fonte: Angelo (2018).

Ao analisar o papel da China nas dinâmicas regionais latino e sul-americana, verificam-se os impactos que essa relação gera no âmbito nacional e regional, de maneira interdependente e correlacionada. Além disso, parte-se do pressuposto no qual as obras de infraestrutura financiadas pela China corroboram seu interesse econômico-comercial de melhorar o acesso aos bens primários da região. Diferentemente dos investimentos de mecanismos multilaterais como o BID e a CAF, cujo apoio e financiamento à obras de infraestrutura se desenvolvem a partir de um plano estratégico estabelecido entre o país receptor dos recursos e a instituição, não há, no caso chinês um "*organismo de asistencia internacional que establezca prioridades, que piense en estrategia, que se reúna con los países a ver qué quieren ellos, sino que hay un mecanismo financiero que recibe las propuestas que vienen de las empresas públicas"* (Barbero, 2021). Tal dinâmica também tem, como possível constrangimento à integração da infraestrutura regional, o direcionamento de obras que integrem a região para fora, em detrimento de uma integração para dentro - cujo foco seria a superação dos desafios infraestruturais nacionalmente presentes.

5. 2 O hegemon regional: Estados Unidos da América

Ainda durante o processo independentista na região, os EUA se impuseram como líder regional a partir do estabelecimento da Doutrina Monroe em 1823. Defendendo separar o "velho mundo" do "novo mundo", o governo americano, sob a presidência de James Monroe, declarou-se contrário ao colonialismo europeu nas Américas. Por sua vez, a liderança imposta não teve prévia consulta aos líderes ou governos em formação na América Latina. Assim como aponta Smith (2005), os EUA declararam que os novos países estariam sob proteção do país, "[...] uma presunção que implicava uma ação unilateral e não coletiva, assim como a superioridade americana em uma relação assimétrica de desiguais"[176] (Smith, 2005, p. 16, tradução nossa).

Dessa maneira, a América Latina, desde sua independência, busca meios de combater as inúmeras tentativas de invasão e/ou dominação de seus territórios, seja através da expansão de suas relações cooperativas, como da participação em organizações regionais. Ao longo do século XIX, houve diferentes intentos dos países latino-americanos em se unir para se defenderem das tentativas de intervenção militar e de pressões econômicas advindas dos EUA (Ferris; Lincoln, 1985).

De maneira contrária, na tentativa de aproximar a América Latina dos EUA e garantir sua presença nos países do continente, no final do século XIX os EUA reavivaram a Doutrina Monroe, defendendo a proeminência do país no Hemisfério Ocidental. Através de uma ativa política externa, os EUA projetaram na América Latina a necessidade de estabelecer uma aliança política e uma união comercial no continente, a partir de um movimento Pan-Americano. De acordo com Smith (2005), o pan-americanismo foi uma forma de recolocar a Doutrina Monroe em ação, no qual os EUA se apresentavam como uma nação irmã amigável e protetora da região. Conduzido por James G. Blaine - concorrente às eleições presidenciais de 1884 pelo partido Republicano -, o pan-americanismo refletiu a crescente preocupação dos EUA em relação à influência econômica europeia no continente, vendo como urgente a atuação do país em conter e reverter tal cenário (Smith, 2005).

Além de conter a presença europeia, o pan-americanismo também refletiu as demandas nacionais americanas, em destaque aquelas advindas de lideranças políticas do congresso americano, na busca para encontrar alternativas para a superação da depressão econômica que o país enfrentava no período. Apesar do crescimento econômico dos EUA ao

---

[176] No original: "[...] *a presumption that implied unilateral and not collective action and also American superiority in an asymmetrical relationship of unequals*" (Smith, 2005, p. 16).

longo do século XIX, vários foram os períodos marcados por recessão, levando a uma crítica depressão no país entre 1893 e 1897, tendo como sua principal causa, a superprodução nacional, principalmente das indústrias agrícolas. A aproximação com a América Latina, portanto, além de estratégica – do ponto de vista geográfico, era lógica - frente ao enorme mercado consumidor, na esperança de se desfazer do excedente produtivo nacional através do incentivo às exportações aos países da região (*ibid.*).

A visão estratégica dos EUA para a América Latina resultou na autorização do Congresso para que o presidente convocasse a Primeira Conferência Internacional Americana, depois batizada pela mídia de "Conferência Pan-americana". Realizada em Washington, D.C. entre o final de 1889 e o início de 1900, a Conferência Pan-americana teve diversas propostas por parte dos EUA, como a criação de uma união aduaneira americana, novamente na busca de diminuir e recuperar o espaço político econômico ocupado pela Europa na região e garantir um mercado para a produção nacional.

Do lado latino-americano, a aproximação americana foi vista com desconfiança, principalmente diante das relações históricas do país com o continente, marcada por invasões, conflitos e guerras. Além disso, a busca e pressão dos EUA em constituir uma união aduaneira "[...] ignorava a realidade econômica da maior parte do comércio latino-americano, que era conduzido com a Europa"[177] (Smith, 2005, p. 51, tradução nossa).

Apesar das expectativas dos EUA com a Conferência, as pressões internas foram maiores, com resultados aquém do esperado. Ainda assim, os esforços do período levaram à criação, em 1890, da União Pan-Americana, estipulando reuniões periódicas para estabelecer e compartilhar normas e instituições entre os países das Américas. Entretanto, nos anos subsequentes, as barreiras para ampliar o comércio entre os EUA e a América Latina permaneceram, entre elas: o baixo acesso aos bancos e créditos americanos e a limitada prestação de serviços de transporte marítimo a vapor. Portanto, a estratégia americana de desafiar a presença econômica europeia no continente não foi efetiva no curto prazo (*ibid.*).

No início do século XX, as relações entre os EUA e os países da região se mostraram ainda mais controversas. Entre um inicial posicionamento de cooperação e "amizade", tentando reafirmar a hegemonia americana no continente, os governos de Woodrow Wilson (1913-1921) deixaram em destaque a outra faceta da atuação americana, as intervenções e o não respeito à soberania dos Estados latino-americanos. Esse período marcou as intervenções

---

[177] No original: "[...] *ignored the economic reality that most Latin American trade was currently conducted with Europe*" (Smith, 2005, p. 51).

militares e a ocupação do Haiti (de 1915 a 1934) e da República Dominicana (de 1916 a 1924).

Ainda assim, foi em meio a essa aproximação controversa que os EUA decidiram criar seu Banco de Exportação-Importação, o US Eximbank, para se apresentar como uma fonte de financiamento aos governos latino-americanos no âmbito industrial e de infraestrutura, assim como prover oportunidades aos exportadores americanos de ampliar e fortalecer laços com importadores do continente. Fundado em 1934, durante a presidência de Franklin D. Roosevelt, o US Eximbank refletiu um consenso no país sobre suas preocupações quanto à presença geopolítica da Europa na região, tendo como ênfase, a demanda nacional dos setores privados que queriam acessar os mercados de bens de capital latino-americanos (Gallagher, 2016).

Ao longo do século XX, enquanto os países latino-americanos enfrentavam seus próprios conflitos, as políticas de dominação dos EUA se expandiram na região. A ruptura dos países da América Central com o México, os conflitos fronteiriços na fronteira brasileira, a guerra do pacífico entre Bolívia, Peru e o Chile, assim como a Guerra do Chaco, refletiram um período de instabilidade regional e vulnerabilidade das relações intra-regionais na América Latina. Assim como apontam Ferris e Lincoln (1985), foi diante desse cenário de conflitos e fragmentação das relações regionais que os EUA foram capazes de expandir sua dominação e hegemonia no hemisfério.

Porém, foi somente após o final da II Guerra Mundial e da mudança do eixo geopolítico de poder da Europa para a América, que os Estados Unidos consolidaram seu poder de influência na região, impulsionando a criação de espaços para a ampliação das relações políticas e econômico-comerciais entre os EUA e os países do continente. O marco da ampliação da presença norte-americana no continente foi, no âmbito da segurança e defesa, o estabelecimento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR, em 1947 e, no âmbito político-econômico, a criação da OEA, em 1948.

A criação da OEA, através da liderança dos EUA, refletiu não somente as necessidades econômicas do país para expandir suas bases industriais, como também sua superior capacidade político-econômica e militar frente aos outros governos latino-americanos (Ferris; Lincoln, 1985). No processo de consolidação da influência dos EUA no continente americano, os financiamentos ao desenvolvimento dos países da região também foram instrumentos-chave, marcando, dentro da estratégia americana, a criação do BID em 1959, e da Aliança para o Progresso em 1961.

Nesse momento, a criação do banco representava um instrumento da política externa americana em apoio às demandas de desenvolvimento da região (Ferris; Lincoln, 1985), tendo como foco o financiamento de projetos para a redução da pobreza e da desigualdade, assim como para as áreas da saúde, educação e infraestrutura. Entretanto, o interesse governamental americano em criar programas de ajuda sócio-econômicos na América Latina refletiram, de maneira paralela, na expansão da inserção de corporações multinacionais norte-americanas nos países do continente, assim como o objetivo do país em conter o avanço do "comunismo" na região frente à Revolução Cubana e a subida ao poder de Fidel Castro.

Ao longo do período da Guerra Fria, a atuação americana no continente gerou diversos descontentamentos, tanto no âmbito político, como no econômico, visto que os auxílios prestados pelo país propunham soluções que não condiziam com as estruturas econômicas subdesenvolvidas dos países latino-americanos, levando à maiores déficits e a crises econômicas que marcaram a chamada "década perdida" no continente (Loureiro, 2014).

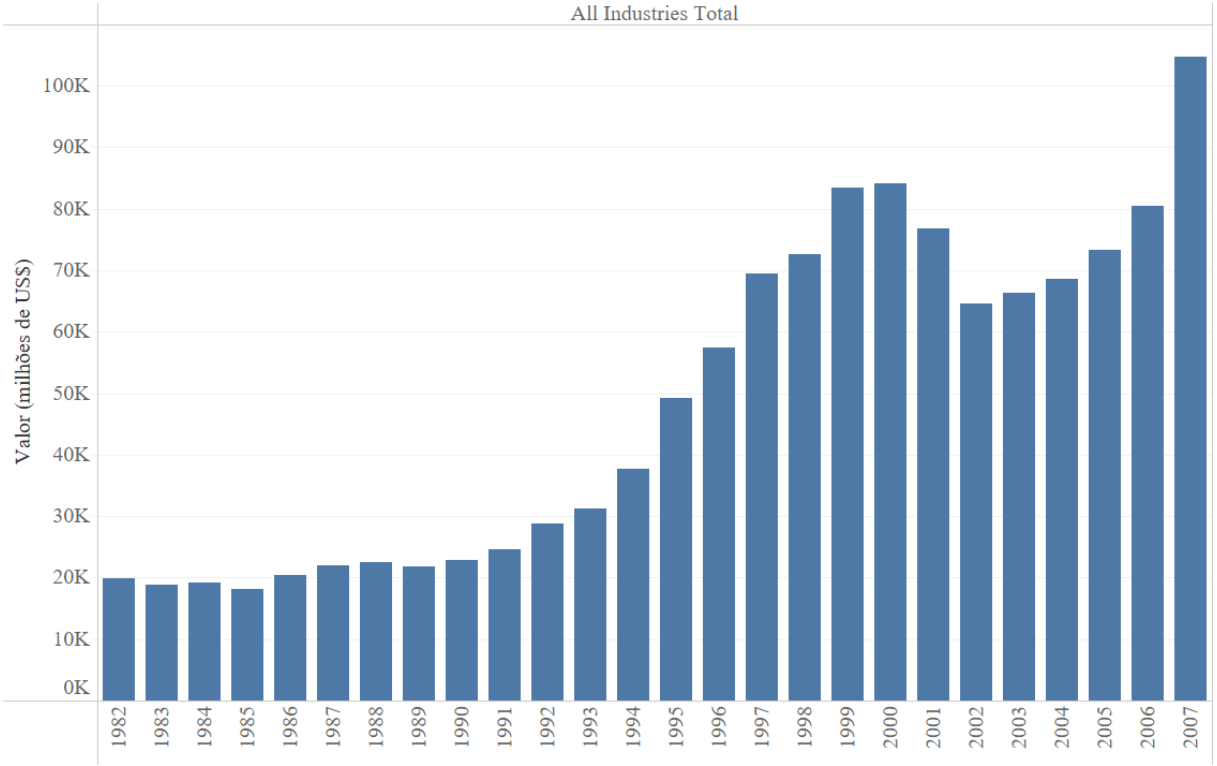
Diante dos impactos da "década perdida", somados aos processos de redemocratização de grande parte dos países latino e sul-americanos, os mecanismos financeiros e as políticas neoliberais norte-americanas ganharam espaço, marcando o que ficou conhecido como o "Consenso de Washington". O "Consenso de Washington" representou o consenso de organismos multilaterais - cujo impulso advinha dos EUA, sobre a necessidade da adoção de uma gama de medidas econômicas pelos países em desenvolvimento, em contraponto às políticas de substituição de importação adotadas pelos países latino-americanos desde os anos 1960. Nesse pacote de medidas e recomendações econômicas, fiscais e monetárias, estavam, por exemplo: a priorização dos gastos públicos para setores com maior retorno econômico (como a saúde, educação e a infraestrutura); a reforma fiscal, a liberalização do financiamento (delegando a determinação da taxa de juros pelo mercado); a liberalização comercial; a privatização, entre outros (Giambiagi; Moreira, 2000).

Na visão de estudos como o de Rodrigues (2020), tal consenso marcou a região como espaço de expansão e aplicação das medidas e preferências econômicas dos EUA, fortalecendo as práticas neoliberais e delineando as transformações estruturais da América do Sul. A partir dos novos regimes constitucionais instaurados após o fim dos regimes ditatoriais na região, a aproximação dos EUA dos países latino e sul-americanos, através das condicionantes e políticas neoliberais dos anos 1990, esteve calcada no maior direcionamento de investimentos, empréstimos, financiamentos e recursos à região.

O redirecionamento de recursos dos EUA à região, no marco do "Consenso de Washington", se destacou na escalada de IED do país à América do Sul, a partir dos anos

1990, passando de pouco mais de US$20 bilhões investido na região em 1989, para mais de US$83 bilhões em 1999, quadruplicando a presença de investimentos dos EUA nos países sul-americanos em 10 anos.

Gráfico 13 – Investimento Direto dos EUA no exterior, por região (América do Sul) e por Indústrias (total das indústrias), em milhões[178] de US$, de 1982 a 2007



Fonte: elaboração própria com base nos dados do 'Escritório de Análises Econômicas' do governo dos EUA - *Bureau of Economic Analysis* (2023).

Ao pressionar os governos da região a impulsionar suas economias sem a interferência do Estado, através da abertura econômica às finanças e ao comércio global, os EUA projetavam a ideia de que os mercados latino-americanos iriam se desenvolver e levar à prosperidade desses países. Inicialmente, as políticas do "Consenso de Washington" fizeram com que os Estados do continente diminuíssem os altos índices inflacionários e findasse as irresponsabilidades fiscais em curso, fortalecendo a democracia em construção no período. Entretanto, o crescimento econômico esperado, diante das políticas adotadas, não foi alcançado, havendo um aumento exacerbado da desigualdade no continente, deixando a

[178] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

região muito vulnerável a choques externos, como visto, a posteriori, com as crises no México (1997), no Brasil e no Uruguai (1999), e na Argentina (2001) (Gallagher, 2016).

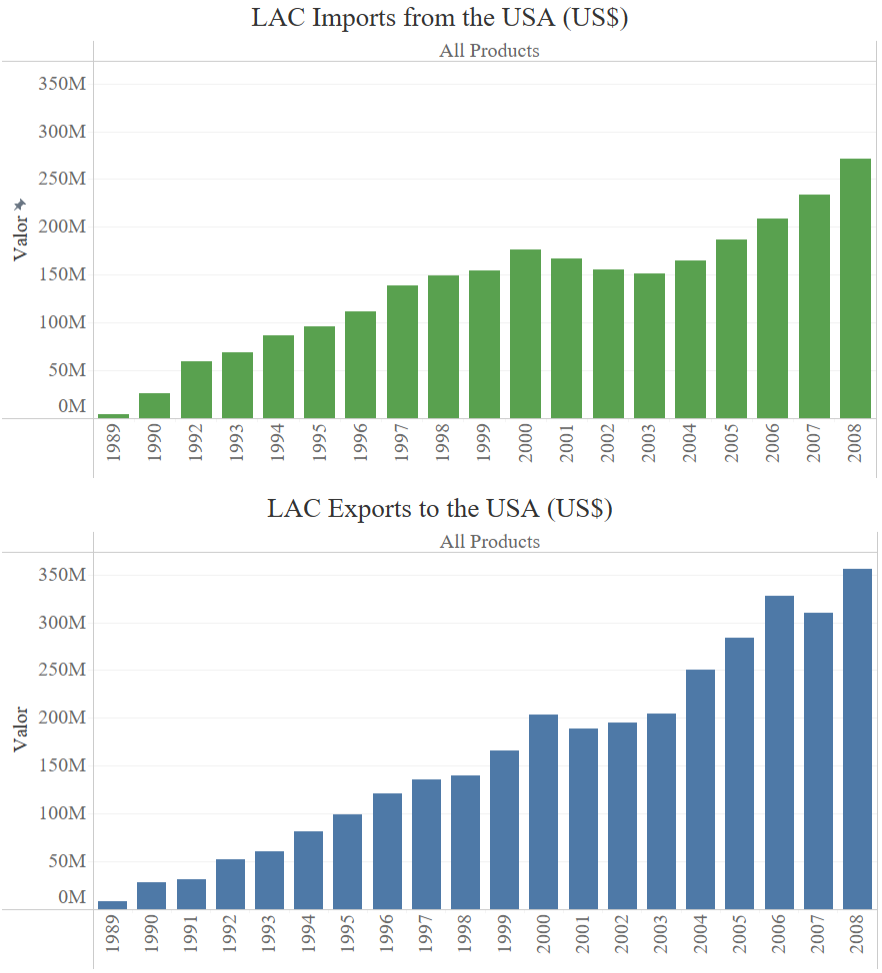
Entre os avanços e retrocessos, o "Consenso de Washington" resultou também no condicionamento dos empréstimos das instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o BID às políticas neoliberais do período, como a privatização, a responsabilidade fiscal, a não intervenção do Estado, a liberalização e a desregulamentação. De acordo com Gallagher (2016), entre 1990 e 2000, os EUA buscaram vincular as políticas do Consenso através de tratados de investimento e de comércio, como visto na criação do NAFTA e outros tratados bilaterais com o Chile, Peru e países da América Central. Nesse período os EUA também pressionaram os países da região a adotarem tais medidas, através do processo de criação da ALCA que, entretanto, por outros inúmeros fatores, não se consolidou.

As condicionantes de financiamento e a imposição do "Consenso de Washington", por sua vez, ratificaram "[...] as tradições de livre comércio das elites sul-americanas e, criando novas formas de vinculação da região à economia mundial" (Rodrigues, 2020, p. 85). Tal período, marcado também pelo fim da Guerra fria, refletiu no aprofundamento da presença americana no mundo e na região através do crescimento das transações comerciais do país (Desiderá Neto et al., 2014).

Os anos 1990 marcaram o aumento das importações e exportações entre a América Latina e os Estados Unidos. Por sua vez, diferentemente das relações entre a região e a China, viu-se uma balança comercial positiva aos países latino-americanos e caribenhos. Entre 1989 e 2008 a América Latina importou dos EUA pouco mais de US$2 trilhões. No mesmo período, os países da região exportaram aos EUA mais de US$3 trilhões em seus variados produtos.

No ano de 1989, as importações advindas dos EUA somavam pouco mais de US$4 bilhões, passando a somar, em 2008, mais de US$271 bilhões – valor 67 vezes maior em 10 anos. Já as exportações da região, dirigidas aos EUA, somavam perto de US$8 bilhões em 1989 – quase o dobro do valor das importações no mesmo período. Este valor aumentou, até 2008, em quase 45 vezes, alcançando pouco mais de US$355 bilhões em valor de produtos exportados aos EUA.

Gráfico 14 – Importações e Exportações da América Latina aos Estados Unidos (em milhares[179] de US$)

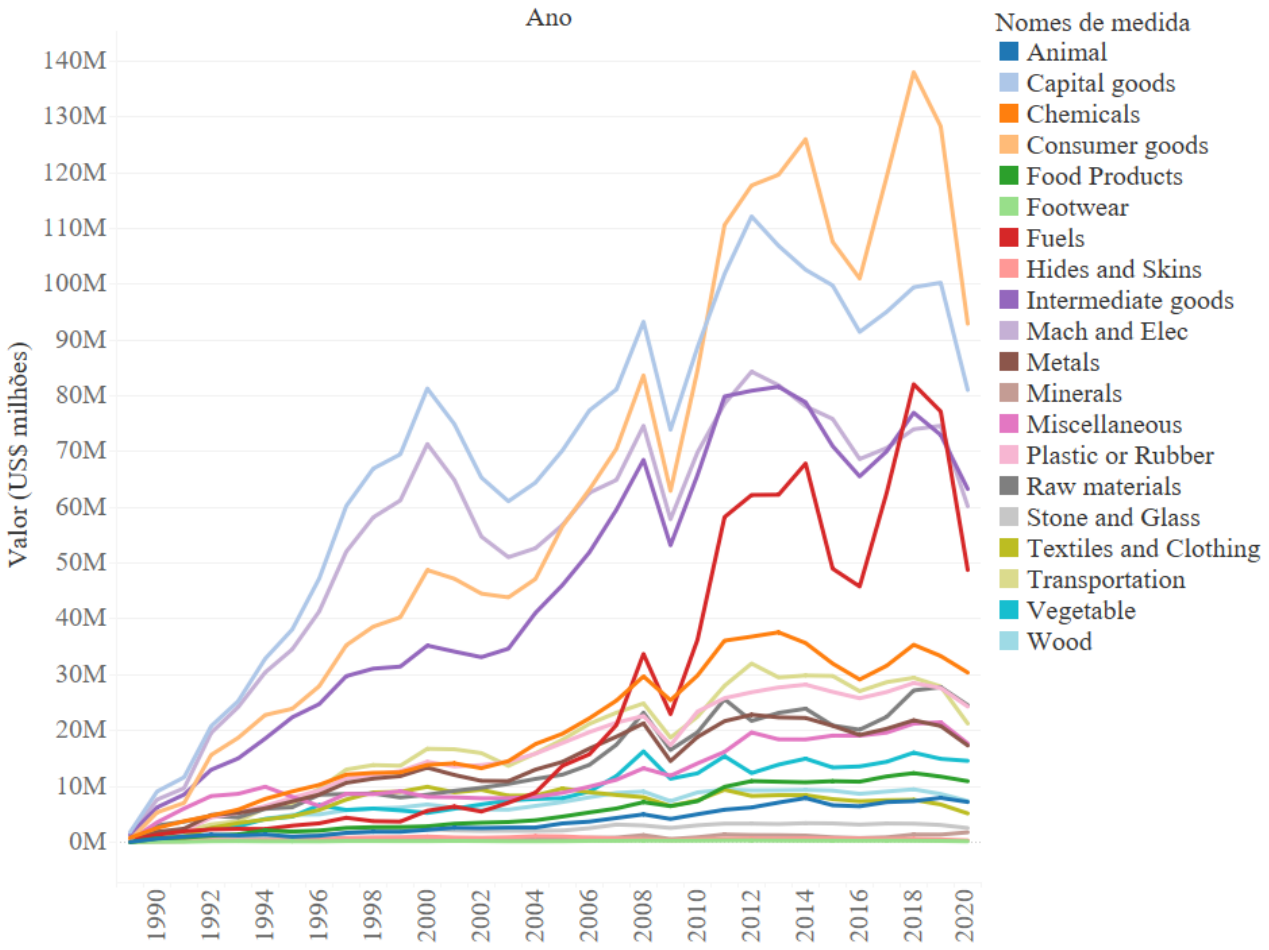


Fonte: elaboração própria com base nos dados de Importação e Exportação da América Latina e do Caribe disponíveis no WITS (*World Integrated Trade Solution*, 2023a, 2023b).

Também como contraponto às relações da América Latina e do Caribe com a China, as importações e exportações da região com os EUA apresentam relações menos desiguais, que, ao longo do tempo, demonstraram a ampliação das exportações de produtos de valor agregado e industrializados da região aos EUA, ao invés da ampliação de uma pauta exportadora focada em matérias primas. Tal questão tem como destaque a preponderância do agronegócio no território norte-americano que, apesar de ter pólos industrializados, ainda mantém uma produção agropecuária forte e competitiva à da América Latina e do Caribe.

[179] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

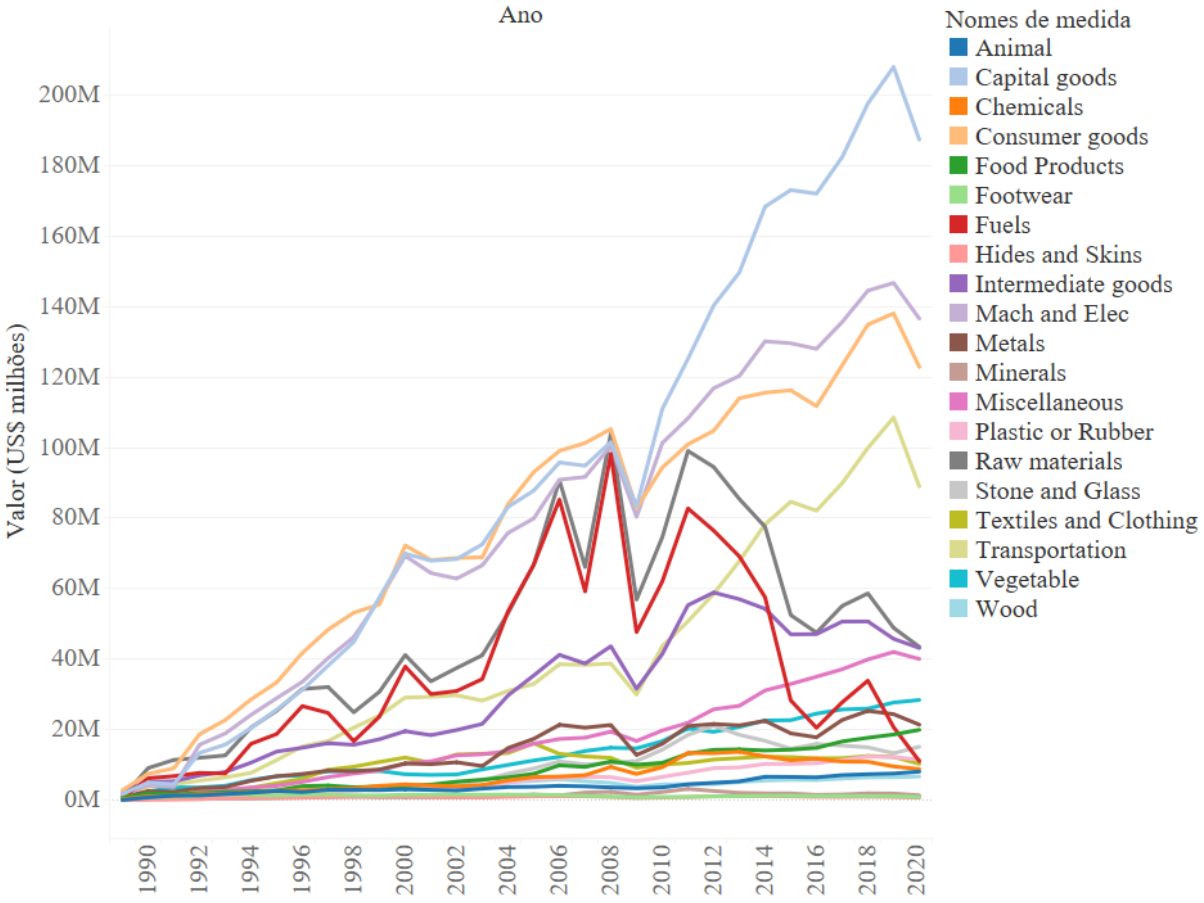
Gráfico 15 – Importações da América Latina e o Caribe dos Estados Unidos, por produto, em milhares[180] de US$ (1990-2020)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Importação e Exportação da América Latina e do Caribe disponíveis no WITS (2023a, 2023b).

[180] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Gráfico 16 – Exportações da América Latina e o Caribe aos Estados Unidos, por produtos, em milhares[181] de US$ (1990-2020)



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Importação e Exportação da América Latina e do Caribe disponíveis no WITS (*World Integrated Trade Solution*, 2023a, 2023b).

Vale a pena ressaltar que, enquanto nas relações América Latina-China, predominam as exportações de matérias primas e minerais, nas relações América Latina-EUA, destacam-se as exportações de bens de capital (*capital goods*), maquinarias e eletrônicos (*Machs and Elec*) e bens de consumo (*consumer goods*). Até meados dos anos 2000, houve uma alta na exportação de matérias primas da região aos EUA, com brusca queda após a crise de 2008 e, posteriormente, uma contínua diminuição a partir de 2011, enquanto as exportações de bens de capital se ampliavam.

Apesar do crescimento das transações econômicas, investimentos e empréstimos entre os EUA e os países da região ao longo dos anos 1990, as crises financeiras, na virada do

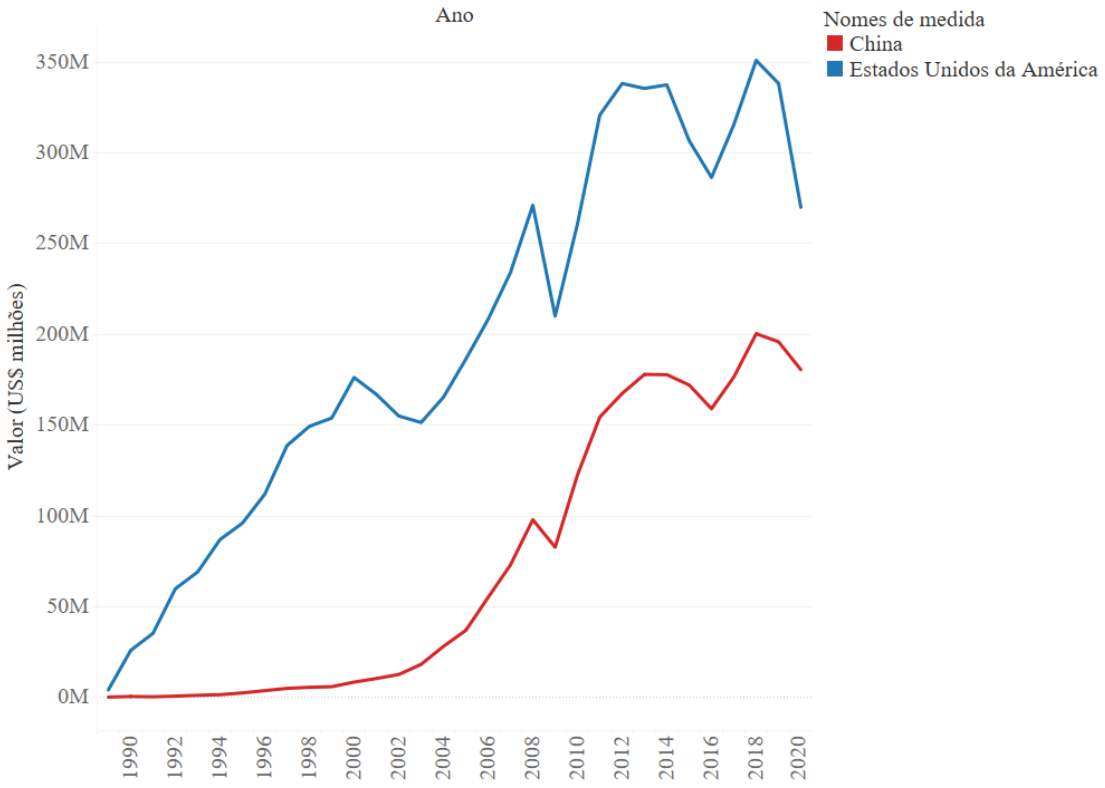
[181] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

século, somada ao atentado de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, marcaram um novo momento na relação entre os países do continente americano. Após o atentado, o presidente americano George W. Bush instaurou políticas de "guerra ao terror", impondo novas medidas à região e ao mundo, em sua luta contra o "terrorismo". Tal contexto, somado às insatisfações dos países latino e sul-americanos frente aos impactos das políticas neoliberais nas economias nacionais, levaram os países da região a buscarem alternativas em outros parceiros do globo (Cervo, 2002; Pecequilo, 2008).

Ao mesmo tempo, os problemas internos enfrentados pelos EUA, após o ataque às Torres Gêmeas, resultaram no afastamento do país da América do Sul, abrindo um espaço de influência para atores regionais e extrarregionais. Assim como pontua Pecequilo (2013), "no que se refere ao primeiro período 2000/2008, o vácuo da presença política hemisférica dos Estados Unidos foi ocupado, inicialmente, pelas ações de Venezuela e Brasil" (Pecequilo, 2013, p. 106), principalmente através do papel de liderança que esses países assumiram no impulsionamento de novos mecanismos regionais para a cooperação e a integração política, econômica e sócio-cultural no subcontinente sul-americano.

Esse espaço, por sua vez, ganhou maior dimensão, frente a não priorização dos países sul e latino-americanos na política externa norte-americana após a crise financeira de 2008, espaço esse que, aos poucos, deu abertura ao crescimento da presença da China (Gráfico 17 e Gráfico 18).

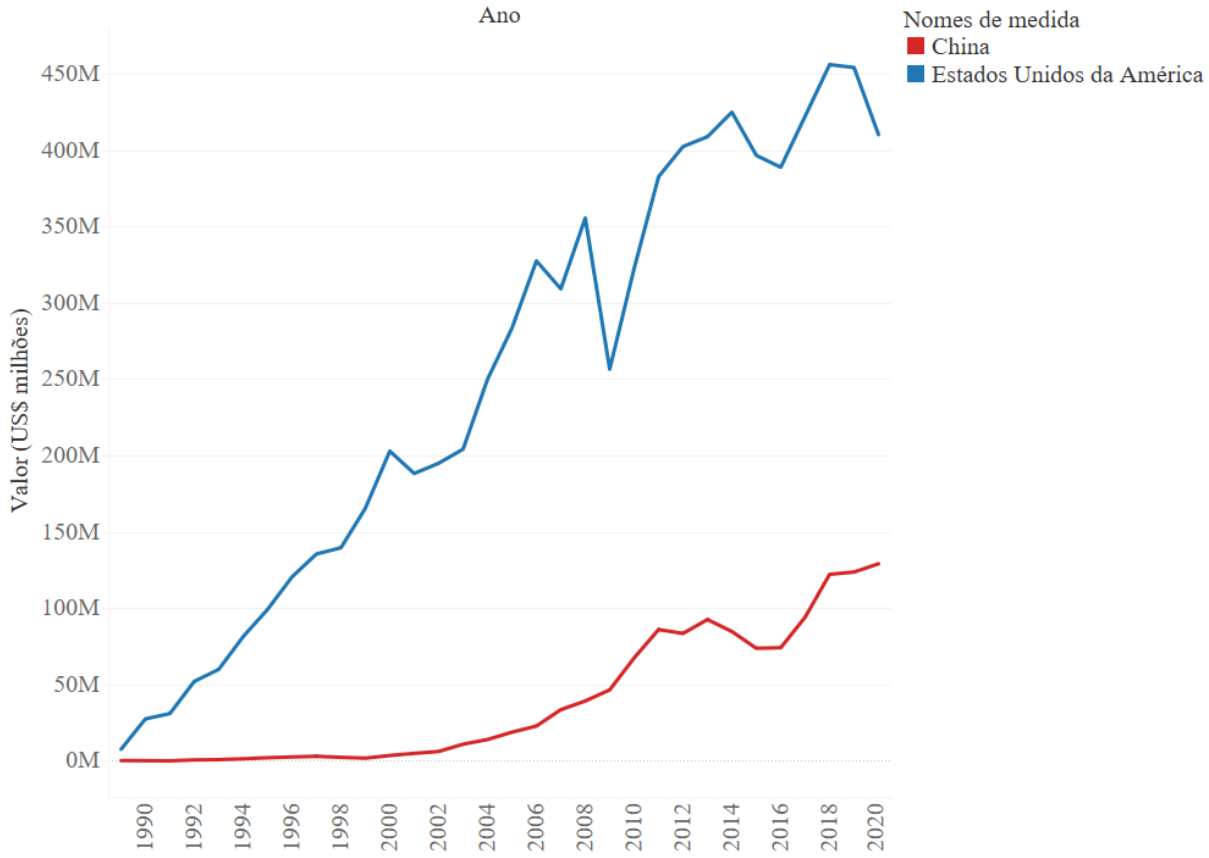
Gráfico 17 – Importações da América Latina e do Caribe, por período (1990-2020), e por parceiros (China e Estados Unidos), em milhares[182] de US$



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Importação e Exportação da América Latina e do Caribe disponíveis no WITS (2023a, 2023b).

[182] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Gráfico 18 – Exportações da América Latina e do Caribe, por período (1990-2020), e por parceiros (China e Estados Unidos), em milhares[183] de US$



Fonte: elaboração própria com base nos dados de Importação e Exportação da América Latina e do Caribe disponíveis no WITS (*World Integrated Trade Solution*, 2023a, 2023b).

É importante destacar algumas observações quanto aos gráficos acima. Em primeiro lugar, grande parte das fontes de dados no âmbito econômico-comercial não possibilitam a seleção apenas dos países da América do Sul. Em segundo lugar, leva-se em consideração a relevância dos EUA nas economias do México e dos países caribenhos. Dessa maneira, apesar de ter sido destacado anteriormente que a China passou a ocupar a primeira posição entre os parceiros de exportação e importação dos países da América do Sul, tal fato não fica explícito quando incorporados os países da América Central e do Caribe, que ainda dependem, e muito, de suas relações econômico-comerciais com os EUA.

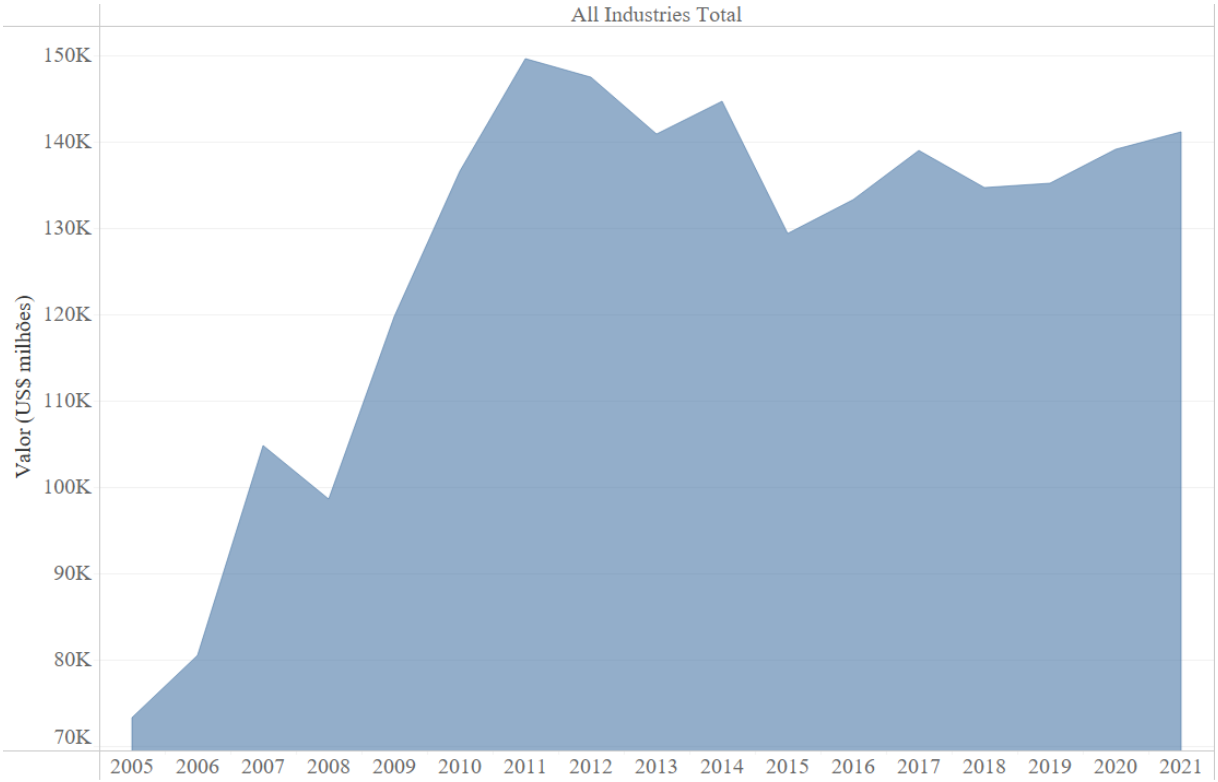
Por sua vez, fica também evidente que, apesar do afastamento político dos EUA da região no início dos anos 2000 e, em alguma medida, logo após a crise de 2008, como destacado por diversos autores, os EUA nunca deixaram de ser um parceiro de altíssima

[183] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "M", de milhões. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

relevância no continente. Tal destaque se dá não somente pela histórica relação dos EUA no hemisfério americano mas, principalmente, pelo papel que os produtos de maior valor agregado - produzidos pelos países da América Latina e do Caribe –, ocupam no mercado americano. Uma vez que as commodities e os minerais têm seus preços determinados pelo mercado, com baixo valor agregado. A baixa participação desses produtos nas transações econômicas entre a região e os EUA reforça o peso do mercado americano para as indústrias latino-americanas.

Somado à questão comercial, os IEDs dos EUA na região apresentaram um crescimento sustentado, mesmo após a crise financeira global de 2008.

Gráfico 19 – Investimento Direto dos EUA no exterior, por região (América do Sul) e por Indústrias (total das indústrias), em milhões[184] de US$, de 2005 a 2020



Fonte: elaboração própria com base nos dados do 'Escritório de Análises Econômicas' do governo dos EUA - *Bureau of Economic Analysis* (2023).

[184] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Apesar de apresentar uma queda em 2008, os IED dos EUA nos países da América do Sul apresentaram um aumento de grande escala nos anos subsequentes, passando de US$98 bilhões investidos em 2008 para mais de US$149 bilhões em 2011.

Frente a essa questão, vale mencionar que os bancos de desenvolvimento chineses não se sobrepõem nem competem, de maneira ostensiva, com as instituições financeiras ocidentais, nas quais os recursos financeiros americanos têm uma destacada participação, como o Banco Mundial e o BID. De acordo com Gallagher (2016), a maior parte dos financiamentos chineses na região estão dirigidos a projetos de infraestrutura, energia e mineração, enquanto os financiamentos do BID e do Banco Mundial se dirigem à maior gama de setores, com enfoque em projetos ligados à questões governamentais, ambientais, sociais, educação e saúde. De maneira contrária, esses setores não recebem investimentos chineses (Gallagher, 2016).

Enquanto "os bancos chineses direcionam 87% de seus empréstimos nos setores de energia, mineração e infraestrutura, apenas 29% dos empréstimos do BID e 34% dos empréstimos do Banco Mundial vão para esses setores na região"[185] (Gallagher, 2016, p. 72, tradução nossa). Além disso, em 2013, o BID estabeleceu um fundo cofinanciado para a América Latina e o Caribe em conjunto com o governo chinês. Dessa maneira, ao contrário das discussões gerais sobre o tema, os financiamentos chineses e ocidentais são complementares. Em outras palavras "as finanças chinesas complementam os empréstimos do Banco Mundial e do BID, em vez de suplantá-los"[186] (*ibid.*).

Apesar dessa constatação, os países do ocidente, em especial os EUA e os países Europeus, percebem o crescimento da presença chinesa na América Latina e no Caribe como uma ameaça a ser contida.

5. 2. 1 A resposta americana à "ameaça" chinesa

À medida que os países latino-americanos demonstram ver nas suas relações com a China uma alternativa às relações com os EUA, os agentes e representantes americanos buscam pressionar a região para maior aproximação. De acordo com Gallagher (2016), após a visita do Presidente Xi Jinping à América Latina em 2013, oferecendo pacotes de

[185] No original: "*The Chinese banks channel 87 percent of their loans into the energy, mining, and infrastructure sectors. Only 29 percent of IDB loans and 34 percent of World Bank loans go to those sectors*" (Gallagher, 2016, p. 72).

[186] No original: "*Chinese finance thus complements World Bank and IDB loans rather than supplants them*" (Gallagher, 2016, p. 72).

financiamentos a diversos governos da região, o então vice-presidente Joseph Biden ofereceu a esses países avançar e firmar novos acordos econômicos.

No início do século XXI, o governo americano não teve motivos para desconfiar da aproximação da China com a América Latina. No entanto, a crescente presença e o importante papel econômico que a China vem assumindo no continente, desde então despertou desconfiança nos Estados Unidos, que vê a China como uma aspirante à hegemonia no continente ou, em outras palavras, vê ao país asiático como um desafiante do *status quo* da região (Mearsheimer; Walt, 2016).

Por sua vez, o advento da eleição de Donald Trump nos EUA e seu posicionamento indiferente ao contexto regional e global refletiram em um maior incentivo aos países latino-americanos em buscar na China uma alternativa. Diante da defesa de uma "América em primeiro lugar" (*America first*), a administração de Trump cancelou sua participação na Parceria Transpacífica (*Trans-Pacific Partnership* - TPP) em 2017, esforço que marcou os governos de Barack Obama e sua estratégia de expandir a atuação americana na Ásia (Mui, 2021). Tal atitude refletiu na propensão dos membros latino-americanos do TPP, como o Chile, México e o Peru, de se aproximarem ainda mais da China (Wise; Ching, 2018).

Com as tensões geradas na região durante os primeiros anos de governo Trump, o espaço ocupado pela China, principalmente nas relações com os países da América do Sul, se ampliou. Entretanto, foi diante da expansão dos investimentos e financiamentos da China no âmbito energético, tecnológico e da infraestrutura na Ásia e na Europa que o espaço de disputa com os EUA pareceu se intensificar. Nesse período, pela primeira vez na história americana, a China foi classificada como o principal desafio estratégico à segurança nacional dos EUA, sendo incluída na primeira Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy* – NSS) do governo Trump, lançada em dezembro de 2017.

No documento publicado pela Casa Branca, a China foi mencionada mais de 30 vezes como "competidor de grande poder", "poder revisionista", "competidor estratégico" e "ameaça chinesa" (Zhao, 2021, p. 202). Além de ser considerada um desafio central à política global dos EUA, os decisores políticos americanos veem na China uma ameaça multifacetada, incorporando diversas áreas, desde a economia, tecnologia e segurança, até ideológica e diplomática.

Foi frente ao avanço da BRI e do apoio que esta tem recebido da comunidade internacional, que os EUA mudaram sua percepção sobre a China e sobre os impactos da atuação do gigante asiático no arrefecimento dos interesses americanos no globo. Dessa maneira, a administração Trump, apesar de contraditória diante das relações regionais e

internacionais (com a revisão do NAFTA e a saída do TPP), tomou a China e a BRI de maneira negativa. A partir de 2017, o governo Trump investiu em diversas estratégias no Indo-pacífico e na Europa, buscando reocupar os espaços de crescente atuação da China, assim como conter o avanço da BRI no continente americano. Parte das iniciativas e parcerias impulsionadas pelos EUA desde 2017 defenderam a participação do país na criação de uma interconexão responsável, assim como da construção de infraestrutura de alta qualidade, tendo como princípios centrais a transparência, o Estado de Direito e a proteção do meio-ambiente (Zhao, 2021).

Focando em três áreas centrais: a economia digital, a cibersegurança e o desenvolvimento energético e infraestrutural, os EUA buscaram, nos últimos anos, conter o avanço da BRI, apesar de não alcançar uma competitividade em termos de escala e capital. Reafirma-se, portanto, que a atuação chinesa no globo, assim como a expansão da BRI impactaram a percepção dos atores americanos que veem na China uma ameaça a ser contida (Rolland, 2017; Zhao, 2021).

5. 2. 1. 1 *Growth in the Americas* e *Build Back Better World*: para quem?

Frente ao aprofundamento da percepção de ameaça ao *status quo* dos EUA no continente, ainda durante o Governo Trump – em 2019 -, o país lançou a iniciativa América Cresce ou *Growth in the Americas*, em inglês. Além de confrontar a crescente área de influência chinesa da BRI nas Américas, reforçando o discurso de que a presença chinesa no continente apresenta uma ameaça à segurança dos EUA, a iniciativa *Growth in the Americas* foi criada com o intuito de facilitar e impulsionar os investimentos do setor privado americano em projetos energéticos e de infraestrutura na América Latina (Alegría, 2021).

Vendo na região um déficit de investimentos em infraestrutura, que impacta diretamente no crescimento econômico dos países latino-americanos, os EUA declararam que a iniciativa visa a facilitar prosperidade econômica, segurança e uma boa governança na região. Os investimentos em energia e infraestrutura física (incluindo projetos de telecomunicações, rodovias, portos e aeroportos) são apontados como essenciais para assegurar a diversificação de mercados, segurança energética e crescimento continuado na região (Usa, 2019b).

Dessa maneira, a *Growth in the Americas* foi apresentada pelos EUA a seus pares regionais como uma iniciativa governamental para apoiar tais necessidades econômicas e

desenvolvimentistas, através da catálise dos investimentos do setor privado estadunidense. Tendo como missão investir em projetos sustentáveis, transparentes, competitivos e em linha com as melhores práticas internacionais, o objetivo da iniciativa é constituir-se como uma ferramenta para apoiar projetos do setor de energia e infraestrutura. Através da iniciativa, espera-se que as instituições privadas de financiamento atuem desde a preparação de estudos de factibilidade até a entrega e manejo das obras, apoiando a melhoria das estruturas regulatórias e de aquisição dos países latino-americanos, para atender aos requisitos de financiamento dos prestadores americanos (Usa, 2019a).

Um dos principais pontos a serem superados, na visão americana, é a questão da corrupção, para que se possa garantir a atração de mais financiamentos dos setores privados. A parceria a ser estabelecida através dos governos da região inclui um espaço para engajamento diplomático de alto nível, memorandos de entendimentos formais, assistência técnica, além da ampliação dos já existentes espaços de diálogos bilaterais e regionais através de instituições regionais, associações de negócios e grupos da sociedade civil (Usa, 2019a).

Entre as atividades a serem promovidas pela iniciativa estão: mesas redondas entre os setores econômicos dos EUA e da América Latina e destes com os governos do continente; missões comerciais e estudos de campo para a identificação de projetos chave/urgentes; estudos de viabilidade comercial; e compartilhamento de melhores práticas no âmbito dos financiamentos e investimentos do setor privado dos EUA. Para promover esses espaços e estudos estão envolvidos na iniciativa os Departamentos do Estado, Tesouro, Comércio e Energia, assim como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), Agência de Comércio e Desenvolvimento dos Estados Unidos (USTDA) e a Corporação Internacional de Financiamento ao Desenvolvimento (DFC) (Shareamerica, 2019; Usa, 2019a, 2019b).

Entre 2019 e 2020, dez países da região assinaram memorandos de entendimento (MoUs) para participação na iniciativa americana, entre eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, El Salvador, Equador, Honduras, Jamaica e Panamá (Shareamerica, 2019). Em notícia publicada pela Folha de São Paulo, Patrícia Campos Mello apontou que, apesar do avanço das negociações e maior aproximação dos governos da região com o governo americano, não foi especificado quanto o programa América Cresce aportará à região (Mello, 2019). Tal informação, mesmo após quase quatro anos desde o lançamento da iniciativa, ainda encontra-se indisponível, não tendo sido possível discriminar os aportes americanos aos países da América Latina e do Caribe através da participação destes na iniciativa.

Ainda assim, entre as agências financeiras envolvidas na iniciativa está a DFC, criada no final de 2018, em substituição à dissolvida Corporação para o Investimento Privado no Exterior (Opic). De acordo com Mello (2019), a DFC tinha um orçamento de destaque (R$244 bilhões em 2019), "com o objetivo de servir de contraponto à expansão dos investimentos chineses no mundo, principalmente em telecomunicações, e brecar o aumento da influência global exercida pelo gigante asiático" (Mello, 2019).

Apesar de não haver um site oficial para os trabalhos e avanços da América Cresce, através do site governamental '*Share America'* foi possível identificar algumas das contribuições da iniciativa à região. Ainda em 2019, os EUA aprovaram, através da DFC, US$400 milhões para o financiamento da melhoria e expansão de rodovias na Argentina. Como parte do América Cresce, assim como dos objetivos de investimento em infraestrutura do governo argentino, o projeto do "Corredor C" se enquadra na busca dos EUA em aprofundar o comércio com a região. Conectando diversas províncias argentinas dentro do território nacional, chegando até a costa chilena, os estudos que foram feitos para a aprovação do financiamento apontam que 80% dos US$3.9 bilhões do comércio entre os países passam pelo corredor C, sendo que os portos chilenos conectam a Argentina aos mercados internacionais (Terry, 2019).

Em 2020, através do '*Share America*', o governo americano publicou a seguinte notícia: "USA investe bilhões na América Latina". Em apoio à América Cresce, os EUA e o governo de Honduras firmaram um MoU. A partir dessa aproximação, o DFC declarou que iria financiar US$1 bilhão à Honduras - em três anos - para a promoção do crescimento econômico, questões de segurança regional e desafios que o país enfrenta como resultado da Pandemia de Covid-19 (Dfc, 2020; Shareamerica, 2020).

De acordo com o *ShareAmerica*, através do América Cresce os EUA também estabeleceram cooperações técnicas em tópicos de grande interesse ao país, como privacidade de dados e o avanço da segurança nas redes 5G. Frente a esses tópicos, os EUA já enviaram equipes técnicas para realizar estudos de campo no Equador, Peru e Colômbia, tendo realizado também um seminário sobre cibersegurança no setor energético no Panamá e um painel de discussão sobre a promoção da diversificação e resiliência energética nos países do Caribe. Dentro dos temas tecnológicos, a notícia do *ShareAmerica* apontou que, ainda em 2019, os EUA também expandiram a parceria de conectividade digital e cibersegurança com a região, direcionando US$10 milhões para promover uma internet segura no continente americano (Shareamerica, 2020).

Apesar de não ser possível mensurar o avanço concreto da iniciativa americana, o esforço em se aproximar dos países da região tem sido percebido com ressalvas pelo governo chinês. Após uma visita oficial do então presidente Jair Bolsonaro aos EUA para negociar um acordo nas áreas de infraestrutura e defesa, Rittner (2020), em artigo para o Valor Econômico, expressou que a adesão do Brasil à iniciativa América Cresce ampliou o desconforto das relações com a China. Na notícia, Rittner relata que um representante do governo chinês apontou o descontentamento da China em relação ao maior entusiasmo do Brasil frente à América Cresce que à BRI, visto que o país ainda não aderiu à iniciativa chinesa.

Considerando as limitadas informações sobre os recursos dos EUA dirigidos à região, reafirma-se que não há um espaço transparente e aberto para acompanhar os trabalhos e avanços da iniciativa americana. No próprio site do *ShareAmerica* há apenas quatro notícias sobre a iniciativa, sendo a última datada de novembro de 2020.

Corroborando à falta de transparência sobre o avanço da América Cresce, vale ressaltar que, em consulta aos principais jornais de referência no Brasil (Folha de São Paulo, Estadão e Valor Econômico)[187], entre 2019 e 2021, foram encontradas apenas entre 3 e 14 notícias que fizessem menção à iniciativa americana[188], mantendo-se a desinformação sobre o tema e o potencial alcance desse esforço na região. Por sua vez, apesar da contínua incerteza sobre o impacto da iniciativa na região, Roark (2020, tradução nossa) afirma que "[...] há um otimismo de que uma renovada atenção à região irá trazer muitos benefícios positivos, tanto para os EUA como para a América Latina"[189].

Ainda que não apresentem claros impactos nos primeiros anos de seu funcionamento (Alegría, 2021), os EUA ampliaram seus esforços e lançaram um projeto global de apoio ao desenvolvimento, a iniciativa '*Build Back Better World* - B3W'. Direcionando esforços para países de média e baixa renda, incluindo África e Sudeste Asiático - buscando ampliar sua atuação nas regiões englobadas pela Rota da Seda –, a B3W foi apresentada como mais um dos esforços americanos em contrapor os investimentos e financiamentos chineses em projetos de infraestrutura no continente.

---

[187] A consulta aos jornais especificados foi realizada através da Base de Dados '*NewsCloud*'. O *'NewsCloud*' é um projeto do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), que tem como objetivo coletar, indexar, tratar e estruturar as informações veiculadas por jornais impressos, tendo coletado, atualmente, de maneira integral, dez dos principais jornais brasileiros e sul-americanos de grande veiculação na região.

[188] Foram encontradas 3 notícias a partir da busca da palavra-chave "*Growth in the Americas"* e 14 notícias a partir da palavra-chave "América Cresce".

[189] No original: "[...] *there is optimism that renewed attention to the region will bring many positive benefits, both for the U.S and Latin America*" (Roark, 2020).

Dando continuidade aos últimos anos da administração Trump, a administração Biden manteve sua percepção sobre a China como uma ameaça aos interesses dos EUA (Dollar, 2021). Para enfrentar tal competição, os EUA, junto dos países do G7, lançaram em junho de 2021 a Iniciativa B3W. Na visão de Zhao (2021) a B3W é uma tentativa dos EUA, junto de seus aliados, de contrabalançar a expansão e atuação da BRI. Enfatizando que Estados democráticos desenvolvidos devem prover apoio aos países em desenvolvimento para a construção de infraestrutura, a B3W foi constituída para ser um instrumento a mais diante das necessidades infraestruturais no mundo, buscando responder a uma demanda existente de mais de US$40 trilhões em investimento.

Em uma publicação da 'Casa Branca' dos EUA, o governo estadunidense descreveu as áreas de trabalho, fontes de financiamento e princípios que regem o funcionamento da B3W. As principais áreas da iniciativa são: clima, saúde e segurança sanitária, tecnologia digital, equidade e igualdade de gênero. Os investimentos da B3W advém de instituições financeiras de desenvolvimento, entre elas, a DFC, a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development* - USAID), o Eximbank dos EUA, a Corporação do Desafio do Milênio, a Agência dos EUA para Desenvolvimento e Comércio e o Fundo Consultivo para Transações dos EUA (The White House, 2021).

Além dos recursos das agências internacionais supracitadas, os EUA declararam que vão buscar, junto ao Congresso americano, ampliar as ferramentas de financiamento ao desenvolvimento para atrair e catalisar mais centenas de bilhões de dólares para as regiões as quais a B3W busca atender: da América Latina e o Caribe à África e ao Indo-pacífico, como uma iniciativa de escopo e alcance global. Ainda de acordo com o documento publicado pela 'Casa Branca', através da B3W

> [...] a administração Biden busca complementar os investimentos domésticos em infraestrutura dentro do Plano Americano de Empregos (*American Jobs Plan*) e criar oportunidades para demonstrar a competitividade dos EUA no exterior assim como criar empregos no território nacional. (The White House, 2021, tradução nossa).[190]

Os princípios que regem a iniciativa são: 1.*Value-Driven* - transparência, sustentabilidade, além da consideração de elementos que impactam os setores financeiro, ambiental e social; 2. boa governança e fortes padrões - altos padrões e princípios sobre o

[190] No original: "[...] *the Biden Administration aims to complement domestic infrastructure investments in the American Jobs Plan and create new opportunities to demonstrate U.S. competitiveness abroad and create jobs at home*" (The White House, 2021).

meio ambiente, clima, trabalho e salvaguardas sociais, transparência, financiamento, construção, anticorrupção, entre outros; 3. respeito ao clima - consistência com os objetivos do Acordo de Paris; 4. fortes parcerias estratégicas - parceria com atores que ampliem o alcance e impacto para o desenvolvimento, incorporando instrumentos para a consulta às comunidades envolvidas e suas necessidades locais; 5. mobilização de capital privado através do financiamento ao desenvolvimento - compromisso em aumentar as ferramentas de financiamento ao desenvolvimento, catalisando um aumento do capital privado para corroborar às necessidades de infraestrutura, de maneira responsável, com altos padrões, transparência, efetividade e sustentabilidade no longo prazo; e 6. aumento do impacto das finanças públicas multilaterais - incorporação dos padrões para o planejamento, implementação de projetos, estabelecimento de salvaguardas sociais e ambientais, assim como a adoção da capacidade analítica desenvolvida pelos bancos de desenvolvimento multilaterais e outras instituições financeiras internacionais (The White House, 2021).

Assim como visto com a iniciativa América Cresce, a B3W também carece de maiores detalhes sobre seu plano de execução, recursos, países envolvidos, cronograma, assim como dos planos de trabalho da iniciativa para assegurar tais investimentos nos países em desenvolvimento (Ghiretti, 2021; Ho, 2021). Além da falta de transparência sobre a iniciativa, Zhao (2021) destaca que os princípios apresentados pela B3W são, na verdade, condições adicionais impostas aos países em desenvolvimento. Nesse sentido, os "altos padrões de proteção ambiental, direitos trabalhistas e sustentabilidade financeira podem impedir que alguns países participem da iniciativa"[191] (Zhao, 2021, p. 258, tradução nossa).

Diante da projeção de condicionalidades específicas - posicionamento este que não é novo no âmbito da atuação americana na região e no mundo - amplia-se também a relutância de companhias americanas em adentrar o setor de construção nos países em desenvolvimento, sob a percepção de incentivos limitados do governo Biden ao setor privado diante dos riscos imputados aos financiamentos nesses países (Rana, 2021; Zhao, 2021).

Levando em consideração que a B3W não tem uma estrutura institucional, nem conta com um financiamento próprio, algumas limitações e oportunidades da iniciativa podem ser destacadas. A iniciativa americana não apresenta um mapa de desenvolvimento concreto, sendo guiada por motivos geopolíticos que, para alguns autores, já é vista - desde o âmbito econômico - como falha (Ahmed; Lambert, 2022). Nesse sentido, a B3W não apresenta os mesmos benefícios potenciais que a BRI aos países envolvidos. "Levando em consideração

[191] No original: "*High standards in environmental protection, labor rights, and financial sustainability may prevent certain countries from participating in the initiative*" (Zhao, 2021, p. 258).

que as políticas econômicas do ocidente têm sido, até agora, amplamente conduzidas e lideradas pelo setor privado, a coordenação de políticas e a falta de uma estratégia geoeconômica conjunta continuam sendo um desafio"[192] (Ahmed; Lambert, 2022, p. 140, tradução nossa).

Por outro lado, em uma visão mais positiva, Rana (2021) entende que a B3W pode complementar a BRI de duas maneiras centrais. Em primeiro lugar, enquanto a BRI tem como foco obras de infraestrutura "dura" (portos, rodovias, ferrovias, etc), a B3W se propõe a financiar infraestruturas mais "suaves", dirigidas a responder às demandas relativas ao clima, saúde, segurança sanitária, tecnologia digital, equidade e igualdade de gênero. Em segundo lugar, a BRI conta com investimentos advindos de bancos nacionais da China, através de empréstimos bilaterais, enquanto a B3W planeja impulsionar empréstimos multi e bilaterais através dos capitais do setor privado (Rana, 2021).

5. 2. 2 Oportunidades e desafios

Uma vez mais a infraestrutura se apresenta como um eixo central para a reinserção e projeção de um ator extrarregional na América Latina e no Caribe. No que diz respeito à presença americana no continente, os elementos históricos e perenes da relação América Latina-EUA, como as condicionalidades dos empréstimos e financiamentos à região, encontram nas iniciativas América Cresce e B3W novos espaços para serem reproduzidas.

Apesar do distanciamento e conflitos político-ideológicos presentes nessa relação, ao longo das décadas, a importância econômica e financeira dos EUA na América Latina, e vice-versa, mantiveram seu destaque, sendo o principal contraponto no refreamento da expansão da presença chinesa no continente. No quesito econômico, os EUA se apresentam como um parceiro mais vantajoso às indústrias e cadeias produtivas latino-americanas e caribenhas, vista sua complementaridade e foco em produtos de maior valor agregado. Tal potencialidade, por sua vez, pode, no longo prazo – sob a construção de políticas nacionais econômicas que enfatizem o papel da industrialização e da construção de cadeias regionais de valor - refletir no maior desenvolvimento econômico regional, em detrimento do impulso à reprimarização das economias latino-americanas.

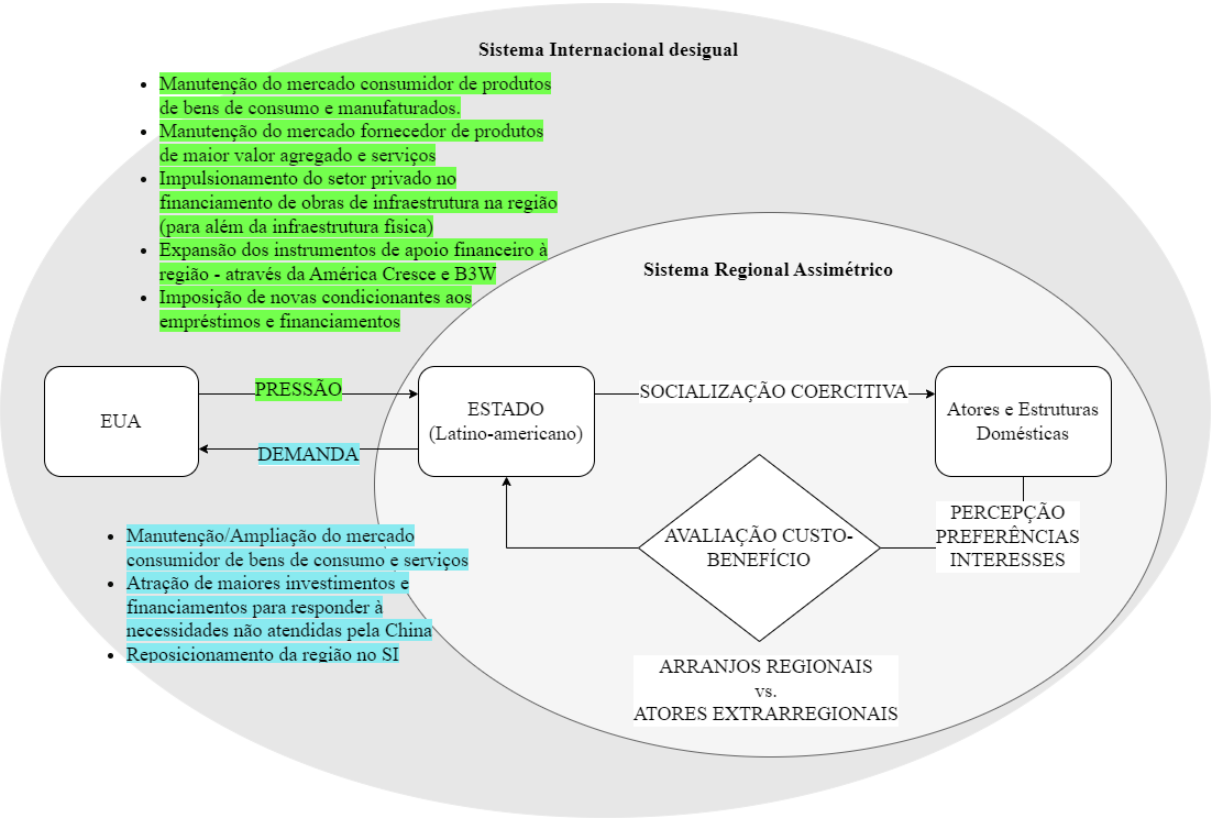
---

[192] No original: "*Given that economic policies in the West are hitherto largely driven and de facto led by the private sector, policy coordination and lack of a joint geoeconomic strategy remains a challenge*" (Ahmed; Lambert, 2022, p. 140).

Ainda assim, as demandas econômico-comerciais, sociais, de infraestrutura, investimentos, entre muitas outras, presentes em cada país latino e sul-americano encontram tanto na China, como nos EUA, diferentes respostas. Em vez de serem competitivos e excludentes, os investimentos e empréstimos dos EUA e da China são complementares. Dessa maneira, corroborando com estudos de Kaplan (2016), entende-se que a presença chinesa na região não apresenta um desafio à influência regional dos EUA na América Latina, visto que alcançam áreas e projetos que não encontram respaldo nos financiamentos chineses.

Ainda assim, frente à histórica presença e, em certos casos, dependência na relação com os EUA, compreender seus interesses e o papel da América Latina e do Caribe para o país hegemônico, nos possibilita entender também as pressões sofridas pelos governos da região e suas respostas, sejam elas nacionais, como através de mecanismos regionais.

Imagem 15 – Pressões e Demandas na relação EUA-América Latina



Fonte: elaboração própria.

Em termos de oportunidades, as relações econômicas entre os EUA e os países da América Latina apresentam uma balança comercial positiva à região, principalmente pelo destaque aos produtos com maior valor agregado na agenda de importação dos EUA. Nesse

sentido, o comércio e os investimentos americanos nos países latino-americanos e caribenhos são mais diversificados e, dessa maneira, impactam positivamente nas necessidades econômicas e demandas produtivas da região. Além disso, a América Latina também está integrada nas cadeias de valor dos EUA nos setores de manufaturados e serviços, contraponto importante, em comparação com as relações da região com a China, que são focadas em uma cadeia produtiva de matérias primas e minerais.

Em segundo lugar, os investimentos e financiamentos dos EUA à região, em diversas áreas, se apresentam como um instrumento a mais na busca pelos países latino-americanos e caribenhos em satisfazer suas demandas nacionais, sejam elas econômicas, de infraestrutura, sociais etc. Nesse sentido, a complementaridade da atuação e financiamentos americanos no continente é algo positivo do ponto de vista da insuficiente oferta de recursos que a região enfrenta para superar seus próprios gargalos, não sendo necessário escolher entre uma parceria e outra.

Vale ressaltar que, assim como a presença chinesa se demonstrou resiliente às crises regionais, a atuação americana no continente se manteve crescente (econômico-comercial e financeiramente) mesmo diante de desentendimentos políticos e entraves ideológicos dos governos no poder.

Por outro lado, os desafios que marcam a reaproximação dos EUA e da América Latina, principalmente frente à inserção do hegemon regional no âmbito dos investimentos em infraestrutura, reproduzem e reforçam os problemas históricos dessa relação, a começar pela imposição das preferências e padrões econômicos, fiscais e políticos dos EUA.

A imposição de condicionalidades aos empréstimos e financiamentos americanos na região é, historicamente, uma maneira dos EUA garantirem que os países prestadores cumprirão com as políticas fiscais e monetárias que assegurem o retorno dos recursos, na medida em que são diminuídos os riscos dos credores. Por um lado, as condicionalidades americanas em relação às questões sociais, trabalhistas, e ambientais podem oferecer vantagens e salvaguardas às sociedades dos países latino-americanos, visto que esses países enfrentam diversos problemas em cumprir com as metas de desenvolvimento sustentável do milênio. Por outro, tais práticas já resultaram no desencadeamento de profundas crises econômicas, recessão e no aumento dos índices de pobreza e desigualdade social nos países da região.

Dessa maneira, ainda que os recursos projetados pelos EUA possam atender as demandas regionais, eles são limitados pela capacidade dos Estados latino e sul-americanos

em corroborar e internalizar tais práticas e condicionalidades, mantendo-se os empecilhos já existentes para o acesso desses países aos tão necessitados recursos.

Além desses fatores impositivos, a recente aproximação dos EUA na região com a criação das iniciativas América Cresce e B3W deixam a desejar no quesito transparência. Sem maiores informações sobre a proposta e alcance desses projetos se torna difícil o acompanhamento dos possíveis impactos e/ou oportunidades geradas à região.

Ainda assim, a maior aproximação dos países da região aos EUA reflete, historicamente, em maior pressão para a flexibilização e retrocesso das instituições regionais do continente, em defesa de TLCs que deem maior liberdade à negociação de tratados bilaterais com os EUA.

5. 3 '*The late-comer*' - a reaproximação da União Europeia à América Latina

A construção histórica da América Latina está vinculada ao desenvolvimento da Europa e de suas políticas expansionistas e colonialistas no mundo. Sendo assim, as relações entre Europa e América Latina e o Caribe datam do final do século XV, quando do violento encontro entre a Europa e as Américas, marcando a história da própria modernidade (Quijano, 1993). Em uma relação entre metrópoles e colônias, a dominação europeia no continente teve sua ruptura a partir dos processos de independência na região ao longo do século XIX.

Ainda assim, frente a uma relação historicamente imposta aos países latino-americanos, mesmo após os processos de independência, muitos países tiveram que manter uma aproximação econômica com a Europa, como reflexo da influência e importância econômica dos países europeus nos mercados nacionais e internacionais. Assim como destaca Smith (2005), o final do século XIX marcou a emergência de uma economia mundial, "[...] na qual a Europa exportava grandes quantias de bens manufaturados, capitais de investimento e imigrantes para regiões como a América Latina e, em troca, importava matérias primas e bens primários essenciais"[193] (Smith, 2005, p. 54, tradução nossa).

Nesse momento, os laços da região com os países europeus eram muito maiores que aqueles em construção com os EUA, principalmente diante da expansão do movimento pan-americano, que contribuiu para uma percepção ainda mais positiva dos laços da América Latina com a Europa, como já abordado. Tais laços, além de terem suas características

[193] No original: "[...] *in which Europe exported large quantities of manufactured goods, investment capital and immigrants to areas such as Latin America and in return imported essential raw materials and primary goods*" (Smith, 2005, p. 54).

históricas, também refletiram a busca dos países latino-americanos em contrabalancear a influência crescente dos EUA no continente, através de parcerias que eram desenvolvidas bilateralmente (Martin, 2002).

Com o início do século XX e a escalada dos conflitos internos nos países europeus, somada à ocorrência das duas grandes guerras mundiais, as relações entre Europa e a América Latina se arrefeceram, tendo um novo momento de impulso somente a partir do final dos anos 1950, dentro do escopo da Comunidade Econômica Europeia (*European Economic Community* – EEC).

Diferentes estudos apontam pelo menos quatro fases do impulso da relação entre ambas as regiões no final do século XX. A primeira fase data de 1958 até 1970, marcando o início da consolidação da EEC como espaço de institucionalização das relações transregionais europeias. Essa primeira etapa teve como ênfase a assinatura de tratados comerciais não preferenciais e o estabelecimento de parcerias majoritariamente bilaterais. A segunda fase, de 1970 a 1979, foi marcada por acordos comerciais de primeira geração, os acordos comerciais não preferenciais entre a Comunidade Europeia (CE) e a Argentina (1971), Uruguai e Brasil (1973) e México (1975).

Por sua vez, "[...] a partir dos anos 1980, a Europa começou a adquirir maior interesse nos aspectos sociais e políticos da América Latina, demonstrado especialmente através do respaldo ao processo de paz centro-americano nessa década"[194] (Martin, 2002, p. 47, tradução nossa).

Nesse período, marcado pela expansão da globalização, as mudanças em ambas as regiões facilitaram a convergência de interesses e valores que possibilitaram maior aproximação transregional. Enquanto a Europa avançava no seu processo integracionista através do Ato Único Europeu - incluindo mais participantes e aprofundando a integração regional sob a proposta de criação de uma união monetária -, os países da América Latina - em redemocratização - impulsionaram negociações para a cooperação regional, tendo como modelo e aspiração o processo de integração europeu (Mariano; Junqueira; Neves, 2022).

Assim, entre 1980 e 1989 foram realizados diferentes Acordos Marco de Cooperação, também classificados como acordos de segunda geração - que marcaram o impulso das relações birregionais da CE no mundo. Em primeiro lugar foi firmado um tratado com o Brasil em 1980, seguido de um acordo com os países andinos em 1983 e com a América

---

[194] No original: "*Sin embargo, a partir de los 1980s, Europa comenzó a adquirir mayor interés en los aspectos sociales y políticos de AL, demostrado especialmente con el respaldo al Proceso de Paz Centro Americano en la década de 1980*" (Martín, 2002, p. 47).

Central em 1985. De acordo com Martín (2002, p. 54, tradução nossa) "esses dois últimos acordos foram uma demonstração do interesse particular da Comunidade Europeia em potencializar as sub-regiões ao invés de países individualmente"[195].

Nesse período houve a diminuição dos assuntos regionais na política externa dos EUA, como resultado dos problemas internos gerados pela Guerra do Vietnã, o escândalo de *Watergate*, entre outros, possibilitando, portanto, um papel mais ativo dos países europeus no processo de redemocratização e promoção de certa estabilidade regional na América Latina (Martin, 2002).

Do lado europeu, dentro do processo de expansão e aprofundamento da integração europeia, Espanha e Portugal adentraram à EEC em 1986, sendo também um importante fator para a expansão das relações com a América Latina e o Caribe. Vistas as relações coloniais de desses países com a região, insistiu-se no fortalecimento das relações europeias com a América Latina e o Caribe, demandando o estabelecimento de laços especiais e a expansão dos programas de auxílio da Europa à região (Freres, 2000). Na visão de Freres, o papel da EEC no processo de paz na América Central, assim como a incorporação dos países ibéricos na comunidade, marcou uma nova fase nas relações entre a Europa e a América Latina.

Por sua vez, a terceira fase da aproximação entre as regiões marcou o início dos anos 1990, até 1994 - com acordos de terceira geração -, que incluem as cláusulas democráticas e evolutivas[196] frente ao apoio da UE aos processos democráticos em consolidação na América Latina. Esse período foi marcado também pela transição da EEC para a criação da União Europeia através do Tratado de Maastricht (firmado em 1992), avançando acordos com a Argentina e Chile (1990), México e Uruguai (1991), Paraguai, Brasil e Mercosul[197] (1992), América Central e Grupo Andino (1993) (Martin, 2002). Vale ressaltar que nesse período iniciou-se a realização das Conferências Ibero-Americanas, espaço inicial de institucionalização do diálogo político e cooperação - sustentados e permanentes - entre a Europa e a América Latina.

Foi a partir de 1995, com o início da negociação de acordos entre blocos regionais, já sob a insígnia da existência da União Europeia, como no caso do acordo Mercosul-UE, que a quarta fase nas relações transregionais se iniciaram. Ainda que as tentativas de aprofundar os laços com a América Latina tenham refletido os entrelaçamentos históricos e culturais entre

---

[195] No original: "*Estos dos últimos son una demostración del interés particular de la Comisión Europea por potenciar las subregiones por sobre países individualmente*" (Martín, 2002, p. 54).

[196] A cláusula democrática marca a condicionalidade da democracia regional para a assistência e cooperação da UE, enquanto a cláusula evolutiva diz respeito à possibilidade de ampliar os acordos firmados sem a necessidade de negociar um acordo por completo.

[197] Em 1992 a EEC firmou um Acordo de Cooperação Interinstitucional com o Mercosul.

ambas as regiões, os interesses europeus no continente além de comerciais, também são políticos e estratégicos (Martin, 2002). Entende-se que, "para as pretensões globais da UE, a América Latina é uma parte necessária de qualquer estratégia ou série de estratégias para desenvolver estruturas políticas para todas as regiões do mundo"[198] (Freres, 2000, p. 63, tradução nossa).

A evolução das relações entre a América Latina e a Europa podem ser vistas não apenas no número de acordos, tratados e entendimentos firmados e/ou negociados entre as regiões, mas também no crescente comércio, cooperação para o desenvolvimento, diálogo político e, principalmente, investimentos, empréstimos e auxílios financeiros dirigidos da Europa à região.

De acordo com Freres, nos anos 1990, a União Europeia se tornou o principal doador para a América Latina. É interessante destacar que, apesar da América Latina não ocupar certa prioridade na agenda externa europeia, através dos níveis de ajuda financeira na região a UE sustentou sua influência e importância no continente (Freres, 2000).

Em um estudo sobre os IEDs da União Europeia na América Latina e no Caribe (a partir dos anos 1990), realizado pelo BID, alguns países europeus se destacaram no redirecionamento de recursos à região, entre eles: Alemanha, Espanha, Holanda, França e Portugal (Dunning, 2002). Desses países dois tiveram preponderância, somando, no período, mais de US$2 bilhões de IED na América Latina: a Alemanha e a Espanha, sendo que, em 1996, a Alemanha direcionou o dobro de investimentos aos países da América Latina e do Caribe em comparação com os EUA (Freres, 2000).

---

[198] No original: "*With regard to the EU's global pretensions, Latin America is a necessary part of any strategy or series of strategies to develop policy frameworks for all regions of the world*" (Freres, 2000, p. 63).

Imagem 16 – Fluxo de IED europeu para a América Latina, por países de origem, 1990-1999

Cuadro 3.5. Egresos de IED europea hacia América Latina, por países de origen, 1990-1999

País	1990–1994[1] (US$ millones)	%	1995–1997[1] (US$ millones)	%	1998-1999 (US$ millones)	%
Alemania	407	16,9	1.600	14,1	1.889	5,5
España	548	22,7	2.914	25,7	17.823	52,1
Francia	170	7,0	1.512	13,3	2.898	8,5
Italia	23	1,0	231	2,0	751	2,2
Países Bajos	528	21,9	1.430	12,6	3.842	11,2
Portugal	2	0,1	350	3,1	2.793	8,2
Reino Unido	538	22,3	2.347	20,7	1.701	5,0
Suecia	21	8,7	160	1,4	657	1,9
Suiza	133	5,5	358	3,2	1.269	3,7
Otros	44	1,8	446	3,9	565	1,7
Total	2.414	100,0	11.348	100,0	34.188	100,0

[1] Promedio anual; excluye centros financieros.
Fuente: BID/IRELA, *Inversión extranjera directa en América Latina: la perspectiva de los principales inversores*, Madrid, 1998, y datos proporcionados por los bancos centrales y las oficinas estadísticas de los países inversores.

Fonte: Dunning (2002, p. 59).

A retomada e ampliação de recursos dirigidos à América Latina e ao Caribe a partir dos anos 1980 refletiram também as expectativas dos países europeus em relação aos processos integracionistas no continente, visto que a integração europeia estava passando por um novo momento de impulso e aprofundamento. De acordo com os estudos de Dunning (2002), os fluxos de IED da UE à América Latina e ao Caribe "[...] indicam claramente que a integração regional tende a intensificar a IED intra e extrarregional, sendo difícil dissociar os efeitos dos mais recentes programas latinoamericanos de integração [...]" (Dunning, 2002, p. 59).

Imagem 17 – Fluxos de IED europeu aos blocos latino-americanos de integração, 1980-1989 – 1995-1999 (em milhões de dólares, média anual)

Cuadro 3.6. Flujos de IED europea hacia los bloques latinoamericanos de integración, 1980-1989 – 1995-1999
(Egresos en millones de dólares, promedio anual)

	(1) 1980–1989		(2) 1990–1994		(3) 1995–1999		2/1 x 100	3/2 x 100
	US$ millones	%	US$ millones	%	US$ millones	%		
Comunidad Andina	113	9,3	481	19,9	2.001	9,8	425,7	416,0
Mercosur	829	67,9	1.242	51,5	14.471	70,6	149,8	1.165,1
Otros países	279	22,8	691	28,6	4.012	19,6	247,6	580,6
Total América Latina y el Caribe	1.221	100,0	2.414	100,0	20.484	100,0	197,7	848,6

Fuente: Datos derivados de BID/IRELA (1998), y datos proporcionados por los bancos centrales y las oficinas estadísticas de los países inversores.

Fonte: Dunning (2002, p. 60).

A percepção da expansão dos fluxos de IED na região, como reflexo do avanço dos processos de integração regional no continente latino-americano dialogam com os interesses e preferências da UE em cooperar e negociar acordos com blocos regionais, em vez de países de maneira isolada. Tal preferência dialoga com a importância dos mecanismos regionais para os Estados e blocos regionais dentro do SI. Nesse sentido, pode-se visualizar, ao longo do tempo, uma pressão positiva, ao menos desde a UE, para o avanço e aprofundamento dos processos regionais latino e sul-americanos, pressão esta vista até mesmo nos dias atuais frente ao complexo avanço do Acordo Mercosul-UE e das demandas nele presentes.

Para compreender os IEDs da Europa na América Latina, vale destacar que a ajuda financeira da União Europeia à região é multifacetada. Apesar de haver instituições financeiras que representam a UE como um todo, há aportes externos realizados por instituições nacionais e programas bilaterais dirigidos à América Latina. Dessa maneira, ao compreender o papel da União Europeia, como bloco regional, no subcontinente, destacam-se as assistências ao desenvolvimento, que foram prestadas através das instituições financeiras da Comunidade Europeia, em especial, a Comissão Europeia.

Os dados de IED da UE através do Eurostat[199], infelizmente, estão disponíveis apenas a partir de 2013, sendo, muito dos valores, confidenciais. Dessa maneira, eles serão melhor analisados mais adiante. Ainda assim, vale observar e trazer algumas contribuições de diferentes autores e relatórios sobre os IEDs e financiamentos europeus ao desenvolvimento na América Latina e no Caribe nos anos 1990 e 2000.

Apesar dos grandes recursos dirigidos pela Europa à América Latina, desde esse período eles estiveram concentrados em poucos países selecionados, em especial: Argentina, Brasil e México. Assim como a assimetria regional permanece nas outras relações do continente com seus pares extrarregionais, nas relações com a Europa "[...] apenas um número limitado de países se beneficia diretamente dos fluxos de comércio e investimento, enquanto o restante da região deve lutar para competir por uma pequena parcela do que resta nos mercados internacionais"[200] (Freres, 2000, p. 66-67, tradução nossa).

Essa dinâmica, por sua vez, diz respeito aos interesses econômicos dos atores de poder e setores econômicos interessados em uma aproximação estratégica com a América Latina, nos quais a promoção do investimento privado, internacionalização de empresas e impulsionamento do comércio europeu são os principais fatores por detrás da expansão do IED da Europa nos países latino-americanos e caribenhos (Freres, 2000).

Como exemplo do papel estratégico da América Latina para os países da União Europeia, Dunning (2002) aponta a crescente participação de empresas transnacionais europeias no continente, a partir dos anos 1990. Entre as empresas que se inseriram na região no período, destacam-se a Volkswagen, Telefônica, Carrefour, Fiat, Shell e Nestlé, nos setores automobilístico, químico, eletrônico, telecomunicações e de combustíveis. Não diferente da concentração dos IEDs em poucos países, a expansão e presença das empresas transnacionais europeias na região também se concentraram em dois países: Brasil e Argentina, representando mais de 71% das vendas dessas empresas na América Latina no período (Dunning, 2002).

Refletindo também a socialização das políticas neoliberais americanas do período e a imposição de políticas econômicas e monetárias aos países latino-americanos - em busca de recursos e maior inserção no mercado internacional –, as empresas europeias protagonizaram um importante papel no processo de privatização na região. Ainda de acordo com Dunning

---

[199] Site oficial da Comissão Europeia para as estatísticas do bloco. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

[200] No original: "[...] *only a limited number of countries benefit directly from trade and investment flows, while the rest of the region must struggle to compete for a small portion of what is left in international markets*" (Freres, 2000, p. 66-67).

(2002, p. 70, tradução nossa), "somente Brasil e Argentina captaram, entre 1987 e 1989, 69,4% das aquisições de companhias estatais latino-americanos por interesses estrangeiros"[201], principalmente europeus.

Nesse sentido, é necessário estar atento também aos interesses políticos dos países doadores à região, nesse caso, a União Europeia e seus Estados-membros. Tal entendimento, em todos os casos analisados neste capítulo sobre os atores extrarregionais, corroboram à percepção de Freres (2000, p. 67, tradução nossa) na qual "[...] nem toda a ajuda é útil para atender às necessidades de desenvolvimento dos países latino-americanos"[202].

Ainda dentro das contribuições de Dunning ao relatório do BID sobre os investimentos da Europa na América Latina e no Caribe ao final do século XX, o autor elabora um quadro (Imagem 19) sobre os fatores determinantes para as empresas transnacionais investirem na região, tendo três demandas centrais: a busca por mercados, a busca por recursos/ativos e a busca por eficiência. Dialogando com o modelo analítico do nível extrarregional, o quadro auxilia na identificação do papel que as demandas europeias têm na sua aproximação com a região, que, por sua vez, acabam por pressionar os Estados latino-americanos diante de suas próprias demandas e preferências nacionais.

Nesse sentido, após analisarmos o comércio entre os países da América Latina e os países da União Europeia, os determinantes econômicos e políticos se evidenciam.

---

[201] No original: "*Solo Brasil y Argentina captaron durante el período 1987-1989 el 69,4% de las adquisiciones de compañías estatales latinoamericanas por intereses extranjeros*" (Dunning, 2002, p. 70).

[202] No original: "[...] *not all aid is useful for satisfying the development needs of Latin American countries*" (Freres, 2000, p. 67).

Imagem 18 – Determinantes do IED no país receptor

Cuadro 3.16. Determinantes de la IED en el país receptor

I. Determinantes en el país receptor

I. Contexto político para la IED
- estabilidad económica, política y social
- reglas relativas a ingresos y operaciones
- normas sobre el trato a filiales extranjeras
- políticas sobre funcionamiento y estructura de los mercados (especialmente sobre competencia y F&A)
- acuerdos internacionales sobre IED
- política de privatización
- política comercial (aranceles y BNA) y coherencia de polít. sobre comercio e IED
- política tributaria

II. Determinantes económicos

III. Facilitación de negocios
- fomento de inversiones (incluyendo activ. de promoción de imagen y generación de inversiones, además de servicios de facilitación de la inversión)
- incentivos a la inversión
- costo de impedimentos (en términos de corrupción, eficiencia administrativa, etc.)
- servicios sociales (colegios bilingües, calidad de vida, etc.)
- servicios post-inversión

Tipo de IED clasificada por motivación de las ET	Principales determinantes económicos en los países receptores
A. En búsqueda de mercados	• tamaño del mercado y renta per cápita • expansión del mercado • acceso a mercados regionales y globales • preferencias nacionales de los consumidores • estructura de los mercados
B. En búsqueda de recursos / activos	• materias primas • mano de obra no especializada a bajo costo • mano de obra cualificada • activos tecnológicos, de innovación y otros activos creados (p. ej., nombres comerciales), incluyendo aquellos representados por individuos, empresas y grupos • infraestructura física (puertos, carreteras, tendido eléctrico, telecomunicaciones)
C. En búsqueda de la eficiencia	• costo de recursos y activos enunciados en B, ajustados por productividad y recursos de mano de obra • otros costos de insumos, como los de transporte y comunicación hacia, desde y dentro de la economía receptora y los de productos intermedios • participación en un acuerdo de integración regional conducente a la constitución de redes empresariales regionales

Fonte: Dunning (2002, p. 74).

Assim como os IEDs, a retomada do comércio entre a América Latina e a UE se deu nos anos 1990, tendo crescido mais de 50% entre 1991 e 1997. Através dos dados da Comissão Europeia, selecionamos os 12 países sul-americanos para analisar a balança comercial da sub-região com os países europeus entre 1988 e 2022.

