

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 23 | Ago. 2020

El Regionalismo Sudamericano Frente a la Integración Europea: una perspectiva de análisis desde categorías diferentes
Michel Levi

A Pluralidade Institucional Como Ferramenta Política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional
Karina Lilia Pasquariello Mariano
Clarissa Correa Neto Ribeiro

Crise do Regionalismo Sul-Americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração
Patrícia Nasser de Carvalho
Elói Martins Senhoras

Regionalismo Sul-Americano nos Anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas?
Cairo Gabriel Borges Junqueira
Bárbara Carvalho Neves
Lucas Eduardo Silveira de Souza

El Financiamiento de la Integración Infraestructural sudamericana: las dificultades institucionales de constitución de un nuevo arreglo financiero regional
Aline Contti Castro
Fernanda Cimini

A Integração Física Sul-Americana no Período Recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão
Thais Virga
Tomás Costa de Azevedo Marques

Entre Aproximações e Rupturas: as guinadas na integração regional
Luiz Felipe Brandão Osório

Disseminação da Covid-19 nas Faixas de Fronteira Terrestre e Litorânea do Brasil
Liria Nagamine
Gustavo Ferreira
Caroline Krüger
Rosa Moura

Harmonização de Regulamentos e Normas Técnicas no Mercosul
Luís Fernando Tironi

Los 15 Años del Focem
Luciano Wexell Severo
Mônica Karla Magalhães Lima

Toward Sustainable Human Development in Venezuela: diagnosis, challenges and economic strategy
Francisco Rodríguez
Guillermo Guerrero

The Quiet Central Bank Diplomacy at the Bank for International Settlements (BIS): who gets voice and vote?
Davi Augusto Oliveira Pinto

Reseña "Litio en Sudamérica: geopolítica, energía y territorios"
Beatriz Hernández Pino



REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 23 | Ago. 2020



ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes



Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 23 | Ago. 2020



ipea

Rio de Janeiro, 2020

TEMPO DO MUNDO

Publicação quadrimestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Conselho Acadêmico Consultivo

Aaron Schneider – University of Denver, Estados Unidos
Anahí Amar – Comisión Económica para América Latina, Argentina
Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico – Universidade Federal da Paraíba
Archana Negi – Jawaharlal Nehru University, Índia
Claudio Amitrano – Diest/Ipea
Claudio Puty – Universidade Federal do Pará
Corival Alves do Carmo Sobrinho – Universidade Federal de Sergipe
Cristina Froes de Borja Reis – Universidade Federal do ABC
Cristina Soreanu Pecequillo – Universidade Federal de São Paulo
Daniela Freddo – Universidade de Brasília
Flávia de Holanda Schmidt – Diest/Ipea
Francisco Rodríguez – University of Notre Dame, Estados Unidos
Giorgio Romano Schutte – Universidade Federal do ABC
Graciela De Conti Pagliari – Universidade Federal de Santa Catarina
Gustavo Rojas de Cerqueira Cesar – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, Paraguai
Haroldo Ramanzini – Universidade Federal de Uberlândia
Ivan Tiago Machado Oliveira – Dinte/Ipea
José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, Espanha
Karina Lilia Pasquariello Mariano – Universidade Estadual Paulista
Kenneth Ramírez – Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales, Venezuela
Krisley Mendes – Universidade de Brasília
Leonardo Granato – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Liu Jia – Universidade de Negócios Internacionais e Economia de Pequim, China
Lorena Oyarzún Serrano – Universidad de Chile, Chile
Luciana Acioly – Dinte/Ipea
Luis Manuel Fernandes – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Luiz Pinto – Brics Overseas, Hong Kong
Magdalena Lizardo Espinal – Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana
Marcelo Passini Mariano – Universidade Estadual Paulista
Marcos Ferreira de Costa Lima – Universidade Federal de Pernambuco
Maria Cristina Cacciamali – Universidade de São Paulo
Michel Levi – Universidad Andina Simón Bolívar, Equador
Michelle Hallack – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Estados Unidos
Monica Hirst – Universidad Torcuato de Tella, Argentina
Raphael Padula – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Renato Baumann – Dinte/Ipea
René Ramirez – Universidad Nacional Autónoma de México, México
Rodrigo Fracalossi de Moraes – Dinte/Ipea
Victoria Panova – Far Eastern Federal University, Rússia
Vinicius Mariano de Carvalho – King's College London, Reino Unido
Viviana Araneda – Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile

Coordenador deste número

André Bojkian Calixtre

Editor

Pedro Silva Barros

Coeditor

Guilherme de Oliveira Schmitz

Secretaria Executiva

Luíza Quariguazu da Frota Coelho
Julia de Souza Borba Gonçalves
Sofia Escobar Samurio

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n. 1, (jan. 2015). – Brasília: IPEA, 2015.

Quadrimestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

<https://doi.org/10.38116/rtm23>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

INTEGRAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL¹

Qualquer observador externo interessado nas relações internacionais da América do Sul teria dificuldades em estabelecer um padrão histórico de comportamento que não seja algo próximo do “retorno permanente”.

A região tem exercitado com impressionante ênfase ciclos de expansão e retração de seu processo de integração, tarefa crucial para a superação do subdesenvolvimento e a constituição de mercados nacionais realmente fortes. Em resumo histórico, podem-se caracterizar quatro ciclos distintos de integração regional: o ciclo nacional-desenvolvimentista, entre o pós-guerra e a crise da dívida dos países latino-americanos dos anos 1980; o ciclo do regionalismo aberto de inspiração liberal dos anos 1990; o ciclo social-desenvolvimentista da década de 2000 até meados de 2010; e o ciclo atual, de definição mais difusa, com exacerbação da fragmentação regional. Cada ciclo teve sua peculiar contradição.

No nacional-desenvolvimentista, o forte discurso pró-integracionista sustentado pelo estruturalismo latino-americano conviveu com décadas de esplêndido isolamento das nações do bloco, visto que o modelo econômico visava construir mercados intrafronteiras com muito mais intensidade que para além destas.

Após intensas mudanças no padrão de acumulação desses países operadas ao longo da década de 1980, cujos efeitos foram a reorientação de seus espaços nacionais de exploração para os fluxos globalizantes do capital financeiro, o próximo ciclo liberal dos anos 1990 – impulsionado pela redemocratização e pelo ímpeto de aproximação dos governos civis – tinha construído, ao longo dessa década, frustrações civilizatórias.

Produziu-se, no entanto, um repertório comum de políticas macroeconômicas capaz de orientar o caminho da integração pela lógica desse novo modelo econômico globalizado, que demandava mercados regionais. Duas consequências concretas advieram desse processo: o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado pelo Tratado de Assunção no início do período liberal dos anos 1990, e o surgimento, após a Cúpula de Brasília de 2000, da América do Sul como espaço

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23apresport>

político-econômico, para além de uma mera circunstância geográfica. O primeiro completa trinta anos de existência, o segundo, vinte.

O ciclo da década de 2000 foi único na história do desenvolvimento sul-americano. Nos escombros da crise cambiária que solapou as bases macroeconômicas sustentadoras do ciclo anterior, governos de orientação crítica à globalização elegeram-se em diferentes países sul-americanos com a proposta de reconstruir as condições de acumulação capitalista e, simultaneamente, equacionar mais de trinta anos de lutas sociais combatendo as desigualdades.

O vetor desse processo foi a saída negociada para um novo ciclo de crescimento sustentado pelos estímulos ao mercado interno (impulsionados pelo mundo do trabalho), pela nacionalização dos recursos naturais e pela reconstrução da capacidade de o Estado operar políticas públicas.

Esse legado fez surgir novas instituições de integração na região, cujo exemplo maior foi a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), mas também reorientou as instituições herdadas pelos anos 1990, após o fracasso da proposta da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), abandonada na Cúpula de Mar del Plata, que completou quinze anos em 2020.

Apesar dos inúmeros avanços políticos e institucionais, o modelo integracionista dos anos 2000 tinha como debilidade fundamental o fato de o país líder – o Brasil – ter *superavit* comerciais estruturais em relação aos seus vizinhos.

Era de se esperar que o país líder utilizasse as cadeias produtivas regionais como plataforma para o consumo de seu mercado interno ou exportação para o resto do mundo. O Brasil, porém, optou por sistematicamente ampliar os saldos comerciais superavitários com a América do Sul, gerando uma interdependência pouco satisfatória aos países menores. Isso não apenas afetou o comércio da região, mas também a dinâmica de investimentos necessários à integração produtiva, sempre muito escassos em comparação com a escala necessária para uma mudança de paradigma produtivo ou direcionado para fusões e aquisições. No momento em que as taxas de crescimento econômico começaram a cair na região, o processo de desintegração e fragmentação tomou curso.

O período recente da América do Sul tem se caracterizado pela fragmentação política e desintegração econômica. Esses dois fenômenos, que já vinham ocorrendo antes da pandemia de Covid-19, respondem por parte significativa da atual crise regional. O maior país da América do Sul perdeu o protagonismo em ambos os temas e não há nenhum vizinho capaz de substituí-lo.

O comércio intrarregional já era reduzido e diminuiu significativamente nos últimos três anos. O *boom* das *commodities* anestesiou a integração regional. A reprimarização das economias e das exportações dos países sul-americanos tende

a torná-los menos complementares e mais competidores entre si. No primeiro semestre de 2020, a corrente de comércio do Brasil com a América do Sul caiu 42% em relação ao mesmo período de 2019 – queda sete vezes maior que o comércio do Brasil com o resto do mundo, que diminuiu 6%.

Ao mesmo tempo que se desintegra comercialmente, a região se fragmenta politicamente, tanto entre os países como dentro de cada um deles. A agenda de governança regional que incluía a totalidade dos países, cujo maior exemplo era a Unasul, foi sendo substituída por iniciativas fracionadas, como o Fórum Prosul e o Grupo de Lima, com ausência de institucionalidade e pouco ou nenhum resultado concreto. As limitações dessas novas iniciativas de governança regional se tornaram mais evidentes durante a pandemia.

Nos últimos anos, perdeu-se parte significativa do acervo da integração em diferentes áreas, como infraestrutura e defesa. A carteira de projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada em 2000 no marco da primeira reunião dos doze presidentes do subcontinente, deixou de ser atualizada em 2017. O Conselho de Defesa Sul-Americano também deixou de se reunir.

Em qualquer momento histórico ou área geográfica, a ocorrência concomitante de baixa interdependência econômica e crescentes polarizações políticas é a receita para o fracasso civilizatório. O vazio da concertação regional abre espaço para maior presença e ingerência de potências externas. A América do Sul está agora mais vulnerável a ser palco de disputas extrarregionais.

A retomada do crescimento econômico pós-Covid-19 na América do Sul deve ser muito mais lenta que em qualquer outra região do mundo. Diferentemente de outras regiões, a governança regional sul-americana foi ineficiente para oferecer respostas tanto para a crise de saúde pública como propostas de retomada econômica.

Nos últimos meses vimos crises eclodidas em 2019 serem parcialmente resolvidas pela via eleitoral, na Bolívia, e plebiscitária, no Chile. No Peru, porém, a instabilidade institucional foi aprofundada e na Venezuela, a crise se agravou e parece que a capacidade dos países vizinhos para fomentar o diálogo ou respaldar eventual transição política é cada vez menor. Nos quatro países, em diferentes níveis, as desigualdades sociais têm aumentado e não há perspectivas de retomada dos níveis de crescimento de dez anos atrás.

O trágico para a América do Sul é que os fenômenos da fragmentação política e da governança regional e da desintegração econômico-comercial têm-se retroalimentado, com mais intensidade durante a pandemia, formando uma espiral que parece não ter fim. Resquícios de cada um dos ciclos anteriores persistem.

Na tentativa de aprofundar as análises sobre o atual período sul-americano, a revista *Tempo do Mundo* preparou este número especial concentrado na desintegração econômica e na fragmentação política da região, buscando apontar os desafios principais da agenda integracionista atual e as possíveis saídas para as contradições herdadas dos ciclos anteriores e atual de integração. Doze artigos científicos e uma resenha foram selecionados para essa tarefa.

A começar pelo artigo de Michel Levi, professor da Universidad Andina Simón Bolívar, o texto *O regionalismo sul-americano e a integração europeia: exploração de diferentes categorias de análise* trata de uma exploração teórica entre as distintas categorias de análise da integração sul-americana e europeia, com foco na distinção entre as dinâmicas regionais desses blocos. O tema da integração regional permanece no segundo artigo, de Karina Lilia Pasquariello Mariano e Clarissa Correa Neto Ribeiro, ambas da Universidade Estadual Paulista (Unesp), intitulado *A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional*, que busca aprofundar o debate sobre os desafios da integração regional ancorada por múltiplos sistemas que, frequentemente, operam em conflito, provocando crises na própria integração regional.

A disparidade de ritmos e agendas na sub-região aprofundou-se com a crise da última década, ainda que o regionalismo tenha permanecido como um tema fundamental para nossos países. Nesse sentido, Patrícia Nasser de Carvalho, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e Elói Martins Senhoras, da Universidade Federal de Roraima (UFRR), discutem a *Crise do regionalismo sul-americano: discussões sobre integração, fragmentação e desintegração*, que tenta explorar as convergências que explicariam o movimento de fragmentação dos blocos Unasul, Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), Mercosul e Comunidade Andina (CAN). Ainda seguindo o tema da crise do regionalismo está o artigo de Cairo G. B. Junqueira, Bárbara Carvalho Neves e Lucas E. S. de Souza, todos do Observatório do Regionalismo do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, com o título *Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas?*. Os autores buscam um olhar acerca das novas ações tomadas no sentido do regionalismo em tempos de crise, como é o caso do Fórum Prosul.

O próximo bloco de artigos deste número versa sobre a integração física da América do Sul. Sob o título *O financiamento da integração infraestrutural sul-americana: as dificuldades de constituição de um novo arranjo financeiro regional*, o artigo de Aline Contti Castro, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), e Fernanda Cimini, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), avança na análise do financiamento da IIRSA com base na

carteira de investimentos da iniciativa até 2018, centrando nas dificuldades de financiar os investimentos em infraestrutura em conomias periféricas. O sexto artigo mantém-se nessa temática. Dos autores Thais Virga, da Universidade de São Paulo (USP), e Tomás C. de A. Marques, da Universidade Federal do ABC (UFABC), com o título *A integração física sul-americana no período recente (2000-2020): situação, continuidade, inflexão e reversão*, agora acrescentando à análise da IIRSA a dinâmica, e a crise, recente do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul. Em uma abordagem mais ampliada dos desafios da integração regional, o artigo de Luiz Felipe Brandão Osório, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), intitulado *Entre aproximações e rupturas: as guinadas na integração regional*, faz uma reflexão sobre os últimos períodos da integração regional pela perspectiva da política externa brasileira, tendo como ponto de inflexão o ano de 2016.

A seguir, a discussão caminha para os impactos da pandemia provocada pelo novo coronavírus nas faixas de fronteira do Brasil. Com o título *Disseminação da Covid-19 nas faixas de fronteira terrestre e litorânea do Brasil*, assinado por Liria Nagamine, Gustavo Ferreira, Caroline Krüger e Rosa Moura, o artigo adianta resultados de pesquisa realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, com análise sobre as dificuldades encontradas na gestão da pandemia em municípios limítrofes, que demandam intenso diálogo com países vizinhos.

A revista continua com mais um núcleo sobre sistema regulatório do Mercosul. A começar pelo artigo de Luís Fernando Tironi, da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, *Harmonização de regulamentos e normas técnicas no Mercosul*, que toca em um tema estratégico para o cotidiano da integração regional, que é a padronização de normas técnicas como ponte fundamental para a consolidação aduaneira do bloco. Outro ponto de grande importância para sobrevivência e futuro avanço do Mercosul é o combate às assimetrias por meio da criação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). O artigo de Luciano Wexell Severo e Mônica Karla M. Lima, ambos da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), disserta sobre *Os 15 anos do Focem*, desde seu processo de institucionalização em 2006 até as possibilidades durante a crise da integração que se inicia em 2015, em especial a recente transferência de fundos financeiros para o Fonplata – trata-se do principal balanço do Focem, permitindo avaliar todo o processo de evolução desse instrumento do Mercosul.

O artigo de Francisco Rodríguez, da Notre Dame University, e Guillermo Guerrero, estrategista da EMFI Securities, traz uma corajosa análise da desafiadora crise econômica e social da Venezuela, sob o título *Rumo ao desenvolvimento*

humano sustentável na Venezuela: diagnóstico, desafios e estratégia, enfrentando não apenas a gravidade da crise em si, mas também buscando apontar caminhos de saída para o país. Trata-se certamente de um dos mais completos documentos propositivos acerca da grave situação venezuelana.

O décimo segundo artigo deste número especial apresenta relevante tema da ordem econômica internacional pouco explorado pela academia sul-americana. O texto do diplomata brasileiro Davi Augusto O. Pinto sobre *A discreta diplomacia dos Bancos Centrais no Banco de Compensações Internacionais (BIS): quem tem voz e voto?* revela informação técnica sobre a composição acionária do BIS, dado este de difícil acesso, e seus órgãos decisórios como o Conselho Diretor e da Administração, bem como as distintas posições do Brasil na governança do banco.

Por fim, há uma resenha do livro *Lítio em Sudamérica: geopolítica, energia y territorios*, coordenado por Bruno Fornillo. Beatriz Hernández Pino, da Universidad de Buenos Aires, apresenta obra sobre esse estratégico mineral, cujo uso e gestão estão cada vez mais presentes na geopolítica mundial e no debate sobre a inserção internacional de Argentina, Bolívia e Chile.

André Bojikian Calixtre
Coordenador deste número

Pedro Silva Barros
Editor da revista

INTEGRACIÓN Y FRAGMENTACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR¹

Cualquier observador externo interesado en las relaciones internacionales de América del Sur tendría dificultades para establecer un padrón histórico del comportamiento que no se aproxime a un “retorno permanente”.

La región ha ejercido con impresionante énfasis ciclos de expansión y retracción de su proceso de integración, una tarea crucial para superar el subdesarrollo y construir mercados nacionales realmente fuertes. En síntesis histórica, se pueden caracterizar cuatro ciclos distintos de integración regional: el ciclo de nacional desarrollismo desde la posguerra hasta la crisis de la deuda de los países de América Latina en el decenio de 1980; el ciclo de regionalismo abierto de inspiración liberal del decenio de 1990; el ciclo de desarrollismo-social de la década de 2000 hasta mediados de 2010; y el ciclo actual, más difuso, con una exacerbación de la fragmentación regional. Cada ciclo tuvo su contradicción peculiar.

En el nacional desarrollismo, el fuerte discurso pro-integracionista sostenido por el estructuralismo latinoamericano coexistió con décadas de espléndido aislamiento de las naciones del bloque, ya que el modelo económico apuntaba a construir mercados intra-fronteras con mucha más intensidad que hacia afuera.

Tras los intensos cambios en la pauta de acumulación de esos países operados a lo largo del decenio de 1980, cuyos efectos fueron la reorientación de sus espacios nacionales de explotación para los flujos globalizadores del capital financiero, el siguiente ciclo liberal del decenio de 1990 – impulsado por la redemocratización y el impulso de acercamiento de los gobiernos civiles – había generado frustraciones civilizadoras a lo largo de ese decenio.

Sin embargo, se elaboró un repertorio común de políticas macroeconómicas para orientar el camino de la integración por la lógica de este nuevo modelo económico globalizado, que exigía mercados regionales. De este proceso surgieron dos consecuencias concretas: el Mercado Común del Sur (Mercosur), creado por el Tratado de Asunción a principios del período liberal de los años 1990, y el surgimiento, después de la Cumbre de Brasilia de 2000, de América del Sur

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23apresesp>

como espacio político-económico, más allá de una mera circunstancia geográfica. El primero completa 30 años de existencia, el segundo 20 años.

El ciclo de la década de 2000 fue único en la historia del desarrollo sudamericano. Entre los escombros de la crisis cambial que socavó los cimientos macroeconómicos que sostenían el ciclo anterior, los gobiernos con una orientación crítica a la globalización se eligieron en diferentes países sudamericanos con la propuesta de reconstruir las condiciones de la acumulación capitalista y, simultáneamente, equiparar más de treinta años de luchas sociales, combatiendo las desigualdades.

El vector de este proceso fue la salida negociada a un nuevo ciclo de crecimiento sostenido por los estímulos al mercado interno (impulsado por el mundo del trabajo), la nacionalización de los recursos naturales y la reconstrucción de la capacidad del Estado para operar las políticas públicas.

Este legado dio lugar a nuevas instituciones de integración en la región, cuyo mayor ejemplo fue la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), pero también reorientó las instituciones heredadas de los años 1990 tras el fracaso de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca), abandonada en la Cumbre de Mar del Plata, que celebró sus 15 años en 2020.

A pesar de los numerosos avances políticos e institucionales, el modelo integracionista de los años 2000 tenía como debilidad fundamental el hecho de que el país líder – Brasil – tenía excedentes comerciales estructurales en relación con sus vecinos.

Se esperaba que el país líder utilizara las cadenas de producción regionales como plataforma para el consumo en su mercado interno o para la exportación al resto del mundo. Sin embargo, el Brasil optó por aumentar sistemáticamente su superávit comercial con América del Sur, lo que generó una interdependencia insatisfactoria para los países menores.

Esto no sólo ha afectado al comercio de la región, sino también a la dinámica de las inversiones necesarias para la integración productiva, que siempre fueron muy escasas en comparación con la escala requerida para un cambio de paradigma productivo o dirigidas a fusiones y adquisiciones. En el momento que las tasas de crecimiento económico comenzaron a disminuir en la región, el proceso de desintegración y fragmentación entró en curso.

El período reciente de América del Sur se ha caracterizado por la fragmentación política y la desintegración económica. Estos dos fenómenos, que ya estaban presentes antes de la pandemia, representan una parte importante de la crisis regional actual. El país más grande de América del Sur ha perdido su papel de líder en ambas cuestiones y no hay ningún vecino capaz de reemplazarlo.

El comercio intrarregional ya era bajo y ha disminuido considerablemente en los últimos tres años. El auge de los productos básicos ha anestesiado la integración regional.

La reprimarización de las economías y las exportaciones de América del Sur tiende a hacerlas menos complementarias y a aumentar la competencia entre sí. En el primer semestre de 2020, el comercio de Brasil con América del Sur cayó un 42% con respecto al mismo período en 2019, una disminución de siete veces en el comercio de Brasil con el resto del mundo, que se redujo en un 6%.

Al mismo tiempo que se desintegra comercialmente, la región se fragmenta políticamente, tanto entre los países como al interior de los mismos.

La agenda de gobernanza regional que incluía a todos los países, cuyo mayor ejemplo era la Unasur, ha sido reemplazada por iniciativas fragmentadas como el Foro Prosul y el Grupo de Lima, con una falta de institucionalidad y escasos o nulos resultados concretos. Las limitaciones de estas nuevas iniciativas de gobernanza regional se hicieron más evidentes durante la pandemia.

En los últimos años, una parte significativa del acervo de integración se ha perdido en diferentes áreas, como la infraestructura y la defensa. La cartera de proyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), creada en 2000 en el marco de la primera reunión de los doce presidentes del subcontinente, no se actualiza desde 2017. El Consejo de Defensa Suramericano también dejó de reunirse.

En cualquier momento histórico o zona geográfica, la aparición concomitante de una baja interdependencia económica y de crecientes polarizaciones políticas es una receta para el fracaso de la civilización. El vacío de consulta regional abre el espacio para una mayor presencia e interferencia de las potencias externas. América del Sur está ahora más vulnerable a convertirse en el escenario de controversias extrarregionales.

Es probable que la reanudación del crecimiento económico posterior al Covid-19 en América del Sur sea mucho más lenta que en cualquier otra región del mundo. A diferencia de otras regiones del mundo, la gobernanza regional sudamericana ha sido ineficaz para dar respuestas tanto a la crisis de salud pública como propuestas para la recuperación económica.

En los últimos meses hemos visto crisis que estallaron en 2019 y que se han resuelto parcialmente a través de elecciones, como el caso de Bolivia y el plebiscito en Chile. En Perú, sin embargo, la inestabilidad institucional se ha profundizado y en Venezuela, la crisis ha empeorado y parece que la capacidad de los países vecinos para fomentar el diálogo o apoyar cualquier transición política es cada vez menor. En los cuatro países, a diferentes niveles, las desigualdades sociales han

aumentado y no hay perspectivas de que se reanuden los niveles de crecimiento de hace diez años.

Lo trágico para América del Sur es que los fenómenos de fragmentación política y de gobierno regional y de desintegración económica y comercial se han retroalimentado con mayor intensidad durante la pandemia, formando una espiral que parece no tener fin. Los restos de cada uno de los ciclos anteriores persisten.

En un intento por profundizar el análisis del actual período sudamericano, la revista *Tempo do Mundo* preparó este número especial centrado en la desintegración económica y la fragmentación política de la región, tratando de señalar los principales desafíos de la actual agenda integracionista y las posibles salidas a las contradicciones heredadas de los ciclos de integración anteriores y actuales. Los trece trabajos científicos fueron seleccionados para esta tarea.

Comenzando con el artículo de Michel Levi, profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar, *El regionalismo sudamericano frente a la integración europea: una perspectiva de análisis desde categorías diferentes*. Se trata de una exploración teórica entre las diferentes categorías de análisis de la integración sudamericana y europea, centrada en la distinción entre la dinámica regional de estos bloques. El tema de la integración regional aparece también en el segundo artículo, de Karina Lilia Pasquariello Mariano y Clarissa Correa Neto Ribeiro, ambas de la Universidade Estadual Paulista (Unesp). Con el título *La pluralidad institucional como herramienta política en América del Sur: superposiciones organizacionales y fragmentación regional*, se pretende profundizar en el debate sobre los retos de la integración regional anclada en múltiples sistemas que suelen operar en conflicto, provocando crisis en la propia integración regional.

La disparidad de ritmos y agendas en la subregión se ha profundizado con la crisis de la última década, aunque el regionalismo continúa siendo una cuestión fundamental para nuestros países. En este sentido, Patrícia Nasser de Carvalho, de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), y Elói Martins Senhoras, de la Universidad Federal de Roraima (UFRR), discuten la *Crisis del regionalismo sudamericano: debates sobre la integración, la fragmentación y la desintegración*, que intenta abordar las convergencias que explicarían el movimiento de fragmentación de los bloques de la Unasur, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN). Siguiendo con el tema de la crisis del regionalismo, el artículo de Cairo G. B. Junqueira, Bárbara Carvalho Neves y Lucas E. S. de Souza, del Observatorio del Regionalismo del Programa de Postgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas, con el título *Regionalismo sudamericano en los años 2020: ¿qué esperar en medio de las inestabilidades políticas?*. Buscan presentar las nuevas medidas que han sido tomadas en dirección al regionalismo en tiempos de crisis, como en el caso Foro Prosul.

El siguiente bloque de artículos de este número trata sobre la integración física de América del Sur. Bajo el título *El financiamiento de la integración infraestructural sudamericana: las dificultades institucionales de constitución de un nuevo arreglo financiero regional*, el artículo de Aline Contti Castro, de la Universidad Federal de Río Grande do Norte (UFRN), y Fernanda Cimini, de la Pontificia Universidad Católica de Minas Gerais (PUC Minas), se adentra en el análisis del financiamiento de la IIRSA a partir de la cartera de inversiones de la iniciativa hasta 2018, centrándose en las dificultades de financiamiento de las inversiones en infraestructura en las economías periféricas. El sexto artículo sigue siendo sobre este tema. Los autores Thais Virga, de la Universidad de São Paulo (USP), y Tomás C. de A. Marques, de la Universidad Federal de ABC (UFABC), y el título *Integración física sudamericana en el período reciente (2000-2020): situación, continuidad, inflexión y reversión*, añaden al análisis de la IIRSA la dinámica, y la reciente crisis, del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (Cosiplan) de la Unasur. En un enfoque más amplio de los desafíos de la integración regional, el artículo de Luiz Felipe Brandão Osório, de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (UFRRJ), titulado *Entre acercamientos y rupturas: los giros en la integración regional*, reflexiona sobre los últimos períodos de integración regional desde la perspectiva de la política exterior brasileña, con el año 2016 como punto de inflexión.

A continuación, el debate se centra en los impactos de la pandemia causada por el nuevo coronavirus en las zonas fronterizas de Brasil. Con el título *Difusión de la Covid-19 en las fronteras terrestres y costeras de Brasil*, firmado por Liria Nagamine, Gustavo Ferreira, Caroline Krüger y Rosa Moura, el artículo adelanta resultados de la investigación realizada por la Dirección de Estudios y Políticas Regionales, Urbanas y Ambientales (Dirur) del Ipea, con un análisis de las dificultades encontradas en la gestión de la pandemia en los municipios vecinos, que exigen un intenso diálogo con los países vecinos.

La revista continúa con otro enfoque sobre el sistema de regulación del Mercosur. A partir del artículo de Luís Fernando Tironi, de la Dirección de Estudios y Relaciones Económicas y Políticas Internacionales (Dinte) del Ipea, *Armonización de los reglamentos y normas técnicas en el Mercosur* toca un tema estratégico para la vida cotidiana de la integración regional, que es la normalización de normas técnicas como puente fundamental para la consolidación aduanera del bloque. Otro punto de gran importancia para la supervivencia y el progreso futuro del Mercosur es la lucha contra las asimetrías a través de la creación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem). El artículo de Luciano Wexell Severo y Mônica Karla M. Lima, ambos de la Universidad Federal de la Integración Latinoamericana (UNILA), diserta sobre *Los 15 años del Focem*, desde su proceso de institucionalización en 2006 hasta las posibilidades

durante la crisis de integración que comienza en 2015, especialmente las recientes transferencias de fondos financieros al Fonplata. Este es el principal balance de Focem, que permite evaluar todo el proceso de evolución de este instrumento del Mercosur.

El artículo de Francisco Rodríguez, de la Universidad de Notre Dame, y Guillermo Guerrero, estratega de EMFI Securities, ofrece un valiente análisis de la desafiante crisis económica y social de Venezuela, bajo el título *Rumbo as desarrollo humano sustentable na Venezuela: diagnósticos, desafios y estrategia*, abordando no sólo la gravedad de la crisis en sí misma, sino también tratando de señalar vías de salida del país. Es sin duda uno de los documentos propositivos más completos sobre la grave situación venezolana.

El duodécimo artículo de este número especial presenta un tema relevante del orden económico internacional poco explorado por la academia sudamericana. El texto del diplomático brasileño Davi Augusto O. Pinto sobre *La discreta diplomacia de Bancos Centrales en el Banco de Pagos Internacionales (BIS): ¿quién tiene voz y voto?*, revela información técnica sobre la composición accionaria del BIS, que es un dato de difícil acceso, y sus órganos de decisión como el Consejo de Administración y la Dirección, así como las diferentes posiciones de Brasil en la gobernanza del Banco.

Por último, una reseña del libro *Litio en Sudamérica: geopolítica, energía y territorios* coordinado por Bruno Fornillo. Beatriz Hernández Pino, de la Universidad de Buenos Aires, presenta la obra sobre este mineral estratégico, cuyo uso y gestión está cada vez más presente en la geopolítica mundial y en el debate sobre la inserción internacional de Argentina, Bolivia y Chile.

André Bojjikian Calixtre
Coordinador de este número

Pedro Silva Barros
Editor de la revista

SUMÁRIO

O REGIONALISMO SUL-AMERICANO E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA: EXPLORAÇÃO DE DIFERENTES CATEGORIAS DE ANÁLISE 23

Michel Levi

A PLURALIDADE INSTITUCIONAL COMO FERRAMENTA POLÍTICA NA AMÉRICA DO SUL: SOBREPOSIÇÕES ORGANIZACIONAIS E FRAGMENTAÇÃO REGIONAL..... 35

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Clarissa Correa Neto Ribeiro

CRISE DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO: DISCUSSÕES SOBRE INTEGRAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E DESINTEGRAÇÃO 61

Patrícia Nasser de Carvalho

Elói Martins Senhoras

REGIONALISMO SUL-AMERICANO NOS ANOS 2020: O QUE ESPERAR EM MEIO ÀS INSTABILIDADES POLÍTICAS? 93

Cairo Gabriel Borges Junqueira

Bárbara Carvalho Neves

Lucas Eduardo Silveira de Souza

O FINANCIAMENTO DA INTEGRAÇÃO INFRAESTRUTURAL SUL-AMERICANA: AS DIFICULDADES DE CONSTITUIÇÃO DE UM NOVO ARRANJO FINANCEIRO REGIONAL 123

Aline Contti Castro

Fernanda Cimini

A INTEGRAÇÃO FÍSICA SUL-AMERICANA NO PERÍODO RECENTE (2000-2020): SITUAÇÃO, CONTINUIDADE, INFLEXÃO E REVERSÃO..... 149

Thais Virga

Tomás Costa de Azevedo Marques

ENTRE APROXIMAÇÕES E RUPTURAS: AS GUINADAS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL..... 181

Luiz Felipe Brandão Osório

DISSEMINAÇÃO DA COVID-19 NAS FAIXAS DE FRONTEIRA TERRESTRE E LITORÂNEA DO BRASIL.....	203
Liria Nagamine Gustavo Ferreira Caroline Krüger Rosa Moura	
HARMONIZAÇÃO DE REGULAMENTOS E NORMAS TÉCNICAS NO MERCOSUL.....	235
Luís Fernando Tironi	
OS 15 ANOS DO FOCEM.....	255
Luciano Wexell Severo Mônica Karla Magalhães Lima	
RUMO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL NA VENEZUELA: DIAGNÓSTICO, DESAFIOS E ESTRATÉGIA.....	285
Francisco Rodríguez Guillermo Guerrero	
A DISCRETA DIPLOMACIA DOS BANCOS CENTRAIS NO BANCO DE COMPENSAÇÕES INTERNACIONAIS (BIS): QUEM TEM VOZ E VOTO?	345
Davi Augusto Oliveira Pinto	
RESENHA “LITIO EN SUDAMÉRICA: GEOPOLÍTICA, ENERGÍA Y TERRITORIOS”	379
Beatriz Hernández Pino	

CONTENTS

SOUTH AMERICAN REGIONALISM AND THE EUROPEAN INTEGRATION: EXPLORING DIFFERENT CATEGORIES OF ANALYSIS 23

Michel Levi

INSTITUTIONAL PLURALITY AS A POLITICAL TOOL IN SOUTH AMERICA: OVERLAPPING ORGANIZATIONS AND REGIONAL FRAGMENTATION 35

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Clarissa Correa Neto Ribeiro

CRISIS OF SOUTH AMERICAN REGIONALISM: DISCUSSIONS ON INTEGRATION, FRAGMENTATION AND DISINTEGRATION..... 61

Patrícia Nasser de Carvalho

Elói Martins Senhoras

SOUTH AMERICAN REGIONALISM IN 2020: WHAT TO EXPECT AMIDST THE POLITICAL INSTABILITIES? 93

Cairo Gabriel Borges Junqueira

Bárbara Carvalho Neves

Lucas Eduardo Silveira de Souza

THE FINANCING OF SOUTH AMERICAN INFRASTRUCTURE INTEGRATION: THE DIFFICULTIES OF SETTING UP A NEW REGIONAL FINANCIAL ARRANGEMENT 123

Aline Contti Castro

Fernanda Cimini

SOUTH AMERICAN PHYSICAL INTEGRATION IN THE RECENT PERIOD (2000-2020): SITUATION, CONTINUITY, INFLECTION AND REVERSION 149

Thais Virga

Tomás Costa de Azevedo Marques

BETWEEN RAPPROCHMENTS AND RUPTURES: TURNS IN REGIONAL INTEGRATION 181

Luiz Felipe Brandão Osório

THE SPREAD OF COVID-19 IN THE BRAZILIAN TERRESTRIAL AND COASTAL BORDER AREAS..... 203

Liria Nagamine
Gustavo Ferreira
Caroline Krüger
Rosa Moura

REGULATORY HARMONIZATION AND TECHNICAL STANDARDS IN MERCOSUR 235

Luís Fernando Tironi

THE 15 YEARS OF FOCEM 255

Luciano Wexell Severo
Mônica Karla Magalhães Lima

TOWARD SUSTAINABLE HUMAN DEVELOPMENT IN VENEZUELA: DIAGNOSIS, CHALLENGES AND ECONOMIC STRATEGY 285

Francisco Rodríguez
Guillermo Guerrero

THE QUIET CENTRAL BANK DIPLOMACY AT THE BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS): WHO GETS VOICE AND VOTE? 345

Davi Augusto Oliveira Pinto

BOOK REVIEW "LITIO EN SUDAMÉRICA: GEOPOLÍTICA, ENERGÍA Y TERRITORIOS" 379

Beatriz Hernández Pino

ÍNDICE

EL REGIONALISMO SUDAMERICANO FRENTE A LA INTEGRACIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DESDE CATEGORÍAS DIFERENTES 23

Michel Levi

LA PLURALIDAD INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA POLÍTICA EN AMÉRICA DEL SUR: SUPERPOSICIONES ORGANIZACIONALES Y FRAGMENTACIÓN REGIONAL 35

Karina Lilia Pasquariello Mariano

Clarissa Correa Neto Ribeiro

CRISIS DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO: DEBATES SOBRE LA INTEGRACIÓN, LA FRAGMENTACIÓN Y LA DESINTEGRACIÓN 61

Patrícia Nasser de Carvalho

Elói Martins Senhoras

REGIONALISMO SUDAMERICANO EN LOS AÑOS 2020: ¿QUÉ ESPERAR EN MEDIO DE LAS INESTABILIDADES POLÍTICAS? 93

Cairo Gabriel Borges Junqueira

Bárbara Carvalho Neves

Lucas Eduardo Silveira de Souza

EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN INFRAESTRUCTURAL SUDAMERICANA: LAS DIFICULTADES INSTITUCIONALES DE CONSTITUCIÓN DE UN NUEVO ARREGLO FINANCIERO REGIONAL 123

Aline Contti Castro

Fernanda Cimini

INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA EN EL PERÍODO RECIENTE (2000-2020): SITUACIÓN, CONTINUIDAD, INFLECCIÓN Y REVERSIÓN 149

Thais Virga

Tomás Costa de Azevedo Marques

**ENTRE ACERCAMIENTOS Y RUPTURAS: LOS GIROS
EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL 181**

Luiz Felipe Brandão Osório

**DIFUSIÓN DE LA COVID-19 EN LAS FRONTERIZAS
TERRESTRES Y COSTERAS DE BRASIL..... 203**

Líria Nagamine

Gustavo Ferreira

Caroline Krüger

Rosa Moura

**ARMONIZACIÓN DE LOS REGLAMENTOS Y NORMAS
TÉCNICAS EN EL MERCOSUR..... 235**

Luís Fernando Tironi

LOS 15 AÑOS DEL FOCEM..... 255

Luciano Wexell Severo

Mônica Karla Magalhães Lima

**RUMBO AL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE
EN VENEZUELA: DIAGNÓSTICOS, DESAFÍOS Y ESTRATEGIA 285**

Francisco Rodríguez

Guillermo Guerrero

**LA DISCRETA DIPLOMACIA DE BANCOS CENTRALES
EN EL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES (BPI):
¿QUIÉN TIENE VOZ Y VOTO?..... 345**

Davi Augusto Oliveira Pinto

**RESEÑA “LITIO EN SUDAMÉRICA: GEOPOLÍTICA,
ENERGÍA Y TERRITORIOS” 379**

Beatriz Hernández Pino

EL REGIONALISMO SUDAMERICANO FRENTE A LA INTEGRACIÓN EUROPEA: UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DESDE CATEGORÍAS DIFERENTES

Michel Levi¹

El artículo se refiere al proceso de comparación y relación que existe entre el regionalismo suramericano, frente a la categoría de análisis de la integración europea. En general, los bloques de integración regional han sido confrontados a los fundamentos teóricos establecidos sobre la base de la integración europea. En la actualidad el objetivo de realizar la comparación ya no es encontrar la similitud con la integración europea, sino diferenciar bajo diversos criterios la dinámica de los procesos del regionalismo suramericano. Para el efecto, el trabajo utiliza el método de análisis cualitativo, a través de la revisión de literatura especializada producida por académicos en diferentes idiomas.

Palabras clave: regionalismo; Unión Europea; Suramérica; integración regional; modelos; indicadores.

O REGIONALISMO SUL-AMERICANO E A INTEGRAÇÃO EUROPEIA: EXPLORAÇÃO DE DIFERENTES CATEGORIAS DE ANÁLISE

O artigo se refere ao processo de comparação e relacionamento que existe entre o regionalismo sul-americano, em oposição à categoria de análise da integração europeia. Em geral, os blocos de integração regional foram confrontados com os fundamentos teóricos estabelecidos com base na integração europeia. Atualmente, o objetivo de fazer a comparação não é mais encontrar a semelhança com a integração europeia, mas distinguir sob diversas condições a dinâmica dos processos do regionalismo sul-americano. Para isso, o trabalho utiliza o método de análise qualitativa, por meio da revisão de literatura especializada produzida por acadêmicos em diferentes idiomas.

Palavras-chave: regionalismo; União Europeia; América do Sul; integração regional; modelos; indicadores.

SOUTH AMERICAN REGIONALISM AND THE EUROPEAN INTEGRATION: EXPLORING DIFFERENT CATEGORIES OF ANALYSIS

The article refers to the process of comparison and relationship that exists between South American regionalism, as opposed to the category of European integration analysis. In general, the regional integration blocs have been confronted with the theoretical foundations established based on European integration. Currently, the purpose of making the comparison is no longer to find the similarity with European integration, but to distinguish under many conditions the dynamics of

1. Dr. (c) en administración pública (ciencia política y derecho) en el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble de la Universidad Grenoble Alpes (Francia); coordinador del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador); e investigador del Centro de Estudios e Investigación sobre la Diplomacia, la Administración Pública y la Política (CERDAP2) (EA 7443), Sciences Po Grenoble, en la Universidad de Grenoble Alpes. Correo electrónico: <michel.levi@uasb.edu.ec>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4976-9270>>.

the processes of South American regionalism. To this end, the paper uses the method of qualitative analysis, through the review of specialized literature produced by academics in different languages.

Keywords: regionalism; European Union; South America; regional integration; models; indicators.

JEL: F53.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art1>

Data de envio do artigo: 28/8/2020; Data de aceite: 17/9/2020.

1 INTRODUCCIÓN

El artículo presenta elementos que permiten comprender por qué la categoría regionalismo suramericano ha sido analizada a partir de indicadores establecidos, desde la perspectiva teórica y práctica de la integración europea, a través de programas de investigación como el regionalismo comparado.

Estos indicadores se utilizan para establecer vínculos en la construcción de los diferentes procesos de integración regional a nivel global. La literatura especializada se enfoca en plantear al proceso europeo como un modelo de integración, cuyos avances y desarrollo conceptual generan los parámetros utilizados generalmente por actores académicos para confrontar diferentes esquemas regionales o de integración regional (Levi, 2011).

El trabajo se fundamenta en la investigación cualitativa, sustentada en la revisión de literatura especializada, producida por investigadores europeos y suramericanos que trabajan diferentes lógicas de construcción de las estructuras a nivel de las categorías de análisis, establecidas como integración europea y regionalismo suramericano.

La literatura especializada, reflejada en autores de diferentes tendencias y nacionalidades como José Briceño-Ruiz, Cintia Quiliconi, Raúl Salgado Espinoza, Kevin Parthenay, Tobias Lenz, Olivier Dabène o Andrés Malamud, realiza aproximaciones desde diferentes disciplinas del conocimiento, generalmente la ciencia política, a través de las teorías de la integración regional, de la economía política internacional, la sociología política o el derecho comunitario.

La literatura que analiza y compara los procesos regionales suramericanos ha buscado encontrar las coincidencias posibles con el referente europeo, sobre todo en la construcción institucional supranacional, considerada como “uno de los rasgos más destacados del proceso de integración” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 58).

Por otra parte, se ha puesto sobre la mesa de discusión el tema de la integración europea como modelo, un *comparator*, es decir “el caso que permite evaluar otros casos de integración en el mundo” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 24). En este contexto, desde Europa, Tobias Lenz (Lenz y Nicolaidis, 2019, p. 78), por ejemplo, plantea que es necesario “un análisis crítico de la idea, discurso y

práctica de Europa como un modelo, sin dejar de lado el valor agregado y aporte de la construcción europea para el resto del mundo”.

De acuerdo a Parthenay (2019, p. 101), desde la perspectiva de la integración europea se han realizado una serie de investigaciones para establecer la existencia de una difusión normativa y/o del “modelo” institucional europeo, fundamentadas en el interés de los actores y la forma en que los procesos regionales lo duplican.

La diferencia de aproximación de los investigadores nos permite comprender desde las categorías conceptuales que, a través de la explicación de la integración europea como un posible “modelo” de comparación, o de difusión de un poder institucional o normativo, o de confrontación teórica, puede determinarse que el regionalismo suramericano corresponde a lógicas de implementación relacionadas, diferentes o contrarias a una perspectiva eurocentrista de la integración.

2 LA LÓGICA DEL REGIONALISMO SURAMERICANO ACTUAL FRENTE A LA CATEGORÍA INTEGRACIÓN EUROPEA

Durante los últimos veinticinco años el regionalismo suramericano ha tenido una importante dinámica que ha llevado a la creación de una serie de procesos de integración regional y procesos regionales, tales como la Comunidad Andina (CAN), Mercado Común del Sur (Mercosur), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Alianza del Pacífico (AP), Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América (Alba).

Académicos latinoamericanos han realizado análisis, durante buena parte de esta década, de las condiciones que han generado esta diversidad de bloques regionales. Sus investigaciones han determinado corrientes de pensamiento expresadas a través de series de publicaciones en diferentes idiomas y contextos, tales como el regionalismo post liberal (Da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010, 2012, 2016), el regionalismo post hegemónico (Riggiozzi Y Tussie, 2012), el regionalismo estratégico, social y productivo (Briceño-Ruiz, 2011), entre los más determinantes.

Desde nuestro punto de vista, la perspectiva del regionalismo “a la carta” (Quiliconi y Espinoza, 2017) explica con bastante precisión los cambios operados en la región a partir de los años noventa del siglo XX, dominada por la ideología neo liberal del Consenso de Washington, que determina la corriente del regionalismo abierto, que se transforma en la primera década del siglo XXI en regionalismo post liberal (agenda de Brasil) o post hegemónico (agenda de Venezuela) con mecanismos regionales que no se limitan a los aspectos económicos e incluyen agendas políticas y sociales (Quiliconi y Espinoza, 2017, p. 22-23).

Las agendas de los procesos del regionalismo suramericano, se configuran bajo diversos andamiajes institucionales, que se implementan, en principio, a través de políticas regionales, creación normativa y mecanismos de toma de decisiones (Lenz y Nicolaidis, 2019) como indicadores que pueden definir el alcance del regionalismo en cada uno de los mecanismos mencionados.

El alcance del regionalismo es diferente si nos referimos a los procesos de integración del regionalismo abierto o a los procesos regionales, que son considerados como parte de las corrientes del regionalismo contemporáneo del siglo XXI (Quiliconi y Espinoza, 2017).

En el primer caso, desde la perspectiva de la narrativa convencional, los mecanismos funcionales que influenciaron en la creación de la CAN y Mercosur se establecieron durante la última década del siglo XX, bajo la cooperación de la integración europea (Malamud, 2020, p. 4).

En el regionalismo abierto, el análisis de los procesos de integración regional suramericanos ha sido confrontado a partir de las teorías que explican el desarrollo de la integración europea. La relación que se establece entre sus estructuras puede comprenderse a partir de una serie de mecanismos como las relaciones interregionales, la difusión del poder normativo o la transferencia a través de la cooperación (Malamud, 2020; Parthenay, 2019; Briceño-Ruiz, 2018; Lenz y Nicolaidis, 2019).

Los mecanismos del regionalismo contemporáneo, se establecieron a partir de la primera década del siglo XXI, cuando se crearon la Unasur, Alba y AP, sobre una base funcional diversa, que responde a intereses políticos de los países que los conforman y a la agenda que buscan aplicar de acuerdo a su especialización (Quiliconi y Espinoza, 2017, p. 29, 35).

En el caso de los procesos del regionalismo contemporáneo, su estructura no corresponde a una lógica convencional de integración regional, por lo que surge el cuestionamiento sobre la posibilidad de ser analizados como expresiones comparables de regionalismo (Quiliconi y Espinoza, 2017, p. 35).

Sin embargo, en estos casos podrían confrontarse una serie de indicadores específicos establecidos para procesos regionales, no necesariamente de integración regional, que parten del análisis de los objetivos y mecanismos que se han configurado en sus documentos o tratados fundacionales.

En efecto, el análisis de los procesos del regionalismo abierto se lo realiza desde la lógica de la integración regional, específicamente se aplican las teorías que han sustentado el desarrollo del proceso europeo, que es utilizado como modelo o referente en el marco de programas de investigación como el regionalismo comparado (Briceño-Ruiz, 2018, p. 9-15; Malamud, 2020, p. 4-9).

Sin embargo, en los procesos del regionalismo contemporáneo la comparación es más estructurada en torno a una serie de indicadores que permiten comprender la naturaleza de los mecanismos, toda vez que no todos pueden considerarse de integración, en función de la especialización para la que han sido establecidos (Quiliconi y Espinoza, 2017, p. 17-22).

En este contexto resulta útil la categorización que realiza Briceño-Ruiz (2018, p. 12-14) para establecer la diferencia entre el análisis de la integración regional, tal como la plantean los clásicos (Bela Balassa, Haas) bajo diferentes categorías como integración regional, integración económica, integración política y cooperación, frente al análisis del regionalismo, categoría que se utiliza como referencia, sobre todo a partir de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI (Hettne, Soderbaum) que “no se limita a la integración” e incluye “formas de acción conjunta como la cooperación y la concertación” (Briceño-Ruiz, 2018, p. 14).

En esta relación cabe destacar los diferentes análisis y aproximaciones que se hacen en torno a la lógica del regionalismo suramericano frente al contexto teórico de la categoría integración regional europea.

3 LAS CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL EUROPEA FRENTE A LA LÓGICA DEL REGIONALISMO SURAMERICANO

La aproximación que se realiza para explicar la fenomenología y alcances que tienen (o deberían tener) los mecanismos regionales suramericanos, en nuestro caso específico de estudio, se ha establecido a través de la teoría de la integración regional, fundamentada desde la perspectiva europea.

Algunos investigadores que trabajan la relación de la teoría con diferentes casos de integración, han considerado estas posiciones como eurocéntricas, sin que signifique que existe colonización de las ideas o de los métodos de análisis (Lenz y Nicolaidis, 2019, p. 88-90). En algunos casos refleja un desconocimiento de la producción científica que explica los mecanismos regionales desde un contexto suramericano o latinoamericano (Briceño-Ruiz, 2018, p. 11) y en las motivaciones que responden a las circunstancias y necesidades propias para la creación de proyectos regionales (Briceño-Ruiz, 2018, p. 34).

Por otra parte, es necesario comprender que las teorías de la integración deben partir de la necesidad de universalizar el conocimiento, producido a través del análisis y confrontación de casos, que pueden ser analizados bajo sistemas de indicadores utilizados para explicar diferentes categorías que interactúan en los procesos a nivel global (Levi, 2011, p. 238-240).

La diferencia de aproximación entre el análisis de la integración regional y el regionalismo es importante para establecer el alcance en la explicación de

los diferentes mecanismos regionales suramericanos. Por ejemplo, desde la perspectiva de la integración considerada a partir de la experiencia europea, que corresponde a la definición establecida por Haas y complementada por Schmitter (Malamud, 2013, p. 2-3), aplicada a los procesos de integración regional como CAN y Mercosur, puede determinarse que se trata de casos de “no integración” (Malamud, 2020, p. 9), desde un análisis que confronta el cumplimiento conceptual de la integración regional frente a la evolución de los objetivos de esos bloques.

En el caso anterior, la determinación de “no integración” podría considerarse como un caso de regionalismo, sin embargo, es necesario considerar que la aplicación adecuada de la contextualización en el análisis de lo que es integración, permite considerar con prudencia el alcance de la definición anterior (Briceño-Ruiz, 2018, p. 29-32, 37).

Es decir, se requiere mayores elementos de contexto y motivación para comprender la lógica de esos bloques de integración y sus resultados en el momento actual, que se sujetan a dinámicas e intereses diferentes a los explicados desde el contexto teórico fundamentado en la experiencia europea.

El regionalismo, por su parte, permite comprender con mayor amplitud el ámbito de existencia de bloques regionales que no se limitan a la experiencia europea y dimensionan el proceso de globalización y los cambios en el sistema político que operan a partir de finales del siglo XX (Briceño-Ruiz, 2018, p. 22). Esta categoría explica con mayor precisión la existencia de procesos regionales especializados como la AP, Alba o Unasur, que no coinciden necesariamente con los parámetros de la reflexión teórica de la integración regional.

De forma especial durante el periodo del regionalismo abierto se buscó vincular la creación de los bloques de integración suramericanos, como la CAN y el Mercosur, al desarrollo funcional y normativo de la integración europea. La historia en el momento actual opera un cambio en la lógica del análisis, en razón de que los investigadores buscan explicaciones para establecer las diferencias que existen en la dinámica de la integración regional y del regionalismo suramericano (Malamud, 2020, p. 9).

Las diferencias que se producen entre la dinámica de la integración europea, fundamentada en la serie de teorías que explican sus avances, en los últimos veinticinco años aproximadamente, coinciden con la puesta en marcha de los cambios introducidos en los Tratados de Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) y particularmente Lisboa (2007).

Estos cambios dan como resultado en una primera fase el fortalecimiento de los vínculos y mecanismos inter regionales entre la Unión Europea (UE) y los

bloques suramericanos y el centroamericano, que se reflejan en eventos como la cumbre UE-ALC celebrada en Río de Janeiro en 1999. En la cumbre participaron los jefes de Estado y de gobierno de los países en las dos regiones, incluido el Caribe, que validaron al bloque europeo como una estructura de gobernanza regional en un contexto global.

El intercambio de experiencias y cooperación producido a través de los mecanismos inter regionales, permitió a los bloques de integración regional crear vínculos por una serie de actores que comprende no solo los Estados, sino agencias regionales e incluso la sociedad civil. Estas relaciones son generalmente asimétricas y han permitido a la estructura europea fortalecer a otros bloques de integración regional, con intercambio de experiencias y de cooperación (Malamud, 2020, p. 9-10).

El inter regionalismo, es decir la relación pura entre bloques, genera un intercambio de estándares de integración regional que pueden ser aprovechados por las partes en una relación asimétrica (Parthenay, 2019). Esta lógica considera a la integración europea como un poder normativo, que tiene capacidad de difundir alrededor del mundo su modelo institucional y normativo, así como considerarse un actor global con una estrategia para exportar su modelo de gobernanza regional (Parthenay, 2019).

Desde la aproximación de Parthenay (2019), la integración europea ha puesto a funcionar una estructura exportadora a través de un modelo de referencia para la integración regional. Sin embargo, en lo referente a los mecanismos de difusión de un modelo de integración, considera que la literatura académica producida, sobre todo, por Anja Jetschke y Tobias Lenz aborda el análisis que cuestiona el hecho de que la integración europea pueda ser considerado como un modelo (Lenz y Nicolaidis, 2019).