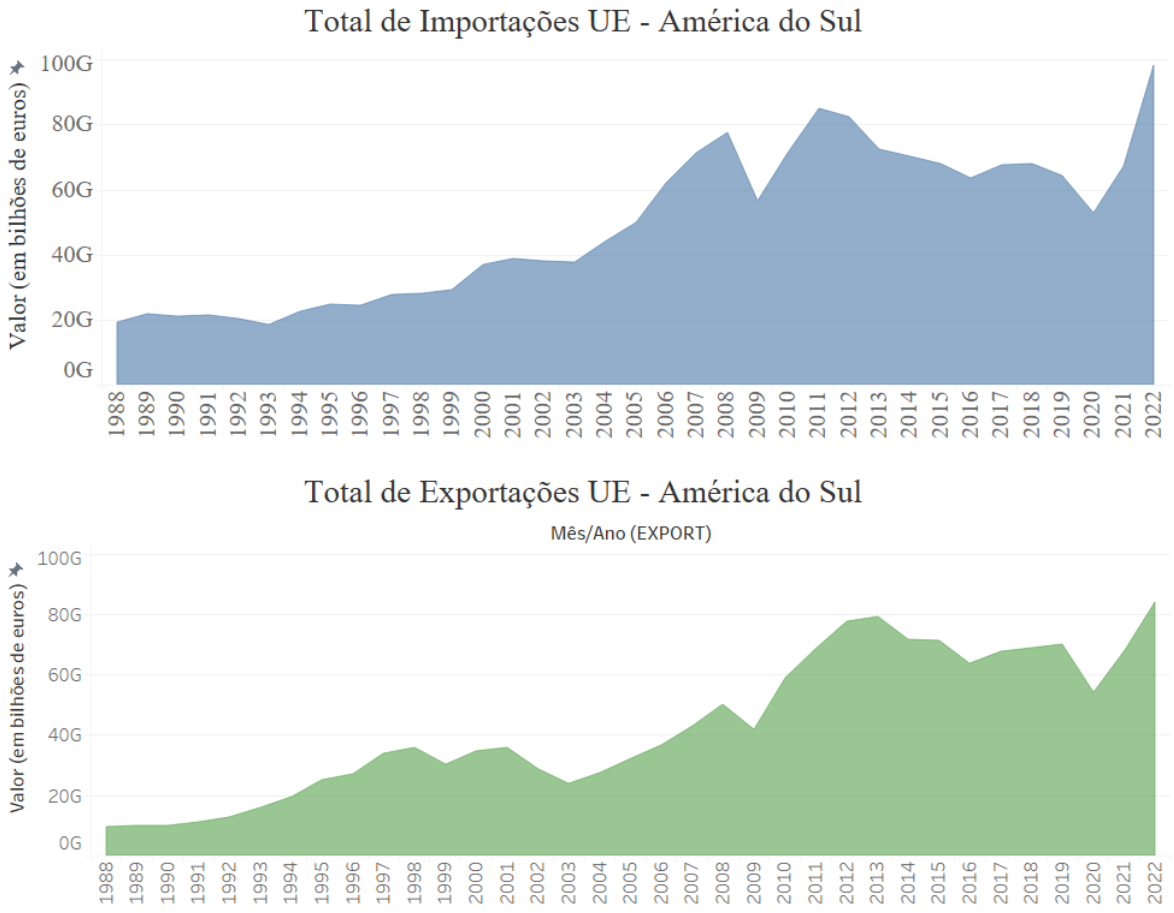
Já de início, é possível visualizar o crescimento, ainda que gradual, das transações comerciais no final do século XX. Em 1990 as importações europeias da América do Sul somavam pouco mais de 21 bilhões de euros, totalizando 29 bilhões em 1999 e quase 37 bilhões em 2000. Por outro lado, as exportações da UE para a América do Sul somavam, no início da década de 1990, 9 bilhões de euros, somando mais de 35 bilhões em 1998.

Pode-se ressaltar que a potencializada expansão das exportações europeias na região reflete, em alguma medida, a concretização da ampliação dos IED europeus na região, considerando que um dos determinantes do direcionamento de recursos aos países latino e sul-americanos era a busca de mercados para as indústrias e setores produtivos europeus.

Essa tendência, por sua vez, foi revertida a partir dos anos 2000, com as importações europeias da América do Sul atingindo mais de 84 bilhões de euros em 2011, enquanto, no mesmo ano, as exportações à região somavam pouco menos de 59 bilhões de euros,

resultando em uma balança comercial positiva para os países sul-americanos. É importante associar aqui que, nesse mesmo período, a China havia ultrapassado os EUA e a UE como principal parceiro comercial dos países sul-americanos, tendo somado, em 2011, mais de US$140 bilhões em exportações de produtos manufaturados à região.

Gráfico 20 – Importações e Exportações entre os 27 países da União Europeia[203] e os 12 países da América do Sul, de 1988 a 2022 (em bilhões[204] de euros)



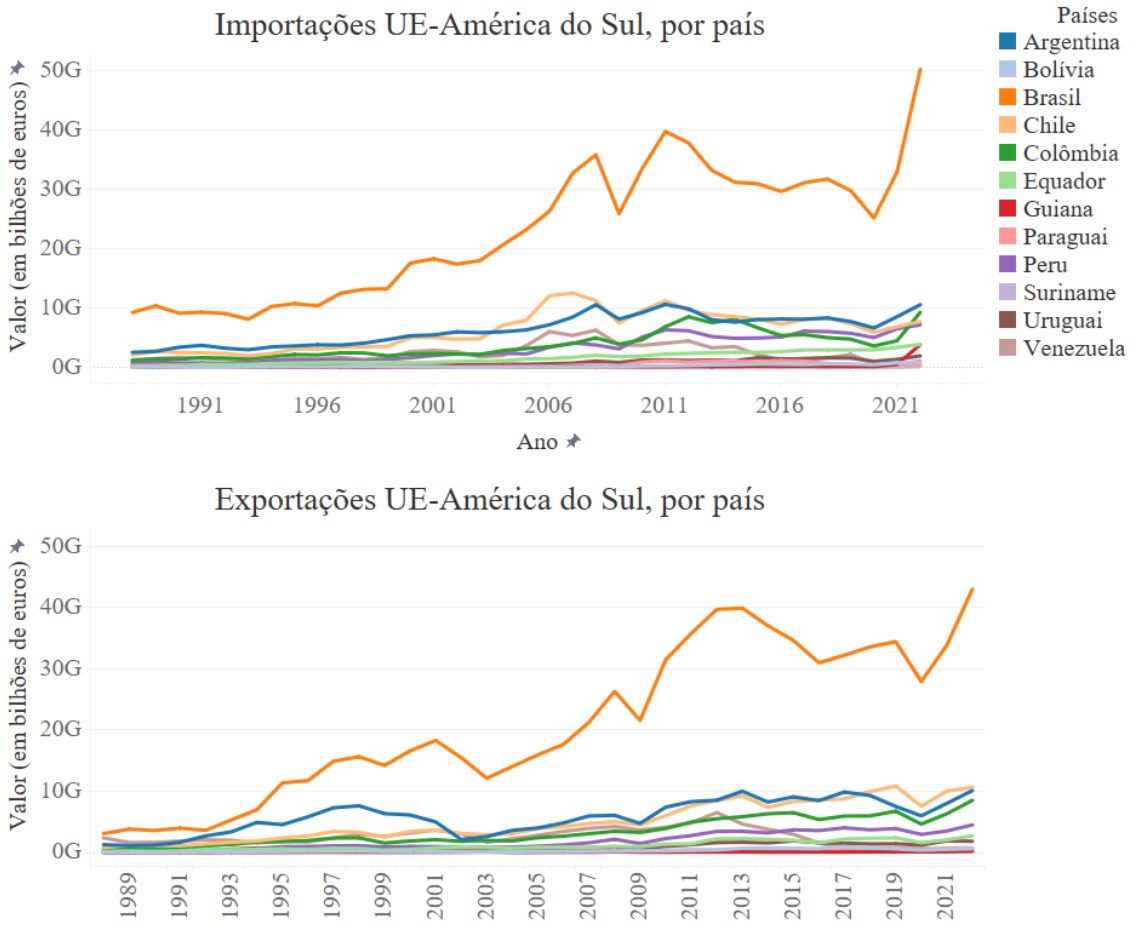
Fonte: elaboração própria com base nos dados da Comissão Europeia - *European Comission* (2023a).

Por sua vez, vale observar que, ao longo do tempo, manteve-se a lógica de assimetria dos IEDs europeus na região, na qual poucos países acessam em grande escala (seja

[203] Os 27 países da União Europeia são incorporados à contagem a partir de sua data de entrada nos tratados que configuram a consolidação da UE, sendo: AT-01/1995, BE-01/1958, BG-01/2007, CY-05/2004, CZ-05/2004, DE-01/1958, DK-01/1973, EE-05/2004, ES-01/1986, FI-01/1995, FR-01/1958, GB-01/1973->01/2020, GR-01/1981, HR-07/2013, HU-05/2004, IE-01/1973, IT-01/1958, LT-05/2004, LU-01/1958, LV-05/2004, MT-05/2004, NL-01/1958, PL-05/2004, PT-01/1986, RO-01/2007, SE-01/1995, SI-05/2004, SK-05/2004.
[204] A medida G no eixo Y significa "Giga", bilhões.

importando ou exportando) o mercado europeu, havendo destaque para as economias do Brasil, Argentina e Chile, respectivamente. Ainda assim, como ilustrado no gráfico abaixo, o Brasil é o principal parceiro comercial da UE. Enquanto, por exemplo, a UE importou em 2008, 10 bilhões de euros e 11 bilhões de euros da Argentina e do Chile, respectivamente, a UE importou do Brasil, no mesmo ano, quase 36 bilhões de euros.

Gráfico 21 – Importações e Exportações entre os 27 países da União Europeia e os 12 países da América do Sul, de 1988 a 2022, em destaque (em bilhões de euros)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Comissão Europeia (*European Commission*, 2023).

Nos gráficos acima é possível identificar uma escalada nas relações econômico-comerciais entre a UE e a América do Sul na primeira década dos anos 2000. Essa observação reflete uma nova fase nas relações entre as regiões no início do século XXI frente ao novo movimento regionalista na América Latina e o apoio da UE a esses processos regionais, que se tornaram um dos pilares centrais dessa relação birregional. Reforçou-se

nesse período a preferência da UE em barganhar acordos e tratados com mecanismos regionais e sub-regionais.

O diálogo político birregional foi institucionalizado através do estabelecimento das Cúpulas UE-América Latina e o Caribe (*EU-LAC Summits*, em inglês), ainda em 1999. O avanço dessas cúpulas resultou na união do Grupo do Rio[205] e da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento e Cooperação (CALC) em um único organismo, a CELAC, promovendo um novo espaço de diálogo e cooperação com os países europeus, o foro UE-CELAC, cuja primeira reunião foi realizada em 2013 (Parlamento Europeu, 2023).

De acordo com Gardini e Ayuso (2015), nos anos 2000 a parceria estratégica entre as regiões, apesar de ter sido um processo *top-down*, promovido pelas agências governamentais, "[...] integrou múltiplos mecanismos de consulta e estruturas que incorporaram as relações entre parceiros sociais e parlamentares, assim como um grande número de atores que formavam relações multinível"[206] (Gardini; Ayuso, 2015, p. 11 tradução nossa). Marcando uma relação socialmente densa, o diálogo e a cooperação entre a UE e a América Latina e o Caribe podem ser caracterizados por seus programas descentralizados, impulsionando espaços de contato direto entre instituições e atores das regiões (*ibid*.).

Além dos espaços e negociações entre a UE e os mecanismos regionais no continente, como a CAN, o Mercosul, o CARICOM, entre outros, a criação da CELAC introduziu uma nova dinâmica às relações birregionais, ampliando o alcance dos instrumentos de diálogo ao ter, no mesmo espaço, o Brasil e o México, além do acesso a novos mecanismos regionais como a Unasul e a Aliança do Pacífico.

As relações entre estas regiões no século XXI resultaram no avanço e assinatura dos tratados de livre comércio entre a UE e a CARICOM, a América Central, Colômbia, Equador e Peru, além da renegociação dos acordos com o México e Chile. De maneira contrária, apesar do impulso inicial nos anos 1990 do acordo entre UE-Mercosul, nos anos 2000 as negociações pouco avançaram (Gardini, Ayuso, 2015). Tendo sido impulsionado por incluir as principais economias da América do Sul - importantes países fornecedores de *commodities*, além de apresentar um grande mercado de consumo -, o Acordo Mercosul-UE passou por inúmeras barreiras referentes à instabilidades nos países sul-americanos e tensões políticas entre as partes negociadoras (Mariano; Junqueira; Neves, 2022).

---

[205] O Grupo do Rio, criado em 1986 é uma associação para a concertação política entre os países da América Latina e do Caribe.

[206] No original: "[...] *integrates multiple consultation mechanisms and frameworks that incorporate relations between social partners and parliamentarians and a large number of actors forming a multilevel relationship*" (Gardini; Ayuso, 2015, p. 11).

Concluído apenas em junho de 2019, o Acordo Mercosul-UE ainda apresenta inúmeros desafios às regiões, entre críticas relacionadas aos aspectos de proteção ambiental dos países mercosulinos, de ameaça à indústria agrícola europeia e a percepção de ameaça à indústria de manufaturados nos países do bloco sul-americano. Na visão de Mariano, Junqueira e Neves (2022, p. 6, tradução nossa), o avanço do acordo em 2019 foi possível devido aos fatores políticos favoráveis: "[...] na Europa o trauma do Brexit permitiu a expansão do apoio para as negociações, enquanto nos países sul-americanos a subida ao poder de governos de direita refletiram na amenização da resistência de alguns setores econômicos que encontraram dificuldades em se opor ao acordo"[207].

Dessa maneira, a cooperação entre a UE e a América Latina nos anos 2000 refletiu mudanças nas relações entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, principalmente no que concerne à inclusão das metas de desenvolvimento do milênio na agenda birregional e o papel dos países desenvolvidos no auxílio ao cumprimento dessas metas pelos países do chamado 'Sul-Global'. Na nova dinâmica mundial, a assistência ao desenvolvimento ganhou novas dimensões e, consequentemente, a relação birregional ampliou as responsabilidades e compromissos a serem atendidos. As expectativas dessa relação, ainda que tenha refletido, inicialmente, as demandas econômico-políticas da UE e sua estratégia de expansão global em uma parceria historicamente construída, passou a ser pensada para além de uma relação tradicional Norte-Sul (Gardini; Ayuso, 2015).

Ainda assim, muitas são as críticas que permanecem nessa relação que, apesar de ter incluído aspectos sociais e maior participação de atores não-governamentais, ainda demonstra ser limitada e mais benéfica às economias europeias (Mariano; Junqueira; Neves, 2022).

5. 3. 1 As crises europeias e o impacto nas relações com a América Latina e o Caribe

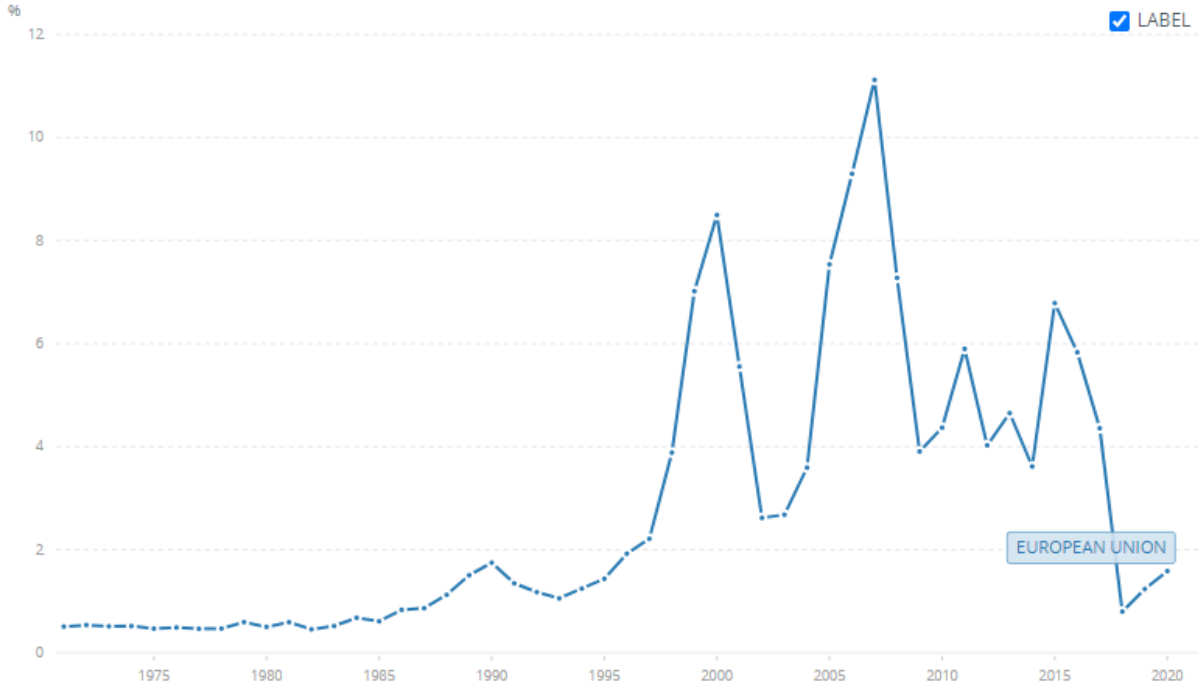
Apesar da histórica relação entre a América Latina e o Caribe e os países europeus, assim como a preponderante e sustentada presença financeira da União Europeia no continente, as críticas sobre uma relação desigual se ampliaram diante de um cenário de instabilidades pós-crise financeira mundial em 2008. Ademais, as subsequentes instabilidades internas na EU, a partir de 2015, com as crises migratórias, o processo do Brexit e a recente guerra entre a Ucrânia e a Rússia ampliaram a regionalização da agenda política europeia.

---

[207] No original: "[...] *in Europe the trauma of Brexit allowed to expand support for the negotiations, while in south American countries the assumption of right-wing governments could soften the resistance of some economic sectors that found it more difficult to oppose the agreement*" (Mariano; Junqueira; Neves, 2022, p. 6).

Nesse período, o papel de credor internacional da UE no mundo sofreu uma queda profunda. A partir dos dados do Banco Mundial foi possível observar que, entre 2007 e 2009, os IEDs da UE no mundo caíram de 11,1% do seu PIB investido no exterior para 3,9%. Além disso, desde 2016 o mundo viu mais uma queda dos investimentos da UE no exterior, atingindo, em 2018, um dos seus investimentos mais baixos desde a década de 1970, 0,8% de seu PIB.

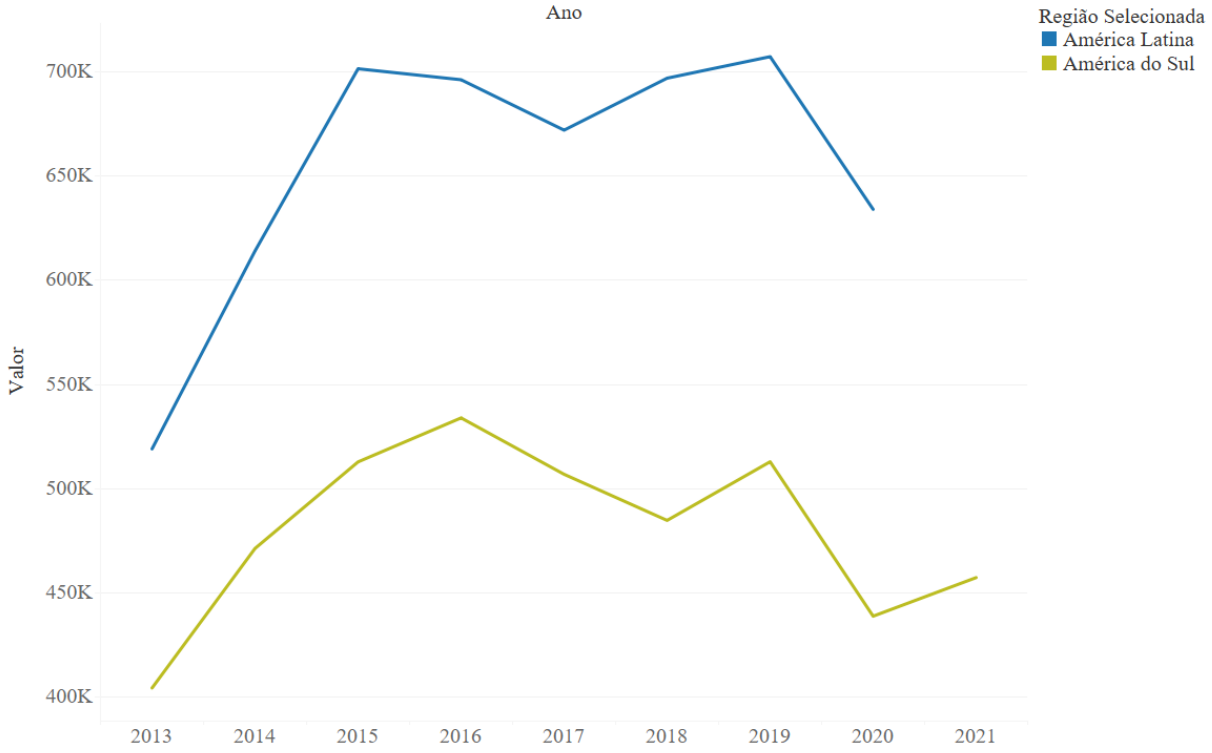
Imagem 19-Investimento Externo Direto, saídas líquidas (% do PIB) - União Europeia



Fonte: Banco Mundial (2020).

De maneira contrária, no marco da queda de investimentos externos da UE no mundo, principalmente diante das crises internas do bloco, a UE manteve-se como principal doadora à região, sustentando um alto estoque de IED dirigido aos países da América Latina. Em 2016 a UE somava 696 bilhões de euros investidos nos países latino-americanos. Já em 2017, a UE investiu na América Latina aproximadamente 672 bilhões de euros, o que significa uma redução de menos de 3%, em comparação com 2016. Por sua vez, em 2018, marco de um nível histórico de queda dos IEDs europeus no mundo, o valor dirigido pela Europa à América Latina somava mais de 697 bilhões de euros, acima do valor investido em 2016.

Gráfico 22 – Estoque (*stocks*) de Investimento Externo Direto da UE* na América Latina e América do Sul (2013-2021), em milhões[208] de euros



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Comissão Europeia - *European Commission* (2023a).

*Constam apenas os valores dos 27 membros da União Europeia (excluindo-se a Grã-Bretanha, cujos valores se apresentavam ocultos e/ou indisponíveis).

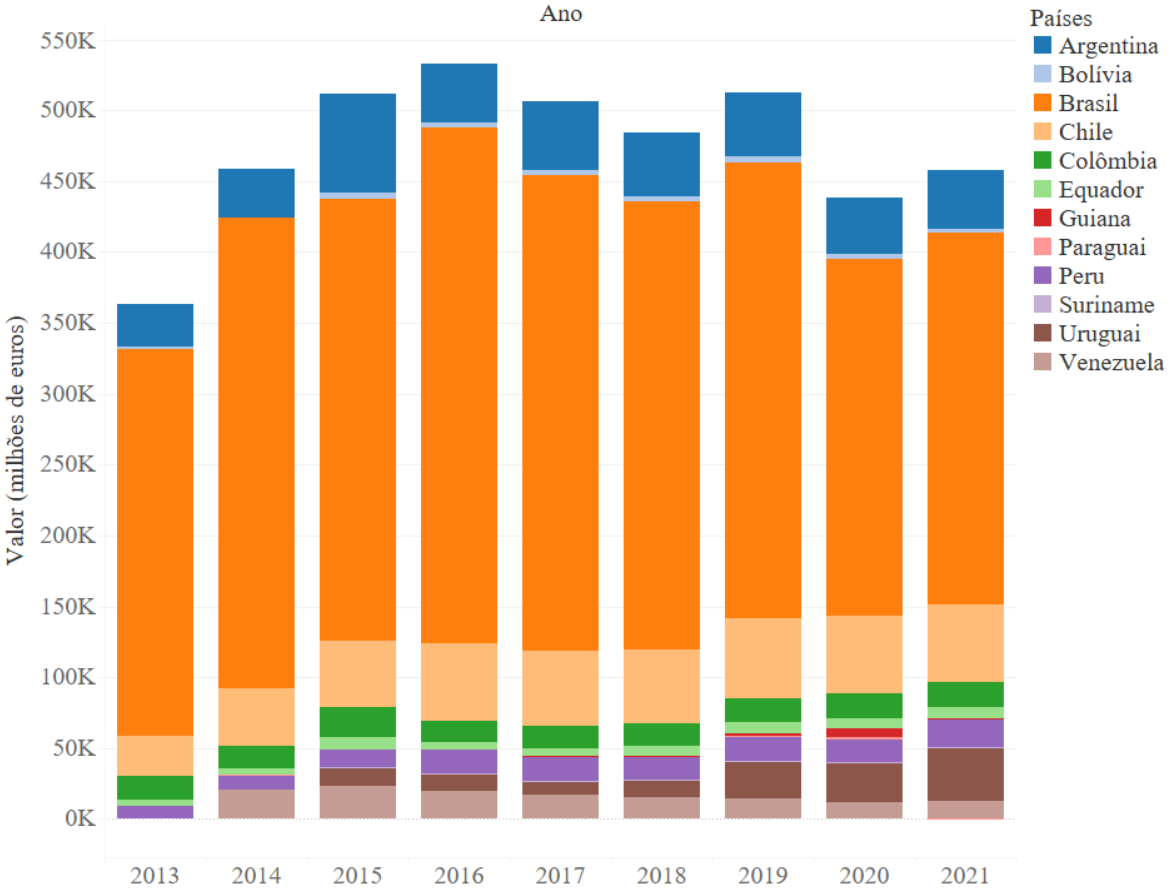
Já na sub-região sul-americana, a queda dos IEDs europeus foi um pouco maior, saindo de quase 534 bilhões, em 2016, para aproximadamente 485 bilhões em 2018. Ainda assim, a maior queda nos investimentos externos da UE se deu entre 2019 e 2020, diante da crise sanitária global causada pela pandemia do Covid-19.

Vale destacar ainda que, assim como ao longo dos anos 1990 e início dos anos 2000, apesar dos altos níveis de investimentos europeus no continente, eles continuaram concentrados em poucos países, mantendo-se a assimetria no acesso aos recursos, principalmente aos países com menor capacidade econômica, como Guiana, Suriname, Bolívia e Paraguai. Desponta-se, uma vez mais, a preponderância do Brasil como destino de mais de 70% dos IEDs europeus na região sul-americana.

---

[208] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Gráfico 23 – Estoque (*stocks*) de Investimento Externo Direto da UE* na América do Sul, por país (2013-2021), em milhões[209] de euros



Fonte: elaboração própria com base nos dados da Comissão Europeia (*European Commission*, 2023).

*Constam apenas os valores dos 27 membros da União Europeia (excluindo-se a Grã-Bretanha, cujos valores se apresentavam ocultos e/ou indisponíveis).

Observação: ressalta-se a presença de 13 valores que não estão disponibilizados pela UE por motivos de confidencialidade.

Apesar do sustentado direcionamento de recursos da UE à região, os desafios e crises político-econômicas enfrentados pelos países sul e latino-americanos refletiram na paralisação dos espaços de diálogo político entre as regiões nesse mesmo período, como, por exemplo, as Cúpulas EU-LAC, que deixaram de ser realizadas entre 2018 e 2022.

[209] A base de dados é elaborada a partir da medida em espanhol "*miles de millones*", e por isso no eixo Y consta a contagem "K", de milhares. Nesse caso, milhares de milhões equivalem, no sistema brasileiro, à casa dos bilhões.

Sendo retomada em outubro de 2022, a Cúpula EU-LAC, realizada em Buenos Aires – Argentina, teve como tema central o relançamento da parceria birregional para fortalecer a paz e o desenvolvimento sustentável. Os representantes governamentais das duas regiões apontaram a necessidade de promover a recuperação econômica no cenário pós-pandêmico, de maneira equitativa, cooperando em diversas áreas como a seguridade alimentar, energia, saúde, justiça social, assim como promovendo a integração dos sistemas e cadeias produtivas entre as regiões através do fortalecimento do comércio e dos investimentos (Parlamento Europeu, 2023).

Para alavancar essa agenda, os ministros europeus, latino-americanos e caribenhos destacaram também a necessidade de financiar projetos para conter a mudança climática, em busca de promover a transição a uma economia circular, na qual a inovação científica possa apoiar o desenvolvimento. Todas essas agendas e pautas, por sua vez, seriam promovidas através do novo projeto de investimento ao desenvolvimento global da União Europeia, a estratégia *Global Gateway*.

5. 3. 1. 1 A estratégia *Global Gateway*: o reposicionamento da União Europeia no mundo

As diferentes crises internas enfrentadas pelos países europeus, em destaque a crise gerada pela saída da Grã-Bretanha da UE, levaram a diversas reflexões sobre a recente perda de influência da UE no SI e a necessidade de repensar o posicionamento e estratégia do bloco na nova dinâmica global, na qual a América Latina é entendida como parceiro essencial (Nolte, 2021b).

Em comunicado oficial para o Parlamento Europeu e o Conselho Europeu, intitulado "União Europeia, América Latina e o Caribe: unindo forças para um futuro comum"[210], os países da UE incluíram as relações EU-LAC como parte da estratégia global para a política externa e de segurança do bloco. Publicado em 2019, o Comunicado destaca que a China tem rivalizado com a UE, como parceiro comercial da América Latina, visto que o país asiático assumiu posição de grande relevância econômico-comercial e financeira na região.

Considerando a percepção de ameaça da presença chinesa ao posicionamento europeu no mundo, principalmente diante da expansão das relações da China com os países latino-americanos, o Comunicado defende que os desafios enfrentados pelos países da América Latina (como a proteção ao meio ambiente, a consolidação da democracia, o

[210] No original: "*European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future*".

desenvolvimento sustentável, a promoção de uma economia globalmente integrada, entre outros) podem ser superados em uma importante parceria com a UE, tendo como exemplo seu modelo de integração econômica e de conectividade regional (*European Union*, 2019).

Reconhecendo que: 1. a UE a América Latina e o Caribe alcançaram um nível sem precedentes de integração; 2. as economias de ambas são fortemente interconectadas; e 3. a UE tem sido o principal financiador para a cooperação ao desenvolvimento na região; a publicação do Comunicado "[...] propõe fortalecer a parceria política da UE com a América Latina e o Caribe, definindo uma visão para uma parceria bi-regional mais forte e moderna – diante de realidades globais e regionais em mudança"[211] (*European Union*, 2019, p. 2, tradução nossa).

Em concordância com a estratégia global da UE (em sua política externa e de segurança), a ampliação da relação bi-regional também reflete diferentes compromissos europeus no globo, como o Consenso Europeu para o Desenvolvimento e a Agenda 2023 para o Desenvolvimento Sustentável. Priorizando o papel da UE em apoiar os países latino-americanos e caribenhos em suas diferentes crises político-econômicas e sociais, "a parceria deveria concentrar-se em quatro prioridades que se reforçam mutuamente: prosperidade, democracia, resiliência e uma governança global efetiva"[212] (*European Union,* 2019, p. 2, tradução nossa).

Para concretizar essa agenda, a União Europeia lançou em 1º de dezembro de 2021, a "*Global Gateway Strategy*", intitulada como a contribuição da UE para reduzir as demandas por investimento em todo o mundo. Alinhada com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para 2030, assim como com os compromissos dos líderes do G7 para o âmbito do desenvolvimento sustentável, a UE declarou investimentos de 300 bilhões de euros até 2027 em cinco (5) áreas-chave: 1. setor digital; 2. clima e energia; 3. transporte; 4. saúde; e 5. educação e pesquisa (European Union, 2021a).

Através da *Global Gateway*, a UE espera reforçar as ligações entre a Europa e o mundo através de: 1. apoio e financiamento para a conectividade digital; 2. investimento em energia limpa para mitigação e resiliência climática; 3. promoção do desenvolvimento de infraestrutura sustentável, inteligente e não focado exclusivamente em rodovias; 4. superação de gargalos na cadeia de suprimentos, especialmente no aspecto farmacêutico, por meio do

---

[211] No original: "[...] *proposes to strengthen the EU's political partnership with LAC, setting out a vision for a stronger and modernised bi-regional partnership — in light of changing global and regional realities*" (*European Union*, 2019, p. 2).

[212] No original: "*This partnership should concentrate on four mutually reinforcing priorities: prosperity, democracy, resilience and effective global governance*" (*European Union*, 2019, p. 2).

investimento no desenvolvimento das capacidades produtivas locais; e 5. investimento em educação de qualidade, digitalização e inclusão, especialmente de meninas, mulheres e grupos vulneráveis em todo o mundo (*European Union*, 2021a).

De acordo com a UE, a *Global Gateway* será apoiada financeiramente pelo Banco Europeu de Investimento (EIB) e pelo Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD). No entanto, a estratégia conta também com a participação de bancos nacionais dos Estados-Membros da UE, além de buscar mobilizar o setor privado, não apenas do lado da UE, mas de seus parceiros globais, para alavancar o impacto desses investimentos em infraestrutura (*European Union*, 2021a).

É interessante destacar que o "*Global Gateway*" conta também com o apoio de novos instrumentos financeiros da UE, nomeadamente: o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI)-Global Europe; o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) III; o Mecanismo Interligar a Europa; o Interreg; InvestEU; o Horizonte Europa; o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável+ (FEDS+); e o braço financeiro do NDICI-Global Europe, que disponibilizará até 135 bilhões de euros para investimentos em projetos de infraestrutura entre 2021 e 2027 (*European Union*, 2021a).

Levando em consideração a crescente preocupação da UE com a China, principalmente através do alcance da BRI, vendo nos investimentos em infraestrutura um setor estratégico para o reposicionamento do bloco em um novo contexto global, a estratégia *Global Gateway* surgiu em um momento importante, não apenas para trazer a UE de volta à sua posição de influência na estrutura internacional, mas como *player* global através dos investimentos globais dirigidos ao cumprimento da Agenda 2030 da ONU.

Os investimentos da UE, do Banco Mundial e do BID no exterior têm, em comparação com os investimentos chineses, por exemplo, um impacto de maior qualidade para o desenvolvimento, pois são delineados por propósitos governamentais, sociais e ambientais (Gallagher, 2016; Nolte, 2021b). No entanto, os investimentos e empréstimos dessas agências ocidentais também apresentam maiores condicionalidades para os países em desenvolvimento, sendo de difícil acesso aos países menores e mais instáveis que, ao mesmo tempo, são os que mais necessitam de recursos.

A *Global Gateway* apresenta uma oportunidade para direcionar investimentos e empréstimos para construir infraestrutura (transporte, digital, energia, saúde e educação) e superar nos próximos anos a enorme lacuna e as dificuldades existentes para muitos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento no acesso a esses recursos. Ainda assim, é importante entender como tais recursos podem ser recebidos, uma vez que os bancos

ocidentais têm requisitos a serem cumpridos, por parte dos países, para que o financiamento seja aprovado. Nesse sentido, a UE anunciou que, no âmbito da *Global Gateway*, será prestada assistência técnica aos parceiros para reforçar a sua capacidade na preparação de projetos de infraestruturas credíveis.

Pelo seu recente lançamento ainda é difícil mensurar impactos da iniciativa europeia em termos de investimentos direcionados e obras realizadas, principalmente no âmbito da América Latina. Desde que foi lançada, apesar de apresentar um alcance global, a *Global Gateway* tem dirigido maiores esforços e recursos europeus aos países africanos, região de maior destaque dentro da agenda externa da UE.

Após seu lançamento em dezembro de 2021, a UE realizou entre os dias 21 e 22 de junho de 2022, em Bruxelas – Bélgica, a 15ª edição das Jornadas Europeias do Desenvolvimento (*European Development Days*, EDD), o principal fórum europeu para parcerias internacionais. "Organizado pela Comissão Europeia, o fórum reúne os principais atores para compartilhar ideias e experiências de forma a inspirar novas parcerias e soluções inovadoras para os desafios mais prementes do mundo"[213] (*European Commission*, 2022, tradução nossa), tendo como tema, em 2022, "*Global Gateway*: construindo parcerias sustentáveis para um mundo conectado".

Ao participar presencialmente da 15ª edição do EDD, foi possível observar alguns pontos centrais sobre o direcionamento da estratégia europeia no mundo e, principalmente, seu alcance para os países da América Latina e o Caribe. Em primeiro lugar, foram realizados nove painéis para discutir diferentes contribuições potenciais da *Global Gateway*, sendo cinco deles sobre a estratégia em diferentes regiões do globo: Ásia Central, África, região do Indo-pacífico, a vizinhança europeia e América Latina e Caribe.

Durante a Conferência de Abertura, Ursula von der Leyen, presidente da Comissão Europeia, destacou a importância de abordar o déficit global de investimento em infraestrutura, especialmente no período pós-Covid. A estratégia *Global Gateway* foi apontada como "a melhor escolha"[214] para investimentos em infraestrutura, tendo três objetivos principais: resiliência, sustentabilidade e cooperação. Na mesma conferência, o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, disse que "tal estratégia visa a impulsionar a Europa como fonte de desenvolvimento global".

---

[213] No original: "*Organised by the European Commission, the forum brings key actors together to share ideas and experiences in ways that inspire new partnerships and innovative solutions to the world's most pressing challenges*" (*European Commission*, 2022).

[214] Registros pessoais sobre as falas dos participantes no evento do 15º EDD.

Durante a abertura houve também alguns aportes críticos e demandantes em relação à UE. O rei do Lesoto, Letsie III, destacou as desigualdades entre o Norte e o Sul, vendo a cooperação como essencial para superar as assimetrias, a pobreza e muitos outros problemas que afetam o mundo, especialmente o Sul Global. O presidente de Gana, Nana Akufo-Addo, trouxe no seu discurso o problema do aumento da pobreza e o acesso limitado a créditos e empréstimos pelos países africanos, sendo importante avançar na cooperação UE-África. Além disso, e durante os dois dias de evento, as alterações climáticas e o impacto ambiental foram temas principais quando se discutiu a necessidade do investimento em energias verdes e infraestruturas sustentáveis.

Imagem 20 – Conferência de Abertura da 15ª edição do *European Development Days (EDD)*

Fonte: *European Development Days - EDD* (2022).

Durante o painel 'A Geopolítica do Global Gateway', muitas questões importantes foram destacadas pelos palestrantes. Kandeh K. Yumkella, economista agrícola de Serra Leoa, político e ex-subsecretário-geral das Nações Unidas, questionou: "como a *Global Gateway* se diferencia ou complementa a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), da China ou a iniciativa norte-americana Construindo um Mundo Melhor (BW3)?". Trazendo a perspectiva de muitos países africanos, Yumkella destacou que a parceria com a Europa deve ajudar e considerar as necessidades da África, no longo e no curto prazo. Ressaltando que o continente africano é rico em matérias-primas e minerais necessários, Yumkella afirmou que os países africanos não querem que a *Global Gateway* promova uma parceria com foco em suas matérias-primas, mas

sim que promova uma relação equitativa e igualitária, visando ao desenvolvimento, à industrialização e à construção de cadeias regionais de valor. Além disso, o economista salientou que a China não é vista como uma ameaça na África, mas sim uma oportunidade e que cada parceria é uma oportunidade para a ambição africana de industrialização.

Durante o painel 'Global Gateway na região Indo-pacífico', muitos foram os questionamentos dos representantes governamentais sobre como a UE pretende lidar com a diversidade e assimetria dos países nas regiões, já que essa diversidade resulta em diferentes necessidades. Nesse âmbito, o ex-presidente de Timor-Leste, Kay Rala Xanana Gusmão, discutiu a decepção dos países mais pobres do Indo-pacífico com o baixo desenvolvimento da infraestrutura, preocupado que a *Global Gateway* seja uma iniciativa muito grande para alcançar algo concreto.

Respondendo às perguntas levantadas durante o Painel Indo-pacífico, Jean-Louis Ville, Diretor Interino da Comissão Europeia para Parcerias Internacionais com o Oriente Médio, Ásia e Pacífico (INTPAC), apontou que não existe algo como uma proposta única para todos, afirmando que ouvir as necessidades e expectativas de cada país era um dos objetivos da EDD. Nesse sentido, Jean-Louis Ville afirmou que uma agenda de projetos será definida conjuntamente, considerando as diferentes necessidades existentes, sem deixar de lado os esforços para combater a desigualdade na região.

Todas as preocupações e demandas apresentadas pelos representantes da África e da região indo-pacífico, apesar de estarem presentes na América Latina, como a busca pelo desenvolvimento, foco na industrialização ao invés da reprimarização e a própria necessidade de superar as assimetrias nacionais e intrarregionais, não foram temas apresentados pelos poucos representantes latino-americanos.

Durante o painel "Global Gateway na América Latina e no Caribe", Mario Cimoli, secretário-executivo interino da CEPAL, destacou a necessidade de se pensar as heterogeneidades entre a América Latina e a UE. Dentro da região latino-americana seria necessário direcionar os esforços para a regulamentação e padronização entre os países, no qual a integração regional teria um papel importante. Além disso, Cimoli destacou que a UE como parceira da região deve ir além da estratégia *Global Gateway*, conjugando-a com uma política de investimentos que possa gerar empregos e impactar no desenvolvimento regional e no combate à desigualdade, especialmente no acesso à internet nos lares latino-americanos.

Por parte da UE, a comissária Jutta Urpilainen apontou que os principais desafios para um impacto positivo e efetivo mais amplo da *Global Gateway* no desenvolvimento da América Latina e do Caribe são a corrupção e instituições fracas. Diante destes desafios, a

comissária disse que é importante reforçar a governança para gerar maior atratividade para os investimentos da UE, especialmente os provenientes do setor privado. A previsibilidade e a transparência foram destacadas como cruciais, considerando que a ALC deveria desempenhar seu papel na garantia de sua prestação de contas, que também é fundamental para a manutenção da democracia na região.

Também é importante destacar que durante o painel da América Latina e o Caribe estiveram presentes representantes apenas de Belize e Costa Rica, que apresentaram suas visões individuais e nacionais para a estratégia europeia e sua aproximação com a UE. Foi possível visualizar a diferença de posicionamento e unidade ao comparar os debates da América Latina com as demais regiões. Enquanto os países africanos apresentavam demandas comuns à UE, defendendo seus objetivos de industrialização e de construção de cadeias regionais de valor por meio da União Africana, a participação latino-americana retratou sua atual fragmentação regional, não apresentando uma visão conjunta de como a estratégia da UE poderia beneficiar a região como um todo.

Imagem 21 – Participação no Painel "Global Gateway na América Latina e no Caribe"

Fonte: (Edd, 2022).

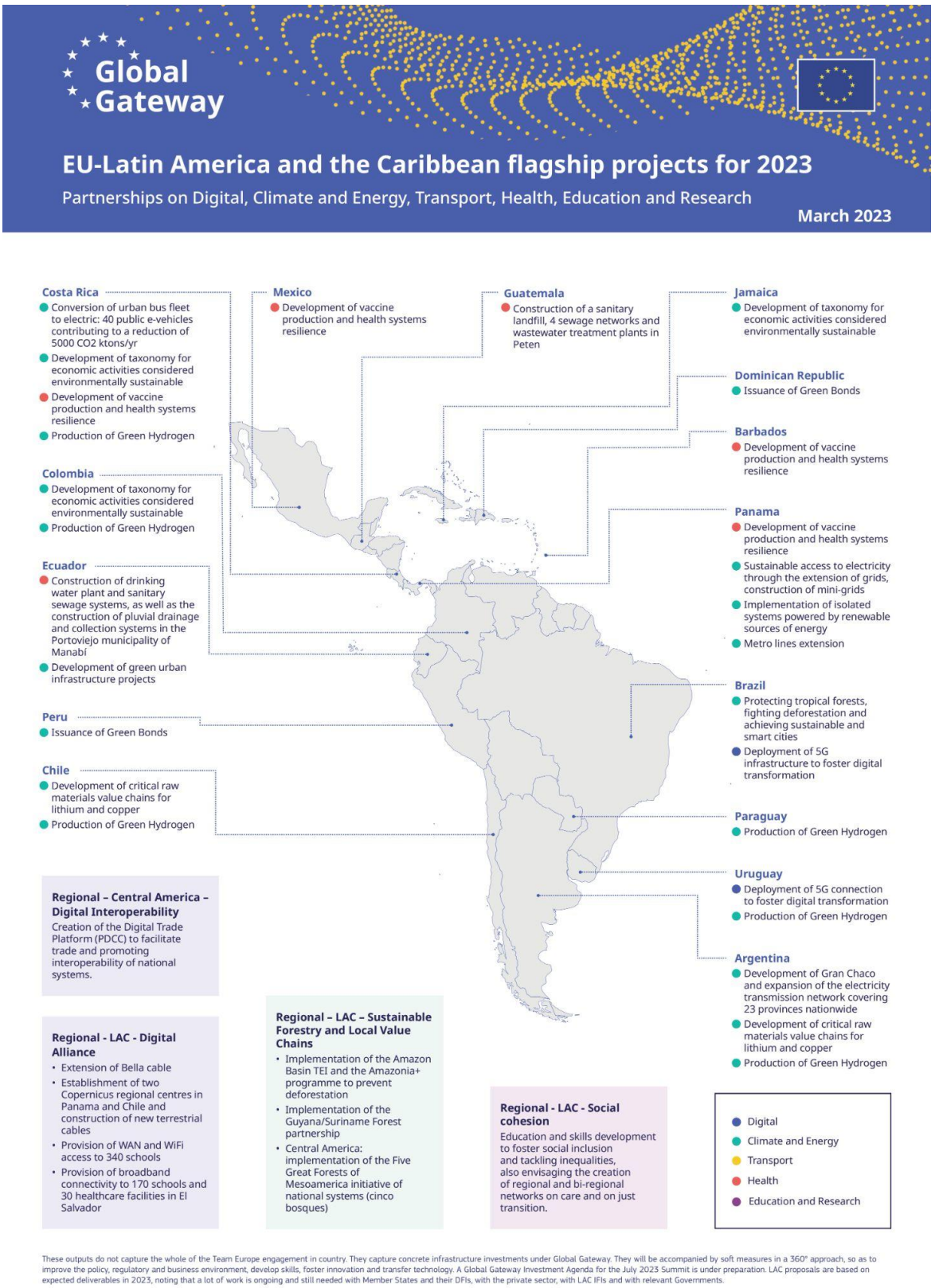
Durante a 15ª edição do EDD foi possível ver as prioridades da UE para suas parcerias futuras, nas quais o continente africano ocupa o primeiro lugar de prioridade, a Ásia o segundo e, por último, a América Latina e Caribe. Tal prioridade pode ser vista no site da estratégia europeia, cujos últimos reportes dos trabalhos da iniciativa dizem respeito a investimentos no Nairobi e na África do Sul.

Em termos de projetos e investimentos, a região africana é a única que conta com um pacote de investimentos através da *Global Gateway*, totalizando 150 bilhões de euros – metade do orçamento da iniciativa – para apoiar a África em cinco áreas centrais: a transição verde; a transição digital; o crescimento sustentável e criação de empregos; fortalecimento dos sistemas de saúde; e melhoria da educação (*European Commission*, 2021b).

Diante da priorização do continente africano na agenda de investimentos europeu através da *Global Gateway*, os outros 150 bilhões de euros previstos para projetos até 2027 devem ser distribuídos para as outras três regiões (leste europeu, Ásia e Pacífico e a América Latina e o Caribe). Ainda assim, apesar de apenas a região africana contar com um pacote de investimento, todas as regiões contam com um relatório sobre as principais obras para o ano de 2023 a serem apoiadas pela iniciativa europeia. Para a América Latina e o Caribe estão previstos 28 projetos em 15 países. Desses projetos, dois (2) são no âmbito da transformação digital, seis (6) são na área da saúde e vinte (20) nas áreas do clima e energia (Imagem 23). No continente africano, para 2023, estão previstos 41 projetos em 25 países (Imagem 24). Desses projetos, dois (2) são na área da educação e pesquisa, quatro (4) no âmbito da transformação digital, quinze (15) na área dos transportes e vinte (20) estão relacionados com o clima e a energia. Por fim, para a região da Ásia-Pacífico, a "*Global Gateway*" prevê a realização de 17 projetos em 10 países, sendo: um (1) na área da transformação digital, um (1) no âmbito dos transportes, e quinze (15) relacionados ao clima e à energia (Imagem 25).

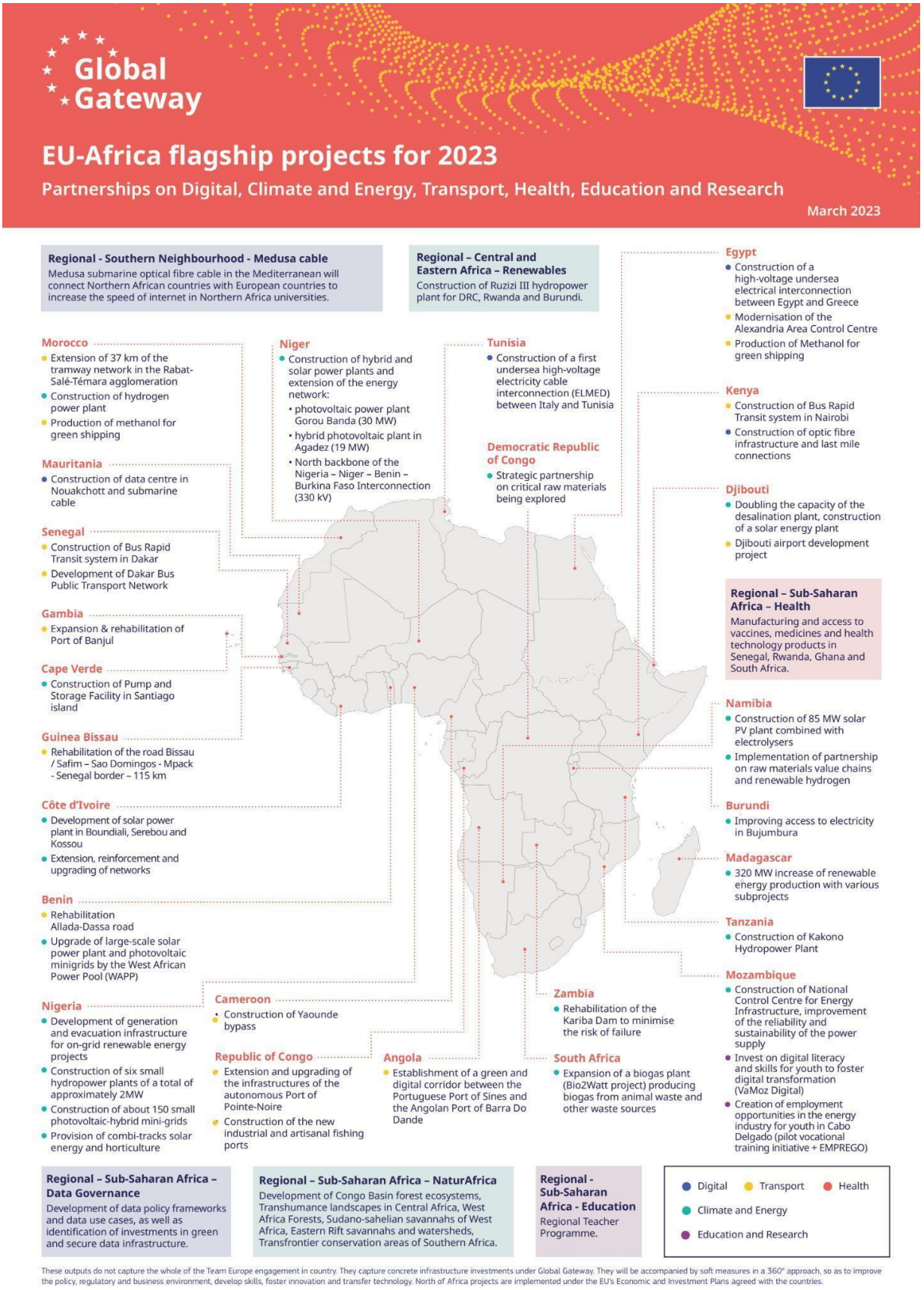
É importante compreender o papel da estratégia *Global Gateway* para as preferências e demandas europeias no contexto global de mudanças, crises e tensões, até mesmo da institucionalidade da União Europeia. A infraestrutura, entre as áreas de atuação e investimento da UE através da iniciativa, destaca-se uma vez mais estratégica no nível global e, principalmente, na reaproximação europeia com os países latino e sul-americanos. Através desse novo marco para o redirecionamento de recursos financeiros da Europa ao mundo, a UE se mantém como principal investidor na região latino-americana, apresentando capitais complementares aos chineses, principalmente pelos tipos de projetos e recursos projetados na região, dirigidos à transformação digital, sustentabilidade e transição verde.

Imagem 22 – Projetos emblemáticos UE-América Latina e Caribe para 2023



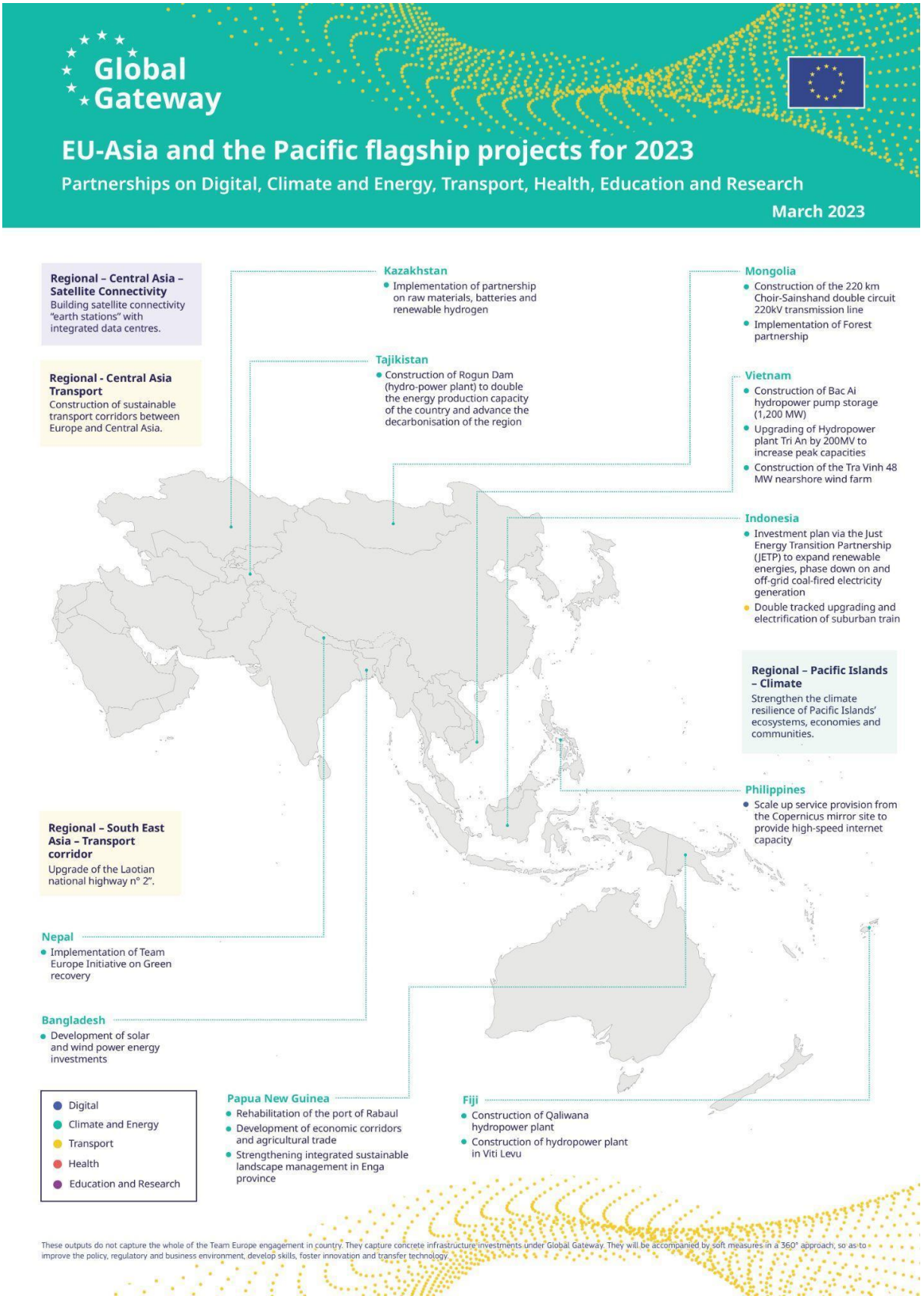
Fonte: Comissão Europeia (2023b).

Imagem 23 – Projetos emblemáticos UE-África para 2023



Fonte: Comissão Europeia (2023c).

Imagem 24 – Projetos emblemáticos UE-Ásia e o Pacífico para 2023



Fonte: Comissão Europeia (*European Commission*, 2023d).

5. 3. 2 Oportunidades e desafios

As relações entre Europa e América Latina, apesar de historicamente estabelecidas, passaram, ao longo das últimas décadas, por diferentes momentos de impulso e retração, seja pelas crises nacionais/regionais em ambos os continentes, como pelas tensões do próprio processo de integração europeu e latino-americano.

Reforçando o entendimento de Dunning (2002), a maior aproximação birregional UE-América Latina e o Caribe, tanto comercial como financeiramente, reflete os avanços da integração regional nesses espaços. Por outro lado, a maior tensão desse relacionamento reflete em espaços mais fragmentados e menos interconectados.

As disputas de poder e influência na região latino-americana, entre EUA e UE passaram, recentemente, a ter um terceiro ator: a China, cuja maior presença pode ser percebida em alguns casos de maneira negativa, ainda que em outras, complementar. Ainda assim, uma estratégia global da UE deve, impreterivelmente, ter a América Latina como região parceira. Dessa maneira, permanecem as demandas europeias em ampliar e sustentar as relações birregionais com os países latino e sul-americanos: acesso a mercados, recursos e eficiência - seja pela melhoria da infraestrutura e redução dos custos dos transportes dos recursos almejados –, como pelo aprofundamento dos mecanismos regionais que possam servir de base de diálogo e negociação para a ampliação da presença das indústrias e empresas europeias na região (Imagem 26).

A socialização das pressões advindas da relação e aproximação entre a União Europeia e os países latino e sul-americanos geram demandas – referentes às preferências e interesses nacionais desses países – que produzem diferentes desafios e oportunidades.

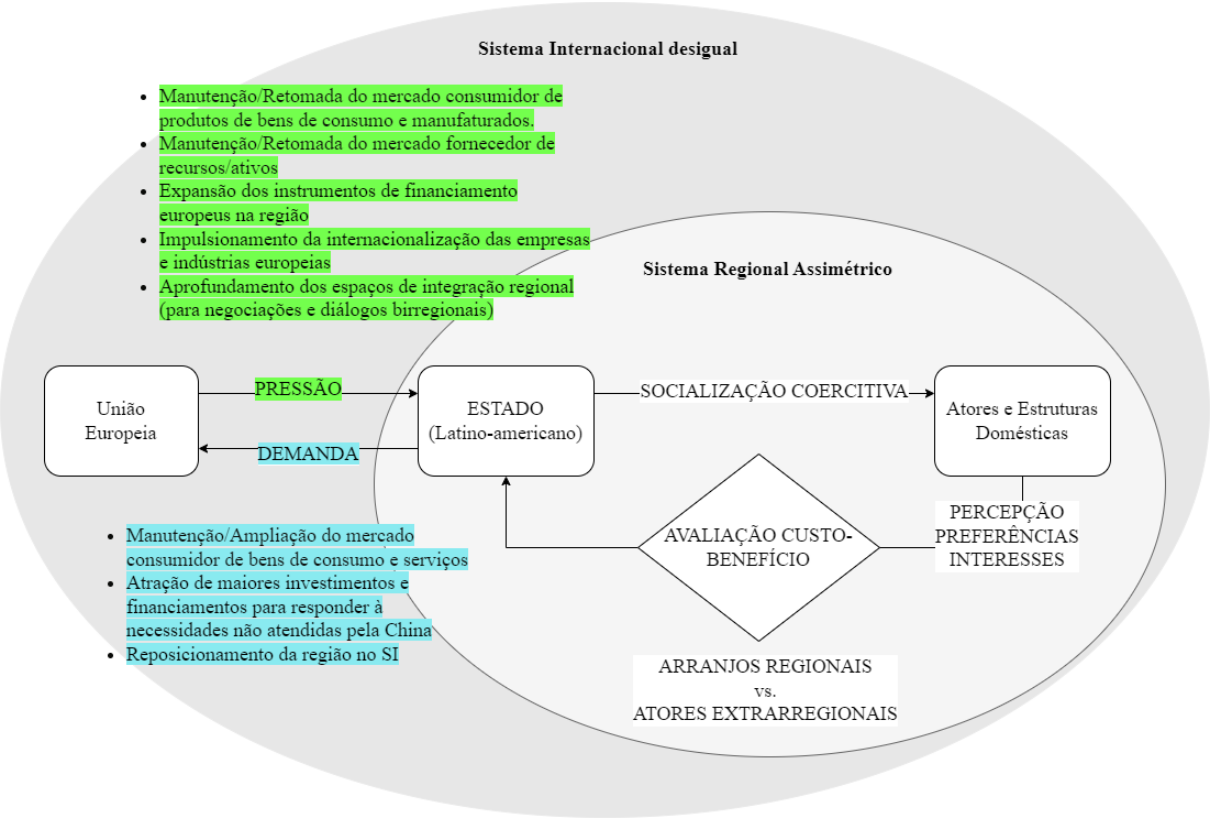
Entre os desafios estão as limitações das relações birregionais que têm, ao longo do tempo, se mantido restrita a poucos países, tanto no acesso econômico-comercial como financeiro. Tal problemática, além de ampliar as assimetrias regionais existentes, tem o potencial de aprofundar as desigualdades internas e intrarregionais na América Latina, principalmente frente ao período recente de crises econômico-financeiras e sociopolíticas que ampliou as vulnerabilidades desses países diante do SI.

As condicionalidades e dificuldades para o acesso aos financiamentos e empréstimos europeus se mantêm nos países que mais necessitam de recursos, não sendo muito diferente da dinâmica norte-americana, às quais a China tem se apresentado como uma alternativa. Até mesmo diante da estratégia *Global Gateway*, os representantes europeus destacam que na América Latina é necessário superar problemas de instabilidade institucional e de corrupção,

sendo os países latino-americanos os responsáveis em garantir à UE estabilidade e segurança para o retorno de seus recursos. Ou seja, a lógica que limita o acesso aos Estados mais estáveis e com maiores capacidades institucionais permanece.

Em grande medida, o que se vê é que a estrutura de financiamento da UE para a América Latina e o Caribe não foi modificada, as dificuldades de acesso aos recursos pelos países menores se mantém. Apesar da importância dos investimentos europeus no continente - como seu principal investidor - o papel que os países latino-americanos e caribenhos ocupam na agenda europeia não é claro. Tal problemática se destaca ao analisar os recursos do Global Gateway dirigidos à África em comparação aos recursos dirigidos às outras três regiões da estratégia, incluindo o subcontinente americano. Além da falta de clareza dos projetos, não há previsão de utilização dos recursos, assim como dos impactos esperados não somente para a UE, mas principalmente para os países da América Latina e do Caribe.

Imagem 25 – Pressões e Demandas na relação UE-América Latina



Fonte: elaboração própria.

Ademais, muitas das pressões advindas da UE para uma retomada das relações e preponderância da presença europeia no continente americano dizem respeito aos interesses e

preferências econômico-comerciais dos atores europeus que, não necessariamente corroboram às demandas e preferências latino-americanas. Ainda assim, como destacam Mariano, Junqueira e Neves (2022), a relação entre os continentes não deve estar restringida a aspectos comerciais, havendo muitos outros desafios comuns que podem ser superados através da cooperação birregional, principalmente através do diálogo político, social e cultural promovido através dos espaços regionais institucionalizados, como a CELAC.

Por outro lado, as relações América Latina-UE também apresentam diversas oportunidades. Em primeiro lugar, a União Europeia foi e continua sendo a principal credora e investidora na América Latina (Nolte, 2021b), mostrando, no período recente, sua versatilidade ao direcionar recursos a projetos atrelados à nova agenda de desenvolvimento sustentável, sendo complementares a outras fontes de recursos existentes no continente.

Em segundo lugar, a pauta comercial para a América Latina e o Caribe tem sido, nas últimas décadas, diversificada, priorizando os produtos manufaturados e de maior valor agregado da região, sendo um estímulo às indústrias latino-americanas. Por fim, a importância dada pela UE aos blocos regionais e ao aprofundamento da integração regional no mundo condiz com um estímulo positivo à manutenção dos espaços regionais de diálogo e concertação, além de corroborar a sustentação de institucionalidades dirigidas à cooperação e ao fortalecimento da região como um todo diante das diversas pressões, interesses e preferências extrarregionais.

Em relação à estratégia *Global Gateway*, o que deve ser analisado cautelosamente nos próximos anos são os objetivos e interesses por detrás do impulsionamento europeu de uma estratégia global de financiamento do desenvolvimento e infraestrutura. Para além dos objetivos econômicos, através dos quais empresas e construtoras europeias terão acesso a diferentes mercados, há também interesses geopolíticos. Como dito anteriormente, a UE teve uma mudança em seu posicionamento dentro da estrutura internacional, tendo na *Global Gateway* uma oportunidade de retomar sua participação internacional de maior impacto. Porém, não está claro como eles se diferenciam das iniciativas chinesas e norte-americanas, frente às necessidades e demandas reais das regiões do globo, como a América Latina e o Caribe.

Se a estratégia *Global Gateway* entregará projetos sustentáveis e de alta qualidade, levando em consideração as necessidades dos países-parceiros e garantindo benefícios duradouros para as comunidades locais, como dizem, será algo a ser acompanhado. No entanto, **alcançar uma relação de ganhos mútuos dependerá mais da capacidade regional de cooperar e defender conjuntamente suas necessidades e prioridades**, em detrimento da

negociação bilateral, na qual ganha preponderância as prioridades nacionais e individuais. **O regionalismo e a cooperação podem desempenhar um papel crucial nestas parcerias transatlânticas**.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período entre 2014 e 2022 marcou uma constância de instabilidade, crises e divergências políticas nos países da América do Sul. Tal cenário refletiu diretamente no estresse das dinâmicas e institucionalidades regionais existentes, vista a ausência de liderança e a descontinuidade e/ou paralisação dos espaços de diálogo e cooperação.

Por sua vez, as instituições sul-americanas responderam de diferentes maneiras às instabilidades do período, refletindo nas suas diferentes capacidades institucionais (promoção de diálogo, legitimidade, burocracia especializada e provimento de informações). Ainda assim, pôde-se observar que elementos como a promoção de diálogo de maneira sustentada, a legitimidade institucional ao garantir as expectativas dos atores nacionais e a presença de uma liderança que promova/impulsione o processo regional foram elementos cruciais para a resiliência dos mecanismos sul-americanos nesse período.

Entre os níveis nacional, regional e extrarregional, que se apresentam interconectados e interdependentes, viu-se também uma maior dependência dos elementos e atores presentes no nível nacional. São eles que socializam a pressão e influência dos atores extrarregionais, assim como são eles que originam a demanda por cooperação e integração, além de compor e guiar as instituições regionais criadas – visto que as mesmas não têm autonomia institucional no caso sul-americano.

Considerando as especificidades históricas da América do Sul, assume-se que a estrutura política dos países da região - em uma lógica de priorização da autonomia nacional em detrimento de uma maior autonomia regional - é um fator intrínseco que deve ser levado em conta ao compreender as limitações do regionalismo e das instituições regionais no continente. Tal fator corrobora à maior preponderância do nível nacional na resiliência e/ou vulnerabilidade dos processos regionais, em comparação aos níveis regional e extrarregional.

Através do ecletismo analítico, a aglutinação de conceitos e instrumentos teóricos nos três níveis analíticos nos permitiu elencar e analisar atores e variáveis interdependentes que corroboram na compreensão da dinâmica regional sul-americana a partir de suas limitações. Ao incluir as particularidades da região sul-americana, sua experiência histórica, suas características institucionais e seu posicionamento dentro da ordem internacional, buscou-se contribuir com a desconstrução de um enfoque analítico eurocêntrico para os estudos do regionalismo. Destaca-se aqui que tal contribuição se faz na medida em que se reconhece as peculiaridades e experiências regionais, se destacam literaturas e contribuições analíticas

endógenas à região, de um olhar desde a América do Sul, no intuito de complementar e não substituir as teorias já existentes.

Propondo uma análise em três níveis, defende-se que o regionalismo sul-americano é mais resiliente ou vulnerável à períodos de crise na conjunção de três elementos interdependentes: 1. as expectativas e demandas dos atores nacionais sul-americanos; 2. a capacidade institucional do mecanismo regional; 3. o posicionamento dos Estados da região no sistema internacional e as oportunidades e/ou constrangimentos percebidos frente a pressão de atores extrarregionais no continente.

Para ilustrar tal entendimento, o estudo de caso da infraestrutura regional - através da produção, organização e compilação de dados e experiências compartilhadas através de entrevistas - nos auxiliou a compreender quais elementos explicam a sua maior resiliência diante da crise do regionalismo sul-americano desde 2014.

O surgimento e desenvolvimento das iniciativas para a integração da infraestrutura regional sul-americana refletiu a presença de crescentes pressões internacionais pela liberalização das economias sul-americanas, no intuito de ampliar o acesso dos países do Norte às matérias primas e bens básicos de consumo produzidos e comercializados pelos países do terceiro mundo. Dessa maneira, entre os anos 1990 e início dos anos 2000, essas pressões – embebidas em práticas, ideias e normas neoliberais, refletindo, principalmente, a hegemonia dos EUA com o fim da Guerra Fria - foram socializadas coercitivamente pelos países sul-americanos, gerando novas demandas por meios físicos eficientes, integrados e menos custosos para intercambiar produtos, bens e serviços entre os países da região e da região para o mundo.

O aumento da demanda comercial global, ao ser internalizada pelas instituições estatais e pelos atores de interesse nacional sul-americanos, resultou na percepção desses atores sobre as limitações nacionais e regionais existentes no âmbito da conectividade física. Por sua vez, ao ver no desenvolvimento infraestrutural uma das principais barreiras a ser superada, tais atores, em busca de alcançar seus objetivos e garantir suas preferências, demandaram a atuação do aparato governamental que, nesse caso, respondeu através do impulsionamento de iniciativas regionais. Esse período marcou, na América do Sul, a criação da IIRSA.

Apesar das dificuldades da IIRSA em concretizar obras, seu núcleo institucional corroborou as expectativas dos atores nacionais sul-americanos. Ainda assim, frente às mudanças governamentais no continente as institucionalidades foram alteradas, levando à criação da Unasul e à incorporação da IIRSA ao COSIPLAN.

Por sua vez, tais alterações não se deram diante de um novo contexto internacional e de demandas que teriam sido socializadas pelos atores nacionais sul-americanos, mas surgiram de um movimento impulsionado pelos novos governos eleitos na América do Sul. Tal situação ampliou ainda mais a dependência das institucionalidades regionais, criadas no período, ao papel da liderança para impulsionar o processo.

Com as seguidas crises e novas mudanças de governos a partir de 2014, as institucionalidades e processos regionais forjados em um momento histórico específico - de convergência política e crescimento econômico sustentado pelo então "fator China" –, deixaram de se apresentar como mecanismos legitimados a garantir as expectativas dos atores que sustentavam tais arranjos. Por sua vez, as demandas relacionadas à infraestrutura - como reflexo das pressões econômicas extrarregionais desde os anos 1990 –, somada às insuficiências e assimetrias de interconexão física nos territórios nacionais e entre os países da região, mantiveram a agenda da infraestrutura ativa no continente.

Vale destacar que a infraestrutura física é um elemento central para o processo integrativo, lembrando que os custos de transporte influenciam diretamente nos preços dos produtos exportados que, por sua vez, impactam nos fluxos comerciais e no desenvolvimento econômico dos países sul-americanos. Nesse sentido, o desenvolvimento da infraestrutura está diretamente relacionado às dimensões sócio-econômicas não somente nacionais, como regionais e extrarregionais.

Dessa maneira, com o desmantelamento da Unasul e a inexistência de um espaço de diálogo sustentado e legitimado para atender às necessidades nacionais e regionais no setor da infraestrutura, os esforços presentes se fragmentaram. Apesar da institucionalidade paralisada, as obras, que refletiam as preferências econômico-sociais dos atores nacionais sul-americanos, avançaram. Tal continuidade se deu a partir de uma dinâmica de investimento nacional, regional e até mesmo extrarregional.

No âmbito nacional destacaram-se as dinâmicas de diplomacia subnacional e/ou paradiplomacia. Vista a desconexão entre os governos executivos e os processos regionais para a integração e cooperação, os atores subnacionais buscaram outros espaços para dialogar e criar consensos, no intento de atrair recursos e consolidar suas preferências: uma infraestrutura resiliente e que diminuísse os custos de transporte das produções nacionais, tanto no território nacional, como entre os territórios sul-americanos em direção à Ásia-Pacífico.

O papel do Poder Executivo se evidenciou através da variável "vontade política", a qual muitos dos entrevistados destacaram como ausente no período elencado, gerando grande

impacto para o impulso do regionalismo sul-americano. A mudança de governo reflete na instabilidade da visão dos países sobre o papel da região e do regionalismo, que ora gera maior, ora menor engajamento nas institucionalidades regionais estabelecidas. Nesse sentido, a própria estrutura política sul-americana faz com que as dificuldades em avançar a integração regional permaneçam ao longo do tempo e se ampliem em períodos de crise e instabilidade.

Por sua vez, as demandas para superar problemas perenes na região se sustentam e a infraestrutura demonstrou ser um caso positivo diante de um cenário de descrédito e divergência. No nível analítico nacional tal esforço se sustentou diante das ações e pressões dos grupos de interesse ao Legislativo e Poder Executivo em investir na ampliação da infraestrutura regional para potencializar o comércio intra e extrarregional.

Vários foram os gargalos para a movimentação dessa agenda desde o âmbito nacional, entre eles, os casos de corrupção e a própria limitação da capacidade técnica estatal em dar vazão a essa demanda por infraestrutura, seja desde o processo de elaboração de estudos de viabilidade das obras, como no acompanhamento, fiscalização e na manutenção das mesmas. A dificuldade da capacidade técnica estatal em dar conta e prestar auxílio às necessidades de infraestrutura dirigida a maior integração regional está presente em todos os países da América do Sul, o que se amplia em uma escala regional, cuja institucionalidade foi desacreditada, paralisada ou até mesmo desmantelada.

Além dos fatores técnicos, há também, na ausência de um projeto uníssono para a integração regional sul-americana, expectativas diferentes de cada país diante do processo regional estabelecido. No caso da infraestrutura, os entraves e dificuldades em avançar em uma agenda comum acabaram por reforçar o impacto das expectativas nacionais frustradas para o processo regional. Ou seja, desde o nível nacional mantém-se uma demanda para avançar a agenda da integração da infraestrutura regional.

Porém, outros elementos ampliam a instabilidade do processo regional, entre eles: a baixa vontade nacional (desde o Poder Executivo e Legislativo) e a percepção dos atores nacionais de que a institucionalidade regional não atende às suas preferências e tampouco garante espaço para que sejam formados novos consensos. Diante desse cenário, viu-se o redirecionamento dos esforços dos atores nacionais a projetos que, em muitos casos, deixam de dialogar com uma integração voltada ao desenvolvimento regional, priorizando as demandas econômicas dos principais grupos de interesse sul-americanos, notadamente o agronegócio e o movimento empresarial.

Neste sentido, os atores e espaços nacionais fazem com que haja resiliência nas iniciativas para o desenvolvimento da infraestrutura regional desde o âmbito nacional.

Entretanto, tal resiliência é dirigida pela capacidade desses atores em angariar recursos, nos quais os países e suas regiões subnacionais acabam por desenvolver-se de maneira fragmentada, em vez de unificada.

Ainda assim, o nível nacional, seja através do Poder Executivo, Legislativo ou dos grupos de interesse, se apresentou central na resiliência dos esforços regionais, principalmente no âmbito da infraestrutura.

Em nível regional, o período recente expôs a vulnerabilidade das instituições regionais sul-americanas a contextos de mudança e crise. A ruptura dos espaços de diálogo, tanto no âmbito da Reunião de Chefes de Estados Sul-Americanos (entre 2014 e 2022), como através da paralisação e desmantelamento da Unasul, além de findar espaços para estabelecer novos consensos diante de novas demandas, também reduziu as oportunidades para avançar nos objetivos já compartilhados entre os países da América do Sul.

Por sua vez, a constância e a permanência na atuação das instituições multilaterais nos esforços de infraestrutura refletiram na resiliência dos projetos regionais, mesmo na ausência de uma institucionalidade com a participação direta dos Estados sul-americanos. O núcleo do Comitê Coordenador Técnico (CCT) da IIRSA, conformado pelo BID, CAF e Fonplata, através da manutenção de espaços próprios de diálogo com os países da região, seu apoio técnico e financeiro às obras de infraestrutura, refletiram na resiliência de uma agenda que foi deixada de lado com a crise do regionalismo no continente.

Viu-se, portanto, na criação da Aliança ILAT pelos multilaterais, a busca em se afastar da instabilidade gerada pelas questões e mudanças políticas no continente para prover uma institucionalidade focada no auxílio aos países latino-americanos em melhorar suas infraestruturas de maneira coordenada. Na nova institucionalidade deixou-se de lado a dinâmica institucional estimulada com a criação do COSIPLAN, cujo protagonismo dos Estados refletiu – como visto nas entrevistas - em maior instabilidade, desacordos e conflitos para avançar em consensos. Propôs-se, portanto, retomar o apoio técnico centrado nos bancos para a agenda da infraestrutura regional, que foi liderada por essas instituições desde a criação da IIRSA.

Através do estudo de caso da infraestrutura foi possível visualizar como as características institucionais (sejam a legitimidade, o provimento de espaços de diálogo, entre outros), em suas ausências e presenças, refletem na capacidade de ação das instituições regionais diante de cenários que demandam maior atuação e/ou resposta aos atores envolvidos. Nesse sentido, o BID, a CAF e a FONPLATA restabeleceram, através da Aliança

ILAT, um espaço de interlocução e formação de consenso para apoiar os países sul e latino-americanos em suas agendas de integração e cooperação para a integração física.

Ainda assim, após analisar o nível nacional e o nível regional, é importante ressaltar que o fator regional não demonstrou ser crucial na continuação dos processos. Defende-se, portanto, que sem a vontade e o interesse dos diversos atores nacionais sul-americanos (de poder, governamentais, econômicos etc) em mover a agenda regional (como por exemplo as obras de infraestrutura), a capacidade institucional, por si só, tampouco faria o processo regional avançar ou se sustentar no longo prazo.

Por fim, e não menos importante, o nível extrarregional nos permitiu compreender o papel das pressões externas para o regionalismo sul-americano. Parte-se da premissa na qual os países do subcontinente são subdesenvolvidos e estão em uma posição de desvantagem diante de seus pares desenvolvidos para negociar e se inserirem na economia internacional. Sendo assim, as pressões extrarregionais, socializadas por cada país sul-americano individualmente, resultam em diferentes demandas nacionais e capacidades de ação frente às limitações existentes, assim como preferências dos atores nacionais diante de um tema específico.

No caso da infraestrutura, a pressão externa sempre esteve presente, como já citado. A América do Sul é formada por territórios ricos em matéria prima, minerais e recursos naturais almejados pelo mundo. Sendo assim, o interesse dos países centrais em se aproximar da região diz respeito não somente ao mercado consumidor que se pretende acessar, mas principalmente ao mercado fornecedor desses recursos para suas próprias estratégias de desenvolvimento.

Por sua vez, a fragmentação do território regional e a descontinuidade dos espaços de diálogo e cooperação ampliaram a vulnerabilidade desses Estados em responder às pressões e interesses extrarregionais. No estudo de caso da infraestrutura, esse cenário se torna crítico na medida em que a infraestrutura projetada pelo apoio dos atores extrarregionais deixa de corroborar com os projetos e objetivos de integração existentes, para impulsionar a construção de infraestruturas que visam ao acesso e barateamento dos custos de transporte das matérias primas da região a esses países.

O provimento de infraestrutura regional, portanto, em vez de estar associado à integração regional e ao fortalecimento e união dos territórios sul-americanos, responde aos interesses estratégicos dos países investidores em acessar os recursos naturais, energia, minérios, entre outros.

O nível extrarregional reflete sua interconexão com os níveis nacional e regional na medida em que se verifica a ausência ou carência de vontade política na região em aprofundar os processos de integração que, ao permanecerem débeis, se apresentam como um empecilho para o fortalecimento do poder de barganha dos países sul-americanos frente às demandas e pressões extrarregionais.

Como discutido sobre os atores extrarregionais, a China, os Estados Unidos e a União Europeia possuem diferentes relações historicamente estabelecidas com os países sul-americanos. Cada qual tem suas oportunidades e desafios, tanto no âmbito econômico-comercial, como na questão de autonomia fiscal e política e, até mesmo, ambiental. Ainda assim, os recursos recebidos por esses países para o desenvolvimento de infraestrutura são demandados pela região diante da grande assimetria e baixo investimento nacional para suprir com as necessidades de interconexão física nos territórios nacionais e entre eles.

No âmbito dos recursos chineses há vantagens quanto à maior flexibilidade fiscal diante das baixas condicionalidades para acesso aos empréstimos. Por outro lado, os custos quanto a um processo de reprimarização das economias sul-americanas se ampliam nessa relação. Os financiamentos europeus e estadunidenses, por sua vez, além de contar com maior responsabilidade sócio-ambiental, alcançam áreas cujos financiamentos chineses não estão direcionados, como a saúde, bem-estar social, educação, tecnologia, entre outros. Ainda assim, as condicionalidades impostas pelos países do norte global diminuem a capacidade e autonomia decisória dos países sul-americanos. Nesse sentido, tais condicionalidades na relação com a UE e os EUA ampliam as assimetrias regionais, visto que promovem dificuldades no acesso aos recursos por parte dos países menores ou financeiramente mais instáveis. Viu-se aqui uma concentração histórica no direcionamento de recursos a países específicos, como o Brasil, Argentina e Chile.

Ao manter tal assimetria no acesso a recursos, a fragmentação regional permanece ao longo do tempo, na qual os investimentos em infraestrutura acabam por não alcançar os objetivos de desenvolvimento da própria região, mantendo-os dirigidos a atender às demandas dos países investidores. Portanto, se enfraquece também o próprio processo regional, assim como as instituições sul-americanas como espaço para cooperar e unir esforços para enfrentar e solucionar problemas comuns.

A ampliação da presença de atores extrarregionais, de maneira geral, frente à percepção positiva dos atores nacionais sobre esta aproximação, gera demanda aos governos para redirecionar suas políticas fora da região, desestimulando os processos e arranjos

regionais. O vazio regional, promovido através das diferentes ondas de impulso e retração desses atores nacionais diante da dinâmica do regionalismo, por sua vez, resulta na ausência de mecanismos de diálogo autônomos e perenes para se avançar à integração regional sul e latino-americana. Tal cenário amplia não somente efeitos colaterais ao meio-ambiente e às sociedades em contexto de vulnerabilidade, mas também amplia a vulnerabilidade dos países latino e sul-americanos frente ao sistema internacional, uma vez que continua a se estimular um modelo de desenvolvimento baseado na dependência de centros desenvolvidos.

Nesse sentido, um contexto marcado por recorrentes crises e pelo descrédito e/ou enfraquecimento das instituições regionais coloca os países da América Latina em um espaço de disputa. Entretanto, os países e, consequentemente, as instituições regionais se encontram sem a devida capacidade de responder e socializar as pressões externas de maneira autônoma ou inteiramente benéfica diante das demandas, necessidades e preferências internas. Sendo assim, a atuação chinesa, americana ou europeia pode tanto beneficiar a região, como resultar na manutenção e aprofundamento dos problemas já existentes.

Entende-se que, apesar de atores como a China, Estados Unidos e a União Europeia auxiliarem os países latino e sul-americanos a alcançar seus objetivos, somente os países da própria região podem concretizar tais esforços. Ou seja, somente os países sul-americanos podem implementar, de maneira concreta e resiliente, reformas que modifiquem seu posicionamento na estrutura global, seja através do provimento de infraestrutura, como no investimento em diversas outras áreas demandadas no continente.

Portanto, ainda que os atores extrarregionais sejam elementos-chave para o crescimento econômico e, consequentemente, para maior capacidade desses países e de suas instituições regionais em manejar períodos de crise, o impacto de longo prazo para o fortalecimento da capacidade de atuação destes no Sistema Internacional depende muito mais do compromisso e da atuação nacional, do que das pressões extrarregionais.

Nesse sentido, a pressão chinesa, estadunidense e europeia pela ampliação do acesso ao mercado, frente a busca pela expansão da presença de suas empresas e indústrias, assim como do acesso aos recursos naturais no continente, ainda que sejam positivas do ponto de vista da atração de recursos financeiros e de investimento em obras de infraestrutura, são elementos de cautela. O desafio aqui está em ter o poder de negociação para o melhor usufruto desses recursos frente aos diversos gargalos e necessidades prioritárias da região, como o desenvolvimento, problemas sócio-ambientais, deficiências nas áreas da saúde, educação, entre outras. Em outras palavras, os recursos são importantes, necessários e demandados, porém, seu impacto e aplicação devem ser pensados de maneira cautelosa e

mensurados não somente nas áreas destinadas, mas também nas áreas adjacentes que também são impactadas.

Novamente, destaca-se que a pressão extrarregional nos permite compreender a posição de maior vulnerabilidade e/ou sensibilidade dos países latinos e sul-americanos diante do Sistema Internacional, sendo caracterizados por suas economias subdesenvolvidas, assim como pelo seu passado colonial, que reflete em suas estruturas político-econômicas. A oportunidade e os desafios em relação à presença e maiores pressões extrarregionais existem em todas as relações discutidas: América Latina-China, América Latina-EUA e América Latina-UE.

Por sua vez, ainda que algumas dessas relações sejam mais vantajosas e equilibradas do ponto de vista produtivo-comercial, o direcionamento dos recursos e como esses países lidam com tais relações dependem mais da dinâmica nacional (interesses e preferências nacionais) e regionais (estruturas regionais que garantam um espaço de coesão para uma cooperação coordenada para o direcionamento de tais recursos às demandas comuns e imediatas), do que da relação extrarregional *per se*.

Através dos diferentes níveis analíticos foi possível identificar a conjunção dos três elementos que compõem no argumento central deste trabalho: 1. **a presença de uma demanda nacional para uma maior aproximação regional como espaço para convergir expectativas;** 2. **uma institucionalidade capaz de garantir as expectativas dos atores envolvidos**; e 3. **pressões extrarregionais que resultem em uma maior demanda por coesão e convergência regional.**

Em primeiro lugar, a insuficiência de infraestruturas integradas nacional e regionalmente é um problema perene na América do Sul que, diante da crise e instabilidade regional, ampliou a mobilização e demanda dos atores nacionais para a continuidade de obras estratégicas para os governos e grupos de interesse dos países da região. Tal dinâmica pôde ser vista no envolvimento e atuação do Poder Executivo, Legislativo e dos grupos de interesse nas pautas regionais e na agenda de infraestrutura ao longo dos anos recentes. Ainda assim, destaca-se a relevância da dinâmica nacional ao se observar a atuação conjunta do Brasil, Chile, Paraguai e Argentina para o avanço das obras do Corredor Bioceânico, com seus representantes governamentais, estados e municípios incluídos na rota, mesmo diante de um cenário de descrédito e fragmentação das instituições regionais sul-americanas.

Em segundo lugar, o desmantelamento da Unasul e, consequentemente, parálise do COSIPLAN apesar de afetar o diálogo político entre os governos sul-americanos, destacou o papel e apoio técnico central que o BID, a CAF e o FONPLATA exerceram ao longo do

tempo na iniciativa regional. O lançamento da Aliança ILAT deu continuidade a projetos da carteira IIRSA/COSIPLAN de maneira pragmática, reduzida e incorporando a novos países da América Central e do Caribe. A nova iniciativa, por sua vez, promoveu uma institucionalidade que foi capaz de garantir, naquele momento de crise e instabilidade, as expectativas e demandas da região por investimento e desenvolvimento de infraestrutura, para além das constantes instabilidades políticas na região.

Em terceiro lugar, o interesse geoestratégico das grandes potências na América do Sul, em um contexto marcado por uma crescente disputa econômico-comercial entre o oriente (China) e o ocidente (Estados Unidos e Europa) apresentam oportunidades e constrangimentos para o regionalismo no continente. Diante da sustentada busca por acessar os recursos primários que os países sul-americanos têm a oferecer, o investimento em infraestrutura para a interconexão e maior integração física do continente se apresenta como um elemento-chave para a resiliência dos projetos de infraestrutura regional.

Além dos investimentos externos à região, a maior aproximação econômico-comercial desses atores com a América do Sul refletiram na socialização coercitiva das pressões externas - visto a posição de subdesenvolvimento da região no SI - e consequente reavaliação política dos atores nacionais diante dos processos regionais. Tal dinâmica incidiu, nos últimos anos, em uma maior demanda dos atores sul-americanos pelo desenvolvimento de infraestruturas eficientes que interconectem a região à Ásia-Pacífico, em detrimento de uma infraestrutura que integre a região para dentro. Nesse sentido, as crescentes pressões extrarregionais da China, Estados Unidos e Europa para se aproximarem da região refletem, em alguma medida, na maior demanda por coesão e convergência regional para a construção de infraestruturas que visem diminuir os custos de acesso aos bens primários exportados pela região à esses países.

Por fim, destaca-se que a convergência desses três fatores, entretanto, se deu de maneira desconexa. Ao invés de vermos a resiliência de uma institucionalidade comum para a integração regional, sustentando um plano uníssono para o desenvolvimento da infraestrutura sul-americana, viu-se a resiliência de obras e projetos em meio a fragmentação dos esforços regionais através dos três níveis analisados (nacional, regional e extrarregional). Ainda que as iniciativas para a integração da infraestrutura tenham demonstrado resiliência nos três planos, na ausência de um espaço comum para convergir tais esforços há uma maior dificuldade em mensurar o potencial integrativo das obras construídas. Afinal, a infraestrutura seria um meio para a integração e não um fim *per se*.

Diante desse cenário de resiliência em meio à crise e à fragmentação regional, os principais desafios que permanecem estão relacionados à transparência e acesso aos dados e informações sobre os processos de integração regional e, mais especificamente, das obras de infraestrutura regional na América do Sul. Em parte, essa tese buscou contribuir com tal dificuldade através da criação de uma base de dados com informações atualizadas até janeiro/2023 sobre as obras da carteira de projetos IIRSA/COSIPLAN - que se encontram desatualizadas desde 2018. Além disso, em uma segunda base de dados disponibilizada estão compiladas todas as obras da Aliança ILAT, de maneira organizada e categorizada na intenção de se fazer possível a comparação e acompanhamento dessas obras no longo prazo.

De modo público e acesso aberto, disponível em: <https://github.com/nevesbah/southamerica_regional_infrastructure>, somado aos elementos e variáveis presentes em cada nível analítico (nacional, regional e extrarregional), essa tese buscou contribuir também para o acompanhamento dos atores e interesses presentes no avanço e/ou refreamento do regionalismo sul-americano e das obras de infraestrutura no continente, principalmente considerando o crescente contexto de crise e instabilidade que impacta diretamente na continuidade e/ou efetividade das funcionalidades das instituições regionais.

REFERÊNCIAS

ABI. CEBAF de Desaguadero deja de operar, Cancillería pide a transportistas retornar al país. **Agencia Boliviana de Información**, 20 dez. 2022.

ACHARYA, A. How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 239–275, abr. 2004.

ACHARYA, A. Regionalism Beyond EU-Centrism. Em: **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. [s.l: s.n.].

ACSELRAD, H. Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase. **Série Cadernos Temáticos**, n. 10, 2010.

AGENCIA BRASIL. **Ministro da Economia: Brasil vai insistir em mudanças no Mercosul**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-09/ministro-da-economia-brasil-vai-insistir-em-mudancas-no-mercosul>. Acesso em: 5 abr. 2022.

AGUILERA-CASTILLO, A.; GIL-BARRAGAN, J. M. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean: Ten Years After**. **E-International Relations**, 5 nov. 2018. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2018/11/05/chinas-policy-paper-on-latin-america-and-the-caribbean-ten-years-after/>. Acesso em: 7 mar. 2023

AHMED, F.; LAMBERT, A. **The Belt and Road Initiative: geopolitical and geoeconomic aspects**. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2022.

AIIB. **Members of the Bank - AIIB**. Disponível em: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>. Acesso em: 16 mar. 2023.

ALBERTONI, N. **El futuro posible del Mercosur**. **Diálogo Político**, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://dialogopolitico.org/documentos/el-futuro-posible-del-mercosur/>. Acesso em: 8 jul. 2021

ALBUQUERQUE, J. A. G. **Sessenta Anos De Politica Externa Brasileira: 1930-1990**. São Paulo, SP: Nucleo De Pesquisa Em Relacoes Internacionais Da Usp, 1996.

ALEGRÍA, R. C. **When Tone Is Not Everything: Joe Biden and Latin America**. [s.l.] German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2021. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep30230>. Acesso em: 3 abr. 2023.

ALEMÁN, E.; SAIEGH, S. M. Legislative Preferences, Political Parties, and Coalition Unity in Chile. **Comparative Politics**, v. 39, n. 3, p. 253–272, 2007.

ALLISON, G. T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political**

Science Review, v. 63, n. 3, p. 689–718, 1969.

ALLISON, G. T.; HALPERIN, M. H. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. **World Politics**, v. 24, p. 40–79, 1972.

ALMEIDA, P. R. DE. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 1, p. 162–184, jun. 2004.

ALVAREZ, M. V. Auge y ocaso del regionalismo post-liberal: Entre la convergencia ideológica y el liderazgo regional. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, 2020.

AÑAZCO FRANCO, L. D. **Entrevista Online con Luis Domingo Añazco Franco, Delegado del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento COSIPLAN-UNASUR - Dto Nº 6151/16 de 2016 a 2017, Coordinador Institucional de COSIPLAN por parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay de 2011 hasta 2017, y Coordinador Institucional de IIRSA por el mismo ministério de 2007 hasta 2014. 29 de Junio de 2021. Duración 71min.** , 29 jun. 2021.

ANGELO, M. **Grandes projetos na Amazônia expõem a influência da China em violações socioambientais**. **Amazônia INESC**, 13 mar. 2018. Disponível em: <https://amazonia.inesc.org.br/materias/grandes-projetos-na-amazonia-expoem-influencia-da-china-em-violacoes-socioambientais/>. Acesso em: 9 fev. 2023

ARANDA BUSTAMANTE, G.; RIQUELME RIVERA, J. Los actores de la Política Exterior: el caso del Congreso Nacional de Chile. **Polis. Revista Latinoamericana**, n. 28, 20 abr. 2011.

ARAUJO, A. L. [UNESP. **Deliberação de atos internacionais pelo Congresso Nacional brasileiro: a tramitação do ingresso da Venezuela no Mercosul entre 2007 e 2009**. [s.l.] Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 28 mar. 2018.

ARAUJO, F. L. DE; NEVES, B. C. Regionalismo, crise venezuelana e a pandemia do COVID-19: o impacto da fragmentação regional no cenário atual (2013-2020). **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 58, p. 19–37, 29 abr. 2021.

ARAÚJO, E. **Discurso de posse - Ernesto Araújo**. Governamental. 2021a. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores?id=317>. Acesso em: 8 jul. 2021.

ARAÚJO, E. Os primeiros avanços da nova política externa. **Valor Econômico**, 8 maio 2019b.

ARAVENA, F. R.; GARCÍA, P. M. Diplomacia de Cúpulas: O Multilateralismo Emergente do Século XXI. **Contexto Internacional**, v. 21, n. 2, p. 291–359, dez. 1999.

ARGENTINA. **Constitucion Argentina**. Congreso de la Nación Argentina, , 1994. Disponível em: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionSeccion2Cap3.php>. Acesso em: 8 mar. 2022.

ARGENTINA. **Diario de Sesiones de la Camara de Senadores de la Nación - 4ª REUNIÓN – 1a SESIÓN ESPECIAL**. , 27 mar. 2019. Disponível em: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>. Acesso em: 8 mar. 2022.

ARGENTINA. **Diario de Sesiones de la Camara de Senadores de la Nación - 13ª reunión de la 11ª sesión especial**. , 16 nov. 2022. Disponível em: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>. Acesso em: 8 mar. 2022.

AVA, P.; MERKE, F. Opinión pública y política exterior: la Argentina en perspectiva comparada. **Diálogo Político**, v. 28, n. 3, p. 203–227, 2011.

AVAREDO, N.; ARZAMENDIA, M. Los gobiernos locales y su rol estratégico en la integración regional: una apuesta hacia la integración subnacional en el MERCOSUR. **Aportes para la Integración Latinoamericana**, v. 26, 2020.

AVENDANO, R.; MELGUIZO, A.; MINER, S. **Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications**. Washington: Atlantic Council and OECD, 2017.

BANCO MUNDIAL. **Foreign direct investment, net outflows (% of GDP) - European Union | Data**. International Organization. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/BM.KLT.DINV.WD.GD.ZS?end=2020&locations=EU&start=1971&view=chart>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BAPTISTA, J. V. DA M.; BERTOLUCCI, A. C.; DIOGO, A. V. K. POLÍTICA DE ESTADO OU DE GOVERNO? A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOB O GOVERNO BOLSONARO. **Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades**, v. 45, n. 250, p. 502–533, 23 dez. 2020.

BARBARÁN, G. E. Integracion, etapa del largo derrotero del capitalismo. Em: **ZICOSUR. Oportunidad para el norte grande argentino: Análisis y proyección de la Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano**. [s.l.] Ediciones Universidad Católica de Salta, 2019.

BARBOSA, R. Integração ou desintegração regional. **Estado de São Paulo**, 12 set. 2017.

BARRENENGOA, A. C. **"Mudar para valer?" Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana. Brasil en el COSIPLAN-UNASUR (2003-2011)**. PhD Thesis—La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2019.

BARBERO, J. **Entrevista Online con José Barbero, consultor del Booz Allen & Hamilton, responsable por el estudio que dió origen a la propuesta de IIRSA**. 29 de Julio de 2021. Duración 60min28s. , 29 jul. 2021.

BARROS, P. S. Apresentação. Em: BARROS, P. S. et al. (Eds.). **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico : produção e comércio na rota da integração sul-americana**. Campo Grande: IPEA e UEMS, 2021.

BARROS, P. S. et al. (EDS.). **Corredor bioceânico de Mato Grosso do Sul ao pacífico : produção e comércio na rota da integração sul-americana**. Campo Grande: IPEA e UEMS, 2021.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. B. Fragmentação da Governança Regional, o Grupo de Lima e a política externa brasileira. **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 6–39, 28 dez. 2019.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. DE S. B.; SAMURIO, S. E. Desintegração econômica e fragmentação da governança regional na América do Sul em tempos de Covid-19. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 27, p. 125–144, maio 2020.

BAUMGARTNER, F. R.; LEECH, B. L. **Basic interests: the importance of groups in politics and in political science**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1998.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. (EDS.). **Process tracing: from metaphor to analytic tool**. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2015.

BENZI, D.; ZAPATA, X. Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación Sur-Sur: el caso de la Venezuela bolivariana y petrocaribe. 29 maio 2013.

BERNAL-MEZA, R. Brasil: ascenso, declinación y nuevos desafíos de una potencia emergente (2003-2018). **Izquierdas**, n. 49, p. 516–540, 2020a.

BERNAL-MEZA, R. Introduction: Understanding China–Latin America Relations as Part of the Transition of the World Order. Em: BERNAL-MEZA, R.; XING, L. (Eds.). **China–Latin America Relations in the 21st Century: The Dual Complexities of Opportunities and Challenges**. International Political Economy Series. Cham: Springer International Publishing, 2020b. p. 1–26.

BID. **Un Nuevo Impulso a la Integracion de la Infraestructura Regional en America Del Sur**. BID-INTAL, , 2000.

BOLÍVIA. **Justia Bolivia : Nueva Constitución Política Del Estado > SEGUNDA PARTE > TÍTULO II > CAPÍTULO PRIMERO > SECCIÓN II :: Ley de Bolivia**. Disponível em: <https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/segunda-parte/titulo-ii/capitulo-primero/seccion-ii/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

BONILLA SORIA, A.; ÁLVAREZ ECHANDI, I. (EDS.). **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica**. 1a. ed ed. San José, Costa Rica: FLACSO, 2013.

BORBÓN, J. A. El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes? **Nueva sociedad**, n. 219, p. 127–144, 2009.

BORBÓN, J. A. **América Latina frente a la reconfiguración global**. San Jose, Costa Rica: FLACSO, 2019.

BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. ‘Introduction: framework of the handbook and conceptual clarifications. Em: BÖRZEL, T. A.; RISSE-KAPPEN, T. (Eds.). **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford handbooks. First edition ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016. p. 3–15.

BOSTON UNIVERSITY GLOBAL DEVELOPMENT POLICY CENTER. **Global**

Development Policy Center – Database Methodology Guidebook. Global Development Policy Center, , 2021. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/2021/03/23/gdp-center-database-methodology-guidebook/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BOSTON UNIVERSITY GLOBAL DEVELOPMENT POLICY CENTER. **China's Overseas Development Finance Database**. Global Development Policy Center, , 23 jan. 2023. Disponível em: <http://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/>.

BRACIER. **Continente interligado**. Disponível em: <https://www.bracier.org.br/noticias/brasil/2806-continente-interligado.html>. Acesso em: 29 mar. 2022.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, , 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 8 jul. 2021.

BRASIL. **Fundo Brasil - China**. Governamental. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/fundo-brasil-china/fundo-brasil-china>. Acesso em: 16 mar. 2023.

BRASIL. **Diário do Senado Federal n° 84 de 2022 - Diários - Atividade Legislativa - Senado Federal**. , 2 jun. 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/110051?sequencia=431&sequenciaFinal=440>. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL ECONÔMICO. Ruralistas criticam declarações de Ernesto Araújo sobre comércio com a China. **Portal iG**, 19 mar. 2019.

BRESLIN, S. (ED.). **New regionalisms in the global political economy**. London ; New York: Routledge, 2002.

BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 65, p. 62–80, mar. 2018.

BRICEÑO RUÍZ, J. **La integración regional en América Latina y el Caribe: procesos históricos y realidades comparadas**. 1. ed ed. Mérida, Venezuela: Publicaciones Vicerrectorado Académico CODEPRE, 2007.

BRICEÑO RUIZ, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios internacionales (Santiago)**, v. 45, n. 175, p. 9–39, ago. 2013.

BRICEÑO RUIZ, J. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. Em: CARMO, C. A. (Ed.). **Relações Internacionais: Olhares Cruzados**. Brasília: FUNAG, 2014. p. p.193-238.

BRICEÑO RUIZ, J.; LINARES, R. Más allá del chavismo y la oposición: Venezuela en el proceso del ALCA y la propuesta ALBA. **Geoenseñanza**, v. 9, n. 1, p. 19–45, 2004.

BRICEÑO RUÍZ, J.; RIVAROLA, A. (EDS.). **Regionalism in Latin America: agents, systems and resilience**. 1 Edition ed. New York: Routledge, 2021.

BRICEÑO-RUIZ, J. Da crise da pós-hegemonia ao impacto da Covid-19.: O impasse do regionalismo latino-americano. **Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais**, n. 29, 2020.

BRICEÑO-RUIZ, J.; HOFFMANN, A. R. Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**, v. 40, n. 1, p. 48–62, 2 jan. 2015.

BRICEÑO-RUIZ, J.; PUNTIGLIANO, A. R. (EDS.). **Regionalism in Latin America: Agents, Systems and Resilience**. London: Routledge, 2020.

BRUMMER, K. et al. **Foreign policy as public policy?: Promises and pitfalls**. [s.l.] Manchester University Press, 2019.

BUELVAS, E. P.; ALEGRÍA, R. C. Auge y estancamiento de la Alianza del Pacífico. **Análisis Carolina**, n. 7, p. 1, 2020.

BUENAÑO, G. **Entrevista escrita con Gilberto Buenaño, Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional del Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela de 2001 hasta 2004 y Asesor del Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela desde 2005 . 18 de Agosto de 2021.** , 18 ago. 2021.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. **BEA Interactive Data Application**. Governamental. Disponível em: <https://apps.bea.gov/iTable/?reqid=2&step=1&isuri=1#eyJhcHBpZCI6Miwic3RlcHMiOlsxLDIsMyw0LDUsNywxMF0sImRhdGEiOltbIlN0ZXAxUHJvbXB0MSIsIjEiXSxbIlN0ZXAxUHJvbXB0MiIsIjEiXSxbIlN0ZXAyUHJvbXB0MyIsIjEiXSxbIlN0ZXAzUHJvbXB0NCIsIjMwIl0sWyJTdGVwNFByb21wdDUiLCIxIl0sWyJTdGVwNVByb21wdDYiLCIyIl0sWyJTdGVwN1Byb21wdDgiLFsiMTMsMTQsMTUsMTYsMTcsMTgsMTksMjAsMjEsMjIsMjMsMjQsMjUsMjYsMjcsMjgsMjkiXV0sWyJTdGVwOFByb21wdDlBIixbIjEiXV0sWyJTdGVwOFByb21wdDEwQSIsWyI2NiJdXV19>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BURGES, S. W. Thinking Through Brazil's Strategic Leadership Gap. Em: EBERT, H.; FLEMES, D. (Eds.). **Regional Powers and Contested Leadership**. 1st ed. 2018 ed. Cham: Springer International Publishing : Imprint: Palgrave Macmillan, 2018. p. 63–84.

CAETANO, G.; BURIAN, C. L.; LUJÁN, C. Regionalismos, políticas exteriores y liderazgos internacionales en el Siglo XXI. América Latina y la mirada de los académicos de la región. Em: BORBÓN, J. A. (Ed.). **América Latina frente a la reconfiguración global**. San Jose, Costa Rica: FLACSO, 2019. p. 65–106.

CANAL RURAL. **Agronegócio rebate declaração do ministro das Relações Exteriores**. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/agronegocio-rebate-declaracao-ministro-relacoes-exteriores/>. Acesso em: 5 abr. 2022.

CAOI. **Resolución de Pueblos Indígenas sobre el IIRSA**. , 19 jan. 2008. Disponível em: <https://cimi.org.br/2008/01/26958/>. Acesso em: 31 mar. 2022.

CAPOCCIA, G. Critical junctures and institutional change. Em: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Eds.). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Strategies for Social Inquiry. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 147–179.

CARAM, B. Para CNI, corrupção de empreiteiras é pontual | Exame. **Estado de São Paulo**, 17 nov. 2014.

CARCIOFI, R. **Entrevista Online con Ricardo Carciofi, Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2005 hasta 2013. 22 de junio de 2021. Duración 39min56s.** , 22 jun. 2021.

CARCIOFI, R.; GAYÁ, R. Integración física en América Latina Una revisión de la experiencia reciente y lecciones de política. **Boletín Informativo Techint**, v. 351, 2016.

CAREY, J. Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. Em: MORGENSTERN, S.; NACIF, B. (Eds.). **Legislative politics in Latin America**. Cambridge studies in comparative politics. Cambridge, UK ; New York, NY: Cambridge University Press, 2002.

CARVALHO, P. N.; SENHORAS, E. M. CRISE NO REGIONALISMO SUL-AMERICANO: DISCUSSÕES SOBRE INTEGRAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E DESINTEGRAÇÃO. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 61–92, 2020.

CASA. **Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones.** III Cumbre Presidencial Sudamericana, , dic 2004. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200412/20041216_03 _d.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2018

CASADO, J. A Lava Jato avança… no Peru. **VEJA**, 29 set. 2021.

CELLARD, A. A análise documental. Em: POUPART, J. (Ed.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. [s.l.] Vozes, 2008.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. [s.l.] Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

CEPAL. **Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2021**. [s.l.] CEPAL, 2021a.

CEPAL. **Países da CELAC aprovam por unanimidade diretrizes e propostas do plano de autossuficiência em saúde para a América Latina e o Caribe e delegam à CEPAL a responsabilidade de avançar em sua implementação**. Text. 2022b. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/paises-celac-aprovam-unanimidade-diretrizes-propostas-plano-autossuficiencia-saude>. Acesso em: 15 fev. 2022.

CEPAL. **Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2022**. [s.l.] CEPAL, 2022.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 45, n. 1, p. 5–35, jun. 2002.

CHECKEL, J. T. Social construction and integration. **Journal of European Public Policy**, v. 6, n. 4, p. 545–560, 1 jan. 1999.

CHILE. **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE - Texto actualizado**. , 2010.

CHILE. **Corredor Bioceánico e inversión son algunos de los temas que se abordarán en la sesión conjunta de las Comisiones de RR.EE. de Chile y Brasil - Senado - República de Chile**. 2016. Disponível em: <https://www.senado.cl/comisiones/relaciones-exteriores/corredor-bioceanico-e-inversion-son-algunos-de-los-temas-que-se>. Acesso em: 11 set. 2023.

CHILE. **Corredor Bioceánico: una gran oportunidad de desarrollo para Chile - Senado - República de Chile**. 2022. Disponível em: <https://www.senado.cl/corredor-bioceanico-una-gran-oportunidad-de-desarrollo-para-chile>. Acesso em: 11 set. 2023.

CHINA. **China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean**. Governamental. Disponível em: <http://www.chinaconsulatesf.org/eng/xw/t521025.htm>. Acesso em: 24 abr. 2021.

CHINA. **China-Latin American Cooperation Fund**. Governamental. Disponível em: <http://gd.china-embassy.gov.cn/eng/zlhz_1/zlhzjj/>. Acesso em: 16 mar. 2023a.

CHINA. **Special Loan Program for China-Latin America Infrastructure Project**. Governamental. 2023b. Disponível em: <http://gd.china-embassy.gov.cn/eng/zlhz_1/zljcsszxdk/>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CHINA. **China FTA Network**. Governamental. Disponível em: <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/encosta.shtml>. Acesso em: 7 mar. 2023.

CHINA-CELAC FORUM. **About the Forum**. International Organization. Disponível em: <http://www.chinacelacforum.org/eng/ltjj_1/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

CNI. **Negociações entre o Mercosul e a União Europeia Documento de Posição da Indústria**. , out. 2018. Disponível em: <http://portaldaindustria.com.br/publicacoes/2018/10/negociacoes-entre-o-mercosul-e-uniao-europeia-documento-de-posicao-da-industria/>. Acesso em: 22 fev. 2022.

CNI. **Impactos jurídicos da saída do Mercosul**. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA, , 2020. Disponível em: <https://fieg.com.br/repositoriosites/repositorio/portalfieg/editor/Image/cni_mercosul_impactossaida.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2022.

COLOMBIA. **CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA**. , 1991. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>.

COMINI, N. M.; FRENKEL, A. UNASUR on the edge. Em: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (Eds.). **Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective**. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2020.

CORREIO BRAZILIENSE. **Agronegócio se queixa de declarações do ministro Ernesto Araújo**. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/03/19/internas_economia,743827/agronegocio-se-queixa-de-declaracoes-de-araujo.shtml>. Acesso em: 5 abr. 2022.

COSIPLAN. **Informe de Avance de la API 2017**. , 2017. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4620>. Acesso em: 13 fev. 2023.

COSTA, C. E. L. **Entrevista com Carlos Eduardo Lampert Costa – Secretário Adjunto de Assuntos Internacionais – Ministério do Planejamento 15/03/2018. Local: Ministério do Planejamento - Esplanada dos Ministérios, Bloco K, sala 544. Duração: 60 min.** , 15 mar. 2018.

COSTA, C. E. L.; GONZALES, M. J. F. Infraestrutura e Integração Regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. s./v., n. 18, p. 23–40, dez. 2014.

CUCOLO, E. CNI quer evitar extinção de pasta da indústria e comércio exterior - 29/04/2016 - Poder - Folha de S.Paulo. **Folha de S.Paulo**, 29 abr. 2016.

CUSACK, A. K. Venezuela, ALBA, and the Limits of Postneoliberal Regionalism. Em: CUSACK, A. K. (Ed.). **Venezuela, ALBA, and the Limits of Postneoliberal Regionalism in Latin America and the Caribbean**. New York: Palgrave Macmillan US, 2019. p. 191–212.

DABÈNE, O. Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. Em: **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. [s.l: s.n.]. p. 41–64, 2012.

DANESE, S. F. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 2a edição, revista ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

DESIDERÁ NETO, W. A. et al. RELAÇÕES DO BRASIL COM A AMÉRICA DO SUL APÓS A GUERRA FRIA: POLÍTICA EXTERNA, INTEGRAÇÃO, SEGURANÇA E ENERGIA. Em: DESIDERÁ NETO, W. A.; PENHA, B. (Eds.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

DFC. **DFC Aims to Finance $1 Billion of Private Sector Investment in Honduras | DFC**. Disponível em: <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-aims-finance-1-billion-private-sector-investment-honduras>. Acesso em: 3 abr. 2023.

DING, D. et al. Chinese Investment in Latin America: Sectoral Complementarity and the

Impact of China's Rebalancing. **IMF Working Paper**, 2021.

DINIZ, S.; RIBEIRO, C. O. The role of the Brazilian congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. **Brazilian Political Science Review (Online)**, v. 3, n. SE, p. 0–0, 2008.

DOLLAR, D. **What does Biden's first 100 days tell us about his approach to China? Brookings**, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/04/26/what-does-bidens-first-100-days-tell-us-about-his-approach-to-china/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

DREHER, A. et al. Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 13, n. 2, p. 135–174, maio 2021.

DRUMMOND, S. H. M. **Entrevista com Silvia Helena Machado Drummond – Analista de Assuntos Internacionais – Ministério do Planejamento 09/03/2018 às 16h30 . Duração: 40 min.** , 9 mar. 2018.

DUARTE, L. Mourão diz que Brasil pode aderir à Nova Rota da Seda. **Folha de S.Paulo**, 20 maio 2019.

DUARTE, R. S. G. **Entrevista Online con Rosario Santa Gadea Duarte, Coordinadora Nacional de IIRSA por el Perú desde la Cancillería peruana desde 2001 hasta 2004. 29 de Marzo de 2022. Duración 58min19s.** , 29 mar. 2022.

DUNNING, J. H. Capítulo 3. La inversión extranjera directa europea en América Latina. Em: VODUSEK, Z. (Ed.). **Foreign Direct Investment in Latin America: The Role of European Investors**. [s.l.] BID, 2002. p. 51–100.

DUNNING, J. H.; LUNDAN, S. M. **Multinational enterprises and the global economy**. Cheltenham Northampton: Edward Elgar, 2008.

DUVERGER, M. **Ciencia politica: teoria e metodo**. 2 ed ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

EBELING, E. B. **Entrevista com Eimair Bottega Ebeling – 09/03/2018 as 15h - Local: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, Esplanada dos Ministérios, Bloco R, Edifício Anexo, 4º Andar, Sala 407, Brasília, Distrito Federal. Duração: 54 min.** , 9 mar. 2018.

EDD. **European Development Days 2022 - Photoalbum**. , 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/europeandevelopmentdays/albums/with/7217772029997026> . Acesso em: 24 abr. 2023.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, M. What kills international organisations? When and why international organisations terminate. **European Journal of International Relations**, v. 27, n. 1, p. 281–310, 1 mar. 2021.

EQUADOR. **CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR 2008**. , 2011. Disponível em: <https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf>.

ESTAY, J. Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization. Em: VIVARES, E. (Ed.). **Regionalism, development and the post-commodities boom in South America**. International political economy series. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. p. 47–76.

ESTÉVEZ, I. M. **Entrevista Online con Ignacio Manuel Estévez, Economista del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 1995. Miembro de la Secretaría del Comité Coordinador Técnico de IIRSA (CCT) de 2008 hasta 2017. 29 de Junio de 2021. Duración 65min05s.** , 29 jun. 2021.

EUROPEAN COMMISSION. **Global Gateway: up to €300 billion**. Text. 2022a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433>. Acesso em: 18 mar. 2022.

EUROPEAN COMMISSION. **EU-Africa: Global Gateway Investment Package**. 2023b. Disponível em: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway/eu-africa-global-gateway-investment-package_en>. Acesso em: 24 abr. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **About EDD**. Text. Disponível em: <https://eudevdays.eu/about-edd>. Acesso em: 24 abr. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Statistics Eurostat - EU direct investment flows, by country and economic activity (BPM6)**. International Organization. 2023a. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/BOP_FDI6_FLOW__custom_5727586/default/table?lang=en>. Acesso em: 10 abr. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Initiatives in Latin America and the Caribbean**. 2023b. Disponível em: <https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-latin-america-and-caribbean_en>. Acesso em: 24 abr. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Initiatives in Sub-Saharan Africa**. 2023c. Disponível em: <https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-sub-saharan-africa_en>. Acesso em: 24 abr. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Initiatives in the Middle East, Asia and the Pacific**. 2023d. Disponível em: <https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/initiatives-region/initiatives-middle-east-asia-and-pacific_en>. Acesso em: 24 abr. 2023.

EUROPEAN UNION. JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL European Union, Latin America and the Caribbean: joining forces for a common future. . 2019.

FARRET, R. L.; PINTO, S. R. América Latina: da construção do nome à consolidação da ideia. **Topoi (Rio de Janeiro)**, v. 12, p. 30–42, dez. 2011.

FARROMEQUE, R. **Entrevista Online con Rafael Farromeque, International Consultant in Transport and Logistics - American Development Bank (IADB) de 2006 hasta 2013, y Especialista Senior de la Vicepresidencia de Infraestructura del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) desde 2013. 29 de Junio de 2021. Duración 49min59s.** , 29 jun. 2021.

FAWCETT, L. Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. **International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)**, v. 80, n. 3, p. 429–446, 2004.

FAWCETT, L. **The History and Concept of Regionalism**. UNU CRIS, Bruges, 2013. Disponível em: <https://cris.unu.edu/history-and-concept-regionalism>. Acesso em: 5 maio. 2021.

FAY, M. et al. **Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More**. Washington, DC: World Bank, 2017.

FELIÚ, P.; ONUKI, J. Unidade partidária e política externa na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, p. 125–142, out. 2014.

FERREIRA, G. A. G. **O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006**. PhD Thesis—Sao Paulo: Programa de Pósgraduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, Puc-SP), 2021a.

FERREIRA, G. A. G. [UNESP. **O desenvolvimento institucional do Mercosul: uma análise da ampliação dos mecanismos de participação das organizações sociais no período 2003-2006**. PhD Thesis—[s.l.] Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 17 jun. 2021b.

FERRIS, E. G.; LINCOLN, J. K. Introduction to Latin American Foreign Policy: Latin American Governments as Actors in the International System. Em: **The Dynamics Of Latin American Foreign Policies**. [s.l.] Routledge, 1985.

FIESP. **8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul**. Sao Paulo: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP Departamento de Infraestrutura, 2012.

FIORETOS, K. O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. Historical Institutionalism in Political Science. Em: FIORETOS, K. O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. D. (Eds.). **The Oxford handbook of historical institutionalism**. First edition ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.

FLORÊNCIO SOBRINHO, S. A. DE A. E L.; SILVA FILHO, E. B. DA. A AGENDA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NO PERÍODO PÓS-CRISE: UMA ANÁLISE CRÍTICA. Em: DESIDERÁ NETO, W. A. (Ed.). **Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008**. Brasília - IPEA: FUNAG - Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

FRANÇA, C. A. F. **Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações**

Exteriores, Embaixador Carlos Alberto Franco França – Brasília, 06/04/2021. Governamental. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>. Acesso em: 7 abr. 2021.

FRENKEL, A. Un «cruzado» en la Cancillería brasileña Ernesto Araújo y la política exterior bolsonarista | Nueva Sociedad. **Nueva Sociedad**, 14 fev. 2019.

FRENKEL, A.; AZZI, D. Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? **Nueva Sociedad**, n. 291, fev. 2021.

FRERES, C. The European Union as a Global "Civilian Power": Development Cooperation in EU-Latin American Relations. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 42, n. 2, p. 63–85, ed 2000.

FUCCILLE, A. et al. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional**, n. 92, p. 43–72, out. 2017.

G1. Chineses levam usina de São Simão por R$ 7,18 bilhões. **G1**, 27 set. 2017.

GALLAGHER, K. **The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus**. New York, NY, United States of America: Oxford University Press, 2016.

GALLAGHER, K. P.; PORZECANSKI, R. China Matters: China's Economic Impact in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 43, n. 1, p. 185–200, 2008.

GALLAGHER, K.; PORZECANSKI, R. **The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization**. Stanford, Calif: Stanford University Press, 2010.

GARDINI, G.; AYUSO, A. EU-Latin America and Caribbean Inter-regional relations: complexity and change. **Atlantic Future**, v. Working Paper, 1 jan. 2015.

GENTA, P. **Entrevista con el Ing. Pablo Genta – Director Nacional de Planificación y Logística del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de Uruguay. Duración: 70 min. min. Fecha: 04/12/2017.** , 4 dez. 2017.

GERRING, J. **Case Study Research: Principles and Practices**. 2. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2016.

GHIRETTI, F. B3W: Building an Alternative to the BRI or Falling Into the Same Trap? **The Diplomat**, 22 jun. 2021.

GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. Políticas Neoliberais? Mas o que É o Neoliberalismo? **Revista do BNDES**, v. 7, n. 13, p. 171–190, jun. 2000.

GONZÁLEZ, C.; SÁNCHEZ, F. El Estado y el Regionalismo Latinoamericanos: Una Aproximación de élites en el Siglo XIX. **Iberoamericana–Nordic Journal of Latin**

American and Caribbean Studies, v. 49, n. 1, 2020.

GONZÁLEZ, R. G. **Entrevista Online con Rigoberto García González, Coordinador Internacional del Ministerio de Obras Públicas de Chile de 2008 hasta 2011 y Coordinador Nacional de IIRSA por parte de Chile de 2008 hasta 2011. 30 de Julio de 2021. Duración 16min38s.** , 30 jul. 2021.

GRATIUS, S. EU–LAC relations after Brexit: Regionalism and inter-regionalism à la carte. Em: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (Eds.). **Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective**. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2020. p. 171–186.

GRATIUS, S.; GOMES SARAIVA, M. **Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. CEPS Working Document No. 374, February 2013**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <http://www.ceps.be/book/continental-regionalism-brazil%E2%80%99s-prominent-role-americas>. Acesso em: 29 mar. 2021.

GUEDES, P. **Paulo Guedes: momento é de otimizar o crescimento e de tornar o Estado eficiente**. Planalto, , 2 jan. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/01/paulo-guedes-momento-e-de-otimizar-o-crescimento-e-de-tornar-o-estado-eficiente>. Acesso em: 5 abr. 2022.

GUIMARÃES, S. P. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. **Temas & Matizes**, v. 7, n. 14, p. 58–72, 2008.

GUYANA. **Constitution of the Cooperatiive Republic of Guyana**. 2012. Disponível em: <https://parliament.gov.gy/Constitution%20of%20the%20Cooperatiive%20Republic%20of%20Guyana.pdf>.

HAAS, E. B. **Beyond the nation-state: functionalism and international organization**. Stanford, Calif: Stanford University Press, 1964.

HAAS, E. B. **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame Press, 2004.

HAGE, J. A. A. A DIPLOMACIA DO GOVERNO BOLSONARO: O que era Esperado do Ministro Ernesto Araújo. **Revista de Geopolítica**, v. 12, n. 3, p. 1–16, 14 jun. 2021.

HAIDAR, R. **STJ decide que operação Castelo de Areia foi ilegal**. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2011-abr-05/stj-decide-operacao-castelo-areia-foi-ilegal>. Acesso em: 30 mar. 2022.

HALL, P. A. **Politics as a Process Structured in Space and Time**. [s.l.] Oxford University Press, 2016. v. 1.

HERNANDEZ, P. R. **El Mercosur y China: entre la ideología y el pragmatismo**. Selección de trabajos presentados en el IX Encuentro del CERPI y la VII Jornada del CENSUD "Argentina y América Latina, en un mundo de extremos", La Plata 13 de septiembre de 2019. **Anais**... Em: IX ENCUENTRO DEL CERPI Y LA VII JORNADA DEL CENSUD. La Plata:

2020.

HO, W. F. Could G7's B3W rival China's BRI? **Asia News Network**, 27 jun. 2021.

HOFFMANN, A. R. Mercosur between resilience and disintegration. Em: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (Eds.). **Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective**. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2020. p. 119–132.

HONÓRIO, K. DOS S. **As obras da política e a política externa das obras** [s.l.] Cultura Acadêmica, 2021.

HONÓRIO, K. DOS S. [UNESP. **O significado da iniciativa para a integração da infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) no regionalismo Sul-Americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. Master's Thesis—São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2013.

HONÓRIO, K. DOS S. [UNESP. **A política das obras e as obras da política: um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Equador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010)**. PhD Thesis—São Paulo, Brazil: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 18 mar. 2019.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, v. 17, n. 1, p. 23–59, jun. 1995.

HURRELL, A. **Power, institutions, and the production of inequality**. Disponível em: <https://www-cambridge-org.kuleuven.e-bronnen.be/core/books/power-in-global-governance/power-institutions-and-the-production-of-inequality/424A3B3F2764E7FC9C66C68EB42385CA>. Acesso em: 18 abr. 2022.

IFC. **China-Mexico Fund | IFCAMC**. International Organization. Disponível em: <https://www.ifcamc.org/funds/china-mexico-fund>. Acesso em: 16 mar. 2023.

IIRSA. **Cartera de Proyectos IIRSA 2004**. , 2004. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb04_01_completo.pdf>.

IIRSA. **IIRSA 10 AÑOS DESPUÉS: Sus logros y desafíos**. , 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3356>. Acesso em: 15 fev. 2023.

ILAT. **Alianza ILAT - Qué hacemos**. Disponível em: <https://www.sendera.org/what_we_do>. Acesso em: 15 fev. 2023.

INFOBAE, 2 DE ENERO. Venezuela y Colombia reabrieron por completo su frontera en el puente de Tienditas. **infobae**, 2 jan. 2023.

INTERNATIONAL TRADE ADMINISTRATION. **China - Trade Agreements**. Governamental. Disponível em: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/china-trade-agreements>. Acesso em: 7

mar. 2023.

JENKINS, R. China's Belt and Road Initiative in Latin America: What has Changed? **Journal of Current Chinese Affairs**, v. 51, n. 1, p. 13–39, 1 abr. 2022.

JENKINS, R. O.; DUSSEL PETERS, E. (EDS.). **China and Latin America: economic relations in the twenty-first century**. Bonn : Mexiko City: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios China-México, 2009.

JIMÉNEZ, C.; MOLINA, Federico Rivas. A última obsessão de Bolsonaro é dinamitar as eleições na Argentina. **EL PAÍS**, 21 ago. 2019.

JUNQUEIRA, POR C. **Afinal, o que é e como entender o PROSUL? – Observatório de Regionalismo**. , 27 maio 2019. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2019/05/27/afinal-o-que-e-e-como-entender-o-prosul/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

JUNQUEIRA, C. G. B.; MILANI, L. P. "Regionalismo governamental" sul-americano. **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 65–88, 28 dez. 2019.

JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C.; SOUZA, L. E. S. DE. REGIONALISMO SUL-AMERICANO NOS ANOS 2020: O QUE ESPERAR EM MEIO ÀS INSTABILIDADES POLÍTICAS? **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 93–122, 2 dez. 2020.

KAN, J. Y los empresarios también. El cuestionamiento al ALCA de las clases dominantes locales durante la reciente reconfiguración política regional. Un análisis de las fracciones industriales de Argentina y Brasil. **e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos**, v. 13, n. 52, 1 out. 2015.

KAPLAN, S. B. Banking unconditionally: the political economy of Chinese finance in Latin America. **Review of International Political Economy**, v. 23, n. 4, p. 643–676, 3 jul. 2016.

KAPLAN, S. B. **The Rise of China's Patient Capital: A Tectonic Shift in Global Finance in Developing Countries?** Rochester, NY: Social Science Research Network, 5 jun. 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3108215>. Acesso em: 16 maio. 2021.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. Transgovernmental Relations and International Organizations. **World Politics**, v. 27, n. 1, p. 39–62, 1974.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. **Power and interdependence**. 4th ed ed. Boston: Longman, 2012.

LAKE, D. **The State as Conduit: The International Sources of National Political Action**. . Em: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION. , 1984.

LALL, S.; WEISS, J.; OIKAWA, H. China's Competitive Threat to Latin America: An Analysis for 1990–2002. **Oxford Development Studies**, v. 33, n. 2, p. 163–194, 1 jun. 2005.

LEGLER, T. Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: optimists, skeptics, and an emerging research agenda. **Contexto Internacional**, v. 35, p. 325–352, dez. 2013.

LEMOS, L. B. **Brazilian congress and foreign affairs: Abdication or delegation?** [s.l.] GEG Working Paper, 2010. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/196319>. Acesso em: 14 mar. 2022.

LEUFFEN, D.; RITTBERGER, B.; SCHIMMELFENNIG, F. **Differentiated integration: explaining variation in the European Union**. Houndsmill, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013.

LIMA, M. R. S. DE; SANTOS, F. O congresso e a política de comércio exterior. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 121–149, 2001.

LISSARDY. Por qué China realiza enormes inversiones en el sector eléctrico de Sudamérica y cuáles son los beneficios (y el riesgo) para la región. **BBC News Mundo**, 2018.

LLENDERROZAS, E. UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. **Pensamiento Propio**, n. 42, 2016.

LONDREGAN, J. B.; CALVERT, R.; EGGERTSSON, T. **Political Economy of Institutions and Decisions.** Cambridge, GBR: Cambridge University Press, 2009.

LÓPEZ, A.; RAMOS, D. The Argentine Case. Em: JENKINS, R. O.; DUSSEL PETERS, E. (Eds.). **China and Latin America: economic relations in the twenty-first century**. Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Bonn : Mexiko City: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios China-México, 2009. p. 1–20.

LÓPEZ BURIAN, C. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). **Colombia Internacional**, n. 83, p. 135–169, 2015.

LOUREIRO, F. The Alliance For or Against Progress? US–Brazilian Financial Relations in the Early 1960s. **Journal of Latin American Studies**, v. 46, p. 323–351, 1 maio 2014.

LUCERO, M. R. **El poder legislativo en la definición de la Política Exterior Argentina**. . Em: III CONGRESO DE RELACIONES INTERNACIONALES (LA PLATA, 2006). 2006. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/37005>. Acesso em: 16 mar. 2022.

LUCIANO, B. T.; MESQUITA, R. Ideology or indifference? Comparing the effects of ideological cohesion and great power involvement in Latin American regionalism. **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes**, v. 48, n. 1, p. 49–71, 2 jan. 2023.

MACEDO, F. PF investiga Paulo Skaf, presidente da Fiesp, por corrupção. **GZH**, 2 nov. 2017.

MAHONEY, J. Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in

Comparative Perspective. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, p. 111–141, 1 mar. 2001.

MALACALZA, B.; TOKATLIAN, J. G. ¿Es posible la desintegración del Mercosur? **ElDiarioAr**, 2021.

MALAMUD, A. Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of MERCOSUR: An Empirical Examination. **Latin American Research Review**, v. 40, n. 1, p. 138–164, 2005.

MALAMUD, A. La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del MERCOSUR: Un examen empírico. out. 2010a.

MALAMUD, A. Latin American Regionalism and EU Studies. **Journal of European Integration**, v. 32, n. 6, p. 637–657, nov. 2010b.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. **The experience of European integration and the potential for integration in South America | EU-LAC Foundation**. IBEI Working Papers. **Anais**... Em: IBEI. Barcelona: fev. 2007. Disponível em: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/content/experience-european-integration-and-potential-integration-south-america>. Acesso em: 5 abr. 2021.

MALDONADO, A. DEL C. M.; LÓPEZ-LÓPEZ, P. C. Así nos vemos: novos tempos na (des)integración latinoamericana. **Tempo exterior**, v. XXIII (II), n. 45, p. 139–154, 2022.

MANCUSO, W. P.; GOZETTO, A. C. O. **Lobby e políticas públicas no Brasil**. Analyser les Politiques Publiques Brésiliennes. **Anais**... Em: COLÓQUIO INTERNACIONAL "ANALYSER LES POLITIQUES PUBLIQUES BRÉSILIENNES". Paris: Institut des Amériques, 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/33556537/Lobby_e_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_no_Brasil>. Acesso em: 7 abr. 2022.

MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. The New Wave of Regionalism. **International Organization**, v. 53, n. 3, p. 589–627, ed 1999.

MARCONDES, M. **Entrevista Online com Mauro Marcondes Rodrigues, Coordenador da IIRSA pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento entre 2003 e 2010. 16 de Junho de 2021. Duração 100min05s.** , 16 jun. 2021.

MARIANO, K. L. P.; JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C. Transoceanic relations between Latin America and Europe in the last 30 years: identifying opportunities and challenges in the twenty-first century. Em: JEGER, E.; CRUZ, D. D.; LUCIANO, B. T. (Eds.). **Multilateralism and Regionalism in Challenging Times: Relations between Europe and Latin America and the Caribbean**. Hamburgo: EU-LAC Foundation, 2022. p. 1–13.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; SANTOS, L. B. DOS. Parlamentos regionais nas negociações comerciais: o Parlamento Europeu e o do Mercosul no acordo União Europeia-Mercosul. **Opinião Pública**, v. 25, p. 377–400, 16 set. 2019.

MARIANO, K. L. P.; MENEZES, R. G. TRÊS DÉCADAS DE MERCOSUL:

INSTITUCIONALIDADE, CAPACIDADE ESTATAL E BAIXA INTENSIDADE DA INTEGRAÇÃO. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 147–179, 28 jun. 2021.

MARIANO, K. L. P.; NEVES, B. C. El regionalismo sudamericano y el giro a la desintegración: algunas reflexiones. **Foro Internacional**, p. 137–178, 2022.

MARIANO, K. L. P. (ORG); MENEZES, R. G. (ORG); MOREIRA JUNIOR, H. (ORG). Apresentação. Em: **Mundo em transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação**. [s.l.] Universidade Federal da Grande Dourados, 2017. p. 13–22.

MARIANO, K. P.; BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. Liquid Regionalism: a typology for regionalism in the Americas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 64, 22 out. 2021.

MARIANO, M. P. **Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana**. IPEA, , 2012.

MARIANO, M. P. **A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais**. Anais Eletrônicos. **Anais**... Em: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI. Belo Horizonte: 2013.

MARIANO, M. P.; FERREIRA, G. A. G.; NEVES, B. C. Uma crítica do conceito de conjuntura crítica: a questão da mudança no Institucionalismo Histórico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 31, p. e001, 17 abr. 2023.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. DE. O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). **Relações internacionais: R:I**, n. 41, p. 123–134, 2014.

MARTIN, C. D. Las relaciones América Latina-Unión Europea: Antecedentes de la importancia e institucionalización del diálogo político. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 22, n. 2, p. 46–64, 2002.

MARTINS, J. R. V. MERCOSUL: A DIMENSÃO SOCIAL E PARTICIPATIVA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL. Em: DESIDERÁ NETO, W. A.; PENHA, B. (Eds.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MEARSHEIMER, J. J.; WALT, S. M. The Case for Offshore Balancing. **Foreign Affairs**, n. July/August 2016, 13 jun. 2016.

MELLO, P. C. Brasil deve aderir a programa de investimentos dos EUA que tenta frear China. **Folha de S.Paulo**, 24 dez. 2019.

MENDOZA, V. G. **Entrevista Online con Vicente Gutiérrez Mendoza, Economista e Especialista en Programación e Inversiones, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú desde la creación de IIRSA (2000) hasta el periodo de la entrevista. 15 de Marzo de 2022. Duración 36min08s.** , 15 mar. 2022.

MENEGATTI, T. F. **Integração regional e a horizontalização da política externa brasileira: preferências do empresariado nos projetos de infraestrutura na América do**

Sul. text—[s.l.] Universidade de São Paulo, 5 fev. 2021.

MERCADO, A. B. **El Grupo de Lima y PROSUR (2017-2019): ¿nuevas formas de integración de las derechas en América Latina?** . Em: XIII JORNADAS DE SOCIOLOGÍA. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2019. Disponível em: <https://www.aacademica.org/000-023/364>. Acesso em: 12 abr. 2022.

MESQUITA MOREIRA, M. **Fear of China: Is there a Future for Manufacturing in Latin America?** BID-INTAL, , 2007. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/publication/fear-china-there-future-manufacturing-latin-america>. Acesso em: 7 mar. 2023.

MIJARES, V. et al. UNASUR: An Eclectic Analytical Perspective of its Disintegration. **Colombia Internacional**, n. 111, p. 83–109, set. 2022.

MIJARES, V. M.; NOLTE, D. Regionalismo posthegemónico en crisis: ¿por qué la UNASUR se desintegra? **Foreign affairs: Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105–112, 2018a.

MIJARES, V. M.; NOLTE, D. Regionalismo posthegemónico en crisis. ¿Por qué la Unasur se desintegra? **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105–112, 2018b.

MIJARES, V. M.; RAMÍREZ, S. **El factor Venezuela en la Crisis del Regionalismo Posthegemónico**. 2020.

MILNER, H. V. **Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. [s.l.] Princeton University Press, 1997a.

MILNER, H. V. **Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1997b.

MILNER, H. V.; ROSENDORFF, P. B. **Three A Model of the Two-Level Game (Coauthored with B. Peter Rosendorff)**. [s.l.] Princeton University Press, 1998. p. 67–98
MOLINA, P. S. Ecuador espera captar capital privado por cerca de 2.200 millones de dólares en renovables. **PV Magazine Latin America**, 18 ago. 2021.

MOLLARD, M. COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES (CSN) - UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR) - FORO PARA EL PROGRESO DE AMÉRICA DEL SUR (PROSUR):OTRO FRACASO INTEGRACIONISTA SUDAMERICANO? **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 6, n. 2, p. 487–505, 21 abr. 2020.

MONETA, C. J.; CESARÍN, S. M. (EDS.). **La tentación pragmática: China-Argentina, América Latina: lo actual, lo próximo y lo distante**. Sáenz Peña, Provincia de Buenos Aires: EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2016.

MORAVCSIK, A. Liberalism and International Relations Theory. **Center for International Affairs Working Paper Series**, Harvard University. v. 92, n. 6, 1992.

MPF. **Caso Lava Jato**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em: 30 mar. 2022.

MUI, Y. Q. President Trump signs order to withdraw from Trans-Pacific Partnership. **Washington Post**, 24 nov. 2021.

MYERS, M.; GALLAGHER, K. **Cautious Capital: Chinese Development Finance in LAC, 2018**. Boston: The Inter-American Dialogue's Asia & Latin America program and the Global China Initiative at Boston University's Global Development Policy Center (GDP), 2019. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/cautious-capital-chinese-development-finance-in-lac-2018/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

MYERS, M.; RAY, R. **Shifting Gears: Chinese Finance in LAC, 2020**. The Dialog, , 22 fev. 2021. Disponível em: <https://www.thedialogue.org/analysis/shifting-gears-chinese-finance-in-lac-2020/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MYERS, M.; RAY, R. **At a Crossroads: Chinese development finance to Latin America and the Caribbean, 2022**. Boston: The Inter-American Dialogue's Asia & Latin America program and the Global China Initiative at Boston University's Global Development Policy Center (GDP), 2023. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/IAD-GDPC-CLLAC-Report-2023.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

NASCIMENTO, B.; ASSIS, F. C. DE. 'Se Kirchner quiser fechar, a gente sai do Mercosul', diz Guedes - Economia. **Estadão**, 2019.

NEVES, A. P. From regional leader to international outcast: the Brazilian foreign policy under Bolsonaro's government and its impacts on South-American regionalism. **Brazilian Research and Studies Center Blog**, v. 2, n. 3, 6 out. 2021a.

NEVES, B. From regional leader to international outcast: the Brazilian foreign policy under Bolsonaro's government and its impacts on South-American regionalism. **BRaS Blog**, v. 2, 6 out. 2021b.

NEVES, B. C. Política externa brasileira, BNDES e a integração da infraestrutura sul-americana: uma análise da Iirsa/Cosiplan (2000-2017). **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 7, n. 14, p. 312–351, 10 dez. 2018.

NEVES, B. C. **Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/COSIPLAN**. Master's Thesis—São Paulo: Relações Internacionais (UNESP - UNICAMP - PUC-SP) - FFC, 2019a.

NEVES, B. C. Multilateralismo e a Política Externa Brasileira, retórica? **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 40–64, 28 dez. 2019b.

NEVES, B. C. **A Crise do Regionalismo: fatores e perspectivas**. **Observatório de Regionalismo**, ago. 2020. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/2020/08/11/a-crise-do-regionalismo-fatores-e-perspectivas/>. Acesso em: 19 abr. 2021.

NEVES, B. C.; COSTA, G. D. F. DA. What about Mercosur? The regional deadlocks facing the COVID-19 pandemic. **Cadernos de Regionalismo ODR,** Dossier Regionalism and the Pandemic: The performance of regional organizations in the midst of COVID-19. v. 4, p. 41–50, 2020.

NEVES, B. C.; HONÓRIO, K. DOS S. Latin American Regionalism Under the New Right. **E-International Relations**, 27 set. 2019.

NEVES, J. A. DE C. O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. **Contexto Internacional**, v. 25, p. 103–138, jun. 2003.

NIEMANN, A.; LEFKOFRIDI, Z.; SCHMITTER, P. C. Neofunctionalism. Em: WIENER, A.; BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (Eds.). **European integration theory**. Third edition ed. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 43–63.

NOLTE, D. El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática en perspectiva comparada. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 23, n. 2, p. 43–67, 2003.

NOLTE, D. Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 131–156, jun. 2019.

NOLTE, D. The Pacific Alliance Regionalism without stress? Em: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (Eds.). **Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective**. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2020. p. 150–167.

NOLTE, D. From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism. **Latin American Policy**, v. 12, n. 1, p. 181–192, 2021a.

NOLTE, D. China as a competitor of the European Union in Latin America. Em: **China-Latin America and the Caribbean**. [s.l.] Routledge, 2021b.

NOLTE, D.; SCHENONI, L. L. To lead or not to lead: regional powers and regional leadership. **International Politics**, 28 out. 2021.

NOLTE, D.; WEIFFEN, B. Introduction - Regionalism under stress. Em: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (Eds.). **Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective**. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2020. p. 15–33.

O'DONNELL, G. **Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa**. Sao Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, A. J.; ONUKI, J. Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 1, 22 jul. 2010.

OLIVEIRA, A. J.; PFEIFER, A. O Empresariado e a Politica Exterior do Brasil. Em: OLIVEIRA, H. A. DE (Ed.). **Relações internacionais do Brasil temas e agendas, v.2**. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 389-.

OLIVEIRA, A. J. S. N.; ONUKI, J. Grupos de interesses e a política comercial brasileira: a atuação na arena legislativa. **Papéis Legislativos**, n. 8, p. 1–20, 2007.

OLIVEIRA, J. A. **Legislativo e Política Externa: das inconveniências da abdicação**. **Working Papers Caeni Número 3**, 2003. Disponível em: <https://caeni.com.br/of_files/working-papers-caeni-numero-3/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

OLIVEIRA, J. A. **Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-americana**. **Relatório OPSA**, 2005. Disponível em: <https://caeni.com.br/of_files/entraves-e-possibilidades-institucionais-e-politicos-da-integracao-regional-sul-americana/>. Acesso em: 10 mar. 2022.

OMINAMI, C. Prosur: ¿integración o revancha ideológica? **Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina**, v. 291, 18 fev. 2021.

OTTA, L. A.; BORGES, A. Contra efeitos da Lava Jato, governo quer tornar concessões mais atraentes. **Estado de São Paulo**, 10 fev. 2015.

OTTA, L. A.; DANTAS, I. Governo quer mais exportação regional. **Estadão**, 15 ago. 2011.

PALESTINI, S. **De UNASUR a PROSUR, ¿rebautizo o reforma? - Cooperativa.cl**. Disponível em: <https://opinion.cooperativa.cl/opinion/internacional/de-unasur-a-prosur-rebautizo-o-reforma/2019-03-13/064919.html>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PALESTINI, S.; AGOSTINIS, G. Constructing regionalism in South America: the cases of sectoral cooperation on transport infrastructure and energy. **Journal of International Relations and Development**, v. 21, n. 1, p. 46–74, 1 jan. 2018.

PANKE, D.; STARKMANN, A. Towards an increasing regionalization of international politics? An analysis of external competencies of regional international organizations. **Global Affairs**, v. 7, n. 1, p. 43–65, 1 jan. 2021.

PARAGUAY. **Constitución de la República del Paraguay**. , 1992. Disponível em: <http://digesto.senado.gov.py/archivos/file/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%BAblica%20del%20Paraguay%20y%20Reglamento%20Interno%20HCS.pdf>. Acesso em: 11 set. 2023.

PARAGUAY. **Parlamentario insta a presidentes del Mercosur a impulsar trenes eléctricos interoceánicos**. Governamental. 2023. Disponível em: <https://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-generales/9287-parlamentario-insta-a-presidentes-del-mercosur-a-impulsar-trenes-electricos-interoceanicos-2022-03-11-15-21-57>. Acesso em: 11 set. 2023.

PARAGUAY. **Honorable Cámara de los Senadores**. Governamental. 2022. Disponível em: <https://www.senado.gov.py/index.php/component/search/?searchword=corredor%20bioce%C3%A1nico&searchphrase=all&Itemid=137>. Acesso em: 11 set. 2023.

PARKINSON, J. C. **Entrevista com João Carlos Parkinson de Castro – Ministro da**

Carreira Diplomática MRE - 09/03/2018 as 10h30 - Local: Esplanada dos Ministérios Bloco H, Anexo 1, Sala 714. Duração: 60 min. , 9 mar. 2018.

PARKINSON, J. C. **Entrevista Online com João Carlos Parkinson de Castro, Ministro Diplomata da Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas do Ministério das Relações Exteriores. 23 de Junho de 2021. Duração 67min53s.** , 23 jun. 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Cimeiras UE-CELAC | UE-América Latina | Eurolat | Parlamento Europeu**. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/eurolat/pt/eu-latin-america/celac-eu-summits>. Acesso em: 12 abr. 2023.

PARTHENAY, K.; SALGADO, R. S. ACTORES NO ESTATALES Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL: LA UNIÓN EUROPEA Y EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO. **Revista de Ciencias Sociales**, n. 133–134, 2011.

PECEQUILO, C. S. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136–156, dez. 2008.

PECEQUILO, C. S. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, v. 8, n. 2, p. 100–115, 25 jun. 2013.

PEREIRA, L. M. **Entrevista Online con Luis María Pereira, Coordinador Nacional del COSIPLAN por Paraguay de 2011 hasta 2016 y Viceministro de Transportes y Obras Públicas de Paraguay de 2010 hasta 2014. 05 de Julio de 2021. Duración 48min08s.** , 5 jul. 2021.

PEREIRA, R. Operação Lava Jato deixa mais de R$ 90 bi em obras paradas. **Estadão**, 18 jun. 2017.

PEREIRA, S. L. DE A. Infraestrutura na América do Sul atiça setor privado | Brasil | Valor Econômico. **Valor Econômico**, 23 abr. 2012.

PÉREZ R., M. C. El ALBA-TCP: de la emergencia a la resistencia. **Revista Temas Sociológicos**, n. 27, p. 219–244, 2020.

PERU. **Constitución Política del Perú**. , 1993. Disponível em: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Constitucion-Pol%C3%ADtica-del-Peru-1993.pdf>.

PETERS, E. D. The New Triangular Relationship between China, the United States, and Mexico: Implications for Intra-NAFTA Trade. **The International Trade Journal**, v. 34, n. 1, p. 18–29, 2 jan. 2020.

PHILIPS, N. **Consequences of an Emerging China: Is Development Space Disappearing for Latin American and the Caribbean?** Disponível em: <https://www.cigionline.org/publications/consequences-emerging-china-development-space-disappearing-latin-american-and/>. Acesso em: 7 mar. 2023.

PINHEIRO, F. L. Poder Legislativo e política externa: um estudo sobre a influência do Congresso Nacional do Chile na formulação da política comercial durante a década de 1990. **Contexto Internacional**, v. 30, p. 89–139, abr. 2008.

PINHEIRO, L. **Política externa brasileira (1889-2002)**. [s.l.] Jorge Zahar Editor, 2004.

PINTO AGUIRRE, J. A. **Entrevista Online con Jorge Alejandro Pinto Aguirre, Asesor Coordinador Nacional de Ecuador en el COSIPLAN de 2012 hasta 2015. 21 de junio de 2021. Duración 32min50s.** , 21 jun. 2021.

POLEZI, C. **O BNDES e o financiamento da integração sul americana: sistemas de engenharia na fronteira Brasil-Guiana Francesa**. Master's Thesis—São Paulo: Universidade de São Paulo, 2014.

PORTELA DE CASTRO, M. S.; WACHENDORFER, A. Sindicalismo y globalización. La dolorosa inserción en un mundo incierto. **Nueva Sociedad**, v. 211, 2007.

POZO, P. C. DEL. El regionalismo a examen. La crisis global de la integración. **Revista de Fomento Social**, p. 349–368, 2020.

PRADO FILHO, C. R. S. **Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia: a "febre do ouro" e o "outro estado dentro do Estado" no caminho da Rodovia Interoceânica em Madre de Dios**. PhD Thesis—São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, 2018.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. Master's Dissertation—[s.l.] Universidade de São Paulo, 31 ago. 2006.

PRIETO, G. C. The constructivist IPE of regionalism in South America. Em: **The Routledge Handbook to Global Political Economy**. [s.l.] Routledge, 2020.

PROSUR. **Declaración Presidencial sobre la Renovación y el Fortalecimiento de América del Sur.** Foro Prosur, , 23 mar. 2019. Disponível em: <https://foroprosur.org/documentos/>. Acesso em: 12 abr. 2022.

PROYECTO PERUANO. **Autopista Ramiro Prialé: Más de 30 años sin ser concluida - Proyecto Peruano**. Disponível em: <https://proyectoperuano.com/autopista-ramiro-priale-mas-de-30-anos-sin-ser-concluida/>. Acesso em: 13 fev. 2023.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427–460, 1988.

QUIJANO, A. Modernity, Identity, and Utopia in Latin America. **boundary 2**, v. 20, n. 3, p. 140–155, 1993.

QUIJANO, A.; WALLERSTEIN, I. Americanity as a Concept, or the Americas in the Modern World-System. **International Journal of Social Sciences**, v. 134, p. 583–591, 1992.

QUILICONI, C.; ESPINOZA, R. S. Latin American Integration: Regionalism *àla Carte* in a Multipolar World? **Colombia Internacional**, n. 92, p. 15–41, out. 2017.

QUILICONI, C.; HERRERA-VINELLI, L. El retorno al regionalismo abierto: ¿Alianza del Pacífico como alternativa del menú regional latinoamericano? Em: BORBÓN, J. A. (Ed.). **América Latina frente a la reconfiguración global**. San Jose, Costa Rica: FLACSO, 2019. p. 135–152.

QUILICONI, C.; RHON, R. R. The Latin American School of IPE: A Road from Development to Regionalism. Em: **Latin America in Global International Relations**. [s.l.] Routledge, 2021.

QUINDE, B. **MTC reinicia obras en la carretera Lima-Canta-Huayllay -PerúConstruye**. **Perú Construye**, 9 jul. 2020. Disponível em: <https://peruconstruye.net/2020/07/09/mtc-reinicia-obras-en-la-carretera-lima-canta-huayllay>. Acesso em: 13 fev. 2023.

RAMANZINI JUNIOR, H.; MARIANO, M. P. **A política externa brasileira e as relações com a América do Sul entre 2008 e 2015**. Brasília, 2016.

RAMANZINI JUNIOR, H.; MARIANO, M. P.; GONÇALVES, J. DE S. B. The Quest for Syntony: Democracy and Regionalism in South America. **Bulletin of Latin American Research**, p. blar.13263, 21 abr. 2021.

RANA, P. B. G7's 'Build Back Better World': Rival to China's BRI? - RSIS. **RSIS Commentary**, v. 109, 14 jun. 2021.

RAY, R.; GALLAGHER, K. P. **China-Latin America Economic Bulletin 2017 Edition - Working Group on Development and Environment in the Americas**. 2017. Disponível em: <http://entramado.fundeps.org/wp-content/uploads/2017/12/Iniciativa-para-las-Inversiones-Sustentables-China-Am%C3%A9rica-Latina-Bolet%C3%ADn-Econ%C3%B3mino-China-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>.

RIBEIRO, P. F. **Comportamento legislativo e política externa na América Latina**. text—[s.l.] Universidade de São Paulo, 27 nov. 2012.

RIBEIRO, P. F.; URDINEZ, F. ¿HAY DOS PRESIDENTES EN ARGENTINA?: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DEL APOYO LEGISLATIVO EN LAS POLÍTICAS EXTERIOR Y DOMÉSTICA (2001-2014). **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 37, n. 1, p. 95–119, maio 2017.

RIGGIROZZI, P. Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. **Análisis Carolina**, p. 1–13, 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (EDS.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Dordrecht ; New York: Springer, 2012.

ROARK, J. Growth in the Americas. **BORGEN Magazine**, 30 mar. 2020.

RODRIGUES, B. S. **Geopolítica, desenvolvimento e integração na América do Sul? Os projetos de poder estadunidense e chinês na Amazônia Sul-Americana (2001-2016)**. PhD Thesis—Rio de Janeiro: Curso de Economia Política Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.

ROLLAND, N. China's "Belt and Road Initiative": Underwhelming or Game-Changer? **The Washington Quarterly**, v. 40, n. 1, p. 127–142, 2 jan. 2017.

RUBIO, F. S. El retiro de Uruguay de las negociaciones del TISA. **Revista de la Facultad de Derecho**, n. 44, p. e20184404–e20184404, 1 jan. 2018.

RUVALCABA, D. M. Institucionalidad de la Unión de Naciones Suramericanas (unasur): Balance de su primera década de existencia, 2008-2017. Em: PRECIADO CORONADO, J. et al. (Eds.). **Política, geopolítica y ecología política**. Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe / coordinador: Jaime Antonio Preciado Coronado. Primera edición ed. Guadalajara, Jalisco: Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Occidente, 2018. p. 177–198.

SAFAROV, A. La paradiplomacia del noroeste argentino: el caso ZICOSUR. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, p. 283–294, 12 ago. 2019.

SANAHUJA, J. A. Del "Regionalismo Abierto" al "Regionalismo Post-Liberal". Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina. Em: **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: [s.n.]. p. 11–54.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. Em: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JUNIOR (Eds.). **El regionalismo "post–liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos**. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. [s.l.] Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2012. p. 19–72.

SANAHUJA, J. A. Beyond the Pacific–Atlantic divide: Latin American regionalism before a new cycle. Em: **Post-Hegemonic Regionalism in the Americas**. [s.l.] Routledge, 2017.

SANAHUJA, J. A.; LÓPEZ BURIAN, C. Latin American neo-patriot far-right: Between the crisis of globalisation and regional political processes. 1. Em: **Global Resurgence of the Right**. [s.l.] Routledge, 2021.

SANCHEZ, L. E. El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). Un modelo para su análisis. **Colombia Internacional**, n. 83, p. 103–132, jan. 2015.

SANTOS, A. Ruralistas criticam declarações de Ernesto Araújo sobre comércio com a China. **Brasil Economico**, 19 mar. 2019.

SANTOS, F. Democracia, Legislativo e os Novos Desafios para a Expansão do Capitalismo Brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, v. 9, n. Setembro, 2006.

SARAIVA, M. G. **Integração regional na América do Sul: processos em aberto**.

ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3. **Anais**... Em: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300028&lng=en&nrm=abn>.

SARAIVA, M. G. Novas abordagens para análise dos processos de integração na América do Sul: o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 03–21, 5 jun. 2013.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JUNIOR, P. A. A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: Para onde vamos? **Pensamiento Propio**, v. 21, n. jul./dic., p. 295–324, 2016.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. DE; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v. 1, n. 1, 7 jul. 2009.

SCANTIMBURGO, A. et al. Apresentação - Crise do Multilateralismo. **Mundo e Desenvolvimento: Revista do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais**, v. 2, n. 3, p. 2–5, 27 dez. 2019.

SCHARPF, F. W. **Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research**. Boulder, Colo: Westview Press, 1997.

SCHENONI, L. L.; FERRANDI AZTIRIA, A. M. Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. **CONfines de relaciones internacionales y ciencia política**, v. 10, n. 19, p. 113–142, maio 2014.

SCHMITTER, P. C. Neo-Neo Functionalism. Em: DIEZ, T.; WIENER, A. (Eds.). **European Integration Theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009.

SCHMITTER, P. C. A experiência da integração europeia e seu potencial para a integração regional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 80, p. 9–44, 2010.

SCHMITTER, P. C.; LEFKOFRIDI, Z. Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration. **Chinese Political Science Review**, v. 1, n. 1, p. 1–29, 1 mar. 2016.

SELA. Infraestructura Física para la Integración en America Latina y el Caribe. **Secretaría Permanente del SELA**, v. SP/ Di, n. 09, 2011.

SERBIN, A. América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa? **Nueva Sociedad**, v. 219, fev. 2009.

SERBIN, A. Atuando sozinho?: governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 297–327, dez. 2013.

SERBIN, A. **Foro del Sur: Crisis y transfiguración del multilateralismo**. **Foro del Sur**, 2021. Disponível em: <https://www.forosur.com.ar/blog/crisis-y-transfiguracion-del-multilateralismo/?utm_source=email_marketing&utm_admin=132878&utm_medium=email&utm_campaign=Crisis_y_trans

figuracin_del_multilateralismo>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SHAMBAUGH, D. L. **China goes global: the partial power**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2013.

SHAN, W. **Normative readings of the belt and road initiative: road to new paradigms**. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, 2018.

SHAREAMERICA. **U.S. initiative strengthens economic growth in the Americas**. **ShareAmerica**, 23 dez. 2019. Disponível em: <https://share.america.gov/u-s-initiative-strengthens-economic-growth-in-the-americas/>. Acesso em: 3 abr. 2023.

SHAREAMERICA. **U.S. invests billions in Latin America**. **ShareAmerica**, 25 nov. 2020. Disponível em: <https://share.america.gov/u-s-invests-billions-in-latin-america/>. Acesso em: 3 abr. 2023.

SIL, R.; KATZENSTEIN, P. J. **Beyond paradigms: analytic eclecticism in the study of world politics**. Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York: Palgrave Macmillan, 2010a.

SIL, R.; KATZENSTEIN, P. J. Analytic Eclecticism in the Study of World Politics: Reconfiguring Problems and Mechanisms across Research Traditions. **Perspectives on Politics**, v. 8, n. 2, p. 411–431, jun. 2010b.

SILVA, A. K. M. DA; FERES, C. P. DA C. Integração de Infraestrutura na América do Sul: o papel geopolítico do projeto do Corredor Rodoviário Bioceânico. **Revista de Geopolítica**, v. 12, n. 1, p. 33–47, 15 jan. 2021.

SILVA, F. P. DA. O Fim da Onda Rosa e o Neogolpismo na América Latina. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, v. 4, n. 2, p. 165–178, 27 dez. 2018.

SILVA, F. R. C. DA et al. ZICOSUL E A PARADIPLOMACIA NAS FRONTEIRAS DA AMÉRICA DO SUL. **Geografia em Questão**, v. 13, n. 2, 1 maio 2020.

SINGER, J. D. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **World Politics**, v. 14, n. 1, p. 77–92, out. 1961.

SKAF, P. A hora e a vez da América do Sul. **Valor Econômico**, 23 abr. 2012.

SMITH, J. **The United States and Latin America: a history of American diplomacy, 1776-2000**. London ; New York: Routledge, 2005.

SÖDERBAUM, F. **Regionalisation and Civil Society: The Case of Southern Africa**. Rochester, NY, 2007. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=2399165>. Acesso em: 18 jun. 2023.

SÖDERBAUM, F.; SHAW, T. M. **Theories of new regionalism: a palgrave macmillan reader.** Place of publication not identified: Palgrave Macmillan, 2014.

SORIMA NETO, J.; MACHADO, A. P. **Governo arrecada R$ 17 bi em leilão; chineses levam usinas mais valiosas**. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/governo-arrecada-17-bi-em-leilao-chineses-levam-usinas-mais-valiosas-18135243>. Acesso em: 8 mar. 2023.

SOUTAR, R. **New China white paper signals a step forward in Latin America**. **Dialogo Chino**, 21 dez. 2016. Disponível em: <https://dialogochino.net/en/trade-investment/8136-new-china-white-paper-signals-a-step-forward-in-latin-america/>. Acesso em: 9 mar. 2023.

SOUZA, L. E. S. DE. **O Brasil e o regionalismo sul-americano: o papel da UNASUL na política externa do governo Rousseff (2011-2016)**. Master's Thesis—Brasília: Universidade de Brasília, 2018.

SOUZA, L. E. S. DE. **O que se perde com o fim do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS)**. **Observatório de Regionalismo**, 2 jul. 2019.

SPEKTOR, M. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. Em: MONTEIRO NETO, A.; CARVALHO, C. X. DE (Eds.). **Política externa, espaço e desenvolvimento**. Desenvolvimento nas ciências sociais : o estado das artes. Brasília: Ipea, 2014. p. 17–58.

SPEKTOR, M. Brazil: Shadows of the Past and Contested Ambitions. Em: HITCHCOCK, W. I.; LEFFLER, M. P.; LEGRO, J. W. (Eds.). **Shaper Nations: Strategies for a Changing World**. [s.l.] Harvard University Press, 2016. p. 17–35.

STEIN, E.; TOMMASI, M. La política de las políticas públicas. **Política y gobierno**, p. 393–416, 2006.

STUENKEL, O. Mourão entra em campo contra os antiglobalistas. **EL PAÍS**, 12 fev. 2019.

STUHLDREHER, A. Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989‑ 1995). **Perfiles Latinoamericanos**, n. 22, p. 79–101, 2003a.

STUHLDREHER, A. Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995). **Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, ISSN 0188-7653, Nº. 22, 2003, pags. 79-101**, v. 10, 1 jun. 2003b.

SUNKEL, O.; INOTAI, A. **Globalism and the New Regionalism: Volume 1**. [s.l.] Palgrave Macmillan UK, 1999.

SURINAM. **THE CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF SURINAME (BULLETIN OF ACTS AND DECREES 1987 NO. 166)**. , 2000. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_sur_const.pdf>.

SVAMPA, M.; SLIPAK, A. M. China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensambles**, n. 3, 10 out. 2015.

TACCONE, J. J. **Entrevista Online con Juan José Taccone, Director del Instituto para la**

Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 1996 hasta febrero de 2005. 27 de Julio de 2021. Duración 34min38s. 27 jul. 2021.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. O Entorno Estratégico Brasileiro na Geopolítica das Grandes Potências: a Crise da Venezuela e seus Impactos para o Brasil. **Artigos Estratégicos**, v. 8, n. 1, jun. 2020.

TELESUR. **ALBA-TCP apunta a fortalecer la integración comercial**. 2022. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/news/alba-tcp-apunta-fortalecer-integracion-comercial--20221011-0013.html>. Acesso em: 20 fev. 2023.

TELESUR. **Medidas coercitivas de EE.UU. contra Venezuela**. 2020. Disponível em: <https://www.telesurtv.net/news/venezuela-cronologia-medidas-sanciones-eeuu-20200213-0004.html>. Acesso em: 31 jul. 2023.

TERRY, O. **U.S. approves $400M of financing for Argentina's road network**. **ShareAmerica**, 8 out. 2019. Disponível em: <https://share.america.gov/u-s-approves-financing-for-argentinas-road-network/>. Acesso em: 3 abr. 2023.

THE WHITE HOUSE. **FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World (B3W) Partnership**. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/12/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-launch-build-back-better-world-b3w-partnership/>. Acesso em: 4 abr. 2023.

THOMPSON, P. **Online Interview with Patrick Thompson, Chief Transport Planning Officer, Ministry of Public Infrastructure of Guyana. June 15th, 2021. Interview's Duration 24min24s.** , jun. 2021.

TOKATLIAN, J. G. Latinoamérica Y El Complejo Integracionista: Un Concepto a Debate. **Desarrollo Económico**, v. 51, n. 204, p. 475–492, 2012.

TOKATLIAN, J. G.; MERKE, F. Instituciones y Actores de la Política Exterior Argentina como Política Pública. Em: ACUÑA, C. (Ed.). **Dilemas del Estado argentina: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

TORO MAUREIRA, S. Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. **Revista de ciencia política (Santiago)**, v. 27, n. 1, p. 23–41, 2007.

TORRES, L. F. T.; GOMES, M. F. DE. M. O Conselho de Defesa Sul-Americano como mecanismo de integração: o papel do governo brasileiro. **Revista de Estudos Internacionais**, v. ST, n. 03, 2012.

UGARTECHE, O.; PAREDES, A. M. **China's Trade and FDI in Latin America | Observatorio Económico Latinoamericano OBELA**. **Observatorio Económico Latinoamericano**, 15 out. 2019. Disponível em: <http://www.obela.org/en-analisis/chinas-trade-and-fdi-in-latin-america>. Acesso em: 15 mar.

2023.

UKRI. **Infrastructure Fund projects**. Disponível em: <https://www.ukri.org/what-we-offer/creating-world-class-research-and-innovation-infrastructure/funded-infrastructure-projects/>. Acesso em: 31 jan. 2023.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Ministério das Relações Exteriores, , 23 maio 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3234-vi-reuniaoordinaria-do-conselho-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-unasul-lima-peru-30-denovembro-de-2012-documentos-aprovados.>. Acesso em: 15 jul. 2018.

URDINEZ, F.; KNOERICH, J.; RIBEIRO, P. F. Don't Cry for me "Argenchina": Unraveling Political Views of China through Legislative Debates in Argentina. **Journal of Chinese Political Science**, v. 23, n. 2, p. 235–256, 1 jun. 2018.

URUGUAY. **Constitución de la República Uruguaya**. Parlamento del Uruguay, , 28 fev. 2013. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>. Acesso em: 8 mar. 2022.

URUGUAY. **COMUNICADO DE PRENSA N.°112/21**. Ministerio de Relaciones Exteriores, , 7 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/documentos/noticias/Comunicado%20de%20prensa%20112-21.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2021.

USA. **Growth in the Americas**. **United States Department of State**, 2019a. Disponível em: <https://www.state.gov/growth-in-the-americas/>. Acesso em: 19 set. 2022.

USA. **América Cresce**. 2022b. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/america-cresce/>. Acesso em: 19 set. 2022.

VADELL, J. A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do Consenso do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, p. 57–79, nov. 2011.

VADELL, J. A.; GIACCAGLIA, C. Brazil's role in Latin America's regionalism: The commitment to a solitary and unilateral international insertion. **Foro internacional**, v. 60, n. 3, p. 1041–1080, 2020.

VALDIVIESO, C. D. **Equador em crise: as dimensões da violência nas manifestações de Outubro**. **Canal Manifesto**, 2019. Disponível em: <https://canalmanifesto.com/2019/12/05/equador-em-crise/>. Acesso em: 4 jul. 2020.

VALDIVIESO, P. Congreso Nacional y política exterior chilena : estado actual y algunas propuestas. **Estudios Internacionales**, v. 157, p. 149–177, 2007.

VAN KLAVEREN, A. El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina. Em: LEGLER, T. F.; SANTA CRUZ, A.; ZAMUDIO GONZÁLEZ, L. (Eds.). **Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global**. Colección CS Ciencias Sociales. México, D.F: Oxford University Press, 2013.

VARGAS, G. P. **Entrevista Online con Gustavo Pozo Vargas, Director General de Telecomunicaciones del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. 18 de Junio de 2021. Duración 27min50s.** , 18 jun. 2021.

VEIGA, P. DA M.; RÍOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. [s.l.] CEPAL, 2007.

VELÁZQUEZ FLORES, R. La relación entre el Ejecutivo y el Congreso en materia de política exterior durante el sexenio de Vicente Fox: ¿Cooperación o conflicto? **Política y gobierno**, v. 15, n. 1, p. 113–158, jan. 2008.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. , 1999. Disponível em: <https://venezuela.justia.com/federales/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

VENTURINI, L. O que foi a Castelo de Areia. E por que a operação voltou à tona agora. **Nexo Jornal**, 2017.

VERDUM, RI. (ED.). **Integração, Usinas Hidrelétricas e impactos socioambientais.** Brasília: INESC, 2007.

VIEIRA POSADA, E. **La formación de espacios regionales en la integración de América Latina**. 1. ed ed. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana : Convenio Andrés Bello, 2008.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. R. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 517–552, jun. 2014.

VILA-NOVA, C. China mira América Latina em seu maior projeto de influência exterior. **Folha de S.Paulo**, 24 mar. 2019.

VIRGA, T. **Integração física e desenvolvimento na América do Sul-transformacoes e prospectivas no Eixo Amazonas**. PhD Thesis—Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2019.

VIVARES, E. The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability, and the Global Insertion of South America. Em: VIVARES, E. (Ed.). **Regionalism, development and the post-commodities boom in South America**. International political economy series. Cham: Palgrave Macmillan, 2018a. p. 1–24.

VIVARES, E. (ED.). **Regionalism, development and the post-commodities boom in South America**. Cham: Palgrave Macmillan, 2018b.

VIVARES, E. Latin America: A challenging prospect for regionalism. **Regions and Cohesion**, v. 11, n. 1, p. 126–139, 1 mar. 2021.

VIVARES, E.; DOLCETTI-MARCOLINI, M. Two regionalisms, two Latin Americas or beyond Latin America? Contributions from a critical and decolonial IPE. **Third World Quarterly**, v. 37, n. 5, p. 866–882, 3 maio 2016.

VIVARES, E.; LOMBARDO, P. T.; CVETICH, K. Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos latinoamericanos. Em: BONILLA SORIA, A.; ÁLVAREZ ECHANDI, I. (Eds.). **Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica**. 1a. ed ed. San José, Costa Rica: FLACSO, 2013.

WARLEIGH-LACK, A. European Union Studies and the New Regionalism. Em: LYNGGAARD, K.; MANNERS, I.; LÖFGREN, K. (Eds.). **Research Methods in European Union Studies**. Palgrave Studies in European Union Politics. London: Palgrave Macmillan UK, 2015. p. 297–308.

WEIFFEN, B. Stress factors and their impact on regionalism. Em: NOLTE, D.; WEIFFEN, B. (Eds.). **Regionalism under stress: Europe and Latin America in comparative perspective**. Global institutions. Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge, 2020. p. 15–33.

WISE, C.; CHING, V. C. Conceptualizing China–Latin America relations in the twenty-first century: the boom, the bust, and the aftermath. **The Pacific Review**, v. 31, n. 5, p. 553–572, 3 set. 2018.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION. **Latin America & Caribbean Product Exports to China US$000 2000 - 2020 | WITS Data**. International Organization. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/StartYear/2000/EndYear/2020/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/CHN/Product/all-groups#>. Acesso em: 8 mar. 2023.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION. **Latin America & Caribbean Product Imports By Country US$000 1989 - 2020 | WITS Data**. International Organization. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/StartYear/1989/EndYear/2020/TradeFlow/Import/Indicator/MPRT-TRD-VL/Partner/BY-COUNTRY/Product/Total#>. Acesso em: 28 mar. 2023a.

WORLD INTEGRATED TRADE SOLUTION. **Latin America & Caribbean Product Exports By Country US$000 1989 - 2020 | WITS Data**. International Organization. Disponível em: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/StartYear/1989/EndYear/2020/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/BY-COUNTRY/Product/Total>. Acesso em: 28 mar. 2023b.

WTO. **WTO - Statistics - Trade and tariff maps**. International Organization. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_maps_e.htm>. Acesso em: 8 mar. 2023.

ZANI BEGOÑA, M. Integración o fragmentación en América del Sur: reflexiones en torno al presidencialismo y al rol de los intereses nacionales. **Boletín Informativo del Grupo de Jóvenes Investigadores**, v. año 2, nº 9, jul. 2020.

ZHANG. **Belt and Road in Latin America: A regional game changer? Atlantic Council**, 9 out. 2019. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/belt-and-road-in-latin-america-a-regional-game-changer/>. Acesso em: 29 abr. 2021.

ZHAO, M. The Belt and Road Initiative and China–US strategic competition. **China International Strategy Review**, v. 3, n. 2, p. 248–260, 1 dez. 2021.

ZICOSUR. **ORÍGENES – ZICOSUR**. Disponível em: <https://zicosur.co/origines/>. Acesso em: 4 abr. 2022.

ZÜRN, M.; CHECKEL, J. T. Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State. International Organization, v. 59, n. 4, p. 1045–1079, out. 2005.

APÊNDICE A – ONLINE INTERVIEW WITH PATRICK THOMPSON

Patric Thompson – Chief Transport Planning Officer, Ministry Of Public Infrastructure Of Guyana. June 15th, 2021. Interview's Duration 24min24s.

Bárbara C. Neves - Having participated as a Guyana's government representative at the South America, infrastructure and Planning Council (COSIPLAN) meetings, which was before that the Regional Infrastructure Integration Initiative (IIRSA), especially from 2012 to 2016, how do you see the COSIPLAN initiative and, from your point of view or from Guyana's point of view, what were the main obstacles and advancements for the infrastructure integration in the subcontinent?

Patrick Thompson - First of all, I want to say that, of course, the plan was, I think, an important meeting point for technical personnel, the representativity from the various governments to come together and to share experiences, to share technology and new advances in their respective countries, and allow other countries to be able to benefit from those technical information and knowhow. It was also the opportunity to be able to pursue projects that were at that time, priority for the various governments that were in place at that time. And so, overall, I think it was a fantastic initiative, because apart from that, you will find that technical people worked a lot, particularly at the level of government, you will find all manner of technical summits and fears and scientific events. Very often you'll find a lot of private sector people represented, you'll find universities and research institutes represented, but not so very often government officials are in the mix, and they need to be in the mix because ultimately they influence policy, they implement policy, and you want them to be involved in these crucial discussions and decision making. So I think it was a fantastic initiative. It didn't yield a lot of good, I would say, we were able to advance the planning of a number of regional integration projects, which even though today, some have not been implemented. I think we, in terms of the way we feel about those projects, and the desire that we have implemented, there only remains a barrier of funding sometimes, a clear path to funding for those large sums of money to implement these projects, but more or less, in terms of acceptance of these projects by the various governments, and the understanding of the benefits of those projects, I think those initiatives were a good place for this common discourse among each other. We had not only technical officials, but very often, on an annual basis, you will also have ministerial meetings and ministerial interventions that lead to, perhaps, the speeding up of some things or just the realization of others.

Bárbara C. Neves - And how was the insertion of such projects within IIRSA/COSIPLAN Portfolio? Did Guyana's government decide which projects would enter? And from the perspective of someone that had participated within those meetings, how did you see the coordination between the South American countries - for example, Brazil and Guyana had common projects, how was that coordination? Was there enough communication and transparency?

Patrick Thompson - So, in terms of coordination, I would say it was good. For example, on the part of Brazil most of the officials representing Brazil were English speakers. As you're aware, Guyana is the only English speaking country within COSIPLAN and so it helped when it came to bilateral projects between Guyana and Brazil, that we had English speakers from Brazil and fluent English speakers. Very often we were represented by technical personnel from within the Ministry Itamaray, which I believe is the name of the Ministry of Foreign Affairs in Brazil. And so, we develop not only work in relationships, but over the years we develop personal relationships and trust so that, you know, if you receive an email asking for a meeting or virtual meeting, or were deciding on a place to meet for physical, in person meeting, there was generally very good coordination. To this day, even though COSIPLAN has not met for several years, I mean if I get an email from my colleagues from Brazil, or vice versa, there is going to be a rapid response because we have developed really good relationships. So the coordination was good and had a lot of enforcement meetings, a lot of virtual meetings as well. All that helped to build relationship with trust and advance the agenda of regional integration by infrastructure

Bárbara C. Neves - Guyana had only 8 projects in the IIRSA/COSIPLAN portfolio from 2000 to 2019, being only 2 of them “Concluded”: 1. Bridge over the River Takutu and 2. The section of the roadway between Linden and Georgetown. What were Guyana's expectations of being part of IIRSA? Which national or regional demands Guyana’s expected to achieve with the regional infrastructure integration?

Patrick Thompson - So let me say this, I believe infrastructure is heavily influenced by the political will to do and to implement a project. And so, IIRSA created and provided sort of the pressure to have that political will to implement the project. And that is often very important because sometimes the project might be important. Sometimes the funding might sort of,

there's a clear path to the funding but if the political will is not there to get the project done it's not going to get done. IIRSA was a space where you had to make commitments, and tried to stand by them or live by them. However, you also need to match that political influence and that political zest, and for that you need the financial ability, either to borrow or to raise capital for these massive infrastructure projects, because all of the IIRSA projects were large projects. Guyana I would say in the early days had to balance funding of integration projects with funding of its own indigenous agenda, which of course is always politically sensitive, and, therefore, it always seems to take priority, but notwithstanding, there is sometimes a clear cut, a win-win between projects that might be seen as to benefit regional integration and projects that, at the same time can also benefit you, nationally. So I believe, in the case of the road between Linden to Lethem, has been long viewed as a project that will be both beneficial nationally as it will be beneficial regionally in an integration sense. And so, the only ingredient that was missing was of course the completion of the technical studies, and then the funding commitment to fund the project. So why did it not happen before 2017? We now have the commitment and the funding available to fund the first part of the road and that project is going to begin later on in this year, 2021. About 125 kilometers of the road between Linden and Mabura Hills will commence construction. So that's the other thing about these regional projects, large projects take time. And so, while you may not have seen the benefit in the first five years, while you were talking, the seed was being sold and the interest was being built. So, finally, like I said, we are seeing the materialization of the road between Guyana and Brazil, which will be built, incrementally, starting in 2021.

Bárbara C. Neves - That's very nice to hear. I didn't know about that. Actually, one of the main projects that is discussed or used as an example of the problems that IIRSA/COSIPLAN faced was the Linden-Lethem road, because of the time that it took to be started. So, just to confirm with you the main problems in that project would be the technical studies and the financial aspects of the project or were there more problems so that project couldn't start before 2020?

Patrick Thompson - Quite frankly, I would say the main problem was the funding, because the technical studies are just a natural progression that leads to implementation. And so, once the funding was secured and then the technical studies began. So that was just a matter of time so it did take us the better part of two years to complete the technical studies. In other words, there's perhaps more than two years, over the last two years and the funding was secure, but

the technical studies have been developed and it took some time. And of course, we've had a pandemic in the last year and a half. Not to mention that would have found a tremendous effect on the schedule as well.

Bárbara C. Neves - Are the funding national, binational, multinational or from any regional bank?

Patrick Thompson - Okay, the funding that we have secured to date is actually a grant from the United Kingdom Infrastructure Fund - they develop a special fund, perhaps about four years ago, to assist some of the CARICOM countries to boost their infrastructure agenda, and they selected a project to benefit from the funding -, and that is going to go in hand with a loan that the government has negotiated from the Caribbean Development Bank. So it's a mix of financial grant and loan financing from the UK CIF - the UK Caribbean Infrastructure Fund, and the Caribbean Development Bank.

Bárbara C. Neves - From the Brazilian diplomatic perspective the connectivity between Brazil and Guyana is very important and strategic. How do Guyana's government see, or how, by your position in the infrastructure ministry, do you see the relationship between Guyana and Brazil within their participation in such regional projects?

Patrick Thompson - So, I cannot give you, per se, a government of Guyana's perspective but certainly I can give you my perspective, having been a representative for a number of years, and to continue to work in government at the moment. Our relationship with Brazil has been somewhere between very good to excellent, I would say, and this is not just because this is being recorded. I'm being very honest. As a matter of fact, Brazil within COSIPLAN, I would want to say, was at that time the main defender of small countries like Guyana or Surinam. We had certain special circumstances, like we are not, you know, Spanish speaking or Portuguese speaking countries. Usually at the meetings the majority were Spanish speakers, even Brazil representatives would either speak Spanish or understand Spanish very well. Of course, I speak Spanish as well, so personally, the meetings were fine for me, but Brazil represented Guyana and Suriname when we were and when we were not there. They were constantly trying to get the rest of the group to understand some special circumstances or unique challenges that we face in this north-eastern corner of the continent. So our

relationship, to answer your question specifically, we're somewhere between very good and excellent, and I think it remains there.

Bárbara C. Neves - One final question about the current situation. We had the dismantling of UNASUR and some political disagreements between some South American countries. What are the expectations of Guyana on behalf of investments for the infrastructure needs of the country. You said that some grants were awarded from the extra regional institutions. What are the perceptions or expectations about the current situation for infrastructure development?

Patrick Thompson - Well, there's been a lot of changes, regionally, and globally within the last five years, I would say, massive changes as I share some of those with you, that affect our local context. So there have been a lot of political changes in governments across South America, and not only change, but you know there have been multiple changes. You've seen all manner of governments come to power, with different agendas, some have more nationalist agenda, while some have some other agenda. That's one thing that of course has an impact because if you have a government, who's more focused on a nationalist agenda, then, initiatives like COSIPLAN, or in this case PROSUR are not really going to be genuine. Yes, they might still be in existence, but in terms of the commitments, financial commitments, and political commitments, they're just going to be enough so that we can continue the discussion and achieve absolutely nothing. So that's one thing that has changed. I think that we have not yet settled or balanced from that position that we were in for several years in the context of COSIPLAN and IIRSA. I must say, there was a higher level of commitment from most countries, you know, Argentina at the forefront, Uruguay, Colombia. I mean, Brazil is at the very top as well. Venezuela was always present and there was a high level of commitment in every meeting, and we would do follow ups. And it was really a good learning experience for me as a young professional, growing through that process. The other thing that has changed in the case of Guyana is that we have become, over the last five years before, I would say, economically prosperous. While we were being viewed as, let's say, a low income country or a highly indebted poor country, some years ago, Guyana is squarely now moving towards a middle income country. Perhaps they're ready, just from the proceeds from the discoveries of oil that were formed offshore back in 2015. With our move to becoming more economically prosperous it means there's going to be fewer opportunities for grants and fewer opportunities for concessionary loans, and so on and that comes with the territory as understood because now you have a greater possibility to use revenues that you're generating internally for your

own development. And of course it is the expectation, and also part of the plan, that a large portion of our proceeds from oil will go to enhance build up and to create a resilient infrastructure network if you like, for Guyana.

Bárbara C. Neves - Just as a complimentary question. In the current scenario where IIRSA has disappeared, we have the regional banks that were part of IIRSA creating a new initiative, which is called ILAT. But I didn't see any projects from Guyana being financed by such an initiative yet. So, how is the perception about the participation of such banks on IIRSA and COSIPLAN? You told me how great the communication between countries was. However, some studies criticize the participation of the regional banks in the IIRSA/COSIPLAN dynamic. What could you say about that?

Patrick Thompson - Okay, so for about 25 years, perhaps starting somewhere in the 1990s, the IDB has taken the lead here in funding our infrastructure projects or national infrastructure projects. I don't know what the number is, perhaps you can find a number on their website, but there were hundreds of millions, perhaps even billions of US dollars projects funded over 25 years. So our emphasis, where infrastructure was concerned for a long time, was focused on the IDB and the CDB, to a lesser extent. And then of course, within the last 10, 15 years, China ExIm Bank came into the picture. And, from a finance ministry perspective, it's all about ease of financing, it's all about the fastest way to get financing, it's all about the fewest conditions that are set. When you compare, let's say China ExIm Bank, which is always prepared to lend you any amount of money for infrastructure, and their conditions - which are generally on the lower side -, versus funding from IDB, World Bank, CAF, and so on - it's 'chalk and cheese', as you would say, they are not to be compared. And so there has become a heavy reliance on these extra regional funding sources, like the China ExIm Bank, India to a certain extent. We have some relationship also with India ExIm Bank, providing funding for some infrastructure projects here. We do have some relationship also with the Asian Development Bank, providing funding and some infrastructure planning projects. And so there are many other sources of funding, and like I said, ease of financing, obviously creates an opportunity for you to accomplish more in a shorter time frame. So, that would be my viewpoint.