Especialmente Lenz ha mantenido esta línea de investigación sobre la difusión del “modelo” de integración europea, hasta llegar a establecer una pregunta de base para comprender si realmente existe. ¿Qué implica un modelo? Sin negar el valor agregado que puede tener la lógica de la integración europea, hasta qué punto puede ser confrontada como un modelo de gobernanza regional (Lenz y Nicolaidis, 2019, p. 80-84).

Las acepciones de modelo pueden tener matices diferenciadores. Por una parte, un modelo puede ser una representación de algo que permite su reproducción. Por otra parte, el modelo podría significar una aspiración “a ser como algo”, que puede ser imitado. Finalmente, una acepción diferente sería considerar al modelo como algo que sirve como inspiración y es objeto de reinterpretación (Lenz y Nicolaidis, 2019, p. 80).

El modelo se convierte en un tipo ideal, una versión simplificada, pura, determinada de la realidad, para representar también un esquema de perfección, que puede ser imitada, como un rol de modelo. En el medio artístico, por ejemplo, el o la modelo que posa implica que puede ser sujeto de una interpretación que refleja o no la realidad.

En este sentido el modelo de la integración europea, representa y depende de quién lo considera como tal, de forma que esta representación que se hace de la integración europea puede referirse a una serie de elementos que la constituyen como en el caso de políticas, instituciones o mecanismos de toma de decisiones. Sus valores y principios constitutivos también forman parte de esa visión de modelo, que puede aplicarse de forma más amplia como parámetros de libertad y paz, por el lado positivo, o de limitada soberanía.

Sin embargo, por la variedad de acercamientos a lo que puede ser el modelo europeo, este no existe como lo conocemos, sino que representa una serie de parámetros que los actores consideran que son indispensables para su correcto funcionamiento, como las normas (UE), instituciones y sus prácticas. Esta lógica de interpretación positiva y favorable a la dinámica de la construcción europea que se fundamenta en la visión de los aspectos positivos, que en muchos casos proyecta los deseos y perspectivas de quienes analizan, más que las realidades menos positivas que pueden existir en estos elementos o categorías de análisis (Lenz y Nicolaidis, 2019, p. 80-84).

Tanto Lenz como Parthenay se refieren al mecanismo de difusión del poder normativo europeo, como las diversas formas en que la integración europea influencia la gobernanza global, a través de sus normas o mecanismos institucionales, o la promoción de la democracia, de los derechos humanos y de las libertades. El poder normativo también implica la capacidad de modelar el concepto de lo que es normal, que convierte a la estructura europea en un referente fuera de sus fronteras (Parthenay, 2019, p. 100).

Las formas y mecanismos de difusión son amplias y corresponden a un análisis diferenciado del que se realiza en este artículo. Como referencia podemos señalar que los germanos parlantes han sido prolijos en la investigación sobre las causas, condiciones, mecanismos y estrategias de difusión, entre los que destacamos los trabajos realizados por Anja Jetschke, Tobias Lenz, Tania Börzel, Tomas Risse, Sabine Saurugger.

Un trabajo de referencia que resaltamos sobre la difusión es el de Börzel y Risse (2012), que se refiere a tres dimensiones de acción social: la razón instrumental, la razón normativa y la razón comunicacional, que a su vez permiten identificar cinco mecanismos para favorecer la difusión de ideas y normas (Parthenay, 2019, p. 99-100).

La motivación de los actores y la forma como los mecanismos regionales duplican el modelo institucional europeo (Briceño-Ruiz, 2018, p. 34; Parthenay, 2019, p. 102), son necesarias para comprender el alcance de la difusión del poder normativo de la integración europea en los mecanismos regionales suramericanos, en nuestro caso de estudio.

El enfoque de este análisis toma en cuenta la teoría del isomorfismo institucional, para explicar la similitud de las estructuras institucionales creadas por los bloques de integración regional suramericanos sobre el referente teórico de la integración europea (Dabène, 2012, p. 88-101; Parthenay, 2019, p. 107, 112-117).

La construcción de una arquitectura institucional, del proceso de toma decisiones y de difusión normativa que pueden considerarse similares en la forma, difieren en su alcance, objetivos y mecanismo en los procesos de integración suramericanos (CAN, Mercosur) frente a la construcción, motivación y contexto de la integración europea. La dinámica del regionalismo suramericano, en sus diferentes mecanismos regionales y de integración regional, se diferencia en la teoría y práctica, del desarrollo de la integración europea en los últimos veinticinco años.

4 CONCLUSIÓN

En el artículo hemos utilizado una serie de categorías para comprender la relación e influencia existente entre el regionalismo suramericano y la integración europea.

Las categorías utilizadas son resultado de la revisión de literatura académica, para comprender por qué en el momento actual el análisis no se encuentra determinado a encontrar las coincidencias posibles entre el regionalismo suramericano y el referente europeo.

Durante el desarrollo de la investigación, se determinó en primer lugar una serie de investigadores con proyectos orientados a explicar el entramado de las relaciones que pueden darse entre bloques regionales diversos, sobre la base conceptual del regionalismo y la teoría de la integración regional.

La integración europea ha estado determinada como categoría de comparación, a partir del desarrollo de las teorías que explican las dinámicas de los bloques regionales en clave de integración regional. Desde esta perspectiva, los bloques regionales que pueden explicarse a partir de la categoría del regionalismo quedan limitados en la exposición que se lleva a cabo en esta investigación.

La diversidad de literatura académica nos llevó a concentrarnos en la revisión de los productos más recientes, que tienen referencias a otras publicaciones sobre

la materia consideradas indispensables para comprender el contexto del trabajo y determinar el alcance del análisis.

Los autores que producen investigación y resultados en el tema, tienen una importante trayectoria académica, y llevan tiempo trabajando en el desarrollo de la temática analizada.

El tema es novedoso porque refleja la diversidad de aproximaciones que puede tener el análisis de la categoría integración europea como referente del regionalismo suramericano. La riqueza del debate radica en las categorías utilizadas para comprender las referencias existentes en los bloques regionales como las que enumeramos a continuación: teorías de integración regional, regionalismo, eurocentrismo, inter regionalismo, poder normativo, modelo, difusión e isomorfismo institucional.

Desde las categorías enunciadas, la relación existente en la construcción de los bloques regionales sobre la base teórica de la categoría integración europea es muy limitada por la diferencia en el desarrollo, motivación, alcance, contexto, dinámica, que permiten establecer una serie de indicadores útiles para realizar un análisis comparativo, para determinar las diferencias existentes en una aparente similitud.

Coincidimos con Fredrik Söderbaum (Briceño-Ruiz, 2018, p. 31) al señalar la importancia de no limitarse al estudio desde la perspectiva de especialización en una región, sino desde un análisis que no limita la comprensión y motiva al conocimiento universal:

la especialización regional tiende a llevar a los académicos a crear una caja de herramientas conceptuales y teorías que son desarrolladas desde y para su propia “región”, sin realmente tratar de comprometerse en otros casos o discursos que le hacen competencia.

Tal provincianismo evita el desarrollo de un discurso más general y universal. Impide que los académicos reconozcan que ellos pueden estar analizando el mismo problema, pero con diferentes lenguajes y conceptualizaciones (Söderbaum, 2013, p. 4).

REFERENCIAS

BÖRZEL, T.; RISSE, T. From Europeanisation to diffusion: introduction. **West European Politics**, v. 35, n. 1, p. 1-19, 2012.

BRICEÑO-RUIZ, J. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo: las transformaciones del modelo de integración en el Mercosur. *In: _____*. (Ed.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: TESEO, 2011. p. 121-162.

_____. **Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo**. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2018.

DAMOTTA, P.; RÍOS, S. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** Santiago: Cepal, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 62).

DABÈNE, O. (2012) Explaining Latin America's fourth wave of regionalism: regional integration of a third kind. *In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION*, 2012, San Francisco. **Proceedings...** San Francisco: [s.n.], 2012.

LENZ, T.; NICOLAIDIS, K. EU-topia? A critique of the European Union as a model. **Culture, Practice and Europeanization**, v. 4, n. 2, p. 78-101, 2019.

LEVI, M. La Unión Europea y la nueva integración latinoamericana: parámetros de comparación aplicados en diferentes estudios sobre los procesos de integración. **Comentario Internacional**, n. 11, p. 217-251, 2011.

MALAMUD, A. **Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences.** Florence: European University Institute, 2013. (RSCAS Working Paper).

_____. Mercosur and the European Union: comparative regionalism and interregionalism. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, p. 1-26, 2020.

PARTHENAY, K. Revisiter le pouvoir normatif européen: le double visage de l'UE en Amérique Centrale. **Politique Européenne**, v. 63, n. 1, p. 96-124, 2019. Disponible en: <<https://doi.org/10.3917/poeu.063.0096>>.

QUILICONI, C.; ESPINOZA, R. S. Latin American integration: regionalism à la carte in a multipolar world? **Colombia Internacional**, v. 92, p. 15-41, 2017. Disponible en: <[dx.doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01](https://doi.org/10.7440/colombiaint92.2017.01)>.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America.** London: Springer, 2012.

SANAHUJA, J. A. La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. *In: CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Coord.). Una región en construcción: Unasur y la integración de América del Sur.* Barcelona: CIDOB, 2010. p. 87-134.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. *In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Coord.). Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe.* Buenos Aires: Cries, 2012. p. 19-71.

_____. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Propio**, v. 44, n. 21, p. 29-75, 2016.

SÖDERBAUM, F. What's wrong with regional integration? The problem of Eurocentrism. **Robert Schuman Centre for Advance Studies**, n. 64, 2013.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

BRICEÑO-RUIZ, J. El ALBA: una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Coord.). **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires: Cries, 2014. p. 151-178.

DABÈNE, O. **The politics of regional integration in Latin America**: theoretical and comparative explorations. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

_____. La quatrième vague de régionalisme. *In*: QUENAN, S.; CARLOS, V.; SEBASTIEN, V. (Ed.). **Les enjeux du développement en Amérique Latine**: dynamiques socioéconomiques et politiques publiques. Deuxième édition. Paris: Institut des Amériques, 2014. p. 64-95.

HOFFMANN, A. M. **Regional governance and policy-making in South America**. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

JETSCHKE, A.; LENZ, T. Does regionalism diffuse? A new research agenda for the study of regional organizations. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 4, p. 626-637, 2013.

JETSCHKE, A.; MURRAY, P. Diffusing regional integration: the EU and Southeast Asia. **West European Politics**, v. 35, n. 1, p. 174-191, 2011.

LENZ, T. EU normative power and regionalism: ideational diffusion and its limits. **Cooperation and Conflict**, v. 48, n. 2, p. 211-228, 2013.

MALAMUD, A.; GARDINI, G. L. Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. **The International Spectator**: Italian Journal of International Affairs, v. 47, n. 1, p. 116-133, 2012.

RIGGIROZZI, P. Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Coord.). **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires: Cries, 2012. p. 129-151.

RIVAROLA-PUNTIGLIANO, A.; BRICEÑO-RUIZ, J. **Resilience of regionalism in Latin America and the Caribbean**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

A PLURALIDADE INSTITUCIONAL COMO FERRAMENTA POLÍTICA NA AMÉRICA DO SUL: SOBREPOSIÇÕES ORGANIZACIONAIS E FRAGMENTAÇÃO REGIONAL¹

Karina Lilia Pasquariello Mariano²

Clarissa Correa Neto Ribeiro³

Este artigo analisa os significados da pluralidade de organizações regionais na América do Sul para a construção de um projeto de região, com o objetivo de refletir acerca das implicações do chamado *overlapping regionalism*, ou regionalismo sobreposto, demonstrando suas contribuições para as crises institucionais, a estagnação e o colapso de alguns processos, atentando para a possibilidade de desintegração, ou fragmentação. O pressuposto aqui apresentado é de que a profusão de processos de regionalismo na América do Sul, e sua consequente sobreposição de atuações e afiliações entre os blocos, especialmente no que diz respeito às experiências das primeiras décadas do século XXI, tenderia a se perpetuar, uma vez que, considerados os processos, atores e agendas, as sobreposições serviriam como ferramenta aos interesses políticos dos governos da região, que podem priorizar suas atuações entre os projetos, de acordo com as estratégias daquele determinado momento, evitando o aprofundamento e os consequentes constrangimentos de um projeto integrado. Buscamos demonstrar esse aspecto a partir da ótica dos principais processos de regionalismo da América do Sul, como Mercado Comum do Sul (Mercosul), União de Nações Sul-Americanas (Unasul), Comunidade Andina (CAN) e Aliança do Pacífico, e de seus desdobramentos, a partir das implicações das sobreposições organizacionais, tendo em vista o contexto de crise atual.

Palavras-chave: regionalismo; América do Sul; blocos regionais; sobreposição institucional; fragmentação.

INSTITUTIONAL PLURALITY AS A POLITICAL TOOL IN SOUTH AMERICA: OVERLAPPING ORGANIZATIONS AND REGIONAL FRAGMENTATION

This article analyzes the meanings of the plurality of regional organizations in South America for the construction of a regional project, with the objective of reflecting on the implications of the so-called overlapping regionalism, demonstrating their contributions to institutional crises, stagnation and collapse of some processes, underscoring the possibility of disintegration, or fragmentation. The assumption presented here is that the profusion of regionalism processes in South America, and their consequent overlap of actions and affiliations between the blocs, especially with regard to the experiences of the first decades of the 21st century, would tend to perpetuate itself, considering the processes, actors

1. Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada à Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs) e a International Studies Association (ISA) em 2016 e 2017, tendo sido revisada, reescrita e atualizada com mudanças significativas para esta publicação.

2. Professora associada da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp/Faculdade de Ciências e Letras – FCLar); e professora no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas – Unesp, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Coordena o Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e o Observatório de Regionalismo (ODR), que integram a Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri). *E-mail:* <karinapmariano@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4559-918X>>.

3. Doutora e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). É membro da Repri e do ODR. *E-mail:* <clarissacnribeiro@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-7653-7635>>.

and agendas, since the overlaps would serve as a tool to the political interests of the governments of the region, which can then prioritize their actions between projects, according to the strategies of that moment, avoiding the deepening and the consequent constraints of an integrated project. We demonstrate this aspect from the perspective of the main processes of regionalism in South America, such as Mercosur, Unasur, CAN and the Pacific Alliance, and their developments, based on the implications of organizational overlaps, in view of the current crisis context.

Keywords: regionalism; South America; regional blocs; overlapping institutions; fragmentation.

LA PLURALIDAD INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA POLÍTICA EN AMÉRICA DEL SUR: SUPERPOSICIONES ORGANIZACIONALES Y FRAGMENTACIÓN REGIONAL

Este artículo analiza los significados de la pluralidad de organizaciones regionales en América del Sur para la construcción de un proyecto regional, con el objetivo de reflexionar sobre las implicaciones del llamado *overlapping regionalism*, o regionalismo superpuesto, de manera a demostrar sus contribuciones a las crisis institucionales, el estancamiento y el colapso de algunos procesos, prestando atención a la posibilidad de desintegración o fragmentación. El supuesto presentado aquí es que la profusión de los procesos de regionalismo en América del Sur y su consecuente superposición de acciones y afiliaciones entre los bloques, especialmente con respecto a las experiencias de las primeras décadas del siglo XXI, tendería a perpetuarse considerando los procesos, actores y las agendas, ya que las superposiciones servirían como herramienta para los intereses políticos de los gobiernos de la región, que pueden priorizar sus acciones entre los proyectos, de acuerdo con las estrategias de ese momento determinado, evitando la profundización y las consiguientes limitaciones de un proyecto integrado. Buscamos demostrar este aspecto desde la perspectiva de los principales procesos de regionalismo en América del Sur, como el Mercado Común del Sur (Mercosur), Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Comunidad Andina (CAN) y la Alianza del Pacífico, y sus desarrollos, a partir de las implicaciones de las superposiciones organizacionales, en vista del contexto actual de crisis.

Palabras clave: regionalismo; América del Sur; bloques regionales; solapamiento institucional; fragmentación.

JEL: F55.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art2>

Data de envío do artigo: 17/6/2020; Data de aceite: 11/8/2020.

1 INTRODUÇÃO

O início do século XXI trouxe consigo uma efervescência de iniciativas regionais na América do Sul que levaram à conformação de um cenário institucional complexo do chamado *overlapping regionalism*, ou regionalismo sobreposto, que ocorre quando os países de uma região participam simultaneamente de mais de um bloco regional, sobrepondo seus mandatos e afiliações. Nos últimos anos, mesmo com a crise regional, tal complexidade apenas se acentuou, já que a proposta de novos projetos também veio acompanhada do desmonte de outros. Portanto, as consequências da proliferação institucional e seu uso na região são o objeto deste artigo, que discute as implicações dessa multiplicidade de blocos de cooperação

e integração sul-americanos com o intuito de analisar os desdobramentos da multiplicidade de organizações, com especial atenção para sua influência no processo de (des)integração ou fragmentação da região.

Ainda que inicialmente os governos e a literatura especializada argumentassem que a existência de diversas instituições regionais poderia se mostrar complementar, não implicando em conflitos de interesse, uma vez que os objetivos dos processos seriam dotados de diferentes orientações, a análise de algumas experiências de regionalismo indica que essa convivência pode não ter sido tão bem articulada quanto se afirmou, devido aos significados aportados pela sobreposição institucional. Portanto, embora o fenômeno possa ter representado, durante a primeira década do século XXI, um cenário de potencial complementaridade, havia subjacente uma perspectiva competitiva que contribuiu, ao longo do tempo, para um uso pragmático das diferentes camadas regionais e a consequente erosão do sistema.

A segmentação dos processos de integração regional e sua consequente sobreposição não é uma característica exclusiva da América Latina, sendo encontrada em outras regiões do mundo, inclusive na Europa. A mera multiplicidade de processos regionais coexistentes não é um problema em si, uma vez que, conforme argumentado, pode existir uma articulação capaz de produzir complementaridades entre eles, criando uma espécie de sinergia positiva (Nolte, 2014). Até mesmo a razão da existência de múltiplas organizações na América do Sul poderia ser inicialmente explicada em razão de seu potencial positivo, se entendida como um momento de efervescência política e social que valorizou o relacionamento regional, traduzido na criação de novas instituições (Riggirozzi e Tussie, 2012).

No entanto, essa mesma pluralidade poderia também sinalizar uma incapacidade administrativa na articulação de diferentes estratégias de inserção regional, ou no estabelecimento de um plano de longo prazo, ou, ainda, a existência de um conflito de interesses entre a promoção de processos mais complexos e a resistência em estabelecer estruturas administrativas regionais com autonomia para articular essas ações. No caso sul-americano, os indícios apontam justamente a ausência de uma articulação bem-sucedida. Portanto, os efeitos dela derivados se mostram um impasse na consecução dos objetivos primários de uma integração, uma vez que a grande variedade de interesses e países envolvidos dificulta a convergência dos vizinhos em torno de um projeto comum, o que contribui para a manutenção das sobreposições e fragmenta a região.

É interessante apontar que a sobreposição na América do Sul, ou sua intensificação, ocorre justamente no momento em que, aparentemente, há uma preponderância nos governos de uma perspectiva cooperativa – ou até mesmo integracionista –, e uma menor influência de potências exteriores. Durante a

primeira década do século XXI, preponderou nos discursos dos governos da região a preocupação com uma inserção coletiva e autônoma no sistema internacional, indicando uma disposição em torno de um projeto conjunto, mas certamente não único.

Consideramos que a multiplicidade de projetos decorrentes desse contexto – que trabalhamos aqui sob a conceituação de *overlapping* ou regionalismo sobreposto – provocou importantes desdobramentos em projetos anteriores, como no Mercado Comum do Sul (Mercosul) ou na Comunidade Andina (CAN), assim como nas iniciativas de regionalismo que surgiram a partir desse contexto, como foi o caso da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

Este artigo analisa os significados da pluralidade de instituições para a construção de um projeto regional. Tendo em vista os diferentes contextos em que surgiram esses processos e como se relacionaram entre si durante as duas primeiras décadas do século XXI, que englobam tanto um período de alta como também de queda do impulso regionalista, é possível projetar uma análise conjuntural sobre a percepção em relação aos diferentes interesses para a integração.

O pressuposto deste artigo é que a profusão de processos de regionalismo na América do Sul, e a consequente sobreposição de atuações e afiliações entre os blocos, no que diz respeito aos processos, interesses e agendas, se perpetua e tende à continuidade. Isso ocorre porque as sobreposições serviriam aos interesses políticos dos governos da região, que podem priorizar suas atuações entre os projetos, de acordo com as estratégias daquele determinado momento, evitando o aprofundamento e os consequentes constrangimentos de um projeto integrado. Buscamos demonstrar esse aspecto a partir da ótica dos principais processos de regionalismo da América do Sul e de seus desdobramentos, refletindo sobre as implicações dessa sobreposição e sua extensão para o contexto atual. Portanto, o objetivo desta análise é refletir acerca das implicações do regionalismo sobreposto, mostrando como este contribuiu para o colapso e crises de alguns processos, para a estagnação de outros ou mesmo para a possibilidade de desintegração.

Esta análise divide-se em três partes. Em primeiro lugar, apresentamos a discussão teórica que reflete sobre o regionalismo sobreposto e suas potenciais consequências. Em seguida, apresentamos um panorama do regionalismo na América do Sul, considerando a proliferação de organizações regionais, suas características institucionais e os desdobramentos da crise regional das últimas duas décadas. Dedicamos a última parte deste artigo às reflexões sobre o fenômeno do regionalismo sobreposto na América do Sul e à análise de seu papel para a fragmentação regional e a atual tendência de desintegração.

Este trabalho acomoda resultados de duas pesquisas prévias. Uma sobre as características dos atuais processos de regionalismo na América Latina, financiada

pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), *Regionalismo na América Latina no século XXI* (Mariano, 2016), e uma dissertação de mestrado que discutiu a fragmentação e a complementaridade desses processos, e contou com uma bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) para o seu desenvolvimento, *Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementaridade e fragmentação nas agendas regionais* (Ribeiro, 2016).

2 O DEBATE SOBRE OS EFEITOS DA SOBREPOSIÇÃO PARA A GOVERNANÇA REGIONAL

A complexidade do cenário regional, gerada pela convivência de múltiplos projetos sobrepostos tem sido objeto de pesquisa recorrente nos últimos anos (Riggiozzi e Tussie, 2012; Malamud e Gardini, 2012; Malamud, 2013; Weiffen, Wehner e Nolte, 2013; Gómez-Mera, 2015; Weiffen, 2017; Nolte, 2014; 2016; 2018). Pode-se dizer que os posicionamentos variaram entre um otimismo voltado para a complementaridade, cooperação e articulação de iniciativas; e um pessimismo que apontaria a descoordenação, competição e conflito entre os projetos regionais.

Devido à multiplicidade de instituições, Nolte (2014) afirma que uma região passaria a ser compreendida como um complexo de governança regional, cujas interações poderiam tanto gerar efeitos cooperativos como segmentados, a depender das condições apresentadas. Nesse sentido, Riggiozzi e Tussie (2012) também entendem a governança regional como o resultado de diversas formas de interação, entre competição e cooperação, que transformaria a cartografia por si mesma (Riggiozzi e Tussie, 2012; Nolte, 2014). Para as autoras, o regionalismo pós-hegemônico – período que compreende o início do século XXI e a proposição e renovação dos processos regionais na América do Sul – inicialmente também contribuiria para a conformação de um complexo de governança regional, uma vez que a característica esperada era de um dinamismo que não buscaria a amalgamação de projetos, apresentando, contudo, a tendência de florescer a partir dos resultados das interações complexas entre eles (Tussie, 2009).

Nolte (2014) buscou sistematizar os tipos de sobreposição possíveis. Consideradas as possibilidades de solapamento de atuação (*mandate*) e de afiliação (*membership*) entre os blocos (Weiffen, Wehner e Nolte, 2013), elas desdobrariam e se combinariam em cenários de cooperação ou conflito. Por exemplo, se existe uma sobreposição de afiliações, mas não de atuação, os blocos tenderiam a cooperar entre si, em uma situação de divisão de trabalho. Contudo, quando se constata uma sobreposição de atuação, mas não de afiliações, pode-se encontrar um cenário competitivo na região – a não ser que os mecanismos sub-regionais decidam segmentar suas zonas de influência. Situações com sobreposição total

(atuação e afiliação) ou ausência de sobreposição poderiam ser conflitivas, ou cooperativas, a depender dos fatores de negociação dos países.

A competição entre instituições é mais provável se a sobreposição temática ocorrer em setores vitais ao processo, como considera Nolte (2014). As situações em que mecanismos se sobrepõem tematicamente fora de seu principal objetivo são mais tendentes a cooperar, para afirmar a combinação de associações transversais com diferentes temáticas em múltiplos projetos regionais como panorama ideal. Tal composição regional contribuiria para a articulação da governança cooperativa combinando a flexibilidade dos Estados em situações em que podem escolher os processos de seu interesse, com a lealdade nas demais parcerias regionais. Ainda para o autor, a presença de instituições centrais mais abrangentes poderia indicar um cenário positivo de governança, desde que tais instituições articulassem os diversos foros sub-regionais e fossem capazes de construir pontes entre os diferentes mecanismos, usando a sobreposição institucional a seu favor (Nolte, 2014).

De modo a exemplificar o potencial positivo da pluralidade de instituições, Nolte (2014) ainda se refere aos estudos de Hofmann e Mérand (2012), baseados na experiência europeia, os quais argumentam que o processo de negociação regional tem menos chances de falhar se os Estados tiverem a possibilidade de optar por não participar, escolhendo as políticas que mais condizem com seu interesse e configurando o conceito de um “regionalismo *à la carte*”. Essa perspectiva estaria baseada em uma “integração de velocidades diferenciadas”, e de acordos de “geometrias variadas” (Hofmann e Mérand, 2012).

No entanto, alguns posicionamentos divergem das perspectivas apresentadas. Malamud e Gardini (2012), por exemplo, afirmam que, embora nem sempre produzam um regionalismo competitivo, as sobreposições o segmentam, o que facilita a descentralização sub-regional. No caso da América Latina, a proliferação de instituições muitas vezes se relaciona à construção de novos mecanismos pela exclusão de algum país, ou pela afirmação de diferença em relação aos blocos já existentes, segundo os autores.

Esse posicionamento de Malamud e Gardini (2012) destaca a sobreposição como sinônimo de exaustão do potencial de integração, o qual teria, entre suas consequências, a criação ou o aprofundamento de divisões entre os países, bem como a geração de uma desintegração hemisférica a partir do fortalecimento dos sub-regionalismos, além do aumento de atritos e tensões.

Outra autora a refletir acerca dos efeitos causados pela complexidade do regime internacional para a governança regional é Gómez-Mera (2015). Em sua análise, não desconsidera as possibilidades de sinergia e cooperação entre as instituições, mas aponta três mecanismos a partir dos quais a proliferação de acordos internacionais sabotaria a efetividade da cooperação: fragmentação

jurídica; uso de estratégias interinstitucionais; e a constante competição que levaria à corrosão da unidade regional.

O primeiro mecanismo se refere à ambiguidade normativa gerada pela sobreposição de instituições e que incrementa os problemas de cumprimento e implementação nas iniciativas da América Latina. A incidência de diversas normas gera custos para os setores público e privado ao exigir maior conhecimento técnico para a realização de transações e concretização de negociações. Essas capacidades técnicas também possibilitam que os atores ajam por meio de diferentes regras aplicáveis, utilizando a interpretação a seu favor. Esse problema derivaria também da ausência de uma hierarquia normativa, que prejudica a resolução de conflitos e inconsistências que possam surgir entre os blocos.