APÊNDICE B – ENTREVISTA ONLINE CON RAÚL RODRÍGUEZ MOLINA

Raúl Rodríguez Molina – Senior Transport Specialist no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), desde 2009. 17 de Junho de 2021. Duração 37min34s.

Bárbara C. Neves: [00:00:05:23] Para entender um pouco mais sobre o contexto que você participou nas reuniões da IIRSA, representando como funcionário do BID, você participou mais ou menos de 2010 até 2017 nessa área, certo?

Raúl Rodríguez Molina: [00:00:23:12] Sim, eu entrei no banco em setembro de 2009 e meu trabalho desde o começo foi apoiar a área de infraestrutura do banco, a participação da área de infraestrutura do banco dentro da iniciativa, naquele momento ainda IIRSA. Isso foi nos últimos meses de 2009 e já em 2010 já estava começando aquela transição para o COSIPLAN, porque em 2009 foi criado o COSIPLAN e aí a IIRSA começou a migrar. Acho que demorou ainda um ano, quase dois para entrar como um instrumento técnico do COSIPLAN.

Raúl Rodríguez Molina: [00:03:05:12] [Perguntas sobre minha pesquisa] Entendi, interessante! Eu fico contente de que a IIRSA ainda esteja levantando esse interesse porque para mim voltando a vista para trás, tudo bem que acabou e não conseguiu se perpetuar, mas durante mais de 15 anos a iniciativa funcionou! É possível considerar que a IIRSA foi a iniciativa técnica que mais tempo tem durado na região. Não conheço todas as áreas, mas realmente além dos encontros e encontros políticos que ocorreram durante todo esse período, a IIRSA sobreviveu bastante, e ainda está em suspenso, vamos ver o que acontece.

Bárbara C. Neves: [00:04:03:20] A partir da sua experiência, como funcionava a dinâmica de trabalho dentro do Comitê Coordenador Técnico (CCT)? Como era a relação entre as instituições BID, CAF e FONPLATA, e como era a relação, por exemplo, desse comitê com os países participantes? Já no COSIPLAN houveram diversas críticas em relação à diminuição da participação desses bancos na dinâmica regional ou maior preponderância dos países. Dentro do COSIPLAN houve ainda certa autonomia do CCT ou não?

Raúl Rodríguez Molina: [00:04:44:21] Bom eu farei uma diferenciação. Eu falaria da IIRSA quando era IIRSA. A iniciativa IIRSA que estava dirigida diretamente pelos ministérios

específicos, com uma cúpula de presidentes - teve momentos que uma vez por ano vinham presidentes dos países para a reunião - e então era realmente um instrumento técnico dos países que aterrisavam de alguma forma os alinhamentos políticos, e os alinhamentos políticos não falavam de projetos, falavam de 'vamos tentar planejar de maneira conjunta infraestruturas que seriam as mais adequadas para lograr a integração territorial do nosso continente em primeira instância', uma integração territorial que tinha uma sinergia com o desenvolvimento econômico, com uma série de elementos que vão além da própria infraestrutura. Combinado a diferentes tipos de programas dentro de um planejamento integral, os benefícios são muito maiores, não é só fazer estradas, mas facilitar o passo de fronteira, incorporar mecanismos de facilitação comercial, é algo que depois já tem se incorporado de forma mais mecânica, mas naquele momento os países não conversavam para priorizar quais infraestruturas teriam mais relevância, inclusive do ponto de vista nacional, só porque se conectava dentro de uma rede regional. Então, já comecei a falar demais nesse ponto, mas o que eu queria falar é que eu diferenciaria muito esses dois momentos. Porque quando os presidentes em 2001 resolveram, no Brasil o Cardoso e o chileno Fernando Lagos, acho que eles foram os líderes nesse momento dessa iniciativa, mas obviamente apoiado de forma totalmente unânime por todos os países. Quando eles resolveram a criação da IIRSA, o papel dos bancos foi importantíssimo por dois motivos: primeiro porque era o ator "ônus broker", que a gente fala, era o ator intermediário sem interesse nenhum mas em todos, e que ia gerar essa confiança entre todos os países, porque o Brasil colocando sobre a mesa uma iniciativa com essas características, e liderada pelo Brasil, poderia gerar aquela sensação de que a maior economia da América ia impor uma agenda. Não foi assim de forma nenhuma. E então colocar um braço, como a gente fala, técnico, um braço de apoio técnico destas instituições que têm a representatividade em todos os países foi o que gerou essa confiança. E em segundo lugar os recursos vinham de doações dos três bancos, a gente se organizou para colocar todos os anos em três partes iguais os recursos. E o BID tinha um papel duplo: participava deste CCT e ainda era a secretaria que estava alocada no INTAL na Argentina. E também tem um exercício muito bom de confiança entre os três bancos, porque verdadeiramente nos primeiros momentos o BID de alguma forma liderava o CCT porque era, em primeiro lugar, o Banco maior, com mais capacidade de representatividade entre os países, tínhamos essa institucionalidade do INTAL que podia fazer facilmente esse papel e estavam todos financiando em partes iguais. Nós colocávamos essa confiança para facilitar o diálogo e nós colocávamos os recursos para ninguém ter que se preocupar quem vai pagar a próxima reunião, se vamos ter recurso o ano que vem, então a gente garantia essa sustentabilidade de

um ponto de vista inclusive super administrativo e pragmático, mas é uma realidade. Melhor, não é um gasto muito grande para uma economia de um país, mas quem que faz? Quem vai garantir que isso vai acontecer todos os anos? Talvez, os Bancos do CCT tinham esse papel de memória histórica da iniciativa. Nos primeiros momentos da criação a gente tinha que criar tudo, tinha que criar a carteira de projetos, tinha que criar a metodologia de seleção de projetos. Então aí o nosso papel foi bem ativo, muito ativo. Também tínhamos que criar de alguma forma uma institucionalidade mais ou menos permanente dentro dos países. Quem iam ser os representantes e tentar, no primeiro momento, embora sempre tivesse um ministro que era a principal pessoa da comitiva de cada país, o coordenador nacional, nos primeiros momentos, sempre era um funcionário de carreira de alto nível, uma pessoa que iria permanecer. Então acho que os primeiros cinco anos o papel dos Bancos foi um pouco mais ativo, proativo e sempre tentando criar essas bases para depois, porque a ideia era também os Bancos cada vez voltar um pouco mais para seu papel de apoio e as iniciativas partirem dos pais. Sempre foi assim, só que na primeira instância a gente tinha que apoiar um pouco mais na criação de toda a estrutura. Aí eu acho que até a IIRSA entrar no COSIPLAN foi uma experiência excelente. Pela primeira vez a Argentina sabia o que a Guiana estava planejando em termos de integração. Dava para entender que tinha realmente umas barreiras físicas ainda na região que eram inacreditáveis, tinham um potencial de integração entre duas regiões fronteiriças, por exemplo entre a Bolívia e o Brasil, e simplesmente não dava porque a bitola da Ferrovia não encaixava. Então, acho que ainda não vamos entrar no primeiro projeto, mas só para fechar um pouco a sua primeira pergunta, quando a IIRSA entrou no âmbito do COSIPLAN - que foi um sucesso também - porque a ideia foi a de elevar politicamente essa iniciativa que teve resultados muito bons até agora, só que aí começaram os desencontros entre países, de alguma forma se politizou um pouco mais a iniciativa, coisa que antes era uma politização muito sutil, e depois a IIRSA desceu de categoria, de alguma maneira se tornou ainda mais técnica, não tinha uma representatividade tão potente. Aí o papel dos bancos, de novo, foi muito forte porque nós mantivemos de alguma forma todo esse funcionamento. Mas ao mesmo tempo a relevância dentro dos bancos também caiu um pouco. Nós somos uma cooperativa, somos "demand driven", no sentido de que ainda que a IIRSA já não era tão prioritária para os países, ainda estava na agenda. Todos os anos se renovava esse pedido de apoio. Só que não era já um nível tão presidencial. Ninguém queria sair, mas ninguém queria mudar. Então a agenda começou a ficar um pouco mais em piloto automático e nós sempre mantivemos a maquinaria funcionando. E nesses anos que vários países não apareciam, teve anos que alguns países mudavam a equipe de coordenação nacional e por

algum motivo eles não assistiam às reuniões e enfim. Mas o nosso papel, de alguma forma ou de outra, foi realmente chave, e é uma lição aprendida, sempre ter um "ônus broker" que coloque recursos e que não empodere mais a um país frente a outro é fundamental.

Bárbara C. Neves: [00:13:56:07] A partir da visão que você tinha dentro do BID, e da sua participação nas reuniões no COSIPLAN especificamente, quais foram as principais dificuldades e oportunidades para o avanço dos projetos?

Raúl Rodríguez Molina: [00:14:30:15] Bom, tem vários. A vontade política eu acho que é sempre fundamental. Se dois pais priorizam a um nível suficiente, é impossível parar um projeto, tanto faz, você nem precisa da IIRSA, no nível bilateral você consegue. Isso aqui é uma opinião um pouco mais pessoal. Tem vários projetos que tradicionalmente sempre estiveram na agenda e que não avançaram porque nenhum dos países queria realmente, ou pelo menos um dos pais não tinha um interesse autêntico, genuíno de empurrar esse projeto, mas também ninguém queria tirar esse projeto da agenda, porque de alguma forma se converteram em programas emblemáticos para ambas ou uma das partes. Aí para tentar focar, porque obviamente chegou uma hora que a gente tinha mais de 500 projetos, não pode ter 500 projetos priorizados porque não há recursos suficientes, porque não há capacidade suficiente para implementar todos ao mesmo tempo. Então a gente, inclusive, acho que três vezes tentamos fazer agendas prioritárias. A primeira agenda implementação consensuada, a agenda de integração de projetos, eu não me lembro, API, AP…, teve vários, e sempre foi um pouco a mesma dinâmica de, 'por favor, vamos selecionar programas que estejam já para ser implementados logo, que já tenham pelo menos estudos de viabilidade, de factibilidade, que mostrem que o programa faz sentido'. Se esse estudo já existe, se já há um mecanismo de diálogo entre os países, porque realmente, implementar um programa binacional é sempre muito complexo. Como se financia, quem financia, se existem assimetrias um país deveria pagar mais que outro ou não? Enfim, como se medem essas assimetrias? Então, em primeiro lugar a prioridade política, diálogo binacional e priorização a nível binacional e a nível nacional, e acho que outra barreira muito importante foi a falta de recursos de preparação. Por quê? Quando você, por exemplo, quer fazer um estudo de integração fronteiriça entre dois países, de novo, não é caro, são 500 mil dólares, que não é muito dinheiro para um país. Só que quem faz esse estudo? Um país ou outro? Então aí de novo entra essa questão de quem tem mais interesse, ou vão achar que você está escolhendo o programa que mais interessa pra você. A IIRSA facilitou muito, em primeiro lugar, essa barreira, porque criou esses

mecanismos de diálogo. Desde o banco, particularmente desde o BID, a gente colocou muito recurso de preparação de programas que foi doação diretamente. Ademais dos apoios para as reuniões, etc., a gente tinha fundos de cooperação técnica não reembolsável e financiávamos, por exemplo, vários programas de integração fronteiriça entre Argentina e Chile, que conseguiram priorizar, ordenar e criar um mecanismo de diálogo entre os dois países e foi um sucesso ótimo, só para colocar um exemplo. Então as barreiras são: barreira política, barreira de mecanismo de diálogo e mecanismo de execução do programa e barreira de preparação do programa. Como os programas de integração não estavam tradicionalmente na agenda, quando o ministro da Economia tinha de priorizar um programa de educação versus um programa de integração, o programa de educação você entende perfeitamente quais são os benefícios, se entende o custo e o benefício, faz uma avaliação econômica e consegue, tirando os critérios políticos, com critérios objetivos, você consegue entender se esse programa faz ou não faz sentido. Se você vê uma estrada de integração desde o ponto de vista nacional é provável que não entenda os benefícios sociais. Quando você integra o componente multinacional dentro dessa estrada, de repente esse programa poderia subir na prioridade do governo. Então acho que essas seriam as barreiras principalmente.

Bárbara C. Neves: [00:19:38:08] Você chegou a trabalhar no Brasil representando o BID. Trabalhando para o BID, no âmbito do COSIPLAN, qual era a visão em relação à participação brasileira nesse espaço de integração na infraestrutura?

Raúl Rodríguez Molina: [00:19:59:05] Em primeiro lugar, o Brasil não só é a maior economia da América do Sul, mas também faz fronteira com nove países, apenas dois países que não têm fronteira com o Brasil no continente. Então é difícil o Brasil não ter um papel muito relevante, de alguma forma de um protagonista, porque na maioria dos diálogos tinha que haver um brasileiro, tinha que haver uma pessoa representando o Brasil porque muitos projetos tinham a ver com o Brasil. Eu acho que o Brasil fez um papel muito bom inicial de empurrar essa agenda de uma forma bem generosa. Eu acho que foi assim bem aberto para procurar realmente uma interação que iria beneficiar todos. Obviamente o Brasil iria ser beneficiado, com certeza, mas todos nós íamos ser. Então essa foi, desde o primeiro momento, uma aproximação muito acertada, muito boa para convencer, foi um "soft leadership" da iniciativa muito bom. Nos primeiros anos, de novo, o Brasil foi sempre uma parceria excelente. Quando o Brasil começou a entrar no âmbito do COSIPLAN a participação do Brasil sempre existiu, na maioria das vezes eles sempre estavam, não lembro de muitas

reuniões que o Brasil não aparecesse e a SAIN era quem representava, eles tinham um grupo dentro da SAIN. O secretário da SAIN era o coordenador nacional, se não me engano. E eu lembro de duas presidências do Brasil, e sempre foi uma presença relevante, sempre tiveram uma agenda para empurrar, e, enfim, eu não não vejo se efetivamente o nível de pró-atividade desceu ao longo do tempo, como na maioria dos países, e é também verdade que o Brasil sempre se manteve. Brasil e Argentina, acho que os dois, inclusive quando eles não estavam liderando como presidentes pró-tempore ou vice-presidentes pró-tempore, eles sempre mantiveram essa presença. A Argentina foi muito consistente nas pessoas que participaram e isso foi muito bom. E o Brasil de alguma forma também. Eles mudavam mais porque os ciclos de rotação do pessoal mudavam, mas sempre tinha funcionários, um pouco mais abaixo do coordenador nacional que sempre estavam aí, você sempre sabia com quem podia conversar sobre um projeto do Brasil e eles sempre ajudavam. O bom que tinha o Brasil, assim como a Colômbia, por exemplo, é que tinha uma instituição que não era transporte energia ou outra, tinha um Ministério de Planejamento que fazia esse papel. A IIRSA deveria ter representantes sempre desse tipo de ministérios que conseguem trazer energia, transporte ou qualquer outro setor que está envolvido. Por exemplo, o passo de fronteira tem muitos setores envolvidos, então não adianta só conversar com transporte, tem que conversar com fazenda ou com Casa Civil, e eles faziam muito bem esse papel. O Brasil também tinha representatividade por parte do Itamaraty, particularmente nos últimos anos. Isso também foi interessante. Nem todos os países envolviam tão ativamente as relações diplomáticas, mas porque inicialmente não era essa a ideia. Também aí você vê essa mudança para uma IIRSA mais politizada e menos pragmática como era no início.

Bárbara C. Neves: [00:24:18:19] Alguns dos projetos da IIRSA continuaram acontecendo mesmo depois da última reunião de 2017. Com a paralisação da UNASUL, o que aconteceu com os esforços do BID nesse âmbito? O que você acha que resultou na continuidade desses projetos, mesmo com essa crise no relacionamento entre os países?

Raúl Rodríguez Molina: [00:25:05:16] A carteira teve um bom nível de implementação, acho que quase metade dos programas estavam ou concluídos ou em construção. Então muitas pessoas falam que era uma carteira de "wishing list" e eu não acho que seja uma carteira de "wishing list". Que em 500 projetos a metade vão ser projetos implementados, não é "wishing list". Tem muitos programas que são "wishing list", com certeza. Agora, dentro desses programas, a grande maioria teriam sido implementados. Os que foram implementados sem a

IIRSA, a grande maioria eu acredito que teriam sido implementados, mas de uma forma provavelmente menos efetiva, porque não estariam coordenados e tem uns efeitos colaterais que a gente não consegue medir, mas existe. Quem sabe se a priorização não se adiantou um pouco por causa justamente desse diálogo. Tem muitos programas que também não vão ser feitos e isso já é um sucesso da IIRSA, porque? Porque você estudou, analisou, dialogou e entendeu que não dá, que não tem sentido. Tem vários passos de fronteira entre Argentina e Chile, por exemplo, que sempre foram "wishing list" e depois da fase de estudos deu pra ver que não fazia sentido nesse momento priorizar esse programa ou esse projeto em particular. Então isso já também é um resultado. A carteira não implementada não é um fracasso, é também o resultado. A IIRSA não tinha nenhum incentivo como, por exemplo, a União Europeia tem para implementar programas de integração. A União Europeia paga esse programa, imagina? Um incentivo incrível, excelente. Aqui o incentivo é conseguir programas que façam mais sentido no nível regional que beneficiam todos os países, então você não vai receber recursos ou nenhum empréstimo priorizado por parte dos bancos só porque esteja na carteira. Ainda assim, os bancos tentaram colocar esse tipo de incentivos, mas são um incentivo meio "soft", porque se o país pede um programa, o banco vai financiar, e em geral se cumprir com, obviamente, as políticas e as salvaguardas, etc, vai ser implementado. Então a gente tentou classificar, se o programa já tinha sido pensado pela IIRSA, esse projeto vai ser de integração, embora fosse um projeto nacional. Esse é outro ponto que foi muito importante: conseguir viabilizar programas que são nacionais, exclusivamente nacionais, mas ainda assim tem repercussão internacional. Então o Banco usou essa carteira para falar, por exemplo, nós tínhamos incentivos para programas de integração, então se você mostrava que esse programa já tinha sido aceito pela IIRSA, daí já era um programa de integração, ninguém ia discutir, ninguém ia questionar a relevância regional porque já estava validada nesse âmbito. Então isso ajudou naquele momento. O resto da carteira eu acredito que aqueles programas que fazem sentido vão ser implementados. Sem o COSIPLAN é possível que seja um pouco mais demorado, ou aqueles programas que não fazem sentido vão se manter no diálogo eternamente. Então é difícil responder essa pergunta, porque não tem como medir, porque a IIRSA teve uma influência um pouco "soft" para a implementação dos programas.

Bárbara C. Neves: [00:28:58:03] Sem a institucionalidade fica difícil medir o avanço de fato. Você continua trabalhando no BID. Eu não sei se você tem contato com a criação da Aliança ILAT. Diante do cenário atual, quais são os objetivos do BID em relação a ILAT? Eu vi que

tem algumas obras que eram da carteira da IIRSA e foram continuadas na Aliança ILAT. São poucas mas são algumas. Então quais são os objetivos e expectativas do BID em relação ao ILAT hoje?

Raúl Rodríguez Molina: [00:29:38:20] Faz mais ou menos dois anos que eu já não trabalho mais com integração regional então a minha informação é muito limitada nesse sentido. Eu acompanhei um pouco os diálogos iniciais do ILAT. ILAT eu acho uma iniciativa necessária porque esse é o espaço que os três bancos ocupavam de facilitador de projetos específicos, ainda é demandado e teve países da IIRSA e COSIPLAN que usaram esse espaço e teve países que não, e está tudo bem, cada país resolve como acha melhor sobre a implementação dos programas. Então a ILAT surgiu porque, quando o COSIPLAN foi suspendido, ainda tinha várias linhas de diálogo abertas em referência a programas específicos ou iniciativas específicas e os países ainda estavam perguntando e não queriam perder esse diálogo, queriam manter esse contato com esse país, queriam manter esse apoio técnico e financeiro do Banco. Então, de forma uni ou bilateral continuamos a apoiar determinadas iniciativas, mas aí pensamos, por que não oferecer isso de maneira coordenada com as três instituições? Então essa ideia inicial eu acho que é uma ideia que faz sentido, que vai ter demanda, mas neste momento eu não sei em que estado se encontra a iniciativa, em verdade que não saberia te falar.

Bárbara C. Neves: O que temos visto atualmente é a crescente da presença chinesa nos investimentos em infraestrutura no continente. Existe alguma percepção do BID em relação a isso?

Raúl Rodríguez Molina: Eu não posso falar da percepção do BID porque não faz parte do meu trabalho. Mas eu posso falar da percepção que eu, Raul Rodriguez, tenho, do que eu vejo. O financiamento chines não chegou por causalidade, chegou porque há uma demanda muito grande de financiamento de infraestrutura. O gap de investimento de infraestrutura na região é enorme. Deveríamos estar investindo, pelo menos, 6% do PIB durante um período prolongado, 20 anos, e nesse momento estamos investindo menos da metade desse recurso. Então há uma demanda, que obviamente nesse contexto de pandemia tem mudado, e deveríamos repensar o que está acontecendo com a demanda de infraestrutura nesse momento específico. Antes da pandemia, os chineses chegaram com financiamentos que eram, obviamente, demandados, financiamentos em condições favoráveis, não conheço muitos detalhes, mas obviamente devem ser favoráveis, e com um pacote “all inclusive” – eu trago

financiamento, construo, ajudo a operar – e sem muitas restrições, porque em um financiamento bilateral os países ou aceitam ou não aceitam. Para nós há uma concorrência? Relativamente, porque somos complementares. Em relação aos financiamentos chineses, eu acho que o BID gostaria que aqueles projetos mais complexos, desde o ponto de vista social e ambiental, que tenha um valor agregado muito importante, sejam financiados com o BID, Banco Mundial ou BNDES, que ocorra ônus internacionais com os bancos de desenvolvimento nacionais que já tem um objetivo de desenvolvimento além dos objetivos próprios do Banco. Os financiamentos chineses são financiamentos que não cumprem com esses pontos, e não tem porque, não estou criticando eles, estou falando que são produtos diferentes. Em primeiro lugar, eu não acho que seja concorrência. Em segundo lugar, deveríamos tentar que os financiamentos existentes sejam colocados nas caixas que mais valor aportam e não ver como uma concorrência. Entendo que há outras dimensões políticas, e cada país tem sua dimensão diplomática, mas, para o Banco, além de tudo isso, a China faz parte do BID, é sócio também do Banco.

Bárbara C. Neves: Apenas para complementar uma pergunta anterior, alguns estudos apontam que na transição da IIRSA para o COSIPLAN, o Brasil tentou acabar com a IIRSA. Você percebeu isso na época?

Raúl Rodríguez Molina: Não, não percebi uma atitude de um país em específico contra a iniciativa. Eu percebi uma divisão entre dois blocos que neste momento não tinham como se encontrar e queriam fazer coisas diferentes, tinham uma visão diferente de como deveria ser a integração. Nem isso, porque os problemas pelos quais aí começou a ruptura, não tinham que ver com o funcionamento da iniciativa, tinha a ver que nesse momento esses dois blocos não tinham um diálogo. O sucesso da IIRSA fez subir a IIRSA de nível político, mas ao mesmo tempo isso foi a causa da sua queda, porque se a IIRSA tivesse se mantido como um braço exclusivamente técnico de planejamento, essa politicagem de diplomacia, provavelmente, não sei, mas provavelmente, não tivesse afetado tanto.

APÊNDICE C – ENTREVISTA ONLINE CON JUAN JOSÉ TACCONE

Juan José Taccone – Director del Instituto Para La Integración De América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano De Desarrollo (BID) de 1996 hasta febrero de 2005. 27 de Julio de 2021. Duración 34min38s.

Bárbara C. Neves: [00:00:03:14] Fuiste el director del Instituto INTAL del BID desde 1996 hasta 2005, verdad? Como director del BID INTAL me gustaría saber, desde su perspectiva, cómo fue el proceso de creación de la IIRSA y cuál fue el rol que tuvo el BID INTAL en ese proceso.

Juan José Taccone: [00:00:39:15] Si, correcto. Bueno, en realidad la iniciativa nace del gobierno de Brasil, que estaba en ese momento presidido por Fernando Henrique Cardoso, y fue de alguna manera una impronta que el gobierno brasilero proponía para impulsar la integración en Sudamérica, trascendiendo lo que se había trabajado a inicios de los 90 con el Mercosur y, paralelamente, la Comunidad Andina que seguía avanzando. La idea fue que a través de la infraestructura regional y de la integración de esa infraestructura, se pudiera generar un movimiento a nivel de Sudamérica. Esa iniciativa fue analizada con el entonces presidente del BID, el señor Enrique Iglesias, y ahí nació la idea que el propio Iglesias propuso a su colega de CAF, Enrique García, y después ambos sumaron a Fonplata para que los tres organismos formaran un comité técnico para apoyar esta iniciativa. Previo a la Cumbre Presidencial que marcó el lanzamiento de la iniciativa, hubo un trabajo de consultoría que impulsó el BID, específicamente para generar ideas en torno a este proyecto que presentaba Brasil. Esa contratación generó un documento técnico preparado por una consultora internacional. En base a ese documento técnico, dos técnicos del banco, el señor Jaime Sujoy y yo, hicimos un documento mucho más resumido que la propuesta técnica general que se tituló "Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur". Ese documento, de alguna manera, fue el que se presentó en la Cumbre de Presidentes, para que sirviera de impulso y de base a la creación de la iniciativa regional. Por ello, estuve involucrado como director del Instituto, en lo que fue el seguimiento de la consultoría internacional y posterior a eso, la preparación del documento que se presentó y se aprobó en la Cumbre de Presidentes, en el año 2000.

Bárbara C. Neves: [00:03:19:09] Hice una entrevista con Mauro Marcondes que también estuvo en INTAL y él me habló acerca de un consultor de Booz Allen.

Juan José Taccone: [00:03:33:18] José Barbero es el nombre del consultor que lideró el grupo de la firma Booz Allen & Hamilton, que fueron los consultores internacionales que hicieron ese documento de base.

Bárbara C. Neves: [00:04:00:12] Al inicio está, entonces, como has dicho, el BID, la CAF y el FONPLATA como parte de este comité de asesoría y financiamiento a los proyectos. ¿Cómo se constituyó el CCT y cómo funcionaba esa dinámica de apoyo a los países por parte de esos tres bancos al inicio del proceso?

Juan José Taccone: [00:04:26:12] Lo primero que se hizo fue discutir un poco cómo organizarnos entre los organismos, y cómo esa organización entre los organismos se iba a plasmar después en el apoyo técnico y financiero, eventualmente, a los proyectos. Hubo largas discusiones, te puedes imaginar muchas discusiones de cómo organizar el funcionamiento del comité. Se decidió finalmente constituir lo que tú mencionaste, el CCT, el Comité de Coordinación Técnica conformado por las tres instituciones. El CCT necesitaba una secretaría, un espacio que nucleara toda la información que se recibía de los organismos, de los países, y, a su vez, que sirviera para canalizar toda esa información al resto de los actores de la iniciativa. Conformado el CCT se decidió una estructura para lo que eran los trabajos técnicos de la iniciativa. Esa estructura tuvo dos espacios de gestión adicionales con respecto a la idea original del CCT y su secretaría localizada en el BID INTAL. Uno de ellos era crear un grupo técnico ejecutivo, que llamamos GTE, para cada uno de los ejes de integración y desarrollo que se habían definido en la discusión con los países. Al respecto, el liderazgo en Brasil, lo tenía el Ministerio de Planificación y, tomando en cuenta la experiencia desarrollada por ese ministerio para el Plan Avanza Brasil, se armaron los GTE, uno por cada uno de los ejes de integración y desarrollo. También en la discusión se dijo "Bueno, pero esta infraestructura de energía, transporte y telecomunicaciones, involucra elementos regulatorios, elementos normativos", entonces, paralelamente se propuso también la creación de una serie de procesos sectoriales de integración. Esos procesos sectoriales de integración también tuvieron cada uno de ellos un GTE - Grupo Técnico Ejecutivo. Esos procesos sectoriales incluían la reunión de todos los países de la iniciativa mientras que en el caso de los ejes de integración y desarrollo se incluía en cada GTE a los países alcanzados por el área de

influencia de cada eje de integración y desarrollo. Por lo tanto, no participaban todos los países en todos los GTE de los ejes. En ese marco, el INTAL, como secretaría del CCT, pasó a ser el intermediario entre la comunicación entre los países. Pero, ¿cómo se articularían los organismos para dialogar con los países? ¿cada institución iba a hacerlo por su cuenta para ofrecerle apoyo técnico? ¿o iban a tener que ir siempre las tres instituciones juntas? Obviamente se decidió lo más lógico y lo más factible que era que cada institución generara y se coordinara con las otras a través de las reuniones del CCT, y así evitar duplicaciones de esfuerzo. Por ejemplo, si el BID iba a apoyar en un tema regulatorio del sector energía, era lógico que invitara a las otras dos instituciones, ¿"quieren sumarse"? Si no se querían sumar lo hacía el BID, y lo mismo pasaba con las otras instituciones, donde había una coordinación para, fundamentalmente, tratar de no duplicar esfuerzos y malgastar recursos de asistencia o apoyo técnico. En el tema del financiamiento, las instituciones manejaban independientemente los contactos de programación anual que tienen con los países para los proyectos, proyectos que en algunos casos, por ser de índole claramente binacional, tenían las complejidades de ese tipo de proyectos, de lo cual, podemos hablar más adelante.

Bárbara C. Neves: [00:08:45:07] Una de las cosas que se tienen críticas a partir de los estudios de IIRSA y después del COSIPLAN es la gran importancia que tuvieron estas instituciones frente a la voluntad política de los países. Entonces, me gustaría saber un poco de su opinión en ese sentido, porque al mismo tiempo que veo la importancia de esas instituciones, muchas personas critican y dicen que hubo una limitación de la autonomía nacional porque esas instituciones lideraban el proceso de integración de la infraestructura. Entonces me gustaría saber un poco de esta dinámica a partir de alguien que haya participado internamente en este proceso.

Juan José Taccone: [00:09:47:15] Para iniciar la respuesta, te voy a mencionar una frase que salió publicada, y que la verdad que hoy que tengo 21 años más que los que tenía en ese momento, no puedo impedir la risa que me aún me produce esta frase: “los corredores de IIRSA son las venas por donde corre la sangre del ALCA”. Primero, aprecio mucho la creatividad de la persona que escribió eso porque es admirable. Segundo, la frase mezcla cosas que no tienen nada que ver. Por ejemplo, ¿qué tiene que ver con eso la conexión fronteriza entre Perú y Brasil?, ¿qué tuvo que ver eso con el ALCA que era una iniciativa exclusivamente comercial? Descartada esa irracionalidad creativa, desde el punto de vista del trabajo técnico, no de los acuerdos políticos que hacen los países, es altamente probable que

sin el apoyo de estos organismos, la iniciativa no hubiese avanzado en la forma que lo hizo, respaldando con soporte técnico los acuerdos políticos entre los gobiernos. Precisamente, la iniciativa deja de avanzar por razones políticas, porque llegaron gobiernos que no eran los mismos que originaron la iniciativa. Eso de seguir con una iniciativa que fue creada por el antecesor, fue influida en forma negativa por factores políticos, mientras los estratos técnicos de los gobiernos seguían involucrados en determinadas discusiones para tratar de avanzar. Sin embargo, cuando las propuestas llegaban a los estratos decisorios, pesaban factores de tipo político que limitaban esos avances. Entonces, hay que mirar este tema desde dos ópticas. Pragmáticamente, es habitual que cuando hay iniciativas estatales en cualquier país del mundo, no en América Latina, que involucran distintos sectores y decisiones multidisciplinarias, lo que incluye inversiones, regulaciones, etcétera., los problemas institucionales que se muestran distorsionantes en los gobiernos son problemas de coordinación, tanto a nivel interno como, aún más, entre los gobiernos de distintos países, obviamente. Entonces, el rol que ocupaban estos organismos era tratar de mediar en esa coordinación y nutrir el diálogo con insumos técnicos. Jamás ninguno de estos organismos estará, ni estuvo antes ni está hoy en condiciones de suplantar una decisión soberana. Prueba de ello es precisamente que las cosas que no pasaron en IIRSA, no pasaron por la falta de decisiones soberanas, no porque el BID o la CAF o el FONPLATA dijeran "esto no se hace porque no nos gusta a nosotros". Entonces, cuando este tipo de procesos se entremezcla con temas más ideológicos, de diferencias políticas, etcétera, creo que el rol de organismos que están apoyando técnicamente un proceso liderado por los gobiernos, puede actuar como facilitador para impulsar su avance. El caso de IIRSA es una prueba de que eso funciona. Esa es la realidad. Volviendo a la frase del inicio: "los corredores de IIRSA son las venas por donde corre la sangre del ALCA". Más allá de su carencia de fundamento, después de 21 años, sigue siendo un motivo que no permite parar de reír.

Bárbara C. Neves: [00:13:45:18] Entonces, a partir de su visión, ¿cuáles fueron las principales expectativas al inicio de la creación de IIRSA para la integración regional? ¿Qué se esperaba cuando se creó IIRSA?

Juan José Taccone: [00:14:06:16] La verdad es que un impulso importante y diferenciador de IIRSA que se aplicaba a todos los países en general, aún con alguna obvia excepción pero que mostraba un patrón común, eran las zonas fronterizas. Estas son zonas que están en general fuera de los centros de poder y de decisión a nivel nacional. O son zonas aisladas que

como justamente son fronterizas, han sido dejadas de lado muchas veces por razones de estrategia geopolítica en muchos países. Ante ello, la interconexión física, sin duda, podía cumplir un rol para dinamizar, no sólo la conexión física, sino el desarrollo económico local o regional de esas zonas. Esa era una expectativa real. Asimismo, también había proyectos estratégicos que eran nacionales, pero que de alguna manera contribuían a la dinamización de los intercambios a nivel de la región. En esos casos, la determinación de esa importancia estratégica, era mucho más difícil de sostener, cuando el componente estratégico era evidente para uno de los países involucrados pero no tanto para el otro. En esos casos, empezaron a aparecer los problemas típicos de los proyectos binacionales con más crudeza. No eran problemas nuevos, se conocían desde antes, pero empezaron a aparecer con más crudeza. Por ejemplo, yo soy un país de la costa del Pacífico pero tengo un proyecto que me interesa para llegar al corazón de América del Sur y eventualmente para contar con una salida al Atlántico. Pero ese proyecto que me ofrece una relevante importancia estratégica requiere de inversiones por parte de otros países que me facilitarían el acceso a mi destino final en el Atlántico o sus cercanías. Si para esos países de "tránsito" el proyecto no tiene relevancia estratégica resulta prácticamente imposible que encaren las inversiones requeridas. Por otra parte, el país de la costa del Pacífico, aunque tenga la voluntad y la decisión política de realizar las inversiones necesarias en el territorio de esos otros países de "tránsito", es probable que tenga limitaciones constitucionales para encarar ese tipo de inversiones de envergadura con recursos presupuestarios propios fuera del territorio nacional. Como consecuencia, una iniciativa con estas características sólo podría resultar viable si los dos o tres países involucrados acuerdan un esquema de inversión que la encare desde el ámbito privado, siendo remunerado por el principal gobierno beneficiario, y ofreciendo beneficios tangibles a los países de "tránsito" por permitir el desarrollo de esa inversión. Más allá de este ejemplo, aún en el caso en que los dos o tres países involucrados estuvieran de acuerdo en la importancia estratégica del proyecto para el conjunto, ¿cuál sería la fórmula que se utilizaría para dividir los costos? O sea, ¿cuánto financiaría cada país? La respuesta obvia es que cada país financiaría la inversión física correspondiente a su territorio. Sin embargo, esa lógica de asignación de las inversiones, no necesariamente, y en la mayoría de los casos no es así, coincide con la atribución de los beneficios del proyecto para cada país. Este dilema de falta de coincidencia estratégica entre costos y beneficios nos lleva al mismo dilema que en el ejemplo anterior. Esas son algunas de las preguntas y situaciones que IIRSA puso en la superficie como un gran desafío. Pero la expectativa en general, volviendo al contenido de la pregunta, era que una de los ingredientes centrales de la Iniciativa era dinamizar todas estas zonas aisladas, en general

fronterizas. De ahí que el concepto bien pergeñado por el Ministerio de Planificación de Brasil de los ejes de integración y desarrollo, se orientaba, entre otros objetivos de accesibilidad e interconexión física, a dinamizar productivamente estas zonas. Sin dudas, faltó impulso de decisión política a nivel central en los gobiernos de la región involucrados en los distintos proyectos. O sea, se involucraban inversiones que luego no se terminaban priorizando en las decisiones a nivel central y, por lo tanto, en cuanto a estas zonas, algunas recibieron los apoyos y otras no. Por ejemplo, si yo tengo una expectativa de negocios interesante a nivel de complementación productiva en una zona fronteriza, no sólo importa la inversión física requerida sino también voy a necesitar algunos ajustes de regulaciones vigentes en los ámbitos comercial, migratorio o fitosanitario específicas para ese proyecto. Sin vulnerar los acuerdos vigentes a nivel de los procesos de integración en la región, los países involucrados pueden impulsar para ese caso específico protocolos especiales, del tipo de los acuerdos de alcance parcial vigentes dentro del marco legal de la ALADI, para establecer que en esta zona delimitada por esta conurbación de tantos kilómetros, etcétera, etcétera, se dará acceso especial a tales insumos para que del lado de uno de los países, se pueda procesar y luego comercializar tal producto. O sea arreglos comerciales específicos, especiales, que obviamente nunca estuvieron en la órbita decisoria de las cancillerías, que eran las que tenían, en definitiva, que negociar y tomar la decisión. Eso implicó, además de otros factores de índole macro y microeconómica, una pérdida de impulso al tema de complementación productiva y la eventual transición hacia la integración productiva. Este tema productivo fue muy importante en lo que fueron las expectativas creadas y no verificadas en la mayoría de los casos como parte de IIRSA.

Bárbara C. Neves: [00:19:09:18] Continuando en este tema, desde su experiencia, ¿cuáles fueron las principales dificultades y oportunidades de IIRSA durante su participación?

Juan José Taccone: [00:19:25:17] Las principales oportunidades siguen existiendo hoy, y en mi opinión son dos. Una es la posibilidad de cambiar el concepto de la infraestructura regional, particularmente de transporte, trascendiendo uno estrictamente concentrado en la accesibilidad y la interconexión física. Es decir, 'voy a dar accesibilidad a estas dos zonas a través de este proyecto'. La evolución está representada por transitar hacia un concepto más referido a la interconexión logístico-productiva. O sea, es muy difícil viabilizar, especialmente en zonas aisladas, una inversión en una interconexión física cuando las justificaciones son: “así la gente puede pasar de un lado al otro”. Esa intención a veces de alto contenido social

que es genuino y válido, es muy difícil de trasladar a la decisión estratégica de un ministro de finanzas o ministro de economía que diga: “A eso le ponemos la plata porque la gente va a poder cruzar de un lado al otro y fomentará el tránsito de los vecinos de la zona”. Entonces, se presenta esta idea de trascender hacia el concepto de una interconexión logística-productiva donde, desde el punto de vista logístico se visualicen con claridad los beneficios del tránsito de insumos y producción, generando una interconexión que permita accesos a nuevos mercados de comercialización o centros de producción, o que fomente actividades referidas a la complementación productiva. En definitiva, este es uno de los grandes desafíos que sigue existiendo en la región, y ojalá en algún momento lo podamos superar. El segundo es el tema de esperar, y especialmente en mi caso que trabajé tantos años en el tema integración, que algún día nuestros países se den cuenta que el destino de muchas de las economías de nuestra región no sólo está tierras afuera, sino también tierras adentro. Y no me refiero hacia adentro del país, sino de la región. O sea, si uno observa -posiblemente con excepción del caso de Brasil que es un país mucho más grande, con un complejo industrial mucho, mucho mayor- la mayoría de los otros países de la región ve que los intercambios de insumos o bienes -y más recientemente también de servicios- con un mayor grado de valor agregado, forman parte de ese pequeño espacio del comercio interregional. La mayoría de los países exportamos fundamentalmente materias primas. ¿por qué? Porque tenemos un montón de trabas para exportar otras cosas hacia los mercados donde está la demanda de los países desarrollados. Pero esa es parte de la realidad, nos guste o no nos guste. Lo que nos falta es terminar de ver y de empezar a pensar en términos estratégicos de la región es que hay mercados hacia el interior de América del Sur, fuera de lo que son estrictamente las materias primas, inclusive de materias primas procesadas. Ahí es donde realmente este fenómeno de la integración regional comienza a cumplir una función de apertura económica regional, no sólo en lo comercial, sino más aún en lo productivo. El problema se presenta cuando vemos a la integración prioritaria o exclusivamente, como un tema político. Claro que es un tema político, porque es un tema que involucra a los gobiernos, pero no es exclusivamente político y menos aún ideológico. Es ahí, especialmente cuando se requieren inversiones y decisiones de fondo, donde si los aspectos políticos no se complementan de manera vigorosa y estratégica con aspectos sociales y económicos, nunca se van a materializar las decisiones requeridas. Entonces, me parece que los dos desafíos se resumen un poco en lo expresado. Entender la importancia de esta conectividad como tema logístico, productivo y no solo de accesibilidad o interconexión física. Y la segunda, entender que el destino de nuestros países depende de nuestra región en muchas de las cosas referidas al bienestar económico y social de

nuestra gente, sin abandonar las decisiones o relaciones estratégicas con los Estados Unidos, con China, con los grandes compradores de materia prima mundiales.

Bárbara C. Neves: [00:24:03:10] Una otra pregunta en la cuestión de fronteras. En 2017 yo pude entrevistar a algunas personas de Uruguay, como el señor Pablo Genta, que estuvo en IIRSA, y él me apuntó una cuestión de que había un problema de soberanía en estas regiones fronterizas, que también se presentaba como un problema político en obras binacionales, tanto por los costos como por la cuestión de quién va a controlar estos espacios, por ejemplo, los pasos de frontera, las informaciones, todo. ¿Cuáles otras dificultades, tal vez burocráticas, usted pudo verificar en este periodo? Como por ejemplo, ¿cómo era el intercambio de informaciones entre los países y la secretaría de IIRSA? ¿Cómo se daba eso?

Juan José Taccone: [00:25:38:00] Yo te puedo comentar, sinceramente, de manera seria hasta el año 2005, porque después pasaron muchas cosas en las que no estuve involucrado por mi cambio de funciones en el BID a partir de esa fecha. La problemática de los temas de los pasos de frontera, especialmente, tiene dos áreas diferentes: la infraestructural y la normativa o regulatoria. La primera, vayamos a la más sencilla, que es la parte infraestructural. La parte infraestructural, la Comunidad Andina, la superó en una medida importante pues implementó ya hace muchos años, en varias de las fronteras comunes, una serie de instalaciones que se llaman CEBAF - Centros Binacionales de Atención en Frontera. Qué ocurre en esos casos. Lograron poner a las autoridades de los dos países involucrados, ya sea migratorias, aduaneras y fitosanitarias, que son los tres controles principales, bajo un mismo techo para dinamizar los controles. Eso no tiene ningún tipo de discusión soberana excepto que en este paso de frontera la infraestructura está del lado mío y en el otro paso frontera común está del otro lado, o sea, para de alguna manera encontrarle un equilibrio a estas susceptibilidades soberanas. También existen casos de estas infraestructuras binacionales en el ámbito de los países del MERCOSUR. Por lo cual, existe en la región experiencia para superar los eventuales problemas en materia de infraestructura y equipamiento en los pasos de frontera, evitando la duplicación innecesaria de inversiones en estos rubros. Entonces, en este sentido no hay problema. Los problemas más graves vienen cuando entramos en la parte regulatoria y reglamentaria de estos tres sectores de control: el fitosanitario, el migratorio y el aduanero. La alternativa de una solución similar a la alcanzada con la infraestructura, sólo puede verse a través de una negociación en torno a la armonización de esos tres temas. Yo tengo que tener armonizados por ejemplo los requisitos fitosanitarios entre los países involucrados. Esas son

algunas de las tareas que se buscaron cumplir y no se consiguieron en lo que eran los Grupos Técnicos Ejecutivos de los Procesos Sectoriales de Integración relacionados con el tema fronterizo. Además de lo fitosanitario, en los temas migratorios y aduaneros, los análisis técnicos realizados demuestran claramente las grandes posibilidades de armonización y coordinación posibles en torno a estos tres temas. Sin embargo, por lo menos en el período en que estuve relacionado con estos temas, era claro observar que la impronta burocrática existente se basaba en la utilización de estas áreas de contralor con criterios primordialmente defensivos. Por lo tanto, resultaba evidente que ello sólo podría modificarse cuando la decisión en torno a una armonización o coordinación regulatoria y reglamentaria se tome al más alto nivel posible en lo político. Estos sectores como el migratorio o el aduanero, son burocracias establecidas desde hace muchos años y como en toda burocracia, la innovación es no innovar. A pesar de ello, cambios han ido ocurriendo mediante la dinamización a través del tema tecnológico, por lo cual, algunos controles hoy son más ágiles que antes, y se han simplificado alguno de los trámites que se deben realizar en los tres vectores de contralor. Sin embargo, la compatibilización de estos tres temas es lo que permite contar con la posibilidad de impulsar esquemas de complementación productiva, donde los insumos de esta producción están del lado de un país, pero la planta está en el otro país, y eventualmente se comparten los mecanismos y medios de comercialización. Tengo que permitir que ese Joint Venture entre los empresarios que generan este insumo y los vecinos que llevan a cabo su proceso de agregado de valor cuenten con un régimen especial que viabilice este tipo de estrategias de inversión binacionales. Si no se genera esa compatibilización en esos temas para atender iniciativas específicas, y se trata de universalizar la negociación hacia la armonización o coordinación de todo el entorno fitosanitario, migratorio y aduanero, entonces no pasa nada. ¿Por qué? Porque yo no puedo negociar entre dos países vecinos un acuerdo para que ese insumo pase sin controles sin límites y en todo momento. Más allá de que se puedan universalizar a todo el espectro regulatorio de los tres sectores de contralor algunas normas, la viabilización de los esquemas de complementación productiva, sólo es factible con acuerdos específicos. Las cancillerías no están acostumbradas a ese tipo de negociaciones. Sin una clara decisión política al más alto nivel en los gobiernos de los países involucrados, las cancillerías en general terminan jugando un rol de bloqueo a este tipo de negociaciones, porque entienden que estas normativas generadas para casos o situaciones más específicas, básicamente son una complejidad más, que dificulta las tareas de contralor. Lo cual, tiene su mérito. Pero, lo que hay que evaluar en términos estratégicos para los países involucrados son los costos y los beneficios. ¿Cuáles son los costos incrementales del control? Ello debe contrastarse con los

eventuales beneficios económicos y sociales para los países involucrados. Esas son las dos cosas que en mi opinión han sido difíciles de avanzar en la problemática fronteriza. Podría decir que he observado que el tema fitosanitario ha tenido coordinaciones y acuerdos a nivel multilateral también. Sin embargo, sigue utilizándose como una barrera para-arancelaria, y junto a otros elementos del ámbito migratorio y, particularmente, del aduanero representan de los obstáculos más relevantes para el avance del intercambio comercial entre nuestros países.

Bárbara C. Neves: [00:31:47:10] Le agradezco por sus aportes y por las informaciones que me has dado.

Juan José Taccone: [00:33:41:21] Gracias a tí! El único mensaje final es: Nuestra región va a cambiar el día que nos demos cuenta que si no trabajamos entre nosotros, como dijo José Hernández en el Martín Fierro, “Si entre hermanos se pelean, los devoran los de afuera".

APÊNDICE D – ENTREVISTA ONLINE CON RAFAEL FARROMEQUE

Rafael Farromeque – International Consultant in Transport and Logistics - American Development Bank (IADB) de 2006 hasta 2013, y Especialista Senior de la Vicepresidencia de Infraestructura del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) desde 2013. 29 de junio de 2021. Duración 49min59s.

Bárbara C. Neves: [00:00:02:15] Primeramente me gustaría saber un poco de su trayectoria en el ámbito de la CAF y de su experiencia en el tema de la infraestructura.

Rafael Farromeque: [00:00:27:18] Bueno, yo soy un profesional que tiene 37 años de experiencia, dentro de los cuales podría decir que 20 de ellos están relacionados con los procesos de integración regional, de infraestructura, de integración. Antes de eso, siempre relacionado con transporte, he tenido experiencias en el sector público, sector privado y sector académico. Para los fines de tu entrevista, yo sigo el tema de IIRSA desde su creación, desde el año 2000. Y he representado a mi país en todos los foros de IIRSA. Soy peruano y cuando fuí director nacional de Planificación de Perú, me tocó participar en todo lo que fue la confección y evaluación de la cartera de Integración Regional de América del Sur. En CAF tengo 8 años, los últimos 8 años, y desde que estoy en CAF trabajo también, entre otras cosas, con los temas de Integración regional y la infraestructura, y ahora con la nueva iniciativa que tenemos, que es ILAT.

Bárbara C. Neves: [00:02:47:18] Pensando en su experiencia, en 2014 has presentado a UNCTAD una sección que planteó la cooperación regional como un instrumento, una herramienta clave para el desarrollo de infraestructuras. Me gustaría entonces saber desde su participación en Perú, en IIRSA, cómo se desarrolla este pensamiento acerca de la importancia del desarrollo de la infraestructura para Perú y para América Latina, para la integración regional y en el ámbito de Perú para su propio desarrollo nacional.

Rafael Farromeque: [00:04:36:13] Sí, bueno, hay mucha literatura ya sobre eso. Yo lo que te puedo decir es que recientemente hemos encargado los tres bancos un análisis y un estudio a un consultor que ha hecho un balance en tres escalas: la escala general de lo que ha sido el proceso de integración de infraestructura, integración física en América del Sur; una escala más intermedia de lo que fue la conformación de la cartera de proyectos; y una escala más

específica de lo que ha sido la implantación y resultados. De esos proyectos, en 5 grupos de proyectos que pre seleccionamos, es un informe que todavía no podemos compartir, que vamos a publicar a partir de ILAT, dónde estamos el BID, CAF y FONPLATA, pero no va a tardar mucho en que eso ocurra. Y ahí es donde a partir de ese análisis, visualizamos cuáles fueron las debilidades del proceso, los aciertos y cuáles son nuestros nuevos desafíos de cara a que los bancos que hemos estado involucrados en esto y que hemos decidido, digamos, formar esta alianza por la integración de América Latina y el Caribe - ILAT. Y podamos estructurar una agenda más adecuada a las necesidades de la región, considerando éxitos y fracasos. En principio, entonces, un par de conclusiones de todos estos años es que la integración física vista como pura interconexión de redes, no es suficiente. La integración y la conexión de infraestructura no es integración de infraestructura. En ese sentido, necesitamos un enfoque renovado, que es lo que planteamos nosotros desde CAF que significa un salto evolutivo o un cambio de paradigma de una visión unidimensional basada solo en infraestructura - y entiendo tu pregunta, porque también el foco de tu pregunta está en infraestructura - a una visión multidimensional que englobe, de manera sistémica y simultánea, todos los elementos relacionados con la integración física y la funcionalidad de la infraestructura. Nosotros hoy hablamos de infraestructura física, funcional, digital e infraestructura integral de calidad. Esta es la nueva forma como queremos acometer los proyectos, porque no se trata solo de conectar a los países físicamente, sino de asegurar que más allá de la provisión de infraestructura, es decir el hardware, hay intervenciones también en servicios, en información, digitalización en acuerdos e informatización de aduanas, etcétera, que es el software, y más allá de eso, hay que fortalecer mucho también la parte de gobernanza, que es el orgware. Esta es nuestra visión multidimensional o sistémica de hardware, software y orgware y que apunta no solo a ver la infraestructura como un fin en sí misma, sino como un medio para que la integración de los ámbitos de desarrollo integral, o los territorios que se integran, se asegure también facilitando el desarrollo de otros elementos habilitadores que no solamente es la infraestructura. Hay temas comerciales, hay temas de promoción de empleo, hay temas de análisis de complementariedad productiva, otros procesos que son importantes, que si bien se vislumbraron antiguamente en las ideas originales, en la práctica no fueron tratados en profundidad en el momento de implementar los proyectos. Entonces, ante eso, hoy enfrentamos un nuevo desafío que además tiene que estar basado en claros indicadores de resultados e impacto. O sea que no se vislumbró ni se trabajó antes a través de los procesos metodológicos anteriores. Ahora todo eso tiene una explicación. Los países mismos no quisieron profundizar en muchas cosas y prefirieron encaminarse

rápidamente a la implementación. De los proyectos, porque las poblaciones generalmente demandan la carretera o el puente, y después se ve qué cosa hacer subsecuentemente. Hasta ahí no sé si quieres que profundice en algo más de lo que he dicho.

Bárbara C. Neves: [00:10:30:04] Bueno, en ese sentido, acerca de qué estaba hablando ahora de los países y de sus decisiones y de seguir implementando proyectos, aunque había cosas que hacer antes.

Rafael Farromeque: [00:10:52:15] No antes, sino en simultáneo. Por eso te hablaba de un cambio de paradigma, el paradigma que no se focaliza en infraestructura de manera unidimensional, sino un paradigma multidimensional que engloba intervenciones sistémicas y simultáneas en todos los elementos. De que atañen a la integración física, ¿no?

Bárbara C. Neves: [00:11:25:07] Tuvimos el desmantelamiento de UNASUR, la parálisis de IIRSA y COSIPLAN, pero CAF continuó a aportar inversiones y realizar préstamos a los países de la región. Precisamente en el ámbito de los corredores logísticos de integración y me gustaría saber cuál es la percepción, desde CAF, actualmente - ya que este documento se está a publicar - de las principales oportunidades y dificultades para el desarrollo de la integración física en Sudamérica.

Rafael Farromeque: [00:12:06:20] Si, mirá, en principio lo que se hizo, y el trabajo que se realizó antes de definir ejes de integración y desarrollo es válido. La región necesitaba y necesita mantener una referencia de grandes ejes de integración y desarrollo. Pero son escalas muy grandes para manejar. La cartera de IIRSA es una cartera de quinientos sesenta y tres proyectos, organizada en diez ejes de integración y desarrollo en muchos grupos, creo que son cuarenta y siete grupos de proyectos. Y nosotros lo que creemos es que esa fue una primera ola de apoyo a la integración. Y ahora la idea es apoyar corredores logísticos de integración, en una escala más acotada, una escala que nos permita bajar a la implementación de manera más rápida y atender las problemáticas locales con mayor interés, sin que este interés se diluya en el interés de una integración mucho más amplia del Atlántico al Pacífico, por ejemplo. Entre el Atlántico y el Pacífico en algún eje esa integración hay muchos ámbitos intermedios de desarrollo en los que uno puede focalizarse y hacer ahí intervenciones. Desde esta óptica multidimensional, buscando dinamizar la implementación de proyectos en torno a distintos ejes habilitadores del desarrollo, puede ser el sector de transportes,

telecomunicaciones, energía, desarrollo, ciudades, de logística, del turismo, de la logística urbana. Entonces, nuestra visión es, si bien mantener la visión macro, buscar bajar lo antes posible a la intervención local en ámbitos más acotados que nosotros llamamos y hemos acuñado el término ADI - ámbitos de desarrollo integral. Estos ámbitos de desarrollo integral, cuando establecen relaciones estables y relevantes entre ellos, definen un corredor de integración. Un corredor logístico. Y hoy estamos trabajando con esa referencia, aplicando metodologías de análisis que llamamos la metodología de análisis de corredores logísticos de la integración para poder generar hojas de ruta y programas prioritarios para esos ADI, sea para el corredor, programas troncales o programas muy focalizados en los ámbitos de desarrollo integral. Los ADI, donde pueden haber intervenciones según la vocación productiva del territorio en agroindustria, temas de productividad agrícola, de accesibilidad o si estamos en un territorio exportador vinculado al mar a través de algún puerto, pues mayor productividad en un área portuaria o áreas metropolitanas, o en un paso fronterizo también puede ser un ADI, dependiendo de las características del corredor. Entonces, estamos trabajando bajo ese modelo de paradigma multidimensional e integral, infraestructura física, integración física, funcional, digital, con criterios de calidad para los proyectos con hojas de ruta muy claras para poder llevar a cabo acciones sobre vectores dinamizadores del desarrollo concretos. Nosotros decimos que nuestra metodología tiene cinco atributos clave: agilidad, concreción, impacto, sostenibilidad y participación. La agilidad porque no queremos o no estamos haciendo grandes planes de uno o dos años, que demoran uno o dos años en elaborarse y que luego no se implementan. Sino queremos tener hojas de ruta muy ancladas en lo local para resolver los problemas que tienen esos ámbitos concretos. Al margen de visualizar la vocación funcional y el desarrollo de todo un corredor queremos bajar rápidamente a la base de la problemática local. Y eso lo debemos lograr en cinco o seis meses. Es decir, tener claridad sobre qué vamos a hacer en cinco y seis meses, no esperar tanto tiempo. Concreción, porque si bien nuestras metodologías permiten identificar grandes cantidades de acciones a realizar y de proyectos a implementar. Por ejemplo, 100, 200 proyectos. A nosotros nos interesa priorizar. Es decir, hay cien cosas por hacer y vamos a hacer cinco este año, cinco el próximo año. Y además, esa priorización y el tercer atributo es el impacto, debe estar basada en criterios de impacto. Es decir, cuáles de las acciones van a impactar más o cuáles concomitantemente o de manera combinada va a generar efectos multiplicadores en la productividad desde el sistema de ciudades o de una ciudad específica dentro del corredor. Y la sostenibilidad, que es el otro criterio o atributo que utilizamos. Que tiene que ver con el hecho de que una vez definidas las acciones, pues hay que financiarlas,

hay que estructurarlas, hay que llevar a cabo estas acciones, dotarlas de una gobernanza, dotarlas de todos los recursos que sean necesarios para llevarlas a su realización lo antes posible. Con el concurso del sector público, del sector privado, el sector académico de todos los agentes que corresponda. Por eso el quinto criterio es la participación. Toda priorización, toda la elaboración de un programa prioritario de desarrollo, nosotros le llamamos a eso los PPDs, requiere la participación, la visión pública y no solamente la visión pública de un sector, sino la visión pública transversal, y estos programas prioritarios de desarrollo también son un modelo en el que identificamos algún proyecto tractor o motor del desarrollo y a eso se le complementa con acciones sistémicas o proyectos complementarios. Por ejemplo, si hay un puente, tiene que haber un acceso al puente, o un centro de aduana, o una zona de actividad logística, o si las ciudades que se vinculan no tienen la vialidad o la pavimentación de sus calles, no tiene saneamiento, no tiene comunicaciones, o no tienes una política para atraer al turismo, todo eso hay que verlo en simultáneo. Por eso te hablaba del paradigma multidimensional, sistémico y simultáneo. Y lo otro que tienen los programas prioritarios de desarrollo son las actuaciones sistémicas a nivel de institucionalidad, regulación, cambios normativos, tecnología, asesorías especializadas, cambio climático, equidad de género, es decir, todas las otras variables que deben acompañar un proyecto.

Bárbara C. Neves: [00:20:32:05] Perfecto. Pienso que todo este desarrollo y estas acciones por parte de CAF, principalmente, responden a demandas existentes en los países. Cuáles son las principales demandas que estos países están presentando a CAF para hacer estos proyectos? Me has apuntado las acciones de CAF, pero cuáles son las principales dificultades identificadas por parte de CAF para que esos proyectos existan?

Rafael Farromeque: [00:21:19:12] Si, a veces los países no se dan cuenta de los problemas que tienen. Nosotros, como instituciones multilaterales, tratamos de apoyarlos en procesos de reflexión estratégica sobre qué es lo que creemos debe hacerse. Y te digo que no se dan cuenta de los problemas que tienen, porque son muy obvios los problemas. Es decir, los países hacen muy buenos planes, sea de desarrollo territorial o por ejemplo, un plan sectorial de transporte, telecomunicaciones, energía, pero no se dan cuenta de que el problema que hay es la implementación de los planes. O sea, pasar de la planificación a la realización es el problema que tienen los países y a veces no se reconoce. Y entonces es ahí donde nosotros, lo que les ofrecemos es hacer unos análisis basados en los planes que puedan existir y en las prioridades que tengan, hacer unos análisis de ciclo más corto, de toma de decisiones más

rápida para pasar a la implementación de los proyectos con nuestro apoyo, obviamente. Y esa es la base de nuestra concepción metodológica o enfoque renovado, que está basado en ese problema que los países tienen, pero que no necesariamente son traducidos en demandas concretas, ningún país viene y dice 'soy malo implementando, soy malo para pasar de la reflexión a la acción'. Los países normalmente tienen muy buenos planes, muy buenas reflexiones estratégicas, pero luego en la práctica hay todos unos problemas, digamos estructurales, de capacidades, también de gestión para poder implementar proyectos de desarrollo y específicamente en integración, gente dedicada a estos asuntos, más allá de la diplomacia, es decir, más allá de la integración vista como un acuerdo de voluntades entre países y una convergencia de intenciones y una convergencia de regulaciones, medidas, etcétera. En conjunto con un acuerdo tienes que dar el salto hacia la realización de proyectos que sean la solución de problemas de la gente, es decir, a los ciudadanos no se les resuelve los problemas con buenas intenciones o con buenas declaraciones en la prensa, no? Se les resuelve el problema con el suministro de un servicio de infraestructura y de los servicios asociados. Entonces no hay un inventario, digamos, de la demanda de los países en el sentido de que todos coincidan cuál es la problemática, porque cuando se hace eso depende del interlocutor que encuentres. Y considerando que la integración es multidimensional, se puede caer en una discusión político, histórica, comercial, cultural, desde la perspectiva social. Y creo que lo que la región necesita es una visión pragmática de la integración, orientada a la implantación de proyectos, de buenos proyectos! Ese es otro capítulo que hay que considerar, proyectos de calidad. Y para eso nosotros estamos apoyando a los países también con recursos que les permitan no solo agilizar la implementación de los proyectos de integración, sino también de mejorar la calidad de los mismos, para que los proyectos sean estudiados desde todas las dimensiones, no sólo desde la dimensión pura de la infraestructura y del estudio de ingeniería, sino también los aspectos de cambio climático, de generación de empleo, de resiliencia, de equidad de género, de implantación de nuevas tecnologías e innovación, de infraestructura para la productividad. En fin, todo eso trasciende el proyecto y nos hace ir al nivel de programa, que es el que te mencionaba el programa prioritario de desarrollo, que es un proyecto, más los proyectos complementarios, más actuaciones sistémicas. Esa es la forma como estamos aproximándonos a los países sin que ellos incluso conozcan esto. Eso resulta de una reflexión y conceptualización propia de CAF. Basada en la investigación, hemos hecho un paseo por todas las iniciativas que hay de integración en Norteamérica, en Europa, en Asia, en Oceanía y en África, y de todo eso hemos creado una conceptualización propia respecto a lo que necesita nuestra región, porque no es no es tan fácil como copiar lo que hizo otra

región y traerlo aquí. Porque hay modelos muy interesantes que luego, en la práctica no nos benefician en absoluto.

Rafael Farromeque: [00:27:18:08] Ahora yo quisiera saber cuál es tu investigación, hacia dónde estás apuntando tú.

Bárbara C. Neves: [00:27:24:00] Mi tema es la infraestructura regional de Sudamérica frente al contexto de crisis y el crecimiento de inversiones chinas en América Latina. Entonces lo que busco aportar es comprender cómo las instituciones, los procesos regionales responden a contextos de crisis. Qué pasa con estos proyectos, sea institucionalmente, como también por parte de cada país. Entonces mi proyecto busca responder qué pasa con estas instituciones, y cuál es el efecto de la crisis en este tema. Visto que el tema de la infraestructura es esencial para el desarrollo de los países latinoamericanos.

Rafael Farromeque: [00:28:22:12] Bueno, a nosotros nos ha afectado mucho la crisis de Unasur, ¿no? El hecho de que Unasur prácticamente está paralizada, no desactivada, pero paralizada, de alguna manera paralizó lo que era el COSIPLAN, que era el Consejo de planificación de infraestructura, y digamos, perdimos la interlocución, como Bancos, con todos los países al mismo tiempo. Y eso nos llevó a un acuerdo entre los bancos. Es decir, bueno, la institucionalidad para los temas de integración física atraviesa una crisis, pero nosotros somos organismos multilaterales, nuestros mandantes siguen siendo nuestros gobiernos y tenemos mucho que aportar a la integración. Es decir, busquemos darle continuidad y preservar los principios esenciales de la integración de la infraestructura, y lancemos esta nueva iniciativa que hemos denominado ILAT, y es más, ampliemos también de una vez a integrar Mesoamérica y el Caribe. No solamente ver lo que Unasur y COSIPLAN veían, que era la región de América del Sur, sino ahora nuestro alcance, digamos, va más allá de América del Sur, hacia Centroamérica y el Caribe. Y estamos muy dispuestos a apoyar todas las iniciativas de integración que tengan los países, hasta que exista o se recomponga alguna institucionalidad que tenga legitimidad, y por qué no, una institucionalidad que pueda impulsar la integración física de toda la América Latina y el Caribe.

Bárbara C. Neves: [00:30:31:17] Has apuntado esta visión de integración por parte de CAF, presente en todos los estudios que se hicieron, etc. ¿Cuál es la visión de integración que tiene

CAF? ¿Qué sería la integración? ¿Dónde se quiere llegar? En este ámbito no sólo infraestructura, sino en otros sentidos. No sé si se puede hablar acerca de eso.

Rafael Farromeque: [00:31:14:23] Sí, mira. CAF, en su mandato constitutivo, o sea, el Acta Fundacional de CAF del año mil novecientos setenta. Le manda a la institución trabajar por la integración regional y el desarrollo sostenible. Así de simple es CAF. Debe trabajar por la integración regional y el desarrollo sostenible. Y ese mandato constitutivo es de donde se derivan la organización, la acción de CAF y todo esto. Hasta la fecha CAF ha financiado 86 proyectos de infraestructura de integración regional, y en total son treinta y dos mil millones de dólares de inversión, dentro de lo cual CAF ha financiado de manera directa el 37 por ciento de esa inversión. CAF tiene varias publicaciones sobre los temas de integración. Tenemos publicaciones relacionadas con los temas de integración, no solo física, sino también social y ambiental. No sé si has tenido oportunidad de revisar alguna de las publicaciones de CAF. Sectorialmente, también hemos trabajado a nivel integral análisis de ferrocarriles, de puertos, de Vialidad, de Aeropuertos, etc. CAF es la única institución que produjo un mapa logístico de América Latina y el perfil logístico de América Latina. No hay ninguna otra publicación similar y tenemos programas para cada uno de los desafíos de la integración. Ahora, cuando tú me preguntas ¿qué es la integración? Bueno, no te puedo dar una definición de integración oficial o una definición que oficialmente sea reconocida por CAF. Lo que te puedo decir es que la integración es multidimensional, es compleja. Puedes hablar de integración cultural, integración física, integración financiera, integración comercial. Puedes hablar de integración aduanera, puedes hablar de integración económica. Entonces, quien se aventure a hacer una definición de lo que es integración, creo que corre el riesgo de quedar corto, de no dar una definición lo suficientemente buena. Y la pregunta ahí es ¿por qué se habla de integración? Se habla de integración ¿por qué estamos desintegrados o por qué estamos divididos? ¿Por qué se habla de integración? Yo creo que al margen de las discusiones teóricas, políticas o académicas sobre el tema de integración, lo que CAF ha hecho es traducir ese desafío de trabajar por la integración regional en programas concretos de apoyo a los países en temas de integración. Y ahí tenemos nuestro programa de corredores logísticos de integración. Nuestro programa de gestión integral de fronteras, nuestro programa de ciudades con futuro, nuestros programas de inclusión financiera. Tenemos programas de apoyo a pequeñas y medianas empresas. Y las multilaterales no trabajamos sólo la integración vista como integración entre países, porque dentro de los países hay territorios no integrados y hay espacios productivos no integrados. Entonces la integración no es un concepto que deba

considerar mínimo dos países. Para nosotros la integración, si bien reconoce eso de la integración regional, podemos trabajar en una escala interna dentro de un país, en un corredor de integración que es parte de un eje de integración y desarrollo mayor a nivel regional. Lo que te decía trabajar en ámbitos más concretos, pero la integración en CAF es un tema que ha sido, es y será de altísima relevancia. No hay cómo no trabajar por la integración, porque es parte de nuestro mandato constitutivo. Entonces sí quieres resumir qué cosa es la integración para CAF, es eso, es algo de altísima relevancia, multidimensional, complejo y que tiene que ser, trabajado de manera programática, no solamente a nivel de proyectos aislados, sino de manera programática. Y eso nos lleva a participar en todas las iniciativas que hay en la región. Apoyamos a la Alianza del Pacífico, a Prosur, apoyamos en su momento a Unasur, apoyamos al SELA, apoyamos a ALADI. Tenemos relación con todos los foros de integración, a la Comunidad Andina la apoyamos muchísimo, a Mercosur, con cooperaciones técnicas y con proyectos concretos.

Bárbara C. Neves: [00:37:33:07] En este ámbito de cooperación técnica para las instituciones regionales, los bloques regionales de América del Sur, has mencionado que la parálisis de Unasur ha impactado estos avances. Me gustaría saber si hay otro espacio regional institucional, actualmente, en que se pueda avanzar la integración regional. No tenemos más Unasur, pero en estos otros como Prosur, Alianza del Pacífico, CAN, se tiene espacios propositivos para avanzar en estas agendas?

Rafael Farromeque: [00:38:18:03] Sí, de hecho, nosotros cooperamos con la Alianza del Pacífico, con proyectos concretos, estudios y análisis concretos de integración, sea integración aduanera o integración logística. Con la Comunidad Andina de Naciones, la CAN, en temas de integración digital, de integración aduanera. O sea, si no está Unasur, hay otros foros que tienen, digamos, una agenda que apoyamos de una u otra manera, ¿no?

Bárbara C. Neves: [00:39:01:19] Acerca de ILAT, cuáles son los objetivos y expectativas de CAF en su participación dentro de ILAT, además de mantener los esfuerzos existentes desde IIRSA y COSIPLAN. Cuáles serían los principales objetivos y expectativas por parte de CAF en ese sentido?

Rafael Farromeque: [00:39:25:15] Nosotros estamos trabajando en base a tres grandes ejes en ILAT. Uno es el eje de proyectos de integración. De ahí nuestra expectativa es apoyar los

proyectos de integración a lo largo de todo su ciclo de vida, desde la conceptualización, perfil, prefactibilidad, factibilidad, implementación, operación, mantenimiento, y apoyar no solo la implementación, sino la generación de beneficios a partir de proyectos de integración. Para eso nuestra expectativa es llegar a crear y hacer madurar un instrumento estructurado de acompañamiento a todos los proyectos de integración que podamos ofrecer a los países. Y eso lo estamos trabajando en ILAT. Un segundo eje es el eje de conocimiento e innovación tecnológica, relacionado con la integración, donde desde CAF, el BID, y FONPLATA, los que integramos hoy ILAT, podamos producir investigación, análisis actuales sobre los desafíos de la integración y atender necesidades de análisis e investigación muy concretas y poder - y ahí nuestra expectativa es que cada año podamos publicar, anualmente, un análisis de cuál es el estado del arte de la integración regional en América del Sur y cuáles son los avances y aplicaciones prácticas que hay respecto a cualquier metodología o cualquier acompañamiento y apoyo que podamos dar a los países. Un tercer eje es el eje de iniciativas de integración, donde, al margen de lo que los bancos y en este caso CAF, BID y FONPLATA, creamos que se debe hacer como resultado de nuestro análisis e investigación. Si los países tienen alguna iniciativa o necesidad concreta, pues apoyarlos a llevar a cabo esa iniciativa. Por ejemplo, Argentina y Chile tienen acuerdos para su integración fronteriza. Nosotros apoyamos esos acuerdos y la implementación de esos acuerdos. Los países de Mercosur tienen acuerdos para la implementación de un corredor de integración vial entre el Atlántico y el Pacífico, entre Brasil y el norte de Chile. Bueno, nosotros vamos apoyando de una u otra manera esos acuerdos y la implantación de los mismos y la ejecución de los proyectos que estén dentro de estos acuerdos. Apoyamos con fondos de cooperación técnica, apoyamos con financiamiento también de proyectos. Esos son los grandes tres ejes de ILAT y nuestra expectativa en esto de las iniciativas de integración, pues es que se puedan llevar a cabo de la manera más rápida, de manera sostenible, velando por que todas las intervenciones estén basadas en principios de calidad. Y de sostenibilidad. Y bueno, lo mismo si hay una iniciativa, como te dije antes, de CAN, de Alianza del Pacífico, pues también estamos listos para apoyarlas. Es decir, si no hay una institucionalidad regional, estable y permanente para canalizar el apoyo que CAF brinda a la integración, de alguna u otra manera vamos a encontrar como viabilizar el apoyo a la integración, porque es nuestro ADN, es nuestro mandato constitutivo.

Bárbara C. Neves: [00:43:48:09] Una última pregunta, acerca de las inversiones chinas, ¿hay algún tipo de percepción dentro de CAF de estos aportes? No sé si China es uno de los socios de CAF pues en BID sí hay inversiones chinas. Y otra pregunta, no hay una institucionalidad

permanente, entonces CAF busca siempre una manera de apoyar la integración. Y los cambios políticos, aunque el tema sea técnico, ¿cuánto puede afectar a estos procesos?

Rafael Farromeque: [00:44:42:06] Sí, a veces lo que ocurre con los cambios políticos son los cambios de prioridades. Puede ser que la prioridad sea la implementación de otro proyecto. Lo importante es analizar y validar el impacto de esas intervenciones o esas nuevas prioridades. Y entonces ahí nosotros ayudamos a los países a decidir también por los proyectos que tienen más alto impacto, es decir, un político si sabe que va a generar mayor impacto, un proyecto, no lo va a descartar. Lo puede descartar por razones políticas, obviamente, pero debe sustituirlo por otro proyecto de igual o mayor impacto. A veces la prioridad puede ir a privilegiar otro territorio u otro sector dentro del país. Pero por qué hay tanto para hacer que a veces si la prioridad va en un sentido y después cambia a otro sentido, esa otra prioridad también tiene sus justificaciones, no? Lo que sí no hacemos es apoyar proyectos que no tienen ningún sentido, no pasan por los procesos de evaluación, no califican. Y todos los proyectos obviamente son siempre evaluados. Ahora, respecto a China, China no es miembro de CAF, no es un país accionista de CAF. Pero CAF tiene varias alianzas y agendas de trabajo con el Asia en general, no sólo con China, con otras agencias de cooperación de Corea, de Singapur, de China, y tiene una magnífica relación. La región necesita tanta inversión que es importante canalizar hacia la región inversiones de todos los que puedan estar interesados en apoyarnos, incluido China. Y lo importante es que tengamos carteras de proyectos para mostrar a los inversionistas que vienen de otras regiones. Carteras de proyecto calificadas, es decir, que se califiquen bajo principios de calidad. Los principios del G20 de calidad en proyectos de infraestructura son los que nosotros estamos aplicando para poder analizar nuestras carteras de proyectos a implementar o exigirles a los países que puedan cumplir con esos criterios. CAF empezó a promover un fondo de infraestructura regional. La arquitectura de este fondo de infraestructura regional que financia proyectos de integración y proyectos de digitalización. Está en conversaciones con el Banco Europeo de Inversiones. Hay un memorando de entendimiento con ellos para ver la posibilidad de atraer fondos de los países desarrollados, de modo que luego este fondo administrado por CAF, pueda canalizar los recursos hacia proyectos de integración y de digitalización calificados bajo criterios de calidad. Entonces ahí pueden venir los recursos de China también. Pero, no hay, digamos, ningún impedimento para trabajar con China. De hecho, cofinanciamos algunos proyectos con el nuevo banco, el New Development Bank en el que está China, cofinanciamos algunos proyectos con ellos.

APÊNDICE E – ENTREVISTA ESCRITA CON GILBERTO BUENAÑO

Gilberto Buenaño – Viceministro de Planificación y Desarrollo Regional del Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela de 2001 hasta 2004 y Asesor del Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela desde 2005 . 18 de agosto de 2021.

Introducción

La participación de Venezuela en la iniciativa IIRSA se realiza con pleno respaldo del Gobierno de la Nación que bajo la Presidencia de Hugo Chavez se proponía, entre otros objetivos estratégicos, en lo internacional promover un mundo multipolar y en lo territorial promover el desarrollo integral (no solo de la infraestructura física sino de las poblaciones, con especial cuidado en lo ambiental). Es por ello que, en principio, la iniciativa IIRSA se percibió como un escenario propicio para promover la integración latinoamericana que para Venezuela significa unir los pueblos a través de los medios posibles propiciando una nueva geopolítica internacional (una idea que permitiría esto es la unión interoceánica Pacifico-Atlántico). Con este espíritu nos fue encomendada la misión de participar en las reuniones de IIRSA, misión que compartimos varios viceministros tanto de planificación y desarrollo como de infraestructura de Venezuela y personal de apoyo de la cancillería.

Habiendo participado, como representante del gobierno venezolano en las reuniones de IIRSA entre 2001 y 2005, y como parte del Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela, como usted ve la iniciativa de IIRSA? Cuáles fueron, desde su punto de vista, los principales logros y dificultades de la iniciativa en ese periodo?

Al inicio de mi participación en el IIRSA en el año 2001 me correspondió representar una posición algo diferente a lo que la mayoría de los representantes de los otros Estados de la Iniciativa IIRSA expresaban en las reuniones. En ese momento solo Venezuela expresaba su rechazo a lo que en términos generales se conoció como el “Consenso de Washington” y que había sido el fundamento para los “programas de ajuste” de las economías de la región y el establecimiento de políticas económicas neoliberales. La privatización de los servicios públicos fue el aspecto más discutido por Venezuela en los inicios de su participación en IIRSA. No obstante, a pesar de las diferencias, la posición Venezolana siempre apostó a contribuir con la posibilidad de la integración suramericana que se expresaban en los documentos oficiales de IIRSA. A medida que avanzaron las reuniones, los representantes de

varios países comenzaron a cambiar, según cambiaban los gobiernos, y se fue experimentando una mayor apertura hacia otras maneras de implementar la iniciativa, que ya no descansaba solamente en los planteamientos del Consenso de Washington. En el año 2003 suceden cambios importantes en Argentina y Brasil y posteriormente en Bolivia en 2006 y en Ecuador en 2007.

La iniciativa IIRSA se percibió, tal como se ha señalado, como una oportunidad de integración, pero tenía dos cuestionamientos fundamentales: Por una parte, se fundamentaba en grandes proyectos de infraestructura, con la posibilidad de generar impactos ambientales negativos y con poca consideración en lo social, sobre todo por las poblaciones que serían directamente afectadas; por otra parte, el control de la dirección de los procesos y las principales decisiones descansaban en los bancos (BID, CAF y FONPLATA) que determinaban, en gran medida qué hacer y cómo hacerlo. Se notaba que muchas de las decisiones se orientaban a colocar préstamos para que los países contrataran grandes obras a grandes empresas de infraestructura. Inclusive, al inicio sobretodo, se intentó establecer el formato de privatización y de concesiones como modalidad para la operación de los proyectos de vialidad terrestre, hidrovías, puertos, etc., como se ha señalado, sin que aparecieran claramente las consideraciones ambientales ni el tratamiento a las poblaciones que serían impactadas, por ejemplo, en pasos fronterizos, en sus empleos por la aparición de nuevas actividades. Se daba mayor importancia a la "libre" circulación de mercancías y a la liberación de impuestos de importación y exportación, que a las poblaciones que serían afectadas y al ambiente que sería impactado negativamente.

Con respecto al papel de dirección de los bancos, imponiendo criterios sobre las consideraciones de los países y privilegiando aspectos económico-financieros de los proyectos sin considerar los socio ambientales, fue algo que Venezuela presentó como aspecto a considerar en las diferentes reuniones, pero que en definitiva no formó parte importante de la agenda de discusiones. Conviene señalar que importantes académicos y miembros de organizaciones sociales y ambientales de varios países manifestaron sus preocupaciones con respecto a los efectos negativos que la iniciativa podría causar, los cuales tampoco eran considerados en la agenda IIRSA.

Sin embargo, rápidamente los países fueron presentando importantes proyectos y se llegó a contar con una robusta cartera de proyectos, muchos de los cuales, desde el punto de vista físico, contribuían con la iniciativa de la integración suramericana y se logró compartir una visión de región suramericana que luego se comparte en la creación de UNASUR. Como es lógico de suponer, pero que no es parte del alcance de esta investigación, los intereses

contrarios a la creación de esta unidad suramericana, siempre estuvieron conspirando y, hoy, veinte años después, todavía la unión sigue siendo un proyecto.

Cuáles eran las expectativas y demandas internas que Venezuela tenía al inicio de los años 2000 que buscó suprimir a través de la integración de la infraestructura regional?

El plan del gobierno presentado en 1998 con el que el Presidente Chavez llegó al gobierno, se proponía la integración territorial de Venezuela que presentaba un desequilibrio entre el norte/centro del país en donde se concentraba más del 60% de la población, en escasa porción del territorio con limitaciones de agua potable; y el resto del país, que cuenta con más del 80% del territorio con poca densidad poblacional y abundancia de recursos como agua y tierra arable. Al respecto se propusieron tres ejes de integración: a) Eje Orinoco-Apure que integra el país de este a oeste mediante una hidrovía que va desde el límite con Colombia hasta el océano Atlántico conectando el río Apure y el río Orinoco; b) Eje Santa Elena de Uairen-Margarita que conecta el país en la parte oriental desde el límite con Brasil hasta la isla de Margarita que permite el acceso del norte de Brasil al Mar Caribe y c) Eje Tachira-Zulia que conecta en el occidente desde la frontera con Colombia hasta el mar Caribe.

Estos tres ejes de desarrollo contaban con sus respectivos planes y estudios y fueron presentados ante IIRSA en las primeras reuniones. De estas propuestas, la que más interés despertó fue el eje Orinoco-Apure que coincidía con propuestas de Colombia, en el mismo sentido y que permitiría la consolidación de un eje interoceánico Pacifico-Atlántico. Igualmente se presentó una idea de proyecto destinada a integrar una hidrovía para unir el Amazonas con el Orinoco. Esta propuesta también había sido estudiada pero requería un consenso mínimo entre Brasil, Colombia y Venezuela. Igualmente se propuso una conexión para integrar a Suriname (Brasil también presentó similar propuesta). A lo largo del desarrollo de las reuniones se fueron presentando otras propuestas de menor importancia comparadas con el objetivo estratégico de integración latinoamericana. En ese momento desde Venezuela se impulsaba la creación de integración energética y comunicacional, surgió PETROCARIBE y TELESUR, pero estas iniciativas destinadas a reforzar la soberanía y la cultura latinoamericana, que facilitaran su integración,contaron con muy poco interés de los bancos y de la mayoría de los países.

Durante el periodo que has participado, ¿cómo viste la coordinación entre los países sudamericanos dentro de la iniciativa? y entre los países y los bancos de desarrollos involucrados? ¿Cómo se daba este diálogo?

Sobre el papel de los agentes multilaterales y su papel en el desarrollo de los países se ha escrito mucho en cuanto a los aspectos que se consideran positivos y los que se consideran negativos. Venezuela participó de la iniciativa IIRSA basado en los aspectos positivos de una iniciativa de integración, pero estaba también considerando que se podía producir efectos negativos. Uno de esos aspectos negativos se refiere a la deuda externa. En ese momento, año 2001, Venezuela había iniciado también la propuesta del BANCO del SUR, que funcionara con las reservas de nuestros países y que financiara nuestro desarrollo, sin tener que incurrir en las condicionalidades de la banca multilateral, que condena a nuestros países contraer a una deuda eterna e impagable y nos obliga a condiciones que vulneran la soberanía y autodeterminación (tal es el caso de la prohibición de medidas de protección, subsidio y programas sociales). En ese entonces, a la vez que participaba Venezuela en el IIRSA, estaba preparando su retiro del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial debido a las condiciones que estos querían imponer al país.

Lamentablemente, las discusiones en el seno del IIRSA se centraban en las propuestas de infraestructura física orientada a favorecer el intercambio comercial entre los países liberando cualquier tipo de medidas de protección nacional. No fue posible que IIRSA asumiera los aspectos de financiamiento propio mediante la creación del BANCO del SUR, y las advertencias sobre pérdida de soberanía y endeudamiento externo no fueron consideradas. Como se señaló anteriormente, propuestas de integración energética como PETROSUR y de integración comunicacional como TELESUR tampoco fueron consideradas.

Sin embargo, siempre hubo posibilidades de coordinación entre los países; Venezuela mantuvo coordinaciones con Colombia y, a propósito de la creación del corredor bi- oceánico se realizó una reunión en Caracas en donde participó una delegación de Colombia, unos observadores de Japón (que desde hace tiempo venían promoviendo esta iniciativa) y la delegación de Venezuela. Las conclusiones de ese encuentro fueron presentadas y bien recibidas en el seno de IIRSA. Igualmente se hicieron coordinaciones con Brasil y se reunió una comisión binacional en Santa Elena de Uairén con representantes de Brasil y de Venezuela en donde se presentó, entre otros proyectos, la creación de una universidad binacional y el eje Santa Elena de Uairen-Isla de Margarita. Un reporte de esta reunión binacional también fue presentado ante IIRSA.

En el caso de la relación con las entidades financieras (BID, CAF, FONPLATA) el diálogo no era fluido pues normalmente tenían una agenda definida y su discusión y revisión no era bienvenida por ellos. Uno de los casos que generó mayor discrepancia era el relacionado con las coordinaciones de las instancias de decisiones que, aun cuando contaban con la participación de los países, quienes presidían las comisiones importantes eran los representantes de los entes financieros. Igualmente, su posición con respecto a los esquemas operativos de los proyectos, los entes financieros siempre defendían esquemas de privatización y de concesiones, mientras que la posición de Venezuela, por ejemplo, favorecía los esquemas de administración del Estado.

Otro aspecto que generaba controversia es el énfasis de las entidades financieras en proyectos que favorecieran el intercambio comercial, de carga (no consideraban los proyectos sociales, por ejemplo) y principalmente corredores de transporte automotor y puertos, mientras que Venezuela siempre sugería privilegiar transporte ferroviario o fluvial, tomando en consideración la reducción del consumo de combustibles fósiles y las consideraciones ambientales y sociales necesarias, por ejemplo que no se destinaran sólo al transporte de carga, sino también se considerara el transporte de personas.

Venezuela tuvo en la cartera de IIRSA y después COSIPLAN, 20 proyectos, con apenas 2 proyectos concluidos entre 2011/2012. ¿Cuáles fueron las principales dificultades para que Venezuela no tuviera más proyectos realizados en ese ámbito?

La participación de los países en el IIRSA y la presentación de sus proyectos no garantizaba su aprobación por parte de los entes financieros. Eran esos entes los que finalmente decidían cuáles proyectos se aprobaban. Es preciso señalar también que Venezuela no aceptó cualquier condición para recibir financiamiento (en ese momento, por similares razones, estudiaba el retiro del FMI y del BM).

Sin embargo, a la vez que Venezuela participaba en el IIRSA, realizaba los proyectos y adelantaba algunas ejecuciones con recursos propios, tal es el caso de obras como el Tercer Puente sobre el Río Orinoco, con trocha ferroviaria, indispensable para consolidar el eje con Brasil y el inicio de la vía ferroviaria Tinaco-Anaco y un corredor Multimodal desde San Fernando de Apure hasta el Atlántico, atravesando la Faja Petrolífera del Orinoco, ambos proyectos fundamentales para la consolidación del Eje Orinoco-Apure.

Además, como se señaló antes, Venezuela realizaba coordinaciones bilaterales y multilaterales promoviendo la integración del SUR y de Latinoamérica y el Caribe en muchos

escenarios. Ejemplo de ello fue la creación de PETROCARIBE y la creación del ALBA. Posteriormente, cuando las condiciones de países como Brasil y Argentina en 2003, Bolivia en 2006 y Ecuador en 2007 fueron mejorando, se avanzó en propuestas que habían sido presentadas ante IIRSA y que no habían sido consideradas. Ejemplos son la creación de UNASUR y de la CELAC (Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe). En este sentido se realizaron inversiones de carácter binacional y multinacional para la ejecución de proyectos de refinerías en Brasil, de centrales azucareros en Venezuela, de salud y de educación (ejemplo la Escuela Latinoamericana de Medicina).

¿Cuál era la dinámica nacional de Venezuela para la elección de proyectos para la cartera de IIRSA?

Desde el inicio de la gestión del Presidente Chavez en 1999, se presentó ante la Asamblea Nacional los Lineamientos del Plan de Desarrollo Económico-Social para el periodo constitucional correspondiente, en 2000 se realizó un Proceso Constituyente y, para el 2001 Venezuela ya contaba con una nueva Constitución que, entre otros aspectos, señala el establecimiento de una democracia participativa, a diferencia de la democracia representativa. Esto llevó a esquemas de participación de la sociedad en múltiples procesos de todo tipo, uno de ellos fue la realización del Plan de Desarrollo Regional para el periodo constitucional, en donde se realizó una amplia consulta pública para determinar objetivos y proyectos para la consolidación de la política territorial del país. En esas consultas en cada uno de los Estados del País, con todos los sectores que desearan participar, se expusieron las líneas generales de cada eje de desarrollo y se recogieron los proyectos presentados que luego fueron clasificados según su viabilidad y pertinencia. De este resultado, algunos proyectos propuestos fueron considerados para su presentación ante IIRSA.

Me gustaría saber, si es posible, cuál fue su percepción de la actuación brasileña en las iniciativas regionales y especialmente en el ámbito de la integración de infraestructura en el inicio de los años 2000.

En los años iniciales, ciertamente hasta el 2003, la posición de la delegación de Brasil ante IIRSA era consistente con los planteamientos de las entidades financieras. Brasil fue un factor importante en la creación y diseño de la estructura y propósito de IIRSA. En esos años iniciales, con gran coherencia y profesionalismo las delegación de Brasil compartía los planteamientos expresados en el Consenso de Washington y que en esos momentos era la corriente fundamental en la elaboración de políticas económicas en los países de la región.

Una de las propuesta que promovió esta delegación en esos años iniciales era la de administración y operación de proyectos y obras mediante esquemas PPP (Public-Private-Partnership); un esquema destinado a transferir bienes y recursos de los países al sector privado para que diseñe, ejecute y opere los proyectos nacionales basado en el supuesto de que el Estado es incapaz o ineficiente para hacerlo.

Leí un texto que has escrito sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones, si me puedes hablar un poco más de eso, usted apunta que: "La integración física es una condición necesaria para la integración regional [...] PERO Estas no deben ser exclusivamente de infraestructura sino de desarrollo integral." ¿Qué sería el desarrollo integral y cuál era la visión venezolana en ese período para la integración?

En la actualidad ha sido ampliamente discutido en la literatura del desarrollo que el énfasis en un solo aspecto (como podría ser el económico o el físico) no genera los resultados deseados, pues el éxito del desarrollo se medirá, en última instancia, en las mejoras de la condición de las personas y del ambiente. Poco sentido tiene seguir construyendo infraestructura física para los grandes negocios si se deterioran las condiciones de la gente y del ambiente, aun cuando los grandes negocios evidencien importante crecimiento económico. Ejemplos de mejoras de infraestructura urbana, industrial o de transporte han causado desplazamiento y desmejoras de las poblaciones residentes (incrementando pobreza, crimen, prostitución y exclusión) y deterioro de las condiciones ambientales (de la biodiversidad, la calidad de las aguas, la fertilidad de los suelos y la pureza del aire).

En este sentido, la propuesta de Venezuela de atender de manera integral los proyectos de desarrollo, implica dar importancia a los factores sociales y ambientales, adicional a la infraestructura y a la economía. Inclusive, en uno de los documentos el IIRSA establecía como objetivo de la iniciativa el desarrollo económico bajo la premisa que el beneficio social resultaría del éxito económico. Esta premisa fue cuestionada por la delegación de Venezuela y se propuso que la iniciativa diera importancia principal, o por lo menos en igualdad de prioridad, a los aspectos sociales y ambientales. Esto era de singular importancia para las comunidades en los pasos fronterizos y en los hábitats de las comunidades indígenas de nuestros países. Esas comunidades con frecuencia son desplazadas por las nuevas actividades que traen los desarrollos, sobre todo cuando estas comunidades no están incluidas en el diseño de los mismos. De allí la importancia planteada por Venezuela de darle un tratamiento integral a los proyectos de IIRSA.

Otro punto es acerca del fortalecimiento de las iniciativas regionales existentes y uso de los modelos y marcos regulatorios ya existentes para el avance de la integración regional, sea a través del Mercosur, CAN, ALBA y CASA. Viendo que la CASA que después se transforma en UNASUR, se ha desmantelado en el período actual, para usted, cuáles fueron los principales problemas para el avance de la integración regional latino/sudamericano en la primera década de los años 2000?

Como señalamos al principio, Venezuela se dispone a participar en la Iniciativa IIRSA como un escenario natural para promover la política de integración regional y de creación de un mundo multipolar, pues, como en el caso de Venezuela, desde los tiempos de la independencia en el Siglo XIX, con Simón Bolívar como expresión fundamental, siempre se ha propiciado la unidad de los pueblos para conformar un importante polo de poder que le permita tener voz propia en el escenario internacional. Para Venezuela resulta evidente que frente a bloques de poder tan importantes como EEUU y UE, a nuestros países les resulta poco menos que imposible participar en igualdad de condiciones en ese contexto internacional. También resulta evidente para Venezuela, y en parte lo demuestra la historia reciente de los últimos 20 años, que cualquier iniciativa de integración que esos bloques de poder establecido consideren no "convenientes" a sus intereses, contarán con su desaprobación. Eso es lo ocurrido con iniciativas como UNASUR, para mencionar solo una que se relaciona directamente con la iniciativa IIRSA. No se puede ocultar como, habiendo fracasado el golpe de estado en Venezuela en el año 2002, inmediatamente con el cambio de gobierno en Ecuador, una de las primeras acciones fue eliminar a UNASUR, contando con otros cambios ocurridos en Brasil y Argentina. Resulta, por lo menos, extraño, que sean gobiernos de la región los que se opongan a la iniciativa de integración que gobiernos de esos mismos países habían promovido. En síntesis, para Venezuela es evidente que la construcción de una iniciativa de integración, suramericana en este caso, deberá generar mecanismos de consenso a lo interno de la región y mecanismos de defensa (como los acuerdos internacionales) frente a las potencias que adversan esta iniciativa.

Una iniciativa como IIRSA no es nueva ni única, hemos visto a lo largo de la historia diferentes iniciativas para la integración de regiones o países, caso específico es la Unión Europea, que por cierto impulsó un esquema de desarrollo más integral que el estrictamente económico, creando fondos a disposición de los países con disparidades regionales para evitar la exclusión y el empobrecimiento de las regiones más pobres. También se ha observado a lo

largo de la historia que la UE ha pasado por momentos difíciles y ha generado importantes tensiones con EEUU (además de situaciones a lo interno como el BREXIT). No obstante un mundo más equilibrado y con condiciones de igualdad para las naciones tiene en los proyectos de integración una posibilidad de superar las condiciones actuales de hegemonía de una región que impide la superación de las otras.

Por ello, aun cuando en la actualidad hemos visto acciones destinadas a impedir los acuerdos de integración, y a pesar de que IIRSA tiene muchos aspectos que requieren revisión, Venezuela considera que la integración suramericana y el desarrollo consensuado de proyectos de infraestructura para ese propósito, es una iniciativa que beneficia a nuestros pueblos y que, a pesar de las dificultades, debe continuar propiciándose. Adicionalmente, con la incorporación de los pueblos en esta búsqueda, Venezuela considera que la iniciativa tendrá mayor viabilidad y legitimidad. Hoy nuevamente vuelve a estar en la agenda de nuestros países el restablecimiento de UNASUR (y la CELA se ha vuelto a reunir en México en julio de este año 2021) un panorama que esperamos sea alentador y permita retomar el camino de integración que desde hace más de 200 años hemos intentado.

Gilberto Buenaño
18 agosto 2021

APÊNDICE F – ENTREVISTA ONLINE CON GUSTAVO POZO VARGAS

Gustavo Pozo Vargas – Director General de Telecomunicaciones del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. 18 de junio de 2021. Duración 27min50s.

Bárbara C. Neves: [00:00:00:09] Yo vi que has participado en algunas reuniones específicas de IIRSA/COSIPLAN en 2015, 2016 y 2017. ¿Has participado en otros años también o fue más o menos en este período?

Gustavo Pozo Vargas: [00:00:28:21] Si, en ese período principalmente. Participé tal vez un poco antes de forma remota, no viajé. Tal vez en 2013, pero mi participación activa fue a partir de 2015, donde se puede ver en las actas, seguramente.

Bárbara C. Neves: [00:00:47:14] Participando en estos años como representante del gobierno boliviano en las reuniones de COSIPLAN, y también como parte del Ministerio de Obras Públicas de Bolivia, cómo usted vio la iniciativa de COSIPLAN? Desde su punto de vista, cuáles fueron en este período los principales avances y dificultades de la iniciativa?

Gustavo Pozo Vargas: [00:01:26:01] Bueno, sí, una visión personal también, porque bueno, si bien es algo que es muy positivo desde el punto de vista de integración, tiene unos objetivos de conectividad, ya sea en materia de transporte, de las carreteras, de las ferroviarias, pero también lo interesante para mí era el tema de las telecomunicaciones. Yo iba más que todo por parte de las telecomunicaciones, porque trabajo en el Viceministerio de Telecomunicaciones y me parecía interesante los objetivos de integración, de conectividad y para beneficio de todos. Sin embargo, el proceso, el procedimiento muy, muy lento. Eso es lo que yo percibía, o sea, en la toma de decisiones había muchas cuestiones políticas que no permitieron, por ejemplo, aprovechar unos recursos que había de un organismo multilateral para hacer un estudio que permitiese la conectividad y luego la implementación de los proyectos. Entonces fue muy ampliamente discutido durante muchos años, vamos a decir desde el 2011, año en que se aprobó esta iniciativa de hacer un proyecto de conectividad y hasta la fecha no se concretó o no se pudo concretar por los distintos cambios de presidencias y demás. Entonces se tiene

unos propósitos muy interesantes de integración. Sin embargo, quizás hay que hacer algo para que tenga más celeridad.

Bárbara C. Neves: [00:03:20:08] Entonces, a partir de este punto de celeridad, de las dificultades de los cambios de gobierno y todo. ¿Me puedes hablar un poco acerca de esta coordinación de los países sudamericanos dentro de la iniciativa durante su participación? Crees que había comunicación y transparencia suficiente y comunicación suficiente entre entre los países sudamericanos en estas iniciativas?

Gustavo Pozo Vargas: [00:03:51:00] Sí, yo creo que sí había, una comunicación fluida. Había esa comunicación. Seguramente habían otros países que estaban más compenetrados en todo este proceso desde IIRSA anteriormente y yo tenía la sensación de que entre algunos países se coordinaba más, se intercambiaba más información o más iniciativas de proyectos y, bueno, eso es lo que yo pude percibir. Quizás porque yo entré después y Bolivia no participaba, tal vez muy fluidamente, es que tengo esa sensación. Había ahí participantes de otros países que tenían un mayor recorrido desde antes, tenían en común la memoria de todo lo que pasaba ahí. Eso es lo que puedo decir en este punto.

Bárbara C. Neves: [00:04:58:08] En esa cuestión yo vi que en algunos años Bolivia no participó de las discusiones o de reuniones de IIRSA y de COSIPLAN. Cuáles eran los problemas internos para que no hubiera la participación de Bolivia en estas reuniones? ¿Por qué Bolivia no participaba más fluidamente en estas reuniones? Cuáles eran las dificultades para eso?

Gustavo Pozo Vargas: [00:05:21:06] Pienso que son los problemas administrativos internos de Bolivia. Es por eso, tal vez algún tema presupuestario o tal vez otras prioridades aquí internas y por eso que no se priorizaba, el que algún funcionario tenga que viajar para asistir a estas reuniones. Eso es lo que yo puedo adelantar.

Bárbara C. Neves: [00:05:51:19] En la cartera de proyectos de COSIPLAN Bolivia tenía 52 proyectos, 12 fueron concluidos hasta 2018. Creo que puedes hablar de las perspectivas de la telecomunicación. En ese sentido, cuáles eran las principales expectativas del gobierno boliviano en su participación en la integración regional. A partir de IIRSA/COSIPLAN,

cuáles eran las principales demandas nacionales en infraestructura que Bolivia buscó superar a partir de la integración regional?

Gustavo Pozo Vargas: [00:06:32:13] Pues bien, como Bolivia siempre anhelábamos ser el centro de toda la integración, considerando ciertas características como su posición geográfica y queríamos aprovechar esa ventaja geográfica que tiene nuestro país en la integración, tanto en carreteras como en ferrovías, pero también en telecomunicaciones. Y yo creo que continúa todavía ese ese anhelo, ese sueño de ser un eje articulador e integrador de toda la región de Sudamérica. Nosotros hacemos frontera con cinco países y sumado a Bolivia somos seis. Entonces yo creo que ese continúa siendo el anhelo, el sueño, las pretensiones de Bolivia de contribuir, por nuestra posición geográfica, a la integración sudamericana.

Bárbara C. Neves: [00:08:03:14] Cuál era la dinámica nacional de Bolivia para la actualización del avance de las obras en el sitio de IIRSA? Porque el acompañamiento de las obras es hecho por el sistema nacional, ¿no? Cada país actualizaba el avance de los proyectos de infraestructura. ¿Cuál es la estructura institucional de Bolivia para tratar estos asuntos? Hay personas que trabajan con la integración regional o infraestructura? ¿Cómo esto está establecido en Bolivia?

Gustavo Pozo Vargas: [00:08:47:04] Sí, aquí las tareas de actualización de los avances de los proyectos se realizaban en el marco de las atribuciones y competencias de cada entidad, de cada ministerio. Por ejemplo, en el tema de transportes y todo lo relacionado con carreteras, ferrovías y puentes, está está el Viceministerio de Transportes y en algunos casos tenían que ver el tema la Cancillería, Aduana, entre otras. Eran esas las entidades llamadas a hacer el acto de extensión de esos proyectos. Es así como se manejaba. Lo propio en telecomunicaciones, nosotros nos encargamos de estos temas y el Ministerio de Obras Públicas es la cabeza de sector, o sea, el que participaba el tanto de IIRSA como de COSIPLAN, y en algunas ocasiones el Viceministerio de Telecomunicaciones era encargado por parte del Ministerio y en otras se delegaba al Viceministerio de Transportes.

Bárbara C. Neves: [00:10:00:04] Cuál es la percepción de la actuación brasileña, por parte de Bolivia, en los mecanismos de infraestructura?.

Gustavo Pozo Vargas: [00:10:24:13] Ya, desde el punto de vista de telecomunicaciones, yo puedo ver bien ese tema, porque cada país tiene sus planes de desarrollo interno de cómo va a llegar a sus municipios con infraestructura de fibra óptica, o de otro tipo de conexiones. Y lo interesante para nosotros fue ver cómo Brasil tenía en sus metas, llegar a sus municipios con conectividad, con fibra óptica y demás. Entonces nosotros lo que planteábamos era hacer la conectividad en las fronteras, ¿Por qué no avanzar en ese tema? Y nosotros también en nuestras fronteras tenemos municipios, son capitales de municipios que estaban dentro de nuestros objetivos de cobertura. Entonces en algún momento Brasil planteó una idea de esa naturaleza, de unirnos en las fronteras, y nosotros avanzamos internamente. Al momento del planteamiento, nosotros estábamos atrasados, no lo teníamos, pero pudimos avanzar. Hoy en día todas nuestras fronteras tienen conectividad de banda ancha, tienen fibra óptica, pero no sé, por cuestiones tal vez políticas, no se logró avanzar en la conectividad, pensando ya en una integración, ¿no? Porque hoy yo creo que las condiciones están dadas para ello. Pero sin embargo, seguramente, Brasil tenía otro interés muy particular de hacer ese llamamiento a la conectividad, pero debería mantenerse en el ámbito bilateral de pronto, ¿no? Eso es lo que yo encontraba extraño. Por qué no avanzamos en una conectividad bilateral para lograr una parte del objetivo general que es lograr la conexión sudamericana, no?

Bárbara C. Neves: [00:12:49:04] Bueno, tuvimos el desmantelamiento de Unasur. Tenemos la creación del Prosur y Bolivia no hace parte del Prosur. Entonces, cuáles son actualmente las demandas de infraestructura, sea de telecomunicaciones? ¿Cómo se da el tema actualmente dentro del gobierno boliviano? Desde su perspectiva, de dónde trabajas.

Gustavo Pozo Vargas: [00:13:35:02] Nosotros hacemos parte de la Comunidad Andina, de la CAN, como un proceso subregional de integración y esperamos que muy pronto podamos estar también en Mercosur. Esa es nuestra visión, y creo que solo falta que el Congreso brasileño apruebe, ¿no? Y bueno, entre tanto estamos a la espera. De esa forma ya seríamos parte de dos grupos y podríamos ser un eje articulador para una articulación mayor. Esa es, particularmente mi visión y evidentemente también estamos esperanzados en que el bloque, lo que antes era Unasur, pueda pueda resurgir, porque inclusive aún tenemos una sede construida para tal propósito aquí en Cochabamba, entonces estaríamos muy esperanzados de que se den las condiciones para retomar ese organismo más amplio que abarque toda la región en realidad.

Bárbara C. Neves: [00:15:02:02] Acerca de CAN, ¿hay cooperación en infraestructura de Bolivia con los otros países de CAN? ¿Hay proyectos o una mayor colaboración bilateral entre los países del bloque?

Gustavo Pozo Vargas: [00:15:20:17] Más que todo es de infraestructura en las fronteras para integración de comercio, aduanas e inmigración, y también hay un relacionamiento bilateral ahí, se acostumbra a hacer estas reuniones bilaterales entre los presidentes de ambos países y se arma los gabinetes binacionales con Perú, por ejemplo, también tuvimos con Paraguay, y no precisamente por la CAN, pero sí a nivel de fronteras, porque no tendría mucho sentido con otros países que no tengamos frontera. Y sí se avanza en ese sentido de mejorar el paso fronterizo, de un puente, o de las carreteras. Eso sí se logra, lo hacemos frecuentemente con Perú.

Bárbara C. Neves: [00:16:31:12] Precisamente en el tema de telecomunicaciones se ve mucho en Brasil el tema del 5G y las inversiones Chinas en América Latina. Existe este debate del 5G en Bolivia? Hay la percepción de una ampliación de las inversiones chinas en el país?

Gustavo Pozo Vargas: [00:17:08:19] Y sí, sí existe, desde el punto de vista técnico y desde el punto de vista de la innovación, estamos seguros de que se viene la próxima generación móvil, la de 5G, y nosotros sabemos que tenemos que prepararnos desde todo punto de vista, de la parte de las frecuencias que van a usar para estos fines, de la información que debemos dar a mucha gente que está desinformada y que por alguna cuestión lo ha ligado al resto de la pandemia del Coronavirus y que tiene ciertos temores o le falta información. Hay que trabajar en eso, pero creo que no hay vuelta atrás. Yo creo que la tecnología avanza y tenemos que acompañar. Y en cuestión de que si viene la tecnología europea, china, asiática, o sea, eso la verdad no lo hemos discutido, pero en realidad eso creo que no tiene fronteras. O sea, los marcos para la innovación, la generación de estándares, también están establecidos ahí. Hay grupos que trabajan en ello y son de múltiples países. Hay algunos que aportan más con patentes y demás, pero al final el resultado de todo ello, es el avance tecnológico. No es exclusivo de un país desarrollado. Entonces no se piensa establecer limitaciones a los productos tecnológicos de uno u otro países. Eso al menos está claro acá.

Bárbara C. Neves: [00:19:04:03] Uno de los problemas del avance de los proyectos en Bolivia, me has dicho que es la cuestión presupuestal. ¿Cómo piensan superar ese problema? Cuáles son las principales fuentes de inversión en Bolivia hoy para este tipo de proyecto, ¿lo sabes? Hay inversión privada, pública, está el gobierno Chino?

Gustavo Pozo Vargas: [00:19:36:21] En telefonía, en telefonía móvil, obviamente que la generación 5G no solamente es un cambio, no solamente es que el tema de operadores no, yo te diría que en cuestión de las redes de operadores para esta tecnología, el gobierno boliviano tiene una empresa nacional de telecomunicaciones que está en este mercado. Pero hay otras dos que tienen capitales extranjeros, una es el grupo MILLICOM - TIGO y otra NUEVATEL - VIVA si no me equivoco de capitales norteamericanos, pero son tres operadores móviles en Bolivia. Entonces cualquiera de ellos puede dar continuidad a esta tecnología, siempre que esté en proceso de la otorgación de licencias. Todo ese proceso todavía tiene que pasar. Sin embargo, está abierta a esas tres posibilidades en cuestión de operadores y las tecnologías cada empresa ve la procedencia de estas tecnologías, puede ser China, puede ser europea, lo que sea. Eso va en función de un análisis económico y financiero de cada empresa. También hay el tema de que el 5G no solamente va a nivel de operador-usuario, sino que también va hacia la transformación digital de las empresas, de las organizaciones, de las fábricas, de las industrias, ligada a otros temas como internet de las cosas, etc. Entonces eso también no está necesariamente relacionado, a China como tu pregunta. No hay ninguna norma, ninguna orientación política.

Bárbara C. Neves: [00:21:48:15] Crees que las cuestiones políticas nacionales también han afectado estos esfuerzos regionales en el ámbito de la infraestructura?

Gustavo Pozo Vargas: [00:22:38:18] Seguro que sí. Estas intenciones integracionistas de Unasur a través del COSIPLAN y demás son afectadas por los cambios políticos de los países. Eso sin duda afecta, tanto en Brasil, como en Argentina, que son los principales impulsores de estos proyectos grandes y un cambio en ellos afecta, y obviamente nuestra región está como que dividida en ese sentido. Y se frenan los proyectos que ya están en curso, se da cierta prioridad a otros, dependiendo del gobierno que entre. Eso es sin duda lo que pasa. Nosotros tenemos un proyecto también que lo hemos planteado, que es el Corredor Bioceánico Ferroviario de Integración, que va desde el puerto de Santos hasta un puerto en Perú, pasando por Bolivia, pasando por Puerto Suárez, por esas regiones. Pero, sin embargo,

se postergó en función a la relación con los gobiernos, tanto con Brasil como con Perú. Entonces eso no continúa como una política de Estado. Infelizmente, no? Y se retrasan más los proyectos.

Bárbara C. Neves: [00:25:56:00] La percepción de esperanza que este proceso de Unasur retorne, es general en Bolivia, o no es un poco más pesimista?

Gustavo Pozo Vargas: [00:26:09:14] Yo creo que no es general, o sea, no se trasciende a la población, o los medios. Pero entiendo que ese es el camino, no atomizar en otros grupos de países subregionales, sino que hacer uno solo. Esa, yo creo que es la posición de este país. Bueno, espero que algún día con tu aporte podamos lograr una región integrada.

APÊNDICE G – ENTREVISTA ONLINE CON IGNACIO MANUEL ESTÉVEZ

Ignacio Manuel Estévez – Economista del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 1995. Miembro de la Secretaría del Comité Coordinador Técnico de Iirsa (CCT) de 2008 hasta 2017. 29 de junio de 2021. Duración 65min05s.

Bárbara C. Neves: [00:00:02:20] Para empezar la entrevista me gustaría saber un poco de su trayectoria en el INTAL como economista del BID y después a través del apoyo técnico y operativo que has dado a IIRSA y al COSIPLAN.

Ignacio Manuel Estévez: [00:00:27:15] Yo empecé a trabajar en los temas de IIRSA en 2008 por el lado de la responsabilidad de ejecutar algunos fondos de cooperación técnica para cosas puntuales. En primer caso fue un programa de capacitación en la metodología de evaluación ambiental y social estratégica. Ahí, en la segunda etapa de planificación de IIRSA se había diseñado un par de metodologías, una de ellas era de este tema ambiental y social, y lo que se buscó hacer con ella, en esa oportunidad, era capacitar a todos los países de la región, a los especialistas ambientales en más allá de las herramientas y la visión que tenían las evaluaciones de impacto ambiental a nivel de proyecto. Bueno, esta nueva metodología lo que buscaba hacer era una visión más estratégica del territorio, más amplia desde más arriba, no a nivel de proyectos, sino a nivel de grupo de proyecto. Entonces ahí empecé a trabajar en los temas de COSIPLAN/IIRSA, inicialmente en ese momento IIRSA, que estaba bastante focalizada el tema de esa herramienta y de los proyectos. Bueno, y después eso siguió con otras cosas, con una iniciativa de casos exitosos, donde se compartieron experiencias entre los proyectos que los países veían más relevante con la disposición de sus pares. Eso continuó también con otra metodología que había integración productiva y logística que en ese caso hicimos aplicaciones con los países en la integración productiva y logística. Fue una aplicación piloto al grupo de proyectos de los ejes buscando participar en la mayor cantidad de países posible de los 12 con una visión de no solo transmitir el conocimiento de la metodología, sino de aterrizarlo al territorio y tratar de ver qué resultados obteníamos. Y bueno, a partir de ahí eso derivó a trabajar en la cartera de proyectos, en la agenda anual, en el desarrollo del plan de trabajo y seguimiento de la ejecución. Y así hasta que terminó, digamos, no? Digamos, dentro de ese cúmulo de actividades, después me tocó trabajar en la

conformación de la API, de la agenda prioritaria de proyectos, tanto en la consolidación y redacción de los criterios como después en toda la recopilación de información, el diálogo entre los países y acompañar el liderazgo. Ese año le tocó a la presidencia de Brasil, así que acompañamos muy de cerca el liderazgo de Brasil en la conformación de esa agenda. Y también en ese mismo año también el desarrollo del PAI, el Plan de Acción Estratégico de Brasil, en el cual apoyamos muy de cerca porque veníamos de todo el bagaje de información de IIRSA y tanto Brasil como el resto de países querían aprovechar todo ese conocimiento que estaba ahí para poder incorporarlo en el plan de COSIPLAN y sobre todo darle un plus, un salto de calidad y de mayor visión.

Ignacio Manuel Estévez: [00:04:14:15] Bueno, me hiciste un ejercicio de buscar en mi memoria. Seguro que algo me olvidé, pero bueno, eso vino, obviamente, después en una revisión del PAE y de la API en dos 2017, si no me equivoco, y después el desarrollo de herramientas relacionadas con todo eso, de herramientas como el sistema de información de proyectos que fue evolucionando en el tiempo con las metodologías, y lo que se propuso en el PAE fue diseñar alguna que pudiera aglutinar a todas y los lineamientos para los programas territoriales de integración. Así que todo eso estoy involucrado en este trabajo con los países.

Bárbara C. Neves: [00:05:10:19] En un artículo del BID que has escrito, apuntas que el INTAL coordinaba el trabajo de las tres instituciones, BID, CAF y FONPLATA, facilitando la implementación, el programa de trabajo, etc. Me gustaría saber desde su trabajo y de su experiencia, cómo funcionaba exactamente esta dinámica de trabajo del INTAL, con el CCT, con las instituciones participantes, y si el INTAL también tenía diálogo directo con los países a partir de la Secretaría. ¿Cómo esta dinámica funcionaba?

Ignacio Manuel Estévez: [00:05:53:00] Bueno, a mí me tocó ingresar ya en una etapa en la cual ya había una dinámica de funcionamiento del CCT más aceptada. En los primeros años, que por ahí fueron un poco más complejos de poner de acuerdo a tres instituciones, de cómo distribuirse el trabajo y esas cosas. Pero básicamente nuestro rol era, a partir del diálogo constante con los países, con las coordinaciones nacionales, sobre todo con las presidencias pro tempore, creo que a partir del año 2000, justo cuando yo empecé, en 2008 hubo la presidencia pro tempore de Colombia, como que hubo países que se tomaron muy en serio ese estadío de presidencia pro tempore. Entonces nos tocó un rol de estar muy de cerca de esa presidencia pro tempore antes de que la tomara, no? En el sentido de decir qué íbamos a

aprobar para el plan de trabajo que me toque presidir a mí y después, dependiendo un poco el país y todo se adecuaba en algunos lineamientos o algunas prioridades. Sin embargo, bueno, y yendo a eso, nosotros lo que hacíamos era ayudar a la presidencia pro tempore entrante y a la saliente, y a los países que estuvieran involucrados en distintas temáticas. Se configura un plan de trabajo en el cual dialogamos con el CCT, con las tres instituciones, sin embargo, era muy propositivo de parte de los países y nuestro y en diálogo con los países. Pero lo que buscábamos con eso de tener por lo menos unos primeros grados de consenso sobre lo que los países estaban aprobando, o los que estaban proponiendo, y después la interacción con el CCT se daba en una secuencia de reuniones establecidas que tenían que ver con esta formulación del plan de trabajo, un diálogo sobre el plan de trabajo que venía el año que viene, que era una cuestión más, como te decía, más propositiva, no estaba muy establecido. Después que los países aprobaban el plan de trabajo a fin de año, si teníamos una reunión a principios de año, en enero, febrero, marzo, dependiendo, para la cual se planteaba en las bases, luego de la aprobación del Plan de Trabajo. Y como todos participamos de esa reunión en fin de año, generalmente se utilizaba ese espacio para tener un diálogo posterior a la aprobación y además porque en general esas reuniones tenían un espacio en el cual el CCT no participaba, que se formó a los países un espacio privado para dialogar algunas cosas que preferían que los bancos no estuvieran presentes. Y bueno, la dinámica era esa. O sea, en febrero o marzo se aprobaba el plan de trabajo y lo que se usaba para hacer eso era como establecer si había algún tema en particular, que alguna de las instituciones de los bancos quería liderar o quería apoyar, o que quería probar su conocimiento técnico para darle mayor sustento. Y eso se revisaba quizás a mitad de año, o un poquito después de mitad de año. Se utilizaban reuniones presenciales que se daban en el marco de alguna temática en particular, también para para dar seguimiento a esas cosas. Obviamente había un diálogo constante con las contrapartes de los bancos, pero esos eran los estadios y a fin de año, como decía, para preparar el plan de trabajo también. Y respecto al diálogo interno con los países, era constante, digamos, ese diálogo se daba a nivel de los equipos técnicos, de los cuadros técnicos, las coordinaciones nacionales y un poco de los diferentes equipos técnicos que participaran en distintas iniciativas, ¿no? A nivel de metodologías se involucraba mucho a actores locales o equipos subnacionales, quizás en algunas temáticas más técnicas participan instituciones relacionadas o organismos nacionales relacionados con esas temáticas y ahí hubo un involucramiento. Pero bueno, si el diálogo nuestro era con los países y no teníamos, al contrario, una restricción para dialogar con los equipos técnicos, sino en muchos casos, hasta a lo largo del tiempo había propuesta

del propio CCT de que nosotros interactuamos con los países porque teníamos una relación y una constancia en ese diálogo que facilitaba hacer caminar algunas cosas.

Bárbara C. Neves: [00:10:48:10] Has participado en las reuniones de IIRSA/COSIPLAN desde 2009 hasta 2017. Como has participado al final del periodo IIRSA e inicio del COSIPLAN, me gustaría saber, desde su percepción, si hubo alguna diferencia entre la dinámica de trabajo del periodo IIRSA hacia el periodo COSIPLAN, si el INTAL tuvo menos autonomía para trabajar. Como has mencionado, hubo estos espacios en los cuales los bancos no podían participar de las reuniones. Entonces me gustaría saber si has visto alguna diferencia de la dinámica de la participación del BID INTAL en el periodo IIRSA y en el periodo COSIPLAN.

Ignacio Manuel Estévez: [00:11:51:15] No me parece que haya habido mucha diferencia. Lo que hubo fue que algunas cuestiones que estaban establecidas, tácitamente, en la época de IIRSA se materializaron en la época de COSIPLAN. Al inicio de COSIPLAN sí, tuvimos algunas rispideces sobre todo con participantes del equipo venezolano, pero fueron los propios países los que incluso los que tenían el mismo quizás color político, por decirlo alguna manera, fueron súper claros en defensa, no en nuestra participación, sino en nuestra contribución y de la orientación técnica del Foro y del Consejo. Lo que yo creo es que se materializaron muchas cosas al haber definido en COSIPLAN algunas instancias como el Consejo y el Comité Coordinador y después el Foro Técnico. En realidad lo que hicieron fue que dividieron las aguas en términos de quién coordinaba, o quién manejaba cuál agenda y eran los propios países los que después definían si esto lo maneja el Comité Coordinador, porque es algo más estratégico y esto es una acción más operativa y técnica y lo hace IIRSA. Creo que hubo, como siempre, 12 países, muchas diferencias en capacidades, incluso a veces en definición de cómo tomaban esa presidencia pro tempore, pero hubo muy buenos resultados en ese sentido, no sólo desde el lugar del Foro Técnico IIRSA, sino el Comité Coordinador. Creo que estudios como el de integración ferroviaria que lideró Uruguay o algunas cuestiones que lideraron Argentina en su momento, Brasil en su momento, fueron interesantes. La dificultad que tenía el Comité Coordinador era que no tenía recursos, entonces les costaba, quizás, mover la agenda y a veces no solo es una cuestión de recursos, sino es una cuestión de coordinar el diálogo entre los países y alcanzar un consenso sobre una línea de trabajo y llevarla adelante. Porque incluso en casos como, me acuerdo del anillo óptico para la región, que encontraron una necesidad, encontraron un financiamiento, o los

recursos que necesitan para eso, pero fue muy complejo. No me interesa entrar en detalles de eso, pero fue muy complejo porque primero el BID iba poner la plata y Venezuela hizo sus acciones para que eso se muriera. Después CAF puso la plata y trabajó mucho para que eso se lograra y cuando se logró alcanzar una licitación ya no pudieron ponerse de acuerdo a quién entregárselo, y en una temática como esa se perdió una oportunidad, porque al inicio era una muy buena iniciativa y era muy disruptiva y todo, pero se combinaron cinco o seis años en nada y no se lleva nada. Y en una temática tan veloz y que evoluciona tan rápido, no solo en el sector público, sino también sobre todo en el sector privado. Bueno, eso como que si uno quisiera reflotar esos términos de referencia del anillo ópticamente. Cuando en 2017 Argentina tuvo la presidencia pro tempore y intentamos apoyar para que reflotara esa cuestión, no tenía ya ningún sentido. Entonces, si hubo diferencias, pero en lo que es la labor técnica de apoyo técnico y diálogo con los países, no, me parece es más, lo que se hizo fue consolidar, internalizar un mecanismo de trabajo que en los últimos años terminó funcionando muy, muy bien.

Bárbara C. Neves: [00:16:23:04] A partir de su participación, cuáles fueron las principales dificultades para el avance de los proyectos, así como los principales puntos positivos de la iniciativa?

Ignacio Manuel Estévez: [00:16:49:13] Yo creo que la dificultad de los proyectos está relacionada con lo que significa un proyecto de infraestructura. Un proyecto de infraestructura significa muchos recursos, significa dificultades técnicas, significa cada vez más dificultades en términos ambientales, sociales, de impacto, de medición, y eso no tiene por qué ser diferente entre un proyecto de infraestructura normal y un proyecto infraestructura de integración. Es más, en la integración lo que hace es añadirle, si encima requiere coordinación binacional o multinacional, le añade. Por lo tanto, el avance de los proyectos de la cartera de IIRSA está más relacionado con lo que es intrínsecamente un proyecto de infraestructura que con la institucionalidad. Digamos, la institucionalidad de IIRSA o del COSIPLAN, lo que brindara era un paraguas técnico para dialogar entre los países y conformar una cartera de integración con un sentido o con un objetivo o una función estratégica uniforme. Después, los proyectos como yo siempre digo, no eran de IIRSA, estaban en la cartera de IIRSA, pero son proyectos de los países. Así todo, yo creo que son proyectos de una maduración larga, ¿no? Sobre todo cuando tienes una bolsa tan grande con cosas tan distintas, resulta que no podés alinear esas diferencias de manera transversal porque, por ejemplo, poco tienen, por más que

un tren y una carretera buscan llevar una cosa de A a B, son totalmente distintas, ¿no? En términos económicos, en términos técnicos, en términos incluso de su factibilidad económica, socioeconómica y en términos del costo de oportunidad, del dinero, ¿no? Me acuerdo en su momento, un ejemplo que había traído Brasil en los proyectos de las grandes ferrovías para mover carga del norte a sur, de este a oeste, y años después, en la revisión de cartera conversando con los especialistas de Brasil, decían, 'bueno, ahora con la caída del precio de los commodities, todo esto está en revisión', porque la realidad es que tienes que tener una rentabilidad para poder invertir toda esa plata y justificarla para mover carga. ¿Qué quiero decir con esto? Que así toda esa cartera, de 500 de los proyectos había 160 que se habían terminado en su momento. Nosotros hicimos una revisión sobre los proyectos que quedaban activos y hay otros 50 más que se terminaron. Entonces no sé si fue tan poco exitosa en su ejecución en los proyectos. Sí demoran, son proyectos complejos y demoran. Y por otro lado, también es válido reconocer que en algún momento los países consideraron poner proyectos, o los países o incluso entidades subnacionales dentro de los países, ¿no? En el caso de Argentina, Brasil, colocar proyectos en esa cartera le daba una cierta visibilidad y una posibilidad de que fuera más factible su realización. Entonces, bueno, yo creo que ahí está un poco la dificultad de los proyectos, que no dejan de ser intervenciones en los territorios que tienen que competir con otros proyectos que los países requieren hacer, de cualquier tipo, sociales, económicos, infraestructura urbana. Así que me parece que viene por ahí la cuestión y en términos de logros o de cuestión más positiva, sólo de haber logrado conformar una cartera de proyectos que buscaban conectar mejor a los países, que en algunos casos tenían más factibilidad de realizarse que en otros, que en algunos casos eran quizás más deseos o buenas intenciones que otras, porque por detrás había un montón de otras cosas que hacer. Quizás, por ejemplo, en proyectos chicos como un puente o un paso de frontera, pero por detrás había un montón de dificultades, desde económicas y financieras de los proyectos, ¿no? Por quien lo hacia, quien lo limitaba, a quien lo pagaba o lo que sea, hasta los pasos de frontera que son modificaciones a dinámicas existentes que son muy complejas de implementar porque son lugares, como sabrás, que las fronteras y en algunos lugares donde hay ciudades que viven casi binacionalmente e imponer restricciones genera una dificultad muy fuerte a la actividad informal, a la actividad de la cual vive la gran mayoría de la gente. Y después ahí las grandes obras y grandes sueños de una ferroviaria bioceánica o lo que sea, son cosas lindas de decir, interesantes, que le gustan a los titulares y todo, pero la dinámica real va por otro lado. Entonces bueno, en un ámbito así terminas lidiando con esas cuestiones. A título de comentario, en el momento que lidera Brasil la presidencia pro tempore y se

discutió la API, había proyectos que no pasaban los criterios, que eran poco de integración y Brasil se puso muy fuerte en eso. Pero bueno, no tenía un rol supranacional de decir este entra, no entra. Bueno, se trataba de, entre todos, discutir los criterios, ver si pasaba, no pasaba. Y bueno, es así. Esa es la realidad.

Bárbara C. Neves: [00:23:19:11] Quiero aprovechar este punto para preguntarle acerca de la API y de la participación de Brasil. En mis estudios yo vi que Brasil es el país que más tiene proyectos nacionales que no necesariamente están relacionados con la integración. Y otras entrevistas que ya hice también me apuntan que la API tenía un problema, por ejemplo, ¿cómo se prioriza una cantidad tan grande de proyectos? Entonces me gustaría saber cómo fue la dinámica de creación de API y también cómo has visto este liderazgo brasileño?

Ignacio Manuel Estévez: [00:24:28:11] Voy a empezar por lo más fácil. Creo que durante muchos años nos tocó escuchar, sobre todo de parte de los gobernantes, 'queremos una cartera de proyectos emblemáticos, o grandes proyectos, o proyectos estructurantes, un montón de cosas'. Pero porque ahí está, creo yo, intrínseca una confusión de que el proyecto es un fin, y el proyecto es un medio, ¿no? El fin es otro. Y también es muy fácil, quizás en un ámbito más chico, de menos países, de decir cuáles son los tres o cuatro proyectos emblemáticos. Por decir algo del Mercosur, cuáles son los tres o cuatro proyectos emblemáticos de Sudamérica. La realidad me parece que a los gobernantes habría que enseñar un poquito más de geografía y de dimensiones: 12 países, tres idiomas, Brasil - un país con semejante tamaño y algunos países también, otros países grandes, y las dificultades geográficas que tienen también en Sudamérica. Entonces esto imponía una demanda a IIRSA y a COSIPLAN, que recién empezaba, de conformar una una cartera de proyectos prioritarios que en realidad lo que buscaba por detrás era tener una cosa más enfocada en ejecución, más enfocada en implementación. Pero de vuelta, eso no terminan de ser proyectos nacionales o proyectos que los países tienen que revisar dentro de sus carteras. Entonces le estás pidiendo a un órgano que no es supranacional, que no tiene recursos, que te diga cuáles son las mejores cosas que puedes hacer con los pocos recursos que tenés. Entonces por ahí vino la propuesta de estructurar los proyectos de la API, porque lo que buscaban hacer era enfocarse en terminar de mejorar algunas colectividades que habían empezado a mejorarse con los proyectos de IIRSA. Entonces lo que se terminó conviniendo con los países eran algunos criterios para que esos proyectos formaran parte y cómo esos proyectos se enlazaban en una conectividad mayor, nacional o multinacional para mejorar o para lograr el verdadero resultado, que era

facilitar la integración, el movimiento de bienes y de personas. Eso terminó siendo que la API tuviera 30 proyectos estructurados y 100 proyectos en su inicio, que conformaban esos proyectos estructurados. Sin embargo, yo creo que más allá del ejercicio de conformación de la API, que fue muy interesante y como te decía, entraron cosas por la ventana, cosas grandilocuentes que no tenían mucha razón de ser. El ejercicio hasta, lamentablemente, 2017, que después esto se cayó, el ejercicio de revisión fue muy bueno, porque realmente ahí nosotros conseguimos a lo largo de los años tener un diálogo bastante franco con los equipos técnicos, con algunos más que otros, pero que realmente en la insistencia nuestra de que proyectos que no avanzaban pudieran quitarse de la cartera de la API y que realmente reflejáramos la realidad, se pudo hacer. Entonces, por lo menos a mí, aunque que en 2018 se haya caído UNASUR y haya caído COSIPLAN, me dió pena en términos que el 2017 había sido un año muy productivo en términos de lo que logramos, y en términos de lo que los países lograron, porque la revisión del PAE y la revisión de la API fue con una participación muy sincera y enfocada de los equipos técnicos y ese creo, es el otro logro de IIRSA y de COSIPLAN que fue sentar en la mesa especialistas técnicos, hablar realmente de cosas técnicas, en algunos casos más que otros, pero la realidad es que en términos de proyectos sí, había un interés por lo que estaba pasando y cómo podría mejorarse la conectividad de la región.

En términos de Brasil, Brasil es un país muy grande, tuvo participaciones cambiantes, como siempre, depende mucho de las personas, dependen del mandato que se den esas personas. Pero la verdad, no quiero evadir la pregunta, pero no tengo muy formada decisión de cuál fue la participación. Sí, recuerdo participaciones muy fuertes e interesantes como la del equipo que lideró la presidencia pro tempore en 2011 o 2012, cuando se conformó la API y el PAE. Y después, bueno, justo agarró una etapa que el equipo técnico que participaba, por ejemplo, en la cartera de proyectos, venía de mucho tiempo atrás y era muy constante y también se llevaba muy bien los proyectos que tenían. Y después la conformación de COSIPLAN hizo traer de vuelta a la mesa, la Cancillería. Entonces, bueno, con todo lo que ello implica, hubo varios cambios en los ministerios en Brasil de Desarrollo y después Economía., pero la realidad es que creo que, a mi modo de ver, fue cambiante durante el tiempo, dependiendo de la temática. Había temáticas donde había más participación y más involucramiento de las áreas técnicas y otras no tanto. El equipo que coordina todo el tema de 'exporta fácil' siempre estuvo muy metido. Cuando hubo cuestiones más puntuales respecto, por ejemplo, de transporte aéreo o de hidrovías, participó gente técnica de Brasil. Hubo también involucramiento de equipos subnacionales, de Estados, por ejemplo, cuando se amplió el eje del Amazonas, que

participaban equipos de diferentes estados de Brasil que conformaban el Amazonas, con interés también de incorporar proyectos o de mejorar la conectividad en interior de Brasil. Así que, no sé si eso responde a tu pregunta o tenés algo más puntual que quieras saber. Obviamente que Brasil tuvo un rol preponderante al inicio, con la propuesta de Fernando Henrique Cardoso de crear IIRSA y de los equipos técnicos que participaron en esa instancia, con esa visión tan interesante de conectar a Sudamérica, pero bueno, creo que eso en el tiempo fue cambiando varias veces, ¿no? Cambió al cambiar los coordinadores, al cambiar el área de gobierno que la manejaba. Cuánto esa persona o ese equipo tenía conocimiento de los otros países o de la relación con otros países, o participaban instancias de otros países. Entonces eso cambió, cambió bastante. No así en otros países, en otros países, como los equipos más chicos, y se mantienen más los equipos técnicos, creo que capitalizaron mucho más la continuidad del diálogo con los pares que por ahí Brasil, no?

Bárbara C. Neves: [00:33:51:14] Acerca de esta cuestión del cambio de los países. Me parece una cuestión general de los países sudamericanos, que sus equipos nacionales o que cuidaban de las cuestiones de IIRSA/COSIPLAN, aparte de Uruguay y Argentina, que siempre han tenido las mismas personas involucradas en esto, fueron siempre cambiantes. Entonces me gustaría saber acerca de esta cuestión porque, por ejemplo, no era función del BID INTAL actualizar el avance de los proyectos, sino de las coordinaciones nacionales. Pero encontré muchísimos proyectos concluidos sin información, como el valor del proyecto, etc.

Ignacio Manuel Estévez: [00:34:47:14] De qué país estamos hablando?

Bárbara C. Neves: [00:34:49:03] De todos los países.

Ignacio Manuel Estévez: [00:35:07:08] Sí. En general, en muchos casos tuvo que ver más con decisiones políticas y de no participar tan activamente de muchas cosas y en otros por falta de capacidades y que de repente hubo un momento en que los equipos técnicos se involucraron y participaron y fueron consistentes en esa actualización. Entonces, eso tenía de bueno y de malo la herramienta que era una herramienta que está a disposición de los países y eso la tenía que actualizar y la actualización realmente venía de parte de una persona que conocía el proyecto, que por lo menos había buscado internamente el proyecto y la información y actualizarla. Y por otro lado, claro, estas cuestiones cambiantes como decís, o de que la persona que actualizaba, rotó y no está más en ese lugar, o que cambió el gobierno y

decide que la actualización se haga, por ejemplo en Argentina, se centraliza directamente por las áreas técnicas y no como antes que se centralizaba en un organismo de planificación que juntaba la información y la volcaban en la plataforma. Y nosotros hicimos una tarea bastante ardua de tratar de que los países actualicen, de tratar de que se metieran en la plataforma, de volcar, sobre todo en los últimos años que todo el proceso de actualización de cartera se hacía virtual, en reuniones virtuales con la participación de otros países, lo cual permitía mayor participación de los técnicos que conocían los proyectos y se daban discusiones mucho más interesantes. Pero después, a veces por ahí, en algunos casos era difícil que eso se volcara en la plataforma. Entonces sí, obviamente los cambios de gobierno y los cambios de equipos, y muchas veces decisiones políticas e ideológicas de no participar hicieron que las informaciones de muchos países no estuvieran actualizadas. Pero creo que de la gran mayoría, salvo casos particulares, por pensar así rápidamente Brasil, Paraguay, Uruguay, Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Ecuador un poco menos, y algunas cosas de Guyana y Surinam, en general estuvieron ahí actualizadas y trabajándose. Había mucho interés por parte, por ejemplo, de Perú en la participación de Bolivia y tratar de que Bolivia se sumara y que participara. Entonces se quedaban en muchas actas también ese pedido de actualización de la información. Pero bueno, no había un mandato tampoco, ni había una obligación, o un pago adicional para los funcionarios que actualizaban estas informaciones. Entonces es difícil, depende mucho ya de cómo viene la directriz de su jefe o de su equipo, de la responsabilidad, si está escrita en algún lugar que ese funcionario tiene en sus quehaceres.

Bárbara C. Neves: [00:38:34:15] Has mencionado que en 2017 fue un año muy bueno. Pero en 2018 tuvimos la parálisis de Unasur y en 2019 su desmantelamiento. ¿Sabes qué pasó con los esfuerzos del BID INTAL en el ámbito de la secretaría de IIRSA? El sitio aún está ahí, aunque sin actualización, los datos, los documentos, ahí están. Me gustaría saber si en ese período ya se percibía una tensión, que algo iba pasar, que el espacio tal vez no fuera adelante. ¿Cómo fue este escenario antes de la parálisis de Unasur? Y qué pasó con estos esfuerzos?

Ignacio Manuel Estévez: [00:39:35:04] A ver, te respondo primero lo más fácil de vuelta. Nosotros, desde INTAL y desde el BID, con CAF y con FONPLATA estamos trabajando en una nueva iniciativa, y dentro de ese marco de continuidad de trabajo y aprovechando todo lo que se venía haciendo tenemos un acuerdo de seguir manteniendo el sitio web con la información como está. No se actualiza más ni se cambia, pero seguimos pagando el servidor y si pasa algo lo arreglamos, porque creemos que es un acervo de información muy útil y que

sigue teniendo muchas visitas y sigue teniendo, sin hacer nada, tiene un montón de visitas, es increíble. Sin hacer nada de difusión, sin cambiar nada. Y dicho sea de paso, esta conversación con vos, por tu, por tu doctorado, yo he tenido un montón de conversaciones de este tipo y trato de responder a los pedidos de estudiantes de estas temáticas, porque si puedo aportar, me parece que es una cosa que me gusta hacer además. Y hay mucha gente que aprovecha todo ese flujo de información que hay ahí disponible, porque es raro tener todo en un solo lugar. Por más que es un universo, vos habrás visto la cantidad de información y cosas que hay, pero creo que eso es un baluarte muy importante y a las instituciones les parece que es muy importante poder seguir manteniéndolo ahí. Respecto a lo que pasó con Unasur, bueno, nosotros, como sabrás, en 2017, en la Presidencia Pro Tempore Argentina, nosotros estábamos ahí apoyando al equipo argentino en esa presidencia y obviamente también recibíamos comentarios sobre sobre intenciones que tuvo el gobierno de Macri en su momento de darle continuidad a Unasur, de mover, de que se eligiera un nuevo Secretario general. Pero ahí el consenso y algunas visiones hicieron que no se pudiera, y bueno, eso terminó resultando en que no hubo acuerdo y que hubo países que decidieron salir, decidieron dejar de pagar su membresía y con una con una propuesta clara de que hasta que no se decidiera un Secretario general, creo que ese fue el comunicado, no me acuerdo la fecha, pero fue como en abril de 2018, algo así, y seis países dijeron que no iban a participar más, o no iban a formar parte más de esto hasta que no se decida un secretario general. Y bueno, eso nunca pasó, lamentablemente. Pero sí, no pensábamos que iba a terminar así. La verdad es que nos sorprendimos con la comunicación porque no teníamos conocimiento. Si sabíamos de los intentos del gobierno argentino, en ese momento, de mover hacia adelante el organismo, de buscar la posibilidad de nombrar un nuevo Secretario general, que era un buen candidato, era un súper buen candidato. Pero bueno, no se logró, y bueno, también creo que en varios países de la región hubo algunos líos también ahí adentro entre la secretaría general.

Bárbara C. Neves: [00:43:32:19] Aprovecho que has mencionado la continuidad de los esfuerzos de los bancos para preguntarle acerca de la Alianza ILAT. Cuáles serían los objetivos y expectativas del INTAL, y desde la parte del BID, con la Alianza ILAT? ¿Es dar continuidad a los esfuerzos de IIRSA? Y también le pregunto cuáles serían, actualmente, las principales dificultades para avanzar el desarrollo de la infraestructura en Latinoamérica de manera general.

Ignacio Manuel Estévez: [00:44:24:05] Bueno, sí, yo estoy involucrado en todo el proceso de la Alianza ILAT. Se firmó un memorando de entendimiento entre las tres instituciones y se armó una página web. Definimos algunas líneas de trabajo. Estamos trabajando en concertar con mayor claridad cuál va a ser el rol de esta alianza para con los países para apoyar los proyectos. La idea es no perder, quizás, ese espacio que habían logrado en las instituciones de diálogo con los países y de interacción entre los países para el proyecto de integración, ser mucho más, quizás, proactivos en qué tipo de proyectos se apoyan, o se acompañan y quizás también ser un poco más selectivos, sobre todo considerando la experiencia que tienen las tres instituciones en la formulación, financiamiento y implementación de proyectos. Entonces en eso estamos. La idea es contribuir con conocimiento, con avanzar en estudios. Las tres instituciones lo que creen es que hay un espacio muy grande de necesidades para avanzar en la integración y que por sí solas a veces tiene poco sentido, en algunos aspectos, hacerlo de manera separada. Entonces esa es un poco la visión, trabajar en los proyectos, trabajar en los programas de integración, como se trabajó en su momento, en cuestiones de integración más profunda y en conocimiento aplicado a las infraestructuras para hacer mejores proyectos, que sea más fácil de financiar y tratar de traer también otras instituciones de financiamiento, incluso también aumentar la participación del sector privado en ese tipo de proyecto. Pero bueno, son, como decía antes, proyectos más complejos, pero también creo que los países han avanzado mucho en cómo hacer los proyectos, cómo estudiarlos, cómo financiarlos. Entonces, bueno, la idea es seguir trabajando en ese ámbito. Respecto a los proyectos de integración, lo que yo creo es que siguen estando muchas de las dificultades que todavía estaban y creo que la situación fiscal a partir del COVID empeoró eso, ¿no? Porque hay menos recursos, hay menos recursos porque hubo que alocar muchos recursos en temas de salud, de la pandemia, de recuperación económica, y eso creo que sobre todo termina repercutiendo rápidamente en la formulación de los proyectos, en los recursos necesarios para la formulación, para estudiar los proyectos, para cumplir con los estudios ambientales, técnicos, de factibilidad. Y entonces creo que la región enfrenta una dificultad todavía mayor de la que ya tenía, que tenía que ver más con cómo seleccionan esos proyectos, como coordinarlos entre los países y ahora se suma una problemática de crisis económica, social y financiera que lo hace más complejo. Eso es lo que yo puedo identificar. Ahora, en términos de integración, hace bastante que tenemos las fronteras cerradas, el miedo a la pandemia, las restricciones a las pandemias hacen que también, por ejemplo, se dificulte más esos diálogos y esa visión conjunta. No sé, creo que por lo menos antes había esta posibilidad de interactuar, de tener una visión de más allá de la frontera. Cuando los recursos son escasos y hay tantas necesidades, creo que muchos

proyectos de integración que tienen su valor, su valor social, su valor económico, pero suena a mayor plazo, entonces pierden espacio en la apreciación de recursos con otras iniciativas, y cada vez más, entonces cuesta mucho. Así que bueno, por ahí veo la cuestión, veo que también les cuesta mucho a esos proyectos competir con otros, porque existe una dificultad en internalizar los beneficios que tiene el proyecto más allá de la frontera y bueno, por qué yo voy a invertir la plata si los beneficios derraman en el otro lado? No sé. Y otra cosa que me parece interesante, yo estoy trabajando un poco con la iniciativa de Prosur y la otra vez hablaba con gente de Brasil, en temas de proyectos y el otro tema también es la volatilidad que están teniendo los países y eso impacta mucho en las posibilidades de financiamiento, pero también impacta mucho en esta identificación de beneficio. Podemos poner en que se está haciendo un estudio de beneficios de una conectividad, una frontera, y esos beneficios van a cambiar en función de cómo cambia la relación de los precios entre los dos países todo el tiempo. Entonces es súper complejo. Me parece que es muy complejo y me parece que también esta polarización ideológica que hay en la región le mete además un ruido más. Entonces está complejo. Si, yo lo veo muy complejo. Es una pena porque a nivel técnico creo que hay cosas muy interesantes que hacer y que se podrían potenciar, pero bueno, la realidad es la realidad, ¿no?

Bárbara C. Neves: [00:50:56:14] Como curiosidad, sé que el INTAL está cuidado del sitio de Prosur, cierto? Pero, ¿hay diálogo en el ámbito de infraestructura? Cuál es el rol del INTAL para Prosur hoy?

Ignacio Manuel Estévez: [00:51:31:12] A ver, en realidad hay un diálogo técnico. Bueno, para empezar, el gobierno chileno le pidió al BID apoyo para cuando se conformó Prosur para acompañar todo el proceso de definición de la institucionalidad y de apoyo a la presidencia pro tempore, y se hizo y la realidad es que tuvimos bastantes avances. A finales de 2019 aconteció toda esta problemática social que tuvo Chile, lo cual hizo, bueno, vos sabés, Chile tuvo que suspender su reunión de APEC, tuvo que suspender la COP, imagínate que Prosur también, ¿no? Pero bueno, nosotros apoyamos mucho la conformación de los planes sectoriales que tenían previstos y en el desarrollo de la página web y de unas comunidades digitales para trabajar, y claro, en marzo llegó la pandemia. Entonces es como que todo se fue haciendo más difícil, digamos. A fin de año 2020 tuvimos pocas interacciones en términos de los grupos de trabajo, pero sí hubo mesas sectoriales que se crearon a partir del Covid, por parte de los países del Prosur, que anduvieron muy bien, sobre todo la mesa de salud y la

mesa de tránsito de tránsito de bienes. Y desde diciembre la presidencia pro tempore la tiene Colombia y estamos apoyando los planes sectoriales de los grupos de trabajo, de los siete grupos de trabajo, porque Colombia incorporó el grupo de trabajo de Medio Ambiente y se está trabajando. Se está trabajando con las dificultades de, obviamente, las cuestiones virtuales y de la pandemia. Pero sí, en algunas cosas se está trabajando, en algunas temáticas se está trabajando mejor que en otras y esperemos que a fin de año haya algunos resultados de todas las cosas que estamos apoyando. Es muy complejo, porque hacer una institucionalidad que tampoco es que nosotros somos la Secretaría técnica, sino que acompañamos, y hacer algo que se conformó sin una institucionalidad y que depende de la labor de los funcionarios públicos, a veces es mucha carga, ¿no? Así que bueno, ahí estamos. Yo creo que hay cosas interesantes que se están revisando en el ámbito de salud, en el ámbito de tránsito de bienes, con coordinación entre los países. En términos del grupo de infraestructura hay algunas cosas respecto de proyectos y algunas cosas respecto de servicio de transporte. Bueno, vamos a ir avanzando un poquito, tratando de dar pasos firmes y tratando sobre todo, con esto que conversábamos antes, con los cambios de gobierno y de equipos técnicos, hay que a veces empezar a construir una relación de vuelta entre pares, que es lo que nosotros más proponemos por nuestra experiencia. Ojalá nos salga bien.

Bárbara C. Neves: [00:55:01:11] Y ahí puede haber alguna conexión entre Prosur y la Alianza ILAT en el futuro, o ya existe algo en ese sentido?

Ignacio Manuel Estévez: [00:55:11:06] Por ahora no hay nada previsto. Pero yo creo que sí, porque la Alianza ILAT lo que viene hacer es tratar de poner a disposición de los países herramientas, o metodologías, o cuestiones que aporten a que los países puedan coordinar mejor el desarrollo de su infraestructura de su programa de integración y Prosur es un ámbito más de intercambio entre los países, como puede ser el Mercosur, como puede ser Comunidad Andina. Entonces sí, seguramente hay un espacio para encontrar, para coordinar, o para poder acompañar esos procesos. Lo que sí estamos tratando, o queremos hacer desde ILAT es tener cierta autonomía y no depender de una institucionalidad de los países, para que no pase como pasó con COSIPLAN, o de un día al otros los países deciden que no está más, y también eso en términos de las instituciones que conforman ILAT, es complejo, porque suponte, el BID tenía seis países que estaban adentro del COSIPLAN y que decían que no querían estar más. CAF lo mismo, en FONPLATA la mitad de sus países querían seguir en COSIPLAN, la otra mitad no, entonces tampoco los bancos pueden hacer algo. Los países son los dueños de los

bancos, digamos, no, en definitiva. Entonces es una cuestión reputacional que se busca cuidar, que se busca salirse un poquito al costado de las cuestiones más de cambios e ir al fondo de la cuestión, que es apoyar a los países en que puedan desarrollar mejor la infraestructura y de manera coordinada, ¿no?

Bárbara C. Neves: [00:57:08:00] Cuál es la visión de integración que tiene INTAL? Hablamos de integración varias veces, pero para usted que trabaja ahí, ¿qué significa la integración por parte de estos trabajos que hacen?

Ignacio Manuel Estévez: [00:57:43:17] Yo creo que la integración lo que tiene que permitir es que los países logren la mayor cantidad posible de beneficios a partir de ella. Beneficios de todo tipo: económicos, beneficios sociales, beneficio de mercado más grande, beneficios de aprendizaje interrelacionados. Y creo que la falta de integración se nota mucho después, a la larga en las fronteras, ¿no? En los lugares que están alejados de los principales centros poblados, porque viven casi una realidad totalmente distinta a los países a los que pertenecen. Entonces creo que las ganancias de la integración vienen por el lado de coordinar mejor acciones de política pública para que la región crezca de manera lo más uniforme e inclusiva posible, y de una manera disociada de las nacionalidades y de los patriotismos por ahí más acérrimos, sino de que nosotros queremos desarrollar. Por poner un ejemplo, queremos desarrollar la región del norte de Argentina y del sur de Bolivia, y bueno, si eso no se hace de manera coordinada, nunca va a suceder, porque esa gente tiene más relación entre ellos que con sus ciudades capitales. Y si nosotros tomamos decisiones a nivel nacional de cuestiones que favorecen a algunos sectores, está bien, pero tenemos que incluir o trabajar esos territorios de manera particular. Y eso creo que es una labor que la integración puede dar, no solo por una cuestión social, sino también por una cuestión de visión de conjunto, dirección territorial y de pertenencia territorial. Y me parece que esa, que no sé si es la visión de integración de INTAL, es mi visión de integración, es muy compleja y más poética, pero creo que hay recetas de integración que hemos venido aplicando durante muchísimo tiempo que tienen que considerar más las dinámicas territoriales existentes. Tenemos que decir, bueno, 'vamos a poner un paso frontera acá y no pasa más mercadería', pero ¿de qué va a trabajar la gente que vive de eso? Bueno, es todo un proceso más complejo, y si esa gente tiene una oportunidad de crecimiento en tal ámbito, si, bárbaro, pero si no tiene viviendas o no tiene energía, o no tiene educación, o no tiene conectividad, no podemos darle esa visión al territorio. Entonces es bastante compleja. Pero creo que hay que trabajarla caso a caso, no se

puede usar lo mismo para todo. Así que bueno, espero que te haya aportado algo desde ese lugar. Me mataste con la última pregunta.

Bárbara C. Neves: [01:01:37:18] Perfecto. Es una pregunta abierta. No hay una respuesta y cada uno tiene una visión diferente y creo que esta es la importancia de dialogar con todos los actores. Cada país tiene una visión, cada institución tiene una visión y las personas ahí adentro también y por eso es importante escuchar su opinión y su experiencia en esta área.

Ignacio Manuel Estévez: [01:02:22:15] Si, yo estoy liderando un proyecto del banco acá en Argentina, entre Argentina y Uruguay, y cuando hicimos el diseño de la operación y fuimos a ver a la autoridad y nos dijo bueno, ¿por qué este proyecto acá? Y mi respuesta fue, porque son dos localidades que viven juntas, y me senté, como vos decís, me senté con todos los actores que pude, y hay una visión de conjunto de hacia dónde va ese lugar. Obviamente que hay rispideces, obviamente que hay competencia, obviamente que hay nacionalismos, pero social y culturalmente hay un nexo muy profundo. Entonces desde ahí uno me parece que por lo menos tiene más oportunidades para construir. Obviamente son situaciones en las cuales vos estás cortado por el tipo de cambio, las condiciones macroeconómicas, los impuestos, un montón de cosas que hacen a la actividad económica. Pero tener de base una visión de conjunto en las bases, no a nivel político, a nivel político eso va abarrotando. Pero si hay un nexo muy importante en lo político también, lo cual sobre todo permite eso. Ahí es donde creo que hay que trabajar los temas de integración de abajo hacia arriba y después, bueno, ver cómo algunas políticas nacionales impactan esas posibilidades e ir rompiéndolas, ir viendo cuáles se pueden superar, cuáles se pueden romper, cuáles se pueden adecuar, porque si no es muy complejo y termina siendo. Como te dije al inicio, el transporte no es una actividad per se, es un apoyo a otras actividades y lo mismo a la energía. La energía la necesitas para usar algo, no haces energía por esa energía, entonces creo que todas esas cosas que terminan siendo más importante el proyecto que el fin del proyecto es lo que se puede cambiar.

APÊNDICE H – ENTREVISTA ONLINE CON JORGE ALEJANDRO PINTO AGUIRRE

Jorge Alejandro Pinto Aguirre – Asesor Coordinador Nacional de Ecuador en el Cosiplan de 2012 hasta 2015. 21 de junio de 2021. Duración 32min50s.

Jorge Pinto: [00:00:04] Primero, soy Jorge Pinto. Vivo acá en Quito, Ecuador, y bueno, a las órdenes para lo que quiera Barbara.

Bárbara C. Neves: [00:00:17] Gracias. Bueno, sólo para confirmar algunos datos acerca de su participación en IIRSA y COSIPLAN. En los registros de las reuniones de IIRSA yo vi que su participación estaba como un asesor coordinador nacional del COSIPLAN por parte del Ministerio de Transportes y Obras Públicas de Ecuador, y participaste más o menos de 2012 hasta 2015. Me gustaría saber un poco de su trayectoria en el gobierno ecuatoriano como asesor coordinador del COSIPLAN.

Jorge Pinto: [00:00:55] Perfecto, sí, efectivamente. Bueno, yo soy economista y desde el año 2012 fui delegado a través del COSIPLAN, IIRSA, y de Unasur en su momento. Mis funciones internas en el Ministerio de Transporte era justamente como asesor, relacionado totalmente a la parte de planificación y a la parte económica del Ministerio en ese momento. Así que, efectivamente, esa fue mi participación.

Bárbara C. Neves: [00:01:35] Gracias. Sólo para saber, ¿continuas en el gobierno ecuatoriano?

Jorge Pinto: [00:01:42] Ay, no, yo no estoy en el sector público aproximadamente ya más de cuatro años. Tal vez cuatro años y medio aproximadamente.

Bárbara C. Neves: [00:01:56] Habiendo participado como representante entonces del Gobierno ecuatoriano en las reuniones de COSIPLAN del 2012 hasta 2015. ¿Cómo ve la iniciativa de COSIPLAN? Desde su punto de vista y desde una visión ecuatoriana, cuáles fueron los principales avances y dificultades de la iniciativa para la integración de la infraestructura del continente?

Jorge Pinto: [00:02:21] A ver. Bueno, yo voy a responder a partir de mis criterios personales, desde lo que yo encontré ahí. Encontré un foro bastante disperso, se puede decir. Un ejemplo puede ser mi participación. Yo, sin ser un funcionario de carrera, creo que no era lo más óptimo para Ecuador. O sea, no era que yo sea el representante, sino que te gustaría buscar, tal vez no sólo a través de una persona, sino también un equipo para dar continuidad a estas cosas, para darle seguimiento. Yo cuando llego, en verdad me encuentro todo nuevo, no recibí ninguna retroalimentación de las anteriores representantes de Ecuador en su momento. Entonces eso crea un freno, crea una barrera, primero para entender y luego para trabajar sobre los objetivos del grupo. Entonces, dado eso me sumé a esta iniciativa, me sumé a este grupo e inmediatamente traté de coordinar con otras áreas que no estaban inmersas. Una iniciativa mía interna fue integrar a SENPLADES, la Secretaría Nacional de Planificación para que envíen un delegado, para que ese delegado trabaje en conjunto conmigo y puedan entender los alcances y todo lo que se podía hacer a través de IIRSA y COSIPLAN o UNASUR. Adicionalmente, me junté a un grupo también de Cancillería, que es un grupo importante. Esto justamente, viendo cuando empecé esta intervención, le dije que encontré un tema bastante disperso, irregular, con países que tenían muy fortalecido un equipo. Obviamente Brasil. Brasil tenía representantes que venían trabajando por varios años. Argentina también. Algo de Chile. Pero no era el caso ni de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, donde pasaba lo que yo creo que era muy similar a lo que le he comentado. Esto, efectivamente, como lo dije antes, causaba que, tal vez, cambiaban el gobierno o cambiaban algunos temas locales y todo se paraba. De hecho, yo no sé cómo estará hoy por hoy el tema, por varias razones. Partiendo por el debilitamiento que ha tenido Unasur como ente regional, y todos los temas políticos que han pasado en la región. Entonces vi también una especie de coordinación externa, que no me parecía lo más adecuado. Y acá estaba el BID, y en algunos casos la CAF, la Corporación Andina de Fomento, como entes organizadores, e incluso los moderadores, de quienes llevaban mucho las notas eran ellos. Entonces me parecía que podía haber hasta un conflicto de intereses. Todo lo que correspondía a la cartera de proyectos IIRSA/UNASUR desembocaban en presupuestos y después esos presupuestos obviamente necesitan financiamiento. Entonces era como que podía haber un conflicto de intereses.

Bárbara C. Neves: [00:06:11] Para complementar esta visión del periodo que ha participado de las reuniones, ¿cómo veía la coordinación entre los países sudamericanos?

Jorge Pinto: [00:06:33] A ver, una de las de las principales debilidades que yo pude notar acá es que se estaba viendo mucho el tema, pese a ser un asunto de coordinación para la integración sudamericana. No sé si has tenido la oportunidad de ver los proyectos, pero hay muy pocos proyectos de integración, muchos de estos eran proyectos locales. Por reciente, acá existía la carretera Manta-Quito, que después podía servir para el eje Manta-Manaos, pero no había esa visión en general de proyectos multinacionales, de proyectos de varios ejes de integración como tal, entonces yo creo que había esa falta y por eso te comenté que llevé a la gente de planificación para que también con sus pares se hable. O sea, para mí una cosa muy triste que vivimos y lo seguimos viviendo es que vivimos en un continente donde estamos separados por barreras invisibles, pero terribles. Para de aquí de Quito, yo irme a visitar a un amigo uruguayo, me sale más barato irme a China. Una vez, fuera de broma, llegué a pagar casi dos mil dólares por un pasaje. Pero lo vemos así. Yo tengo mi familia en Chile y a mi se me hace más fácil ir a Miami o ir a Madrid que ir a Santiago por costos, por frecuencias, viendo sólo desde el espacio aéreo. En temas ferroviarios, que es un asunto que yo hice mucho hincapié para varias cosas, no hay ningún avance. Tenemos estudios con Brasil, teníamos un estudio de un tren que venía desde Belén hasta Ecuador, que podía suplir en gran parte lo que son los servicios que da el Canal de Panamá actualmente. Hay cosas maravillosas, pero que después no se evidencian en las agendas propias de los países y más aún en las agendas de los presidentes, en sus foros ya de primer nivel. Como que no asciende. Yo veía esto y después en temas ya de forma, está bien que la democracia sea evidenciada en estos foros, pero por ejemplo, la forma de votar dentro de este consejo es la del consenso. Osea, tiene que ser totalmente aceptado por todos los países. Y si vemos, hay cosas que, sí se va a votar por el tren que une Chile, Argentina y Uruguay, una votación negativa de Colombia no tiene sentido. Tiene que ser de total acuerdo. Entonces yo veía que esto en algún momento, si este foro pasaba de ser menos político y más técnico, podría traer consecuencias.

Bárbara C. Neves: [00:09:52] Bueno, en ese caso, de estas agendas de integración hacia las agendas propias de los países. En el caso de Ecuador, específicamente, cómo ve a este problema de asimilación de las cuestiones regionales en la agenda nacional? ¿Es una cuestión de la estructura política ecuatoriana, de los gobiernos o de los problemas burocráticos? ¿Cuál sería este impedimento para dar continuidad a ese proceso por parte del gobierno ecuatoriano?

Jorge Pinto: [00:10:35] A ver. Voy a hablar de lo que yo pude conocer y hacia el futuro. Y esto no sólo creo que es de Ecuador, sino en general ha pasado en la región. Viene un

presidente de izquierda, sustituye uno de derecha y todo lo que hizo la derecha está mal. Viene uno de derecha, sustituye uno de izquierda y todo lo que hizo el de izquierda está mal. Lamentablemente se satanizan las cosas. Internamente no hay una continuidad con la planificación, a diferencia, por ejemplo, lo que tiene, digamos, países como Corea del Sur, que su planificación no tiene nada que ver con los gobiernos, e incluso en los dos últimos años de un presidente se concatena con los dos siguientes, cosa así. Cosa que no pasa lamentablemente en la interna de Ecuador y de varios países. Y eso es reflejado también en estos otros temas que son regionales. Llegan presidentes, y un caso puede haber sido cuando llegó Correa, de ver el tema IIRSA también como algo malo, bueno, no malo per sé, pero tal vez con una ideología diferente. Entonces no creo que haya existido una fuerza, un fortalecimiento de las instituciones regionales, que comprometan al Gobierno de turno, al que sea, a seguir una agenda. O sea, llega un nuevo presidente y bueno, primero ve el tema de internos y después de estas cosas las cumple de una manera, por decirlo política. Sin evidenciar que hay un trabajo de varios años ahí, de varias personas, muy técnico, que al final de cuentas no tiene que ser desperdiciado.

Bárbara C. Neves: [00:12:34] En el período que has estado en COSIPLAN, cuáles eran las expectativas de Ecuador en hacer parte de IIRSA y COSIPLAN? Ecuador tenía treinta y ocho proyectos en la cartera del COSIPLAN y hasta 2017, 16 proyectos fueron concluidos. Entonces, me gustaría saber cuáles eran las expectativas de Ecuador y las demandas nacionales en el ámbito de la infraestructura.

Jorge Pinto: [00:13:09] Creo que las expectativas de Ecuador en el tiempo que yo estuve eran muy altas. En ese momento la conciencia política era un fortalecimiento de este ente regional que en verdad funcione, que en verdad integre. Eso en el campo macro. Si vamos a lo micro, las necesidades de una integración fuerte, por ejemplo, con Brasil, de verlo como un socio más que estratégico, más que solamente económico eran vitales. En ese tiempo el eje, por ejemplo, el Manta-Manaos, fue sufriendo varias alteraciones. Primero una idea, luego se fueron viendo ejes multimodales, varias cosas, pero era de vital importancia. Y adicionalmente, también había una importancia, se puede decir hasta económica. Venimos con países que, lamentablemente, no tienen presupuestos fuertes como para pensar en trenes bala o trenes que atraviesan los Andes a bajos costos. Son costos altísimos. Y tal vez sea también a través de esta fuerza, que la puede dar una integración, no es lo mismo que vaya a Ecuador a negociar un multilateral, un crédito multilateral, que vaya Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y

Chile, digamos, a negociar inversiones para la construcción del tren andino. También buscábamos eso, una fuerza de representación, una fuerza que pueda ser más atractiva para un posible inversionista. Entonces, de lo que te puedo decir de este tiempo en particular es que Ecuador le daba mucha importancia, e incluso ahí está mi participación. Yo veía que antes, y me lo comentaron, que iba una persona, luego iba otra, luego otra, parecía más bien un turismo, un turismo burocrático. Un turismo pagado que a mí me daba vergüenza, como representante, de escuchar esas cosas. Una oportunidad tan grande que tenemos, espero yo que tenemos todavía al alcance, que lamentablemente sea desaprovechada por el burócrata de turno en su momento. Así que creo que tuve la oportunidad de que se apoye, que me permitan no sólo participar, sino trabajar en esto. Yo en una parte de mi tiempo, obviamente en mi contrato como servidor yo era asesor del ministerio, pero me daban esa facilidad para también coordinar el trabajo de esto y creo que hicimos varias cosas. Actualizamos muy bien nuestros proyectos dentro del área de crédito del Ministerio de Transporte, pusimos gente a trabajar en esto. Actualmente muchos funcionarios siguen y conocen muy bien lo que se hizo y no hubo necesidad de lo que me contaba antes, que el BID o la CAF financiaran los pasajes de las personas para que vayan, no. Aquí hubo un apoyo del Gobierno también destinando un presupuesto, chico obviamente, para la operación de la oficina local de COSIPLAN.

Bárbara C. Neves: [00:16:48] Relacionado con la actualización de los proyectos, cómo esto funcionaba en el caso ecuatoriano? ¿Había funcionarios específicos para hacer esto? Me gustaría saber acerca de esta dinámica en Ecuador.

Jorge Pinto: [00:17:10] Bueno, tomando en cuenta que las dimensiones son totalmente diferentes. Yo pude trabajar un momento con la oficina de planificación de Brasil ahí en Brasilia, y obviamente, por decirlo así, es un edificio de gente, muchas personas, y muchas personas que vienen de hace años con sus equipos y sus jerarquías. Me gustó mucho cómo trabaja el Ministerio de Planificación allá en Brasil, con una política de carrera profesional. Después de este paréntesis, y con respecto a tu pregunta, bueno, yo tenía la coordinación, pero en el Ministerio había dos o tres personas más que compartían los accesos al sistema y todos lo hacíamos a través de ese sistema. Una revisión por lo menos cada 15 días de como van los proyectos, como avanzaban, que semaforización tienen, si hay algo que añadir. Muchas cosas, la verdad, se quedaban ahí paradas por mucho tiempo, pero había que actualizar, por lo menos incluso pedir la baja del proyecto, que no se hace, por lo menos eso. Pero siempre estuve con la conciencia de que yo era una persona muy pasajera. Tal vez estuve más tiempo del que

creía que podía haber estado, y por eso tenía dos funcionarios de carrera que trabajaban conmigo, con quienes realizaban la operación y a quienes los iba involucrando en muchas de las reuniones. Muchas reuniones iba con alguien de ellos, incluso ya les mandaba solos, con ese objetivo. Entonces sí, teníamos un mini equipo dentro del Ministerio, que coordinaba con otro mini equipo en Planificación en la SENPLADES y una coordinación con Cancillería. Entonces sí había una especie de trío que coordinaba las cosas, siempre bajo la dirección del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

Bárbara C. Neves: [00:19:20] Y quién hacía el acompañamiento de las obras? ¿Eran las empresas? ¿Quién les pasaba las informaciones acerca del avance de los proyectos?

Jorge Pinto: [00:19:36] Nosotros mismos, a través de nuestros funcionarios. Teníamos, por ejemplo, una obra del eje con Perú, por decirlo así. Nosotros tenemos nuestros funcionarios, que obviamente trabajan directamente en el campo con las empresas, con la empresa fiscalizadora, y esa información tenía que estar totalmente igual que la información que nosotros manejamos local para nuestros controles de gestión, nuestros controles presupuestarios. Así que funcionaban directamente con nuestros equipos técnicos, nuestros ingenieros.

Bárbara C. Neves: [00:20:14] Acerca de la elección de proyectos para la cartera IIRSA. No sé si en el período en que has estado hubo la incorporación de nuevos proyectos, pero si sí, cómo funcionaba esta elección de proyectos para incorporar a la cartera regional?

Jorge Pinto: [00:20:39] La cartera IIRSA en verdad era una cartera muy amplia y la facilidad para incluir nuevos proyectos no era más bien algo fácil. No quiero caer en algún error, no tengo grandes recuerdos, pero me parece que nosotros logramos en mi período incluir no más de dos o tres proyectos. Pero también quisimos trabajar en lo que ya teníamos, porque eran cosas que venían desde hace muchos años y que veía que, en primer lugar, algunos estaban mal. Corregimos un par de proyectos eléctricos, corregimos porque estaban descontextualizados, no tenían coherencia. Actualizamos mucha información sobre otros, les dimos la dimensión que necesitaban y creo que añadimos un par de proyectos nada más, en mí gestión. Pero no quiero decir que no se añadieron tal vez en la primera gestión del gobierno en el cual yo trabajé.

Bárbara C. Neves: [00:21:49] Acerca de la posición brasileña que has mencionado. Me has dicho que esta relación entre Ecuador y Brasil era algo estratégico. Cuál era la visión que se tenía acerca de la actuación brasileña en las iniciativas regionales y de manera más específica, en las iniciativas de integración de infraestructura? La visión acerca del rol que Brasil tenía.

Jorge Pinto: [00:22:24] Bueno, todo es un tema tan cambiante. En primer lugar, vamos por lo básico. Brasil es el país más grande de la región, con la economía más grande, más fuerte, y en ese momento con muchas posibilidades, y no quiero decirle que hoy tal vez no sea pues no lo conozco, pero en ese momento había una apertura muy fuerte del BNDES, del Banco de Desarrollo, también con empresas regionales extremadamente fuertes y poderosas como Odebrecht, OAS, que eran actores muy importantes dentro de la región. Entonces, en el caso de Ecuador, como decía, Brasil apuntaba mucho eso a los mercados, a las industrias, a darle una salida, por ejemplo, a Brasil, hacia la parte de Asia, para sus mercados tanto de importación como exportación. Integrar nuestras zonas que no están integradas, nuestra parte oriental no tiene una integración. No somos límite con Brasil, pero algún momento lo fuimos, por ejemplo, con el tema que te mencioné antes de Manaos y de esas zonas. Así que, no por ser brillantes ni nada, Brasil era el socio estratégico que cualquiera quisiera buscar y eso quedaba evidenciado mucho en las conversaciones y las reuniones que se tenían. Estos foros eran muy, muy importantes porque aparte de la agenda o de los proyectos IIRSA, uno tenía la oportunidad de sentarse con sus colegas, y poder conversar sobre otras cosas que tal vez no se encontraban dentro de la agenda, pero que para los dos países eran importantes y por lo menos eran unos transmisores para que vayan ascendiendo los niveles y en su momento puedan ser considerados.

Bárbara C. Neves: [00:24:40] Bueno, tuvimos el desmantelamiento de Unasur, tuvimos la creación del PROSUR, que Ecuador participa. A partir de su punto de vista como economista, como un ciudadano de Ecuador, cuál sería la perspectiva actual, desde Ecuador, acerca de la integración regional?

Jorge Pinto: [00:25:43] Esto es todo, como tú dices, ya es un criterio de un ciudadano, de una persona, sobre lo que creo. Me da mucha tristeza que este tipo de iniciativas y organizaciones sean tan politizadas, porque le podemos poner el nombre que sea. Eso no nos importa. Ya cuando lo vemos como un ciudadano, a mí no me importa que se llame Unasur, que se llame "los del Sur", "los buenos amigos", el nombre que quieran poner. Lo importante es que nos

demos cuenta que vivimos en un continente que, lamentablemente, seguimos siendo tercermundistas y tenemos el potencial para salir. Pero entre nosotros mismo no nos echamos una mano. Con nuestros vecinos tenemos aranceles más altos que con la gente que viene de fuera. No nos damos las facilidades de nuestras fronteras para dinamizar la economía. Así que, como dije, me entristece que este tipo de entes de integración, o sea, si uno va a Europa y le pregunta a cualquier ciudadano, a cualquiera, oye, ¿qué es la Unión Europea? O sea, la Unión Europea se vive. No es un grupo de diez políticos que se juntan. ¡No! La Unión Europea se vive por la moneda, las transacciones, la facilidad de movilidad humana. Las ayudas entre países es algo, ya es parte del vivir. Hoy por hoy, a cualquier ciudadano, tal vez común de nuestros países, le preguntamos cuál es el organismo regional, ni lo saben, ni existe, ni les importa, porque no está dentro de nuestra cotidianidad.

Bárbara C. Neves: [00:27:35] Bueno, muchos países enfrentan ahora dificultades para conseguir inversiones para sus necesidades infraestructurales. Recién tuvimos la ampliación de la participación de inversiones China en el continente. ¿Hay alguna percepción de esta presencia China en Ecuador?

Jorge Pinto: [00:28:08] Bueno, yo creo que no solo en Ecuador. Como tú lo mencionas, no podemos cerrar los ojos y ver que en este nuevo orden mundial, China es China. China es la superpotencia en este momento, y si pensamos que podíamos mantenernos al margen de esta realidad, no es así. China está hoy por hoy entrando en mercados, Estados, bueno, en Ecuador ya serán diez años y creo que en el resto de la región. Si he visto una mala percepción muchas veces de la gente hacia China, porque lamentablemente crecimos o veíamos el artefacto de mala calidad como hecha en China. Claro, pero porque yo si quiero salir a comprar algo barato, el mismo vendedor me puede decir tengo el barato y tengo el caro. Entonces se lo veía así y no se ha dimensionado con la seriedad que hay que hacerlo, lo que China puede hacer. También he visto una dualidad, o tal vez una mala interpretación de lo que significa inversión. No he visto en los países de una manera fuerte, una inversión China. He visto préstamos. Cuando me refiero a inversión es que venga un país, meta su plata, opere su riesgo. Lo que he visto mucho de China es prestar, bajo el riesgo de que los países le paguen, pero no entra en las cuentas macroeconómicas de los países como rubro inversión. Entra en una cuenta por pagar. Creo yo que no sólo hace 5, 10 años China y las empresas chinas empezaron a tener una una dinámica fuerte en la construcción y la economía en la infraestructura. Creo que va a seguir siéndolo y vamos a tener que manejar muy bien esa opción. Vamos a tener que saber

negociar bien con ellos. Tenemos que entenderlos bien y poco a poco van a ser actores más importantes dentro de nuestras economías, no sólo en infraestructura, sino en otros rubros también.

APÊNDICE I – ENTREVISTA ONLINE CON JOSÉ BARBERO

José Barbero – Consultor del Booz Allen & Hamilton, responsable por el estudio que dió origen a la propuesta de Iirsa. 29 de julio de 2021. Duración 60min28s.

Bárbara C. Neves: [00:00:04:15] Bueno, una vez más, muchísimas gracias por su tiempo y por su disponibilidad. Tanto el señor Mauro Marcondes del BID como el señor Juan José Taccone mencionaron que al inicio de la creación de IIRSA hubo una consultoría internacional junto al BID para la elaboración de un estudio que después dio origen a la iniciativa de IIRSA. Y este consultor fue usted a través del Booz Allen & Hamilton, no? Entonces me gustaría saber un poco a partir de su experiencia, cómo fue este proceso de desarrollo de este estudio.

Jose Barbero: [00:00:47:06] Sí. ¿Cómo no? La historia es así, creo que el BID recibió un pedido del presidente Fernando Henrique Cardoso de avanzar en alguna iniciativa de este tipo. Y por qué? Porque en su gobierno en Brasil, uno o dos años antes se había avanzado con un plan de infraestructura que se llamaba Avanza Brasil, que este que tuvo muchas cosas novedosas desde el punto de vista de la práctica de la planificación, fue un plan muy, muy novedoso. Si querés después lo pongo de costado. Hablamos con más detalle de eso que continuó con algunas tradiciones, que ya venía de la planificación de Brasil y sobre todo de ejes eje de transportes, de corredores, ese tipo de concepto. Pero también avanzó en pensamiento estratégico y en muchas cosas. Bueno, con esa idea y me parece que tal vez con alguna perspectiva de liderazgo regional quiso proponer algo similar para Sudamérica. Entonces le pidió al BID que lo ayude con eso y el BID a su vez hizo un pequeño concurso para firma de consultoría para que hagan el trabajo clínico, supervisado y con una participación muy activa de varios de los miembros Senior del equipo del BID. Bueno, yo trabajaba en ese momento en Booz Allen & Hamilton, que era una de las empresas que había trabajado en Avanza Brasil, junto con otras. Ahí había bancos de inversión, firmas de ingeniería, y lo que había propuesto Booz Allen, probablemente, ya una posibilidad de combinar pensamiento estratégico, pues es una firma que asesora muchas empresas corporaciones en estrategia corporativa, junto con un buen conocimiento de la propuesta de infraestructura física, de transporte, de energía, de telecomunicaciones en distintas áreas. De los temas de ingeniería los ponía otro banco, no me acuerdo el nombre ahora, una firma de ingeniería muy prestigiosa de Estados Unidos. Había algunos miembros más. Yo no lo sé

porque yo no participé en eso, pero Booz Allen quedó bien posicionada. Yo recién me había incorporado a la firma hacía poquito. Estos son un poco los temas de mi profesión, sección, grado de formación y especializado en transporte, básicamente. Y bueno, yo estuve un poco a cargo del estudio, no solo, siempre en estas firmas hay un fuerte control de otros miembros que son socios. Había un modelo de trabajo muy, muy interesante. Bueno, la cuestión es que nos pusimos a trabajar desde si querés, ahora dejo de lado los contenidos, los temas, y cuando eso terminó lo presentamos. Habíamos tenido alguna presentación previa al taller de trabajo. Hubo mucha interacción con Juan José Taccone. Entonces, eso lo presentamos con el BID, lo ajustamos, le pareció bien y un tiempo después hubo presentaciones en Brasilia con esto, ante Fernando Cardoso. A partir de ahí, ya la firma consultora, quedamos un poco de costado, el BID tomó ese producto, y de hecho, el primer documento, que yo creo que se publicó en Montevideo unos meses después del lanzamiento de IIRSA recoge los conceptos de ese estudio. Lo cierto es que básicamente se toma eso, le ponen algún condimento propio, pero fundamentalmente se apoya en eso.

Bárbara C. Neves: [00:05:08:09] Este estudio no está público, verdad?

Jose Barbero: [00:05:14:19] Que yo sepa no.

Bárbara C. Neves: [00:05:16:12] Dentro de estos puntos que me has hablado, por ejemplo, de los temas de trabajo que han trabajado dentro de este plan. ¿Cuáles fueron estos temas? Y también, si me puedes hablar, cuáles son las principales necesidades y desafíos que este estudio apuntó para el desarrollo de la infraestructura regional en Sudamérica en esta época.

Jose Barbero: [00:05:41:20] Es bueno aclararlo, porque yo en la literatura veo un poquito de confusión en un tema que no es menor. Realmente en la década de los 90 tuvo su inicio el proceso de globalización bastante fuerte, hubo cambios en la organización productiva de las empresas, pero todavía no había llegado el momento de las commodities de cierto, ese ciclo de la comodities, que empezó poco después, 2004, 2005, cierto. En ese momento la inquietud que había que fue recogida en la metodología del estudio, es que los flujos entre los países de América del Sur estaban creciendo mucho y crecían mucho, justamente porque hubo no solo algunos procesos de cambio en el Mercosur, por ejemplo, el desarrollo de la Comunidad Andina, sino también porque muchas firmas transnacionales que operan en la región empezaban a tener más movimiento entre firmas. Entonces, suponte los de Volkswagen

fabrican en Brasil unos componentes y en la Argentina los otros, y los vende, entonces los flujos entre las regiones empiezan a ser mayores, flujos comerciales, flujos de movimiento de pasajeros, flujos migratorios, buenos flujos de telecomunicaciones. Entonces, realmente el punto de partida fue estudiar esos flujos, conocerlos, proyectarlos con una visión, digamos, de cuál podía ser eso en el futuro, identificar cuáles eran los principales corredores sobre lo que se realizaban en estos flujos y, bueno, proponer cuáles podrían ser las medidas, las acciones para facilitar estos movimientos. Eso dio lugar a unos pocos corredores realmente, donde había un movimiento efectivo, y después se preveían también algunos con potencial hacia futuro, pero con muy poco movimiento en este momento. Cuando el BID retoma esto y lo pone en una agenda más de política internacional, ahí empiezan a agregar corredores para que ningún país se quede sin corredor. Entonces se mezclan un poquito algunos corredores maduros, ese era el término que usábamos, donde ya había un movimiento importante, por ejemplo entre San Pablo - Santiago de Chile, pasando por Buenos Aires, y ya ese corredor establecido en tráfico, lo mismo entre Colombia y Venezuela, había un movimiento bastante importante en aquella época, y ya hoy no. El movimiento marítimo era bastante relevante, sobre todo en el Atlántico. Entonces ahí se identificaron algunos ejes y después tendría que mirar un poco más para acordarme si vos querés y tenés preguntas específicas, o empiezo a buscar antecedentes, a ver que luego encuentro. Se hicieron incluso algunas matrices de cómo eran los flujos entre países y cómo podrían ser, más adelante, se proyectaron esas matrices. No fue un ejercicio de planeamiento de esos detallados que usan modelos y demás, porque esto fue hecho todo en tres meses y los recursos eran bastante moderados. Por ejemplo, cuando se hizo el Avanza Brasil, que en sí hubo primero un modelo de insumo/producto interregional muy gordo, eso después se lo pasó a unidades físicas, se lo puso el modelo de transporte, el modelo de eje de distribución eléctrica, enfin, hubo todo un instrumental más sofisticado, en este caso habrá sido como una abreviación de esto. Pero este es un punto muy importante a lo que apuntaba IIRSA de sus orígenes. Realmente era mejorar el vínculo entre los países y el tema de que estos corredores definidos fueran para vincular la inserción en el mundo y sobre todo para exportación de commodities no estaba en el centro de ninguna manera. Te digo yo que no estaba completamente ausente, pero no era el disparador de todo esto, ea mucho más la integración en las regiones.

Bárbara C. Neves: [00:10:09:16] Sólo para confirmar lo que me acabas de decir. En este plan, estos corredores estaban definidos para la integración y no para esta inmersión en el mundo. ¿Sería esto?

Jose Barbero: [00:10:23:19] Ciertamente. En ese momento sí. Y en todo lo que siguió de IIRSA hay una mezcla. Hay algunos que sí apuntan un poco más allá en el mundo, pero una buena parte de ellos son exclusivamente de mejora de la vinculación interna, interna me refiero entre los países de la región.

Bárbara C. Neves: [00:10:50:21] En este estudio, el BID estaba coordinando este proyecto, solicitado por el gobierno brasileño. Me gustaría saber si hubo directamente la inclusión de directrices brasileñas, como me has hablado, por ejemplo, a ejes nacionales de desarrollo o otras cosas a partir de lo que ya existía en Brasil para este plan.

Jose Barbero: [00:11:31:14] No, la verdad es que no, para nada. Lo que sí te diría uno, podríamos llamar como una utilización de conceptos, no? O sea, Brasil en los tres o cuatro años anteriores había desarrollado una práctica de planificación y de la infraestructura del territorio muy interesante, muy novedosa. Ahí sí se tomaron algunos de los criterios, no los ejes. Las cosas que se proponen no tiene porque coincidir o no, de hecho, ni sólo se tomó en cuenta cual eran los ejes de qué proponía Brasil, sí se tomó la metodología, la forma de trabajar.

Bárbara C. Neves: [00:12:12:16] En este caso, para usted, ¿qué fue lo más importante que han encontrado durante la elaboración de estos estudios?