O segundo mecanismo é a formulação de estratégias políticas interinstitucionais que favorecem os interesses individuais dos Estados. A proliferação de acordos disponibiliza um maior número de opções para os países, que podem transladar as negociações de um bloco a outro, com o objetivo de se beneficiar com a influência na natureza do regime. Um exemplo seria a iniciativa brasileira durante a primeira década do século XXI de restringir o palco das negociações regionais da América Latina para a América do Sul, a partir da criação da Unasul. Além disso, esse mecanismo viabilizaria o *forum shopping*, ou a escolha do foro que mais bem beneficie os atores em caso de conflito.

Esse cenário é agravado quando a sobreposição de mecanismos de resolução de controvérsias supera a esfera regional. Assim, muitas vezes, priorizam-se mecanismos multilaterais globais (a Organização Mundial do Comércio – OMC, por exemplo) diante de conflitos, mesmo quando um julgamento já ocorreu em âmbito regional e a despeito de seu resultado, o que favorece o enfraquecimento das instituições regionais.

Gómez-Mera (2015) ainda destaca que essas consequências estimulam o aprofundamento das assimetrias de poder, uma vez que os Estados mais poderosos dispõem de mais recursos para explorar as oportunidades geradas pelas sobreposições e, por conseguinte, para se beneficiar nas negociações. Esse contexto também possibilitaria um posicionamento estratégico inconsistente (*strategic inconsistency*) diante dos diversos mecanismos regionais, de modo a criar regras contraditórias em um sistema paralelo com o objetivo de abalar a instituição original.

Por fim, o terceiro mecanismo apontado pela autora sabotaria a efetividade da cooperação: a constante competição entre Estados e regimes comprometeria a coesão e unidade regional. É a partir desse mecanismo que se pode discutir, por exemplo, a existência de uma fragmentação geográfica entre a América do Sul do Atlântico e a do Pacífico. A autora apoia-se no pensamento de Malamud e Gardini (2012), reafirmando as dificuldades aportadas pelos projetos em

competição constante para o posicionamento conjunto acerca de uma liderança regional; para o estabelecimento de qual seria a estratégia adequada para alcançar o desenvolvimento; e até mesmo para o relacionamento da região com os Estados Unidos (Gómez-Mera, 2015, p. 35).

A autora não desconsidera que um cenário diverso e suas pressões competitivas podem estimular o desenvolvimento e a inovação nos projetos regionais. Porém, tampouco desconsidera que a concorrência entre os blocos pode criar ineficiências e sabotar a efetividade dos esforços conjuntos na resolução de um conflito internacional (Gómez-Mera, 2015, p. 23). Por fim, a constante competição prejudica a compreensão dos diferentes interesses do regionalismo latino-americano, o que poderia ainda contribuir para que os Estados o deixem de lado, ou optem por iniciativas individualistas ou multilaterais, em função da desconfiança nas associações regionais.

Dessa forma, a compreensão do regionalismo na América do Sul pressupõe considerar os desdobramentos decorrentes dessa sobreposição nos distintos processos de integração, buscando estabelecer qual a extensão de sua influência para a atual tendência de desintegração, uma vez que é expressão da fragmentação.

3 REGIONALISMO NA AMÉRICA DO SUL

Embora apenas duas décadas no século XXI tenham transcorrido, esses vinte anos apresentam uma dinâmica bem diversa no que se refere à dinâmica de cooperação e convergência entre os países da América do Sul. Conforme mencionamos na seção anterior, na primeira metade desse período houve uma proliferação significativa de arranjos regionais, com distintas características e agendas – embora seja possível afirmar que, de modo geral, todos apresentaram uma convergência política entre seus participantes na escolha pelo regionalismo, o que permitiu construir uma percepção de maior coesão.

Já a segunda metade apresentou inicialmente um processo de redirecionamento político que parecia indicar que a coesão existente seria mantida, mas modificando-se os interesses e agendas. No entanto, essa nova coesão não se consolidou. Diferentemente do que ocorreu durante a década de 1990, quando, apesar das diferenças, a integração regional mostrou-se central nas políticas externas dos governos, encontramos atualmente um cenário de crescente desarticulação ou desintegração.

Num primeiro momento, poderíamos atribuir essa desarticulação às mudanças políticas ocorridas – principalmente com a ascensão de governos com posicionamentos de extrema direita –, e à conjuntura internacional pouco favorável tanto pelas implicações produzidas pelo comportamento do governo norte-americano de Donald Trump como pelas crises constantes na União

Europeia (crise do euro, crise de refugiados, e a desintegração do Reino Unido ao bloco europeu, o chamado Brexit), e pelo advento da própria pandemia da Covid-19. Contudo, nosso pressuposto neste artigo é que essa desarticulação na América do Sul está também diretamente relacionada aos efeitos da proliferação e sobreposição de organizações regionais ocorridas na década anterior.

O que explica a atual tendência de fragmentação e desintegração não são os fatos conjunturais, mas os estruturais. Para compreender melhor esses problemas estruturais é preciso considerar as características do regionalismo na América do Sul. Em primeiro lugar, ainda que todos os processos sejam percebidos ou comumente referidos como integracionistas, nem todos podem ser classificados como processos de integração regional, mas sim como iniciativas de cooperação e regionalismo. Partindo de uma conceituação clássica sobre regionalismo, devemos entender que o conceito de integração pressupõe, conforme descrito por Haas (2004, p. 16, tradução nossa), a transferência, por parte dos atores políticos, de “lealdades, expectativas e atividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuam ou demandem jurisdição sobre os estados nacionais preexistentes”.

Trata-se, portanto, de um conceito que abrange a supranacionalidade das instituições regionais, ao pressupor a construção de uma nova institucionalidade para lidar com um processo de aprofundamento da interdependência entre países que vai além dos aspectos econômicos, carregando consigo um forte simbolismo, ligado a uma percepção de coesão entre seus participantes. Já o conceito de regionalismo, por sua vez, é mais elástico, estando relacionado à noção de pertencimento a um espaço geográfico ou à articulação a partir de um referencial territorial, abarcando um conjunto amplo de possibilidades de cooperação entre os atores, que não necessariamente devem ser estatais, tampouco preocupados em intensificar a interdependência econômica entre eles (Hurrell, 1995; Börzel e Risse, 2016).

Essa distinção não é uma mera formalidade, apresentando importantes implicações para as análises quando de fato os atores se dispõem a participar de uma integração, entre as quais se destacam: *i*) vontade política para a construção de um projeto conjunto de desenvolvimento que possa canalizar as expectativas; *ii*) compromisso com a constituição de uma nova institucionalidade para gerir a cooperação; *iii*) intenção/disposição para o aprofundamento e ampliação da agenda de negociação; e *iv*) aceitação de uma perda de autonomia por parte dos países envolvidos (Haas, 2004).

Esses aspectos elencados referem-se aos comportamentos e disposições esperados pelos participantes de processos de integração regional e acabam estando presentes nos discursos dos governos latino-americanos quando se referem aos

projetos regionais nos quais participam. No entanto, há um distanciamento significativo entre essas falas políticas e as práticas implementadas de fato pelos governantes, como demonstraremos ao longo deste artigo.⁴

Antes de tudo está a questão da afirmação de uma vontade política para a construção de um projeto conjunto de desenvolvimento. Desde a primeira proposta de integração regional realizada por Simón Bolívar para a América Latina, está presente na sua justificação a ideia de compartilhamento de um destino comum, embora com a exclusão do Brasil (Briceño-Ruiz e Puntigliano, 2017), o que acaba pressupondo também a noção de pertencimento a uma identidade coletiva mais ampla e capaz de acomodar a pluralidade de atores presentes na região. Esse tipo de discurso é recorrentemente utilizado quando há interesse por parte dos governos de defender as iniciativas integracionistas e reforçar o apoio às medidas adotadas.

Quando analisamos esse aspecto, percebe-se que esse posicionamento é mais utilizado por governos que defendem processos integracionistas menos comerciais, especialmente aqueles que proclamam uma identidade político-ideológica de centro-esquerda e consideram insatisfatória a promoção de iniciativas de integração regional com forte ênfase nas dimensões econômica e comercial.

Os novos governos sul-americanos do início deste século assumiram um discurso de retomada do papel do Estado na promoção de mudanças econômicas, numa perspectiva neodesenvolvimentista e considerada progressistas, a chamada Onda Rosa: Hugo Chávez na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil; Nestor Kirchner na Argentina; Tabaré Vázquez no Uruguai; Michelle Bachelet no Chile; Evo Morales na Bolívia; Daniel Ortega na Nicarágua, Rafael Correa no Equador; e Fernando Lugo no Paraguai (Ayerbe, 2008).

Dentro desse reposicionamento ideológico, esses governos reafirmaram seu compromisso em aprofundar e ampliar a integração regional, mas sob uma nova perspectiva, a defesa da promoção de uma transformação social e econômica na região – ainda mais que a conjuntura internacional apresentava-se como uma ameaça, devido às incertezas e instabilidades econômicas internacionais (Vigevani e Ramanzini Júnior, 2010; Veiga e Ríos, 2011).

Sem entrarmos numa diferenciação de estratégias e posicionamentos assumidos por esses governos, podemos afirmar que esse novo discurso deu origem a uma nova fase no regionalismo sul-americano. Isso ocorreu com o surgimento de processos voltados para o questionamento desse modelo de integração pautado na questão comercial, chamados tanto de regionalismo pós-liberal como de

4. Conferir Mariano, Romero e Ribeiro (2015).

pós-hegemônico (Veiga e Rios, 2007; Cienfuegos e Sanahuja, 2010; Serbin, 2011; Riggiozzi e Tussie, 2012).

As principais características atribuídas ao que seria um novo modelo de regionalismo foram: agenda integrativa de caráter desenvolvimentista (com forte preocupação pela equidade social); ampliação temática da agenda de integração, abrangendo assuntos econômicos não comerciais e temas não econômicos; incorporação e participação de grupos sociais nas estruturas da integração; e maior protagonismo do Estado.

Ao mesmo tempo, nem todos os processos surgidos nesse período estão contidos nessa lógica, havendo iniciativas que buscaram reforçar os pressupostos do regionalismo aberto (Cepal, 1994). É o caso da Aliança do Pacífico, que surgiu tanto como uma alternativa a esse movimento político alinhado à centro-esquerda, como também ao processo da CAN, considerado altamente institucionalizado e com traços de supranacionalidade, mas pouco eficaz economicamente. Esse último aspecto é destacado em nossa análise por suas implicações diretas para nossa argumentação. Os processos regionais atribuídos a essa nova onda ressaltaram, ao mesmo tempo, a vontade de ampliar e aprofundar a integração, compatibilizando-a com a manutenção das soberanias nacionais, o que, na prática, significava uma intensificação das lógicas intergovernamentais (Mariano e Ribeiro, 2016).

O debate entre os defensores de uma institucionalidade intergovernamental e os da supranacional tende a se concentrar sobre qual delas seria mais eficiente ou mais adequada aos processos de integração. Destaca-se que a lógica supranacional só funcionou no caso europeu e que seria resquício de outro momento e contexto, mas que não caberia nos atuais processos integracionistas, especialmente porque representa uma tendência de burocratização que estaria em dissonância com a atual realidade.

O aspecto significativo da supranacionalidade não está na criação de uma instância de poder acima dos Estados ou na formação de uma federação de nações, como indicam alguns autores. Reside, isso sim, em um âmbito amplamente ressaltado pelos autores funcionalistas e neofuncionalistas (Mitrany, 1990; 1994; Haas, 2004): sem uma instância com autonomia em relação aos governos nacionais, os processos de integração permaneceriam presos aos interesses dos governos de ocasião, portanto mais suscetíveis às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder.

É justamente esse argumento neofuncionalista que se concretiza e conforma o cenário de sobreposições regionais da América do Sul. Ao diferenciarmos as duas primeiras décadas do século XXI, contrastamos o momento inicial de efervescência e relançamento de blocos regionais com a atual situação, na qual

os foros institucionalizados anteriormente são preteridos ou desmontados, de forma a atender os interesses de novos governos, com orientação política oposta a seus antecessores. Nesse contexto é que foram criados novos mecanismos de concertação política, como o Grupo de Lima,⁵ em 2017, e, em seguida, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), em 2018, a partir da convergência de metade dos membros da Unasul.

Esse último caso é interessante porque expressa bem a lógica do regionalismo sobreposto na América do Sul. Diante de um contexto de polarização dentro da Unasul a partir de posicionamentos ideológicos (de um lado os chamados bolivarianos; de outro, os representantes da nova direita sul-americana), a opção não foi pela concertação ou utilização dos instrumentos institucionais para se chegar a um consenso. Os governos com perfil ideológico à direita optaram não só por abandonar o processo, mas estabelecer um substituto para reafirmar sua diferenciação dos projetos de governos anteriores. É importante frisar a mudança representada pelo Prosul, pois é uma iniciativa liderada pelo governo do Chile e que não recupera nada da institucionalidade/agenda da Unasul, ainda que pretenda ser um processo de concertação política regional.

A compreensão da rápida mudança no cenário regional evidencia também a questão da supranacionalidade no que se refere à continuidade e resistência das instituições ao longo das transições governamentais. Ainda assim, a simples existência de instâncias supranacionais na estrutura organizacional da integração não é garantia de sua consolidação ou de seu aprofundamento, porque há também a necessidade de que possuam capacidade de implementação decisória. Nesse caso, a supranacionalidade deve significar autonomia para decidir e garantir a execução da decisão. Essa última condição pressupõe que os Estados participantes aceitaram previamente subordinar suas vontades individuais às decisões tomadas coletivamente pela instância regional, o que lhes garante a legitimação como instância responsável por determinadas decisões.

A parcial cessão de autonomia sustenta-se pelo compromisso mútuo de submissão às decisões dessa estrutura regional que se comporta em conformidade com as regras previamente acordadas pelos participantes da integração, que por sua vez reconhecem que essa estratégia garante maior estabilidade ao processo porque o preserva, de certo modo, das dinâmicas políticas nacionais.

Essa percepção está em consonância com o conceito de integração política estabelecido por Haas (2004), porque só é possível a transferência de lealdades e

5. Diante do impasse na resolução da crise política na Venezuela, em 8 de agosto de 2017, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru, com posterior adesão de Guiana e Santa Lúcia, criam o Grupo de Lima por meio da assinatura da Declaração de Lima, com o objetivo de organizar uma saída para a crise no país bolivariano.

expectativas para um novo centro de poder quando de fato tal centro apresentar a capacidade de decidir algo de forma autônoma em relação aos Estados-membros. Isso não significa que somente a supranacionalidade leva à integração política, mas facilita esse processo porque garante os compromissos dos atores. No limite, a divergência é resolvida com a desistência, como ocorreu no caso do Reino Unido e o processo do Brexit.

Contudo, a experiência recente da União Europeia com a negociação do processo de saída do Reino Unido reforça o pressuposto neofuncionalista de que desintegrar pode ser mais custoso do que continuar (Haas, 2004). Deixar de participar de um bloco ou desintegrá-lo envolve o desmonte de uma complexa institucionalidade (regras e organismos) que engloba distintos interesses e atores. Isso significa que quanto mais institucionalizado o processo e maior a interdependência econômica entre os membros, maior proporcionalmente é o constrangimento em deixar de participar.

Um bom exemplo desse argumento é o que ocorreu na Unasul, em seu desmonte em favor de processos como o Prosul. Embora existisse uma institucionalidade relativamente abrangente nesse arranjo institucional, podemos identificar dois aspectos que facilitaríamos a sua desestruturação. Primeiramente, havia certa informalidade nessa institucionalidade, no sentido de que seu funcionamento não implicava na necessidade de adaptações jurídicas ou de regras nos países membros. Além disso, outro aspecto refere-se à participação – como a Unasul não envolvia acordos comerciais, tampouco afetava diretamente interesses econômicos de setores importantes ou de grupos sociais organizados.

Esse aspecto explica em parte a pouca mobilização quando os governos indicaram o interesse em abandonar a Unasul, especialmente porque a grande maioria dos projetos de infraestrutura implementados pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) é promovida por apenas um ou dois países (Ribeiro, 2016), o que permite a sua continuidade, mesmo com o fim do bloco. No caso do Mercosul, contudo, indicações de retrocessos muitas vezes geram mobilizações de importantes setores produtivos, como o automobilístico, que é altamente beneficiado pela integração.

Outra característica encontrada na região, relativamente à condição de constante sobreposição e repetição de esforços regionais, é a tendência derivada da lógica do *spill around* (Schmitter, 1970), na qual ocorre um alargamento institucional sem a necessidade de aprofundamento dos processos regionais. O Mercosul é o melhor exemplo dessa tendência, tendo passado, nas últimas duas décadas, tanto por uma estratégia de alargamento de membros (incorporação da Venezuela, e pedidos de adesão de Bolívia e Equador) como de uma ampliação e complexificação de sua institucionalidade, sem que houvesse qualquer alteração em seu processo decisório.

A estrutura decisória do Mercosul permanece concentrada no Conselho do Mercado Comum (CMC) e no Grupo Mercado Comum (GMC), ambos compostos por representantes dos governos, dentro de uma lógica intergovernamental que cria uma forte dependência das vontades políticas presidenciais. Essa dependência se traduziu inúmeras vezes em conflitos e crises internas no bloco, pois ao longo de sua existência os governos mostraram propensão a desrespeitar ou ignorar as regras, de acordo com interesses internos. O atual contexto talvez seja o de maior radicalização desse problema, por conta da tensão existente entre os governos da Argentina e do Brasil, que praticamente paralisou o processo, com indicações de ambas as partes de uma disposição em abandonar o bloco.

Não obstante o posicionamento que tenhamos em relação ao debate sobre a institucionalização de projetos regionais, o fato é que, na América do Sul, independentemente dos momentos de criação ou dos interesses que guiam os processos, todos estão fundamentados na lógica intergovernamental, com estruturas institucionais sem autonomia decisória. Em princípio, essa centralização, por parte dos governos nos executivos, permitiria, teoricamente, que essas diferentes iniciativas estejam articuladas entre si, garantindo uma complementaridade entre esses projetos. No entanto, os argumentos aqui apresentados acerca do contexto dos blocos regionais, tendem a apontar para a compreensão das sobreposições regionais como elemento agravador das dificuldades estruturais existentes. De modo a viabilizar a análise, na próxima seção ilustraremos as características já descritas, a partir do estudo de complementaridades e sobreposições entre os interesses de projetos da região, levando em consideração seus diferentes propósitos e momentos de criação.

4 PROJETOS REGIONAIS: COMPLEMENTARIDADES E SOBREPOSIÇÕES

Em trabalho anterior, buscamos analisar a institucionalização dos processos de regionalismo sul-americanos (Mariano e Ribeiro, 2016). Conforme afirmamos anteriormente, a investigação demonstrou similaridades na composição de projetos intergovernamentais, de baixa institucionalidade, que ocorrem independentemente do momento de criação desses blocos. As organizações criadas apresentam, então, estruturas específicas que visam atender suas demandas internas, e, mesmo com a variedade de inspirações, é possível encontrar algumas similaridades entre eles.

Considerando as sobreposições de afiliações entre esses blocos, a análise dessas similaridades demonstrou também uma repetição de atores institucionais e temáticas, que permite a exploração do argumento relativo à utilização da multiplicidade de blocos regionais como ferramenta de manobra dos governos nacionais. Por exemplo, até 2015, antes da crise regional que paralisou a atuação de alguns projetos, apenas consideradas as reuniões ministeriais de Mercosul, Unasul e Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), projetos em que o Brasil atuava, verificou-se

que cerca de 50% das temáticas setoriais se repetiam entre os blocos, constando em pelo menos dois blocos a cada vez, conforme demonstrado no quadro 1.

QUADRO 1

Temáticas de reuniões/conselhos ministeriais no Mercosul, Unasul e Celac (até 2015)

Tema/reunião ministerial	Mercosul	Unasul	Celac
Agricultura	X		X (agricultura familiar)
Ciência, tecnologia e inovação	X	X	X
Cultura	X	X	X
Defesa		X	
Desenvolvimento social	X	X	X (segurança alimentar e nutricional e erradicação da fome e da pobreza)
Economia e finanças/bancos centrais	X	X	X
Educação	X	X	X
Eleitoral		X	
Esporte	X		
Indústria	X		X (desenvolvimento produtivo e industrial)
Infraestrutura		X (infraestrutura e planejamento)	X (infraestrutura para integração física do transporte, telecomunicações e integração fronteiriça)
Interior	X		
Justiça	X	X (segurança cidadã, justiça e coordenação contra a delinquência organizada transnacional)	
Meio ambiente	X		X
Minas e energia	X	X (energia)	X (energia)
Mulheres	X		
Povos indígenas	X		
Prevenção e combate à corrupção			X
Privacidade e segurança da informação e infraestrutura tecnológica	X		
Problema mundial das drogas		X	X
Saúde	X	X	
Situações internacionais de desastre humanitário			X
Trabalho	X		X
Turismo	X		

Fonte: Ribeiro (2016).

A escolha pela comparação das reuniões ministeriais como amostra para exemplificação das agendas regionais derivou do fato de que a presença ou ausência de uma reunião de alto nível na estrutura institucional de um bloco poderia indicar os objetivos e interesses do processo, considerado que a participação ministerial setorializada é importante para a configuração e definição da agenda regional de políticas setoriais, dada a qualificação dos funcionários que assessoram os chefes de Estado na tomada de decisões (Ribeiro, 2016). No entanto, essa escolha propositalmente desconsiderou ainda outras instâncias organizacionais dos blocos para comparação, o que potencializaria os efeitos da multiplicidade institucional.

Se, por um lado, uma agenda regional bastante abrangente, como a apresentada no quadro 1, poderia favorecer a complementaridade entre os processos, o resultado é uma repetição que não necessariamente contribuiu para o fortalecimento dos blocos ao descentralizar esforços. Ao contrário, a multiplicidade pode ter se apresentado ainda como fator potencial de dificuldade para a institucionalização e concretização dos processos regionais. Diante de um cenário de mudança das orientações políticas e ideológicas dos governos nacionais, como o ocorrido a partir da segunda década do século XXI, passam então a ter problemas para manter o projeto regional conjunto.

De fato, é a partir de um momento de ruptura da coesão entre os governos da região que os efeitos da sobreposição sobre o aprofundamento das instâncias regionais puderam evidenciar suas limitações. Um bom exemplo é a compreensão de que, apesar da agenda abrangente da Unasul, com a crise política vigente na Venezuela desde a morte do ex-presidente Hugo Chávez, que dividiu os posicionamentos dos países vizinhos e sócios, ficaram expostas as fragilidades institucionais do bloco. Sem a capacidade de atuar autonomamente na ausência de um consenso, derivado de uma baixa institucionalidade, a iniciativa se viu fragmentada entre os países que apoiavam o governo bolivariano e os que o rejeitavam e finalmente se uniram em novos projetos: primeiramente o mencionado Grupo de Lima; posteriormente, o rearranjo dos países dissidentes da Unasul na conformação do Prosul.

Um ponto de convergência que pode ser apontado entre as diferentes experiências da região é a busca pelo desenvolvimento. Independentemente do processo histórico que lhe deu origem e da formação institucional resultante, podemos afirmar que a questão do desenvolvimento permanece como o grande motor dos referidos processos. No entanto, houve, ao longo do tempo, uma perceptível mudança no padrão de desenvolvimento buscado pelos países: na origem do Mercosul está a questão da superação do modelo do nacional-desenvolvimentismo promovido pelo Estado e a construção de um novo modelo associado a um crescimento econômico e comercial, gerando mecanismos

liberais. Na primeira década do século XXI, ganhou força outra perspectiva, crescendo a percepção da necessidade de um desenvolvimento integrado aos aspectos sociais que levou à criação de instituições com novas orientações e maior intervenção estatal. Mais recentemente, há um crescente questionamento dessa perspectiva e a retomada do modelo anterior.

Essas mudanças de concepção sobre como promover o desenvolvimento e quais devem ser suas características refletem-se também sobre o modelo de integração defendido pelos governos. Muitas vezes há um descompasso entre o que os governos buscam e os instrumentos institucionais disponíveis, especialmente no caso do regionalismo. A mudança de percepção sobre como o desenvolvimento pode ser alcançado gera interesses conflituosos: as estruturas existentes atenderiam a interesses anteriores, exigindo a construção de novos mecanismos ou a reformulação de antigos.

É importante ressaltar que ditos interesses anteriores não são superados por completo, o que justifica a manutenção das instituições existentes como instrumentos de continuidade de estratégias previamente adotadas. No entanto, nem sempre é possível incorporar nessas estruturas a nova agenda e interesses, pois muitas vezes isso implica ajustes e redefinições, sendo mais simples criar novas instituições. Além disso, o lançamento de novas iniciativas traz uma aura de novidade e de diferenciação ao novo governo, permitindo imprimir sua marca.

Essa dinâmica aparentemente complementar e positiva para os países e seus atores, ao permitir a utilização articulada de diferentes mecanismos regionais na consecução de seus objetivos e interesses, pode, no entanto, gerar um efeito contrário especialmente nos processos mais antigos que podem se esvaziar ou estagnar diante desse cenário de proliferação institucional. Explica-se: o Mercosul, como mecanismo mais antigo, e mais institucionalizado entre aqueles de que o Brasil participa, poderia perder relevância como espaço de discussão de uma temática na região devido a sua menor abrangência de países e ao maior número de amarras apresentadas pela sua institucionalidade. Ainda que não a favor da Unasul ou da Celac, tal perspectiva se confirma diante do crescente discurso por parte dos Estados-membros do Mercosul em defesa de novas formas de negociar, sem os constrangimentos do bloco.

Essa mesma tendência é encontrada na CAN. Sendo o processo de integração mais antigo da América do Sul e o mais institucionalizado, no que se refere a órgãos com autonomia e certa supranacionalidade, é também o bloco mais desgastado. Desde os anos 1990, quando passou por uma renovação pela qual os governos pretendiam dar um novo impulso a esse processo de integração regional, a CAN está paulatinamente perdendo importância e visibilidade.

Embora se identifique a saída da Venezuela em 2005 como elemento detonador de sua crise, o fato é que, após cinquenta anos de existência, a CAN nunca conseguiu promover seu objetivo inicial, que era aumentar a interdependência econômica entre seus integrantes e promover o desenvolvimento desses países. Além disso, mostrou-se ineficaz para dar respostas aos problemas estruturais das sociedades envolvidas (pobreza, desigualdade, democratização, violência etc.).

Isso explica em parte o entusiasmo que a criação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) e da Aliança do Pacífico gerou em seus integrantes, levando a uma divisão clara entre os bolivarianos (Bolívia e Equador) e os liberais (Colômbia e Peru), que participaram respectivamente desses dois blocos alternativos. Com isso, houve um esvaziamento significativo da CAN dentro da política externa desses governos.

De um lado, a CAN não respondia à nova agenda dos governos chamados bolivarianos, que buscavam por meio da integração regional promover um novo papel para o Estado, dentro do movimento que ficou conhecido como regionalismo pós-hegemônico ou pós-liberal, com uma agenda política marcada pela questão da autonomia e superação dos problemas estruturais regionais, especialmente o da pobreza e desigualdade social.

Para os governos identificados com esse alinhamento, projetos integracionistas como ALBA-TCP e Unasul faziam muito mais sentido como eixo da política externa do que a proposta da CAN construída em um contexto que defendia uma integração protecionista e que não conseguiu se adequar plenamente ao modelo do regionalismo aberto (Cepal, 1994).