Jose Barbero: [00:12:26:18] Sí, bueno. Se encontró que había un nivel creciente de flujos, porque realmente la integración física se apoya en los flujos y lo que busca facilitar esos flujos, sean de personas, sea de bienes o sea de información. Se vio que esos flujos venían creciendo y que tenían un potencial importante de crecimiento, lo cual realmente justificaba que los países armonizaran sus agendas de infraestructura para facilitarlos. De hecho no me acuerdo bien hasta dónde avanzamos, porque en realidad esta idea de tener un programa regional de infraestructura se implementa en buena parte con proyectos que son estrictamente nacionales. Lo que tienen que hacer los países en ese caso es armonizar, o si uno va a ser un camino del país A hacia el país B, de que lo haga por una traza que coincida con lo que hace el país B, vea el país A conforme el corredor, por cierto. Bueno, ese era el sentido. No es que las obras iban a ser organizadas por una autoridad superior o supranacional. El tema de los acuerdos de las obras binacionales, o tri en algún caso, realmente queda reducido a algunos

casos especiales, muchísimos pasos de frontera o en alguna obra hidroeléctrica que involucre territorio de dos países o cosas de ese tipo. Y después había un, digamos, en materia de avances, el Avanza Brasil, además de ser novedoso en la forma de encontrar cuáles son las demandas de futuro, sobre la base de la visión no de proyectar tendencias, que se creó en un cambio muy importante que aportó Booz Allen al gobierno brasilero en su momento. Es decir, bueno, ¿qué país querés? Y después vemos qué obras hacen falta. No simplemente tomar proyecciones y lo que se viene haciendo y entenderlo. Después fue bastante novedoso en dos cosas más que en IIRSA se fueron incorporando, pero no en este estudio inicial. Uno es en las modalidades de financiamiento y la posibilidad de que hubiera también financiamiento privado y ver cuál es el mejor mix, en qué caso se ajusta mejor, o en qué casos se puede utilizar, se puede acceder al financiamiento privado, cuáles no, etc. Y el otro es en el gerenciamiento de los ejes y los proyectos dentro de los ejes donde la idea era tanto en el Avanza Brasil, como en los primeros años de IIRSA que hubiera una especie de gerente por eje y que gestionará proyectos en que fueran de temas viales, eléctricos, de lo que fuera aunque privada, la sinergia y los vínculos que hay entre los proyectos más que el sector técnico, al que pertenece. Tema que en general ha quedado en el plano de las ideas y eso no se implementó nunca en ningún lado eficiente, salvo algunas autoridades regionales o específicas, pero en general no. Pero era una idea que en ese momento estaba de moda, era atractiva. A nivel regional no tiene mucho sentido porque no puede haber una autoridad supranacional para un eje que abarca dos o más países, ¿no? A nivel nacional uno podría pensar que es más posible. Es posible, pero es muy difícil de explicar y que de forma muy profunda que yo sepa nadie ha hecho.

Bárbara C. Neves: [00:16:11:23] Podrías hablar un poco acerca del plan Avanza Brasil? Me gustaría saber acerca de estas cosas novedosas, ¿qué más me podrías hablar acerca de esto?

Jose Barbero: [00:16:33:19] Sí, ¿cómo no? Tiene varias cosas novedosas aquí. Primero, bueno, ahí se juntan varias áreas de infraestructura que son la infraestructura económica, infraestructura social e infraestructura de conocimiento. O sea, en ese sentido, hay una mirada que abarcaría todos los sectores de la infraestructura clásica, incluyendo algunas de orden ambiental, etcétera. Y después, lo que se propone es estimar las demandas de futuro. Eso se hace sobre la base de un modelo macroeconómico con división regional bastante importante, que permite reconocer los flujos económicos entre regiones y bueno, con algunas técnicas, eso se lo pasa unidades físicas, no es cierto? Entonces se permite tener una buena idea de lo que

es la interacción entre distintas regiones o espacios geográficos. No me acuerdo cuán finos eran, si eran simplemente los estados o había unidades menores. Después se hacen algunas reflexiones y ahí sí hay una visión estratégica de qué país se quería, qué se quería exportar, cómo se quería ocupar el territorio, el avance hacia el oeste, etcétera. Y sobre esa base se proponen una serie de lineamientos económicos en general y se procura identificar cuál sería la infraestructura necesaria para construir el país que indica esa visión en el conjunto de obras que se armaba y la protección que había del desarrollo de la economía. Había un movimiento muy, muy fuerte de lo que se denomina el centro de gravedad, que es el centro geográfico de la actividad económica, se ve así geográficamente la latitud y longitud, que hoy está entre Río y San Pablo. Sí lo llevaba muchísimo hacia el Oriente implicaba un avance importante en el territorio, sobre todo hacia el área del Mato Grosso. Después, digamos, conociendo esas demandas y conociendo la infraestructura actual lo que se buscaba de decir la infraestructura que tenemos hoy sirve para atender estas demandas? ¿Cuáles son las brechas? Cuáles son lo que se llama - había dos palabras que se usaban y una era "Bottlenecks", o sea cuellos de botella, o sea, dónde habría falta de capacidad en corredores que ya existen. Y la segunda palabra era en "missing links" donde faltan conexiones que deberían estar. No es que las que existen son insuficientes, sino que faltan. Entonces incluso con eso surge una cartera de proyectos que serían los que harían viable esa estrategia de crecimiento económico y territorial que se había definido antes. Era muy interesante comparar esa nueva cartera con la que estaba vigente en el funcionamiento convencional de los presupuestos, de los distintos ministerios, etcétera, que eran bastante distintas, como que la reflexión era que estábamos construyendo un país distinto al que queremos. Por cierto, tenemos que realinear la agenda de la infraestructura con esa visión económica y de desarrollo que estamos teniendo. Una vez definida las obras, después lo que hubo fue todo un agrupamiento, por un lado en ejes, corredores, y por otro lado definiendo cuáles serían las mejores formas de financiamiento, buscando en dónde podría haber participación privada donde no, y la forma de gerenciamiento apuntando a que hubiera. [...] Te decía, el otro tema que analizaba la parte de la forma de financiamiento, en un momento realmente sí se había empezado a hablar con más fuerza de la financiación privada, participación privada en financiar infraestructura, veían a ver dónde se podía, etc. Y el segundo gran tema que adicionaban ahí era el modelo de gestión de todo esto, considerando que podía ver com uno gerente por corredor, rompiendo la mirada tradicional, la Rodovias, las ferrovías, los puertos, la electricidad, por poner uno que abarque toda la idea. Yo creo que no se termina de implementar. Entonces, bueno, hubo un uso muy intensivo del sistema de información geográfica, lo que permitió no solo un instrumento de

análisis muy bueno, sino también de difusión, de visualización de los resultados y transmisión a la sociedad, a los tomadores de decisiones, etc. Entonces eso fue más o menos el Avanza Brasil, que fue una experiencia muy importante. Yo creo que eso me parece que terminó el año 99 más o menos. Y después, justo ahí, vino la época económicamente difícil. Probablemente no había muchos recursos para hacer muchas obras y yo no creo que se hayan implementado mucho de lo que se dijo o por lo menos en los años subsiguientes, tal vez más adelante sí, pero tuvo mucho valor como ejercicio de planificación. Fue una escuela importante.

Bárbara C. Neves: [00:23:11:21] Perfecto, muchísimas gracias. Yo tengo dos preguntas más, pero que no están totalmente relacionadas a IIRSA sino que a su experiencia de trabajo en el ámbito de infraestructura y de inversión. Habiendo trabajado desde 2003 hasta 2008 en el Banco Mundial, como Senior Transport Specialist, me gustaría saber cómo usted ve al desarrollo de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Cuáles son, desde su punto de vista, las principales barreras y las oportunidades que la región tiene en este tema, de manera general?

Jose Barbero: [00:23:59:15] Si, yo en el Banco Mundial trabajaba mucho en el área de transporte, pero posteriormente entre el año 2011 y el 2017-2018, estuve trabajando mucho para CAF en un informe que hacíamos sobre la cultura de América Latina. Ese te puede interesar. Se llama Ideal - la infraestructura de América Latina. Ahí creo que hay seis o siete informes. El de 2011 es especialmente interesante porque hay ahí un diagnóstico, una mirada general, después hubo varios que iban analizando distintos temas y después hubo un diagnóstico nuevo y revisión un poquito de la agenda el 2016 o 2017 y en eso trabajé hasta hace un año o dos. Si lo que quieres ver es justamente la infraestructura en su conjunto, esos informes son interesantes. El resumen ejecutivo es cortito, que está bueno, que tiene que tener un seguimiento. Ahí hay una en esos informes de CAF, ahí sí hay una mirada integral de la infraestructura de América Latina. El Banco Mundial tuvo buena escuela en eso. Hay algunos trabajos pioneros de Marianne Fay, que es una economista muy buena, ella escribió varios trabajos realmente interesantes desde una mirada abarcativa de la infraestructura de América Latina, creo que es de lo mejor que hay. Después el banco fue perdiendo un poco de, me parece, de puntos de capacidad de técnicas, yo todavía agarré una época donde había algunos importantes y eso se fue diluyendo poquito. Los informes de Marianne Fay son muy interesantes. Yo la verdad que en estos trabajos de CAF hemos revisado todo lo que había. En

Lima hay muchas y se hace mucho análisis de los estudios que hay. El BID ha hecho otros trabajos más recientes. De hecho, montaron una oficina del área de Infraestructura que no es operativa, sino que más de análisis y de políticas donde tienen esta mirada más general de qué es lo que está pasando en infraestructura de una manera transversal, no solo a los distintos sectores, sino a los distintos temas, el tema de financiamiento, tema de derechos y desde una perspectiva social, temáticas ambientales, el cambio climático, etc., una mirada que es la que corresponde hoy realmente en materia de infraestructura. Yo hice un trabajo que todavía no se nos salió, que no sé si lo van a publicar o no, porque vos sabés que cuando se crea IIRSA Fernando Henrique Cardoso pide este trabajo al BID. En simultáneo, CAF, que hasta ese momento era una institución más pequeña, no de la dimensión que tiene hoy, hizo también un trabajo que lo hizo un brasilero que se llamaba Eliezer Batista, que es bastante interesante, donde él ahí uno encuentra también más clara las raíces del interés de Brasil en la integración de América del Sur. Es un trabajo más geopolítico que lo que hacía después, Booz Allen y otros en el Avanza Brasil y lo que hicimos con el BID que dio lugar a IIRSA. Pero es un antecedente importante. Ahí también hubo una persona muy importante que ayudaba al presidente Cardoso en esto.

Bárbara C. Neves: [00:28:55:17] Y a partir de su experiencia en estos temas, también acerca del financiamiento de infraestructura, me gustaría saber su opinión frente a los principales desafíos y oportunidades para el conocimiento de la infraestructura en América Latina y el Caribe. Y en este momento actual también me gustaría saber, desde su punto de vista, cómo se ve al rol que China tiene ahora en este ámbito de financiamiento de infraestructura.

Jose Barbero: [00:30:15:00] Si, como la agenda es una agenda amplia, justamente el estudio ese del año 2011 propone una agenda y el de 2017 la actualiza. Sé que ahí vas a tener realmente buen material, porque hay muchos temas que involucran esa agenda. Realmente no sé si me acuerdo todo, pero te paso a algunos. Hay un problema de los niveles de inversión que son relativamente bajos. América Latina en general, la inversión en infraestructura que tiene como porcentaje del PBI, comparada con otros países del mundo es baja, comparada con la de Asia es bajísima. O sea, hay una brecha que es un término del que se habla Marianne Fay y luego lo puso de moda, no es cierto? Marianne Fay hizo un trabajo nuevo en el 2017 muy bueno, porque ahí muestra también la debilidad que tiene, o como ese tema de brecha es un concepto un poco elusivo, no es muy correcto. Para mí está bueno para notar la importancia de la región y de la necesidad de asignarle más recursos. Pero cuando uno se

pone a querer calcular esa brecha se puede decir cualquier cosa, y hay mucho bacaneo con eso. Entonces, hay que invertir más, sin ninguna duda. Que hay un problema de calidad en la elección de los proyectos, también que se podría hacer mucho más con el dinero que se usa o se podría hacer lo mismo que se hace con menos dinero, en cualquier lado. Pero ahí hay un problema de productividad en el uso de los recursos que es bastante, bastante serio. Después, en estos años ha habido un avance en todas las salvaguardas sociales, económicas y sociales, porque esa idea un poco de ingeniería, de hacer obra por hacer obras sin medir impactos ambientales, sociales, etcétera. Bueno, todavía sigue bastante afianzada en muchas agencias públicas. Y hoy todo indica que hay que pensar de otra manera en los proyectos, y bueno, había otros temas más que ya no me vienen a la cabeza en este momento. El tema de la financiación y la financiación privada que vos decís, fue un tema que se puso, digamos, empieza a desarrollarse en los años 90, siguiendo las primeras experiencias de los 80 de Margaret Thatcher en el Reino Unido. Hay algunos países que lo toman, en Argentina muchísimo. Los años 90 fueron años de gobierno muy abiertos a la economía del mercado y ahí hubo muchas privatizaciones, concesiones, etcétera. De hecho, a principios de 2000 sí hay varias publicaciones con una revisión crítica de todo eso, incluso del Banco Mundial, de cuando las cosas salen bien, cuando salen mal. En uno de estos informes Ideal hay un artículo de Antonio Eustache que yo creo que es la persona que mejor ha sabido medir esto de una forma no ideologizada, ni a favor del mercado como si fuera un dogma, ni tampoco denostando la participación privada, también como si fuera un dogma, más equilibrado ahí, con buenas reflexiones sobre eso. Bueno, se expande, y hubo críticas después a las concesiones privatizaciones en los primeros años de los años 2000 y después la verdad que la participación privada en la infraestructura siguió en América Latina y fue creciendo mucho más en otras regiones del mundo. A partir de 2017, 2018, por primera vez la región del mundo con más inversión privada en infraestructura fue el sur de Asia y no América Latina. O sea, el modelo de participación privada en algunas áreas se expandió muchísimo, en el transporte mucho, en tema de puertos, aeropuertos y carreteras, algunas carreteras, en la energía eléctrica, mucho en la generación, sobre todo un contrato con compromisos de compra, etcétera. También en la energía renovable, la eólica, la fotovoltaica, etc. ha habido inversión siempre con contratos de compra. En agua potable y saneamiento fue mucho más flojo. En saneamiento hubo muchos fracasos, el agua potable más o menos. Brasil sigue teniendo todavía bastante gestión privada en agua, pero no hay muchas más. En Colombia un poquito, en Chile un poquito. Y telecomunicaciones sí fue un sector en el cual la inversión privada tuvo que ser muy fuerte. Conclusión, lo que uno veía en un sector con muchísima

inversión privada en telecomunicaciones, dos con bastante: energía y transporte, pero mucha pública también. Y uno básicamente público, que es agua y saneamiento. No es que no haya privado, hay un 15 o 20 por ciento, pero mucho público. O sea, por sector es bastante diferente el tema. En los últimos años ha habido un embate fuerte de esto, que proviene mucho más de la comunidad financiera que de los responsables de brindar infraestructura, y yo creo que eso tiene que ver con que ahí hay excedentes financieros importantes en el mundo, que están buscando dónde invertir, está buscando nichos de negocio y por otro lado, hay una necesidad de infraestructura muy importante. Entonces se dice, por qué no juntamos las dos cosas y estos recursos que están esperando los asignamos a estos proyectos que tanta necesidad hay? Bueno, el fenómeno todo ahí suena muy lindo, pero entonces ahí tropiezan con que en lo que se viene haciendo en general se establece o viene en venta, que es el estado, o sea cuando se privatizada, sede un activo y eso va acompañado de una licencia de uso, ¿no? Por ejemplo, privatizar las telecomunicaciones y el operador, el que lo compra tiene una licencia por, no sé, 99 años, y nunca lo compraría si no tiene la licencia de uso. Y entonces son contratos uno por uno. No hay un formato unificado, cada uno es distinto y lo mismo en las concesiones. Entonces hay una enorme diversidad que obliga, que en cada caso, si alguien quiere invertir, tenga que andar estudiando con muchísimo cuidado, como son los pliegos, cuáles son las condiciones, fundamentalmente para entender cuáles son los riesgos, riesgo que demanda, riesgos constructivos, riesgo de país y riesgos de tipo de cambio. En fin, hay una familia de riesgos. Y eso hace entonces, es como una dificultad. No es fácil. Pocas instituciones financieras pueden hacer eso. Un fondo de inversión común no está en condiciones de ser eso, solamente hay unos pocos especializados. Entonces la respuesta dentro de la comunidad financiera es: por qué no definimos los formatos tipo? O sea, en el mundo hay vehículos de inversión, de bonos, bonos soberanos de los países en los que ya hay un formato establecido. Entonces es una clase de activo, preestablecido y homogéneo. Hay un formato estándar, está estandarizada. En infraestructura, no. Entonces dice, bueno, tenemos que ir a la infraestructura como hacerlas. A mí me resulta muy interesante la discusión que hubo en el G-20 sobre eso del año 2018, que fue acá en Argentina, y como se hizo en una de las mesas, digamos, de los temas que se trataron en el sobre esto. Había tres oradores, los tres del mundo de las finanzas, ninguno de la infraestructura. O sea, entiendo que tienen más interés en esto y sólo están buscando colocar plata, no tanto los que están pensando cómo resolver problemas de infraestructura. Y mi apreciación personal es que la única forma de tener un activo formalizado es que haya garantía soberana, si no, no va a funcionar. Con lo cual los estados están ahí presentes y hay una línea de pensamiento bastante crítica con estos

temas, no tan publicitada por las grandes entidades multinacionales donde ven muchos de estos riesgos, e incluso a nivel de economistas, incluso economistas más ortodoxos, que dicen, no, mirá, si un país tiene limitaciones fiscales, no sólo va a estar limitado para hacer obra pública, porque no tiene muchos recursos, sino que también se va a limitar la capacidad de obra privada, porque el país tiene que responder por varias cosas, nunca está ajeno, con lo cual su desequilibrio macroeconómico no solo impide obra pública y eso es bueno, pero yo por fuera de la línea ahí hago todo lo privado, hay gastos contingentes, hay garantías, hay una cantidad de elementos que hacen que finalmente el Estado, que en medio de una transacción entre puro privado, que el Estado se lava completamente las manos. Entonces, bueno, ahí yo creo que, y en eso en uno de los informes de CAF lo analizamos bastante, que realmente, más que tener posiciones dogmáticas pro mercado o pro Estado, hay que ver que hay distintos nichos de infraestructura que tienen comportamientos completamente distintos y que es mucho más posible y positivo y dado buenos resultados, la participación privada en algunas cosas, pero hay otras en las que no ha funcionado, se ha tenido que volver atrás con costos sociales, muy alto costo político, muy altos. De ser un ejemplo de la que anduvo bien, son puertos o ciertos puertos, las terminales de contenedores del mundo hoy, hasta Cuba tiene una gestión privada. Los aeropuertos en general han funcionado bien. Yo creo que en los dos casos también es porque las concesiones se han desarrollado en momentos positivos del ciclo económico, donde las demandas crecen. Cuando las demandas crecen, el concesionario está contento porque tiene buenos ingresos y cumple todo lo que se comprometió a hacer. Cuando la demanda no crece, ahí no puede cumplir, y ahí empiezan los problemas, y que le echa la culpa a una cosa, la otra, trata de irse del negocio, nadie quiere perder plata, tal vez si un tiempo cortito pero no tiempo larguito. Por ejemplo, de transporte aéreo, que en América Latina hubo un crecimiento enorme de la actividad comercial. Bueno, las concesiones de aeropuerto fueron exitosas, hasta Dilma Rousseff concesionó aeropuerto, y han dado bien eso. De verdad que el servicio es bueno, la plata la puso otro. Está bien, eso funciona. Con la terminal portuaria, lo único, sobre todo la de contenedores. El tráfico de contenedores creció muchísimo por una cantidad de motivos que no es el momento ahora, pero creció mucho y fue un buen negocio. De hecho, ahí hay bancos de inversión que tenían una revista mensual sobre el mercado de los puertos, y ya se metieron en ese negocio en serio.

Bárbara C. Neves: [00:41:43:14] ¿Has dicho que hay distintos nichos de infraestructura que tienen comportamientos distintos. Hay alguna relación en eso con la cuestión nacional? ¿Cómo podemos verificar el desarrollo de la infraestructura con la dinámica nacional de cada

país? En el ámbito de la influencia, los intereses, sea las empreiteiras, etc. ¿Cómo funciona esta dinámica?

Jose Barbero: [00:42:21:09] Mira, yo creo que esto lo ponemos en el informe de CAF, que la propensión a la participación privada, primero está vinculada con la política económica general de un país, puede haber gobiernos que están más proclives a la participación privada y gobiernos más estatistas. Eso está vinculado a la ideología general y a lo que le han propuesto a su electorado y por eso uno va más en un sentido y otro va más al otro, esa es una dimensión del tema. La otra dimensión del tema transversal es que los distintos sectores ofrecen características distintas. Unos son más atractivos incluso que se ve en Argentina, por ejemplo, se concesionó el Servicio de Energía Eléctrica, se privatizó el sistema de energía eléctrica de una manera muy ingeniosa en los años 90. Posteriormente, a pesar de haber habido gobiernos de un área ideológica muy diferente, mucho más estatista, etcétera, buena parte de esas cosas se han mantenido. Lo mismo pasó con los puertos de contenedores. Entonces es evidente que hay ciertos nichos donde el éxito es más patente y hay otros en los cuales hay el fracaso más patente, ¿no? Los trenes de carga han andado bien, salvo en Argentina, que fue el pionero en esto y que no anda bien. En otros países sí, en general están bien, hay un buen estudio del BID reciente sobre eso, el 95 o el 98 por ciento de la carga que se transporta por ferrocarril en América Latina es el ferrocarril bajo gestión privada. Los grandes son México y Brasil, son los dos grandes transportadores ferroviarios, pero también hay en Chile y Perú son básicamente privados.

Bárbara C. Neves: [00:44:09:05] Acerca del problema de financiamiento y del límite que tienen los países por su PBI, crees que los fondos regionales podrían ser una alternativa?

Jose Barbero: [00:44:26:00] Los fondos, vos decís las multilaterales, por ejemplo, tipo BID banco Mundial, y esas?

Bárbara C. Neves: [00:44:31:06] Sí.

Jose Barbero: [00:44:31:06] Mira, las multilaterales prestan. Pero la verdad que cuando uno hace la cuenta de qué proporción de la infraestructura financian ellas, te sorprende por lo chico que es. El grueso viene de otras fuentes. Y ojo, cuando uno habla de infraestructura hay mucha infraestructura nacional, pero hay muchísimas subnacionales. Bueno, para decirle, en

los países federales los estados tienen un rol muy importante y en muchas otras, mismo municipios tienen roles importantes. Entonces, cuando uno toma el agregado de la infraestructura detrás de lo que te puede financiar BID, Banco Mundial, CAF, o alguno de esos, la verdad que es medio marginal. Aporta así sin duda, y tiene algunas ventajas importantes, una de ellas es que proyectos que empiezan en un gobierno, cuando estaba financiado por un organismo de éstos, después continúa o que cambia el gobierno que ya está establecido, entonces hay que dar un poco de continuidad, suman bastantes aportes técnicos y estudios, las cooperaciones técnicas son muy importantes y ayudan a los países a entender cosas, en países que en muchos casos no tienen una burocracia ilustrada que le permita tener un conocimiento más acabado de lo que pasa. Entonces hay una contribución fuerte en materia de conocimiento. El rol que tienen es importante, pero es moderado, ese es un rol relativamente pequeño.

Jose Barbero: [00:46:03:23] En el trabajo de CAF, el Ideal, se formó una alianza entre el BID y era CAF y CEPAL para tratar de conocer lo que es la inversión en infraestructura en América Latina, con una metodología bastante elaborada que permitía tener en todos los países por sector, por subsector y por público o privado, una idea de los niveles de inversión. Fue un buen esfuerzo. No es que los números sean perfectos, pero son mucho mejor de lo que había antes. Y ahí se ve lo que es la participación privada con bastante cuidado. Si uno toma estos totales, son estimados, no son perfectos, pero no está tan mal si lo comparas con lo que financian los organismos multilaterales, ahí uno puede sacar la proporción, y la proporción es chiquita, relativamente pequeña.

Bárbara C. Neves: [00:47:05:12] Acerca de la transparencia de los datos en infraestructura, me parece que es muy difícil conseguir datos en el ámbito nacional. Y me has hablado de esta contraparte del Estado para las inversiones privadas. ¿Piensas que la transparencia también es un punto crítico para este posible avance?

Jose Barbero: [00:47:39:12] A ver, en materia de información sobre lo que es la inversión privada de infraestructura, hay una base de datos del Banco Mundial que es de acceso público, que tiene a nivel de proyecto incluso y donde establece además cuánto pone el Estado cuando es una PP, sea cuando parte de los fondos son privados, pero parte son públicos. Esa base de datos da para mucho. Yo no sé cuán exacta es. Ahí siempre hay algunas discusiones, pero es lo que hay y digamos, y esa, es buena. Yo te la recomiendo que la veas porque tiene de todas las regiones del mundo, de todos los sectores, creo que el nombre es IRR o IIR Infrastructure.

Bueno, si no lo encuentras le mandas un correo y te digo. Bueno, en los trabajos de CAF está citado eso porque es la fuente obligada. De hecho, cuando se hizo ese acuerdo entre CAF y CEPAL para buscar los números de infraestructuras se concentraron en lo público, lo privado se apoyaron en los números del Banco Mundial, porque es muy difícil eso. Vos tenés que tener contacto en todos los países con muchas áreas para poder reconectar toda la información. Esto tiene muchas dimensiones, muchos campos tiene esa base de datos, lo que la hace muy interesante. Para un trabajo de investigación puede ser muy bueno. Me preguntabas antes de la transparencia de los números. Lo que pasa es que conseguirlos, sumarlos, qué país sabe exactamente todo lo que invierten los municipios, los estados. Toda esa información agregada es bastante compleja. No es tan difícil a nivel nacional, pero a nivel subnacional es mucho más complicado. Y ha habido una descentralización creciente de la inversión en infraestructura.

Jose Barbero: [00:50:08:11] Otra fuente interesante, IIRSA, cuando se organiza, montó una buena base de datos de todos sus proyectos. Esa base de datos, después fue continuada por COSIPLAN. Y a pesar del cambio político que hubo, hubo unas discusiones porque todos los países de Sudamérica formaban parte de IIRSA, salvo la Venezuela de Chávez. Entonces, cuando se crea IIRSA en el año 2002 y el COSIPLAN más o menos el año 2009, había una superposición entre IIRSA y COSIPLAN, porque apuntaban a lo mismo y además a IIRSA ya se terminaba su mandato y la ventaja que tenía también en esto la Unasur es que estaba Venezuela, que en ese momento tenía una voz muy fuerte en la región. Entonces en COSIPLAN hubo muchas discusiones que hacer con IIRSA y finalmente triunfó la hipótesis que llevaba allí, más que nada Argentina y Brasil, de incorporar a IIRSA en COSIPLAN como un área un poco más técnica, si ponerle un sombrero político, sobre todo pensando que hasta ese momento IIRSA era muy tecnocrática, que los bancos de inversión de multilaterales tenían un rol demasiado activo, que había que bajarlos un poco, dejarlos y que trabajen a nivel técnico porque ayudaban muchísimo. IIRSA nunca hubiera sido lo que fuese sin el BID y sin la CAF. Incluso pusieron bastante plata en organizar todo, en identificar los corredores, en hacer reuniones, hubo una cantidad de cumbres presidenciales como no hubo nunca América Latina, vinculadas a la infraestructura. Entonces al final, dentro del COSIPLAN quedó metida IIRSA y se continuó con la base de datos. Y al punto que la base de datos sigue llamando IIRSA. Si vos entrás ahí, la base es muy completa. Lo que yo creo que eso se terminó en el 2018, pero ahí está toda la cartera y la puede usar, verla, componente por componente, país por país. Hay muchas dimensiones por tamaño de proyecto, por cuál eligieron, por cuáles no se hacen, hay para muchísimas.

Jose Barbero: [00:52:40:19] Usted también me preguntaba del tema Chino. Ese es un tema bien, bien interesante. En China se ha invertido un poco en infraestructura, pero la verdad que no tanto y cuando uno mira, digamos los números de dónde invierte China en infraestructura? América Latina no es un ámbito de mayor concentración, es relativamente marginal. Ahí hay una base de datos muy buena que la tiene disponible el Interamerican Dialogue, que es una ONG de diálogo interamericano y yo creo que también hay una universidad que tiene una base de datos de las inversiones chinas, total en infraestructura. Lo que pasa es que los chinos tienen el Belt and Road, por un lado el BRI, pero por otro lado tienen otro mecanismo de asistencia bilateral, con lo cual las obras de infraestructura algunas vienen por el BRI y otras no. Ahí es más complejo. Yo tengo algunos cuadros bastante actualizados de eso y bueno, si se han metido un poco pero no tanto. Y lo que tienen para mi gusto como un punto muy distintivo es que suponte que si el BID financia obras, el BID trata de darle un sentido estratégico a lo que hace, tiene unas reuniones con el país donde se ponen de acuerdo un plan por tres años, diciendo bueno, qué quiere el país? Cuáles son las prioridades que ya estableció el directorio al BID? El directorio es también representante de todos los países de la región. Bueno, entonces qué hacemos? Fijan como un programa de trabajo para varios años con ciertas prioridades. El Banco Mundial hace lo mismo, CAF hace lo mismo, pero China no. No hay un organismo de asistencia internacional que establezca prioridades, que piense en estrategia, que se reúna con los países a ver qué quieren ellos, etc. Sino que hay un mecanismo financiero que recibe las propuestas que vienen de las empresas públicas. Te pongo un ejemplo, en Argentina está viendo uno, va a haber otro, probablemente, financiamiento de unas renovaciones de vías en los ferrocarriles. Bueno, el proyecto lo elabora una empresa pública China, que lo que quiere es vender lo más posible. Es decir, entonces ellos venden material rodante, te venden obras de vía con unos estándares muy altos, son carísimos los proyectos y en un país que no tiene acceso a financiamiento, como es lo único que puede hacer, termina aceptándolo. Y eso da lugar a una deuda en el futuro. Y con los chinos no hay renegociación, pagás o pagás. De hecho ha habido varios casos de países que se metieron en deudas muy grandes y ha habido toda una literatura sobre eso. Yo tengo mucha literatura sobre eso, es un tema que me interesa mucho, por varios motivos. Uno de ellos es que este mecanismo, creo que poco a poco se van a ir puliendo, se dan cuenta de esto, y otro es por el énfasis que le han dado los corredores, en muchos casos. En Asia ha habido muchos avances en materia de corredores y avance que no existía cuando se creó IIRSA. Pero en los últimos cuatro o cinco años ha habido muchísimos casos de corredores de integración,

corredores de comercio, corredores logísticos, hay distintos nombres, hay tipología. Estuve explorando bastante todo eso. Hay muchas lecciones muy interesantes sobre eso, porque algunos se han dicho bueno, ahora tomemos muchos casos y veamos a ver que conclusiones sale, qué impacto tiene, impactos buenos, impactos que no son tan buenos. Hay como un campo de conocimiento muy interesante.

Jose Barbero: [00:57:20:03] Me vino el nombre del ingeniero Silveira. Ese fue un hombre que tuvo una actuación muy importante en Brasil en todo este proceso. Era el nombre del cual descansaba el presidente Cardoso para manejar estos temas, un hombre técnico y que estaba en el Ministerio de Planeación.

APÊNDICE J – ENTREVISTA ONLINE CON RICARDO CARCIOFI

Ricardo Carciofi – Director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de 2005 hasta 2013. 22 de junio de 2021. Duración 39min56s.

Bárbara C. Neves: [00:00:22] Primeramente muchísimas gracias por su tiempo y por el documento y artículo que me has enviado. Yo ya lo leí y me pareció buenísimo. Entonces de hecho las preguntas que le voy a hacer están relacionadas a este documento y a lo que estaba propuesto en él. Sólo para saber, ¿continuas trabajando en el banco?

Ricardo Carciofi: [00:00:57] No, yo fui director. Bueno, tuve una trayectoria bastante larga en el Banco Interamericano de Desarrollo y mi última posición antes de retirarme, ahora estoy retirado, fue de director del Instituto de Integración del BID, que tiene sede en Buenos Aires. Y a Mauro yo lo conocí, Mauro Marcondes con quién te dirigió a mí, había trabajado antes en el BID, en Washington y después también en esta tarea de ambos. Entonces mi función dentro del banco era la dirección del Instituto de Integración, que es una unidad que tiene básicamente responsabilidad hacia los temas de comercio e integración y en esa lista de responsabilidades tenía que ver con la cuestión de integración física, no?

Bárbara C. Neves: [00:01:56] Perfecto! Yo vi que como director del INTAL y miembro de la secretaría de IIRSA, aparte de su trabajo del BID, has participado desde 2005 hasta 2013 en casi todas las reuniones de IIRSA y COSIPLAN. Entonces, primeramente, en el artículo se apunta, por ejemplo, que la constitución del comité del CCT fue una pieza eficaz para la continuidad de la agenda, de la ordenación de las actividades, apoyo a ese diálogo de los gobiernos, todo. Entonces me gustaría saber cómo era el trabajo técnico del CCT, cómo funcionaba la coordinación entre los bancos regionales y de los bancos regionales con los países.

Ricardo Carciofi: [00:02:52] Es bastante sencillo de explicar. El mecanismo de IIRSA era esencial, y después lo tomó el COSIPLAN bajo la forma de la Unasur, digamos. Pero nosotros empezamos a trabajar y eso no estaba constituido y debemos recordar que, como fenómenos de integración, como esquemas de integración en América del Sur estaba el Mercosur, que era en ese momento, lo más estructurado. Primero hay un tratado de integración que le da

respaldo. Por otro lado, estaban los países del Pacífico agrupados en la Comunidad Andina que estaba desgajándose digamos. Entonces la propuesta de la integración física sudamericana corre como en paralelo, porque no es Mercosur stricto sensu, no es la Comunidad Andina, sino que era la suma de las dos. Y yo por ahí lo explico, lo discuto ese aspecto que la propuesta es innovadora, porque hasta ese momento, no tenías un bloque llamado América del Sur. Bien, cómo se trabajaba? Insisto, los países son los impulsores, los responsables del proceso y el Comité de Coordinación Técnica era una suerte de secretaría técnica de los países. De acuerdo? Entonces, como Secretaría técnica tenías varias funciones, y mover el proceso, digamos, que va desde la logística hasta la organización de las reuniones y las agendas y monitorear los planes de trabajo, y los planes de trabajo se aprobaban anualmente, lo decían los países y su largo proceso de negociación. Los países tienen que hacer algunas tareas vinculadas a ese plan de trabajo, pero otras tareas las hacía el CCT, las de tipo técnico, los estudios y demás, y ahí que los banco proveían el financiamiento para hacer esos trabajos de análisis. Obviamente, en determinado momento estos estudios podían derivar la identificación de ciertos proyectos que después podían ser financiados por las instituciones que componían el CCT.

Bárbara C. Neves: [00:05:50] En el texto también plantea algunas dificultades y desafíos para esta coordinación hacia el desarrollo de la infraestructura regional. Básicamente 3: las asimetrías, las externalidades y la propia característica del proceso de integración. Me pregunto si en algún momento se haya avanzado hacia la integración de facto de la infraestructura y si en alguna medida se ha aproximado de la superación de estas tres barreras en específico?

Ricardo Carciofi: [00:06:27] No, la respuesta es negativa porque ese es un tema que, a diferencia de lo que hay que tener como este estándar o como referencia de comparación en la Unión Europea, estos no son procesos de integración profunda a nivel europeo. En consecuencia se hace muy difícil. Es un proceso puro de coordinación entre los países para llevar a cabo un emprendimiento binacional. Nuevamente como referencia, por ejemplo, vos tenés toda la red vial en Europa, que es la red transeuropea de transporte. Entonces, lo que se denominan carreteras europeas, tienen un estándar común, desde la señalización hasta las características técnicas de la carretera están definidas, digamos, en función del organismo supranacional, que es en este caso la Unión Europea y la del organismo técnico ejecutivo que es la Comisión. Pero acá no hay nada parecido a eso. Entonces, si tú quieres hacer una obra binacional, entre Brasil y Paraguay se tienen que poner de acuerdo los dos países. Quién

financia qué cosa? Y eso es todo un problema. La primera dificultad es qué prioridad le da a cada uno de ellos a esa obra. Una vez que se pusieron de acuerdo, tienen que ser no sólo en materia de importancia, sino también del desarrollo de los trabajos. O sea, porque si no te vas a encontrar con que un país llega hasta el río con el puente. Pero el otro país no hizo lo otro. Entonces todo lo que es infraestructura física binacional supone una coordinación muy, muy grande, muy, muy grande. Y de ahí la dificultad, por ejemplo: el desarrollo de líneas férreas en el eje Atlántico-Pacífico. Son desafíos enormes porque los países se tienen que poner de acuerdo, e insisto, en las prioridades, y también son desafíos para las entidades multilaterales de financiamiento, porque los que asumen el crédito y que lo que se denomina la entidad soberana, son los países. No hay un crédito a una entidad supranacional y eso difiere de la Unión Europea, pues el Banco de Desarrollo Europeo puede hacer obras aprobadas ya por la Unión Europea, y bueno, no hay ningún problema, lo hace con fondos del presupuesto de la Unión Europea o el financiamiento de alguno de los fondos que tienen. Ellos además tienen fondos de desarrollo regional que financian directamente esas obras. Entonces, aquí lo único parecido a eso es el FOCEM, que es el fondo de compensaciones estructurales del Mercosur. Pero es muy pequeño, muy poco efectivo. Entonces, esa es la dificultad. Bueno, también para estos países cualquiera de estas obras de infraestructura grandes suponen un compromiso en materia de capital, de costos a largo plazo, etcétera, que para nadie es fácil, pero para estos países aún menos son.

Bárbara C. Neves: [00:10:45] Acerca de la cuestión del CCT, de la asistencia técnica de los bancos regionales, muchas fueron las críticas, principalmente por la academia, acerca de la participación de los bancos regionales en la dinámica regional, tanto que en la creación del COSIPLAN muchas personas apuntan que era necesario traer mayor participación de los países, disminuir la participación del CCT, etcétera. ¿Qué ha pasado en este período a finales de 2008 con la creación de Unasur? ¿Y se cambia en la dinámica de trabajo de IIRSA cuando es incorporada al COSIPLAN?

Ricardo Carciofi: [00:11:32] En parte sí y en parte no. Los países tenían deseos de efectivamente aprobarse la Unasur. Hay una estructura de integración con las funciones de la Unasur que son de una complejidad enorme porque tiene un Consejo de Defensa hasta la infraestructura, pasando por la economía, etcétera, digamos. Entonces, claramente los países tenían la intención de que eso funcionara con más vigor y con más dinamismo por parte de ellos. Y se crea de hecho una unidad de coordinación de Unasur con sede en Ecuador, en Quito, y los encargados de la tarea eran los embajadores destacados en Quito de los países del

constitutivo de la Unasur. Pero eso, como ocurre siempre, no había un presupuesto para financiar el tipo de trabajo y para financiar las tareas propias del esquema. En consecuencia, no funciona. Ahí los países también tomaron nota de que el CCT no sólo era un mecanismo de coordinación técnico, sino que además proveía financiando expertos, financiando estudios, etcétera, era una importante fuente de recursos que de otra manera sería muy difícil de sustituir. Eh? En parte, por ejemplo, para hacer una referencia, fijate vos el caso del Mercosur. En parte el proceso funciona más allá de todas las dificultades que conocemos, pero funciona porque, bueno, hay áreas de las cancillerías que están trabajando permanentemente en eso y el proceso, no obstante, que es intergubernamental, funciona, pero la Secretaría del Mercosur, que tiene sede en Montevideo, está prácticamente apagada. Me acuerdo siempre de una anécdota explicando estas cosas, en Europa que alguien nos pregunta y bueno, ¿ pero cuántos funcionarios trabajan en esto? Y las cifras eran ridículas. Y dice bueno, qué efectivo que suena en la Comisión Europea somos 20000 funcionarios. ¿Te das cuenta? Entonces es muy difícil, muy difícil hacer que el proceso funcione, sobre todo para estos temas, porque todavía los aspectos comerciales son más puntuales. Esto requiere un otro tipo de trabajo técnico, digamos, en ausencia de una, de algún mecanismo supranacional que adquiera la responsabilidad de todo eso.

Bárbara C. Neves: [00:15:10] Se discute mucho acerca de que la estructura de Unasur ha permitido resolver algunos de los vacíos desde IIRSA, no? Y como acaba de hablar, que era una estructura compleja y todo. Pero, algunos participantes de la dinámica de los países sudamericanos me han dicho en algunas otras entrevistas que hice, que cuando esta estructura pasa de IIRSA para el COSIPLAN, las cosas cambian y el diálogo, que parecía ser más fluido y genuino en el IIRSA, se vuelve más politizado y complicado en el COSIPLAN. Entonces me puedes hablar un poco acerca de eso?

Ricardo Carciofi: [00:16:32] Claro. A ver, primero, no podés independizar ninguna de estas situaciones, de los contextos económicos y políticos en cada una de las coyunturas de los países de la región. De acuerdo. Y te vuelvo a insistir en un punto: la creación de la Unasur significa un planteo muchísimo más amplio, con otras funciones, además de la infraestructura. La diferencia que había entre IRSA y COSIPLAN/Unasur es de mandato. IIRSA tenía un mandato sumamente restringido, acotado a la cuestión de la infraestructura. Cuando adquiere el COSIPLAN en el marco de la Unasur, insisto, eso va con todas las otras funciones, como mencionaba antes, desde la cuestión de la defensa, de la economía y en eso está la infraestructura. Entonces la complejidad de la agenda y la amplitud de la misma determina la

politización y la mayor dificultad. Ahí hay un punto que me parece central como reflexión general. Es muy difícil independizar una dimensión como es la integración física del resto del proceso de integración. En consecuencia, te diría yo, por ejemplo, Mercosur, uno se podría plantear mejorar la integración física haciendo funcionar mejor el FOCEM. No hay por qué. Porque vos ya tenés una estructura, primero hay un tratado, es el tratado de Asunción. El Mercosur tiene una serie de instituciones, el grupo Mercado Común, los distintos grupos de trabajo y demás, entonces uno podría implantar eso allí. La decisión del año 2000 de trabajar sobre la integración física sudamericana en ausencia de un proceso de integración, eso es muy delicado. En el año 2000 no había nada. Y yo lo he escrito eso. Hasta ese momento, el debut, el concepto de integración sudamericana es novedoso. No existía, insisto, era Comunidad Andina y MERCOSUR. Esos eran los esquemas de integración regionales. La idea de que uno podía hablar de América del Sur, teniendo además estos dos procesos y no teniendo nada como tal en América del Sur, eso es un desafío. Y por otra parte, cuando eso saltó a la Unasur, la Unasur tenía unas agendas, pero resulta que la agenda comercial va por el Mercosur, la agenda comercial va por la Alianza del Pacífico, entonces tampoco había forma de vincular porque la infraestructura tiene que ver con dimensiones del proceso de integración. Entonces no podés aislar un plano de los otros. Tienen que avanzar de alguna manera. Tiene que haber una especie de visión integral de eso, con las especificidades que requiere, ¿no?

Bárbara C. Neves: [00:20:55] Su respuesta está conectada con otra cuestión que tengo, porque en su texto plantea acerca de la conexión entre la densidad de transacciones e intereses económicos con la construcción de infraestructura y el impacto de la construcción de la infraestructura en la ampliación de exportaciones. Entonces, lo que planteo es que, tenemos de un lado que para el crecimiento de las transacciones comerciales intra y extra bloque es necesario una infraestructura más desarrollada, pero al mismo tiempo es necesario haber intereses económicos suficientes y una mayor densidad de transacciones entre los países para movilizar el desarrollo de infraestructura. Entonces, cómo salir de este ciclo problemático, una vez que uno parece depender del otro?

Ricardo Carciofi: [00:21:42] Sí, pero, primero, no hay cómo perderse. Los proyectos de infraestructura tienen que ser respuestas a demandas específicas, digamos. Yo no puedo construir elefantes blancos en medio de la selva, pues eso es una pérdida de capital. Entonces, eso surge gradualmente, digamos, ese tipo de demandas. Además, otra cuestión es que la integración económica y comercial no necesariamente pasa por las mismas vías físicas, o sea, yo puedo tener un activo comercio entre Brasil y Colombia, o Brasil y Ecuador utilizando el

Canal de Panamá, y lo importante es establecer primero que ese comercio fluya, que la actividad económica fluya, etcétera, y a partir de ahí nos vamos acercando. O si un determinado país, para seguir con el caso del Ecuador, y por su propio desarrollo interno tiene, digamos, ciudades o pueblos con el límite con Brasil, que requieren infraestructura, bueno, ahí se va y se hace. Pero siempre es en respuesta a una demanda. Y además, no te olvides que hay dos tipos de proyectos: uno es los que son estrictamente binacionales, pero los otros tienen que ver con proyectos nacionales que amplían el espacio interior. Construir rutas o ferrocarriles, etcétera, que amplían la penetración en el territorio de un país, pero lo aproxima al otro también está bien. Pero siempre tiene que haber demanda para eso, porque si no cómo lo financia? Insisto, hacer un puente por el que no transita nadie es una pérdida de capital para todo el mundo, ¿no? Y ese es un tema crítico, absolutamente crítico, que es la identificación de los proyectos y la evaluación de los proyectos que los países tienen interés. Un país puede tener interés en determinado proyecto y el otro país no, por eso te vuelvo a repetir, el caso es muy ilustrativo - la referencia europea -, porque ahí sí hay un espacio regional y hay una integración de las telecomunicaciones, integración ferroviaria. Ahora, como yo lo he escrito y lo he dicho alguna vez, el problema es que la integración europea empieza con los romanos. Los romanos llegan hasta las Galias, de la Galia van a Albión, a Inglaterra, llegan a España. Entonces esos son los primeros caminos y después las sucesivas invasiones que se dan ahí a la larga terminan también generando mecanismos de comunicación y todas las otras cosas que conocemos. No solamente las positivas, sino también las negativas. Pero, eso es otro proceso más largo. Los países en general crecieron de espaldas a su interior porque, obviamente son dimensiones enormes, hay pocos ríos, que es el mecanismo histórico de comunicación, han sido las vías navegables y concretamente los puertos que ofrecen una mayor facilidad. Entonces creces hacia afuera.

Bárbara C. Neves: [00:26:29] Aunque tuvimos todo este éxito inicial, tuvimos la crisis del regionalismo en 2017 y el desmantelamiento de Unasur en 2019. Aunque ya no esté más trabajando específicamente en BID, me gustaría saber cómo usted ve al escenario actual para el regionalismo suramericano.

Ricardo Carciofi: [00:27:18] Bueno, el regionalismo sudamericano como tal a nivel de América del Sur está absolutamente débil, sino prácticamente inexistente, digamos. Y lo que tenemos son dos procesos: Alianza Pacífico y Mercosur. El Mercosur está atravesando una crisis muy, muy seria. En el 2019 hubo un paso extraordinariamente positivo que fue el acuerdo con la Unión Europea, pero a partir de allí hay unas miradas muy divergentes de los

procesos de integración entre los países y eso está ocasionando un problema muy grande. En los países de la Alianza del Pacífico el proceso es completamente distinto, ahí nunca hubo una aspiración de la unión aduanera, son procesos de áreas de libre comercio y eso va a marchar a su ritmo, digamos. El nivel de comercio que tienen intra alianza es muy, muy bajo. Y eso tiene que ver con que no existen inversiones, que no existen procesos de cadenas productivas regionales, etcétera. Entonces, es limitado lo que por ahí se pueda llegar. El que creo que sí enfrenta un desafío muy particular, que tiene que resolver, es el Mercosur, que es el proceso más ambicioso porque se constituyó como, del tratado Asunción de 1991, lo constituye con la aspiración de un mercado común, y hoy es una unión aduanera muy imperfecta, que además no identifica, no hay una convergencia en cuanto a cuál es el tipo de de integración intra Mercosur y extra regional también. Es el debate de todos los días, ¿no?

Bárbara C. Neves: Aparte del problema ya existente en la región tenemos la creciente participación de inversiones extra-regionales. En el periodo que has trabajado en el INTAL cuales eran las percepciones acerca de estas inversiones? Había la percepción de un posible impacto negativo de estas inversiones para la integración, cómo inversiones de China, Europa, etc?

Ricardo Carciofi: No, la aproximación de China es un poco posterior. Recién en 2014 y 2015 China firmó acuerdos de integración estratégica regional con Brasil, Argentina, etc. Las primeras aproximaciones de 2004 en adelante fueron principalmente comercial y de inversiones, pero no tanto en materia de infraestructura. Obviamente, el interés que hay, desde el punto de vista de inversiones extranjeras y en infraestructura, diría yo, que las principales y más activas son de China, pero no está asociado a la integración regional sino a sus intereses estratégicos, básicamente en materia de acceso a recursos naturales, energía, etc. Bueno, es un tema que cada uno de los países discute, analiza y acuerda un programa de cooperación con China, y ahí tienes un ejemplo que ilustra lo que yo señalaba anteriormente: no hay un acuerdo de cooperación Mercosur-China, ¡no lo hay! Es de cada uno de los países. Nosotros tenemos nuestras convicciones y éstas, a respeto de la integración, son tenues, débiles, y eso tiene que ver, en mí opinión, no creo tanto en la ausencia de una visión o en la carencia de voluntad política, sino que el principal argumento es económico. En la medida en que no hay inversiones, y te cito el caso automotriz: hay una industria regional porque hay acuerdos, pero porque los actores de la industria automotriz tienen interés en explotar el mercado regional, y eso es lo que ha funcionado, pero eso es una excepción. La verdad es que me resulta muy

difícil explicar por qué no tenemos una mayor integración en las cadenas agroalimentarias. Si eso se da entonces en consecuencia puedes generar infraestructura para eso, porque necesitás que los camiones o los medios de transportes sean fluidos porque los alimentos son perecederos, etc. El disparador es que vos permitas que los intereses económicos fluyan. Otro ejemplo, en caso de Mercosur, si bien hay, en teoría, libre comercio en el área intrazona, al mismo tiempo hay barreras paraalancelareas que son muy fuertes, sobre todo las fitosanitarias. Si yo tuviera que decir por qué no ha ocurrido una mayor integración en materia alimentaria es por la barrera fitosanitaria. Pero alguien me podría preguntar: "Perfecto, si usted tiene razón, ese es el instrumento. Ahora dígame por qué subsiste la aplicación de esta barrera? ¿Quién está detrás de eso?" Y bueno, está detrás los que tienen interés en la defensa del mercado interno, quien no quiere que venga la leche de otro país, o que la cadena de la carne se organize de determinada manera, etc. Obviamente después estos intereses se materializan, se expresan y corporizan en medidas y las barreras fitosanitarias son enormes. O lo mismo que los procesos de facilitación aduanera, son muy complejos, son barreras al comercio. Entonces si vos no tenéis comercio, si tenéis dificultades para las inversiones, etc, el comercio de servicios está muy travado en estos países. Insisto, el motor, obviamente en ausencia de voluntad política es imposible, pero yo diría que en general hubo un compromiso de las autoridades, de los presidentes, etc. pero después están estos intereses económicos que son lo que bloquean las decisiones.

APÊNDICE K – ENTREVISTA ONLINE CON RIGOBERTO GARCÍA GONZÁLEZ

Rigoberto García González – Coordinador Internacional del Ministerio de Obras Públicas de Chile de 2008 hasta 2011 y Coordinador Nacional de Iirsa por parte de Chile de 2008 hasta 2011. 30 de julio de 2021. Duración 16min38s.

Bárbara C. Neves: Tendo participado como representante do governo chileno nas reuniões da IIRSA e depois do COSIPLAN entre 2008 e 2017, como você vê essas iniciativas? Quais foram, desde sua visão, os principais avanços e dificuldades da iniciativa para a integração da infraestrutura no continente?

Rigoberto García González: [00:00:00:29] [Parte da entrevista com problemas na gravação] A IIRSA teve muitos pontos positivos, entretanto, o quarto ponto foi a consideração sobre o tema meio ambiental e acredito que foi muito positivo nestes âmbitos. Mas como todas as coisas, isso era uma instituição regional, cada país adotava suas próprias decisões adota suas próprias decisões. Então não era como é na União Europeia. Na União Europeia os países adotam um acordo e depois todos têm que começar a trabalhar nesse tema. Então há uma grande diferença com o sistema europeu, em que, ao meu ver, sempre é o problema na América do Sul e na América Latina, que são repúblicas e nações que agem individualmente e então é muito difícil gerar um sistema de integração plurinacional. E isso é uma constante e é um tema permanente na América Latina. E aí você vê agora os resultados, UNASUR, PROSUR e os diferentes esquemas de integração que não funcionam, infelizmente.

Bárbara C. Neves: Então pode-se dizer que uma das principais dificuldades foi a questão institucional da IIRSA?

Rigoberto García González: [00:01:54:06] Não, é que a IIRSA não tem poder, não tinha poder de decisão. Então o que um país queria fazer, fazia, o que Brasil queria fazer, fazia, ou o que o Peru queria fazer, fazia e faz. Essa é a grande diferença com a Europa. Na Europa, se você vai construir uma ferrovia de Portugal à Alemanha, todos os países começam a contribuir para construir a ferrovia. No caso da América Latina não. Se o Brasil quer, constrói-se, se não, não. Se o Chile quer, constrói-se, se não, não. Entendeu? Então esse é o grave problema que temos na América Latina que não dá para ter um organismo que possa decidir a respeito de coisas que são de níveis que vão além das simples Repúblicas.

Bárbara C. Neves: Durante o período que você participou, como era a coordenação entre os países sul-americanos dentro da iniciativa? Como se desenvolvia a coordenação entre Chile e o Comitê Coordenador Técnico (BID, CAF e FONPLATA)?

Rigoberto García González:[00:03:20:28] Nós tivemos uma excelente coordenação e um grande apoio da banca multilateral. E foi graças à banca multilateral que a gente conseguiu avançar o pouco que a gente avançou. Foi graças a eles. E depois veio a disposição dos governos. A disposição dos governos foi boa, mas sempre quando a gente não atrapalhava os planos nacionais.

Bárbara C. Neves: O Chile tinha 75 projetos na carteira IIRSA/COSIPLAN, com 28 projetos concluídos até 2018. Quais eram as expectativas do Chile em fazer parte da IIRSA / COSIPLAN? Quais foram as principais demandas nacionais que o Chile procurou suprimir da agenda de integração da infraestrutura?

Rigoberto García González:[00:04:18:28] Principalmente a procura de financiamento para a infraestrutura, que foi como nasceu a IIRSA e em segundo lugar, tentar alcançar uma lógica de desenvolvimento de diferentes projetos de infraestrutura entre os países, e isso era importante, e ter desenvolvimento de metodologia além de um conhecimento entre todos os especialistas que trabalhavam nos diferentes ministérios dos diversos países.

Bárbara C. Neves: Como era a dinâmica nacional do Chile para a escolha dos projetos para a carteira da IIRSA e como foi feito o acompanhamento dessas obras?

Rigoberto García González:[00:05:11:25] No caso do Chile não é como no caso, por exemplo, se você analisar o caso da Colômbia. A Colômbia tem um departamento nacional de planejamento, o Brasil também tinha. Ainda não sei se isso funciona ou não funciona, mas acredito que não funciona. A Argentina também tinha um e depois também deixou de funcionar. No caso do Chile, cada ministério decide investir, mas tem todo um processo com as regiões, com os municípios, etc. Então, esse plano, por um lado, é anual, mas visando no longo prazo, 10 anos. E, por exemplo, se a gente precisa de um caminho, uma rodovia de 200 quilômetros, então se tem todo um processo de, primeiro de análise, depois os estudos, avaliação de quanto vai custar, até então colocar no plano do ministério, neste caso das Obras

Públicas ou o de Infraestrutura. Então isso não tem nada a ver com IIRSA. A gente apresentava na IIRSA o que a gente estava pretendendo fazer nos próximos anos e era isso que a gente fazia, a Argentina apresentava seus planos, o Chile, e o Paraguai fazia o mesmo, etc. E aí a gente analisava quais projetos eram os que estavam em concordância com a possibilidade de uma melhor integração nos diferentes eixos, e isso era muito importante, chegar até os projetos que fossem inseridos nos eixos que tínhamos na IIRSA.

Bárbara C. Neves: E no Chile então quem decidiam sobre os projetos? Havia um trabalho conjunto entre os Ministérios?

Rigoberto García González:[00:07:44:06] Não, aqui somos somente o Ministério de Obras Públicas.

Bárbara C. Neves: Gostaria de saber, se possível, qual é a sua percepção, desde o Chile, da atuação brasileira nas iniciativas regionais e principalmente no campo da integração de infraestrutura.

Rigoberto García González:[00:07:55:03] Bom, foi graças à iniciativa brasileira aqui que a coisa começou a caminhar, né? Então para nós foi uma coisa muito importante e precisava muito justamente da ação brasileira para conseguir que os outros países lançassem. Mas agora, por exemplo, o Brasil, infelizmente, não tem liderança regional, que é uma coisa que sempre tem faltado no continente, um líder.

Bárbara C. Neves: Com o desmantelamento da UNASUL, o Chile junto com a Colômbia liderou a criação do Prosul. Quais são as expectativas atuais do Chile em relação à integração regional e quais são atualmente as principais demandas e dificuldades de infraestrutura do país?

Rigoberto García González:[00:09:01:08] Isso. Não, a gente precisa de alguma coisa similar ao IIRSA. Precisa sim. Infelizmente o PROSUL também está muito, muito débil, e com as mudanças de governo no Peru, Argentina, ficou mais débil ainda. Precisamos na realidade deixar de lado as ideologias, se não se deixam de lado as ideologias, o continente não vai conseguir avançar.

Bárbara C. Neves: O Chile faz parte do projeto do Corredor Bioceânico atualmente em desenvolvimento, há outros projetos em andamento hoje por parte do Chile?

Rigoberto García González:[00:10:08:02] Isso, sim. Temos justamente no corredor Mercosul, aí no eixo Mercosul a gente está conseguindo ter um acordo com a Argentina para modernizar todo o sistema, tanto em relação à rodovia quanto ao túnel, e vai ampliar um segundo túnel, que antes foi um eixo ferroviário. E acredito que vamos começar as obras já no próximo ano. Então, esse projeto para gente é muito importante, além do corredor bioceânico entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile.

Bárbara C. Neves: Então, apesar dessa crise institucional, as relações bilaterais se mantêm no âmbito do desenvolvimento em infraestrutura, é isso?

Rigoberto García González:[00:11:20:28] Sim, o bilateral tem que funcionar, entendeu? Se não, não se vai fazer nada, e por isso continuamos com o diálogo com Peru, Bolívia, Argentina, Brasil, etc.

Bárbara C. Neves: Quais são as expectativas atuais do Chile em termos de obtenção de investimentos para as necessidades de infraestrutura do país? Quais são as principais fontes de investimento do país, a China está entre essas fontes?

Rigoberto García González: [00:12:09:24] Nosso sistema de desenvolvimento na infraestrutura, o sistema de PPP são muito importantes e essa é a base de tudo quase. O ministério desenvolve projetos, muito pouco projetos grandes, de muita importância. Os projetos de muita importância são desenvolvidos via PPPs e é aí que, por exemplo, temos grandes projetos, como rodovias duplas de Santiago ao norte e esses são uns 1000 quilômetros. Então é um bom desafio. Depois temos embalses que também estamos desenvolvendo pelas necessidades do câmbio climático. Estão temos muitos projetos sendo realizados, mas graças ao sistema de PPPs. Isso é o principal, e além disso, construção de Hospitais, o sistema de Saúde com a coisa da pandemia se sabe que é muito importante desenvolver todo o sistema de saúde, modernizar. E aí nós temos um planejamento para cinco anos de diferentes projetos de PPPs. E aí, em relação à pergunta dos chineses. A China, até dois anos atrás não fazia investimento na área de infraestrutura, fazia no setor de mineração, no setor elétrico, mas não na infraestrutura. Mas agora entrou e já temos três projetos, eles

entraram em três projetos de PPP e isso é muito importante para eles, porque é o novo player, porque as principais concessões estão em mãos de italianos, espanhóis, mas agora começam a entrar os chineses.

Bárbara C. Neves: Para finalizar, tendo participado tanto das reuniões da IIRSA, quanto do COSIPLAN, desde seu ponto de vista, quais foram as principais diferenças entre os dois períodos?

Rigoberto García González: [00:15:31:18] A principal diferença foi: primeiro, na IIRSA os bancos controlaram todo o processo. No COSIPLAN eram os países, mas, infelizmente, quando começaram a controlar os países, começou a dominar o tema ideológico, político e com isso se acabou.

APÊNDICE L – ENTREVISTA ONLINE CON LUIS DOMINGO AÑAZCO FRANCO

Luis Domingo Añazco Franco – Delegado del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento Cosiplan-Unasur - Dto Nº 6151/16 de 2016 a 2017, Coordinador Institucional de Cosiplan por parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay de 2011 hasta 2017, y Coordinador Institucional de Iirsa por el mismo Ministério de 2007 hasta 2014. 29 de junio de 2021. Duración 71min.

Bárbara C. Neves: [00:00:02:11] Para verificar algunas informaciones: usted fue coordinador institucional de IIRSA por parte del Gobierno Paraguayo de 2007 hasta 2017 y de 2016 hasta 2017, delegado del COSIPLAN, correcto?.

Luis Domingo Añazco Franco: [00:00:30:12] Es así, Bárbara. Me tocó trabajar bastante en este proceso de integración con los 11 países, 12 con Paraguay y estuvimos trabajando en la etapa de IIRSA y luego pasamos a la etapa el COSIPLAN y el último período estuve yo como delegado por Paraguay trabajando en este proceso.

Bárbara C. Neves: [00:00:57:23] Para empezar la entrevista, cuál era el rol de coordinador institucional de IIRSA por parte del gobierno paraguayo? ¿Cuál era su participación dentro de las reuniones?

Luis Domingo Añazco Franco: [00:01:26:15] En el periodo de IIRSA, en el periodo que se había iniciado el año 2000 a 2010 cada país ha presentado un coordinador, un coordinador por país, y luego en la etapa ya del COSIPLAN aparece la figura de delegado que sería el equivalente, pero con un rango de mayor responsabilidad y el coordinador institucional es el que coordinaba internamente y le acompañaba muy de cerca al Coordinador Nacional. El Coordinador Nacional de IIRSA iba acompañado muy cerca del Coordinador Institucional, considerando que en Paraguay el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones es el Ministerio, el ente rector de esta materia de integración de transporte y también Comunicaciones. Así que nosotros, desde el Ministerio Obra Pública, acompañamos al Coordinador Nacional IIRSA en todo este proceso, en las reuniones interna interinstitucional, porque todo requiere de mucho trabajo en conjunto, en equipo interinstitucionalmente y tuvimos que coordinar las distintas reuniones con la Cancillería, con el Ministerio de Industria y Comercio, con el sector privado también, con las cámaras, en este caso de vialeros, que le

llamamos acá, que son las cámaras de constructores viales y también las cámaras de obras públicas en general.

Bárbara C. Neves: [00:03:09:07] A partir de su experiencia, habiendo representado al Gobierno paraguayo en estas reuniones como parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay, cómo usted vió la iniciativa de IIRSA y cuáles fueron, desde su punto de vista, los principales logros y dificultades de la iniciativa?

Luis Domingo Añazco Franco: [00:03:40:03] Fantástico. Yo entiendo que fue una etapa muy interesante en donde hemos aprendido a trabajar, digamos, entre los países, entre los delegados, entre los coordinadores. Los países han aprendido a trabajar en un proceso de integración territorial muy importante, que anteriormente no se había dado, porque siempre nos hemos manejado frontera para adentro y con algunos de otra infraestructura que coincidíamos con los países vecinos. A partir de acá y con una planificación territorial indicativa, hemos tomado los distintos países, hemos identificado los proyectos con mayor peso de integración, aquellos que tengan más carácter de integración, y de ahí fuimos elaborando una cartera de proyectos que nos llevó a cada país a elaborar en transporte, energía y telecomunicaciones. Así que eso fue muy positivo. Hemos aprendido entre los países a trabajar de una manera, a ver el territorio de una manera más amplia sobre el territorio sudamericano integrado, y trabajamos las distintas capas en los distintos componentes de lo que es la IIRSA. Y, naturalmente, como que se trataba de un nivel técnico, nos resultó difícil, nos resultó difícil en Paraguay, muy difícil permear esa capa superior, esa capa de nivel político, esa capa a nivel de tomadores de decisión. Porque nos manejábamos entre los distintos técnicos y coordinamos perfectamente. Con Brasil hemos trabajado muy bien el tema del segundo puente sobre el río Paraná, era un proyecto articulador, un proyecto rotulado como importante para la región. Así como hemos trabajado otros proyectos con Brasil, pero las decisiones estaban allá, las decisiones políticas estaban mucho más allá que esta planificación que hacíamos y nos integramos entre técnicos y planificadores. De ahí fue que tuvimos el apoyo del BID, los multilaterales que estuvieron en este proceso, los tres multilaterales BID, CAF y FONPLATA, fuimos buscando ese acercamiento, tratando de reducir esa distancia entre entre lo político y lo técnico en nuestros respectivos países y sin mucho avance. Ahí surge y nace el COSIPLAN, verdad? En donde si ya se incorpora el nivel político, en donde aparecen las reuniones de ministros del COSIPLAN, las reuniones de ministros de Comunicaciones, dependiendo el tema de los tres temas fundamentales que

siempre hemos manejado: transporte, energía y comunicación. Y ahí ya tuvimos un mayor éxito en cuanto a lo político y ya hemos desarrollado todo ese proceso con IIRSA a partir del año 2000 que se había iniciado y ya logramos, digamos, llegar más al nivel político. Logramos llevar ese proceso de planificación al de, digamos, a la agenda de proyectos prioritarios en nuestro país, que luego lógicamente se ha hecho una agenda de proyectos prioritarios por cada país y que naturalmente estaban integrados entre los 12 países, ¿verdad?

Bárbara C. Neves: [00:07:29:04] En ese sentido, me gustaría saber entonces, durante este período cómo funcionaba esta coordinación entre los países sudamericanos dentro de la IIRSA y después del COSIPLAN, y entre los países y los bancos de desarrollo involucrados. ¿Cómo se daba este diálogo? ¿Cómo funcionaba esta dinámica?

Luis Domingo Añazco Franco: [00:07:57:09] A través de reuniones que lo hacíamos en forma presencial, que como mínimo nos tomábamos tres días, a veces 5 días de trabajo, dependiendo de la etapa del trabajo al que alcanzábamos. Y fue una comunicación muy armónica entre los tres bancos que apoyaban este proceso y los distintos coordinadores de cada país. Y a pesar de tener tres idiomas diferentes en la región, hemos manejado perfectamente con Brasil, con la gente de habla inglesa, Surinam y Guyana, y siempre con el apoyo del Comité de Coordinación Técnica que estaba conformado por los tres multilaterales. Así que en ese aspecto los multilaterales hicieron lo suyo y muy de la mano estuvimos trabajando nosotros y aprendimos ese trabajo regional, digamos. Así que en ese aspecto fue vital el aporte de los multilaterales.

Bárbara C. Neves: [00:09:21:18] También me gustaría preguntarle acerca de esta participación de los multilaterales. Hay algunos estudios que apuntan críticas acerca de la participación del BID, CAF y FONPLATA y al mismo tiempo otros estudios apuntan su relevancia para la dinámica a lo largo del tiempo. Desde su percepción, hubo alguna diferencia en la dinámica de IIRSA para el COSIPLAN, cuando ya estaba incorporado a la dinámica de Unasur?

Luis Domingo Añazco Franco: [00:10:19:16] Sin ninguna duda que los multilaterales trabajan para seguir financiando proyectos en la región. Ellos tienen sus intereses muy claros y ellos apuntan hacia la identificación de proyectos a ser financiados. De manera que los países, si miramos desde esa óptica, pueden aumentar el endeudamiento de los países a través

de estos bancos. Eso es categórico. Como decimos acá, no están ahí por simple simpatía. Ellos siempre han estado trabajando en lo suyo y han hecho y han facilitado el financiamiento de proyectos e inclusive para aquellos que no tenía una capacidad de retorno por sí en el territorio, se miraba en la región como impactaría y de manera financiar los tramos tanto en Paraguay, como en Argentina o en el Brasil. Y de esa manera, así ya sería un proyecto rentable financiado según la óptica de entonces. ¿Por qué? Porque hemos agotado nuestra capacidad en Paraguay y en muchos países, la capacidad de proyectos rentables a nivel solamente nacional, acotado al territorio nacional. Entonces, si lográbamos una mirada de territorio diferente en donde sí se hacía rentable un proyecto y financiable para los multilaterales, ellos jugaban su partido, como decimos acá, sin ninguna duda. Ahora, qué fue lo que pasó después de pasar a la etapa de la Unasur? Cuando la Unasur naturalmente ha aprobado por los congresos de los distintos países, hemos trabajado ya con un componente político diferente que le adopta a IIRSA como el órgano técnico dentro del COSIPLAN, porque el COSIPLAN sin IIRSA no hubiese sido absolutamente nada. Así que IIRSA sigue, el CCT, ¿verdad? Por la decisión política de los países y porque naturalmente ya existía esa presión de ciertos países en ir, digamos, alejándonos de los multilaterales, pero no podíamos, porque todo lo cosechado fue con el apoyo de los multilaterales, entonces nosotros seguíamos necesitando sí o sí el apoyo del CCT y lo recibíamos, inclusive ahí se logró un acercamiento, digamos, más técnico, a los coordinadores y a los distintos países. Entiendo que por lo menos con Paraguay fue así, porque la Secretaría del INTAL nos apoyaba de una manera muy importante desde el BID y pudimos trabajar, seguir trabajando. Naturalmente generó un pequeño, digamos, no disgusto, pero malestar, el hecho de que en ciertas reuniones los representantes del CCT no podían participar, que era un poquito cierta imposición que se venía, y que tenía una onda bastante, digamos negativa, diría yo. Pero qué es lo que se facilitó con el COSIPLAN, con la Unasur en este caso? Y sencillamente que podamos despertar el interés o buscar despertar el interés político, si bien no fuera un logro muy grande, diría yo, porque teníamos la Secretaría General que tuvo muy activo con la señora Secretaria General de entonces, Mejía, y luego nosotros, concretamente Paraguay, en el año 2012, que tuvimos el juicio político a Lugo y lo consideraron ellos como una acción antidemocrática, que no lo fue así y se ha probado. Y sería bueno que vos también dentro de tu estudio lo analices, porque fue una gran incoherencia tanto del Mercosur como de la Unasur, excluir a Paraguay por una situación que fue una intromisión directa, política directa de parte de países de la región y concretamente de parte del actual presidente Maduro, que cuando entonces fue canciller vino a irrumpir en el Palacio de Gobierno, queriendo ordenar que las tropas militares salgan a

defender a un gobierno que por si estaba en esa real situación y el juicio político era totalmente lo que la Constitución lo determina y era totalmente legal, totalmente constitucional. Y concretamente esa gente se metió, e incluso los demás países del Mercosur también tomaron una decisión en ese tiempo. Lula, creo que estaba como presidente, o Dilma, y lógicamente con esa ideología diferente a la que tienen ustedes hoy, pesaba mucho esa ideología que está tomando lastimosamente la región. Digo lastimosamente, porque está visto que en todos los lugares donde esa ideología se ha impuesto, como en este caso, lastimosamente en Argentina, con todo lo que está sucediendo y en los otros países, ahora en Chile empieza a generar esa inestabilidad y la toma, digamos, la toma, porque es lo que ellos han planificado justamente en Perú, son temas bastante desalentadores. Y entonces, esta ideología ya estaba en proceso dentro de la Unasur y eso tenía un olor a podredumbre en todo este proceso. Entonces todo ese trabajo técnico limpio, un trabajo técnico, si bien los países tampoco somos muy integracionistas, porque seguimos con nuestra cultura, que está muy bien, pero con las mezquindades, ¿no? Por qué sucedían cosas, nosotros, un país sin litoral marítimo, nos decían los países en un litoral marítimo, sí, pero por dónde vas a llegar al mar, si yo no te dejo llegar? Así que te estoy acotando, te estoy tomando de acá, no? Pero de qué hablamos? Hablamos la integración real o hablamos de una integración política en donde las mezquindades humanas están por encima de los pronunciamientos y de los ideales de este proceso? Y eso no logramos. Eso no logramos u eso es muy importante enfatizar, porque para nosotros, tanto los hermanos que siempre nos quieren mucho y nos aprietan mucho, que son Brasil y Argentina, por ejemplo, Chile tenía el interés, así como Uruguay, de la energía excedente nuestra generada internamente, y ahí tenía mucha dificultad. Mientras Paraguay le vendía a un costo casi irrisorio a la Argentina, la Argentina tomaba esa misma energía vendiéndole a Brasil a un costo de mercado y no permitía que nuestra energía se transportara a través del territorio argentino hasta el territorio uruguayo o chileno. Esas mezquindades, ese tipo de dobleces, ese tipo de actitudes, es lo que no pudimos erradicar. Es cierto eso. Eso lleva años y muchos años de esa realidad. Eso no pudimos erradicar y se reflejaba en ciertos proyectos, en ciertos momentos y también se reflejaba en el proceso técnico, en el proceso de planificación. Es bueno, es fantástico, pero yo no te dejo porque no me conviene. Y mientras Brasil tomaba energía a precio de Itaipú, la transfería a Uruguay a precio de mercado y son las dobleces con la que nos manejábamos. Entonces qué es lo que queremos? Queremos la integración regional, queremos el proceso de integración real en todo, o queremos seguir con dos discursos? El discurso político, y el discurso real. Y son muy distantes porque el discurso político suena muy lindo, pero la realidad es otra. Entonces en la realidad uno se seguía

manejando con la mezquindad y con toda esa miseria humana que los humanos naturalmente tenemos y optamos. Ahí es donde no hemos logrado realmente por esa gran realidad. Yo no puedo olvidar, en una ocasión la gente se acerca, el delegado de Chile creo que fue, y me dijo 'Mira Luis, necesitamos la energía excedente que ustedes tienen'. Y como sólo tenemos una producción de energía interna independiente, la de Itaipú-Yacyretá le podíamos transferir perfectamente esa, por todo el excedente que tenemos, tanto en Itaipú como en Yacyretá, y la delegada argentina, una subsecretaría, responde y bueno, y cómo van a pasar la energía, van a pasar bajo tierra o por el aire? Bueno, eso entre broma y nievera, como decimos acá, pero evidencia y denota una actitud. No sólo hablamos de ir tomando de ustedes la energía, a precio de nada y vamos a seguir vendiendo a precio de mercado. Y eso se da tanto con Brasil como con Argentina, con las dos hidroeléctricas, ¿verdad? O sea que por más que existan tratados, por más que existan acuerdos, por más que existan convenios bilaterales, la doblez sigue tan campante en nuestro territorio. Y al tener ese tipo de dificultades, lógicamente afecta a todo el proceso de integración eficiente, eficaz y efectivo. Esas son las dificultades que hemos tenido, verdad? Y a partir del año 2012, que justamente nos habían excluido del proceso, lógicamente no lo seguimos como nuestro proyecto, que nos hemos comprometido en la duplicación de las rutas 2 y 7 que nos lleva al segundo puente también con Brasil y con Argentina. Hemos seguido con todo el proceso, hemos iniciado procesos que configuran el financiamiento público-privado. Si bien ya lo teníamos, pero no con esa nueva ley que apareció, la de Asociación Público Privada, y fuimos desarrollando. Y siempre también fue muy importante el apoyo de los multilaterales para implementar de manera más eficiente. Así como tiene usted en Brasil la participación privada. Así que de ahí fue que nosotros fuimos excluidos en ese tiempo y lógicamente ahí se enfriaron las cosas, no avanzó mucho el proceso, porque acompañamos de alguna manera y luego ya se vino todo lo demás y ya quedó sin efecto, prácticamente sin efecto. Pero fue un buen ejercicio, una primera experiencia muy buena que data del año 2000, tanto en IIRSA como COSIPLAN. Pero COSIPLAN fue un poquito la inercia de IIRSA y con algunos componentes, digamos, o con algunas intenciones políticas de agilizar la ejecución de los proyectos. Más bien quedaron en intenciones. Pero rescatemos lo positivo, se intensificó más la participación de un nivel de decisión en el COSIPLAN.

Bárbara C. Neves: [00:23:59:18] Hasta 2017 Paraguay tuvo 64 proyectos en la cartera de IIRSA/COSIPLAN y 13 fueron concluidos. Cuáles eran las principales demandas nacionales que Paraguay buscó suprimir a partir de la integración regional? También si puedes hablar un

poquito más de los efectos del aislamiento de Paraguay después de 2012, en estos mecanismos.

Luis Domingo Añazco Franco: [00:24:46:03] Claro. Bien, nosotros lo teníamos identificado claramente los proyectos prioritarios dentro de la cartera de proyectos de Paraguay, y esos proyectos prioritarios siguieron, e inclusive nosotros trabajamos el Plan Maestro de Transporte y Logística desde el año 2010 al 2012, que concluimos. Así que teníamos claramente la ruta crítica de los proyectos, tanto de integración interna como regional y que coincidían plenamente. Así que nosotros simplemente seguimos trabajando en lo nuestro, identificamos los proyectos integradores e identificamos los proyectos prioritarios, con los costos y estamos yendo hasta hoy en ese proceso, a partir de aquel plan maestro de transporte que ya fue actualizado. Y realmente no fue algo, nosotros no percibimos ningún impacto porque los multilaterales siguieron financiando los proyectos, ellos se manejan por cuerda separada. Si bien necesitan el apoyo político, ¿verdad? Pero lógicamente la indignación del pueblo paraguayo, la indignación y la evidencia de la doblez con la que nos manejamos los países de la región. Y ahí cambió un poquito la visión hacia la intención real de los países que han tomado la decisión de suspender a Paraguay, a pesar de la evidencia concreta. Pero como te decía, tomaba fuerza esa ideología política nueva que provenía tanto de Venezuela como de Brasil, como ya también de Argentina y otros países. Así que estaba ya latente esa fuerza política muy negativa para el proceso de integración y naturalmente que eso influía en las decisiones, evidentemente, o por apreciación mía, influía en las decisiones de los países, en verdad, porque ahí se manejaban, según cuentan los medios, con otro tipo de estimulante. Bueno, vamos a cerrar a Paraguay, pero yo hago acá doscientos millones de dólares para tu proyecto y acá tantos millones para lo otro. Hasta de ese tipo de situaciones no nos enteramos, o no hay evidencia concreta, pero sucedieron. Entonces, ahí para nosotros fue muy importante por el hecho de que se evidenció la real intención de los países hermanos del Mercosur y de la región. Y también para nosotros sigue tan campante la Triple Alianza. Como vos recordará, Paraguay ha alcanzado ante la guerra de la Triple Alianza, un desarrollo regional único en distintos temas de infraestructura, y eso un poquito, ¿qué es lo que pasa? Los países han tomado la decisión de romper ese proceso, de evitar que siguiéramos con ese desarrollo a través de una guerra, un genocidio sin sentido y eso sigue tan campante hasta hoy. Por qué digo tan campante, tan vigente? Porque en ciertos momentos de decisiones técnicas, e inclusive ahí estaban la triple, están Brasil, Argentina, Uruguay y contra. O sea, es como si siguiera ese proceso y eso se reflejaba también en ciertos momentos del trabajo. O sea que la

doblez, las caretas que usábamos los países seguían tan vigente y la diplomacia de los países, lógicamente ya tiene sus características y ya conocía por todos nosotros cómo trabajan usted, Argentina, Paraguay. Pero está ahí. Y aún así no tomaron conciencia de lo que han hecho estos tres países, porque han hecho algo inconcebible, algo totalmente inhumano. Es un poquito lito, 'como que este país está empezando a sobresalir y está empezando a desarrollar mecanismos innovadores de desarrollo de la infraestructura, de la ejecución de la infraestructura? Vamos a eliminarlo para que nos siga dando luz, para que nos siga brillando'. Bueno, esa llama de maldad sigue vigente y se evidencia a través de, lógicamente, la diplomacia de una menor manera. Pero de hecho concreto sigue vigente. Esos son los temas que no se tocan lógicamente, porque son temas políticos, pero que hacen a la integración, hacen a la realidad de la integración. Y mientras sigamos con esa careta y esas medias verdades, es muy difícil. Porque es muy difícil lograr esa integración plena. Bueno, entonces uno dice, pero queremos realmente una integración o queremos una ocupación territorial pacífica a lo largo del territorio sudamericano, de los países con más poder económico y político? Nuestras visiones apuntan hacia una integración física real, o apuntan hacia una toma de países sucesivos que me permitan llegar al otro océano? Entonces ahí nuestros proyectos apuntan hacia el desarrollo de la región o apuntan lógicamente al único interés mío de desarrollo mío? Entonces uso la región hermana como tránsito para mi desarrollo, sin importarme el desarrollo de ese lugar de tránsito. Son temas en donde no hemos aplazado los países, son los temas en donde no logramos permear esa dificultad, tanto en el proceso IIRSA como en el proceso COSIPLAN, que fue lo que se intentó en la Unasur o fueron los enunciados de la Unasur. Pero están ahí. Entonces ahí es donde tendríamos que hacer un buen análisis profundo. ¿Qué tan importante sería para los países que logremos una integración seria, una integración real ante mi mezquindad y mis intereses como país de la ocupación territorial pacífica, atraer inversiones a través de la toma de tierras y hasta llegar al Pacífico? Bueno, dicen 'a mí no me interesa la integración regional, a mí me interesa la ocupación territorial y ahora lo voy a hacer con inversión y le voy a enviar adelante aquellos que puedan cumplir con nuestro objetivo'. Entonces, lógicamente, ahí es donde nos aplazamos y seguimos. Seguimos porque Paraguay es un país muy noble, un país muy permisivo, inclusive, a pesar de las leyes, y ahí es donde tendríamos que ir mejorando nosotros y en especial, buscar influir en una visión del territorio sudamericano, una visión política que nos permita salir de estas mezquindades. Eso es algo pendiente y sería muy bueno, y a mí me interesaría conocer el resultado de tu estudio, el de la Tesis de tu doctorado, y en especial ese componente político que uno se pregunta: será que lograremos alguna vez la integración

regional plena, con ese tipo de visiones, con ese tipo de diplomacia, con ese tipo de mezquindades? Entonces, cuál sería el beneficio? ¿Cuál sería la rentabilidad? ¿Cuál sería, digamos, el desarrollo regional? Si miráramos la región con ojos sinceros y de integración plena, sería muy diferente a la actual. Nuestra miseria humana lleva a los países a tomar decisiones en la que nos estamos auto eliminando, inclusive, o auto limitando para ese desarrollo tanto nacional como regional. Entonces ahí hay un atentado directo contra el desarrollo regional y la integración física y plena regional. Y mientras eso siga así, lógicamente los lindos enunciados y los lindos discursos van a seguir estando ahí, pero la realidad no se va a ver reflejada en esos discursos, en la realidad.

Bárbara C. Neves: [00:35:27:09] En este tema, creés que las principales dificultades de Paraguay para avanzar proyectos de infraestructura sean políticos o relacionado a las dificultades de conseguir financiamientos?

Luis Domingo Añazco Franco: [00:36:29:21] De hecho, tanto Paraguay como los países que participamos en este proceso, algunos un poco más, otro un poco menos, hemos tenido y seguimos teniendo dificultad en el proceso de planificación, el proceso inicial de la infraestructura, de la ejecución de la infraestructura. Ahí es donde tenemos debilidades en esa etapa de planificación, en donde en Paraguay, concretamente, las instituciones son débiles y contratan por consultoría los diseños, las distintas obras de infraestructura pública, verdad? Y ahí es donde seguimos teniendo debilidades. Si bien el IIRSA nos ha ayudado en ese proceso de integración y de planificación territorial, nos ha ayudado bastante y de evaluación y que hemos llevado, nos ha ayudado bastante. Pero seguimos hasta hoy con esa dificultad, tenemos proyectos deficientes que luego encarecen las obras en la etapa de ejecución por la imprevisión y por la deficiencia en los proyectos. Ese es un tema casi común que hemos compartido entre los países y en Paraguay también, así que nosotros tenemos esa dificultad. El otro tema, que siempre hemos tenido dificultad y seguimos teniendo, es el mantenimiento de las obras. Ese mantenimiento que se hace muy, muy escasamente. Entonces tenemos dificultades, como hace poquito se nos cayó un puente. Bueno, eso sucede en todas partes, verdad? Pero fue a causa de no tener un plan bien elaborado del mantenimiento de la infraestructura pública. Eso seguimos teniendo. El financiamiento tanto local, o por lo menos con recursos propios, como con recursos del Estado, es limitado en todos los países. De ahí que tuvimos que entrar, endeudarnos cada vez más para poder desarrollar la infraestructura local, interna y la regional también, a través de un tramo que nos corresponde, como por

ejemplo, que ahora estamos trabajando en un proyecto en el Chaco, donde hay una inversión de más de 600 millones de dólares solamente en el tramo paraguayo. Pero analizando todo el proyecto, los beneficiarios no somos nosotros. Los beneficiarios son Brasil, Chile, los impulsores lógicamente, pero estamos allá Argentina y Paraguay. Y ahí es donde Paraguay toma la decisión, busca el financiamiento, en este caso es una figura nueva, llave en mano, que es un financiamiento privado. El Estado lo está pagando anualmente, y el privado incorpora la infraestructura y va cobrando en un periodo de tiempo determinado, hasta 30 años. Bien, estamos trabajando con financiamiento privado, con figuras diferentes, la de concesión. Inicialmente tenemos una ley de concesión, tenemos la ley de ABP y tenemos la ley Llave en mano, que es un instrumento que estamos usando para la ejecución de obras públicas con la participación privada, ya que los recursos públicos son insuficientes y naturalmente no nos permite avanzar mucho en aquello proyecto identificado como prioritario y también necesario. Después están aquellos proyectos que no son rentables y que ya no le interesan a los multilaterales, lógicamente. Entonces ellos se lavan las manos y te dicen busquemos otro proyecto más interesante. Lógico. ¿Por qué? Porque son necesarios para el desarrollo y son aquellos que estarían catapultando los proyectos financiables por lo multilaterales, pero ellos simplemente se lavan las manos. Te dicen que yo no te puedo ayudar. Entonces ahí es donde los países tenemos que entrar, y Paraguay, específicamente, hay una inversión directa interna, con endeudamiento interno, inclusive con emisión de bonos y otros mecanismos. Pero, a Paraguay no le significó ni un momento, al menos yo no he visto ningún impacto negativo el hecho de que ese proceso se haya truncado en ese periodo. Y me había preguntado cuál fue el efecto negativo, y fíjate, como te había dicho, partiendo de una debilidad en la capacidad técnica e institucional, tenemos debilidad hasta ahora, si bien hemos tratado de mejorar, tenemos debilidades para la elaboración de los proyectos, para la evaluación de los proyectos. Si bien se hace, pero con mucha dificultad, con mucho tiempo. La maduración del proyecto trasciende de cuatro o cinco años, a veces más y generalmente más. Por otro lado, también es un tema muy interesante el sector privado como proveedor de obras públicas, que son como lobos, rapaces que están ahí tratando de aprovecharse al máximo de los recursos públicos y al mismo tiempo, dentro de la corrupción generalizada en la región, tratan de influir en proyectos deficiente que el día de mañana pueda generar cambio, ampliaciones o rectificaciones y, naturalmente, a los proyectos aparecen los sobrecostos, que es un poquito al sistema, que no solamente es de Paraguay. Es un sistema regional y mundial provocado hasta me atrevería a decir, desde mi punto de vista, por otras fuerzas más poderosas que financian a los países, ¿verdad? Entonces el desorden es rentable. La debilidad

técnica es rentable. La debilidad y capacidad de ejecución del sector privado es rentable, pero rentable para todos los demás, menos para los países, en donde el pueblo finalmente financia obras que llegan a costos increíbles, verdad? O sea que esas dificultades seguimos teniendo y después de llegar, abrimos las puertas a través del Mercosur, llevamos a acuerdos, también hemos abierto las puertas a las empresas extranjeras y viene la empresa extranjera con piel de ovejitas, con lana muy suave de ovejitas, pero con unos dientes que te trituran todo, y vienen y traen capacitación, como apropiarse y aprovecharse más del sector público. Esas son realidades que tenemos en todas partes. Y lógicamente vienen y tenemos experiencia concreta de obras abandonadas. Nuestra nueva experiencia del Metrobús, por ejemplo, el intento del Metrobús en Asunción, que es muy necesario dentro del gran Asunción, dentro del área metropolitana, y esa deficiente planificación, esa deficiente capacidad y esa debilidad institucional hizo que fracasara el proyecto, generando costos muy importantes al país y que naturalmente la impunidad sigue por la no aplicación de la ley, por una debilidad enorme del Poder Judicial. Y ahí es donde vienen, como te decía, la ovejita con técnicas nuevas y con los nuevos espejitos y que le someten a todo por billete. Entonces el pueblo sigue pagando obras inconclusas o proyectos fracasados. En otras palabras, es endémico regionalmente también la corrupción, y corrupción que viene de ambos lados, de la pata pública y pata privada, porque el privado, el corruptor, somete al débil, el público, y el pueblo sigue pagando los platos rotos. Entonces esas son realidades que hay que resaltar y hay que manejar.

Bárbara C. Neves: [00:46:44:19] Cuáles serían en el caso de Paraguay, los principales participantes del sector privado para financiar las obras de infraestructura. Y también me gustaría saber si está China en este ámbito.