Aliás, a incapacidade de promover plenamente o regionalismo aberto explica também o desinteresse de Peru e Colômbia, que ideologicamente não se alinhavam com os demais governos da Onda Rosa – com exceção do período da presidência de Alejandro Toledo no Peru –, embora participassem do processo da Unasul. A cooperação com a região foi importante na política externa desses países durante os primeiros quinze anos do século XXI, mas o seu objetivo central não estava na região, e sim na Ásia.

A promoção da Aliança do Pacífico, que congrega Chile, Colômbia, México e Peru, é o melhor exemplo dessa reação à Onda Rosa. Com um posicionamento claramente favorável ao liberalismo comercial e econômico, sua proposta se contrapõe às dos demais processos de integração da América do Sul. Isso se explica porque seu objetivo central é a inserção desses países nas cadeias internacionais de valor – com foco na Ásia, principalmente –, não a promoção de uma maior interdependência política ou econômica.

É importante apontar que, conforme vão ocorrendo mudanças políticas nos países da América do Sul, caminhando para posicionamentos mais à direita no espectro político, a proposta da Unasul foi perdendo força ante o modelo mais aberto da Aliança do Pacífico. Esse fenômeno é visível inclusive em processos mais consolidados como o do Mercosul, no qual os governos passam a apontar a necessidade de se realizar revisões nas regras de funcionamento para facilitar sua “flexibilização” para a promoção de acordos comerciais, e assim tornar o bloco mais dinâmico e inserido no comércio internacional. A crise de legitimidade das instituições regionais parece confirmar as sobreposições e a multiplicidade de projetos como instrumentos dos governos da região, que se aproveitam da estratégia para mudar o foro quando é conveniente, ou até mesmo se posicionar de maneira elaboradamente inconsistente nos diversos projetos, dificultando seu aprofundamento institucional, e eventuais constrangimentos, como apontava Gómez-Mera na discussão teórica.

Assim, pode-se afirmar que as diversas instituições, aliadas à flexibilidade de escolha institucional por parte dos Estados, ou a sua possibilidade de se envolver com processos regionais de seu interesse específico, têm criado na região o que já foi analisado no caso europeu como o mencionado “regionalismo *à la carte*” (Hofmann e Mérand, 2012) – cada Estado adota as instituições que mais lhe convém. Só que, no caso sul-americano, a oportunidade de escolha, em vez de fortalecer os projetos, parece enfraquecê-los, ao diminuir ainda mais o comprometimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consideradas as diferentes perspectivas teóricas apresentadas pela literatura especializada, e a evolução do movimento de regionalismo na América do Sul, pode-se perceber que a ausência de conflito direto entre as instituições, ao passo que poderia ter sido uma abertura para a atividade sinérgica e cooperativa, não necessariamente representou um efeito positivo, diante das dificuldades que os projetos regionais apresentaram na execução de seus objetivos e da forma como os países decidem negociar entre si. Mais do que isso, a possibilidade de criar novos projetos concretizou as hipóteses propostas de fórum *shopping*, percebidas a partir da criação e dissolução de projetos segundo a conveniência, como observado na segunda década do século XXI com a queda da Unasul e a criação do Prosul, e, finalmente, o rompimento com a coesão regional. Assim sendo, resta refletir acerca das motivações da proliferação institucional e da continuidade das sobreposições e seus significados na política dos países latino-americanos.

As reflexões apresentadas neste trabalho denotam que a arquitetura regional da América do Sul e sua multiplicidade de projetos refletem a pluralidade de

visões presentes acerca de como o desenvolvimento pode ser alcançado, quais são as ferramentas disponíveis para buscá-lo, quais os tipos de constrangimentos a que os Estados estão dispostos a se submeter pelo sucesso do processo, quais as percepções compartilhadas de ameaças e segurança, quais as áreas prioritárias de negociação, entre muitos outros fatores.

Além disso, neste trabalho, buscamos reunir os posicionamentos da literatura especializada a respeito das consequências que podem se desenvolver na região a partir da multiplicidade de processos. Diante de distintas possibilidades de competição e conflito entre os diferentes blocos regionais, um elemento a ser destacado para a articulação de interesses seria a presença de um ente conciliador, que assumisse a responsabilidade de concatenar as complementaridades dos distintos foros sub-regionais. Quer seja na figura de uma instituição regional mais abrangente, como propõe Nolte (2014), quer seja na condição de um *paymaster* como propõe Mattli (1999), fato é que não existe atualmente na América do Sul quem assuma esse papel. Isso demandaria maior esforço por parte dos governos para alcançar uma governança regional cooperativa, o que, de certa forma, também pode ser entendido como uma explicação para a continuidade de sobreposições ou a crescente desestruturação do regionalismo na região.

Não podemos esquecer que uma característica atual dos sistemas políticos é o imediatismo, isto é, as ações voltadas para a solução de questões de curto prazo. Essa realidade impacta diretamente as estratégias de regionalismo que acabam privilegiando a constituição de instituições como resposta para crises sistêmicas e desafios momentâneos, e não para a construção de um projeto regional de longo prazo, ou a preocupação com a conformação de um sistema de governança.

Olhando para o caso do Mercosul, por exemplo, percebemos que ao longo de sua existência esse projeto foi sendo redirecionado e redefinido, buscando ajustá-lo às mudanças contextuais – tanto domésticas como internacionais –, abandonando-se a preocupação em definir claramente seus objetivos e limites. Ao mesmo tempo, como apontamos anteriormente, nem sempre foi capaz de incorporar os novos interesses e agendas. Isso estimulou a criação de outras estruturas regionais para tratar de aspectos que não caberiam na lógica de integração desse processo, resultando em novas iniciativas regionais como a Unasul, a Celac e até mesmo o mais recente Prosul.

Reitera-se que todos esses processos ressaltaram a vontade de ampliar e aprofundar a integração como instrumento para a promoção do desenvolvimento, seja a partir de uma plataforma centrada nos aspectos comerciais, como no Mercosul, seja envolvendo prioritariamente aspectos de infraestrutura e sociais, como no caso da Unasul. Portanto, podemos afirmar que a cooperação faz parte

de uma estratégia governamental mais ampla, mas não necessariamente de integração regional.

A ideia de Malamud e Gardini (2012) de que nem sempre a sobreposição leva a um regionalismo competitivo, mas o segmenta, também leva à reflexão acerca do efeito simbólico da multiplicidade institucional. Dessa forma, faz-se importante compreender o que as sobreposições representam na articulação entre os países e para o relacionamento entre os vizinhos, e os significados que podem assumir na dificuldade em coordenar atividades e interesses, em ceder autonomia. Assim, gera-se um efeito psicológico negativo, de uma política regional autointeressada.

Retomando o debate teórico apresentado na primeira seção deste artigo, podemos afirmar que, ao longo do tempo, não houve na América do Sul uma vontade política para a construção de um projeto conjunto de desenvolvimento capaz de canalizar ou articular as expectativas dos países envolvidos. Dessa forma, a multiplicidade de iniciativas foi a estratégia usada para acomodar os distintos objetivos, resultando numa lógica de desarticulação na construção de uma convergência de interesses.

Como não há um projeto coletivo que articule os interesses, tampouco há um compromisso com a constituição de uma nova institucionalidade para gerir a cooperação. Para além disso, os instrumentos criados permanecem condicionados às vontades políticas dos governos e são acionados ou descartados, de acordo com os contextos e lógicas de curto prazo.

Ou seja, um aspecto que fica evidente no caso latino-americano é justamente que há uma preocupação em compatibilizar os regionalismos com a manutenção das soberanias nacionais, o que na prática significou uma intensificação das lógicas intergovernamentais. Os Estados permanecem como o centro do poder decisório, mas as mudanças governamentais características dos regimes democráticos provocam constantes redirecionamentos nas estratégias regionais e na relevância dada aos distintos processos. A proliferação de iniciativas fundamenta-se, portanto, numa lógica alheia à construção de um projeto regional articulado, prevalecendo a prática de construção de novos processos não para complementar, mas para superar os existentes.

Temos então como característica central do regionalismo sul-americano a falta de disposição para o aprofundamento e a ampliação da agenda de negociação, marcada pela resistência dos governos em ceder algum tipo de autonomia para as instâncias regionais. Essa constatação tem como consequência duas tendências: de baixo comprometimento e de alto descumprimento das normas, ou de sua flexibilização.

Diante desse cenário, as expectativas dos atores sobre os benefícios do regionalismo tendem a ser muito restritas ou mesmo negativas. A cooperação regional não é suficientemente atrativa para compensar os custos de participar, explicando a atual conjuntura da América do Sul. A Celac está praticamente abandonada porque não se consegue identificar claramente as vantagens nesse processo. No caso da Unasul, sua desvinculação com a agenda política dos atuais governos e seu baixo enraizamento nos ordenamentos jurídicos nacionais permitiram a opção pelo desmonte. Já o Mercosul sofre um processo de reconfiguração, agravado pela ruptura nas relações entre seus principais parceiros – Argentina e Brasil –, intensificando a tendência de desestruturação do bloco.

Os demais processos existentes na região não se encontram em melhor situação, estando também estagnados ou se desestruturando. Mesmo a iniciativa do Prosul, para a criação de uma nova articulação regional, mostrou-se incapaz de reverter essa tendência desarticuladora, inclusive na sua fraca intenção de tentar coordenar uma resposta regional à pandemia da Covid-19 que assola o mundo em 2020. Na verdade, diante de uma situação excepcional e de crise, é interessante perceber como a institucionalidade dos processos regionais se mostra relevante: frente a uma maior demanda, os processos com maiores constrangimentos têm maior capacidade de atuação independente dos executivos nacionais, possibilitando ações, como a destinação de um fundo de emergência de US\$ 16 milhões por parte do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) para o combate ao novo coronavírus (Mercosul, 2020), em contraposição às ações limitadas de iniciativas regionais contemporâneas como o Prosul (Verdêlio, 2020).

Por fim, reiteram-se os efeitos que uma grande quantidade de blocos regionais impõe à institucionalidade de ditos processos: só é possível que os países participem de várias iniciativas simultaneamente porque impõem poucos constrangimentos, o que, por sua vez, abre a possibilidade para a escolha do projeto que convém aos interesses dos governos. E, quando determinado bloco não atende ao interesse dos países envolvidos, torna-se simples criar novos projetos que contribuam ainda mais para a complexidade organizacional da região.

Portanto, o problema causado pela proliferação institucional e o *overlapping* na América do Sul não é unicamente saber se promovem cooperação ou competição, como discutia a literatura durante a efervescência da primeira década do século XXI, mas o tipo de expectativas que são geradas nos atores em relação à integração regional, pois interferem nos comportamentos e no grau de comprometimento com a cooperação, principalmente a longo prazo. Como resultado, na América do Sul, a possibilidade de escolher o projeto que mais convém faz da multiplicidade uma ferramenta para as políticas nacionais que traz descrença nas vantagens dos processos de integração.

REFERÊNCIAS

- AYERBE, L. F. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela. *In*: _____. (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Editora Unesp, 2008. p. 265-301.
- BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (Ed.). **The Oxford handbook of comparative regionalism**. New York: Oxford University Press, 2016.
- BRICEÑO-RUIZ, J.; PUNTIGLIANO, A. R. **Brazil and Latin America: between the separation and integration paths**. Lanham: Lexington Books, 2017.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA E EL CARIBE. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago: Cepal, 1994.
- CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (Ed.). **Una región en construcción: Unasur y la integración en América del Sur**. Barcelona: Cidob, 2010.
- GÓMEZ-MERA, L. International regime complexity and regional governance: evidence from the Americas. **Global Governance**, v. 21, n. 1, p. 19-42, 2015.
- HAAS, E. B. **The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- HOFMANN, S. C.; MÉRAND, F. Regional organizations à la carte: the effects of institutional elasticity. *In*: PAUL, T. V. (Ed.). **International relations theory and regional transformation**. New York: Cambridge University Press, 2012. p. 133-157.
- HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan./jun. 1995.
- MALAMUD, A. **Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences**. Fiesole: EUI, 2013. (Working Paper, n. 2013/20). Disponível em: <<http://cadmus.eui.eu/handle/1814/26336>>.
- MALAMUD, A.; GARDINI, G. L. Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. **The International Spectator: Italian Journal of International Affairs**, v. 47, n. 1, p. 116-133, 2012.
- MARIANO, K. L. P. (Coord.). **Regionalismo na América Latina no século XXI: relatório final da pesquisa**. Araraquara: Editora Unesp, 2016.
- MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. Regionalismo na América Latina no século XXI. *In*: SALATINI, R. (Org.). **Cultura e direitos humanos nas relações internacionais: reflexões sobre cultura**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 1, p. 23-40.

MARIANO, K. L. P.; ROMERO, A. M. S.; RIBEIRO, C. C. N. Percepções governamentais sobre a integração regional na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, v. 21, p. 33-43, set./dez. 2015.

MATTLI, W. **The logic of regional integration: Europe and beyond**. New York: Cambridge University Press, 1999.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. Esforço regional contra a pandemia: o Mercosul aprovou um fundo de emergência de US\$ 16 milhões que será destinado totalmente para o combate contra a COVID-19. **Mercosul**, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/esforco-regional-contra-a-pandemia-o-mercosul-aprovou-um-fundo-de-emergencia-de-us-16-milhoes-que-serao-destinados-totalmente-para-o-combate-contra-o-covid-19/>>.

MITRANY, D. A paz por meio da cooperação e da integração. *In*: BRAILLARD, P. (Org.). **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

_____. The functionalist alternative. *In*: WILLIAMS, P.; GOLDSTEIN, D. M.; SHAFRITZ, J. M. (Ed.). **Classic readings of international relations**. New York: Hartcourt Brace College, 1994.

NOLTE, D. **Latin America's new regional architecture: a cooperative or segmented regional governance complex?** Fiesole: EUI, 2014. (Working Paper, n. 2014/89). Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32595/RSCAS_2014_89.pdf?sequence=>>.

_____. Regional governance from a comparative perspective. *In*: GONZÁLEZ-SÁNCHEZ, V. M. (Ed.). **Economy, politics and governance challenges for the 21st Century**. New York: Nova Science, 2016.

_____. Costs and benefits of overlapping regional organizations in Latin America: the case of the OAS and Unasur. **Latin American Politics and Society**, v. 60, n. 1, p. 128-153, 2018.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping regionalism e proliferação de instituições na América Latina: complementaridade e fragmentação nas agendas regionais**. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.unesp.br/handle/11449/136383>>.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Dordrecht: Springer, 2012.

SCHMITTER, P. C. A revised theory of regional integration. **International Organization**, v. 24, n. 4, p. 836-868, 1970.

SERBIN, A. **Los nuevos escenarios de la regionalización: déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano.** Bogotá: Cries, 2011. (Documentos Cries, n. 17).

TUSSIE, D. Latin America: contrasting motivations for regional projects. **Review of International Studies**, v. 35, n. S1, p. 169-188, 2009.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** Santiago: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82).

_____. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. **Política Externa**, v. 20, n. 2, p. 73-94, 2011.

VERDÉLIO, A. Países do Prosul adotam medidas conjuntas para enfrentar Covid-19. **Agência Brasil**, 17 mar. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-03/paises-do-prosul-adotam-medidas-conjuntas-para-enfrentar-covid-19>>.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil. **Debates Clacso**, n. 27, p. 46-65, 2010.

WEIFFEN, B. Institutional overlap and responses to political crises in South America. In: SUAREZ, M. A. G.; VILLA, R. D.; WEIFFEN, B. (Ed.). **Power dynamics and regional security in Latin America.** London: Palgrave Macmillan, 2017.

WEIFFEN, B.; WEHNER, L.; NOLTE, D. Overlapping regional security institutions in South America: the case of OAS and Unasur. **International Area Studies Review**, v. 16, n. 4, p. 370-389, 2013.

CRISE DO REGIONALISMO SUL-AMERICANO: DISCUSSÕES SOBRE INTEGRAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E DESINTEGRAÇÃO

Patrícia Nasser de Carvalho¹
Elói Martins Senhoras²

O regionalismo é considerado um dos fenômenos mais relevantes nas relações internacionais a partir de meados do século XX, apesar de ter passado por crescentes questionamentos e eventuais crises nas primeiras décadas do século XXI. Fundamentado em um procedimento metodológico de revisão bibliográfica e documental, no levantamento de dados e por análise gráfica e hermenêutica internacionalista, com base em economia política internacional e relações internacionais e na interpretação de dados, este artigo tem o objetivo de discutir as causas da crise dos esquemas regionais sul-americanos a partir da década de 2010. Com base nos resultados obtidos no texto, conclui-se que os diferentes esquemas regionais da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da Comunidade Andina de Nações (CAN), assim como compartilham similitudes político-ideológicas conjunturais na conformação de projetos regionais de segunda e terceira "ondas", compartilham algumas convergências conjunturais e estruturais para explicar os contextos de crise do regionalismo sul-americano, apesar de as tendências de fragmentação e desintegração serem dispares entre os blocos.

Palavras-chave: América do Sul; Alba; CAN; Mercosul; Unasul.

CRISIS OF SOUTH AMERICAN REGIONALISM: DISCUSSIONS ON INTEGRATION, FRAGMENTATION AND DISINTEGRATION

Regionalism is considered one of the most relevant phenomena in international relations since the mid-twentieth century despite having gone through increasing questioning and occasional crises in the first decades of the 21st century. Based on a methodological procedure of bibliographic and documental review, data gathering, and a graphic and hermeneutic internationalist analysis based on data interpretation from the areas of international political economy and international relations, this article aims to discuss the causes of the crisis in South American regional schemes throughout the 2010s. Based on the results obtained in the article, it is concluded that the different regional schemes such as Union of South American Nations (UNASUR), Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), Southern Common Market (MERCOSUR), and Andean Community of Nations (CAN) share political and ideological similarities in the shaping of regional projects of second and third "waves", as well as conjuncture and structural convergences to explain the crisis contexts of South American regionalism, despite the fact that the trends of fragmentation and disintegration are disparate among the blocs.

Keywords: ALBA; CAN; MERCOSUR; South America; UNASUR.

1. Professora na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); economista; mestre em relações internacionais; e doutora em economia política internacional. *E-mail:* <patricia.nasser.carvalho@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-8152-9779>>.

2. Professor de graduação e pós-graduação *stricto* e *lato sensu* na Universidade Federal de Roraima (UFRR); economista e cientista político; e especialista, mestre e doutor em ciências. *E-mail:* <eloisenhoras@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4202-3855>>.

CRISIS DEL REGIONALISMO SUDAMERICANO: DEBATES SOBRE LA INTEGRACIÓN, LA FRAGMENTACIÓN Y LA DESINTEGRACIÓN

Se considera el regionalismo uno de los fenómenos más relevantes en las relaciones internacionales desde mediados del siglo XX, a pesar de haber sufrido crecientes cuestionamientos y posibles crisis en las primeras décadas del siglo XXI. Basado en un procedimiento metodológico de revisión bibliográfica y documental, en la recopilación de datos y en un análisis gráfico y hermenéutico internacionalista basado en la economía política internacional y las relaciones internacionales y, en la interpretación de datos, este artículo tiene como objetivo discutir las causas de la crisis de los esquemas regionales en Sudamérica a lo largo de de la década de 2010. Con base en los resultados obtenidos, se concluye que los diferentes esquemas regionales de Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), Mercado Común del Sur (Mercosur) y Comunidad Andina de Naciones (CAN), así como comparten similitudes político-ideológicas en la conformación de proyectos regionales de segunda y tercera “olas”, comparten algunas convergencias coyunturales y estructurales para explicar los contextos de crisis del regionalismo sudamericano, a pesar de que las tendencias de fragmentación y desintegración son dispares entre los bloques.

Palabras clave: Alba; CAN; Mercosur; América del Sur; Unasur.

JEL: F02; F15; F50.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art3>

Data de envio do artigo: 30/4/2020; Data de aceite: 11/8/2020.

1 INTRODUÇÃO

A temática do regionalismo internacional adquiriu crescente relevância no mundo desde o pós-Segunda Guerra Mundial, em razão da difusão de diferentes “ondas” de regionalismo em todos os continentes, os quais foram responsáveis pela rápida proliferação de acordos regionais, com distintas naturezas temáticas, níveis de compromisso e estruturas institucionais de negociação.

No contexto da América Latina, essas três ondas também se manifestaram pela emergência de diferentes acordos regionais, inicialmente sob a influência desenvolvimentista de uma política de substituição de importações, por meio de um padrão de regionalismo fechado entre as décadas de 1950 e 1970, passando para um padrão de regionalismo aberto a partir das décadas de 1990 e 2000, sob a influência neoliberal, até chegar a um padrão de regionalismo pós-liberal, sob a influência de uma nova esquerda-neodesenvolvimentista entre as décadas de 2000 e 2010.

Tomando como referência essa trajetória evolutiva do contexto latino-americano, o objetivo geral deste artigo é discutir os processos de regionalismo internacional na América do Sul à luz do atual contexto de crise institucional nos acordos regionais da terceira onda, iniciada neste século – União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) –, da segunda onda de acordos regionais, que vigorou entre a segunda metade dos anos 1980 e a década

de 1990 – Mercado Comum do Sul Mercosul –, e da primeira onda – Pacto Andino, renomeado e reconfigurado na segunda onda como Comunidade Andina de Nações (CAN) –, a qual compreendeu dos anos 1950 aos 1970.

A tese de trabalho desta pesquisa fundamenta-se na compreensão de que os processos institucionais de macrorregionalização internacional na América do Sul são caracterizados por uma complexidade aberta e latente, fruto de um volátil campo de poder permeado por distintas ações ao longo do tempo, majoritariamente de natureza política e econômica, as quais se manifestam por dinâmicas processuais fluidas, resultando, assim, em tendências conjunturais de integração, fragmentação e eventual desintegração regional.

A justificativa para o desenvolvimento desta pesquisa fundamenta-se na empírica crise do regionalismo internacional, manifestada por distintos processos de fragmentação e desintegração regional no mundo, razão pela qual o artigo vem corroborar cientificamente para a análise crítica das razões da crise institucional dos esquemas regionais na sub-região América do Sul, dando continuidade a trabalhos prévios escritos pelos autores. Ilustrada na forma de um questionamento assertivo, a problemática procura compreender se a atual crise dos esquemas regionais na América do Sul possui razões conjunturais e estruturais, bem como se existem explicações genéricas de convergência, ou específicas, de modo diferenciado entre as iniciativas.

O fundamento metodológico da pesquisa caracteriza-se por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e qualitativa quantitativa quanto aos meios, utilizando-se de um método histórico-dedutivo, cujos procedimentos metodológicos de levantamento de dados foram de revisão bibliográfica e documental *vis-à-vis* os procedimentos de análise de dados com base em hermenêutica internacionalista (economia política internacional e relações internacionais) e análise gráfica.

Estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais, o artigo possui uma construção com base em uma lógica analítico-discursiva de graduação crescente, que parte de marcos teórico-conceituais sobre a dinâmica regional internacional para realizar uma análise detalhada sobre a crise do regionalismo sul-americano. Ao final, são examinados quatro estudos de caso dos mais importantes projetos regionais da América do Sul.

2 TENSÕES NO CAMPO DE PODER DA DINÂMICA REGIONAL INTERNACIONAL

Mais além das fragmentações ideológicas e materiais dos processos de regionalização transnacional, Söderbaum (2013) explora a crise existente nos próprios estudos sobre regiões e regionalismos, os quais manifestam ou são influenciados por debates caracterizados por uma concepção ideal projetada sobre o papel dos

blocos regionais com base em uma genérica ultravalorização do modelo europeu de integração ou em específicos paroquialismos de supostas experiências regionais *suis generis*.

Historicamente, as regiões e o regionalismo internacionais têm sido analisados desde o pós-Segunda Guerra Mundial, tradicionalmente pela manutenção de uma concepção enviesada na linguagem, na medida em que projeta em suas discussões o conceito ideal de integração regional, legado pelos estudos iniciais de natureza liberal-funcionalista sobre os processos de regionalização transnacional, sem necessariamente focar o processo de regionalização transnacional, que é naturalmente permeado por dinâmicas de integração, fragmentação e desintegração (Gänzle, Leruth e Trondal, 2019).

A despeito de as regiões e os regionalismos transnacionais terem adquirido ampla relevância ao longo do tempo, em razão tanto da evolução quantitativa de novos acordos regionais quanto da diversificação qualitativa de diferentes esquemas regionais com conteúdos institucionais políticos, econômicos, securitários e ambientais, muito pouco se avançou nas análises interpretativas e prescritivas do campo científico, com a replicação de discursos Estado-centristas sobre integração regional que não incorporam a complexa realidade das regiões transnacionais e das ações regionalistas em termos transescalares e permeados por uma multiplicidade de *stakeholders*.

O termo região comporta diferentes significados nas relações internacionais, podendo exprimir o enfoque estático de áreas espaciais homogêneas ou heterogêneas de contiguidade continental, ou, ainda o enfoque dinâmico, seja de espaços intranacionais de conglomeração onde são projetadas redes internacionais de produção integrada, seja de macroconcepções espaciais onde são institucionalizados blocos regionais e complexos regionais de segurança (Senhoras, 2015, p. 413).

De fato, a multiplicidade dos espaços regionais internacionais demonstra uma elasticidade espacial que parte de microrregiões subnacionais de conglomeração para a projeção de vetores de paradiplomacia, como de *clusters* e arranjos produtivos, e alcança macrorregiões nas quais diferentes estratégias diplomáticas de regionalismo fechado ou aberto engendram dinâmicas específicas de institucionalidade nos acordos regionais (Senhoras, 2013a; 2015).

A complexa realidade das regiões internacionais, a despeito de não ter tradicionalmente merecido a devida fundamentação conceitual ao longo dos anos pela comunidade científica especializada, com o recorrente uso de jargões técnicos imprecisos ou de uso vulgar, merece minimamente ser apreendida a partir oito marcos conceituais regionais que se articulam entre si.

Conforme o quadro 1, observa-se que os marcos conceituais regionais partem de uma escala analítica elástica (região internacional), passando pela compreensão

da natureza das ações políticas (regionalismo) e pela representação da manifestação institucional dos acordos (blocos regionais), para, assim, manifestarem compromissos rasos (cooperação regional) ou profundos (integração regional) em temáticas específicas, embora com eventuais repercussões negativas em termos conjunturais (fragmentação regional) ou estruturais (desintegração regional).

QUADRO 1
Marcos conceituais regionais

Região internacional	Mesoescala extremamente elástica de agregação da espacialidade, podendo ser qualquer área geográfica em que houver um recorte temático ou uma unidade distinta em virtude de determinadas características, pois se baseia em variáveis de similitude e semelhança que se manifestam em macrorregiões e microrregiões.
Regionalismo	Exprime a natureza política presente na manifestação espacial de uma região, sendo considerada toda ação ou negociação voluntária compartilhada com o objetivo fundamental de promover acordos de cooperação e/ou integração regional.
Bloco regional	Representa a manifestação institucionalizada de acordos interestatais que visam à promoção de interesses nacionais compartilhados dentro de uma agenda de cooperação e/ou integração regional de natureza intergovernamental ou supragovernamental.
Cooperação regional	Compreende toda a agenda de colaboração específica entre distintos países ou atores descentralizados de uma região internacional, com o objetivo de avançar em interesses comuns, respeitados os princípios de voluntarismo, conveniência e flexibilidade.
Integração regional	Corresponde a uma estratégia institucional formalizada e compartilhada entre Estados nacionais e/ou atores descentralizados, com o objetivo de se avançar em interesses comuns segundo um formato de integração profunda de ações, recursos e compromissos de longo prazo.
Fragmentação regional	Representa toda dimensão conjuntural <i>ex post</i> de materialização das agendas <i>ex ante</i> de cooperação e/ou integração regional, cujo resultado se caracteriza por efeitos negativos colaterais ou indesejáveis em relação àqueles previamente planejados.
Desintegração regional	Compreende todo o processo de desmonte estrutural de dinâmica regional, caracterizando-se como o estágio último de crise de acordos de cooperação e/ou integração regional, determinando o eventual fim ou marginalização da dinâmica regional.
Regionalização internacional	Caracteriza-se como o fenômeno relacional que materializa os tensionamentos da construção de um campo processual permeado por vetores de cooperação e integração regional <i>vis-à-vis</i> os vetores de fragmentação ou mesmo de desintegração regional.

Fonte: Senhoras e Vitte (2007); Pinto (2015); Gänzle, Leruth e Trondal (2019).
Elaboração dos autores.

A combinação desses conceitos regionais é relevante para demonstrar que a regionalização internacional ou transnacional é, antes de mais nada, um processo relacional dinâmico e suscetível a um complexo campo de poder nas relações internacionais, o qual é permeado por ações diplomáticas e paradiplomáticas, evoluções e involuções, avanços e recuos, apoios e contestações, os quais resultam, em última instância, na conjugação dinâmica de resultados empíricos de integração, fragmentação ou desintegração regional.

Com base nesses marcos conceituais, é possível que os processos de macrorregionalização internacional gerem repercussões de integração regional *de juri*. Nem sempre, porém, ao longo da evolução do regionalismo internacional no globo ao longo de três grandes ondas (Carvalho, 2018a; Senhoras, 2015),

houve uma contínua convergência para a materialização da integração regional *de facto*, em função dos naturais conflitos de negociação intergovernamental ou supragovernamental, os quais podem eventualmente impactar trajetórias negativas em termos institucionais para os blocos regionais, dando ressonância a eventuais conjunturais fragmentações ou mesmo estruturais desintegrações regionais (Riggirozzi e Wylde, 2018).

Por um lado, como fenômeno centrípeto, o macrorregionalismo internacional é normalmente dirigido por forças políticas e econômicas que têm o objetivo de uma integração mútua dos países e dos atores subnacionais motivados dentro de temas específicos, como comércio, finanças, infraestrutura, energia, agendas sociais (de educação e saúde, segurança, ou quaisquer outras) (Senhoras e Vitte, 2007), resultando em uma situação de ampla difusão de acordos regionais no mundo como estratégia para a inserção internacional.

Por outro lado, porém, nem sempre a capacidade do campo gravitacional de um bloco regional é suficiente para continuar a atrair os interesses de seus membros ao longo do tempo, dando fundamentação para esvaziamentos em função do surgimento de um complexo emaranhado de acordos paralelos ou sobrepostos entre seus membros, apontado na literatura como um *spaghetti bowl* (Senhoras, 2010a), em que se identifica a participação simultânea em outros acordos regionais ou mesmo acordos preferenciais de comércio bilaterais, plurilaterais ou inter-regionais (Carvalho, 2018b).

Embora a noção política do regionalismo internacional tenha sido tradicionalmente comandada por análises descritivas ou por discursos prescritivos com base nos marcos conceituais de integração regional, fundamentada por sua evolução nas três grandes ondas, apenas na década de 2000 começaram incrementalmente a surgir discussões críticas abordando os processos de fragmentação regional em função de determinadas crises regionais, destacando-se o caso da União Europeia, que sistematicamente foi projetado como um modelo internacional.

Partindo da compreensão de que a dinâmica regional internacional é caracterizada como um campo de poder no qual existem diferentes forças atuantes em termos de fortalecimento de uma integração regional profunda ou de esvaziamento por meio de tendências de fragmentação conjuntural ou desintegração estrutural, o texto aborda, na última seção, o contexto sul-americano, a fim de demonstrar criticamente a crise regional existente na Unasul, na Alba, no Mercosul e na CAN.

3 INTEGRAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E DESINTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

No início do século XXI, a etapa mais recente de regionalismo que se desenvolveu na América do Sul se caracterizou por importantes inovações institucionais e

estratégias regionais. A ascensão de vários governos progressistas no início dos anos 2000 implicou a sua busca por superar a ideologia neoliberal quando assumiram mandatos executivos nos seguintes países: Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006), Paraguai (2008) e Peru (2011). Em comum, essas lideranças percebiam as consequências da globalização de forma pessimista em temas relacionados ao desenvolvimento e às clivagens entre os hemisférios Norte e Sul (Veiga e Ríos, 2007). Ou seja, esses governos questionaram a ordem internacional assimétrica na qual os países desenvolvidos e as potências mundiais tradicionais buscavam consolidar seu poder por meio de tratados e da difusão de ideologias que lhes eram favoráveis e pelas estruturas de governança global através das quais almejavam preservar o seu *status quo* (Acharya, 2017).

Portanto, nessa recente onda regional, o foco das políticas dos países da América do Sul se afastou da economia e do comércio ao criticar as reformas neoliberais adotadas entre o fim dos anos 1980 e nos anos 1990 na região (Lima, 2008; Malamud, 2013). Por conseguinte, o regionalismo foi amplamente interpretado como um instrumento de reação a elas. No caso do México, país que desde o final da década 1980 havia optado por abrir seu mercado aos bens e ao capital estrangeiros e se tornar membro do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (North American Free Trade Agreement – Nafta). O México é membro do Nafta desde 1994, manteve sua trajetória em matéria de integração regional contrastante com a dos outros países latino-americanos, ratificando-a e aprofundando-a e mantendo sua economia primordialmente voltada para os Estados Unidos (Puchet, Moreno-Brid e Napoles, 2011).

Dessa forma, o regionalismo sul-americano do início do século XXI se voltou à cooperação e ao diálogo político (Sanahuja, 2017), procurando revitalizar a capacidade de ação coletiva e a soberania dos países da região. A estrutura de governança regional construída teve como resultado um mosaico de acordos, políticas, instituições, identidades e formas de cooperação e concorrência, uma vez que a sub-região experimentou um intenso ativismo regional. Em grande medida, o regionalismo sul-americano decorreu da proeminência de novas ideias de um modelo de desenvolvimento econômico e social proposto como alternativo ao dos anos 1990, pautado pelo retorno da coordenação econômica estatal e pela perspectiva desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado (Lima, 2008), pela cidadania e pela legitimidade social (Sanahuja, 2017).

O objetivo da maioria dos governos da América do Sul era fortalecer a região como espaço geopolítico, não apenas geoeconômico, como havia acontecido anteriormente, quando houve certa homogeneização das experiências nacionais dos países latino-americanos (Lima, 2014). Para isso, os líderes políticos também

reviram as suas estratégias de política externa (Serbin, Vigevani e Hershberg, 2014), tendo em vista as mudanças globais em curso: a configuração de um sistema multipolar com a ascensão de novas potências e sua aspiração de construir uma nova ordem mundial (Bizzozero, 2011). Em certa medida, é possível dizer que foi lançada a ideia de construção de um novo consenso na América do Sul, o Consenso de Buenos Aires, em contrapartida ao Consenso de Washington (Bianculli, 2018) e ao projeto norte-americano de formação de uma Alca, lançado em 1994.

Os novos esquemas regionais e as inovações institucionais envolveram a cooperação setorial de áreas como infraestrutura, energia, saúde, segurança, defesa, bem como o diálogo político e a gestão de crises. Essas iniciativas procuraram garantir a provisão de bens públicos regionais, como democracia e direitos humanos, e alcançar metas relacionadas à erradicação da pobreza, à redistribuição de renda e ao provimento de serviços sociais, a fim de garantir maior autonomia em relação às forças de mercado, à política externa dos Estados Unidos e aos demais atores hegemônicos (Riggirozzi e Tussie, 2012).

Em sintonia com essas mudanças, a expansão do Mercosul foi marcada pela entrada da Venezuela como membro pleno do bloco, cujo processo de ratificação pelos Estados-partes terminou em 2012. A Bolívia teve o seu processo de adesão ao bloco mercosulino findado em 2017, com quatro anos para se adequar às suas regras e normas. Com a Guiana e o Suriname foram assinados acordos-quadros de associação em 2013. Além do seu alargamento, o Mercosul buscou a integração voltada para a complementação produtiva e a criação de instituições para compensar e/ou diminuir as desigualdades entre os países-membros do bloco (Botto, 2015). Neste sentido, o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) foi concebido em 2004 com o objetivo de financiar programas destinados a reduzir as assimetrias socioeconômicas dos parceiros menores e menos desenvolvidos em relação aos maiores e mais desenvolvidos, devendo ser um passo imprescindível para responder à diversidade territorial e econômica entre os membros do bloco. A inclusão de temas sociais na agenda de negociações do Mercosul também se tornou um traço dessa nova fase: o Mercosul Social procurou conferir maior aproximação com a sociedade civil, criando mecanismos para ampliar a participação e a coordenação dos parceiros em temas como direitos humanos, meio ambiente, previdência, saúde, cultura, educação, combate à pobreza e à exclusão social. Para seus membros, era clara a ideia de que o comércio era insuficiente para promover a integração regional.

Desde 2007, o bloco mercosulino passou a contar com o Parlamento do Mercosul (Parlasul), criado um ano antes, com o objetivo de estabelecer regras, procedimentos decisórios e atividades que condicionassem o comportamento

de seus participantes no âmbito regional. A experiência europeia serviu como parâmetro para a proposta do Parlasul porque era a mais avançada e conhecida, mas houve o reconhecimento dos países sul-americanos de que os contextos e as características de cada processo deveriam ser levados em conta na formulação da sua proposta, a fim de se conseguir maior interação com a sociedade. Além disso, pensava-se que a institucionalização do Poder Legislativo poderia resultar na sua maior facilidade de aprofundamento do processo de integração, diminuindo a dependência da vontade política governamental e dos interesses imediatos (Mariano, 2015, p. 127) de cada nação. Mesmo sem ter sido criado como uma instituição supranacional, como o Parlamento Europeu, o Parlasul foi resultado da intenção compartilhada dos membros do Mercosul de ter uma instituição que representasse os interesses dos cidadãos extranacionalmente.

O compromisso com a democracia também foi uma preocupação que levou à consolidação de novas condicionalidades de caráter mais dissuasivo no Mercosul. O Protocolo de Montevideu, concluído em 2011, reafirmou o conteúdo do Protocolo de Ushuaia, de 1998, e incluiu o art. 1, o qual deveria ser instituído não somente em caso de ruptura democrática, mas também na ocasião de ameaça de ruptura e violação da ordem constitucional – ou de qualquer outra situação que colocasse em risco o exercício legítimo de poder e dos valores e princípios democráticos. Chamado de Protocolo Ushuaia II, ele expandiu os casos nos quais a cláusula democrática do Mercosul poderia ser implementada (Hoffmann, 2016).

Na área comercial, o Mercosul diversificou parcerias extrarregionais, firmando acordos de livre comércio com alguns parceiros, como Índia (2004), União Aduaneira da África Austral (2008), Israel (2007), Palestina (2008) e Egito (2010), além de firmar acordos de complementação econômica com vizinhos: Colômbia e Equador (2004) e Peru (2010). As negociações do acordo de livre comércio do Mercosul com a União Europeia para a conformação de uma área de livre comércio, as mais antigas em processo de barganha, iniciadas em 1999, evidenciaram uma postura muito mais resistente do bloco sul-americano em aceitar o acordo de temas considerados sensíveis (Veiga e Ríos, 2007), tanto que, a despeito da forte pressão europeia, o acordo não foi concluído após quase duas décadas. Essa atitude também se refletiu nas coalizões de maior poder político dos países do Sul Global na Organização Mundial do Comércio (OMC) que já havia sido externalizada na negativa final de diversos países sul-americanos à Alca, em 2005. De toda forma, ficou claro aos países desenvolvidos que os países do Sul Global não cederiam mais tão facilmente como nas negociações comerciais de antigas coalizões de países subdesenvolvidos.

A Alba, instituída em 2004, foi uma das primeiras iniciativas que caracterizaram a nova dinâmica geopolítica da região. Impulsionada pelos então

presidentes da Venezuela, Hugo Chávez, e de Cuba, Fidel Castro, seu projeto teve caráter anti-hegemônico e forte viés ideológico. Em seu discurso, ficava explícita a abordagem de desenvolvimento no espectro das relações exteriores de seus membros no processo regionalista, no qual o Estado deveria agir contra as forças de mercado e o modelo de “regionalismo aberto”, uma vez que o neoliberalismo era interpretado como uma expressão máxima de ameaça imperialista e/ou de intervenção estrangeira (Sanahuja, 2017). Criada como uma organização para pensar alternativas para a sub-região, a Alba procurou indicar maneiras de reduzir assimetrias por meio de projetos que oferecessem benefícios mútuos às economias-membro.

Assim como a Alba, a constituição da Unasul, em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), lançada com a Declaração de Cusco de 2005, foi o resultado da estratégia de contenção da influência dos Estados Unidos na região, uma grande inovação regional, sinal de “retorno da política” às relações exteriores e à política de desenvolvimento (Sanahuja, 2012). Até aquele momento, a América do Sul ainda não contava com uma organização que abrangesse os doze Estados da região e que fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas regionais (Lima, 2013). Assim, como mais um espaço para o diálogo político (Nolte e Comini, 2016), a Unasul nasceu especificamente voltada à promoção do desenvolvimento e de uma identidade política e mais diretamente preocupada com o estado da democracia na região, vinculando esforços na formulação de políticas baseadas em direitos relacionados às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis da América do Sul (Riggirozzi e Grugel, 2015). A organização, de caráter estritamente intergovernamental (Saraiva, 2010), reconheceu a pluralidade dos modelos econômicos, políticos e institucionais da sub-região, além de suas diversas conformações culturais, étnicas e linguísticas, abrindo a possibilidade de uma arquitetura institucional de geometria variável (Nolte e Comini, 2016).

No âmbito da Unasul, foram criados importantes órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas, a exemplo do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), uma iniciativa de contestação da participação dos Estados Unidos nos assuntos de defesa regional, que até então havia sido coordenada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), claramente liderada pelos Estados Unidos. Em outras palavras, o CDS sinalizou a tentativa e a intenção dos países sul-americanos de promover uma nova arquitetura regional no que se refere às questões relacionadas à defesa e à segurança, em detrimento daquelas surgidas ainda no período da Guerra Fria, quando os norte-americanos desempenhavam um papel preponderante (Malamud e Schenoni, 2016). Primando pelo diálogo político e pela cooperação em defesa, o CDS foi pensado para permitir aos governantes sul-americanos resolver suas situações de crises de segurança sem

intervenções extrarregionais e avançar nas discussões para formar adiante uma comunidade de segurança regional (Saint-Pierre e Palacios Junior, 2014). Além do CDS, foram institucionalizados, no âmbito da Unasul, os conselhos de saúde, luta contra o narcotráfico, infraestrutura e planejamento, desenvolvimento social, educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação.

O projeto do Banco do Sul, lançado em 2007, e que se tornou uma instituição jurídica internacional em dezembro de 2011, foi apresentado como parte do projeto financeiro regional da Venezuela para a América do Sul e como uma alternativa contra-hegemônica às instituições criadas em Bretton Woods no pós-Segunda Guerra e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com medidas que visavam à “desdolarização” das trocas comerciais e a criação de mecanismos de defesa contra a especulação (Lima, 2013). Tinha como objetivos financiar os eixos de integração física, projetos de desenvolvimento econômico e a redução da pobreza na América do Sul. Para isso, o Banco do Sul deveria conferir maior capacidade de mobilização e alavancagem de recursos, e especialmente agregar os mais diversos tipos de instituições e mecanismos de financiamento com o objetivo de compatibilizar políticas econômicas e de inserção internacional divergentes, estimulando cadeias regionais de valor (Padula, 2011).

Por esse motivo, o Banco do Sul seria o responsável, em um primeiro momento, por dar respaldo à criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado em 2009 na III Reunião Ordinária de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da Unasul. Aproveitando o capital institucional acumulado em dez anos de experiência da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), aprovada em 2000, como órgão técnico, o Cosiplan teria como função conferir um caráter político-estratégico para a infraestrutura na região, agregando o maior número de atores possível (Padula, 2014).

Na contramão dos esquemas regionais sul-americanos mais voltados à promoção da cooperação, do desenvolvimento e do diálogo político, a Aliança do Pacífico, concebida em 2012, procurou garantir a inserção internacional dos seus membros por meio de acordos comerciais com os Estados Unidos, a União Europeia e outros parceiros comerciais na região Ásia-Pacífico (Sanahuja, 2012; Riggiozzi e Tussie, 2012). Formada por três países sul-americanos (Colômbia, Peru, Chile) mais o México, o objetivo da Aliança do Pacífico, quando lançada, era a construção de uma área de livre comércio e de uma plataforma de cooperação política, econômica e comercial que auxiliasse a projeção desses países no plano internacional, sobretudo na Ásia e no Pacífico, regiões com crescente importância geoeconômica e geopolítica global (Padula, 2014), embora também tenham potencial de fazer um contrapeso político ao Mercosul e/ou à Unasul

na região. Os membros da Aliança do Pacífico mantinham maior proximidade com os Estados Unidos em relação aos demais dos esquemas sul-americanos anteriormente citados, não só em termos comerciais como também em termos do diálogo político-diplomático (Lima, 2013) e com expectativa de obter benefícios comerciais com o Acordo de Parceria Transpacífico (Trans-Pacific Partnership – TPP), concluído em 2015 e liderado, até 2017, pelos Estados Unidos, quando o país decidiu por deixar o acordo.

A piora das condições do cenário externo após a crise econômica internacional de 2008, a tendência de proliferação de acordos comerciais bilaterais ou megaregionais em todo o mundo, o aumento de práticas neoprotecionistas, ou mesmo de fatores domésticos, como a diminuição da demanda internacional por *commodities* agrícolas e minerais e o desagrado da população da maioria dos países sul-americanos com as suas condições sociais, além da baixa competitividade de suas economias, moldaram um quadro de mudanças de posição partidária. Em muitos desses países, nos últimos cinco ou seis anos, houve a reversão político-partidária com a eleição de governos de direita e centro-direita, os quais não percebiam a importância dos projetos regionais na América do Sul da mesma forma que seus antecessores ou não concordavam com a maneira como os acordos estavam sendo conduzidos. Diante das mudanças no curso de suas políticas externa, comercial, industrial, de cooperação regional etc., os esquemas entraram em um processo de fragmentação ou desintegração. Os quatro estudos de caso a seguir analisam os mais importantes projetos regionais da América do Sul, destacando suas mudanças recentes no sentido de sua fragmentação e desintegração.

3.1 Desintegração da Unasul

Como discutido anteriormente, a Unasul surge da ideia compartilhada por governos identificados por uma nova esquerda e pelas agendas do neodesenvolvimento, sendo a Argentina, o Brasil e a Venezuela os pivôs de negociação até chegar a 2008, quando surge institucionalmente o novo bloco dentro de uma agenda pós-liberal ou contra-hegemônica.

A fundamentação para o surgimento deste novo bloco regional baseou-se no fato de que a América do Sul estava embebida por esquemas de regionalismo aberto – CAN e Mercosul – que pouco dialogavam entre si, desfocando uma possível unidade geopolítica e geoeconômica de integração sul-americana (Senhoras, 2010a; 2010b).

Assim como na institucionalização da Unasul, em 2008, a nova esquerda centralizada teve um papel fundamental como catalisadora funcional na estruturação do novo bloco regional, por meio das figuras de Néstor Kirchner, da Argentina, Luiz Inácio Lula da Silva, do Brasil, e Hugo Chávez, da Venezuela

(Schmidt, 2016; Luigi, 2017) – também estes países tiveram peso decisivo na continuidade e conformação na crise institucional no bloco em 2018, quando mudanças significativas neles ocorreram. Enquanto aquele representa o epicentro para a desconstrução do projeto de integração regional da Unasul, com a suspensão de seis países, foi em 2019 que houve a saída de três desses países em um contexto de crise fiscal na América do Sul e de emergência de um novo perfil político, com governos de direita que trouxeram outras agendas mais flexíveis nas negociações regionais.

A crise da Unasul se inicia em 2017 e se prolonga em 2018 com a suspensão voluntária de seis membros da união: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru. A pressão para a organização nomear um secretário-geral e o veto de Equador, Venezuela e Suriname ao nome do argentino José Octávio Bordón fizeram com que a Unasul se rompesse em dois blocos distintos. Em agosto do mesmo ano, a Colômbia se retira da organização, seguida pelo Chile e pelo Brasil em 2019 (Egler, 2019, p. 7).

As razões para uma rápida fragmentação da regionalização transnacional da Unasul fundamentam-se em dinâmicas econômicas e políticas de natureza *conjuntural* intra e extrarregional *vis-à-vis* questões *estruturais*, relacionadas tanto à latência de um perfil de integração rasa do bloco quanto à conformação de agendas bilaterais e plurilaterais fundamentadas em acordos preferenciais de comércio em um contexto de crise do multilateralismo comercial e de contestação do próprio regionalismo aberto.

Em primeiro lugar, a conjuntural inflexão do pêndulo de poder mundial com a reemergência da direita entre 2014 e 2018 na Europa, nos Estados Unidos e na América do Sul trouxe consigo a reemergência da lógica neoliberal em um contexto de relativa estagnação econômica pós-crise financeira de 2008, a qual se fazia contraposta às iniciativas regionais prévias de natureza pós-liberal ou contra-hegemônica, como a da Unasul (Bragatti e Souza, 2016), ou de natureza comunitarista, como a da União Europeia (Flint e Robinson, 2008).

Em segundo lugar, a volta de uma conjuntural agenda neoprotecionista e de guerras comerciais entre diferentes países, sobretudo entre Estados Unidos e China, fortaleceu a lógica de negociações bilaterais e plurilaterais, a qual eventualmente repercutiu em uma desaceleração do crescimento da economia mundial (Senhoras, 2020) e em uma crescente influência atrativa da Aliança do Pacífico na América do Sul (Pennaforte, 2017), definidora em questionamentos e em crises em vários blocos regionais, sejam consagrados, como o da União Europeia, sejam novos, como o da Unasul.

Em terceiro lugar, uma característica estrutural da Unasul ao longo de uma década fundamenta-se na projeção de uma ampla agenda temática, com discursos

sociais, políticos, de saúde, infraestrutura, segurança e defesa, porém com um baixíssimo grau de institucionalização, repercutindo, assim, na ausência de uma massa crítica para materializar uma agenda construtiva de projetos de integração de *facto*, o que pode ser evidenciado pela existência de diferentes conselhos setoriais, mas com pouca expressividade operacional. A sua estruturação ao longo dos anos sempre foi caracterizada, desde 2008, por um grau de baixo compromisso dentro de uma estrutura institucional de negociações intergovernamentais com um elevado número de países, refletindo em um perfil de *integração rasa*.

Em quarto lugar, a economia internacional tem passado por uma estrutural crise institucional do multilateralismo econômico, na medida em que a Rodada de Doha se encontra relativamente paralisada há quase duas décadas, enquanto as cadeias globais de valor avançam no comércio internacional a partir da consolidação paradiplomática de redes internacionais de produção integrada (Senhoras, 2015), repercutindo em um avanço significativo de acordos comerciais de natureza bilateral e plurilateral, por meio da difusão de acordos preferenciais de comércio que suplementaram, de modo flexível, esforços prévios de regionalismo aberto (Assis, Oliveira e Carvalho, 2018).

De um discurso idealista de integração regional com base em uma lógica nacionalista de negociações intergovernamentais, a falta de consenso sobre os rumos do bloco fez com que o esvaziamento nacional de uma série de países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru) se tornasse uma crise institucional ao bloco, o qual, desde então, entrou em um ciclo vicioso de desestruturação, perdendo sua capacidade de operacionalizar os diferentes conselhos e instituições, até chegar a uma situação em que os sítios eletrônicos deixaram de estar disponíveis para acesso público.

A desintegração institucional da Unasul representa um *momentum* no qual o pêndulo histórico da política muda novamente, com a reemergência da direita neoliberal diante de uma crise da nova esquerda e dos movimentos contra-hegemônicos, demonstrando que as mudanças ideológicas do *status quo* político importam, pois, assim como foram funcionais para a evolução construtiva da Unasul em 2008, também o foram para a sua desconstrução em 2018.

Desde a sua criação em 2008, a União das Nações Sul-Americanas teve o germe de sua crise atual e sua potencial autodestruição. A crise da liderança, juntamente com a falta de consenso sobre os valores comuns que deveriam governar a região, fez com que a organização internacional fracassasse (Nolte e Mijares, 2018, tradução nossa).

Se a lógica do regionalismo contra-hegemônico da Unasul possuía uma proposição regional temática ampla fundamentada na cooperação das áreas de saúde, infraestrutura, política, militar e financeira (Senhoras, 2010b), com base em uma extensa agenda e em um perfil frágil de negociações intergovernamentais,

a lógica neoliberal, por sua vez, que vem a suplantar os esforços da Unasul, toma como base uma visão ainda flexível de negociações intergovernamentais, mas com uma agenda geoeconômica exclusivamente centralizada no livre comércio por meio Foro para o Progresso e a Integração da América do Sul (Prosul).

Fazendo contraposição ao estado de inércia zumbi da Unasul enquanto bloco pós-liberal ou contra-hegemônico, Chile e Colômbia lideraram a conformação do Prosul em 2009, tornando-o um fórum regional de colaboração entre os países, totalmente flexível e com baixíssimos compromissos, fomentando um recuo nos projetos de integração em detrimento de uma cooperação regional possível dentro de uma agenda liberal (Luigi, 2020) e pouco promissora para evoluir *de juri* ou *de facto*. Mais um esquema redundante e complexo de *spaghetti bowl* das relações internacionais na América do Sul (Veras e Senhoras, 2018), no qual os países estão eventualmente em várias iniciativas, mas, antes de projetar a integração, acabam fomentando a fragmentação regional.

3.2 Desintegração da Alba

A Alba surgiu como uma iniciativa regional de diplomacia revolucionária para o contexto latino-americano, tendo como objetivo a difusão do movimento socialista-bolivariano, originado com a ascensão de Chávez ao poder na Venezuela, eleito em 1998, tendo como foco engendrar a difusão de um novo perfil de cooperação e *soft power* na América do Sul e na América Central e no Caribe.

Como antes explicado, estruturada em etapas de um projeto de regionalização transnacional, a Alba foi criada inicialmente como um acordo de cooperação social entre Venezuela e Cuba em 2004, passando à conformação de bloco com a adesão da Bolívia, quando é ratificado o Tratado de Comércio dos Povos (TCP) no contexto da aliança, dando origem à Alba-TCP. Logo, a Alba-TCP configura-se empiricamente por meio de um tratado de comércio internacional com base em um arcabouço teórico-ideológico do movimento socialista-bolivariano que prioriza em seu discurso o regionalismo contra-hegemônico (Muhr, 2010; Senhoras, 2013b), fundamentado pela substituição dos marcos econômicos liberais das vantagens comparativas pelos marcos econômico-sociais críticos das vantagens cooperativas, nas áreas de educação, cultura, economia, energia, política, social e militar.

Com o adensamento da inclusão de outros países – Antígua e Barbuda, Dominica, Equador, Nicarágua, São Cristóvão e Névis e São Vicente e Granadinas, que passaram a estar circunscritos à operacional petrodiplomacia venezuelana –, a aliança é rebatizada como Aliança Bolivariana para as Américas em 2009, sendo simplesmente denominada como Alba, como um contraponto solidário e contra-hegemônico aos Estados Unidos na América Latina e no mundo.

A difusão da chamada Revolução Bolivariana, por meio de recursos oriundos da petrodiplomacia venezuelana, tem propiciado a criação de um projeto contra-hegemônico capitaneado pela Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), uma *pièce de résistance* da gestão Chávez no tocante aos vínculos internacionais da Venezuela e de parte da América Latina em relação aos Estados Unidos e seus aliados no continente (Gama Neto e Senhoras, 2009, p. 24).