Luis Domingo Añazco Franco: [00:47:12:07] Nosotros en Paraguay tenemos muy pocas obras con financiamiento privado, pero si la tenemos. La ampliación de la ruta 2, que anteriormente era la ruta 2 y 7 que une a Asunción con Ciudad del Este, conexión con Brasil a través del Puente de la Amistad y ahora el segundo puente, en donde Paraguay ha hecho inversiones muy importante, más de 500 millones de dólares con recursos propios, y también un tramo de 183 kilómetros con la figura APP que fue concebido en el año, creo que 2016 fue concedido a un consorcio extranjero nacional. Y eso está en ejecución. Así que esa una de las obras estructurantes que se ha desarrollado y ahí le tenemos a Itaipú como un proyecto rótula y identificábamos como proyectos ancla tanto el puente de la amistad como el segundo puente. Y actualmente estamos con el puente Carmelo Peralta-Murtinho con ustedes, que

ahora está un poquito suspendido el proceso de licitación con financiamiento de Itaipú y aún así Paraguay sigue en el desarrollo, en la ejecución, en la implementación de lo acordado entre los países, porque en ese proceso sí se suspende, queda sin efecto, queda sin continuidad el proceso de la Unasur, el COSIPLAN, Chile y Brasil promueven la integración de este corredor de campo grande, todo el territorio del sur de Brasil lindante con Paraguay, a través de Paraguay y Argentina y con los puertos de Chile. Y eso está en ejecución, Paraguay está con un financiamiento con la ciudad llave en mano, con el sector privado. El sector privado tiene apoyo de la banca nacional, como también de la banca internacional. Nosotros en Paraguay no teníamos una capacidad, los bancos podrían financiar obras hasta 20 millones, o sea que podían conceder créditos hasta una suma muy limitada que no era muy importante para la ejecución de obras públicas. Entonces se tuvo que desarrollar mecanismos internos que puedan hacer un pool de banco y financiar un proyecto determinado. Así como también el privado obtener financiamiento en la banca internacional. Y de esa forma estamos llevando adelante tanto el corredor que va al Pacífico a través del Chaco, y con bastante obra avanzada de pavimentación, ahí es donde nosotros, y un pequeño paréntesis, si nosotros viéramos y miráramos realmente, sinceramente, la integración y el desarrollo regional, ahí es donde los países deberíamos trabajar en una elaboración de proyectos de desarrollo de todo ese eje de integración. Que, como le llamamos el eje de integración y desarrollo, en su inicio, que sea un eje de integración para la región, verdad? No que en la evaluación salga bueno Chile, que tiene el 40 por ciento su infraestructura portuaria ocupada como un 60 por ciento ociosa y en la necesidad, por acuerdo interno entre el sector público y privado, promocionar el desarrollo, el uso de esa infraestructura, llegar a acuerdo con Brasil, que es otro grande que necesita llevar la producción del Mato Grosso Sur a través de los puertos del Pacífico, que por el Atlántico ya está saturado. Entonces, lógicamente esos intereses priman siempre. Es lógico, por supuesto, cada uno juega su partido, pero ahí se evidencia una vez más la mirada mezquina y solo para mí o sólo para nosotros. Entonces, ¿por qué no miramos realmente el territorio y planificamos de una manera ordenada y tratamos de distribuir los beneficios a lo largo de todo eso? No presionar para que los países, como nuestro caso, sean los de mayor inversión para que se desarrolle este eje de integración, para que se desarrolle este corredor. Y el mayor beneficiario es Brasil y Chile. Pero están ahí. Estaban diciendo 'si en la colaboración vamos a participar, que nos apoyan, pero hasta ahí, se sigue evidenciando lo que hablábamos anteriormente y estamos tratando de hablar de la realidad regional, de la realidad, así como sucede, no solamente por la percepción mía, sino que hemos conocido un poquito a lo largo de estos años cómo nos manejamos los países, pero no solamente en lo técnico. Entonces, si

le diéramos esa mirada y le diéramos esa planificación territorial regional, los beneficios se distribuirán de una manera mucho más eficiente y sería mejor para todos, verdad?. Así que nosotros estamos trabajando tanto en el Chaco para este corredor de integración entre Chile, Argentina, Paraguay y Brasil, que es otro proceso que si bien ya lo teníamos identificado como un proyecto ancla al puente de Carmelo Peralta, no tenía el impulso que tomó posteriormente. Y eso es independientemente al COSIPLAN, independientemente a IIRSA. Otro proyecto importante de integración que lo habíamos trabajado muy bien, es el proyecto ferroviario Pacífico-Atlántico, integrando el Pacífico al Atlántico. Inclusive, hemos desarrollado, Paraguay ha trabajado con el apoyo de Corea del Sur en el proyecto del tramo paraguayo y con una inversión de más de 1500 millones de dólares que Paraguay tenía que incorporar. Y en una reunión, de la última que yo participé al menos, llega la delegación brasileña con un balde de agua fría, decimos acá en Paraguay, diciendo 'no, nosotros hemos tomado la decisión de desarrollar nuestro sistema ferroviario en la Trocha 1:60, no la trocha métrica en la que hemos trabajado todo este tiempo y que tiene Brasil, y que tiene Chile, y que tiene Argentina. Y Paraguay estaba desarrollando ya el proyecto a un nivel de factibilidad, pero, claro, Paraguay no ha incorporado más que el esfuerzo en el proyecto, nada de obra. Y cosas desconcertantes con la que de repente apareció Brasil. Recuerdo que en una ocasión teníamos siempre identificado como Proyecto Ancla el puente Carmelo Peralta-Murtinho y el paso de frontera entre Bolivia y Paraguay, y el delegado brasileño aparece pidiendo que deje de ser el proyecto Ancla el puente Murtinho-Carmelo Peralta, porque no era prioritario para Brasil. Ya fue acordado anteriormente y se venía trabajando. ¿Es cierto? Puede ser. En ese momento la decisión política fue no, entonces vamos a dejar de considerar un proyecto ancla. Y nosotros hemos mantenido como proyecto ancla que hoy llega un proceso importante, próximamente de licitación para ejecución de obra. Pero son los cambios que se dan, o que se dieron dentro de todo este proceso. Y naturalmente que, por último, si miráramos el territorio sin las fronteras, identificando el potencial y el poder de desarrollar es realmente una riqueza, sería lo ideal. Eso sería lo ideal.

Bárbara C. Neves: [00:56:35:00] Para complementar esta cuestión de Brasil, cuál es la percepción que se tiene desde Paraguay de la actuación brasileña en las iniciativas regionales, y especialmente en el ámbito de la infraestructura? ¿Cómo se ve en la actuación brasileña en este sentido?

Luis Domingo Añazco Franco: [00:57:01:11] Brasil fue muy exitoso siempre en todo ese proceso de incorporar infraestructura en su territorio. Brasil siempre estuvo desarrollando mecanismos de financiamiento del sector privado, inclusive uno de los primeros en la región que ha desarrollado obra pública con financiamiento privado. Y Brasil, lo gigante, es un país que ha planificado siempre su desarrollo. En eso ustedes se destacan y se han destacado siempre en tener un panorama claro, en tener un norte que es digno de felicitar. Itamaraty siempre tuvo y sigue teniendo bien clara la película, para donde va y de qué manera. Y es lo ideal. Brasil siempre ha planificado y eso es muy importante. Ahí se evidencia todo ese desarrollo brasileño por una buena planificación y también un buen desarrollo técnico en todo lo referente a infraestructura, verdad? O sea, hay que aplaudirle a Brasil por todo lo que ha desarrollado, tanto en el ámbito de planificación como ejecución de obra, verdad? Y el cumplimiento en cuanto a los proyectos integradores. En este caso con Paraguay, el segundo puente sí se llevó sus buenos años, ahora está en ejecución, el segundo puente sobre el río Paraná. El otro puente a través del financiamiento de Itaipú acordado con Brasil también, ¿verdad? A Brasil se le ve muy sólido en cuanto a su desarrollo interno, en cuanto a su sistema de financiamiento de las obras públicas y con recursos propios también siempre se lo ha visto muy sólido. En ese aspecto Brasil está muy bien, y aplauso para Brasil porque siguen cada vez con mayor ejecución de obra pública.

Bárbara C. Neves: [00:59:40:09] Tuvimos el desmantelamiento de Unasur, la creación de Prosur, en lo cual Paraguay participa. Desde su punto de vista, en el año 2017 ya se percibían las dificultades de la integración y del mecanismo? Y, desde la perspectiva suya de Paraguay, cuáles serían las expectativas actuales para la integración regional frente a los cambios de gobierno, y las demandas nacionales actuales de Paraguay?

Luis Domingo Añazco Franco: [01:00:20:20] Bien, mira todo este proceso en Paraguay siguió a pesar de los cambios en la región. Paraguay sigue con su compromiso de implementar las obras de integración. Nosotros seguimos aumentando la inversión en obra pública, con la emisión de bonos, con inversión privada, con recursos propios. Se sigue aumentando. En este momento por esta crisis mundial paró el proceso de licitación del Puente Carmelo Peralta y los Fondos Sociales Itaipú, al lado paraguayo estamos destinando al sector de salud. Por lo tanto, ahí estamos un poquito esperando la reactivación de ese proceso licitatorio, específicamente de ese proyecto ancla, el puente Carmelo Murtinho. Ahora, por otro lado, Paraguay sigue en el incremento de la inversión pública anual. Anteriormente

nosotros desarrollamos 200 millones al año, llegábamos a dos mil millones actualmente de ejecución de obra pública anual, tanto con los distintos financiamientos. Ahora, sigue siendo insuficiente para la necesidad del desarrollo de Paraguay, necesitamos tanto en tema de transporte como en energía inversiones importantes para conectar. Hoy en cuanto a energía tenemos la línea de 500 que une Itaipú con Asunción, y la otra línea de 500, la interconexión de las dos líneas 500 entre Itaipú y Yacyretá. Faltaría la interconexión directa de Itaipú y Yacyretá a través de, digamos, la ruta 6ª, que hoy llamamos nosotros, que sería Ciudad del Este con Encarnación, de manera que podamos tener el triángulo energético de la línea de 500 y toda la inversión necesaria para la línea de transmisión interna en el territorio, o sea, hay mucha inversión necesaria en materia de energía, verdad? Y en comunicaciones, si bien nosotros tenemos un sistema de comunicación con Brasil por fibra óptica, con Argentina, nosotros veníamos trabajando el proyecto de integración por fibra óptica e integración. En este momento no estoy recordando el nombre concreto, pero es el proyecto de fibra óptica regional, que lo veníamos trabajando para lograr menores costos y mayor conectividad en el territorio y en el mundo, verdad? Porque hoy Paraguay, si bien tiene cubierto en un territorio nacional un sistema de conexión por fibra óptica y por sistema analógico, aún así necesitamos mayor inversión. Paraguay sufre mucho los sobrecostos del país de tránsito a través de Brasil y a través de Argentina. Entonces los costos de comunicaciones son muy altos por los servicios de los intermediarios. De llegar a la fibra óptica submarina nos cuesta el costo tanto de Brasil como de Argentina, tenemos que estar viendo de qué manera negociar la salida al Pacífico, al Atlántico, a la fibra óptica y ese proyecto de la construcción de la fibra óptica sudamericana, sería muy bueno que en algún momento pudiéramos retomar independientemente a qué foro sea. Ahora hay una amenaza muy grande que es los gobiernos, los nuevos gobiernos con ideologías diferentes que están tomando el territorio sudamericano. Esa es una amenaza real para ese tipo de proyectos. Pero nosotros seguimos trabajando con mayor inversión, con distintas fuentes de financiamiento, con el apoyo de los multilaterales y estamos cada vez desarrollando más obras de infraestructura. Ahora, ¿cómo se viene? Veremos cómo se presenta esto, pero internamente hemos mejorado bastante, pero necesitamos esa disciplina de planificación territorial adecuada, ser más eficientes en nuestros proyectos para reducir los costos de ejecución de obras públicas. En general todo este proceso fue muy beneficioso para nosotros. También aquel proyecto en el que nosotros identificamos, los distintos proyectos de infraestructura a través de un sistema georeferenciado regional, también estuvo muy interesante, porque se ha llegado a un desarrollo bastante interesante que no sé cómo continuará ahora. Ahora ya no continúa, pero ¿cómo habrá quedado? Donde

teníamos por capa identificado los distintos aeropuertos o distintas vías importantes, distintos puertos, paso en frontera, en un sistema georeferenciado muy eficiente, que facilita enormemente a la planificación adecuada. Así que son procesos muy interesantes que se han desarrollado. Y en resumen, fue más positivo que negativo todo este proceso de IIRSA, de todo el tema medioambiental que fue cuestionado bastante, se ha trabajado bien, los países hemos trabajado cumpliendo con las normas medioambientales. Y Brasil, que siempre ha desarrollado obras de infraestructura muy importantes e impactantes en el medio ambiente, también ha cumplido siempre con las normas. Al menos eso se ha trabajado bastante bien también. Eso sí. Lo que sí me hubiese gustado a mí trabajar, es en la evaluación de los proyectos, en la evaluación económica de los proyectos, eso sí hubiese sido muy importante. Tanto en lo socioeconómico como en los proyectos integradores, que siempre se ha tocado, pero de una manera tangencial. Eso es algo que quedó también pendiente, pero en general fue más beneficio para los países de todo este proceso.

Bárbara C. Neves: [01:07:54:18] Perfecto. Muchísimas gracias, señor Luis. Este tipo de información acerca de las obras y todo, por ejemplo, yo podría encontrar algo en el sitio del Ministerio de Obras Públicas?

Luis Domingo Añazco Franco: [01:08:06:13] Sí, ahí podés encontrar absolutamente todo. www.mopc.gov.py. El año pasado se han cambiado los nombres de la distribución de las rutas, así que está también ahí la nueva red vial del Paraguay y también las distintas obras en ejecución y los distintos proyectos.

APÊNDICE M – ENTREVISTA ONLINE CON LUIS MARÍA PEREIRA

Luis María Pereira – Coordinador Nacional del Cosiplan por Paraguay de 2011 hasta 2016 y Viceministro de Transportes y Obras Públicas de Paraguay de 2010 hasta 2014. 05 de julio de 2021. Duración 48min08s.

Bárbara C. Neves: [00:00:26:01] Para empezar, me dijiste que has trabajado como coordinador nacional por Paraguay desde 2010 hasta 2016 en IIRSA/COSIPLAN.

Luis María Pereira: [00:00:43:17] Sí. Antes de eso tuve algunas participaciones esporádicas. Recuerdo inclusive de una reunión en la que participé en Montevideo, Uruguay, que fue la reunión que dio inicio a la iniciativa IIRSA, no recuerdo el año, pero desde esa fecha en adelante tuve participaciones así en forma esporádica. Yo soy funcionario del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, entonces, cada tanto había algún tema de interés para las funciones que estaba cumpliendo, que participaba. Pero ya en el 2010, cuando fui designado como viceministro de Transporte, estuve en ese cargo hasta el 2014, ahí sí ya pude participar en forma directa. Al principio acompañaba a todas las reuniones, digamos en mi carácter de viceministro, pero luego, ya un año después, como coordinador nacional. Y bueno, ya después de un tiempo, IIRSA se incorporó a lo que es COSIPLAN de Unasur. Entonces iba llevando todos los temas en ese tiempo, las reuniones eran prácticamente mensuales. Entonces, ¿cómo se ha desarrollado? Se tenían una lista de proyectos prioritarios y también una lista más extensa de proyectos que se consideraban importantes, que en algún momento se puedan desarrollar, no así como los proyectos prioritarios que sí tenían una meta en cuanto a plazo para que se pudiera cumplir. Entonces, las actividades desde luego dependían de cada país desde su gobierno, que en el sentido de que puedan cumplirse esa meta o en el plazo estipulado o con algún atraso y a merced de algunos ajustes en los plazos. Bueno, nada más como introducción, creo que es más importante que reservemos el tiempo para las preguntas que tienes.

Bárbara C. Neves: [00:03:37:21] Habiendo participado en todos estos años como parte del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de Paraguay, cómo usted vio a la iniciativa de IIRSA y COSIPLAN y cuáles fueron, desde su punto de vista, los principales logros y dificultades de la iniciativa?

Luis María Pereira: [00:04:01:00] Bueno, para mí como conclusión, esta iniciativa para la integración de la infraestructura de los países fue positiva. Desde luego que en todo trabajo hecho así en forma de equipo, y más todavía tratándose de un equipo conformado por representantes de varios países, tienen sus dificultades, sus debilidades. Pero fue importante también por el hecho de que de ella participaban representantes de los organismos de financiamiento como BID, CAF y FONPLATA. El apoyo de estos organismos fue muy importante, por el hecho de que las iniciativas que surgían del foro se trataban de llevarlas adelante con el apoyo de estas instituciones y organismos de financiamiento. En algunos casos de las reuniones, surgían propuestas que estos organismos con sus planes con los países, entonces, podían trabajar en el sentido de poder implementar la parte que le corresponde a ese país. Entonces, en ese sentido fue muy importante la participación, el apoyo que tuvimos de todas estas entidades y la organización de ellos fue excelente siempre. Cada reunión siempre se tenían previsto todos los de allí y las desarrollaban así, muy bien organizada estaban. Ahora, yendo puntualmente a los proyectos que se plantearon y se establecieron en las que puedo hablar por parte de Paraguay, y las dificultades que tuvimos. En primer lugar, en este espacio luego participaban los técnicos que, como en mi caso y otros compañeros que estaban preparados para una tarea como esa, y bueno, teníamos que nuestra tarea consistia no sólo acompañar más, sino que dentro de nuestras instituciones involucradas debíamos coordinar todas las acciones de manera conjunta con los objetivos tratados. Ahora una primera dificultad, grande, que sí tuvimos fue la de conjugar lo que se planteaba como necesario para la integración con la política de alto nivel gubernamental desde cada país. Vimos algunas situaciones que se dieron con otros países, por eso hablo por otros países. Pero en el caso del Paraguay, para que puedas entenderlo más de algo, una anécdota que ocurrió en una reunión que se hizo en Santa Cruz, Bolivia. Yo fui como jefe de la delegación de Paraguay y había otros compañeros que solía ir a las reuniones también. Este compañero era todo un personaje porque siempre nos poniamos de acuerdo en todo. Y bueno, la reunión trata de impulsar la conexión ferroviaria y sí, desde luego que en Paraguay quedó atrás, en lo que fue el sistema ferroviario con motor fuerte. Incluso Paraguay fue el primero en contar con un sistema ferroviario al principio del siglo pasado, pero creo que está siendo el último en modernizarse y prácticamente ya no existe ese sistema ferroviario. Pero la reunión se trataba lo que era el impulsar esa integración ferroviaria. Entonces en un momento dado de la reunión llega este compañero y dice que bueno, está todo muy lindo, pero quiero decirle algo: este proyecto no está en la agenda del gobierno Paraguayo. Bueno, a mí me dejó, cuando yo era el jefe, y imagínate un compañero tuyo que salió a decir eso, te dejan mal como que porque uno debe

ponerse de acuerdo en todo lo que va a decir en la reunión. Entonces yo inmediatamente lo que me vino a la mente decir y delante de él fue que bueno, es cierto, ¿por qué estamos aquí reunidos y llevando esta discusión? Justamente para hacer que con el trabajo nuestro, esto, se incluya en la agenda. Pues esa es nuestra tarea de coordinar las acciones y de acuerdo a los resultados trabajo en llevarlo a nuestras autoridades para que si no está en la agenda, pueda ser incluida. Lastimosamente justo respecto a este proyecto, que fue uno de los que más tiempo se dedicó, prácticamente, quedó otra vez sin que pueda ser impulsado y tener una meta de implementación. Estoy hablando del proyecto ferroviario entre Brasil, Paraguay, Argentina y Chile. El corredor ferroviario bioceánico. Bueno, se presentó otro proyecto corredor ferroviario bioceánico que incluía a Bolivia, pero el primero era el que pretendía tener la conexión entre estos cuatro países y Paraguay sí hizo la tarea que le correspondía, porque ya en el año 2011, aproximadamente, a través de una cooperación técnica con la cúbica, desarrolló el proyecto del tramo paraguayo. Paraguay tenía la mayor carga de participación debido a que en nuestro territorio no existía esa línea trazada para esa conexión ferroviaria. Entonces, a través de esta cooperación de la cúbica se desarrolló todo el proyecto que entregó creo en el 2013 o 2012 que presentamos en la reunión de IIRSA/ COSIPLAN. Y para nosotros fue todo un logro. Y bueno, después de unas siguientes reuniones nos encontramos con la sorpresa de que Brasil cambió su política de transporte ferroviario, y decidió cambiar la trocha en su territorio. Habíamos acordado una trocha común para todos los países, y ahí, en una reunión de sorpresa, nos tomó de que Brasil decidió cambiar la trocha y bueno, nos quedamos un poco sorprendidos por eso y eso trajo la dificultad otra vez para la implementación del proyecto. Entonces, en algunos proyectos que estaban incluidos en esta iniciativa se pudo avanzar, digamos, en la integración, porque justamente conjugaba las propuestas de IIRSA con las del Gobierno, y eran proyectos así de costos no muy elevados. Generalmente los proyectos de rutas no tuvieron inconveniente, pero este del sistema ferroviario, por ejemplo, si fue algo más complicado, porque, bueno, el costo para el Paraguay iba a ser algo así como cerca de más de dos mil quinientos millones de dólares. Y bueno, eso era un costo muy elevado para nosotros. Otro proyecto que también bajo la coordinación de Paraguay que sí se llevó muy bien, fue el proyecto de telecomunicaciones, lo de la banda ancha y la interconexión entre los países, también lo de la hidrovía, y la línea 500 KW son proyectos que recuerdo que sí se conjugaron, digamos, lo que se proponía la iniciativa con lo que el Gobierno estaba moviendo adelante. En síntesis, para Paraguay, yo veo que no hubo un compromiso directo de las autoridades, esta es la dificultad que yo encuentro en el caso de Paraguay, que es técnicamente de plantear los proyectos dentro de la iniciativa y proyectos

factibles de lo que iba a venir a redundar en un beneficio grande para el país, pero que creo que no eran del todo incluidas dentro de lo que podemos hablar de esa agenda del Gobierno y teniendo en cuenta la economía del país también. Y eso es lo que faltó, digamos, porque IIRSA y COSIPLAN tenían sus reuniones de ministros de transportes y de obra pública y COSIPLAN también tenía la reunión de presidentes, pero no se llegó a profundizar. Y en el caso de Paraguay no había compromiso, y faltaba ese trabajo más coordinado interno, porque nosotros, como representantes, de todos, nosotros teníamos mayor facilidad de reunirnos con nuestros ministros, pero a nivel de Presidencia de la República y de equipo económico ya no teníamos esa coordinación para llevar el compromiso a que efectivamente se puedan cumplir. Entonces es algo que yo veo. Y otra dificultad, nada más que eso, bueno, digo nada más, pero es algo fundamental, pero el trabajo que realizamos dentro de lo que es toda la participación de IIRSA, para mí fue excelente, pero la dificultad de pasar del papel a la concretización, es lo que estábamos proponiendo.

Bárbara C. Neves: [00:18:08:22] De manera general, cómo se daba el diálogo entre los países? También me dijiste que el CCT (BID, CAF, FONPLATA) fue muy importante. ¿Cómo se daba el apoyo de estos bancos para estos participantes paraguayos, para los proyectos paraguayos? ¿Cómo funcionaba esa dinámica de IIRSA en el ámbito paraguayo?

Luis María Pereira: [00:18:47:01] Nosotros teníamos esa coordinación, y bueno, los que iban a las reuniones, tal vez eso es lo que faltó un poco. Para las reuniones de IIRSA/COSIPLAN cada organismo designaba a su representante para la reunión, pero lo que yo creo que faltó es que alguien de la oficina local, por ejemplo la oficina local del BID tiene su coordinador del área de transportes, y de cada área hay una persona responsable. Tal vez lo que faltó fue que esa persona también acompañase esas reuniones como adjunto al representante a nivel internacional de esas reuniones, para que se pueda, digamos, con mayor detalle ir avanzando con los proyectos en cuanto al financiamiento de las obras. Porque no había una transmisión directa de lo que se desarrollaban en las reuniones con los representantes locales desde, por ejemplo, los representantes del BID o de CAF, o de FONPLATA en Paraguay. No eran los mismos que participaban en las reuniones porque eran representantes para todos los países, por ejemplo. Entonces quizás, pienso yo que podría tener un mayor impulso que el representante local de cada país participe también de las reuniones aparte del designado por el BID desde su sede, o sea, que también participasen los que están designados como representantes de cada país. Quiero decir también que nosotros tuvimos el

acompañamiento, como la mayoría de los países, de los representantes del Ministerio de relaciones exteriores, por ejemplo, y con ellos trabajamos muy bien, gente preparada, que no eran ingenieros pero si tenían toda la experiencia de este tipo de reuniones y de este tipo de coordinaciones. Y en ese sentido, si a nivel de gobierno nacional, creo que es importante también que tenga profesionales que fueran participantes de los distintos foros. Por ejemplo, porque Paraguay participa de las reuniones del Mercosur y creo que debería tener también una persona que pueda apoyar en todos estos foros que tenemos.

Bárbara C. Neves: [00:22:38:02] Me dijiste que estuviste presente desde el inicio de IIRSA y después, principalmente, en el período de COSIPLAN. Desde su percepción hubo alguna diferencia en la dinámica de trabajo, o de mayores dificultades o mayores aportes financieros entre el período IIRSA y el período COSIPLAN, cuando IIRSA fue incorporada a UNASUR?

Luis María Pereira: [00:23:07:05] Si, realmente noté la diferencia, porque al incorporarse a COSIPLAN hubo ya un ingrediente político más fuerte dentro del mecanismo. Cosa que no se veía tanto tanto en IIRSA. Había representantes de países que en las discusiones y en las decisiones a ser tomadas siempre le agregaba algún condimento político que no era precedente de política de transportes. No era algo muy notorio que uno se pusiera a analizar ciertos emprendimientos. Tiene alguna afectación en cuanto a lo que es la política establecida por el país y ví principalmente eso cuando desarrollaba el proyecto de telecomunicaciones, y los cuidados que, a veces, eran incomprensible para otros representantes que se tenían con ciertos aspectos que uno notaba que tenía algún tinte político de por medio. Entonces, en síntesis sí puedo decir que IIRSA tenía un carácter bastante técnico en lo que fue ya con COSIPLAN, porque inclusive, ahora recuerdo que en algunas discusiones que llevamos, bueno, no quiero decir que el país salía a recordarnos de lo que está en el estatuto de COSIPLAN y que UNASUR y todo eso, entonces a veces dificultaba el avance de lo que pretendíamos y que establecíamos como meta.

Bárbara C. Neves: [00:25:32:05] Al mismo tiempo que hubo estos problemas, Paraguay tuvo 64 proyectos en la cartera de COSIPLAN/IIRSA y fueron 13 concluidos hasta 2017. Primeramente me gustaría saber al inicio cuál era la expectativa que Paraguay tenía en hacer parte de IIRSA/COSIPLAN. Cuáles serían las demandas nacionales que Paraguay buscó suprimir a partir de la integración de las estructuras regionales en ese período?

Luis María Pereira: [00:26:07:00] Bueno, en Paraguay prácticamente coinciden los objetivos de integración a nivel general de lo que se tiene hoy en día con Mercosur, con lo que se pretendía con COSIPLAN. Y bueno, sacando de lado lo que son otras cuestiones, digamos de que tienen que ver con la integración, como por ejemplo todas las cuestiones aduaneras y todo eso, a nivel de infraestructura de transporte la idea era justamente de desarrollar lo que es la infraestructura a nivel nacional, jugando con los intereses de integración del país. Y se vio como algo positivo intentar que a través de IIRSA se pudiese avanzar en ese sentido. Por ejemplo, por lo que respecta al comercio internacional, Paraguay siempre estuvo interesado por el hecho de que siendo un país mediterráneo tendría que crear las mayores posibilidades de integración. Hoy en día es más utilizada la hidrovía, pero ver otras salidas que se puedan dar. Ahora recuerdo un proyecto que si se le está dando mucha relevancia, bien se trató en COSIPLAN, que es el corredor ferroviario bioceánico, que se está desarrollando en la región occidental del Paraguay, como el Chaco de Paraguay. Y bueno, está bastante avanzada la obra. Y estos tipos de cosas, por ejemplo, fueron positivas para el país y bueno, se vio la iniciativa IIRSA y luego COSIPLAN como una oportunidad también de lograr ese objetivo y a través de esta participación hacer con que estos organismos de financiamiento facilitase las cosas para el avance de los proyectos.

Bárbara C. Neves: [00:29:10:03] Si comparamos, por ejemplo, el período 2000-2010 con 2011-2017, las inversiones en infraestructura en Paraguay tuvieron un gran aumento. Me gustaría saber cómo se dio esa dinámica. Las inversiones eran nacionales? ¿Los bancos regionales estaban participando? ¿Hubo inversiones extranjeras? ¿Cómo se desarrolla esta cuestión de inversión en infraestructura en Paraguay? Los países latinoamericanos tienen problemas fiscales para obtener inversiones, entonces me gustaría saber cómo Paraguay supera esta cuestión.

Luis María Pereira: Bueno, tal vez no te pueda dar una respuesta precisa, debido a que mi trabajo siempre fue muy técnico. Pero si es cierto lo que estás diciendo. Este gobierno actual de Paraguay está teniendo muchos problemas, no sólo por la pandemia. El gobierno está llenando a las expectativas de la gente y algunos dicen, así informalmente - como forma de anécdota, que el Presidente actual tiene demasiada mala suerte e ya tuvo todo lo que podría imaginar y todo que le podría pasar le pasó, todo tipo de cosa, hasta inundaciones, sequía, pandemia. Tuvimos también, lastimosamente, un avance de lo que son los grupos de gente revolucionaria, que no es algo tan grave pero que sí avanzó bastante. Ahora con la pandemia

la gente reclama mucho porque el gobierno no tomó las mejores medidas y estamos muy atrasados en ese sentido. Pero algo que siempre resaltó el Presidente es acerca de todo lo que se avanzó en cuanto a las rutas en el país. Fue impresionante como nunca, este gobierno avanzó con eso y eso es muy importante porque genera mucho empleo para la gente que se va a trabajar con las obras y otras cosas que están vinculadas a eso también. Pero sí, como nunca, en estas dos últimas administraciones se dio ese desarrollo de infraestructura y se vio como algo muy importante para el desarrollo económico del país. Bueno, no sabría decirte desde la clave del proceso cómo se vio eso porque como yo te dije siempre estuve vinculado solamente a los aspectos técnicos.

Bárbara C. Neves: ¿Cuál era la dinámica nacional de Paraguay para la elección de proyectos para la Cartera de IIRSA/COSIPLAN? Me dijiste que habían algunos desencuentros entre los aspectos técnicos y el gobierno. Entonces, cómo era esa dinámica de elección de proyectos, y después, ¿quién los actualizaba en la página de IIRSA? ¿Había un coordinador responsable? ¿Quién acompañaba las obras?

Luis María Pereira: Una dificultad que no hablé, no había dicho, era de lo que me estabas preguntando, lo de quien actualizaba la página de IIRSA. Esa también fue una dificultad, el hecho de que, si bien a nivel del Ministerio de Obras Públicas y del Ministerio de Relaciones Exteriores nos daban mucha importancia a nuestra participación, en el día a día, en la práctica no teníamos mucho apoyo en el sentido de contar con toda una oficina, un equipo de trabajo. No teníamos una oficina que tenga un cartel que indica "Coordinación Nacional del COSIPLAN". Por ejemplo, en el tiempo que estuve de Viceministro, yo era viceministro y en mi tiempo libre me dedicaba a lo que es la Coordinación Nacional del IIRSA/COSIPLAN y junto conmigo tenía otros compañeros. Cuando Paraguay tuvo la presidencia pro tempore, ahí sí tuvimos un tipo de trabajo fuerte, aunque no teníamos aún una oficina, sí había un equipo designado y cada uno con sus tareas. Entre paréntesis, volviendo a lo que hablamos antes, en un momento dado, como hubo juicio político al presidente paraguayo de 2011 hasta 2012, Paraguay a mitad de su presidencia pro tempore fue suspendida por Unasur y ya no la pudimos ejercer. Y ahí está un componente político que tuvo que ver con una cuestión interna del país que llevó adelante un juicio político al presidente y asumió el vicepresidente, pero habiéndose hecho todo dentro de lo que la Constitución establece, aún así Unasur decidió suspender a Paraguay por un año. Entonces, respondiendo a tu pregunta, los proyectos que se incluían en la cartera, antiguamente los definíamos conjuntamente con las autoridades del

Ministerio de Obras Públicas y el Ministro y en algunos casos, en el área de telecomunicaciones, con los designados por esta institución que es el ente regulador de telecomunicaciones, por ejemplo y con alguna participación, menor, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por ejemplo, cuando se proponía incluir un determinado proyecto, no es que el equipo de la Coordinación Nacional iba a presentarse ante al equipo económico y hacer una consulta si íbamos incluirlo o no, era nada más que internamente con el Ministro e, indirectamente, entonces, el Ministro llevaba eso al equipo económico. No había un trabajo directo con las autoridades. En el equipo económico nacional ahí participaban todos los ministros que tienen que ver con la economía en forma directa. Entonces, eso fue algo que faltó también en el caso de Paraguay, que exista un compromiso formal, porque es el equipo económico nacional que aprueba el presupuesto de cada año. Eso fue lo que faltó, tener esa relación directa con el equipo económico para que lo que se comprometía estuviese efectivamente incluido en el presupuesto y tenga la posibilidad de cumplimiento.

Bárbara C. Neves: Desde la perspectiva paraguaya, si es posible, me gustaría saber cuál fue su percepción de la actuación brasileña en las iniciativas regionales y especialmente en las iniciativas de infraestructura.

Luis María Pereira: Bueno, el caso de Brasil yo siempre admiré. Cómo yo le dije, estuve mucho tiempo viviendo en Brasil también. Mi padre estuvo en la embajada de Paraguay en Brasil a finales de los años 60. Yo hice la escuela en Río de Janeiro. Tres años después, luego de terminar el colegio fui a la Universidad de Brasília, ahí estuve 6 años en la UNB en Brasilia y me formé como Ingeniero Civil. Y después, dos años más, ya en São Paulo en el año 1990 al curso de Posgrado. Eso nada más para complementar la pregunta. Lo que miré de la participación de Brasil es la seriedad en que tomaban a su participación, porque ellos nunca dejaron de asistir, y siempre tenían representantes de relaciones exteriores con bastante experiencia en estos temas y junto con los representantes estaba el jefe del equipo, el coordinador nacional que siempre tenía fuerte apoyo de las instituciones involucradas con los proyectos. Ellos iban siempre muy bien preparados, ya con criterios pre establecidos ya con las distintas situaciones que podrían surgir en las reuniones con las discusiones que se tenían y siempre eran muy meticulosos y cuidadosos con lo que se plasmaba en las actas de las reuniones, de los compromisos que se podía o no asumir. Ese hecho que mencioné del proyecto ferroviario yo noté que, con sinceridad decían los representantes no esperaban eso y que, bueno, fue algo que han tenido que transmitir una decisión tomada por el gobierno.

Bárbara C. Neves: Una última pregunta. Tuvimos el desmantelamiento de UNASUR en 2019, la creación del Prosur, del cual Paraguay participa. Desde su punto de vista, en 2016/17 ya había la percepción de las dificultades que enfrentaría el mecanismo? Me gustaría saber su opinión acerca de las expectativas actuales para la integración regional y ¿Cuáles son actualmente las principales demandas y dificultades infraestructurales del país?

Luis María Pereira: En la primera parte de la pregunta, lastimosamente no podría aportar debido a que en el 2016 justamente, cuando dejé el cargo de viceministro permanecí trabajando en el Ministerio de Obras Públicas, pero ya en otro tipo de actividad, siempre dentro de mi área de actuación ya a nivel interno, lo que respecta al control de peso de vehículos en la ruta y otros programas y al nivel interno ya tenía otro representante ante UNASUR/COSIPLAN. Y luego en el 2016 me pidieron para trabajar en la municipalidad de Asunción. Estuve como director de tránsito hasta el año pasado y ya es algo local, ya que mi área de formación es de tránsito y transporte. El año pasado recién volví al Ministerio de Obras Públicas entonces perdí todo ese desarrollo que como funcionario del Ministerio de Obras Públicas podría haber tenido el conocimiento, pero estaba muy centrado en mi trabajo en la municipalidad en Asunción y ya no supe de eso. Puedo tal vez aportar algo que, bien es algo local, que pueda reflejar lo que es un proyecto internacional. Un proyecto que hace mucho tiempo, desde que yo asumí como viceministro, que veníamos impulsando es el del sistema de transportes pasando por Asunción y área metropolitana. Se tuvo muchas dificultades por un manejo inadecuado de una autoridad, en el caso del Ministério de Obras Públicas, de la implementación del proyecto y no se preveían todos los detalles, se empezó la obra y no hubo una coordinación con todos los detalles necesarios, que los llevaron a fracasar y después de prácticamente 15 años de haberse iniciado eso quedó en la nada. Hoy en día en el país no se tiene mucho cuidado en cuanto a lo que es el proyecto y su implementación lo que se vio en otras obras a nivel nacional. No tuvimos buenos proyectos y las obras salieron con algunas dificultades, o intervenciones que fueron necesarias posteriores a la habilitación de la obra, que no fueron previstas. Entonces esta es una de las debilidades que creo que técnicamente se debe resolver en el Ministerio de Obras Publicas y Telecomunicaciones.

APÊNDICE N – ENTREVISTA ONLINE CON VICENTE GUTIÉRREZ MENDOZA

Vicente Gutiérrez Mendoza – Economista y Especialista en Programación e Inversiones, Ministerio de Transportes y Comunicaciones de Perú desde la creación de Iirsa (2000) hasta el periodo de la entrevista. 15 de marzo de 2022. Duración 36min08s.

Bárbara C. Neves: [00:00:43] Yo vi que has participado en diferentes reuniones de IIRSA y del COSIPLAN desde el 2004 por el gobierno peruano hasta la última reunión en 2017 por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. ¿Podrías confirmar los años en que has participado y como se dió su participación?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:01:06] Si es más o menos incluso antes de 2004, la fecha exacta no la puedo precisar, pero sí de 2004 en adelante y hasta ahora vengo participando en todos los temas que tiene que ver con el proceso de integración en América del Sur en la década del 2000 en el IIRSA y desde 2010 hasta el 2018 en el COSIPLAN, y de 2019 hasta ahora en la experiencia del PROSUR.

Bárbara C. Neves: [00:01:41] ¿Cómo vió a la iniciativa de IIRSA? ¿Cuáles fueron, desde su punto de vista, los principales logros y dificultades de la iniciativa?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:01:59] Bueno, la iniciativa IIRSA fue un esfuerzo conjunto de todos los países de América del Sur para lograr el gran objetivo de integrar a los países, avanzar en ese proceso, porque el proceso se entiende que es lento y de largo aliento. En lo que concierne al tema de transportes y comunicaciones, lo veo por el lado de la identificación de los ejes de integración regional, el Eje del Amazonas, el Eje Andino, el Eje Interoceánico central, el Eje Perú – Brasil - Bolivia, en lo que concierne a la parte peruana. Hay otros ejes que involucran a otros países, pero básicamente estos grupos, buscaron avanzar diseñando una serie de proyectos para la integración. A su vez cada eje en grupos de proyectos y cada grupo en proyectos en particular, que permitían interactuar con los países vecinos y, en la gran mayoría de los casos, avanzar de forma conjunta. Particularmente en el caso peruano, los ejemplos más evidentes son la Carretera Interoceánica Sur entre Perú y Brasil, en el eje Andino con Ecuador, después con Bolivia se avanzó en proyectos del Eje Interoceánico Central con la conexión de Desaguadero y La Paz, y proyectos que han continuado en etapa de COSIPLAN y continúan hoy. En general, eso es un logro importante en la parte física, el

diseño de los ejes, y paralelamente en el tratamiento de los aspectos tienen que coincidir con la regulación de los servicios y temas ambientales. Y en general, lo que en esa época se llamó los procesos transversales, que engloba más allá del tema físico, sino a temas de regulación, de ordenamiento territorial. Varios elementos jugaron y permitieron importantes avances en la época de IIRSA.

Bárbara C. Neves: [00:04:41] Y cuáles fueron las principales dificultades de IIRSA, en su punto de vista?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:04:51] En muchos aspectos eran los cambios de gobierno. A veces se alteraba la continuidad de algunas acciones y muchas veces las nuevas autoridades no asimilaban el proceso, no era tan rápido, era un poco más lento, no era como tener una continuidad. En el Ministerio de Transportes de Perú, no fue tan crítico ese asunto porque, felizmente, continuamos las mismas personas a lo largo de los años, el personal técnico, en mi caso, y por más que se dieron cambios de autoridades, siempre hemos estado adelante nosotros y en algunos países sucede lo mismo. Conozco las experiencias de Chile, de Argentina, por ejemplo, de Brasil que en la época de IIRSA también fue un proceso continuo. En cambio, en otros países fue un poco diferente, había discontinuidad, continuamente cambio de coordinadores y de personal técnico.

Bárbara C. Neves: [00:06:09] En el aspecto del COSIPLAN, también desde su percepción, cuál fue la gran diferencia entre la dinámica de trabajo entre IIRSA y el COSIPLAN cuando incorporada a la Unasur?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:06:28] El principal problema es que se fue politizando Unasur, ¿no? consiguientemente, los consejos sectoriales, y particularmente el COSIPLAN. Si bien es cierto que en IIRSA había un componente político fuerte, que es el apoyo que se necesita de las instancias políticas para emprender ese proceso. En la época de IIRSA hubo cierto consenso, digamos, había un sentido común de los países y de los líderes políticos en empujar ese proceso. Lo que no se dio en la época del COSIPLAN, que ya se fue definiendo, digamos, bloques en América del Sur, bloques políticos que fueron influyendo en las actividades de los consejos sectoriales. Particularmente en el caso del COSIPLAN fue, digamos, la presión o la influencia que tuvo el ala del denominado ALBA, con Venezuela a la cabeza, que siempre trató de imponer, no discutir y no llegar a consensos, sino de imponer

cosas que finalmente resultaron en muchos casos inviables, porque los estatutos y la estructura de Unasur y del Cosiplan era que se hacían cosas por consenso, no por votación, no por mayoría. Entonces, si alguien no estaba de acuerdo, simplemente tenía algo así como un poder de veto y las cosas no caminaban precisamente porque no se llegaba a un consenso. Y esa situación era en gran parte, por observación de que en la época de IIRSA, y después en el COSIPLAN, había mucha influencia de los bancos, particularmente del BID, en el financiamiento y diseño de muchas propuestas. Se tenía mucho apoyo técnico, asistencia técnica del BID, de la CAF para muchos aspectos del COSIPLAN, de IIRSA obviamente también, pero en el Cosiplan se continuó con esa dinámica que tuvo mucha oposición de Venezuela. Entonces eso fue lo que dificultó en gran parte llegar a algunos aspectos que hubiera permitido avanzar mucho más. Sin embargo, sí, se tuvo avances importantes en el Cosiplan, que fue la consolidación de los ejes de integración y desarrollo que empezaron en IIRSA y continuaron en el Cosiplan. En Cosiplan se diseñó ya una etapa superior que fue un Plan de Acción Estratégico que permitió orientar, encaminar el proceso, evaluar continuamente todos los años. Fue una etapa superior, digamos, en relación a IIRSA en cuanto a planificación y seguimiento de iniciativas, de proyectos, pero también fue una época con problemas, como le comento.

Bárbara C. Neves: [00:10:02] Perú tenía 73 proyectos en la cartera del COSIPLAN, con 20 proyectos concluídos hasta el 2018. ¿Cuáles fueron las expectativas de Perú en hacer parte de IIRSA y COSIPLAN al inicio? Y, ¿cuáles fueron, a lo largo de ese periodo, las principales demandas nacionales que Perú tenía en relación a la cuestión de la infraestructura que buscó suprimir o superar a través de la integración regional?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:10:43] Sí, hubo mucha expectativa en base a la experiencia que se trabajó en IIRSA. En el Cosiplan se tuvo mucha expectativa de continuar ese proceso e incorporar nuevos elementos. Uno de los nuevos elementos fue la logística, que estaba muy en boga y había una tendencia regional y mundial para tratar el tema de los servicios de logística como un complemento a la infraestructura. Y en el caso del Cosiplan, Perú incorporó proyectos de Centros de Atención Logística en diferentes lugares, sobre todo cercanos a los puertos y eso fue, no sé si un error, pero una falta de cálculo, porque el tema de logística, particularmente en Perú, no avanzó conforme se había previsto inicialmente. Los Centros de Atención Logística no caminaron adecuadamente. Yo le digo en el caso Peruano porque en principio no había una entidad que se encargue del tema de la logística. Estuvo disperso el

tema. No era un tema que lo veía en el Ministerio de Transportes, pero tampoco era un tema que lo veía el Ministerio de Industria. Nadie, o sea, se estaba como que en el aire. No había una autoridad que trabajara el tema de la logística. Entonces los proyectos que inicialmente se habían pensado, no avanzaron. Se fueron relegando, no avanzaron, en muchos casos se fueron quedando y no se concretaron. Recién, ya casi a fines del Cosiplan, se definió que el tema de la logística lo vería el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y empujamos el tema, pero ya fue un poco tarde porque ahí se desactivó Unasur y el Cosiplan. Ese es un aspecto. Otro aspecto que no se avanzó conforme se hubiera previsto son las regulaciones diferentes que hay entre los países. De repente hubo mucha expectativa de que se lograra estandarizar, uniformizar las regulaciones entre los países vecinos y entre más países a nivel regional. No es tan fácil llegar a consensos en esos aspectos y requiere mucho más tiempo. Aparte que hay diferentes estructuras regulatorias en los países. Había países más proteccionistas, otros más liberales y fue complicado avanzar en ese proceso. En PROSUR se está tratando de tomar esa propuesta para ver si se puede avanzar, pero se nota que es un aspecto que todavía va a ir caminado un poco más lentamente, como es todo proceso de integración que de repente no camina al ritmo de los deseos. Y ese es un aspecto. Después hay otros aspectos que tienen que ver con los temas ambientales, que también no avanzaron adecuadamente y en muchos aspectos está limitando, digamos, el avance de algunos proyectos. En el caso peruano, por ejemplo, se ha empezado a implementar un proceso mucho más estricto para la aprobación de proyectos, sobre todo proyectos que están ubicados en zonas de selva, donde hay reservas naturales, hay poblaciones en aislamiento, y ese tipo que dificultan el avance de proyectos. En el caso peruano hay que hacer consultas a las poblaciones afectadas y esas consultas demoran mucho tiempo. Entonces esos son algunos aspectos que podríamos precisar como limitantes al proceso en general y particularmente en el Cosiplan.

Bárbara C. Neves: [00:15:39] Al final de 2017, aún participando en la última reunión que hubo del Cosiplan en Argentina. Ya se veía la paralización del proceso y las dificultades que ahí estaban? ¿Cómo estaba el clima en este período? ¿Lo recuerdas? En relación al avance de la infraestructura frente a la paralización y fin de Unasur.

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:16:14] Sí, ya se visualizaba esos problemas, porque, como te repito, los problemas con Venezuela y otros países afines empezaron mucho antes. Nosotros palpamos mucho más fuerte la época que fuimos Presidencia Pro Tempore de Unasur y del Cosiplan, en 2012-2013, donde los problemas fueron bastante fuertes y donde no se

aprobaron, por ejemplo, una cooperación técnica con el BID para desarrollar el tema del anillo de fibra óptica sudamericano, que era un anhelo, una aspiración que no se concretó. Pero en 2016 y 2017 ya se fueron diseñando esos problemas. En el caso del COSIPLAN, en Perú eso fue particularmente notorio a partir de 2015, más o menos en adelante, porque los cambios de autoridades y nosotros los técnicos teníamos cada vez menos apoyo para participar en las actividades del Cosiplan. Entre otros, no nos autorizaron los viajes, o sea, no entendían la importancia del Cosiplan, por lo tanto no le daban importancia a los viajes que teníamos los coordinadores en el COSIPLAN. Y bueno, particularmente a esa reunión de Argentina no viajamos ninguno. En algunos casos participaban personal de las embajadas, pero no conocen toda la problemática y tampoco pueden sentar una posición o sobre un punto. Eso fue una dificultad que nosotros tuvimos en 2015, 2016, y 2017 que prácticamente dejamos de participar, pero no porque nosotros no quisiéramos, sino que no teníamos el apoyo político de las autoridades. Pero sí se veía venir los problemas, porque era palpable los problemas que tenía en general con los países que lideraban el Cosiplan con Venezuela, que incluso no sé si lo tienes anotado por ahí, Venezuela le tocó ser presidencia pro tempore creo que 2016 o 2017, en teoría lo asumió, pero en la práctica no hubo ninguna reunión en Caraca. Poco a poco se fue deteriorando, ya se veía venir esos problemas.

Bárbara C. Neves: [00:19:45] Crees que la situación nacional en Perú haya también implicado en la disminución del interés del país en ese ámbito, principalmente a partir del problema de la corrupción con la operación Lava Jato en Brasil? ¿Crees que estos problemas políticos afectaron los esfuerzos nacionales, principalmente aquellos dirigidos a esta cuestión de la inversión en infraestructura?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:20:24] Indirectamente sí, porque los proyectos seguían, pero los problemas políticos de alguna manera distraen y retrasan los procesos por el cambio de autoridades. Y algo que también influyó en el caso peruano fue el cambio de las reglas de juego del sistema de inversión pública. Hubo un cambio bastante importante en las reglas de juego del tratamiento de los proyectos de inversión en general y particularmente de los proyectos en frontera, que en muchos casos generó el retraso en la aprobación de estudios. En general, esos temas sí influyeron en el proceso de integración.

Bárbara C. Neves: [00:21:35] Yo vi una presentación que has organizado en 2014, en que apuntas que algunas organizaciones de la sociedad civil peruana expresaron inquietudes

acerca de IIRSA en los temas de falta de transparencia, ausencia de mecanismos de participación ciudadana y la cuestión que has hablado de los impactos ambientales. ¿Crees que hasta el fin del Cosiplan hubo un avance en ese sentido o también habían impedimentos nacionales para que estos sectores pudieran aportar más al proceso de integración de infraestructura?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:22:26] No, yo creo que se va incluso hasta ahora, sí se mantiene, porque el interés positivo de las organizaciones va por el lado de querer contactarse más, o tener las infraestructuras en mejores condiciones para impulsar el comercio y el turismo. Pero también hay la otra parte que tiene que ver con las poblaciones que protegen su ecosistema, que ven a la infraestructura como una amenaza por la tala ilegal de árboles, o la invasión de sus terrenos, por el comercio ilegal, incluso por el tema de los cultivos de plantas que generan droga que también se están dando en las zonas de frontera. O sea, hay una situación de conflicto ambiguo, o sea, por un lado está la tendencia a la modernidad, a superar el aislamiento, pero por otro lado está el tema de proteger sus tierras y en muchos casos ellos se ven más por intereses políticos, porque detrás de cada organización indígena siempre hay partidos políticos, hay ONGs y tendencias nacionales e internacionales también por influir en las decisiones que tienen que ver con el medio ambiente, por ejemplo. Pero ese es un tema que persiste hasta ahora, que en cierta forma es una limitante. Y también está sumado a los problemas que para nosotros, particularmente, es un problema crítico, la disponibilidad de tierras para proyectos. Me refiero a la adquisición de terrenos contiguos a las carreteras para emprender proyectos que muchas veces retrasan su ejecución–el hecho de conseguir los terrenos para las mejoras que se quiere de carreteras y de puentes, aeropuertos e incluso para los pasos de frontera. Y ese es un tema crítico también, porque ahí son más grandes los terrenos que se necesitan para un centro de control de frontera. En el caso del paso de frontera de Desaguadero, solamente la adquisición de terrenos demoró como dos años. Y hay otros lugares donde disponer de terrenos es un problema por la titularidad de las tierras, pero también por especulación de los dueños que empiezan a pedir montos exorbitantes por los terrenos.

Bárbara C. Neves: [00:25:51] Has mencionado Prosur, que Perú hace parte. ¿Cómo ve ahora Prosur? Has dicho que el proceso está muy lento. ¿Cuáles son actualmente las demandas y dificultades que se puede ver en ese proceso para dar continuidad a lo que se había alcanzado con IIRSA y después con Cosiplan? ¿Crees que hay espacio ahora en Prosur para las

demandas que tiene Perú en relación al espacio regional, a este soporte para la integración regional?

Vicente Gutiérrez Mendoza: [00:26:40] Bueno, por un lado está la aspiración, el deseo, la búsqueda de un proceso de integración mucho más fuerte en América del Sur, que es una aspiración, en general de todos los pueblos, todos los países y en teoría, de todos los gobiernos. Pero ahí surge un problema, es que también Prosur cayó en un problema político de politizar este proceso. No solamente por los que iniciaron y diseñaron el sistema de Prosur, sino por el otro lado, los que no quieren pertenecer al Prosur, y ese es uno de los problemas que se vivieron en la época del COSIPLAN. El Prosur surgió como una iniciativa de países un poco más liberales, si así se quiere decir, pero ahí no están Venezuela, Bolivia, Uruguay. Pero la correlación de fuerzas en América ha cambiado, ¿no? Aparentemente el Perú va a continuar, pero no sabemos cómo va a ser eso. Perú, inicialmente, cuando recién asumió esta nueva gestión, comenzaron a hablar de reactivar Unasur, pero parece que quedó ahí nomás. En realidad sería cuestión de una evaluación y ver si los países en conjunto pueden llegar a un esquema donde participan todos, lo que no está ocurriendo en el Prosur. Pero no sé el futuro real que pueda tener ahora que está Paraguay en la presidencia pro tempore, si va a convocar y va a lograr reunir el conjunto de países que ahora no están en Prosur, en igualdad de condiciones. El tema es que se está polarizando el tema político en América del Sur que pudiera significar un problema, una dificultad para avanzar en el proceso de integración.

Bárbara C. Neves: [00:29:29] Con todos estos problemas que has mencionado, también tenemos la cuestión económica, la cuestión de las inversiones. ¿Cuáles son las expectativas actuales de Perú en el ámbito de conseguir inversiones para sus necesidades de infraestructura? Tenemos el crecimiento de la presencia de inversiones chinas en la región. Ahora también tenemos proyectos de Estados Unidos y Europa para invertir en América Latina. Y también hay el seguimiento, por ejemplo, del BID, de la CAF, en continuar apoyando algunos proyectos a través del ILAT. ¿Cómo ves a este escenario? ¿Cuáles son las expectativas de Perú en relación a estas inversiones?

Vicente Gutiérrez Mendoza: Bueno, en Perú en los últimos años, yo diría tres años atrás, o sea, antes de la pandemia, ha tenido un buen rendimiento, digamos, que no estamos necesitando tanto los préstamos externos. Hay casos en el Ministerio tiene préstamos con el BID, la CAF, con el Banco Mundial y Banco Alemán. Pero no lo tenemos en la misma

magnitud que teníamos en la década anterior y mucho más atrás. Antes había escasez de recursos públicos, no había recursos públicos suficientes para aportar a los proyectos de integración regional. Pero ya como participación de recursos del exterior, como hablaba de empresas chinas, de norteamericanas, eso se va a dar de acuerdo con la demanda y la oferta que no está alejado del problema de la corrupción. Y esta, particularmente, ha tenido en los últimos meses, en la agenda peruana, el tema de los recursos Chinos que van por un esquema de corrupción, que pudieron haber sido más legales. En general, en los últimos 8-10 años se han flexibilizado las normativas para el ingreso de capitales extranjeros. Y de alguna manera algunos interpretan eso como desventaja para los capitales peruanos. Yo diría que no es una limitante, están abiertas las puertas para los capitales extranjeros. Lo ideal es que estos se den en condiciones lo más transparentes, pero parece que ese no es el caso en muchos aspectos que han estado desde hace mucho atrás, la corrupción por la interoceánica y en otros procesos. Esperamos que las cosas mejoren en el Perú para poder solventar los temas de necesidad y recursos para infraestructura y para otros fines. El problema que veo es el problema de la gestión misma, el uso de los recursos, tanto nacionales como extranjeros, porque en una evaluación que hemos hecho a poco, respecto, por ejemplo, de los recursos que han venido de China, hay una opinión negativa respecto a la gestión de los proyectos de la contraparte China. No hay una buena imagen en el sector de transportes, de repente para otros sectores si. Ahora ¿cómo va a seguir eso? Que sea lo más limpio, lo más transparente y eso ya es un manejo de gestión de proyectos.

APÊNDICE O – ENTREVISTA ONLINE COM JOÃO CARLOS PARKINSON DE CASTRO

João Carlos Parkinson de Castro – Ministro Diplomata da Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas do Ministério das Relações Exteriores. 23 de junho de 2021. Duração 67min53s.

Bárbara C. Neves: [00:00:03:01] Para começar, vou trazer alguns pontos da entrevista que eu fiz com você em 2017, apenas para atualizar, já que muita coisa mudou desde 2017. Quando eu te entrevistei em 2017 o Brasil ainda fazia parte da Unasul e mesmo assim naquela época o senhor me comentou que já se via muitas dificuldades de atuação do Brasil nas iniciativas regionais, principalmente no âmbito de infraestrutura. Tinha o impacto da Lava Jato, tinha o afastamento da agenda presidencial do tema neste âmbito, etc. Então eu gostaria de saber, desde a sua visão, qual seria o quadro atual da participação brasileira nos espaços regionais e no desenvolvimento de infraestrutura.

João Carlos Parkinson de Castro: [00:00:49:05] É importante que fique bem claro que eu vou falar não como funcionário de governo, mas de caráter pessoal. Faço essa ressalva, pois eu serei crítico. Eu acho que, primeiro, nós demos vários passos para trás, no sentido de que a Unasul tinha suas deficiências, eu tinha vários reparos, mas era um mecanismo regional que era acionado quando necessário não só para efeito de intercâmbio de informações, coordenação de posições, mas também em momentos de crise. Então nós ficamos sem um mecanismo de alcance Sul-Americano e que incorporasse todos os países da América do Sul, já que o Mercosul, apesar dos associados, não tem uma cobertura geral e nem a Aliança do Pacífico. Até mesmo a ALADI é um instrumento muito comercial e não é político. Então, em um momento de crise política você poderia muito bem acionar a Unasul e poder atuar de uma maneira mais concreta. O que se fez ante à decisão de extinguir a Unasul foi criar grupos de amigos, praticamente. E são pequenos grupos de articulação duvidosa e como eram grupos exclusivamente regionais eu não via também possibilidade de solucionar crises, porque a crise passou a ter uma dimensão extra regional na medida em que passou a ser profundo o envolvimento de potências de fora da região, particularmente Turquia, China e Rússia. Então você deveria ter tido naquela ocasião um mecanismo flexível de articulação que tivesse incorporado alguns players regionais e mais players de fora da região para poder tentar dar um

encaminhamento, particularmente, à crise da Venezuela. Então com isso, na área de infraestrutura também eu digo que nós perdemos algo que era relevante e singular que era o grande acervo de projetos que tinha sido compilado pelo COSIPLAN com o apoio do BID. Nós tínhamos uma carteira de projetos, 596 projetos muito bem mapeados, atualizados semestralmente. Poderia ser criticada no sentido de que eram muitos projetos, de fato era, mas era um inventário interessante para a região e singular. Desde então esse acervo foi alijado, não foi atualizado e hoje está praticamente abandonado. E é importante você ter essa informação de uma forma ou de outra, embora concorde que 596 projetos sejam muitos, mas é um levantamento interessante. Havia também um foro que permitia que todas as delegações representadas no nível técnico, e não ministerial, pudessem intercambiar informações e impressões sobre temas da agenda de infraestrutura regional. Então se conversava sobre ferrovias, sobre a aviação, sobre hidrovias, sobre rodovias, sobre corredores etc., com todos os países representados. E isso também criava uma articulação, um contato pessoal entre os técnicos que era muito boa, porque você poderia facilmente pegar na época do celular, hoje o WhatsApp, para conversar rapidamente com o técnico da Guiana, com o técnico do Suriname, e resolver uma questão. Então essa rede se enfraqueceu muito com o fim do COSIPLAN e não foi nada bom, digamos, a interferência política no trato de temas técnicos, a ponto de, por exemplo, nós tivemos uma situação que é consequente que ocorreu ontem, ontem houve uma iniciativa dos ministros de infraestrutura, foi particularmente do Ministro de obras públicas e transportes da Argentina de convocar uma reunião virtual dos ministros de infraestrutura da América do Sul. Por que a Argentina tomou a iniciativa? Porque a Argentina não vem fazendo parte, não vem atuando nas reuniões do Prosul, embora seja membro do Prosul, mas por decisão do novo presidente não tem atuado. E ao não atuar eles se sentiram prejudicados, porque de fato eles não estão em um diálogo de infraestrutura regional. O COSIPLAN eles já não fazem mais parte, porque saíram da UNASUL, o COSIPLAN perdeu força e nunca mais foi convocado. E se eles não participam do Prosul, eles estão à margem de tudo. Então eles tentaram criar ontem uma plataforma, um espaço, uma instância de Ministros que se revelou, como eu esperava, um pouco inócua, porque cada ministro teve só direito a falar sete minutos, quer dizer, faz um apanhado muito ligeiro das atividades da sua agenda nacional. Então não há nenhum elemento articulador. Simplesmente foi uma reunião informativa para você tomar conhecimento da agenda de infraestrutura de cada país, mas perdemos com o COSIPLAN e ainda não estamos como o Prosul. Eu não poderia com o Prosul dizer que já recuperamos essa articulação regional de infraestrutura, porque a agenda do Prosul é muito menor, ela é específica, são dois, três, quatro, cinco temas importantes. Tem uma perspectiva, uma visão

estratégica e objetivos pragmáticos, mas não deixa de ser restrito. A agenda do COSIPLAN era muito mais ampla, porque obviamente tinha maior densidade. E tem deficiências, como eu te falei, a Argentina não vem participando, a Guiana e o Suriname tampouco participam, porque têm um problema de idioma e de conexão, já que não tem tradução simultânea e você está no ambiente virtual. Então, para quem fala espanhol, ótimo, mas para quem fala inglês está meio deslocado. Então os dois países estão deslocados e fica uma agenda muito limitada a Brasil, Chile, Peru e Colômbia, de vez em quando o Equador. Agora, é pontual e pragmática, como eu disse, porque estamos no âmbito do Prosul agora discutindo a questão de regulamentação do uso de motorhomes na América do Sul, são aquelas casinhas ambulantes. A regulamentação do uso de motorhomes na América do Sul, a autorização para você alugar um veículo no Brasil e entregá-lo no Chile, você poder alugar um veículo e entregar fora da fronteira, além da fronteira. Hoje não existe essa possibilidade, se você alugar um carro na Localiza, você tem que entregar no Brasil. A ideia é poder entregar no Paraguai, entregar na Argentina. E aí você poderia fazer várias coisas, porque se você fosse uma família europeia, por exemplo, você poderia alugar um carro e conheceria a América do Sul de carro, e depois pegaria uma conexão aérea em Santiago e voltaria pra Europa e então você estaria fomentando um novo fluxo turístico na América do Sul. A questão também da uniformidade das Carteiras Nacionais de Habilitação, para você ter regras uniformes na região e não díspares como são hoje. Então esses são os temas, tem a questão de telecomunicações, os acordos de roaming, fibras óticas. Esses são os temas que nós estamos discutindo. São temas muito mais específicos e pontuais, mas obviamente é uma agenda muito pragmática, visando resultados. A situação hoje está, de fato, eu diria, mais acanhada, com menos articulação, menor abrangência geográfica e também, claro, menos impacto, porque se nem todos os países estão participando regularmente, se perde impacto nas medidas.

Bárbara C. Neves: [00:11:59:01] Em segundo lugar eu queria também saber um pouco mais sobre a rota de integração bioceânica (corredor bioceânico). Em uma das entrevistas que você deu em 2019, o Sr. comentou que essa rota é uma demanda da sociedade civil. Sendo um ator que está à frente dessas discussões e nas negociações da rota, eu gostaria de saber como foi que evoluiu essa demanda para as ações que estão sendo levadas a cabo hoje em dia. Qual foi o processo de criação e de negociação do corredor bioceânico e quais são as expectativas governamentais do Brasil em relação à execução do projeto em si?

João Carlos Parkinson de Castro: [00:13:28:14] Perfeito. Primeiro, é o único projeto que ainda está vivo e que ainda está andando. Todos os outros morreram e não se fala muito deles. Esse é um projeto que está vivo, está se falando e as obras estão avançando. Para o Paraguai é a maior obra de infraestrutura do país, porque representa a pavimentação de mais de 700 quilômetros e a construção de uma rodovia que é estratégica, porque vai ligar o leste do Paraguai ao oeste do Paraguai. Se você pega Carmelo Peralta que está na fronteira com o Brasil, com (os Hondo) na Argentina, e constrói uma estrada, é como se fosse uma Transamazônica para o Paraguai, passando por uma área que era completamente isolada, e que não tinha estrada. E se não tem estrada, você não tem produção, você não tem desenvolvimento. Então é transformador para o Paraguai. Para nós, é transformador em vários ângulos. Inclusive, eu vou fazer amanhã uma palestra que eu vou falar sobre os aspectos comerciais, políticos e sociais, e faço uma análise bem ampla dos benefícios do corredor. Por que esse projeto está em pé hoje? Eu diria que é porque se tem uma governança, tem declarações presidenciais dando sustentabilidade ao projeto, tem curadores nacionais, um grupo de curadores nacionais que se reúne regularmente para dar seguimento aos trabalhos. Você tem vários atores envolvidos. Foi criada uma rede universitária que está ativa. Estamos pretendendo criar, na próxima reunião presencial do corredor, quando a pandemia permitir, um comitê empresarial. Você tem cinco mesas de trabalhos que se reúnem e realizam trabalhos em conjunto. O interessante, e vou fazer alguns comentários sobre os benefícios políticos e sociais, é que eu acho que o projeto é revolucionário no sentido que você vai pegar regiões que estavam de certo modo isoladas, como o norte do Chile, o norte da Argentina, toda a região do Chaco e a parte oeste de Mato Grosso do Sul que é a fronteira com o Paraguai. Se você analisar o desenvolvimento econômico do Mato Grosso do Sul você verá que a cidade que mais cresceu depois de Campo Grande, que é capital, é Três Lagoas, que está a leste. Mas o Oeste ficou muito abandonado. Com o corredor isso está mudando completamente. Investimentos estão sendo realizados em Porto Murtinho. Há vários trabalhos que estão sendo feitos que demonstram o despertar de populismo na região, porque, por exemplo, os argentinos que ingressaram no Brasil por São Borja, Uruguaiana ou por Foz, ou por Dionísio Cerqueira e se limitava em sua grande maioria ao Paraná, às praias do Paraná e de Santa Catarina, mas muitos tinham interesse em se aventurar até a Bahia, até o nordeste e iam de carro, subiam aqui pra cima, mas é uma longa viagem para quem entra pelo sul do país. Com o corredor você já vai entrar diretamente no Mato Grosso do Sul, então você estará muito mais perto da Bahia, das praias do Nordeste e mesmo do norte do Brasil. Então veremos com o corredor muitos argentinos, paraguaios, visitando de carro o Brasil e

conhecendo essa cidade um pouco mais longínqua, para aqueles que entravam pelo Sul. Haverá para o comércio uma redução de dois mil quilômetros, porque se você traz a carga, não por São Borja-Uruguaiana, mas por Porto Murtinho, você diminui dois mil quilômetros. Então a carga que era anteriormente destinada a Campo Grande tinha um longo e penoso, burocrático e caro deslocamento, porque ingressa por São Borja, Uruguaiana ou Foz, e depois ia subindo, normalmente faria uma parada em São Paulo nos depósitos e depois é que ia para Campo Grande, para Cuiabá, para Brasília, e isso é muito caro, é penoso, mas era, até agora, a logística que existia. O que nós estamos oferecendo será agora uma logística muito mais eficiente e mais barata, porque você não vai precisar entrar pelo sul, você vai poder entrar também pelo centro do país e isso vai favorecer tremendamente o Centro-Oeste brasileiro e o norte brasileiro, que passarão a ter mais acesso a produtos argentinos, paraguaios e chilenos. Também permitirá, em função da redução de custos e de tempo, a importação de insumos. Eu vou poder comprar fertilizantes do Canadá e dos Estados Unidos e esses fertilizantes ingressarão pelo Chile e serão transportados em uma distância muito menor para o Centro-Oeste brasileiro, e então eu terei uma alternativa de fertilizantes. A oferta atual de fertilizantes que ingressam no Brasil é basicamente em Paranaguá. Então existe sempre aquela dependência do transporte rodoviário seja de Santos-Paranaguá com o Centro-Oeste brasileiro. Então você tem vantagens comerciais, tem o turismo. Agora, tem outras coisas que vão se transformar que eu acho que é importante, e aí é uma reflexão para você. Não é com relação ao Centro-Oeste e à fronteira com o Paraguai. O que se via era, primeiro, um grande desconhecimento do Paraguai. Era inconcebível que o Mato Grosso do Sul não tenha com o Paraguai uma forte relação comercial, já que são fronteiras, é um país de fronteira do Mato Grosso do Sul. E havia, se você conversa com o empresário sul-mato-grossense, você sente desconhecimento, uma certa insegurança, uma precariedade de informação, dificuldade de tratar temas que não sejam nacionais e uma incapacidade de falar espanhol. Mas então, com o corredor, a interação se fará tão intensa que o que o que vai surgir é, não só uma integração territorial muito mais forte, mas também uma familiaridade com o entorno geográfico, um maior conhecimento da região, um domínio maior do espanhol e um sentimento de pertencimento à América do Sul, porque isso também é muito fraco no Brasil. Eu brinco, só dando um exemplo, ilustrativo, se você pergunta para um alemão se ele é europeu ele diz que é europeu, se perguntar a um japonês se ele é asiático, ele diz que é asiático. Mas se eu perguntar para você se você é sul americano você vai achar estranho a pergunta, porque a sua resposta é "eu sou brasileiro", o outro é argentino, o outro é chileno, mas poucos se sentem sul americanos. Então isso é uma deficiência nossa em função da precariedade das nossas

relações a despeito da integração. Então os corredores vão permitir que a autoridade do Chaco, a autoridade do norte do Chile, a autoridade do Mato Grosso do Sul estejam muito mais propensas a negociar e firmar acordos de cooperação com o Paraguai como já está acontecendo. O Mato Grosso já assinou acordos de cooperação, proximamente nós estaremos assinando um acordo com a província do Chaco. Então o que vai acontecer é que essas autoridades e entidades subnacionais passarão a ter um papel muito mais ativo nas relações internacionais, isto em função do corredor, em função de um despertar para a fronteira, não a fronteira como muro, mas a fronteira como uma ponte para novas oportunidades, seja de investimento, seja de turismo, seja de intercâmbio cultural. Haverá também algo que na pandemia nós não sentimos, e é lamentável, que é uma maior empatia com relação à situação do nosso vizinho. Vemos profunda empatia na Europa e pouquíssima empatia na nossa região com as dificuldades do nosso vizinho. Lamentavelmente, no momento dessa pandemia são extremamente limitadas, reduzidas, as ações de apoio aos países vizinhos, seja em termos de intercâmbio de informações, seja em termos de oferta de vacinas. Os entendimentos têm sido mais no sentido de buscar a negociação de protocolos que facilitem ou satisfaçam o nosso interesse, mas que não desenvolvam o interesse coletivo. Não há essa visão no momento da pandemia, de ajudar o próximo, porque eu tenho que ajudar o próximo rapidamente e superar a pandemia, o vírus, porque senão ele vai poder me infectar e eu serei prejudicado. E esse sentimento de empatia, de você fazer parte de um todo, ainda é muito fraco na nossa região. Com os corredores você começa exatamente a ter isso porque quando você, no seu imaginário vê a Argentina em uma relação muito competitiva, eu ganho, ele perde, ele ganha e eu perco, quando na realidade se deveria ver mais com uma visão cooperativa e colaborativa. Ou seja, eu serei mais forte se o meu vizinho for mais forte. E é isso que é integração. Integração é a disseminação desse sentimento, de que o bloco é forte, e os países são individualmente fracos. O todo é mais sólido que as partes e através da soma das partes eu poderei ser ainda mais forte. Isso se aplica muito bem, por exemplo, em uma integração produtiva. São raros os casos de integração produtiva com o Mercosul, o melhor exemplo é o setor automobilístico, mas são ainda incipientes as iniciativas de integração produtiva que procuram agregar valor a partir da exploração das vantagens comparativas das partes. Por exemplo, se eu sou um bom produtor de frutas e eu posso mandar a fruta para o Chile, o Chile vai fazer um suco e vai comercializar um suco a partir da minha fruta. Essas iniciativas de integração produtiva, de soma de vantagens comparativas ainda são muito débeis da região em função exatamente de que não há essa integração, não há esse sentir do todo, um reconhecimento de que eu serei mais forte mediante a soma das partes e não individualmente. Então você tem muita coisa que está

acontecendo em termos de comércio, em termos de relação política, em termos de relação social, em termos de cultura. É inaceitável para um país e para um estado como o Mato Grosso do Sul que tem fronteira com a Bolívia e com o Paraguai, que pouquíssimos falem espanhol e tenham uma enorme dificuldade de entender o vizinho. Não é aceitável isso. Quando eu vivia na Europa, há muitos anos, você ia numa escola secundária, meu filho estava nessa escola secundária e tinha um colega que era alemão, outro que era polonês, outro que era inglês. Então havia essa mixagem e essa interação e com isso você tinha um misto de culturas que consolida a integração, você realmente passa a se sentir europeu, como eu te falei. A diferença entre o alemão e o francês, que foi muito forte no passado, perde força e sentido num mundo muito mais integrado e regionalizado. Então falta, para nós, exatamente isso. Na área de auditoria, por exemplo, eu propus a criação de cursos de verão para a capacitação de agentes turísticos, ou cursos de verão para intercâmbio entre universitários brasileiros, universitários argentinos e chilenos sobre temáticas diversas, oferecimento por parte das empresas brasileiras, que eles chamam de 'becas', as bolsas. E eu dizia, olha, se você abre um espaço para um argentino aqui você está não só capacitando o seu entorno, os outros empregados da sua empresa, mas você está também ampliando territorialmente a sua rede de contatos, porque com ele virá o conhecimento dele, a rede de amigos, de informação, e que vai passar isso no dia a dia do trabalho para os seus pares e seus companheiros de trabalho. E aí o brasileiro que estava ali com ele no dia a dia estará, sem sentir, se enriquecendo porque ele vai começar a descobrir que na Argentina se produz feijão e por que eu tenho que comprar feijão da china se tem feijão na Argentina? Eles tem um excedente diário, por que eu vou importar alho da China se eu tenho alho aqui da Argentina. A, poxa, o doce de leite argentino é fantástico, é muito melhor do que o nosso, vamos consumir mais doce de leite argentino. Então há a troca de informações, experiências, de conhecimento. E também chamei a atenção para o que você talvez já esteja sentindo, e isso se aprofundou com a pandemia, que é a sua rede. Você deve ter notado isso. A rede de contatos sua deve ter se ampliado muito no último ano. Eu tenho no meu WhatsApp várias redes, chats específicos, vários sobre o corredor, vários outros temas, e nessas redes não são só brasileiros, estão os estrangeiros também né. Então isso é interessante. A rede de contatos também está internacionalizando, é algo que tem seu impacto. Eu faço parte e vários empresários também integram redes ao longo do corredor. Então você tem uns que são a favor da hidrovia, tem aqueles que são a favor do corredor, você tem o pessoal do Chile, dos portos e a gente fica trocando informações. Então hoje eu tenho muito mais acesso à informação através das redes sociais do que eu tinha anteriormente e essa informação não é só brasileira. Não são só brasileiros que me consultam, são também

argentinos, chilenos, paraguaios e é um alimentando o outro. Isso é um fato novo, Bárbara. Não era assim há três anos atrás quando nós conversamos. E isso vai se intensificar ainda mais, porque, de fato, é irreversível essa tendência. Então são várias as transformações que estão em curso e são muito interessantes. Outra coisa também no caso da infraestrutura, que eu chamo a atenção, é que todas as economias estão passando por uma crise fiscal enorme, e aí você pega o exemplo da ponte de Carmelo Peralta-Porto Murtinho. Primeiro, é um projeto binacional. Essa é uma das poucas pontes brasileiras que são binacionais. O Brasil, no passado sempre construiu as suas pontes e colocava no seu orçamento, ou seja, pagávamos a ponte e a construíamos. Agora nós temos uma ponte que vai ter uma licitação só para empresas paraguaias e brasileiras, que também é inusitado e os recursos vêm do Fundo de Itaipu, que também é inovador. Bom, eu estou sem dinheiro, não tem dinheiro no meu orçamento, mas eu tenho um dinheirinho ali no fundo de Itaipu, então vamos usar. Eu uso uma parte você usa a outra, meio a meio, a gente racha, você paga 50, eu pago 50 e usamos esses recursos. 85 milhões de dólares vão ser usados dessa forma. Então é uma forma criativa e inovadora, não tem precedente, pela primeira vez o fundo de Itaipu é usado para a construção de pontes e com recursos de parte a parte, ou seja, do Brasil e do Paraguai. Então o corredor também permitiu isso, iniciativas binacionais vem sendo desenvolvidas e soluções criativas para levar adiante obras, mesmo diante de uma crise fiscal. Outro exemplo de parcerias também é que na pavimentação do Chaco, o trabalho de construção da rodovia é feito uma parceria entre uma empresa brasileira e uma empresa paraguaia, que é a Queiroz Galvão e Ochoa. Então há também parcerias sendo formadas e com a parceria você tem, obviamente, capacitação da parte paraguaia. Se eu vou fazer um trabalho com você eu vou aprender com você e você vai aprender comigo. Então essas parcerias também são importantes e é algo novo também, porque normalmente no passado o que se via era o BNDES financiando e a empresa brasileira ia lá e construía. Foi assim, com todas as mazelas, mas isso é uma outra questão. Agora não, você tem parcerias sendo feitas com empresas locais e os recursos não vieram do BNDES, os recursos foram emissões de títulos do Tesouro paraguaio no mercado financeiro internacional. Eles foram ao mercado financeiro e captaram recursos e não foram poucos, são 700 milhões de dólares. Então há algumas inovações que estão surgindo na região que eu vejo como boas sementes para iniciativas futuras.

Bárbara C. Neves: [00:37:57:07] Para aproveitar suas falas com uma pergunta que eu já tinha preparado, que é sobre a questão do impacto da grande política brasileira no âmbito

prático. Você falando do seu trabalho, é possível ver que tem muita coisa andando. Só que do outro lado, no nível da alta política a gente tem várias críticas.

João Carlos Parkinson de Castro: [00:38:37:11] Certo, eu já entendi, e eu vou te dar um exemplo, porque essa é uma crítica recorrente. Primeiro um comentário teórico geral. Quando o governo brasileiro fazia uma obra, e ainda faz as obras muitas vezes dessa forma, você manda um engenheiro que constrói a obra, constrói a ponte, pavimenta uma rodovia, o que acontece? O engenheiro tem uma visão técnica, mas não tem uma concepção social e territorial da obra, no sentido de como essa obra vai beneficiar as comunidades locais, como essa obra vai integrar ou promover o desenvolvimento dos territórios. Ele não foi preparado para isso, ele foi preparado para construir a ponte. Então cabe ao agente público, com uma visão um pouco mais ampla, vir e propor soluções para essas essas brechas que existem nas obras de engenharia. Brechas sociais e territoriais e eu vou te dar os exemplos concretos do que eu estou falando. No âmbito do corredor nós estamos tentando promover agora com o apoio do Ministério do Turismo a construção de pontos de parada. Se você está numa rota, você tem que ter um ponto de parada, vai ter um momento que você vai ter que parar para almoçar, para descansar, para dormir, para ir para o banheiro, para comprar um café, uma coisa assim. Bom, então nós estamos desenvolvendo um modelo para um ponto de parada. Nesse ponto de parada você teria não só a oferta de combustível, mas também você abriria espaço para a venda de artesanato local, de produtos locais. Você ofereceria um espaço para a contratação de mão de obra local, e a mão de obra local poderia oferecer pratos da gastronomia local, poderia explorar a comercialização de vinho, de frutas locais. Com isso você abriria um espaço para que o corredor possa beneficiar a comunidade local, porque a comunidade local se sentia e se sente, muitas vezes, alijada, porque ela só via o caminhão parando para abastecer e seguindo. Foi feita a obra, ótimo, então o comércio está crescendo, mas e o que ganhei com isso? Não ganhei nada. Então a ideia com essas iniciativas é levar o progresso, o benefício do corredor ao indivíduo, à comunidade.

Bárbara C. Neves: [00:42:08:02] Além dessa questão específica local, eu estava pensando mais no sentido da diferença, talvez uma fragmentação da atuação da política externa nacional brasileira. A gente tem os atores como o senhor, por exemplo, que estão mais no campo, e a gente tem, por exemplo, o ex-ministro das Relações Exteriores. De um lado a gente tem alguém que por um tempo afastou o Brasil dos parceiros regionais e tensionou relações, e ao

mesmo tempo tem vocês que estão trabalhando para manter essa relação. Até que ponto o que o ex-ministro fez, falou, acabam impactando vocês nessas ações mais específicas?

João Carlos Parkinson de Castro: [00:43:21:02] Isso é um fato. Primeiro você tem obviamente ciclos políticos. Com a alternância de governos e partidos, você pode ter também alternância de visão de mundo. E, obviamente, um presidente pode ter uma visão de mundo diferente do outro, é natural e faz parte do processo democrático. Isso pode representar um maior engajamento regional ou um menor engajamento regional. Nós vimos no caso, por exemplo, do presidente Trump um maior isolamento internacional dos Estados Unidos. Estamos vendo também, no governo Bolsonaro, um maior isolamento regional. Obviamente que isso tem consequências. No caso do Trump foi, por exemplo, um debilitamento e enfraquecimento da Aliança Atlântica, um questionamento da participação norte-americana na Otan e isso obviamente impacta o processo de integração europeu, a relação Europa-Rússia, o equilíbrio geoestratégico no Oriente Médio. Então há consequências diretas e imediatas se você tem um governo mais ou menos engajado internacionalmente. No caso brasileiro também, obviamente vemos uma maior dificuldade no diálogo com a Argentina. Vemos uma perda de liderança regional no Brasil, vemos uma incapacidade do governo brasileiro de atuar proativamente para uma possível solução para a crise venezuelana. Deixamos espaço para potências extrarregionais ocuparem espaço que seriam naturalmente brasileiros. Então há consequências de tudo isso em função da divisão de mundo. Isso é o que se poderia chamar de macro política externa. Por outro lado uma micro política externa, que é o campo que eu atuo, nesse campo eu, tentando dar seguimento e não deixar morrer o projeto de infraestrutura, estou promovendo exatamente o contrário, que é mais integração com os países da região, uma proximidade maior das unidades subnacionais com os países vizinhos através de acordos convênios, o estudo de novas rotas de comércio, a abertura de espaços de cooperação e colaboração. Tudo isso se dá em um meio mais restrito, que é o da Infraestrutura, e em um projeto ainda mais específico que é o corredor. Eu também trabalho nos corredores ferroviários, mas eles estão ainda parados, têm algumas iniciativas em curso, mas são menores e menos intensas, menos profundas. Então existe essa inconsistência, essas incompatibilidades. Isso é importante porque gera atritos. Não tenha a menor dúvida de que quando você tem um discurso que pode ser interpretado de maneira diferente, você tem que ter cuidado porque há tensões políticas. Agora acontece que pode ser que esse discurso nacional do ministro não atenda os interesses específicos territoriais de alguns estados da federação. Por que? O Mato Grosso do Sul é um ferrenho defensor do corredor. Por que é um

ferrenho defensor do corredor? Porque hoje está condenado a mandar suas cargas para Santos-Paranaguá e os empresários reclamam porque tem que mandar de caminhão 1100, 1200 km a sua carga, ou seja, não vai crescer nunca nessas condições. Com o avante agora, você está numa crise hídrica e a própria hidrovia também está sendo prejudicada. E então, por exemplo, eu te dou um caso concreto que eu estava tratando com a Vale do Rio Doce, porque eles têm que cumprir contratos, tem que escoar a sua produção de minério, mas se a hidrovia não está permitindo, porque não tem água, como é que eu vou mandar a minha carga para o mercado nacional, para a Argentina? Porque antes se usava a hidrovia. Eu comecei a promover agora a integração ferroviária entre Brasil, Bolívia, Argentina e Chile para tentar explorar a possibilidade de escoamento da produção de minério da Vale para o Pacífico e para a Argentina. No momento eles estão colocando um milhão e meio de toneladas em caminhões e mandando para Vitória e Rio de Janeiro, estragando as estradas brasileiras. Então isso não é considerado satisfatório para ninguém, não é para o estado do Mato Grosso do Sul, não é para a empresa Vale, não é para a Secretaria de Desenvolvimento de Corumbá e então eles estão completamente de acordo comigo, me apoiam porque é a solução e esse diálogo ou esse discurso maior do nosso posicionamento de política externa pode ser que não seja favorável e certamente não é, mas eu tenho que solucionar os problemas. Eu não posso ficar nessa situação. Então ainda há atritos e isso tem um impacto. O que nós veremos no futuro, e é interessantíssimo, é o crescimento da diplomacia estadual e um menor espaço para a diplomacia federal. Você já viu alguns sinais, por exemplo, nesse sentido. Eu te dou dois exemplos: o governo de São Paulo abriu um escritório na China. Quem tratou da importação da Coronavac para o Brasil foi o estado de São Paulo através de seu escritório na China. Não houve interferência do governo federal, nenhuma, ao contrário até eu diria, não ajudou, só prejudicou com alguns discursos agressivos com relação à China. Então o que é isso? Isso é abertura para o espaço da diplomacia estadual. Quando Campo Grande ou o Mato Grosso do Sul deseja negociar um acordo com a província do Chaco, está ocupando espaço, espaço que era natural da política externa e do ente federativo. Agora o que você verá com mais frequência são os entes subnacionais ocupando esse espaço e interagindo com o mundo externo. Então essa é uma consequência dessas inconsistências que você apontou, porque elas podem servir algumas, mas certamente não atendem a maioria.

Bárbara C. Neves: [00:56:10:19] E a última pergunta é sobre a China. Em 2017 o senhor já mencionava essa presença chinesa ocupando o espaço que, por exemplo, antes o Brasil ocupava com o BNDES nos investimentos em infraestrutura. Na reunião do lançamento do

corredor bioceânico do IPEA o senhor mencionou uma potencial concorrência com a China nesse âmbito. Eu queria saber um pouco dessa questão, como seria isso, como isso é visto e quais são os potenciais impactos para a própria integração regional receber esses investimentos chineses, uma vez que eles não necessariamente são direcionados para a integração regional?

João Carlos Parkinson de Castro: [00:56:58:14] Primeiro, eu tenho a dizer que eu não sou contra o investimento estrangeiro, não sou contra a China. Mas eu vejo algo que me preocupa, porque o chinês ele tem uma visão estratégica de longo prazo e eu não posso dizer que o governo brasileiro tem uma visão estratégica de longo prazo. Então é a primeira diferença. Quando nós usávamos o BNDES para financiamento de determinadas obras o interesse era mais empresarial, não havia também um interesse estratégico, no sentido de que eu vou favorecer, por exemplo, o desenvolvimento do setor energético 'Vaca Muerta' na Argentina, porque eu vou precisar futuramente explorar essas reservas de gás e petróleo de xisto para alimentar a matriz energética brasileira. Essa visão não existia, o que existia era que a empresa identificava um bom negócio, lucrativo e assim financiava. Os chineses eles já têm uma outra visão, ou seja, eu preciso controlar as minhas fontes de abastecimento alimentar, porque a população chinesa é de um bilhão e 100 milhões de chineses e eu tenho que assegurar fornecimento de matéria prima, de recursos naturais para alimentar essa população. Então vemos aí que o governo chinês então apóia sim a construção de ferrovias, rodovias, portos, mas sempre com viés de exportador de matéria prima e de commodities para atender às suas necessidades estratégicas. Nunca se pensou em como esses investimentos vão impactar a comunidade local, se vão promover ou não vão promover uma integração territorial. Se vai haver ou não agregação de valor. Essa nunca foi a preocupação chinesa. A preocupação chinesa é exclusiva na obtenção do produto. Isso, por exemplo, fica muito claro no caso da soja. Eu vou exportar então o grão de soja, porque? O processamento desse grão de soja se fará na China, então o Brasil não exporta farelo para a China, exporta o grão, porque o grão é processado na China. Então a agregação de valor se faz na China e não no Brasil. Isso significa que eu deixei de construir uma planta processadora que transformaria o grão de soja em farelo e daria mais emprego, agregação de valor à minha matéria prima, para transferir isso para o chinês. E isso acontece em muitas e muitas ocasiões e aí, às vezes até nem mesmo com a China. Há um exemplo que eu gosto de usar muito que é, você toma café todo dia, né? Aí você tem aquela maquininha para fazer café. Bom, eu tenho a da Nespresso, a cápsula de Nespresso. A Nespresso é uma empresa italiana, a cápsula é feita com café brasileiro, só que a

gente importa a cápsula. Então o café que eu estou consumindo, que é um café brasileiro, foi para a Itália, foi beneficiado e está voltando através da Nespresso, e eu estou consumindo o que eu poderia estar gerando aqui. A Três Corações é uma iniciativa brasileira de tentar recuperar esse mercado que nós simplesmente entregamos para os europeus. Quando você compra o chocolate da Lindt, que é muito gostoso, obviamente, foi feito com o cacau da Bahia, só que nós não fazemos o Lindt, nós só exportamos o cacau. O mesmo acontece com a China e essa é a crítica que eu faço um pouco à China. A China, quando promove um investimento, quando oferece um empréstimo, ela está visando seus interesses e objetivos estratégicos de longo prazo. O governo brasileiro deveria oferecer crédito com o mesmo propósito, mas o fez no passado simplesmente para atender a pedidos da empresa e não para responder a objetivos estratégicos de longo prazo. Você, obviamente, para ter um objetivo estratégico no caso, tem que ter uma visão de mundo, você tem que ter objetivos permanentes, e você tem que ter uma estratégia. A alternância de governo no Brasil e a predominância dos aspectos, digamos, não permanentes, faz com que a gente não tenha essa visão de mundo, essa estratégia, objetivos de longo prazo e um uso dos nossos recursos de maneira mais inteligente. E, infelizmente, os chineses têm essa visão. Eles sabem muito bem o que pretendem. Então eu tenho muito receio quando, por exemplo, se discute o aumento da venda de terras para empresas estrangeiras, quando eu vejo o crescimento do capital chinês no desenvolvimento do setor energético, no domínio da transmissão de energia. Imagina se a China permitiria a uma empresa americana controlar a distribuição da sua energia na China? Jamais faria isso. De novo, é importante que eu faça esses comentários. Não é que eu seja contra o capital Chinês, mas eu tenho uma visão um pouco mais crítica no sentido de que tem que se ter objetivos e instrumentos que viabilizem seus objetivos estratégicos. O capital chinês é bem recebido, ele é útil, ele é necessário, mas ele deve ser canalizado com inteligência para alguns setores, e particularmente para a agregação de valor. Quer dizer, o aumento da dependência - e isso é uma tendência que a gente até agora confirma - o aumento da dependência do setor externo brasileiro ao mercado chinês a um grupo muito reduzido de produtos, traz um impacto na desindustrialização da economia brasileira. É algo que me preocupa no longo prazo, porque poderíamos vir a ser uma grande fazenda exportando unicamente commodities, sem nenhuma agregação de valor e com bolsões de riqueza, porque, obviamente, exportações de commodities não geram riqueza se não houver uma transformação local. Então, exportar minério e exportar petróleo e você vê a situação do petróleo, você exporta petróleo mas o preço da gasolina no Brasil é alto e só continua crescendo. Não deveria ser assim, se o Brasil

é exportador de petróleo, o preço da gasolina deveria ser mais barato que o é. Então temos que usar os nossos recursos e o nosso capital de maneira mais inteligente.

Bárbara C. Neves: [01:05:49:11] Esse é o meu pensamento também, inclusive eu acho que a crítica aqui não é nem a China. O capital é bem vindo, o problema é a política brasileira que não sabe usá-lo de maneira correta.

João Carlos Parkinson de Castro: [01:05:59:10] Exatamente. Eu não sou contra, é que pode parecer que eu seja contra o capital estrangeiro, mas não, é o contrário. Minha concepção é mais liberal, não sou conservador, não sou estatizador, mas acredito que a melhor maneira de você ter um bom produto, um bom serviço é abrindo espaço para concorrer. Agora, também vejo que os países têm que ter uma visão estratégica. Os americanos têm, os chineses têm. O Brasil deveria ter. E isso tem implicações até com o que nós estávamos falando da integração regional, porque não é tão estratégica. Um objetivo permanente seria a integração e o fortalecimento da região, do bloco, porque obviamente o Brasil é fraco ante as grandes regiões que estão se formando, seja a consolidação da experiência europeia de integração, ou seja mesmo a criação de um espaço em torno da China no sudeste asiático. O próprio fortalecimento das relações dos Estados Unidos com México e Canadá. E a América Latina e particularmente a América do Sul estão muito dispersas, muito desintegradas e muito pouco realmente coesas. São essas visões que me preocupam e que infelizmente estamos vendo sinais muito fortes.

APÊNDICE P – ENTREVISTA ONLINE COM MAURO MARCONDES RODRIGUES

Mauro Marcondes Rodrigues – Coordenador da Iirsa pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) entre 2003 e 2010. 16 de junho de 2021. Duração 100min05s.

Mauro Marcondes Rodrigues: [00:00:03:07] Eu gosto muito que a Academia se interesse, obviamente, pelos temas da realidade, e especialmente esse tema que eu acho que é muito importante e que ao longo do tempo a política e as mudanças de governo nos vários países sul-americanos complicaram a guerra. Mas eu posso contar tudo, eu não tenho pressa.

Bárbara C. Neves: [00:03:36:03] A principal questão, para começar, é sobre a dinâmica de trabalho do Comitê Coordenador Técnico (CCT) entre as instituições participantes. Eu sei que você coordenava a IIRSA pelo BID, e o BID era parte do CCT. Então talvez você pudesse me falar um pouco sobre, primeiro, seu trabalho como coordenador da IIRSA. Como é que era esse trabalho pelo BID e como era a relação desse conselho com os países sul americanos e se existia alguma autonomia do Conselho desses bancos regionais em relação à dinâmica regional.