Por um lado, a trajetória proativa da integração regional da Alba esteve circunscrita a uma concepção geopolítica proativa da Venezuela para a difusão do movimento socialista-bolivariano, mais comumente denominado “socialismo do século XXI”, na América Latina, razão pela qual, em um contexto internacional de aumento do preço das *commodities* na década de 2000, a petrodiplomacia venezuelana se tornou a pedra de toque no financiamento das ações regionais.

A evolução institucional da Alba pode ser apreendida a partir de uma definição de massa crítica entre 2004 e 2009, diante de um *boom* do preço internacional do petróleo (gráfico 1), quando a parceria bilateral de contrapartidas entre a diplomacia médica cubana e a diplomacia energética venezuelana se formou, estendendo, em um segundo momento, a difusão de temas comerciais, sociais e políticos para a Bolívia em 2006 e, a partir de 2009, para outros países, diante da dupla crise que afetou os Estados Unidos em 2007 (mercado imobiliário) e 2008 (bancos de investimento).

GRÁFICO 1
Evolução do preço internacional do óleo cru
(Em US\$/barrel)



Fonte: Macrotrends, 2020. Disponível em: <<https://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

Por outro lado, a trajetória inflexiva da fragmentação regional da Alba compartilha suas origens na grave crise econômica e política instaurada na Venezuela, devido ao relativo sincronismo desde a morte do presidente Chávez, em 2013 (Borbón, 2013), e da significativa queda no preço internacional das *commodities* a partir de 2014 (gráfico 1), mais especificamente do preço do petróleo, responsável por quase 50% do produto interno bruto (PIB) venezuelano – o que se transformou rapidamente em uma crise política, com uma implosão do movimento socialista-bolivariano.

A gradativa e incremental desintegração do projeto regional contra-hegemônico da Alba naturalmente aconteceu devido à fragilização venezuelana para continuar a alavancagem financeira de uma petrodiplomacia na sua área regional de influência com base na tradicional agenda intervencionista de natureza nacionalista, esquerdista e neopopulista (Senhoras, 2019), conformando uma crise no modelo de financiamento internacional da revolução socialista-bolivariana, o que repercutiu na eventual saída de alguns países do bloco, como o Equador em 2018 e a Bolívia em 2019.

Mais além das dinâmicas conjunturais impactando positivamente a integração ou a fragmentação do projeto regional contra-hegemônico da Alba, o bloco possui, como força profunda de longa duração, a característica estrutural de ter uma alta institucionalidade político-ideológica, porém com um baixo grau de materialidade de sua ampla agenda econômica. Ele demonstra, assim, um forte hiato no projeto regional entre a teoria e a prática, que se manifesta empiricamente em uma fragmentação operacional da iniciativa.

O maior exemplo da fragmentação operacional da Alba pode ser evidenciado pela atividade mais relevante do bloco, a Petro-América (Senhoras, Moreira e Vitte, 2009; Senhoras, 2010c), um projeto de diplomacia energética regional estruturado em três iniciativas sub-regionais de integração energética – Petrosul (países do Mercosul), Petro-Andina (países da CAN) e Petro-Caribe (catorze países da região caribenha) –, porém abandonado ao longo do tempo, sem alcançar qualquer resultado.

A despeito de a evolução da Alba ser caracterizada por um claro ciclo de vida, com fases de desenvolvimento e falência institucional, o bloco regional serviu durante um curto espaço de tempo para difundir uma ideologia socialista-bolivariana e um discurso antiestadunidense com uma relativa significância, já que a Venezuela conseguiu ressonância multilateral no período de alta do preço internacional do petróleo durante a era Chávez (Senhoras, 2014).

No entanto, com a morte de Chávez, a instauração de uma crise econômica derivada da queda internacional do petróleo, o desgaste político dos presidentes Evo Morales, na Bolívia, e Rafael Correa, no Equador, e a própria mudança do pêndulo político no mundo em direção a governos de direita, a Alba passa a

perder massa crítica, sendo hoje mais um fórum em situação de *stand-by* que propriamente um espaço regional de integração, persistindo de modo marginal e sem ações, em função de os países terem buscado adotar soluções individualizadas sob o prisma exclusivamente nacional para resolver suas crises internas.

Apesar das afinidades em termos de ideologias e discursos, as trajetórias dos três maiores países da Alba – Venezuela, Equador e Bolívia – foram decisivas para reverter a dinâmica proativa do bloco regional, pois, ao buscar resolver os seus próprios problemas econômicos e políticos nacionais, esses países acabaram por marginalizar a noção solidária, cooperativa e conjunta de um projeto bolivariano (Saint-Upéry e Stefanoni, 2018), repercutindo, dessa forma, em uma falência institucional do bloco, que demonstra a sua fragilidade quando colapsa ao surgirem as primeiras adversidades internacionais.

A compreensão da prevalência de problemas nacionais na desintegração do bloco acontece porque não houve uma crise dos canais de diálogo na Alba, mas apenas uma quebra nos mecanismos de sustentabilidade financeira. Isso demonstrou a baixa maturidade institucional diante de iniciativas regionais como o Mercosul, que passaram a sofrer pressões externas no mesmo período em função de múltiplos projetos concorrentes de acordos preferenciais de comércio ou de modelos regionais flexíveis, como a Aliança do Pacífico.

Embora outros acordos regionais não tenham impactado negativamente a desestruturação da Alba por meio de efeitos do tipo *spaghetti bowl*, com eventuais sobreposições e conflitos entre os blocos regionais, seus países-membros, individualmente ou coletivamente, tiveram um papel decisivo no fomento de outros blocos regionais, como o Mercosul e a Unasul, ou na geração de contestações na condição de *veto players* por meio de declarações oficiais contra acordos regionais liberais, a exemplo da Aliança do Pacífico.

3.3 Fragmentação do Mercosul

O Mercosul apresenta um padrão evolutivo caracterizado por uma dinâmica internacional pró-cíclica, na qual em momentos de crescimento internacional existe uma tendência de crescimento dos fluxos comerciais e de investimento intrabloco, em contraposição a momentos de desaceleração do crescimento internacional, quando surge uma correspondente inflexão negativas desses fluxos.

Em razão da característica estrutural de natureza pró-cíclica do Mercosul, a regionalização transnacional do bloco naturalmente apresenta um comportamento pendular, que é identificado por momentos de integração regional, quando há um aumento do comércio regional intrabloco devido à convergência dos ciclos econômicos entre os países, *vis-à-vis* os momentos de fragmentação regional,

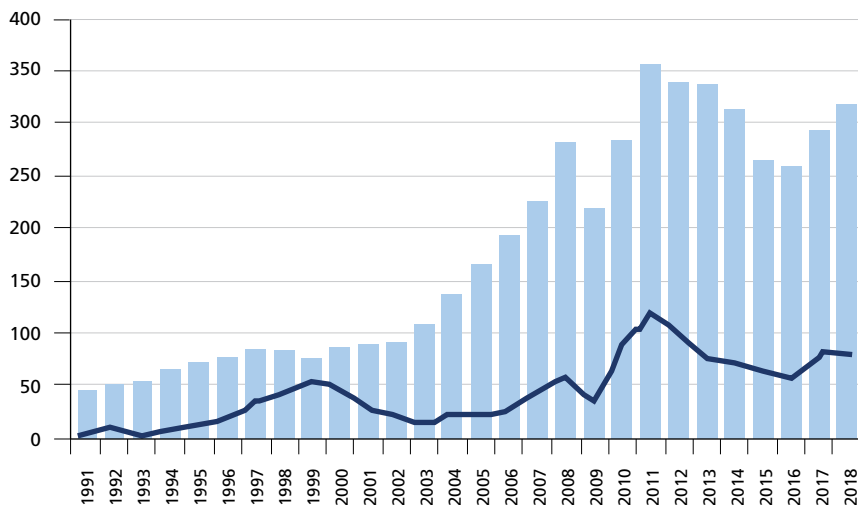
quando há eventuais desacelerações econômicas ou divergência entre os ciclos econômicos entre os países (Galdioli e Senhoras, 2006).

A evolução pendular do Mercosul manifesta, portanto, fases de maturação da integração regional, em função do aumento dos fluxos comerciais e de investimentos intrabloco, como nos períodos entre 1991 e 1997 e entre 2003 e 2008, em contraposição a fases de crise ou fragmentação regional, a exemplo de 1998 a 2002, em razão de crises financeiras internacionais que atingiram principalmente o Brasil (1999) e a Argentina (2001), repercutindo em divergências nos ciclos econômicos nacionais – assim como entre 2014 e 2016 e a partir de 2020, pela queda internacional do preço das *commodities* e pela emergência da crise do novo coronavírus, respectivamente, gerando fortes desvalorizações cambiais no bloco (Senhoras, 2020).

GRÁFICO 2

Fluxo de investimentos intrablocos no Mercosul

(Em US\$ bilhões)



Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (Unctad), 2020. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

Elaboração dos autores.

Diferentemente da CAN, o padrão de fragmentação regional do Mercosul é menos sensível, uma vez que o bloco, desde a sua fundação, possui uma cláusula alfandegária que impossibilita que os países negociem de modo paralelo bilateralmente, razão pela qual há uma forte concentração de fluxos comerciais de exportação e importação intrabloco e, em menor medida, de investimentos que são muito mais voláteis. Esse fato implicou o seguinte: muitos governos de direita e centro-direita eleitos nos últimos quatro anos nos países do Mercosul

propuseram maior “flexibilização” e abertura do bloco, de modo a negociar tratados de livre comércio com outros parceiros de maneira bilateral. Pautando-se pelo discurso da necessidade de ter maior pragmatismo político, sobretudo no caso de Argentina e Brasil, a flexibilização do Mercosul estaria alinhada aos propósitos da sua agenda econômico-comercial e de política externa, a fim de abrir a economia e diversificar as suas parcerias comerciais extrarregionais, retomando relações com parceiros tradicionais, como União Europeia e Estados Unidos, e estabelecendo novas com países do Sudeste Asiático. No entanto, com a sucessão de governos e mudanças de rota político-partidárias nesses países a partir de 2020, o descompasso ideológico entre as duas maiores economias do bloco afastou novamente os países de trabalhar de modo coordenado em prol dessa ideia.

Os desalinhamentos políticos no bloco mercosulino com relação à Venezuela haviam ficado visíveis alguns anos antes. O imbróglio sobre as condições venezuelanas para assumir a presidência do Mercosul desde a metade de 2016 gerou um desgaste político entre os membros do bloco, culminando com a apresentação da proposta de suspensão do país andino em 2017. Brasil, Argentina e Paraguai mantiveram uma postura crítica com relação ao país, acusando-o de ter interrompido sua ordem democrática, ao passo que o Uruguai não concordou com a suspensão. Não houve consenso, em grande medida em razão do esvaziamento da liderança regional brasileira na região, que em mais de uma década havia sido determinante para os avanços de esquemas regionais na América do Sul (Carvalho e Gonçalves, 2018). Por um lado, Uruguai e Paraguai voltaram a buscar saídas negociadoras com outros parceiros, e a Bolívia, que era um país associado do Mercosul e assinou o protocolo de adesão ao bloco em 2015, parece sofrer com resistências políticas que atrasam sua condição efetiva de membro. Por outro lado, foi dada continuidade ao processo de aproximação do Mercosul com a Aliança do Pacífico, iniciado mesmo antes da mudança do ciclo político na região (Sanahuja, 2017).

As assimetrias entre as economias permanecem sendo outra característica do Mercosul. O Focem, criado no final de 2004, até então o único instrumento que se concentrava no financiamento de infraestrutura (Bizzozero, 2011), embora de grande importância por seus alcances, continuou não sendo suficiente para superar as grandes diferenças intrarregionais. Recentemente, o Focem tem sido enfraquecido, à medida em que os maiores contribuintes (Brasil e Argentina) tem atrasado os repasses obrigatórios ao fundo, seja por dificuldades econômicas, seja por não entender que ele seja importante agora.

As assimetrias também perduram em outras instâncias. No que se refere ao acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Europeia, finalmente

assinado no final de 2019, embora ainda em compasso de espera de ratificação por todos os países-membros de ambos os esquemas regionais, são sensíveis as diferenças de resultados que os membros do Mercosul poderão sentir. Além de os termos do acordo parecerem conferir à União Europeia mais prerrogativas jurídicas de proteção ao seu mercado comum sem uma razão clara, o potencial de exportação, sobretudo de bens agrícolas e agropecuários de Brasil e Argentina, é bem maior que do Uruguai e do Paraguai.

Diante desse contexto, mudanças no plano institucional do bloco se deram em um ritmo lento. No Parlasul, desde 2007, houve dificuldade de estabelecer diálogos em busca da produção de consensos (Mariano, 2011). Em 2019, os países-membros do Mercosul decidiram suspender as eleições diretas dos legisladores do Parlasul a partir do próximo mandato. Com a justificativa de que é necessário aperfeiçoar os mecanismos de integração, os próximos serão eleitos pelos respectivos congressos nacionais. Pelos mesmos motivos, as exceções à TEC, as quais historicamente frustraram as metas de união aduaneira perfeita como requisito para concluir o mercado comum, continuam sendo aplicadas, o que não permite que o Mercosul seja mais que uma zona de livre comércio (Peña, 2018). O completo abandono desse objetivo já foi mencionado por governos mercosulinos nacionalistas, os quais consideram as tarifas excessivamente altas e prejudiciais à competitividade dos seus produtos. Há pouco tempo, esse argumento foi mencionado pelo atual governo do Brasil.

Apesar da centralidade econômica na agenda evolutiva do Mercosul, dada a importância das relações comerciais Brasil-Argentina e dos impactos positivos do bloco para a modernização dos setores agropecuário e manufatureiro dos seus membros,³ portanto, além dos conjunturais pêndulos econômicos de integração e fragmentação, há também uma pendularidade política que projeta uma ideia de Mercosul, mas que acaba o fragmentando (Senhoras e Vitte, 2006; Almeida, 2006; Hirst, 2002). Isso devido a projetos regionais em que os países do bloco estão envolvidos, que eventualmente repercutem em uma sobreposição regional, como a Unasul, ou à agenda liberal, que apregoa enfoques bilaterais ou plurilaterais, destacando-se negociações com os Estados Unidos e a Aliança do Pacífico (Pennaforte, 2017), esvaziando, dessa forma, os propósitos fundadores do bloco.

3.4 A continuidade da fragmentação e da desintegração da CAN

A CAN tem origem na assinatura do Acordo de Cartagena, que constituiu o Pacto Andino em 1969, por Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru, com o fim de formar uma união aduaneira. Além do comércio, a intenção dos países dessa sub-região era fortalecer seu poder de barganha e planos de industrialização

3. Disponível em: <<http://bit.ly/1MI9UFK>>. Acesso em: 28 abr. 2020.

coordenada entre seus membros, conferindo um tratamento diferenciado aos países menos desenvolvidos – Bolívia e Equador. Em 1973, a Venezuela se tornou membro do bloco e, anos depois, houve o início da eliminação gradual das tarifas e a negociação da TEC. Os governos acordaram implantar um parlamento regional em 1979, o que se concretizou efetivamente apenas cinco anos depois (em 1984), com a institucionalização do Parlamento Andino (Parlandino) em Bogotá (Mariano, Luciano e Bressan, 2014).

O Chile, no entanto, discordou das medidas liberalizantes, uma vez que o país deu início a reformas neoliberais com a instauração do período ditatorial e decidiu deixar o Pacto Andino em 1976 (Protocolo de Lima), optando por não se tornar membro de nenhum processo de integração regional. Ao longo da mesma década, as dificuldades de os membros aceitarem as determinações para estabelecer a TEC, além do não cumprimento de prazos, acarretou na ideia de parcerias extrarregionais, sobretudo porque sua situação econômica foi agravada pela crise da dívida e por seus efeitos. A frustração dos países menos desenvolvidos com a programação industrial os levou a exigir e obter extensões repetidas à aplicação do programa de liberalização. Como consequência disso, esse programa acabou sendo suspenso e substituído por um sistema de restrições, deixando de lado o programa de industrialização e, por conseguinte, os planos de união aduaneira.

Na década de 1980, a celebração de acordos comerciais bilaterais complementares foi permitida, o que levou muitos mercados andinos a preferir destinar as suas exportações para fora da sub-região. Até 1995, os membros do pacto haviam firmado 32 tratados de livre comércio (TLCs), os quais tomaram a forma de acordos de complementação econômica (ACEs) (Peñaherrera, 1998), muitos com países desenvolvidos, com os quais o poder de barganha era bastante assimétrico. Esses TLCs tinham regras próprias, ligadas às salvaguardas, e medidas para evitar práticas desleais de comércio, mas eram bastante diferentes entre si.

Esse motivo resultou em uma grande insatisfação para a Venezuela, sobretudo após a eleição de Chávez, em 1998. Em 2006, uma situação se torna o gatilho para a retirada definitiva do país da CAN: foi necessário alterar um artigo (art. 266) para “flexibilizar” suas regras, de modo a aceitar um TLC com os Estados Unidos na área de medicamentos. Convicta de que tal mudança traria danos enormes e irreparáveis à legitimidade das instituições andinas, a Venezuela, politicamente bem mais próxima dos governos de esquerda e centro-esquerda do Mercosul que de alguns países da CAN, apresenta a sua candidatura ao bloco mercosulino no mesmo ano.

Mesmo que o processo de integração estivesse sendo descaracterizado e as economias reformadas, priorizando os possíveis ganhos com a abertura de mercado, nos anos 1990, os membros do pacto sinalizaram sua vontade de

aprofundar o processo de integração e, em 1996, relançaram o pacto como CAN na lógica de regionalismo aberto do neoestruturalismo cepalino (Hernández, 2011), embora com uma arquitetura institucional mais complexa, similar a um “Estado”, com aspirações supranacionais e relacionadas à formação de um mercado comum. Ou seja, a despeito das enormes dificuldades enfrentadas pelo Pacto Andino para cumprir com seus objetivos iniciais, incluindo alcançar uma TEC, o que se deu somente em 1994, a firma do Protocolo de Trujillo, em 1996, concretizou a ideia de uma verdadeira comunidade. Determinou-se um plano ambicioso, que incluiu harmonização gradual de políticas econômicas e sociais e insistiu na necessidade de avançar na TEC, em programas conjuntos de industrialização e de desenvolvimento industrial e agropecuário e de integração física. A ambiciosa institucionalidade, inspirada na União Europeia, foi conservada (Van Klaveren, 2018).

Com efeito, o comércio intra-CAN evoluiu proporcionalmente mais que o extra-CAN (López, 2010) – entre 1990 e 2007, as exportações intrarregionais aumentaram oito vezes (Sanahuja, 2007) –, a despeito de as exportações dos países andinos continuarem concentradas em bens primários e *commodities*, e de as importações em bens intermediários e de capital demonstrarem deficiências produtivas estruturais dos países-membros da CAN, as quais repercutiam em *deficit* comerciais em termos de valores (Cancino, 2015). Além disso, na prática, os objetivos da CAN tiveram enfoque meramente comercial, com baixo conteúdo social e cultural e de identidade regional e pouca complementaridade entre as economias.

Os anos 2000 se caracterizaram por um fator que colocou em evidência ainda mais as diferenças entre os membros da CAN. Após as eleições presidenciais, a CAN ficou assim dividida: de um lado, Colômbia e Peru e, de outro, Bolívia e Equador. Os primeiros continuaram defendendo um modelo de regionalismo aberto, baseado em uma agenda de liberalização econômica, com o intuito de se inserir em uma economia global permeada por TLCs bilaterais e inter-regionais com países terceiros. Esses países foram atraídos pela agressiva diplomacia comercial dos Estados Unidos, após o fracasso definitivo das negociações da Alca, em 2005, além dos amplos recursos norte-americanos destinados a outras áreas, como o narcotráfico, injetados nas economias de Colômbia, Peru e Bolívia desde os anos 1990 no âmbito da estratégia andina. Os segundos, voltados ao regionalismo pós-liberal ou antissistêmico (Coral e Reggiardo, 2016). Isso acabou levando as negociações da CAN a uma situação de marasmo (Briceño-Ruiz, 2013), aprofundando o ceticismo com os compromissos políticos assumidos, mesmo após a “refundação” do bloco, e colocando à prova sua coesão interna diante das ofertas de grandes e importantes parceiros externos, como Estados Unidos e União Europeia (Sanahuja, 2007; Hernández, 2011).

O quadro a seguir mostra os TLCs assinados pelos países da CAN desde os anos 1990. É notório que a quantidade aumentou no decorrer dos anos 2000, refletindo a “divisão” da CAN: o número de acordos que envolvem Bolívia e Equador é bem inferior ao firmado por Peru e Colômbia, as maiores economias da sub-região.

QUADRO 2

Número de TLCs dos países-membros da CAN (2020)

Membro CAN	Parceiro	Data da assinatura do TLC	Entrada em vigor do TLC
Bolívia	Mercosul	1996	1997
	México	2010	2010
Peru	Colômbia	2008	2011
	Canadá	2008	2009
	Costa Rica	2011	2013
	Austrália	2018	2020
	China	2009	2010
	Efta	2010	2011
	União Europeia	2012	2013
	Japão	2011	2012
	Coreia do Sul	2010	2011
	Singapura	2009	2009
	Tailândia	2010	2011
	Estados Unidos	2006	2009
Colômbia	União Europeia	2012	2013
	Costa Rica	2013	2016
	Efta	2008	2011
	México	1994	1995
	Mercosul	2017	2017-2018
	El Salvador-Guatemala-Honduras	2007	2009-2010
	Coreia do Sul	2013	2016
	Estados Unidos	2006	2012
Equador	Estados Unidos	2014	2017

Fonte: Organization of American States (OAS) Foreign Trade Information System.

Elaboração dos autores.

Obs.: Efta – European Free Trade Association (Associação Europeia de Comércio Livre).

Ademais, fica explícito, observando os dados, que muitos países asiáticos se tornaram parceiros privilegiados dos países-membros da CAN, contribuindo, assim, para a configuração do *spaghetti bowl* sul-americano. Da mesma forma que as partes do Mercosul, os países andinos aproveitaram a onda de alta de preços de *commodities* (2003-2014), alavancada sobretudo pela demanda chinesa, e estabeleceram acordos preferenciais com mercados da Ásia. Também motivados

pelo grande potencial exportador para as economias asiáticas, e sem deixar sua participação na CAN, Colômbia e Peru se juntaram a México e Chile em 2012 para formar a Aliança do Pacífico. Quando entrou em vigor, em 2015, a aliança evidenciou a crise pela qual a CAN já passava, porque dividiu novamente os membros do bloco entre aqueles que “miravam” o Pacífico e os que olhavam para o Atlântico. Em outras palavras, as diferenças de estratégia no comércio internacional ficam explícitas (Nolte e Wehner, 2015).

Assim como outros países em desenvolvimento, as escolhas dos membros da CAN os tornaram muito mais competidores entre si por potenciais mercados que atores em processo de integração, tanto por trocas comerciais como por investimento externo estrangeiro, aprofundando a fratura da integração regional (Cancino, 2015). O volume exportado para a Ásia manteve tendência de crescimento, mesmo que o mercado intrarregional tivesse um potencial bem maior de ampliar as exportações da sub-região de manufaturas de maior valor agregado. Por esse motivo, a ideia de mercado comum se perdeu e a CAN se manteve como uma união aduaneira imperfeita.

Findado o período de alta dos preços das *commodities*, houve impactos para as economias andinas. O Equador, por exemplo, é uma economia dolarizada desde 2000 e dependente da produção e da exportação de petróleo e de outros minerais. A desaceleração econômica e a conseqüente deterioração das condições de vida da população a partir de 2016 provocaram instabilidade social, culminando com manifestações contra o aumento do preço da gasolina em 2019 e de outros itens de consumo básicos.

Portanto, a CAN entrou em um processo de fragmentação e desintegração bem antes do Mercosul, da Alba e da Unasul. No que tange à fragmentação, os TLCs se proliferaram. No que se refere à integração, os compromissos se perderam. 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.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo discutiu elementos que explicam a atual crise do regionalismo na América do Sul, partindo de uma discussão teórica, que admite que a manifestação de distintos processos de fragmentação e desintegração regional em várias partes do mundo ocorre paralelamente, e que a dinâmica internacional é cada vez mais complexa e não deixa de ser influenciada por relações de poder, sem necessariamente repercutir processos mais aprofundados de integração regional. Ao contrário, eles podem sofrer reveses, como se fragmentar e até mesmo se

desintegrar. Após a descrição da evolução nas primeiras décadas do século XXI, explícita com eventos tanto domésticos quanto externos, que resultaram em novas iniciativas e estratégias regionais ou, ainda, em readequações de projetos regionais existentes no escopo do regionalismo de terceira onda, foram examinados quatro estudos de caso de esquemas regionais, considerados os mais importantes da América do Sul, a fim de verificar se os processos de fragmentação e desintegração regional mais recentes se devem a razões estruturais e conjunturais, e se há fatores particulares ou genéricos para isso.

Na área econômico-comercial, CAN e Mercosul experimentaram fragmentação e desintegração, embora ambos os blocos regionais tivessem proposto se tornar uma união aduaneira ainda na primeira onda regionalista e, em seguida, evoluir para uma integração mais profunda, alcançando a configuração de um mercado comum. Os países andinos optaram por estabelecer TLCs desde o final dos anos 1980, ainda durante na segunda onda, sem deixar a CAN – desde 2015, Colômbia e Peru também começaram a participar da Aliança do Pacífico. Durante a fase do regionalismo contra-hegemônico, as parcerias extrarregionais da CAN se ampliaram e o projeto de integração não avançou. O Mercosul, por sua vez, utilizou-se dessa estratégia posteriormente. Em grande medida, ela foi postergada em razão do avanço da agenda de natureza mais política e social do que econômica do bloco do Cone Sul durante a fase dos mandatos dos governos de esquerda e centro-esquerda e, assim mesmo, sem o enfoque bilateral, embora preferencial, da mesma forma que a CAN. Portanto, no caso da CAN, fatores estruturais acompanharam a sua fragmentação e desintegração; no Mercosul, as razões foram de natureza essencialmente conjuntural, com ressonância sobre a sua dinâmica. Como consequência disso, as escolhas das duas uniões aduaneiras incompletas e fortemente institucionalizadas sul-americanas se agregam aos acordos comerciais que formam o *spaghetti bowl* mundial.

Os arranjos regionais de natureza política analisados, a Unasul e a Alba, também foram e estão sendo remodelados em função das modificações no pêndulo político-partidário nacional e das consequências de crises econômicas. A Alba ficou bastante enfraquecida com o falecimento de Chávez e a queda do preço do petróleo nos últimos anos, além da instabilidade política vivenciada na Bolívia e no Equador. Sem dúvida, o enfraquecimento da ideologia contra-hegemônica teve um papel significativo para esse esquema regional, sobretudo quando se contrapõem seus avanços aos seus propósitos apresentados em 2004. Assim também acontece na Unasul. Mais uma vez, a lógica neoliberal suplanta os esforços dessa instituição regional, principalmente em razão dos desalinhamentos políticos de seus membros relativos à Venezuela. A despeito de alguns esforços de continuidade e dos avanços na Unasul, seu esvaziamento e, no limite, sua desintegração parecem inevitáveis. Como em outras ocasiões, a saída dos países

sul-americanos a crises, desentendimentos e desalinhamentos políticos se dá por meio da criação de um novo arranjo regional, o Prosul, no âmbito político, e de acordos de livre comércio no plano comercial.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. After liberal hegemony: the advent of a multiplex world order. **Ethics and International Affairs**, v. 31, n. 3, p. 271-285, 2017.

ALMEIDA, P. R. América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação econômica? **Carta Internacional**, jul. 2006.