Mauro Marcondes Rodrigues: [00:04:38:08] Primeiro, essa ideia da IIRSA surgiu e o BID teve um papel muito importante no início da geração da iniciativa. A conversa começa assim, na verdade, o governo brasileiro de Fernando Henrique, eu fui secretário de Planejamento do primeiro mandato do Fernando Henrique, eu era subordinado ao Serra e fiz o plano plurianual e nesse plano plurianual de 96-99, que é uma obrigação após a Constituição de 88 e os governos têm que mandar o plano para o Congresso aprovar no primeiro ano do mandato. E o plano vale do segundo ano do mandato até o primeiro ano do sucessor do outro mandato ou do sucessor depois de haver reeleição. Nesse PPA a gente introduziu pela primeira vez o conceito de eixos de integração, o que muita gente na academia, por exemplo, o professor Campolino, não sei se você já ouviu falar, que é um especialista na área de integração, ele era muito contrário a isso. E esse negócio dos eixos, quem na verdade levou para a gente no planejamento a ideia, e conversou, e eu tive o prazer de conversar muito com o Dr. Eliezer Batista. O Eliezer Batista tinha sido presidente da Vale e tinha muito presente essa questão da logística porque, na realidade, você conseguir botar minério de ferro, que tem um valor agregado baixíssimo, no Japão, concorrendo com a Austrália, por exemplo, que está do lado, realmente é uma façanha logística fantástica. Você ter o sistema de estradas de ferro e os

portos para receber navios para máquinas e depois navios maiores ainda. E o Dr. Eliezer pensava nos eixos e na realidade a gente tem que pensar em eixos de integração. Também existiam sempre mitos nessa coisa da integração. Tem o famoso mito da integração bioceânica. Eu aprendi com especialistas, porque eu não sou especialista em logística. Eu na realidade trabalhei com planejamento e tal. Então eu sou mais um coordenador de cabeças pensantes e que buscou tentar chegar a um denominador comum, a consensos. O meu sucessor no planejamento, que é um cara que deveria conversar eventualmente, José Paulo Silveira, foi secretário de Planejamento e ele teve no nascedouro da IIRSA. Por que? Porque ele era o secretário de Planejamento e ele tinha feito o PPA 96-99, e na ocasião, quando terminou, ele verificou o seguinte: o Brasil tinha planejado estradas, linhas de transmissão, gasodutos, uma série de coisas que estava no Plano Plurianual, tinha repensado essa questão do eixo, dado um pouco mais de elementos. Na ocasião que a gente encontrou o eixo, sabe aquela - você é muito nova, não sei se já ouviu falar no Glauber Rocha, que é um cineasta famoso baiano que morreu há alguns anos. Ele falava assim: "uma ideia na cabeça e uma câmera na mão"-. Então aqui no PPA de 96-99, e depois 2000-2003, o eixo foi aprimorado pelo José Paulo Silveira e pela equipe com um contrato importantíssimo que foi, o BNDES financiou e apoiou o planejamento. Eu não sei se você já viu o estudo que foi feito nos eixos de integração pela Booz Allen. Esse é um estudo que foi importante para o processo de planejamento. Eu estou falando isso e eu estou chegando um pouco para trás para você entender o contexto que surge a IIRSA e eu acabei não te respondendo imediatamente a pergunta, porque eu acho que você precisa contextualizar essa questão do CCT, do BID.

Bárbara C. Neves: [00:11:11:16] Claro, esses detalhes fazem toda a diferença.

Mauro Marcondes Rodrigues: [00:11:15:15] Então o que aconteceu, o Zé Paulo Silveira chegou no final do PPA 2000-2003 na seguinte situação, "Puxa vida, a gente tem o planejamento até as fronteiras do Brasil, mas a gente não sabe o que acontece da fronteira do Brasil para o outro lado. Essa estrada que a gente está planejando vai conectar com o quê? O que vai ajudar a integração do Brasil com o Peru, ou com a Argentina, ou com o Paraguai? Aí o que aconteceu? O Silveira pediu ao Itamaraty para conseguir informações sobre que infraestruturas existiam nos países vizinhos, para que se pudesse mapear a infraestrutura. Com a Argentina era fundamental, porque também a Argentina, na verdade e por incrível que pareça, tem muitos anos de disputa entre o Brasil e a Argentina, até do ponto de vista militar. Então o Silveira fez o seguinte, "Itamaraty, consegue essa informação". E o que aconteceu? Aí

começou a demorar muito. Por quê? Porque obviamente a diplomacia tem milhões de vantagens, mas a velocidade não é uma delas. Ou seja, havia uma dificuldade, o Itamaraty mandava um telegrama para o embaixador do Brasil em Lima, aí o embaixador brasileiro falava com a 'Cancillería' do Peru, aí o "Itamaraty" no Peru mandava um memorando para o Ministério do Transporte, aí voltava, ... Então o Silveira começou a ter a ideia, e eu estou te contando assim como uma anedota, uma anedota no sentido do espanhol, um conto, porque o detalhe ele vai poder te dizer com mais propriedade, eu não estava nessa ocasião quando foi criada a IIRSA, eu estava no governo, mas como presidente de uma agência aqui no Rio chamada Finep que é uma financiadora de Ciência Tecnologia e Inovação, e aí eu não estava no circuito, então não sei bem a história, isso o Silveira que é companheiro e tal que me contou, mas sem detalhes. Muito bem, o que aconteceu? O presidente Fernando Henrique tinha uma ideia de fazer uma coisa mais forte na América do Sul, até para trazer a Venezuela, e isso eu estou falando de 2000. Teve uma reunião e eu até fui convidado para participar de um jantar no Itamaraty na ocasião, porque foi com 12, o Fernando Henrique mais os 11 presidentes da América do Sul, e pela primeira vez também soma-se a uma concertação da América do Sul, Guiana e Suriname. Só ficou de fora o território da Guiana Francesa que é um território francês, é como se fosse um Estado, ou uma província e ele não entrou na IIRSA. E aí tinha na agenda dos presidentes vários temas: democracia, desarmamento, etc, e a IIRSA, a integração da infraestrutura Regional Sul-Americana. Só que, na realidade, até chegar nisso você teve um trabalho que foi o BID e o Iglésias, presidente do BID, o Fernando Henrique era muito próximo ao Iglésias, e o Iglésias era um cara de visão, um estadista, e obviamente sempre pensou em integração e tal e adorou a ideia e botou a equipe do INTAL, que é um instituto ligado e financiado ao BID e também pela Argentina. A Argentina sempre coloca um dinheiro mais pesado, tanto é que sempre o diretor do INTAL é um argentino e a sede do INTAL é em Buenos Aires. E também não sei se você já conversou com alguém lá do INTAL, e eu também posso te passar os nomes. Quem viveu isso desde o início era uma moça chamada Alejandra Radl. Então o INTAL, mais a equipe de infraestrutura do BID, naquela ocasião em 2000 o BID era dividido em três departamentos operativos: o departamento ligado ao Caribe e à América Central; o departamento ligado a Brasil e Cone Sul: Brasil, Paraguai, Bolívia, etc; depois tinha o departamento dos países andinos. Aqui no cone Sul o INTAL coordenou e o pessoal de infraestrutura do BID que trabalhava na área andina e o pessoal de infraestrutura que trabalhava no Brasil e Cone Sul, eles somaram-se à equipe do INTAL, contrataram um consultor que tinha trabalhado no estudo da Booz Allen, se não me engano, que se chama José Barbero, um argentino que tinha sido do Banco Mundial, e o cara produziu

o primeiro esboço do que seria a IIRSA, apoiando o governo brasileiro e apoiando a equipe de planejamento e se transportou a ideia de eixos de integração para a América do Sul. Então surgiram vários eixos, depois tinham eixos marítimos, entre outras coisas que mudaram ao longo do tempo e evoluíram para outra coisa. Aí, na agenda dos países desta reunião surge então o ok dos presidentes para implantar a IIRSA. E surgiu nessa ocasião a ideia de chamar os bancos, além do BID chamaram a CAF que operava só na área andina e que depois até expandiu para outros países e chamaram um fundo pequenininho que é o FONPLATA que fica na Bolívia em Santa Cruz de la Sierra, para fazer parte de um comitê de assessoria aos países para funcionar, e mais, os bancos botavam grana para contratar os estudos, fazer todo esse trabalho, então no surgimento do CCT incorporando a CAF e o FONPLATA surge essa institucionalidade de apoio aos países. Isso teve uma primeira reunião, e eu acho que foi em Montevidéu, e cada país designava um ministro e era variado: podia ser o ministro de infraestrutura, transporte. Normalmente era ou de infraestrutura, de transporte, ou planejamento. Nunca foi ministro da Energia, em geral, que eu me lembre nunca teve ministro de Energia. A IIRSA nasce com o conceito de não pensar o setorial, pensar multissetorialmente, ou seja, pensar parte de telecomunicações, de energia e de transporte. O CCT ajuda a reunir material para apresentar aos países nessa reunião de Montevidéu. No primeiro momento, obviamente, não existia a figura do coordenador nacional, ou seja, de um técnico ou de um técnico executivo abaixo do ministro que ajudasse na coordenação. Cada vez ia uma pessoa, um assessor do ministro ou chefe do departamento, mas ao longo do tempo foi se configurando essa figura de conexão dos países, abaixo dos ministros que faziam esse trabalho de coordenação entre eles. Mas antes disso o CCT teve um papel proeminente, e o CCT, na realidade, tinha dinheiro, contratava os estudos e fazia as apresentações nas reuniões dos ministros e isso começou a incomodar, claro, por causa da necessidade de você sentir que a IIRSA era dos países. Então os países começaram a achar que a IIRSA era mais dos bancos e isso criou um clima, e a partir de um determinado momento essa figura do coordenador passou a se consolidar, e eles é que faziam as apresentações. Cada ano era presidente um país, e o país que você designava, apresentava, etc. Só que sempre por trás e a IIRSA teve, e eu acho que foi um desenho magnífico, no sentido de você ter nos bancos um CCT que mantinha a estabilidade do processo. Isso foi muito importante, porque você tinha dinheiro, você tinha capacidade técnica, e você estava sempre, independente da rotação nos países, rotação de governos, etc., você sempre tinha o conhecimento e a história do conhecimento nesse núcleo, embora a proeminência cada vez mais era dos países. No CCT a gente definia com a presidência, o CCT sempre tinha reuniões com a presidência da IIRSA do

momento, ou seja, como coordenador nacional e tal para definir o plano de trabalho, definir uma série de coisas para apresentar para reuniões que iam gerar o plano de trabalho do ano seguinte. Então eu acho que o CCT teve um papel importante. Agora volta à figura do coordenador do BID e depois eu vou falar um pouco da relação entre os bancos. Então, não existia um coordenador da IIRSA. Tem um outro dado que é importante, no início do CCT a ideia era que cada seis meses, mais ou menos, eu não me lembro se eram seis meses ou um ano, a coordenação do CCT passaria para outra instituição, ia ser do BID, depois da CAF, e FONPLATA, e a própria secretaria ia rodar. Só que na prática, o INTAL em Buenos Aires, e o diretor do INTAL que participava ativamente, desde o início, que é um cara que você podia também conversar, o Juan José Taccone, que foi diretor no início e depois teve um outro que substituiu o Taccone que foi o Ricardo Carciofi. Ou seja, a vida é assim: se você ocupa um espaço e funciona a tendência de você modificar é muito pequena, porque está funcionando. Então o INTAL se consolidou como secretaria do CCT e o próprio diretor do INTAL coordenava as três instituições, e embora fosse do BID ele tinha o papel de moderador entre o Mauro, o Rolando Terraza da CAF e o Daniel Vaca Viegas do Fonplata, e que nem sempre as relações eram de beijo e abraço, porque tinham interesses diferentes. E aí, principalmente, os pontos de atrito eram mais entre o BID e a CAF, porque tinha uma estratégia. A IIRSA para a CAF foi muito importante porque para ela foi a estratégia que eles tinham para crescer como bancos regionais. O BID já trabalhava com o tema regional, era muito maior, já tinha muito mais grana, e a CAF precisava da IIRSA para isso e tinha pensamentos diferentes na atuação. O FONPLATA era o algodão entre os cristais, então o FONPLATA ajudava na defesa de algumas posições e isso foi muito interessante. Então, você já entendeu como funcionava o CCT, a questão da relação dos bancos, e o passo anterior é que não existia a figura de um coordenador do BID. O BID tinha essa divisão interna, era a chefe da área de infraestrutura dos países das regiões 1, 2 e 3. A região 1 era Brasil, etc; a região 2, andinos; e a região 3 Caribe e América. Então a Região 1 e 2 rodavam os representantes na reunião do CCT. Então era a Sílvia que era a chefe do departamento de infraestrutura da região 1, e era o Jaime Fernández e a cada seis meses ia um. E aí começou a dar problema, e aí foi quando o presidente Iglesias me chamou, eu tinha saído do governo Fernando Henrique em 2002. No final de 2002 eu saí. Eu conhecia bem o BID porque eu tinha sido diretor, e eu tinha sido secretário de Assuntos Internacionais no governo Itamar, no Ministério do Planejamento, então eu tinha uma boa relação com o BID, excelente, e com o presidente Iglésias também, e aí eu recebi um convite para conversar com ele. Eu até me lembro, eu fui para São Paulo porque ele estava vindo da Bolívia e não tinha voo direto da Bolívia, ele ia parar em São

Paulo e dormir e eu tinha que encontrar com ele num hotel ali perto de Guarulhos. Eu fui para Guarulhos e fui para o hotel e aí nós tomamos um café e na conversa ele falou da IIRSA, eu já mais ou menos conhecia e tal. Em resumo, eu fui parar lá no BID. Em julho, se não me engano, demorou o processo de contratação. Tinha também uma questão política importante, era o seguinte, o Iglesias sempre foi muito cuidadoso nessa coisa, ele é um experiente diplomata, que foi chanceler do Uruguai também. Ele então antes de me convidar formalmente teve que consultar obviamente o governo brasileiro, porque eu era, afinal de contas, do governo anterior ao Lula, então eu podia ser visto como um neoliberal, mas eu tinha uma boa relação no Ministério do planejamento. Então eu estou te contando essa história porque é aí que surge a figura do coordenador em 2003. Ou seja, a IIRSA já tinha rodado há algum tempo, já tinham criado a figura de gerentes de eixo, que na verdade era o seguinte: o Silveira tinha uma visão de que o grande problema dos projetos não era o problema de falta de dinheiro, era problema de gestão. Eu também sempre pensei nisso. Problema de gestão. Então eu acho que ele é que bolou essa ideia e o CCT assumiu isso, de contratar para cada eixo gerentes de eixo. E cada eixo tinha um gerente que era um consultor contratado pelo CCT, com grana do CCT, que ia levantar quais seriam os projetos de integração daquele eixo. Então vamos pegar o eixo do Amazonas que vai desde a Colômbia, Equador, Peru, passa pela Venezuela e vai no rio Amazonas até a foz do rio Amazonas. Aí contrataram diferentes gerentes, consultores especializados em transporte, principalmente transporte e logística. No caso da Amazônia, eu acho que contrataram um ambientalista chamado Pedro Bara de São Paulo. Obviamente não tinha nesse momento uma coordenação forte do que deveria fazer o gerente. Começou cada um a construir uma lista de projetos e de estudos. Então, quando eu cheguei em 2003, eu tive conhecimento de que o Silveira tinha sido contratado pela área andina do BID, não era pela IIRSA, era pela área andina, para ajudar no planejamento dos países de lá na parte de integração. Eu não me lembro bem para que ele foi contratado, e a técnica que trabalhava nessa área quando eu cheguei, ela me falou que o Silveira estava lá, que tinha um contrato e aí eu fui conversar com o Silveira e ele apresentou a ideia de fazer um processo de planejamento como tinha sido feito posteriormente ao estudo da Booz Allen, que eles fizeram um trabalho de identificação e de planejamento indicativo e não planejamento impositivo. Ou seja, que você geraria e organizaria, ordenaria uma carteira de projetos de logística e infraestrutura. E de fato eu adorei a ideia, comprei. E aí qual era o papel do CCT? Era tentar vender essa ideia. [...] A gente fez o processo de planejamento e foi muito interessante, porque a gente quebrou também aquele negócio de reuniões internacionais dos países cada um ficar atrás da sua bandeirinha e pedindo a palavra, aí fala, aí o outro fala. A

gente tinha a mesa grande e a mesa 'chica'. Nas mesas 'chicas' a gente colocava os países para discutir, só os países que estavam naquele eixo de integração, por exemplo, o eixo Mercosul era Brasil, Paraguai, Chile, Argentina, e Uruguai. Eles sentavam à mesa, normalmente um representante de cada país, os outros representantes ficavam, podiam dar palpite, mas na mesa 'chica' todo mundo de camisa ali trabalhando e com duas pessoas do CCT, o consultor que normalmente era o Silveira e um coordenador de mesa que era ou a CAF, o BID ou o FONPLATA. E aí a gente foi construindo uma visão de projetos. O que interessa para a integração? E mais do que isso, a gente evoluiu de uma carteira que era um shopping list de estudos e projetos, para uma carteira ordenada de projetos, independente da fase, porque não interessa, você pode ter um estudo que na realidade é a fase anterior da fase de execução de um projeto. Então você acabou com essa história de fazer uma lista de estudos. Não existia mais lista de estudos. Se tinha projetos nas várias etapas, pré perfil, pré projeto, estudo de viabilidade e execução, e eventualmente até projetos prontos que na verdade faziam parte desse eixo. E isso eu acho que foi a grande contribuição da IIRSA, que foi ajudar a fazer com que os países se sentissem cada vez mais donos do processo, mais companheiros sentados juntos, trabalhando juntos. Essa foi uma fase, eu diria, a fase boa da IIRSA, em 2004, 2005, 2006, 2007.

Bárbara C. Neves: [00:48:11:21] Vou encaixar a minha segunda pergunta com o que você vai começar a falar. Nesse período bom e depois o período ruim, quais foram as principais dificuldades e ou pontos positivos da IIRSA?

Mauro Marcondes Rodrigues: [00:49:03:05] Vamos falar dos mitos. Tem esse mito do Corredor Bioceânico, a gente tinha um consultor que uma vez fez uma apresentação importantíssima em uma das reuniões da IIRSA falando de custo de transporte, rotas dos navios e sistemas portuários tanto do Pacífico quanto do Atlântico. Então ficou muito claro que essa coisa de você pegar um produto de Minas Gerais e atravessar, subir os Andes e chegar no porto de Callao no Peru, na realidade, o custo de transporte é muito maior. Mesmo que o navio faça a volta pelo Canal do Panamá para chegar ao porto de Callao é mais barato do que tudo isso e mais, as rotas no Atlântico são muito mais intensas e muito mais frequentes do que nesta costa do Pacífico. Outro mito que rodou muito forte na IIRSA e foi também importantíssimo para o auge da dinâmica dos países nas reuniões, do entusiasmo dos países no planejamento, tinha a ver com uma ideia subjacente por trás da cabeça de todo o ministro de Infraestrutura de transporte de que a IIRSA seria a grande financiadora de projetos, e mais,

que IIRSA iria passar os problemas fiscais dos países. Ou seja, que você conseguiria fazer os projetos por fora dos problemas orçamentários e de fiscais que impediam você ter o orçamento para tocar os seus projetos, porque era um projeto de integração. Até que surgiu uma coisa chamada ASE, em 2005. Um cara super animado, Daniel Shilovsky, ele era presidente de um banco de desenvolvimento do Peru, e ele vendeu para os países a ideia que se você construísse uma agência Sul Americana de integração que parasse acima dos países, que seria a dona dos projetos, ela poderia receber financiamento internacional, executar os projetos, e depois iria para a administração dos países. Eu estou te dando um grande apanhado. Então, nesse negócio da ASE, os ministros de infraestrutura ficaram achando que seria a salvação da lavoura, pensando que iriam arrebentar a boca do balão, fazer todos os projetos que eles queriam. Então esse é outro mito de que a IIRSA seria uma grande financiadora e passaria todos os problemas orçamentários dos países e dos projetos de infraestrutura. Quando isso começa a não funcionar e o mito começa a cair, começa também a haver uma pressão muito grande dos países e aí também dos diplomatas. Eu acho que isso tinha uma coisa aí, e começou a haver uma crítica dentro dos países de que a IIRSA era, isso ainda em 2004, 2005, uma coisa acadêmica que só fazia estudos, planejamento, e os projetos não andavam. Isso foi uma grande crítica, muito dura e realmente a carteira grande de projetos e, obviamente para você implementar os projetos, nós do BID criamos para ajudar, e eu ralei muito para conseguir dinheiro dos países, para botar a fundo perdido, conseguir fundos e criamos o FIRII, um fundo de integração regional internacional, que está lá no documento de dez anos. Aí esse fundo foi muito importante e isso já foi criado depois para ajudar a financiar os estudos dos projetos para poder avançar, para você fazer estudos de viabilidade, e era dinheiro com o qual a gente fazia os estudos e entregava lá para eles. Isso foi bom. Mas, aí surgiu uma ideia da gente criar a Agenda de Implementação Consensuada, e nós chegamos nessa agenda, eram 31 projetos. Então a ideia era que você tinha que ter representação de todos os países, porque no processo de planejamento a gente já apontava o que era prioritário, que era o famoso projeto 'ancla'. Então no processo de planejamento você definiu grupos de projetos e daquele grupo de projeto qual era o 'ancla', ou seja, aquele projeto importantíssimo. E essa agenda eu acho que foi importantíssima do ponto de vista político de sinalizar que a gente tinha projetos em execução, projetos prioritários. E mais, nessa agenda os bancos deveriam dar prioridade absoluta. Na prática as coisas não funcionam assim, mas eu acho que a agenda foi fundamental para dar essa noção de que a IIRSA não era só estudo, não era academia, e era implementação de projetos. Tanto é que o nome da agenda de implementação foi consensuada. E a gente corria atrás, apresentava em toda a reunião da IIRSA. A primeira

coisa que se apresentava era como é que estavam andando os projetos da agenda consensuada e tal. Então eu diria o seguinte, essa parte difícil de avançar, ou seja, as críticas à IIRSA e, obviamente, com as mudanças de governo sempre se perdia alguma coisa. A primeira grande perda foi a Venezuela. A Venezuela acabou se desgarrando e aí criaram um outro negócio. A ideia central da IIRSA sempre foi trabalhar os três setores, telecomunicações, etc, tanto é que na agenda consensuada a gente conseguiu botar dois temas de comunicações: um foi o Exporta Fácil que era uma experiência brasileira, e que foi muito bem sucedida no transplante para o Peru, para alguns países e outros não compraram muito. E outra coisa que não avançou depois foi a questão do roaming sul-americano, você baixar violentamente as tarifas de falar no celular na Argentina com o celular brasileiro, e vice versa. Está na agenda, são dois projetos na agenda que são da área de comunicação. Depois, não me lembro, mas deve ter projeto de energia. Então, por exemplo, foi por causa do gás de Camisea no Peru, não se já ouviu falar, Camisea é um poço de gás no meio da selva, e na verdade o pessoal começou a querer fazer fora da IIRSA, e isso foi muito complicado. Criou-se um grupo só de energia para criar o anel de gasodutos da América do Sul que pegava o GASBOL na Bolívia, ligava com Camisea, e na verdade, quem tinha muito interesse nessa coisa era o Chile. O Chile estava pendurado no gás da Argentina e Argentina num determinado momento podia fechar a torneira como fechou depois do governo Cristina Kirchner. Então o Chile teve uma crise energética muito complicada, porque ele era muito dependente do gás da Argentina. Então a ideia era a de fazer esse anel de gás da América do Sul e tinham países fornecedores e países compradores. Aí a Venezuela inventou a ideia de fazer um gasoduto do norte, que era um gasoduto que saía da Venezuela descia pela BR 174, cruzava o rio Amazonas e descia até o sul, uma loucura. Isso tudo fora da IIRSA. Ou seja, o grande problema dos governos é aquela coisa de ciscar para fora ao invés de ciscar para dentro, unir esforços. Então o CTT nesse sentido ele teve um papel muito importante de tentar sempre ciscar para dentro, ou seja, unir os países em torno de ideias e projetos, de botar dinheiro, nunca faltou dinheiro. E tinha pessoas, no meu caso eu estava fulltime dedicado ao tema da IIRSA para inventar essas maluquices, a agenda de implementação consensuada, correr atrás, brigar, negociar com cada país. A coordenadora da argentina Graciela Oporto e a Angela Guariglia, eu ligava pra elas e falava 'Angela, vamos botar a rota 14 na agenda, seria um projeto para a Argentina, é fundamental'. Então eu fiz uma costura e eu não estou querendo me valorizar não para você, Bárbara. Não é isso. É só para você entender como é a dinâmica e de como é que é complexa a dinâmica entre os países e os bancos, e entre os bancos. Eu acho que a IIRSA teve um momento muito ruim, que eu percebi, foi quando a IIRSA estava terminando, ou seja em

2008. A IIRSA tinha um primeiro mandato de 10 anos. Em 2008 começa a gestar dentro da IIRSA, e aí já eu acho que o governo Lula e o Itamaraty, o Itamaraty começa a fazer um trabalho de acabar com a IIRSA e criar uma coisa dos países. Por quê? Porque se tinha uma visão, equivocada eu acho, de que o BID, como tinha o acionista americano, que era o principal acionista do BID, ele tinha uma influência negativa e que não era bom, que os países tinham que ser soberanos, tinham que eles cuidar da integração sul-americana. E aí começaram a gestar a ideia da criação do COSIPLAN. Por sorte, alguns países, tinha uns coordenadores que, por exemplo, a Argentina, o Paraguai, o Peru, e alguns países importantes estavam embarcando nessa coisa, mas eles perceberam que matar a IIRSA seria um desastre, porque quem trabalha no setor público sabe como é que o setor público e a mudança de governo as descontinuidades. Então inventaram dentro do COSIPLAN a ideia de uma um fórum técnico do COSIPLAN com a IIRSA, que na realidade era quem gerava algum produto para o COSIPLAN. Aí criaram uma secretaria no Equador, colocaram o Néstor Kirchner como secretário geral do COSIPLAN, da área de infraestrutura. O COSIPLAN pegava vários segmentos, pegavam infraestrutura, planejamento de infraestrutura e tinham vários subconjuntos lá, várias coisas, várias áreas. Criaram então o COSIPLAN e subordinaram e não mataram a IIRSA totalmente. A partir desse momento eu já participei como consultor do COSIPLAN, mas a dinâmica da IIRSA continuou. Ou seja, o COSIPLAN nessa área era totalmente tributário e dependente do funcionamento do fórum IIRSA, que era onde gerava informação, material interessante. Ali tinha dinheiro para fazer estudo, etc. Aí a gente inventou uma coisa chamada PTI. O PTI era o planejamento territorial integrado, que era um passo mais ambicioso de criar uma metodologia para incorporar outros elementos à questão, compreender como os projetos impactavam o território, a parte social e a parte econômica. E de fato foi um momento bom também de dinâmica e isso já com o COSIPLAN.

Bárbara C. Neves: [01:18:03:17] Quando você falou do Brasil, que o Brasil queria acabar com a IIRSA. Uma das análises que se tem é sobre a contradição que o Brasil tem nessa dinâmica. Eu gostaria de saber qual era a sua visão sobre o papel do Brasil dentro da IIRSA naquela época.

Mauro Marcondes Rodrigues: [01:18:38:20] Eu acho assim que, obviamente, o Brasil pelo seu peso específico no continente, não só territorialmente ele faz fronteira com dez países da região, só não faz com o Chile e Equador, todos os projetos de integração sul-americana praticamente, com exceção dos projetos, e mesmo aqueles projetos no Chile e no Equador têm

interface com o Brasil. Por exemplo, eu acho que o país que mais aproveitou a IIRSA do ponto de vista do seu processo de integração, e inclusive porque a IIRSA, e esse é um tema que a gente não falou, mas eu acho que a IIRSA tem uma questão, e o próprio planejamento da IIRSA ajudou a outros países a terem uma compreensão melhor da sua integração territorial. Porque aquela estrada que leva de Cusco até a Assis Brasil, até Amparo, onde fizeram a ponte depois, e foi até no governo Lula que fizeram a ponte, foi a primeira ligação terrestre entre o Brasil e o Peru. Antes não tinha. Então isso deu uma dinâmica diferente. Agora, obviamente, tem questões ligadas. Eu vou depois falar sobre isso, eu quero terminar isso, então para o Peru esses projetos, que eles chamavam lá dentro de IIRSA Sul, IIRSA norte, o fato de estar na IIRSA deu uma força política para aprovar projetos bilionários. Agora tem o outro lado da moeda. O Brasil também tinha muito interesse nos projetos. Por quê? Porque as empresas e empreiteiras brasileiras estavam fortes no negócio e eles montaram no Peru, assim como no Chile fizeram muito bem, uma modelagem de concessão. São projetos privados, são concessões públicas de projetos privados, mas com todo um arcabouço de garantias ao setor privado que funcionam muito bem. Mas foi uma forma que tanto o Chile quanto o Peru conseguiram ultrapassar o problema fiscal, porque na realidade era uma concessão, eram projetos privados, projetos grandes. E, por exemplo, o IIRSA Sul que é a IIRSA que vai até o Acre, até Assis Brasil no Acre, eu visitei esse projeto, você sobe a cordilheira e já cai na selva peruana amazônica para chegar no Acre, e é uma estrada que ficou um espetáculo. Eu não sei como é que está funcionando hoje, mas mudou também a dinâmica desse pedaço do Brasil com o Peru. E o Peru sempre olhou a integração com o Brasil como fundamental para o seu desenvolvimento. Eu não sei depois como é que isso evoluiu. E o Brasil, por esse lado, foi sempre muito importante, ele colocou na agenda o tema. A criação da IIRSA é dos países, mas o Brasil teve uma importância fundamental. Agora a questão política e das relações entre os países é essa coisa que o mundo também se esgarçou nessas polarizações e isso também não ajudou muito. Como eu falei a Venezuela acabou saindo da IIRSA, não participou muito, mas depois voltou no COSIPLAN. Os países menores, Suriname e Guiana, na realidade, tinham uma expectativa de uma ajuda maior, até do próprio Brasil. Então o Brasil realmente é um país que tem uma importância muito grande. E mais, naquele momento com as grandes empresas construtoras nossas fortes, para o Brasil era estratégico a exportação de serviços, e a IIRSA tinha esse lado. Eu diria o seguinte, foi uma experiência valiosa a IIRSA/COSIPLAN, mesmo o COSIPLAN com as suas dificuldades e tal. Mas depois acho que desandou, que eu saiba não está funcionando nada mais.

Bárbara C. Neves: [01:25:31:19] A IIRSA em si não, mas agora o CCT (CAF, BID, FONPLATA) criou uma iniciativa, a ILAT. Ou seja, o núcleo da IIRSA se transpôs e se transformou em ILAT.

Mauro Marcondes Rodrigues: [01:25:46:14] Sim, a burocracia sempre dá um jeito de manter seu funcionamento. Depois eu perdi contato.

Bárbara C. Neves: [01:26:27:17] Uma curiosidade. Pelos relatórios que eu li do BID, um dos pontos centrais que se coloca era que eles apoiavam e viam como necessária a criação de marcos regulatórios normativos para que existissem instrumentos políticos dentro dos países para se cumprir aquela agenda que estava se criando. Em algum momento você acha que isso chegou perto da concretização, ou não?

Mauro Marcondes Rodrigues: [01:27:03:22] Na realidade é o seguinte, a IIRSA tinha dois braços importantes, um é a parte de hardware, e a outra o software, que é toda a parte que foi chamada de processos setoriais de integração (PSIs). Não sei se já viu isso dentro dos documentos da IIRSA. A gente gastou muito dinheiro, os bancos, em contratar estudos para essa coisa dos marcos setoriais, mas sempre numa linha para atrair investimentos para o setor de infraestrutura, ou para facilitar o transporte marítimo. E essa coisa dos marcos setoriais nos processos setoriais de integração, na realidade, era na concepção da IIRSA algo fundamental. Muitos pais não acreditavam nessa coisa, tinham aquele mito, como eu falei, o mito de que a IIRSA era a salvação da lavoura do ponto de vista do funcionamento de projetos públicos. Mas na realidade a gente queria ajudar os países a evoluir para uma agenda e fazer marcos regulatórios que ajudassem a dar um conforto e bases legais para atração do setor privado para a infraestrutura. Quem conseguiu avançar mais foi o Peru, como eu te falei, e o Chile. O Chile tem uma experiência interessante. Quando eu fui a primeira vez à Santiago há muitos anos atrás, eu era funcionário do BNDES, eu era superintendente de planejamento do BNDES e eu fui fazer uma palestra na Cepal em 1982. Para você sair do aeroporto até a capital de Santiago, ou seja do aeroporto até o centro, eram horas de engarrafamento. Aí no governo Lagos, se não me engano, Ricardo Lagos foi presidente, eles construíram a costanera norte, se não me engano chama assim, e uma parte substantiva da estrada passa por baixo da cidade de Santiago e tem saídas. Então é um grande túnel debaixo da estrada. Eles na verdade fizeram um buraco imenso ao lado do rio, construíram a parte, depois cobriram tudo e fizeram jardins

novamente. Então você sai da auto estrada, continua dentro de uma espécie de auto estrada com saídas à cidade. Agora, você paga pedágio, é tudo privado, paga pedágio. Então, o Chile, do ponto de vista de soluções viárias, eles conseguiram realmente fazer belas estradas e essa de Santiago é maravilhosa, até hoje funciona como um espetáculo. Os processos setoriais você tinha o processo de transporte aéreo, processo setorial de Energia, processo setorial de cabotagem ou de transporte marítimo. Há um processo setorial que era fundamental e que tinha obra física também associada, eram os famosos passos de fronteira. Ou seja, você conseguir agilizar esse processo, porque de que adianta você fazer uma bela estrada e na fronteira levar um dia para liberar uma carga. Então você faz a coordenação das várias instituições que trabalham na fronteira, a Receita Federal, a Agência de Vigilância Sanitária, etc. Então esse é um processo importantíssimo, o Passo de Fronteira. Era a combinação de infraestrutura, que você tem que ter uma infraestrutura, e você tem modelos de passo de fronteira diferentes, você pode ter dois passos separados, você pode ter um integrado que você faz da fronteira dos dois países num prédio só e já facilita a vida. Olha, é interessantíssimo, é uma área muito interessante e tem muita coisa para ser feita. Muita coisa já foi feita, e realmente eu acho que se os países pudessem investir mais na integração, seja na integração física para facilitar o comércio, etc. Mas depende muito das agendas. E o mundo está muito complicado, porque a política está ajudando ao distanciamento em vez da aproximação.

APÊNDICE Q – ENTREVISTA ONLINE COM PEDRO SILVA BARROS

Pedro Silva Barros – Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea, Coordenador do Projeto "Integração Regional: O Brasil e a América do Sul", Editor da Revista Tempo do Mundo, e Ex Diretor de Assuntos Econômicos da Unasul. 19 de agosto de 2021. Duração 52min37s.

Bárbara C. Neves: [00:00:00:07] Em 2017 quando fiz a primeira entrevista com você, você apontou como maior desafio à integração da infraestrutura regional a questão de financiamento. Na sua visão, hoje, quais seriam os maiores desafios para o desenvolvimento da infraestrutura regional?

Pedro Silva Barros: [00:00:35:19] Continua sendo o financiamento, mas agora tenho um agravante que é a falta de concertação política. Então são os dois agora, não melhorou a situação do financiamento e piorou a situação política. Em particular em relação à governança regional, não só no âmbito da política partidária dentro dos países, tem uma fragmentação interna nos países e tem uma fragmentação entre os países que têm impedido de manter o acervo da integração, que é o termo que apareceu na declaração dos presidentes de 2019, que criou o Prosul, eles falaram que uma das instruções era manter o acervo da integração, e no que diz respeito à infraestrutura isso não foi feito.

Bárbara C. Neves: [00:01:49:19] Em 2017 também conversamos sobre a questão da China e você apontou que a China seria o principal ator na infraestrutura no futuro, inclusive como executor dessas obras de infraestrutura. E a questão central que você falou para mim na época era que isso poderia ser feito com uma coordenação regional ou sem uma coordenação regional. A gente tem o fim da UNASUL, a paralisação no COSIPLAN, a fragmentação política e institucional que você tem discutido nos seus trabalhos. Como podemos entender o papel da China no desenvolvimento regional, diante dessa maior abertura para os atores regionais?

Pedro Silva Barros: [00:02:28:19] A China continua sendo potencialmente o principal ator, mas nesse período muito recente ela tem diminuído o ímpeto. Então até aquele momento da conversa até 2017, a China vinha ano após ano aumentando a sua presença e o seu financiamento para infraestrutura. Nos últimos quatro anos ela tem diminuído bastante esse ímpeto. O lugar que tem não tem sido ocupado por ninguém. E a questão da governança e que essa relação com a China poderia se dar de forma fragmentada ou de forma articulada, a parte

do articulada se perdeu. A única articulação que segue ativa é GT do corredor rodoviário bioceânico do Mato Grosso do Sul ao Chile. E ainda esse ano talvez, pela primeira vez, não tenha a reunião do GT. A Argentina deveria convocá-lo agora, tem tempo para fazer isso no segundo semestre, mas não está fácil. Eu não vejo nenhum indicativo de que faça, mas ao mesmo tempo também nem uma declaração explícita que não vai fazer. A reunião passada de julho do Mercosul, dia 8 ou 9, foi terrível nesse sentido. Agora, a China não tem um outro ator que possa, ou que mande sinais de que possa substituí-la no próximo período. Então deve ser com a China mesmo. E teve algum discurso assim dos Estados Unidos durante a eleição do BID, sobretudo na qual o Maurício Claver-Carone foi eleito com uma agenda anti-China, mas com a mudança de governo nos Estados Unidos isso perde um pouco de sentido também. Então o cenário sobre a Integração da Infraestrutura Regional não é muito animador, principalmente pela falta de articulação nossa, ainda que as obras de infraestrutura não estejam totalmente paradas, tem uma ou outra que segue. Teve a inauguração da ponte do Abunã que é uma obra pequena, mas que conecta e é importante para a conexão do Acre, de Rondônia, sobretudo do Mato Grosso até o Amazonas e com o Pacífico, que foi inaugurado este ano. Tem a construção das duas pontes com o Paraguai, a segunda ponte de Foz é a ponte de Carmelo Peralta-Porto Murtinho. Tem o túnel Água Negra entre a Argentina e o Chile, tem obras que seguem, mas muito aquém, não parou completamente. E tem forças econômicas que vão fazer com que haja integração com o Pacífico, seja ela planejada ou não. A produção brasileira se desloca para oeste e as exportações da América do Sul se deslocam do Atlântico Norte para a Ásia-pacífico, se deslocaram nos últimos 20 anos e esse movimento tende a seguir. Então o Brasil, Argentina vão ter que encontrar saídas alternativas também pelo Chile, pelo Peru, e isso vai levar até a alguma integração. Só que como está sendo feito hoje é com pouca articulação, isso poderia ser feito de forma muito mais assertiva, coordenada e articulada. Agora, por exemplo, tem a presidência pró tempore do Brasil no Mercosul e essa agenda não está tão presente. Poderia estar.

Bárbara C. Neves: [00:07:19:00] Tem uma questão central em relação à China que é o fortalecimento da estrutura primária exportadora, o foco nos corredores. Há uma entrevista que você deu ao TeleSur Brasil e você mencionou um processo de desintegração econômica comercial. Há uma relação entre uma coisa e outra? E ao seu ver, quais seriam as principais causas dessa desintegração econômica e dessa pressão para a desindustrialização?

Pedro Silva Barros: [00:08:02:08] Sim, tem relação mas ela não é obrigatória, não precisaria estar ocorrendo concomitantemente. A China ganhou muito espaço como destino das exportações da América do Sul. O Brasil ocupa mais de 30%, o Chile mais de 30%, a Argentina quase 30%. O Uruguai há cinco anos atrás era 10%, agora 26% mais ou menos. A Colômbia ainda não é o principal, Equador ainda não é o principal, mas no geral da América

do Sul de longe a China é o principal destino e ano após ano tem aumentado a participação da China como destino das exportações. As exportações da América do Sul para a China são primárias, claramente, diferente das exportações intra-bloco, que aí são mais manufaturados. No caso do Brasil, as exportações para a China de produtos primários estão concentrado em quatro, três com peso maior: a soja, petróleo e minério de ferro, e o quarto é a celulose, e depois vários outros produtos que respondem por, em seu conjunto, menos de 10%, sejam eles básicos: carne, milho, trigo um pouco, ou manufaturados que no seu conjunto está a menos de 3%. As exportações do Brasil para a região, porque o Brasil exportava mais para a Argentina, o comércio bilateral com a Argentina caiu muito. Em 2011 a corrente era de 39 bilhões e no ano passado foi de 16 bilhões, uma queda de quase 60%, e que é concentrado em manufatura. Aí tem vários fatores, um deles é que as exportações de industrializados da região perdeu competitividade, e perde porque também tem uma crise na indústria do Brasil e da Argentina. E por quê? Porque, diferente de outros países industrializados do mundo, a grande maioria, no caso do Brasil e da Argentina, a produção industrial é voltada quase que exclusivamente para o mercado interno. No caso do Brasil, é 85% maior do que qualquer outro país do mundo. Então, quando o mercado interno está estagnado, poderia ter um esforço exportador, só que toda a estrutura que dava sustentação a estímulos às exportações não existe para a indústria mais, que era sustentada principalmente no BNDES. Também no CCR da ALADI tinha outros instrumentos que, ou deixaram de existir como é o caso do CCR, ou perderam muita importância, como é o caso do Mercosul para as exportações, principalmente aquelas ligadas aos projetos de infraestrutura. Então tem uma crise dentro dos países, tem uma crise dos instrumentos de sustentar exportação, e tem um movimento que vem desde 2000, da China ocupar o espaço do Brasil no mercado de industrializados desses países que tradicionalmente o Brasil tinha um peso importante na importação desses países. Se pegar na história lá em 2000 a grande preocupação no debate acadêmico e político no Brasil em relação à Alca era que os Estados Unidos ocupariam o espaço das exportações brasileiras e isso não aconteceu. Também não houve a Alca, mas teve os TLCs com a Colômbia, com o Chile. Enfim, e isso não aconteceu. O que aconteceu foi com a China. E qual foi a nossa relação com a China? Já faz 20 anos, aproximadamente, que o Brasil passa a reconhecer a China como economia de mercado e, ainda que isso não seja feito como um documento bilateral, isso é feito de forma declaratória sistematicamente pelo Lula pela Dilma, e seguiu. E aí a sinalização para os países vizinhos é que não haveria nenhum incômodo deles importarem mais da China deixando de importar do Brasil. E, naquele momento, como o comércio intra-regional em valor absoluto aumentava muito e as exportações do Brasil, estimuladas também pelo crédito do BNDES, aumentava, isso parecia não incomodar. Mas nos últimos cinco, seis anos, quando muda a direção, e na verdade desde 2011 está caindo o comércio regional principalmente com Argentina e Venezuela, mas com os outros também, e desde 2015 é mais forte essa queda, e aí o mercado já estava ocupado pelos chineses e deixou de ter esses instrumentos que

equilibrava um pouco as coisas, e despencou o comércio. E tem um pano de fundo que é tão importante quanto, que é que o Brasil e outros países da região também, mas no Brasil é mais forte isso, o Brasil ficou anestesiado pela facilidade de ter superávit comercial exportando para a China que é uma condição muito peculiar do Brasil no momento. O Brasil tem altos e estruturais superávits com a China. São poucos países do mundo que têm essa condição. Em geral os países são deficitários com a China e superavitários com os Estados Unidos, e o Brasil é ao contrário. Então isso acaba não trazendo para o centro da agenda macroeconômica uma necessidade de fomentar as exportações, como aconteceu outras vezes nos anos 90 e 80, por exemplo. O Brasil tinha que fazer um esforço exportador e isso foi fundamental para desenvolver o agronegócio exportador no Brasil, na época da crise da dívida. Agora o Brasil não tem essa necessidade porque o Brasil é superavitário, pelo menos na balança comercial. No balanço de pagamentos total não o é, mas não é um ponto crítico da nossa agenda macroeconômica e então ele acaba não tendo importância. Teve importância, o Brasil praticou algumas ações no começo dos anos 2000, mas não foi algo decisivo.

Bárbara C. Neves: [00:15:28:02] E diante dessa questão da fragmentação regional, criação do Prosul, o novo projeto boliviano do Runasur e a questão do López Obrador tentar reviver a Celac, onde que o Brasil fica nessa história? O nosso protagonismo, nossa participação, como é que está a articulação nacional dentro desses processos?

Pedro Silva Barros: [00:16:01:00] O Brasil está fora do centro da agenda de integração. Houve algumas tentativas de ocupar o espaço deixado pelo Brasil, da Colômbia quando ela saiu da Unasul, mas também não conseguiu levar de imediato outros países, isso em abril de 2018, se não me engano. Antes disso houve uma tentativa de ocupar o espaço político que a Unasul não estava mais exercendo, um diálogo com a Venezuela, e fazer um diálogo fragmentado com a Venezuela, que foi o grupo de Lima que depois fracassou. Aí o Prosul, que é uma agenda mais do Chile, tentando responder também para o seu público interno, justificar a saída da Unasul com um novo espaço de integração. Essas iniciativas tipo Prosul, grupo de Lima e a saída da Unasul foram bem pouco institucionalizadas e com pouco debate público. Os parlamentos não discutiram, não tem tratado constitutivo, não tem estatuto, não tem nenhum tipo de regulamentação, não tem critérios para entrar e para sair, para passar a presidência pro tempore, calendário de reuniões, forma de organizar os grupos de trabalho, que não tem. Não tem orçamento, não tem grupos especializados formais, não têm instituições de apoio como era o caso da IIRSA ou do ISAGS, porque foram desmontadas. E elas fracassam, o resultado é fácil de avaliar. Agora este mês completa quatro anos do grupo de Lima e o peso da América do Sul na governança da crise da Venezuela é muito menor hoje do que era nas vésperas da criação do grupo de Lima. O diálogo que foi feito agora nem aparece a palavra do grupo de Lima no diálogo liderado pela Noruega e pelo México. Enfim, o Brasil

perde um pouco o protagonismo, não deixa totalmente. Em algum sentido, o Brasil evitou medidas mais voluntaristas, radicalizadas e extremistas, como, por exemplo, quando a Colômbia e outros países resolveram suspender a participação nas reuniões da Unasul em abril de 2018. O Paraguai e o Peru tinham a ideia de sair da Unasul e o Brasil segura com o tempo. Quando a Colômbia sai da Unasul, o Brasil não sai de imediato. As declarações são tímidas em relação à institucionalidade. Por exemplo, a declaração do Prosul não fala que serve para substituir a Unasul. Então ainda que o presidente do Brasil em vários momentos tenha um discurso mais extremista e radical do processo de integração, concretamente não é bem assim. Mas tem uma passividade grande do Brasil e do Parlamento brasileiro também, e do Judiciário brasileiro porque o Judiciário tem uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que foi impetrada pelo Partido Socialista Brasileiro PSB, e não se manifestou ainda, pelo que eu saiba. E porque há todo um debate jurídico se o Presidente tem discricionariedade, ou se ele pode tomar a decisão sozinho de forma unilateral, monocrática, em alguma medida, sobre a saída do Brasil de organizações internacionais, sobre a denúncia de tratados constitutivos. E a posição do Itamaraty é que pode. Mas a maior parte dos juristas consultados vão dizer que não, porque se tem todo um trâmite longo para o Brasil internalizar um tratado assinado por um presidente, para denunciar esse tratado deveria, não necessariamente exatamente o mesmo trâmite, mas deveria ter alguma consulta, pelo menos, ou uma deliberação mais simples, e não foi o caso. E esses movimentos novos como o Prosul e o Grupo de Lima, inclusive, não têm burocracia ou orçamento, justamente para não precisar passar por um debate parlamentar. Eles não existem juridicamente e não tem um espaço de debate formal, não tem espaço de recurso, de questionamento, não tem nada. É bem diferente do que era a UNASUL. Esse é um fator. E tem um outro que o Brasil, desde os anos 90, mas com mais força no governo Lula, e isso se manteve um pouco no governo de Dilma, a prioridade, ou melhor, a linha de ação era atuar pelo fortalecimento institucional de espaços que tinham a totalidade da participação dos países da região. Então a Unasul eram os 12 da América do Sul e a Celac os 34 da América Latina e Caribe, independente da linha ideológica partidária. Isso é um pouco a herança daquela reunião de presidentes de 2000 da época do Fernando Henrique que estavam o Fujimori, Chávez, etc. E aí o que acontece no período mais recente é que o Brasil desde 2017 passa a participar dessas iniciativas, como o grupo de Lima, que são fracionados. Antes tinha a ALBA, a Petrocaribe, a Aliança do Pacífico, etc, como representante do Brasil eu era convidado e não participava sequer como observador. A própria Telesur. O Brasil não participava porque a ideia era participar dos espaços que eram de fato de integração. O Brasil também priorizava dentro da Unasul agendas em alguns setores: infraestrutura, defesa e saúde. E essas agendas paralisaram ou desapareceram, a infraestrutura e a defesa muito, a saúde ainda teve algumas tentativas do Prosul, algumas reuniões convocadas pelo Piñera em 2020. O Brasil não participou de nenhuma e só foi participar de uma agora em 2021 em abril

que Bolsonaro participou de uma conferência. Mas no auge da crise do coronavírus ele não participou.

Bárbara C. Neves: [00:24:25:06] Uma pergunta mais técnica em relação ao "fim" da Unasul. De fato o Brasil saiu juridicamente do organismo? Houve a finalização dessa denúncia?

Pedro Silva Barros: [00:24:41:02] É o seguinte, tenho dúvidas sobre isso. Para o Itamaraty sim. O Tratado Constitutivo da Unasul estabelecia dois pré-requisitos para a denúncia que era formalizar o pedido no país depositário do acordo do tratado que é o Equador. Isso o Brasil fez em abril de 2019 e seis meses depois poderia sair, mais ou menos em outubro de 2019. Só que o Brasil teria que também pagar a dívida que tinha com o organismo. O Brasil pelo que me consta não pagou. Então assim num caso extremo é uma forma de se questionar, que é mais ou menos o que a Argentina fez no governo novo, porque o Macri estava em uma situação parecida com essa, ele disse que ia sair, mas não pagou e o governo da Argentina hoje considera que eles não saíram da Unasul. O Equador sim saiu de fato. E o Brasil até o começo do governo Bolsonaro não tinha saído, até a criação do processo o Brasil não tinha saído e não tinha feito nenhum movimento, tinha suspendido a participação nas reuniões que é aquela declaração da época do Aloysio. E o Brasil, cinco horas mais ou menos depois que a Bolívia anunciou que passaria no dia seguinte à presidência para o Brasil, aí o Itamaraty mandou um “tweet” dizendo que saiu da Unasul, o Ernesto Araújo. E aí nesse momento o Brasil comunica ao Equador que pretende se retirar da Unasul. Aí completou seis meses, mas pelo que me consta não pagou. Pode ser entendido como uma formalidade, seria uma discussão jurídica, mas o tratado constitutivo é bem claro em dizer que tem que pagar todas as pendências e avisar com seis meses antes. O Brasil fez metade, mas isso aí está presente, por exemplo, na campanha agora o chanceler que caiu esta semana lá do Peru ele disse que queria voltar para a Unasul, o Arce também, o Fernandez também. Mas eu acho ruim ficar essas coisas de se governo de esquerda ou direita, não pode ser assim. Mas para resolver essa questão é necessária uma liderança, porque o discurso vai mudando também. O Macri não era contra a Unasul, o Duque passou a ser contra a Unasul. O Macri defendia a UNASUL, inclusive quando ele assumiu a presidência ele falou. A questão do Macri era que a Unasul deveria voltar à origem, ele defendia a Unasul de 2008. A sede era no Equador e era o país depositário, aí alguns países se retiraram e outros não. Mas as decisões são por consenso, e não houve declaração de chanceleres ou de presidentes sobre esse tema. Mesmo que fosse só da Bolívia e Venezuela, Guiana, e Suriname, mas não teve e deveria ter. Mas o que acontece é que fica ali um pessoal, uns quatro enfim que eles podem achar algumas coisas e achar que estão fazendo mas depois quando o Brasil, se o Brasil voltar e os países voltarem então não vai ter validade, porque não houve declaração, não houve reunião do Conselho porque o

conselho necessita de quórum, precisa de mais da metade dos membros. Tinha as especificações e não dá para tomar posição assim. O que foi feito concretamente é que o acervo físico, os documentos, os computadores e as obras de arte, enfim, que estavam em Quito na sede foram para Buenos Aires. A Argentina pagou uma cota atrasada de 1 milhão de dólares mais ou menos e com esse recurso eles levaram para Buenos Aires o acervo. Então, por exemplo, o centro de documentação está em Buenos Aires no Centro Kirchner e até outro dia apareceu um quadro que estava na sede e agora está na residência de Olivos lá na casa do presidente da Argentina.

Bárbara C. Neves: [00:31:31:05] Uma última questão que eu achei bem interessante, é que ainda que haja desintegração, existe um movimento contrário, principalmente no âmbito da construção de infraestrutura que continua. Quão fragilizada está a política externa brasileira tradicional e quais são os alcances e limitações de uma diplomacia subnacional? Você menciona a questão do papel dos governos subnacionais, de demandas nacionais, que ainda é possível projetos pontuais de integração.

Pedro Silva Barros: [00:32:36:20] Eu até escrevi um texto com a Júlia que é justamente sobre porque o grupo de trabalho do corredor continuou. Tem duas explicações principais: uma é o peso da China e que essas exportações vão cada vez mais para lá para o Pacífico. E o outro papel é justamente o papel dos governos locais, em particular no caso desse projeto dos atores políticos do Mato Grosso do Sul, seja do governo do estado, dos prefeitos, e dos parlamentares, e até da ministra que é do Estado, a Tereza Cristina. Enfim, os atores políticos ligados ao Mato Grosso do Sul e isso é importante. Então tem alguns projetos, que agora até foi para a posse do Pedro Castilho, o vice presidente da República, o chanceler e o secretário da SAIN e aí a gente preparou, eu e outros colegas do IPEA, uma nota que era um subsídio para se criar, ou se propor para o Peru, que se criasse um grupo parecido sobre a integração da área do Acre, Rondônia e Amazonas com o sul do Peru, para garantir o acesso do Brasil por meio da ponte de Assis Brasil - Iñapari com o porto de Matarani, porque não é só ter a estrada, isso já tem, foi inaugurada agora então é possível sair daqui de Brasília e chegar lá em Matarani, passando pelo Acre sem nenhuma balsa, só por estrada. Mas o grupo do corredor de Mato Grosso do Sul trabalha com várias outras questões que não são só a estrada, por exemplo, a gestão das aduanas, a conectividade digital de todo o corredor, enfim, que são importantes. Os acordos para o motorista brasileiro poder transportar cargas no Peru, e vice-versa. São vários temas que na região são muito diferentes de outras regiões integradas. Por exemplo, da Europa sai uma carga da Áustria, vai para Roterdã, passa em vários países, ninguém vai abrir, ninguém revisa, pode ser o mesmo motorista, se vai por rodovia ou o vagão não vai ser verificado ali em pontos intermediários se for por ferrovia. Agora tem que ter esses espaços, né. Isso é um ponto. Agora dá pra gente ver que tem menos ativismo.

Alguns projetos continuam, como esse, mas, por exemplo, o Peru tem gabinetes binacionais, que eles chamam, com vários países, com todos, com o Chile, com a Bolívia, com o Equador, com o Peru e com o Brasil. Mas com o Brasil é o que tem menos atividade nos últimos anos, tem menos decisões, menos avanço. E tem outra questão que é da própria diplomacia presidencial também. Tiveram encontros bilaterais do Bolsonaro, presenciais ou virtuais, mas é uma diminuição importante. E, por exemplo, este ano teve uma coisa curiosa nas posses, na posse do Lasso o Bolsonaro foi, e quando ele confirmou que ia, os outros deixaram de ir, e estava confirmado o Mário Abdo, o Lacalle Pou, Piñera e o Duque, e eles não foram. A Keiko ia para essa reunião que o Vargas Llosa tinha organizado um evento todo, e Bolsonaro, como uma articulação da direita e esses países não foram. E na outra no Peru, que foi um mês depois, uma foi em maio e a outra foi em julho, dois meses depois, e o Bolsonaro não foi, foi o Mourão e aí todos esses outros foram, ou a maior parte desses outros foram, o Piñera foi e o Ivan Duque foi na posse do presidente peruano. Esta semana veio a vice-presidenta da Colômbia aqui, mas não encontrou o Bolsonaro, só conversou com o Mourão. Mas o Brasil nessa ida, para você ver como alguma coisa funciona, o França foi, o chanceler, e ele teve várias reuniões bilaterais com o chanceler do Paraguai, com o chanceler do Panamá, do Uruguai, acho que foi umas quatro ou cinco. Então obviamente tem um peso, tem assuntos e tal, mas a diplomacia presidencial não tem ajudado muito. E o Brasil não tem a capacidade de convocação que tinha. Se comparar onde foi criada a Unasul, onde foi criada a Celac, na primeira reunião pelo menos, havia aí todo um ativismo do Brasil e isso mudou. No grupo de Lima já é bem diferente, só teve uma reunião do grupo de Lima no Brasil, que não tratou da Venezuela e foi na véspera do golpe/renúncia de Evo Morales. No caso do professor não teve nenhuma atividade liderada pelo Brasil e é totalmente diferente do que era a Unasul. Até dá para ir até para outros espaços, na eleição do BID o Brasil tinha um candidato e abriu mão para apoiar o americano e pela primeira vez ficou sem nenhuma vice-presidência. É um negócio inacreditável. E aí mesmo em temas que poderiam ser ideológicos, que outros tentaram, por exemplo, o Uruguai com a agenda de flexibilização do Mercosul que teria a simpatia do Brasil, o Brasil não vai acabar com a TEC, não existe essa possibilidade. Ontem a gente teve uma conversa com o próprio ministro da Economia e isso está fora de questão. O Brasil não vai acabar com a TEC, pode reduzir marginalmente um pouquinho ali, mas a preocupação do Ministério da Economia, considerando a curto prazo como em geral são os ministérios, têm sua razão para isso, mas vai ter crise hídrica, pode ter crise aqui no Brasil, a produção de alimentos vai diminuir talvez, de alguns tipos, e provavelmente o que o Brasil vai fazer é abrir mais para a entrada de produtos da Argentina e do Uruguai para evitar a inflação. Então o Brasil vai diminuir unilateralmente alguns impostos na lista de exceções do Mercosul com esse objetivo, e da PEC que reduziu 10%, vai reduzir mais 10%, não mais do que isso, de tal forma que os setores que seriam mais prejudicados com a redução ou com o fim da PEC, como a indústria de transformação, não vão ser afetados. Pelo que eu entendi era

isso, vai seguir a discussão, mas está totalmente fora de cogitação a ideia de fim da TEC ou de encampar a proposta uruguaia. Então é a mesma coisa, se fosse um governo que às vezes pode parecer, que é só ideológico, poderia fazer isso, mas não porque não é isso. E o Presidente fala muita coisa mas não consegue fazer. Então é uma situação muito ruim, diferente do que era, mas funciona. De um olhar de dentro da burocracia, eu acho que limita um pouco o prejuízo que poderia ter, poderia ser muito pior, poderia ser infinitamente pior.

Pedro Silva Barros: [00:47:04:10] Você falou da fragmentação e da China e tem um ponto decisivo que é o 5G e que agora vamos ver. Teve uma decisão importante ontem do TCU que vai impedir que na licitação tenha uma rede própria do governo, que seria um dos pontos que poderia ser mais sensível para definição. Isso estava muito em debate, porque era a questão de ter uma rede blindada do governo. Eu acho que isso prejudica a proposta americana. E tem um ponto que é assim, para comparar com a integração, tenho falado bastante, que é totalmente diferente do que foi a discussão sobre a Televisão Digital, que o Brasil tinha uma outra disputa entre os Estados Unidos e a Europa e o Brasil caminhou para um padrão próprio com o Japão, o padrão nipo-brasileiro e fez isso de forma articulada com os países vizinhos que adotaram todo esse padrão. Só que a televisão digital perdeu a disputa tecnológica. Hoje é quase irrelevante e os celulares e a comunicação 3G, 4G, 5G passaram a ser fundamentais. Isso não estava claro que seria assim quando estava a discussão da televisão digital. A ideia era que a televisão digital faria essa função de um controle digital das coisas, era outro mundo nesse sistema. Mas o fundamental é que o Brasil não discutiu nunca com nenhum dos países vizinhos do 5G. Isso é um sinal de desintegração gigantesca, porque quem mais teria a ganhar com a adoção articulada de um padrão digital era o Brasil. Poderia até fomentar cadeias de suprimentos para esses países, ter uma normativa regional, e tudo isso não está em discussão. Ela é fragmentada e é um negócio curioso. Essa fragmentação, na verdade, ajuda muito a China que discute bilateralmente. Se a principal preocupação dos Estados Unidos não era a presença da China, talvez fosse importante ter uma Unasul, que é um pouco a discussão que é sempre aquele dilema sobre o Conselho de Defesa que os Estados Unidos era muito contra mas também era a favor em alguns aspectos. E era a favor porque era para colocar a Venezuela num espaço que ele teria influência por meio de outros países. E para eles seria melhor talvez ter isso do que ter base chinesa e russa na Venezuela. Claro que para o Brasil é muito melhor, mas para os Estados Unidos, não poderão controlar tudo, se ele fragmenta tudo ele abre muito campo para a China e aparentemente no 5G é isso que está acontecendo. A crise de transição que vai ser longa, umas três ou quatro décadas, eu acho, para a China se

consolidar como hegemônico e nesse período todo vão ser muitas batalhas, e os Estados Unidos podem ganhar algumas. Para o Brasil o cenário é terrível porque com a região fragmentada vai ter um monte de padrão aqui diferente e vai ficar se reforçar como região periférica e deixar o espaço à mercê dos interesses externos.

APÊNDICE R – ENTREVISTA ONLINE CON ROSARIO SANTA GADEA DUARTE

Rosario Santa Gadea Duarte – Coordinadora Nacional de Iirsa por el Perú desde la Cancillería Peruana desde 2001 hasta 2004. 29 de marzo de 2022. Duración 58min19s.

Bárbara C. Neves: [00:00:00] Me has confirmado que has participado en los debates de IIRSA precisamente desde 2001 hasta 2004 por parte de Perú como Coordinadora Nacional. Habiendo participado como representante del gobierno peruano en las reuniones de IIRSA, cómo usted vio a la iniciativa de IIRSA precisamente en este inicio? Cuáles fueron, desde su punto de vista, los principales logros y dificultades de la iniciativa?

Dra. Rosario Santa Gadea: [00:00:32] Esos fueron años muy fructíferos y muy activos para la iniciativa. No había un involucramiento muy grande de todos los países sino de algunos más que otros. El Perú fue uno de los países que más se involucró, Brasil desde luego, y los bancos de desarrollo de la región también, tanto la CAF, el BID y Fonplata. Era un trabajo muy activo, con muchas reuniones y además se trató de hacer un trabajo técnico de base que yo creo que fue la principal virtud de IIRSA, porque ahí se armó un portafolio de proyectos de integración física regional (la cartera de proyectos IIRSA), por la primera vez. Y también se avanzó en elaborar una visión estratégica de la integración física regional sudamericana, y ordenar los proyectos en los llamados Ejes de Integración y Desarrollo.

Este trabajo de articulación de los proyectos de infraestructura en función de una visión de la integración física regional sudamericana orientada a construir Ejes de Integración y Desarrollo constituyó la llamada "planificación territorial indicativa". Muchos conceptos principales y claves de la iniciativa se desarrollaron en esa época. Por ejemplo, el concepto de los ejes de integración y de desarrollo, el concepto de los grupos de proyectos, el enfoque distinto que constituye salir de una visión de proyectos aislados para pensar grupos de proyectos que hacían sinergia entre sí, y más todavía, grupos de proyectos que involucraban distintos países y que hacían sinergia entre sí. Entonces, si un país solo veía sus proyectos en su espacio geográfico nacional de pronto no tenían sentido para la integración física sudamericana, pero si veía sus proyectos como parte de un Eje de Integración y Desarrollo sudamericano sí adquirían sentido dentro de una visión regional. Entonces yo creo que fueron años muy ricos.

Bárbara C. Neves: [00:02:58] Yo vi que has organizado un libro en 2012 sobre el tema, y desde la perspectiva peruana apuntas la importancia de la alianza estratégica entre Perú y Brasil. ¿Cómo se vio a Brasil en ese proceso? Y hoy, ¿cómo se ve a Brasil frente a la cuestión de la integración regional, desde su perspectiva?

Dra. Rosario Santa Gadea: [00:03:25] Efectivamente, esos fueron años también muy activos, y en donde se estableció y se dio mucha fuerza a la denominada "alianza estratégica" entre Perú y Brasil. Yo en esa época trabajaba en Cancillería y el ministro de esa época era el embajador Allan Wagner y yo trabajaba muy directamente con él, como Asesora del Ministro y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Multisectorial IIRSA-Perú. Entonces sí puedo dar fe de ese avance que hubo en la relación entre Perú y Brasil, teniendo como una dimensión muy importante a la integración física. Y entonces, por ejemplo, en la visita que hizo el presidente Lula a Perú se suscribió un memorándum de entendimiento sobre integración física que fue la base de una estructuración en tres conexiones viales con Brasil. En el Perú estas conexiones se han dado a llamar la IIRSA Norte, la IIRSA Centro y la IIRSA Sur, algo que en ningún otro país sucedió, lo que pone en evidencia la importancia que tuvo la integración física sudamericana (a través de nuestro involucramiento en la iniciativa IIRSA) y la alianza estratégica con Brasil.

Varios de esos Ejes de Integración y Desarrollo de la Iniciativa IIRSA que involucraban al Perú eran transversales, no eran norte-sur, sino eran este-oeste. Entonces, permitían integrar las regiones interiores del Perú (costa, sierra y selva). Y al mismo tiempo, integrar esas macro regiones, con los estados fronterizos de Brasil (Acre, Rondônia, Amazonas). Y entonces yo creo que parte de la importancia que este tema cobró en el Perú fue también porque estaba vinculado a la integración territorial nacional. Para vincularnos con Brasil teníamos que vincular primero "el Perú con el Perú", en ese sentido de costa, sierra y selva. Y si visualizas la geografía peruana, nosotros tenemos los Andes en el medio, y luego del cruce de los Andes, tenemos la Amazonía. ¿Cómo se construye infraestructura en la Amazonía? Eso siempre fue un gran tema, porque va vinculado a la sensibilidad ambiental y socioambiental.

Entonces, la integración con Brasil al mismo tiempo era integración nacional. Por otro lado, nosotros teníamos (y seguimos teniendo) el planteamiento de que el Perú se constituya en puerta de entrada y salida de los flujos comerciales entre América del Sur y "el otro lado del Pacífico". Y Brasil, por su parte, siempre ha tenido la aspiración de la salida al Pacífico. A través del Perú esa salida es directa. Hay otra salida que es la que vincula a Bolivia y también a Chile. Otra salida tiene que pasar por Argentina y Chile. Pero, en la parte más bien central

es una integración binacional. Entonces todo esto contribuyó a que, desde el punto de vista del Perú, el tema de la alianza estratégica con Brasil y la importancia de la integración física Perú-Brasil fuera también de la mano con el involucramiento del Perú en la iniciativa IIRSA a nivel regional.

Bárbara C. Neves: [00:08:46] Aún en ese punto acerca de las expectativas de Perú. Perú tuvo 73 proyectos en la cartera de IIRSA y después COSIPLAN, y tuvo 20 proyectos concluidos hasta 2018 más o menos. Cuáles eran al inicio las expectativas que Perú tenía en hacer parte de IIRSA y cuáles fueron las principales dificultades que el país enfrentó para ejecutar esos proyectos?

Dra. Rosario Santa Gadea: [00:09:19] Mira, las expectativas ya te he explicado, en el sentido de que la integración física sudamericana tenía una triple connotación: 1) Integrar el Perú con el resto del subcontinente y, en particular, la conexión transversal con Brasil, porque norte-sur ya estábamos integrados y con Bolivia también lo estábamos, relativamente. Entonces, es la transversalidad del eje de integración y desarrollo con Brasil lo importante. 2) La connotación de integración nacional y 3) la integración con Asia-Pacífico, utilizando como elemento de competitividad la posición geográfica de Perú en el centro de la costa del Pacífico de América del Sur. Entonces esa era la expectativa a realizar, y en eso la integración física sudamericana era funcional a objetivos e intereses nacionales.

En cuanto a las dificultades estas no solamente se presentaron para el Perú sino también para otros países. En IIRSA un concepto importante fueron los "ejes emergentes". En el Informe sobre la planificación territorial indicativa publicado por IIRSA se explican estos conceptos, también en el documento sobre la visión estratégica de la integración física sudamericana, de cuya elaboración estuve a cargo recogiendo los planteamientos de los 12 países sudamericanos al respecto. Ese fue un trabajo de consultoría para el que fui contratada por CEBRI de Brasil, con fondos del BID.

Entonces, ¿qué significa ese concepto de ejes emergentes? Se entienden por oposición a los "ejes consolidados" que requerían solo modernización. Estos ejes consolidados son aquellos con conexiones viales en las cuales ya había un tráfico importante que justificaba el que hubiera infraestructura de conectividad. Por ejemplo, uno de esos era el eje andino, vinculado al espacio geográfico de la Comunidad Andina. También el Mercosur-Chile. En contraposición, el eje Perú-Brasil-Bolivia es "emergente", porque había que, de alguna manera, hacerlo de cero, o sea, no había infraestructura o muy poco. Y como no había

infraestructura de conectividad no había tráfico, o el tráfico era muy poco. Lo mismo el eje del Amazonas que requería una serie de acondicionamientos para el transporte fluvial e intermodal: fluvial-terrestre, que no existían. Entonces ese también podía considerarse un eje emergente.

Eso ha sido una primera gran dificultad porque, desde el punto de vista más bien financiero o presupuestal, para que se justifique un proyecto de infraestructura, que normalmente es costoso, sobre todo si es largo, si tiene que cruzar la cordillera y todo eso, ese proyecto tiene que ser rentable desde el punto de vista financiero. Es decir, si alguien invierte ahí, tienes que estar seguro de que va a recuperar su inversión, vía los peajes. Y entonces se hacen estudios de prefactibilidad o factibilidad y la práctica tradicional de estos estudios es que se proyecta a futuro el tráfico histórico que ha tenido esa vía. Pero cuando el tráfico histórico es mínimo o inexistente esa proyección a futuro normalmente indica que el proyecto no es rentable, que no hay que hacer el proyecto, hasta que haya más tráfico. Pero luego se entra en un círculo vicioso como del huevo y la gallina: no se hace el proyecto porque no hay tráfico y no hay tráfico porque no hay proyecto.

Entonces, en qué momento cambias la lógica y dices "vamos a hacer la infraestructura porque eso va a generar el tráfico"? Se trata de una apuesta de alguna manera, obviamente sustentada en determinadas consideraciones de contexto que deben acompañar la construcción del proyecto. Entre esas cosas, por ejemplo, la voluntad política de los gobiernos, de promover el tráfico una vez que haya la infraestructura. O, por ejemplo, si hay la infraestructura, pero el paso de frontera no funciona bien se pierde el beneficio de la nueva vía, entonces hay que modernizar también el paso de frontera. ¿Y la logística? Los camiones están acostumbrados a utilizar otra ruta. ¿Cómo los incentivas a cambiar la ruta tradicional para ir a una ruta nueva, que recién se abre? ¿Qué seguridad se va a proveer ahí para que no hayan robos? Bueno, todo eso son medidas de acompañamiento que deben, como su nombre lo dice, acompañar la construcción de la infraestructura.

Entonces, en primer lugar, para sacar adelante proyectos en ejes emergentes había que cambiar la lógica. O sea, "vamos a hacer la infraestructura porque eso va a generar el tráfico" y el tráfico y la conectividad van a promover el desarrollo en la zona y eso va a generar el comercio y etcétera. Y a término, la obra va a ser rentable. No obstante, al comienzo posiblemente no lo será. Entonces, cambiar esa lógica requería voluntad política. Y por eso fue muy importante el involucramiento, incluso, del nivel ministerial y presidencial en estas cosas. Eso pasó en el caso del Perú para poder sacar adelante las IIRSAs: la IIRSA Norte y la

IIRSA Sur. La IIRSA Centro también se avanzó, pero esa tenía tráfico, entonces no era tan complicada, pero la del norte y la del sur sí lo fueron. Entonces esa fue una primera dificultad. Ahora, por más que tú tienes voluntad política, tienes que tener los fondos para sacar adelante los proyectos. Entonces ahí fue muy importante que la banca de desarrollo de la región estuviera involucrada, tanto el BID como la CAF para el caso nuestro, porque Fonplata no nos financia, pero el BID y CAF sí. Entonces, con BID y CAF se hizo la arquitectura financiera de esos proyectos y fue un trabajo de filigrana que se hizo para lograr que se pudiera realmente realizar la financiación del proyecto y desarrollando una serie de conceptos que fueron totalmente nuevos. No sé si Mauro Marcondes del BID te lo ha explicado, pero si entrevistas a alguien de CAF también te lo pueden explicar. En el Perú se hizo una arquitectura financiera de los proyectos, con una serie de conceptos nuevos. En el libro que publiqué como editora sobre la Integración Física Sudamericana hay un capítulo que explica estos conceptos que se aplicaron por primera vez con la IIRSA Norte y después se aplicaron a la IIRSA Sur. Entonces esa fue otra dificultad que hubo que sobrellevar.

Y la tercera dificultad fue la geográfica, la ingeniería propia del proyecto, porque había que cruzar los Andes y también pasar por áreas sensibles de la Amazonía y hacerlo de manera que no afectara irremediablemente el medio ambiente, introduciendo medidas de prevención y mitigación. Entonces también ahí se adoptaron estándares para los proyectos. Y yo considero que la integración física sudamericana no hubiera avanzado si no se hubieran dado todas las circunstancias que permitían eso: el involucramiento de los bancos para la arquitectura financiera y la voluntad política tanto a nivel de gobierno nacional como de gobiernos regionales, entre otros.

En Perú tú has mencionado 73 proyectos, me imagino que estás hablando de proyectos individuales, pero si hablamos de conexiones se trata de IIRSA norte, la IIRSA centro y la IIRSA sur, las tres transversales. Para nosotros no eran 73 proyectos, sino tres ejes transversales, además del eje andino (de lógica norte-sur).

Hay un cuarto elemento que fue muy importante y que hemos descubierto con el tiempo, lamentablemente, y que ha manchado de mucha deshonra lo que fue una aspiración muy válida, sustentada técnicamente, históricamente, y con un trabajo muy intenso que estuvo detrás de esto, nos referimos al tema de la corrupción. Los proyectos IIRSA son símbolos ahora de la corrupción que existió con las empresas brasileñas, en particular Odebrecht, en el caso Lava Jato, que ha alcanzado a mucha gente, incluido un presidente de la República, que todavía está fugado, Alejandro Toledo, en Estados Unidos, y todavía no se termina de lograr su extradición, y que está acusado de haber recibido “coimas”, que se estiman en millones de

dólares, por parte de las empresas brasileñas para asegurar ser ganadores de los proyectos de su interés. Entonces la corrupción acompañó completamente estos proyectos y es lamentable eso.

Yo que, como te digo, he estado en toda esa fase en donde se gestó la visión estratégica, el portafolio de proyectos, la planificación territorial sudamericana, etcétera, siento mucha pena por eso, porque al final la imagen que queda es que esto salió adelante porque detrás hubo corrupción. En su momento la IIRSA Sur, la llamada "Interoceánica", fue la obra más cara que el Perú había hecho nunca. Las cifras exactas son datos conocidos y puedes verificarlas en el libro mencionado. Después han venido otras obras en otros campos, pero en ese momento sí fue la más importante. Pero la corrupción fue muy grande ahí por parte de Odebrecht y también de las firmas que se asociaron con Odebrecht para hacer los proyectos. Entonces esa es una dificultad mayúscula, porque eso ha desacreditado la idea de la integración física sudamericana.

Yo creo que es muy difícil ahora impulsar proyectos de este tipo porque hay la presunción de que detrás, en realidad, lo que hay es corrupción y arreglos con las empresas etc. Son conceptos desacreditados en la medida en que después se descubrió que esto fue un negocio para las empresas brasileñas con la complicidad de las autoridades al más alto nivel. Entonces yo creo que ya no hay el respaldo que en su momento tuvo la integración física sudamericana. Ya estamos en el 2022. Yo dejé de ser la Coordinadora Nacional en el 2004. Las concesiones IIRSA salieron más o menos por el 2005 o 2006, 2007 por ahí, y entonces han pasado unos 15 años desde que se concesionó. Desconozco cómo están esas obras actualmente en materia de mantenimiento porque una de las cosas importantes con la construcción de infraestructura era que sucedía lo siguiente: el Estado hacía una obra y después no había dinero para el mantenimiento. En consecuencia después de unos años la obra se deterioraba. El concesionario construye y después se va, y el mantenimiento queda por parte del Estado y el Estado no tenía el presupuesto para hacerlo o no tenía la organización para priorizarlo y entonces la obra se deterioraba. En el caso de los proyectos IIRSA se concesionó a 25-30 años, incluyendo el mantenimiento. O sea, el concesionario estaba a cargo de mantener la obra. Entonces no solo construcción, sino también el mantenimiento. Esa fue una fórmula también nueva para la ejecución de la infraestructura. Pero después que estalló el caso Lava Jato, desconozco quién se encarga del mantenimiento de las obras IIRSA ahora. Entonces ahí también hay otro descrédito.

Y, finalmente, el construir una obra en ejes emergentes no necesariamente quiere decir que va a funcionar. Tienes que hacer una serie de medidas de acompañamiento. Por eso, ese concepto

de ejes emergentes es clave y te aconsejo que lo trabajes porque es uno de los conceptos nuevos que traía consigo el proyecto de la integración física sudamericana. No solo mejorar donde ya hay flujo, sino crear vínculos donde no los había. Para ello se requería hacer todo el acompañamiento, no solo la construcción de una vía y hacerlo hasta convertir esa conexión en un eje consolidado con vida propia. Pero todo ese acompañamiento no se hizo. Y entonces, por ejemplo, la Interoceánica Sur también sufre un descrédito porque al final no se generó el flujo económico que se esperaba que iba a suceder. Y además los negocios ilícitos sacaron provecho de la obra, porque la Interoceánica va muy cerca de zonas que se han deforestado y hay entradas desde la Interoceánica hacia la selva de Madre de Dios, que así se llama esa región, y lo que se ve es que la carretera permitió esa penetración de los ilícitos. Hay un trabajo que podrías mirar sobre esto en la página web de nuestro Centro, en la pestaña de publicaciones y ahí está el estudio que hemos hecho con Boston University sobre Sustainable Development in the Amazon and the Andes. Este estudio contiene un capítulo de un peruano, medioambientalista, que analiza el caso de la Interoceánica Sur, de cómo esta carretera, al final de cuentas, terminó produciendo este tipo de daño medioambiental a la zona. Por otra parte, yo he investigado al respecto del poco flujo comercial que se generó por la frontera de Iñapari y Assis Brasil. Sí hubo un incremento del flujo comercial a través de esta frontera pero siguió siendo muy pequeño en términos de valor. Más aún, lo aprovechó más Brasil que el Perú y el flujo comercial de Perú con Brasil siguió siendo mayoritariamente por mar, o sea del Callao, hasta Santos en São Paulo.

Entonces hay muchas cosas que habría que remontar para impulsar nuevamente ese tipo de proyectos, de carácter más visionario. El valor principal que tuvo la iniciativa IIRSA fue producir esta visión de la integración territorial de América del Sur, sobre la base de ejes de integración y desarrollo. O sea, subrayar el papel de la infraestructura como detonador del desarrollo y con esta concepción, de no solamente construir infraestructura de conectividad allí donde ya hay flujos comerciales, sino también integrar el hinterland de América del Sur.

También, la visión según la cual la construcción de las IIRSAs iba a permitir al Perú estar mejor posicionado para ser el hub de la relación económica de América del Sur con Asia-Pacífico sufrió un desgaste porque Brasil no empezó a sacar la producción hacia el Asia por la conexión de la Interoceánica Sur. Brasil tenía sus rutas y las siguió utilizando. De otro lado, por el norte, la conexión con la zona franca de Manaos tampoco llegó a completarse. Perú habilitó la conexión del puerto marítimo en el Océano Pacífico (Paita) hasta el puerto fluvial de Yurimaguas, pero luego para completar el eje del Amazonas se requería completar toda la conexión fluvial hasta Manaos y nos hemos quedado en una etapa intermedia.

Entonces, al final, yo creo que la mayor ventaja que se ha sacado de los ejes IIRSA ha sido más bien la integración nacional, de costa-sierra-selva, pero no la integración sudamericana.
Y ahí posiblemente puedes reflexionar también sobre el tipo de soporte que requieren estas iniciativas que son de más largo plazo, porque la realización de esa visión estratégica atraviesa gobiernos, no se hace en 1 año, 2, 3, o 4, ¡no!, sino que requiere visiones de más largo plazo. Por la parte de Brasil, el proyecto de IIRSA se asocia al presidente Cardoso. Después vino el presidente Lula y podría interpretarse que él tuvo más vocación de impulsar integraciones bilaterales, no tanto la visión de Cardoso. Después vino Dilma Rousseff y luego Jair Bolsonaro y actualmente Lula nuevamente. Sería interesante comparar sus visiones sobre este tema. De otro lado, a los diez años de IIRSA la Iniciativa pasó a COSIPLAN y su devenir ya no dependía tanto de la parte técnica, que era la que facilitaban los bancos de desarrollo de la región (CAF, BID y Fonplata), sino más bien del devenir del foro más político de Unasur.

Bárbara C. Neves: [00:08:24] Sí, de hecho, le iba a preguntar desde su percepción las principales diferencias entre la dinámica de IIRSA y del COSIPLAN ya incorporado en Unasur, ya que está en ese tema.

Dra. Rosario Santa Gadea: [00:08:38] La iniciativa IIRSA era más bien técnica. Yo creo que cuando ya eso pasó a COSIPLAN, los bancos también se replegaron un poco en su rol dentro de la iniciativa, pero no podría decirlo a ciencia cierta, porque ya no estuve en esa fase. Pero me imagino que la pregunta para ti es evaluar si esa absorción de IIRSA por el foro Unasur fue positiva o no.
Otra debilidad de la cual hay que ser conscientes es el tema del cambio de funcionarios. Muchas veces los liderazgos pasan también por las personas y entonces, cambian los funcionarios, cambian los énfasis. No necesariamente la siguiente persona es la que tiene el mismo enfoque. En el caso de Perú fue muy interesante porque nosotros impulsamos el tema desde la Cancillería y no desde el Ministerio de Transportes. Y eso ya fue un énfasis diferente, porque en verdad lo que se estaba articulando era un tema de política exterior también, por la alianza estratégica con Brasil y demás y porque la Cancillería, al igual que, por ejemplo, el Ministerio de Economía y Finanzas, tiene la característica de poder convocar a los otros sectores, tienen una visión y una capacidad de convocatoria transversal y eso también fue una característica en el caso del Perú. Nosotros creamos una comisión interministerial para IIRSA. El ministro la dirigía a su nivel y yo tenía a cargo la Secretaría y entonces veía la parte técnica y la elevaba a consideración de los ministros. Y en esa comisión interministerial presidía la

Cancillería, estaba el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas y la Agencia de Promoción de Inversiones de Perú, entre otros. Entonces estaban todos los implicados en el tema de la infraestructura, no solamente la construcción, que es la preocupación de transportes, sino la vinculación de todo eso con la conectividad y el desarrollo nacional. Estaba también la parte que tenía que ver más con el financiamiento, por Economía y Finanzas, etcétera, y por las licitaciones con ProInversión.

También había otro concepto de IIRSA, que es mirar transporte, energía y comunicaciones. Un trípode. Y en transporte no solo carreteras, sino tener una visión multimodal (carreteras, fluvial, ferroviario, etc.). Entonces el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la presencia de Energía en la comisión multisectorial permitió analizar ese "trípode" (transportes, energía y comunicaciones). Sin embargo, a nivel de la Iniciativa IIRSA en su dimensión sudamericana se avanzó más en transporte, un poco en comunicaciones, pero en energía casi nada.

Entonces el Perú tuvo esa organización ad hoc: una secretaría técnica, una persona que se ocupaba a tiempo completo de IIRSA. Yo desempeñé ese cargo en la secretaría técnica de la comisión multisectorial de IIRSA Perú. Como tal, representaba al Perú en las reuniones técnicas de IIRSA como coordinadora nacional del Perú. En otros países eso no sucedía. El funcionario que se ocupaba de IIRSA, no estaba a tiempo completo en eso. También en general se veía el tema desde el Ministerio de Transporte, en nuestro caso fue desde la Cancillería. Incluso hubo un decreto supremo que creó esa comisión multisectorial e instauró la Secretaría, puedes encontrarlo en el libro mencionado anteriormente. Algunos otros países vieron con interés esa organización que estaba haciendo el Perú y la impulsaron internamente. Esa es la historia vivencial que yo conozco.

Bárbara C. Neves: [00:16:49] La última pregunta es acerca de China. Hay un crecimiento de las inversiones chinas a lo largo de los años 2000 en América Latina, principalmente en la infraestructura. Me podrías hablar desde su perspectiva, de su trabajo como Directora del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico y de una visión desde Perú, crees que la presencia china podría ser una alternativa al contexto actual de falta de recursos, problemas con la corrupción, etcétera.?

Dra. Rosario Santa Gadea: [00:17:25] La principal inversión es en minería, pero hemos observado diversificación. En particular en infraestructura ha habido un cada vez mayor

involucramiento, yo diría, desde la mitad de la década pasada. A partir de los 2000s es que crece significativamente nuestra relación económica con China, pero lo de la infraestructura entra en una fase todavía posterior a eso. O sea, es un fenómeno más reciente.

Vinculado a este tema de la conectividad con el Asia Pacífico está un proyecto muy importante que es el Puerto de Chancay. No sé si has escuchado hablar de eso. Ese es un proyecto que está desarrollando la empresa china Cosco Shipping Ports en colaboración con la empresa peruana Volcán, en lo cual se prevé una inversión de 3 mil millones de dólares, de los cuales ya se ha invertido como 1300 millones en una primera fase. El proyecto tiene la proyección de convertir a Chancay en el puerto hub en América del Sur vinculado a la inversión china. La empresa Cosco Shipping Ports es un conglomerado muy grande chino, incluyendo una línea naviera que está rankeada entre las más importantes del mundo. Entonces, la perspectiva es que se abra una conexión hacia China y Asia-Pacífico desde el Perú que podría servir a Sudamérica a través de transbordos y demás.

¿En qué se diferencia esta visión con la aspiración peruana de los años 2000-2005, de convertirse en el hub de América del Sur, con respecto a Asia-Pacífico? La principal diferencia es que en nuestra visión estratégica de aquel entonces, se pensaba que, a través de las conexiones transversales sudamericanas, la carga de Brasil (o parte de ella) saldría hacia el Asia a través del Perú, generando el volumen de carga suficiente, como para que vinieran barcos mucho más grandes hacia los puertos peruanos y hubiera una conexión directa y que efectivamente el Perú se convirtiera en un hub del comercio de China y Asia-Pacífico con América del Sur.

Actualmente ya no estamos hablando de eso. El Puerto de Chancay, hasta donde yo observo, no se está vinculando a ningún proyecto de integración física sudamericana. El posicionamiento del Perú como hub de la relación América del Sur-China o América del Sur-Asia Pacífico no estaría pasando por estas conexiones sudamericanas. En parte porque se piensa que dicha conexión terrestre no es viable (debido a que el flete terrestre para traer carga de Brasil hacia el Pacífico es muy alto), por otro lado Brasil en realidad tiene sus rutas consolidadas (a través del Océano Atlántico e Índico) y entonces se han desvinculado los dos conceptos, cuando menos por ahora.

No obstante, tengo la impresión de que cuando Chancay empiece a funcionar, si efectivamente con el involucramiento de China se produce un corredor económico y se afirma esta función de hub en América del Sur, va a ser de mayor interés para Brasil. Y tal vez se volteen a mirar y consideren evaluar si la vía por el Pacífico podría ser de interés. Pero esto es solo una potencialidad, no como antes en que la integración física sudamericana estaba

estrechamente vinculada a la conectividad con Asia-Pacífico. Entonces es una etapa distinta en la que más bien se está desarrollando el concepto de hub vinculado a los transbordos marítimos, más que a la integración física del subcontinente.

Estamos trabajando en el Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico un proyecto de investigación para ver de qué manera el puerto de Chancay pudiera también irradiar desarrollo regional, no solo en el área de influencia más cercana al puerto, sino en toda la parte central del Perú. Y para que pudiera de alguna manera vincularse a un concepto que es muy interesante dentro de la Iniciativa china de La Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, BRI) , que es el concepto de los "corredores económicos" que implican no solamente conectividad, sino también producción a través de zonas económicas especiales y otros instrumentos.

Mis planteamientos e investigaciones recientes sobre el BRI no están vinculados necesariamente a la integración física sudamericana, aún cuando se puede establecer un paralelo interesante comparando conceptos. Te he pasado la referencia de un libro en el cual yo escribo un capítulo y hago una comparación entre conceptos de la integración física sudamericana y conceptos de La Franja y la Ruta porque me parece que atrás hay más o menos la misma idea de desarrollo territorial, y conectividad vinculada al desarrollo territorial.

Por otro lado, en el Centro se ha analizado un proyecto de integración física que no ha prosperado, que es el tren bioceánico Perú-Brasil, que implicaría hacer una conexión ya no por carretera, como las IIRSAs, sino por tren, desde las zonas soyeras de Brasil hasta un puerto peruano en el Pacífico. Se hizo una comisión trinacional China, Perú, Brasil para estudiar el proyecto pero al final no ha prosperado. Este trabajo de investigación ya fue publicado como Documento de Trabajo del Centro y se puede descargar de la página web.

Con respecto a China, resulta entonces que ha aparecido un nuevo actor y se vincula a los temas de conectividad en Asia Pacífico con conceptos que podrían ser convergentes con la integración física sudamericana. Solo que yo no creo que haya, en este momento, la base que permita sacar adelante proyectos de integración física sudamericana, no solo en el Perú, sino también en Brasil como los había antes (tal vez esta percepción cambie con la elección del presidente Lula en Brasil).

Te he pasado la referencia del capítulo que publiqué en China en un libro sobre La Franja y la Ruta y América Latina y del Working Paper de Leolino Rezende, de Brasil, investigador afiliado al Centro sobre el tren bioceánico. Yo también trato algo del proyecto del tren

bioceánico en este capítulo que publiqué en China, pero él lo ha analizado a fondo, es bien interesante todo esto.

Bárbara C. Neves: [00:28:10] Solo para finalizar, en lo que se está hablando, crees que se puede proyectar que la presencia de China podría resultar en un menor interés en la integración regional en Sudamérica?

Dra. Rosario Santa Gadea: [00:28:36] La integración regional de Sudamérica es responsabilidad de los sudamericanos. No se puede argumentar que la presencia de China en la región puede resultar en un menor interés en la integración sudamericana. Por el contrario, tal vez incluso podría incentivarla en lo que se refiere a la integración física por su conexión con el tema de la conectividad con Asia-Pacífico. Por tanto, la respuesta a tu pregunta es no.