ASSIS, B. F. N.; OLIVEIRA, K. M. S.; CARVALHO, P. N. O regime multilateral de comércio internacional: crise e acordos preferenciais de comércio. **Conjuntura Global**, v. 7, n. 1, p. 36-54, 2018.

BIANCULLI, A. Latin America and the study of regions: from international political economy to comparative regionalism and back? *In*: FLACSO-ISA JOINT INTERNATIONAL CONFERENCE, 2018, Quito. **Proceedings...** Quito: Flacso-ISA, 2018.

BIZZOZERO, L. América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 1, p. 29-43, 2011.

BORBÓN, J. A. Alba en su ciclo más bajo desde su conformación. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 8, n. 16, 2013.

BOTTO, M. América Latina y la integración regional: *¿quo vadis?* Del Mercosur a la Unasur: un análisis sobre los alcances de la cooperación regional. **Confines**, v. 11, p. 9-38, 2015.

BRAGATTI, M. C.; SOUZA, N. A. Unasul: iniciativa de integração regional? Instituição de regionalismo pós-liberal ou contra-hegemônico? Concertación ou coordenação de interesses comuns? (os debates conceituais sobre um processo em construção). **Conjuntura Austral**, v. 7, n. 35, p. 43-51, 2016.

BRICEÑO-RUIZ, J. B. La Alianza del Pacífico: la viabilidad de un naciente bloque regional. *In*: ARDILA, M. (Org.). **El Pacífico latinoamericano y su inserción internacional**. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2012. p. 139-142.

CANCINO, A. R. La integración en energía eléctrica entre los países de la comunidad andina: análisis, obstáculos y desafíos. **Tempo do Mundo**, v. 1, n. 2, p. 7-45, jul. 2015.

CARVALHO, P. N. Entre o multilateralismo, o regionalismo e o bilateralismo: notas para pensar a estratégia brasileira nas negociações de acordos preferenciais de comércio e investimentos. *In: CONFERÊNCIA SOBRE RELAÇÕES EXTERIORES*, 5., 2018, Brasília. **Anais...** Brasília: FUNAG, 2018a.

_____. Da institucionalização aos impasses da OMC e a proliferação de acordos preferenciais de comércio no início do século XXI. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 7, n. 2, 2018b.

CARVALHO, P. N.; GONCALVES, F. C. N. I. Reflexões sobre a atuação do Brasil na América do Sul no século XXI: uma potência regional? **Cuadernos de Política Exterior Argentina**, v. 127, 2018.

CORAL, M. L.; REGGIARDO, G. La Alianza del Pacífico en el regionalismo sudamericano actual. **Revista Mexicana de Política Exterior**, n. 106, p. 187-204, ene./abr. 2016.

EGLER, C. A. G. Crise e (des)integração regional na América do Sul. *In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA*, 13., 2019, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2019.

FLINT, J.; ROBINSON, D. **Community cohesion in crisis?** New dimensions of diversity and difference. Bristol: Policy Press, 2008.

GALDIOLI, A.; SENHORAS, E. M. Da primeira marcha a marcha ré: prognósticos de uma agenda de integração regional de Brasil e Argentina no Mercosul. **Revista INTERthesis**, v. 3, n. 2, 2006.

GAMA NETO, R. B.; SENHORAS, E. M. Petróleo como arma de poder: uma contextualização da petrodiplomacia venezuelana nas relações internacionais. **Meridiano 47**, n. 105, p. 24-26, abr. 2009.

GÄNZLE, S.; LERUTH, B.; TRONDAL, J. **Differentiated integration and disintegration in a post-Brexit era**. Abingdon: Routledge, 2019.

HERNÁNDEZ, L. H. Porvenir de la Comunidad Andina de Naciones (CAN): 2000-2010. **Revista de Investigaciones Unad**, v. 10, n. 2, p. 266-283, 2011.

HIRST, M. **Mercosul politics: between fragmentation and integration – paths to regional integration**. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002.

HOFFMANN, A. R. As organizações regionais e a promoção e proteção da democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul. **Cadernos CRH**, v. 29, n. 3, p. 47-57, 2016.

LIMA, M. R. S. **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.

_____. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova**, n. 90, p. 167-201, 2013.

_____. A nova agenda sul-americana e o papel regional do Brasil. *In*: HERSHBERG, E.; SERBIN, A.; VIGEVANI, T. (Org.). **Pensamiento Propio**, n. 39, 2014.

LÓPEZ, A. **Presentación sobre la CAN en el marco del encuentro de integración productiva e integración social en América del Sur**. Bogotá: Hotel JW Marriott, 2010.

LUIGI, R. **A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

_____. Região e integração regional: o conceito geográfico e a teoria internacionalista. *In*: SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S.; ROCHA, A. S. (Org.). **Geografia e relações internacionais: debates temáticos!** Boa Vista: EdUFRR, 2020.

MALAMUD, A. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. **EUI RSCAS**, n. 20, 2013.

MALAMUD, A.; SCHENONI, L. Neoliberal institutionalism and neofunctionalism in Latin American security studies. *In*: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. (Ed.). **Routledge handbook of Latin American security**. New York: Routledge, 2015. p. 44-56.

MARIANO, K. L. P. A eleição parlamentar no Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 138-157, 2011.

_____. Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. *In*: MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Editora Unesp; Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T.; BRESSAN, R. N. Parlamento andino: desafios e obstáculos da democratização da integração andina. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu. **Anais...** Caxambu: Anpocs, 2014.

MUHR, T. Venezuela e Alba: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos. **Educação e Pesquisa**, v. 36, n. 2, p. 1-24, 2010.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. Unasur: regional pluralism as a strategic outcome. **Contexto Internacional**, v. 38, n. 2, p. 545-565, 2016.

NOLTE, D.; MIJARES, V. M. La crisis de Unasur y la deconstrucción de Sudamérica. **El Espectador**, 24 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-de-unasur-y-la-deconstruccion-de-sudamerica-articulo-751730>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

NOLTE, D.; WEHNER, L. Geopolitics in Latin America: old and new. *In*: MARES, D. R.; KACOWICS, A. M. (Ed.). **Routledge handbook of Latin American security**. New York: Routledge, 2015. p. 33-43.

PADULA, R. As visões dominantes sobre a integração regional. *In*: COSTA, D. (Org.). **América do Sul: integração e infraestrutura**. 1. ed. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 143-208.

_____. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. *In*: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional**. Brasília: Ipea, 2014. p. 292-352.

PEÑA, F. ¿Una renovación necesaria en la construcción del Mercosul? Posible desarrollo de una nueva etapa en su construcción”. **Panorámica**, 19 nov. 2018. Disponível em: <<https://www.panoramical.eu/america-latina-y-caribe/una-renovacion-necesaria-en-la-construccion-del-mercosur-ideas-en-torno-al-posible-desarrollo-de-una-nueva-etapa-en-su-construccion/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

PEÑAHERRERA, G. S. **El grupo andino de hoy: hacia la integración de Sudamérica**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 1998.

PENNAFORTE, C. P. **Brasil, Mercosul e Aliança do Pacífico: convergência ou antagonismo**. Boa Vista: Editora UFRR, 2017.

PINTO, J. **Entre la integración y la fragmentación regional: el desafío político de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Eudeba, 2015.

PUCHET, A. M.; MORENO-BRID, J. C.; NAPOLES, P. R. Mexico's regional integration with North America and Latin America: challenges and opportunities. **Economía Unam**, v. 8, n. 23, p. 3-36, 2011.

RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J. Regional governance and legitimacy in South America: the meaning of Unasur. **International Affairs**, v. 91, n. 4, p. 781-797, 2015.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *In*: _____. **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. London: Springer, 2012. p. 167-182.

RIGGIROZZI, P.; WYLDE, C. (Ed.). **Handbook of South American governance**. Abingdon: Routledge, 2018.

SAINT-PIERRE, H. L.; PALACIOS JUNIOR, A. M. C. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): análise dos gastos em defesa (2009-2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014.

SAINT-UPÉRY, M.; STEFANONI, P. Bolívar's nightmare: crisis and fragmentation among Alba members' governments. **Hérodote**, n. 171, 2018.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. **Pensamiento Ibero-Americano**, n. 0, p. 75-106, feb. 2007.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (Org.). **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires: Cries, 2012. p. 19-72.

_____. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. **Pensamiento Propio**, n. 44, p. 29-76, 2017.

SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p.151-168, 2010.

SCHMIDT, R. V. **A institucionalização da Unasul (2004-2012)**: os papéis de Argentina, Brasil e Venezuela. 2016. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

SENHORAS, E. M. **A construção da América do Sul nas relações internacionais**: da fragmentação colonial ao espaço regional transnacional na união sul-americana. Boa Vista: EdUFRR, 2010a.

_____. A regionalização transnacional na América do Sul e a institucionalização diplomática da Unasul. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2010, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Alacip, 2010b.

_____. **Uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010c.

_____. Múltiplas camadas das relações internacionais entre a diplomacia e a paradiplomacia. **Revista Intellector**, v. 9, n. 18, p. 1-14, 2013a.

_____. O ciclo político de Hugo Chávez no poder e seu impacto na Venezuela. *In*: PENNAFORTE, C. P.; OLIVEIRA, F. (Org.). **A Venezuela em transformação**: a era Chávez e a revolução bolivariana. 1. ed. Rio de Janeiro: Cenegri Edições, 2013b.

_____. **Conflito e cooperação no complexo regional de segurança na América do Sul**. Boa Vista: EdUFRR, 2014.

_____. A dinâmica regional nas relações internacionais. **Conjuntura Global**, v. 4, n. 3, 2015.

_____. Venezuela em rota de colisão: da estabilidade à crise. **Roraima em Foco**, 1º abr. 2019. Disponível em: <<https://roraimaemfoco.com/artigo-venezuela-em-rota-de-colisao-da-estabilidade-a-crise-eloi-martins-senhoras/>>. Acesso em: 27 abr. 2020.

_____. Novo coronavírus e seus impactos econômicos no mundo. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 1, n. 2, 2020.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F.; VITTE, C. C. S. A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais. *In*: ENCUESTRO INTERNACIONAL DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideu. **Anais...** Montevideu: Egal, 2009.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. Avanços e tropeços do Mercosul: um debate sobre os quinze anos de integração regional. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE JOVENS PESQUISADORES DA AUGM, 14., 2006, Campinas. **Anais...** Campinas: Unicamp, 2006.

_____. A escala do regionalismo transnacional sob construção. *In*: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 11., 2007, Bogotá. **Anais...** Bogotá: Unal, 2007.

SERBIN, A.; VIGEVANI, T.; HERSHBERG, E. La nueva dinámica hemisférica: desafíos y potencialidades. **Pensamiento Propio**, n. 39, p. 11-34, 2014.

SÖDERBAUM, F. Rethinking regions and regionalism. **Georgetown Journal of International Affairs**, n. 13, summer/fall, 2013.

VAN KLAVEREN, A. El eterno retorno del regionalismo latino-americano. **Nueva Sociedad**, n. 275, p. 62-72, mayo/jun. 2018.

VEIGA, P. da M.; RÍOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul**: origens, iniciativas e dilemas. Santiago: Cepal, 2007. (Série Comércio Internacional).

VERAS, N. S.; SENHORAS, E. M. **Direito dos migrantes e a Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Boa Vista: EdUFRR, 2018.

REGIONALISMO SUL-AMERICANO NOS ANOS 2020: O QUE ESPERAR EM MEIO ÀS INSTABILIDADES POLÍTICAS?

Cairo Gabriel Borges Junqueira¹

Bárbara Carvalho Neves²

Lucas Eduardo Silveira de Souza³

Considerando a conjuntura vigente, o objetivo deste artigo é analisar o regionalismo sul-americano em face do enfraquecimento de sua vertente pós-hegemônica, das instabilidades políticas de seus países e do papel do Brasil nesse processo. Além de questionar como o atual regionalismo pode ser caracterizado, indagamos o que esperar na década de 2020 que se inicia. Por meio de análise bibliográfica, documental e de notícias, argumentamos que a criação de novos organismos regionais como o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), a confluência de instabilidades políticas e sociais nos países da região e a mudança de orientação política do Brasil são características fundamentais que denotam certo grau de maior instabilidade no regionalismo sul-americano para os próximos anos.

Palavras-chave: regionalismo; América do Sul; política externa brasileira; Prosul.

SOUTH AMERICAN REGIONALISM IN 2020: WHAT TO EXPECT AMIDST THE POLITICAL INSTABILITIES?

Considering the current juncture this article's objective is to analyze South American regionalism facing the weakening of its post-hegemonic aspect, the political instabilities of its countries and the role of Brazil in this process. In addition to questioning how the current regionalism can be characterized, we ask what to expect from regionalism in the beginning decade of 2020. Through bibliographic, documentary and news analysis, we argue that the creation of new regional bodies such the Forum for the Progress of South America (PROSUR), the confluence of political and social instabilities in the countries of the region, and the changes in the Brazilian political orientation are fundamental characteristics that denote a certain degree of greater instability in South American regionalism for the upcoming years.

Keywords: regionalism; South America; Brazilian foreign policy; Prosur.

1. Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe (DRI/UFS) e doutor em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP). Atualmente é membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri), do Observatório de Regionalismo (ODR) e do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs). *E-mail:* <cairojunqueira@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-3753-9769>>.

2. Professora substituta do Departamento de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – *campus* de Franca (DRI/Unesp); doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais – San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP) e membro da Repri, do ODR e do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (Lantri). *E-mail:* <barbara.neves@unesp.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8233-7309>>.

3. Professor substituto da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (Fadir/UFGD); mestre em relações internacionais (Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – Irel/UnB); e membro do ODR, vinculado à Repri. *E-mail:* <ledusouza@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4242-1837>>.

REGIONALISMO SUDAMERICANO EN LOS AÑOS 2020: ¿QUÉ ESPERAR EN MEDIO DE LAS INESTABILIDADES POLÍTICAS?

Tomando en consideración la coyuntura actual, el objetivo de este artículo es analizar el regionalismo sudamericano frente al debilitamiento de su aspecto post-hegemónico, de las inestabilidades políticas de sus países y del rol de Brasil en este proceso. Además de cuestionar cómo se puede caracterizar el regionalismo actual, preguntamos qué se puede esperar de él en la primer década de 2020 que comienza. A través del análisis bibliográfico, documental y de noticias, afirmamos que la creación de nuevos organismos regionales como Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur (Prosur), así como la confluencia de inestabilidades políticas y sociales en los países de la región, y, además del cambio en la orientación política de Brasil, son características fundamentales que denotan un grado de mayor de inestabilidad en el regionalismo sudamericano para los próximos años.

Palabras clave: regionalismo; Sudamérica; política exterior brasileña; Prosur.

JEL: F5.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art4>

Data de envío do artigo: 27/4/2020; Data de aceite: 11/8/2020.

1 INTRODUÇÃO

Assim como os anos 2000 marcaram o aprofundamento das relações de cooperação e integração na América do Sul com a criação de novas instituições regionais e a incorporação de novos temas na agenda regional como a democracia, a igualdade social e a supressão de assimetrias no continente (Riggirozzi e Tussie, 2012), o fim da década de 2010 parece refletir cada vez mais um cenário de fragmentação do espaço regional.

As mudanças políticas e econômicas que vêm ocorrendo no continente desde 2013 deram início à fragilização da coesão regional até então existente, representando um cenário futuro incerto para a integração regional (Neves e Honório, 2019; Sanahuja, 2019). A conjuntura crítica que se desenvolveu em algumas das principais economias sul-americanas, entre elas Brasil e Venezuela, representou não somente uma crise política e econômica interna a cada país, como também demarcou o crescente descrédito e desestímulo dos espaços regionais conformados, refletindo-se na interrupção dos encontros anuais de presidentes sul-americanos desde 2014.

Ainda assim, destaca-se que o aprofundamento das problemáticas nacionais a partir de 2010 acabou por resultar no desmantelamento das tratativas regionais, cujo ápice se deu com o desmantelamento da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) após a saída de mais de metade de seus membros em abril de 2019 (Nolte, 2019), ao mesmo tempo que se conformava um novo mecanismo para “substituir” o bloco a partir de novas diretrizes, de menor institucionalização e maior foco comercial, o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul) (Palestini, 2019).

Apesar do esvaziamento da Unasul, da criação de novos mecanismos como o Prosul, e até mesmo da retomada de ênfase dos espaços continentais como a Organização dos Estados Americanos (OEA), é notável que o regionalismo não está desaparecendo, mas, sim, adaptando-se e estruturando-se às novas demandas dos governos e das necessidades sul-americanas (Neves e Honório, 2019).

Diante dessas mudanças, como caracterizar o atual panorama do regionalismo sul-americano e o que esperar em meio às instabilidades políticas internas e externas dos países da região, com ênfase para o Brasil? Em busca de respostas, este trabalho objetiva analisar a atual conjuntura do regionalismo sul-americano, a partir do enfraquecimento de sua vertente pós-hegemônica, considerando as mudanças políticas domésticas e externas de seus países, com destaque para o caso brasileiro. Argumenta-se haver um conjunto de elementos de enfraquecimento do regionalismo pós-hegemônico, motivado, sobretudo, por uma guinada à direita da América do Sul, uma conjuntura de polarização e radicalização interna aos países e um vácuo de liderança regional a partir dos recuos da política externa brasileira.

A dinâmica regional estabelecida reflete sua vulnerabilidade frente à reconfiguração do cenário atual sul-americano, uma vez que as mudanças de ordem doméstica geram transformações nas política exteriores dos países, as quais, por conseguinte, ditam o ritmo atual do regionalismo sul-americano. Novas eleições regionais resultaram em modificações nos direcionamentos políticos e econômicos, trazendo ao debate integracionista perspectivas antigas que apontam a intenção de retorno a um posicionamento mais liberal no continente (Palestini, 2019). Também abrem portas para a atuação de outros países na região, trazendo outros interesses e possíveis desdobramentos desfavoráveis ao aprofundamento do projeto integracionista sul-americano defendido no marco da criação da Unasul (Nolte, 2019).

Para tanto, a partir da análise qualitativa de bibliografia, documentos e notícias, o estudo está estruturado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Em um primeiro momento, este texto busca discutir o processo de enfraquecimento do regionalismo pós-hegemônico e as potenciais consequências dessa transição ante o novo contexto e demandas regionais. Em um período marcado pelo desmantelamento de instituições consolidadas, a criação de novos mecanismos a partir de novas lideranças, e a inserção de atores importantes na reconstrução do espaço regional, é necessário discutir o papel das instituições regionais sob uma perspectiva de longo prazo.

Sendo assim, a segunda parte visa trazer luz aos levantes sociais que ocorreram em diferentes países da região, como Venezuela, Brasil, Bolívia, Chile e Equador, levando em consideração a relação de conflito entre o Estado, os setores produtivos e a sociedade, e o reflexo desses problemas nacionais no âmbito do regionalismo.

Por fim, levando em conta a importância do Brasil na construção do espaço regional sul-americano das últimas décadas, a terceira parte do estudo analisa a política externa brasileira, considerando as atuais diretrizes do país e seu posicionamento perante seu entorno regional.

2 O ENFRAQUECIMENTO DO REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO

Como modo de caracterizar as diferentes fases de integração e a formação de organizações regionais na América Latina, utiliza-se na literatura especializada da área a ideia de “ondas de regionalismo”.⁴ Por “ondas” entendem-se os períodos e processos nos quais os blocos regionais foram guiados por interesses específicos inerentes a cada época. Já o regionalismo pode ser compreendido de maneira dupla, ora como processo político que estimula a integração regional, ora como uma área de pesquisa com o objetivo de entender diferentes processos de criação de instituições regionais com participação de distintos atores (Junqueira e Milani, 2019, p. 72).

Tal movimento iniciou-se na década de 1960, período em que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), criada em 1948, estava preocupada em observar os movimentos estruturais em torno da industrialização da região e verificar como variáveis externas estavam condicionando patamares de subdesenvolvimento nos países (Bielschowsky, 1998). O grande debate do período, para se pensar o papel da América Latina em meio à Guerra Fria, estava centrado em questionar até que ponto determinados países, incluindo e destacando-se o próprio Brasil, ficavam à mercê dos interesses das grandes potências. Por exemplo, investigações envolvendo diferentes níveis ora de autonomia, ora de dependência, foram fortemente estimuladas, sobretudo nas décadas de 1970 e 1980 (Jaguaribe, 2008).

Em meio à criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), ambos em 1960, e do Pacto Andino em 1969, formou-se a primeira onda denominada de “regionalismo fechado”, perdurando até os anos 1980, no qual ocorreu a criação da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Nessa etapa, a grande problemática era debater maiores níveis de desenvolvimento interno dos países em meio às suas inclusões na cadeia global de comércio.

Posteriormente, nos anos 1990, tomou forma a segunda onda intitulada “regionalismo aberto”. Nascido originalmente no âmbito da Cepal, a terminologia representou convergência com a ordem internacional em torno da abertura de mercados e menor participação estatal na economia (Saraiva, 2012). A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991 e a tentativa de se estabelecer

4. Aqui, em um primeiro momento, a análise é mais abrangente e pauta-se sobretudo na dinâmica latino-americana. Posteriormente, a partir do debate sobre regionalismo pós-hegemônico, o foco específico passa a ser a América do Sul em si a partir dos casos da Unasul e do Prosul.

a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) a partir de 1994 são os dois maiores exemplos desse período em que, findado o conflito bipolar, a influência do Consenso de Washington (1989) e o avanço de medidas neoliberais – principalmente privatizações e liberalizações comerciais – foram fatores de grande influência nos países latino-americanos.

Já na primeira década do século XXI houve uma reviravolta nesse processo, dando margem ao surgimento da terceira onda caracterizada por “regionalismo pós-liberal” (Sanahuja, 2009; Serbin, 2010) ou “regionalismo pós-hegemônico” (Riggirozzi e Tussie, 2012). Sua ótica é focada na transformação do eixo de sustentação dos blocos regionais, passando de um viés liberal e comercial para uma agenda notadamente mais política e pautada na interferência pública do Estado. Isso se deu graças à emergência de governos de esquerda na região, principalmente a partir de 2003, os quais passaram a criticar o “regionalismo aberto” em três grandes frentes: manutenção da lógica intergovernamental,⁵ existência de instituições limitadas e integração focada na área econômico-comercial (Mariano e Ribeiro, 2016). Nesse contexto surgiram a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), antecedente da Unasul de 2008, a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba) em 2004 e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) em 2010.

Uma das grandes e principais mudanças ocorridas nos anos 2000 foi o foco da agenda em torno da integração regional. Líderes políticos à época buscaram formas de cooperação endógena levando a agenda dos blocos ao encontro de perspectivas voltadas à infraestrutura, políticas públicas, saúde e bem-estar, finanças, defesa e segurança. Além do mais, ocorreu uma grande reorientação política contrária ao “regionalismo aberto”, principalmente em torno das relações hemisféricas, escapando da tutela dos Estados Unidos e se contrapondo ao sistema de regras criado em torno das instituições pan-americanas. Assim, esse regionalismo envolveu uma reorientação ideológica e geográfica considerando especificidades locais e não limitantes de ordem global (Vitelli e Milani, 2019, p. 41).

Alba, Celac e Unasul são representantes empíricos que confirmam a citação supracitada. O primeiro bloco sempre teve uma postura clara contrária à Alca; o segundo teve como auspício o diálogo de todos os países da região, excetuando-se os Estados Unidos e o Canadá; o último, representando um interesse de política externa brasileira, tentou estabelecer bases de gestão governamental endógenas que, em tese, seriam mais independentes de influências e fatores externos.

De fato, tais blocos regionais trouxeram importantes mudanças à região, principalmente em torno da aproximação entre diferentes níveis, atores e

5. Conforme será observado posteriormente nesta seção, o regionalismo pós-hegemônico não mudou a ótica intergovernamental da integração sul-americana, haja vista que blocos como a Unasul nunca apresentaram características supranacionais, ou seja, com poderes de mando além dos próprios governos nacionais.

participantes da integração. Ou seja, houve ampliação e maior dinâmica integracionista, mormente em torno da articulação e da aproximação entre Argentina e Brasil (Vázquez e Ruiz, 2009), pois ambos os países, cada um à sua maneira, procuraram vincular seus modelos econômicos com a inserção externa, dessa vez mais aparelhada ao aparato regional.

O grande problema não enfrentado por tais organizações – e aqui se destaca a Unasul, pela qual houve o que podemos chamar de uma grande expectativa por parte de lideranças políticas, gestores e comunidades epistêmicas regionais, em virtude da criação de seus doze conselhos, além de ter sido um projeto expansível, novo, criativo e original (Nolte, 2019) – foi não ter lidado com a questão da autonomia institucional. Toma-se o caso da Unasul como mais emblemático porque, com aproximadamente dez anos de existência, ela atualmente encontra-se esvaziada e desmantelada.

Afinal, cabe questionarmos, por que isso ocorreu e como impacta o regionalismo sul-americano nos anos 2020? Para responder à primeira pergunta, temos cinco grandes fatores: multiplicidade de organizações regionais, carência de maior institucionalidade atrelada à características intergovernamentais, existência de uma cultura institucional estadocêntrica, dependência em relação a potências externas e forte vínculo com agendas político-partidárias (Junqueira e Milani, 2019; Mariano e Ribeiro, 2016; Malamud, 2013; Ribeiro, 2020; Veiga e Ríos, 2007; Nolte, 2019). Somados, conformam possíveis condicionantes do enfraquecimento do “regionalismo pós-hegemônico”. Posteriormente, e conforme será desenvolvido ao longo do artigo, poderemos traçar alguns breves panoramas sobre o regionalismo na próxima década.

Desde 2000, o número de novas organizações regionais na América Latina superou o de outras regiões do mundo (Nolte, 2019), dando mais sustentação à chamada “sobreposição de blocos regionais”, do original *overlapping regionalism*, que compreende casos em que Estados são afiliados a várias organizações regionais simultaneamente (Ribeiro, 2020). A grande questão é entender que a multiplicidade de blocos explica em partes o não aprofundamento da integração, denotando baixa institucionalidade. Todas as organizações regionais citadas até o presente momento – com exceção da Comunidade Andina, substituta do Pacto Andino a partir de 1996, que possui órgão de caráter supranacional – são notadamente intergovernamentais, ou seja, capitaneadas por chefes de Estado (Santos, 2011), o que reforça um tipo de regionalismo distinto e fortalecedor das políticas centrais, segundo um modelo soberano atrelado à Westfália (Serbin, 2010). Na prática, isso significa que mesmo instâncias regionais criadas sob a luz do regionalismo pós-hegemônico não modificaram a fundo o processo de

tomada de decisões, ficando sempre à mercê dos Poderes Executivos dos países envolvidos, principalmente presidentes e ministros.

Conectado às características aqui mencionadas, temos na América Latina uma estrutura histórica política de relação e, por vezes, dependência perante potências externas – notadamente Estados Unidos, países da União Europeia e China, os quais, em 2017 e segundo a Cepal, representavam os principais destinos das exportações latino-americanas (Junqueira e Milani, 2019). A influência estadunidense na região se estabelece de longa data, remontando-se à Doutrina Monroe de 1823, à Primeira Conferência Pan-Americana em 1889, ao Corolário Roosevelt em 1904, à Política de Boa Vizinhança na década de 1930, à Diplomacia Total durante a Guerra Fria (Spykman, 1942) até chegar às políticas neoliberais nos anos 1990, tentando emplacar a Alca, projeto que se extinguiu ainda em 2005.

No início do século, e mesmo com a emergência de governos de esquerda na região, os Estados Unidos continuaram a manter suas influências, desta vez refazendo sua política hegemônica no hemisfério ocidental. O caso da OEA tornou-se emblemático nesse sentido, pois, embora tenha perdido relativamente poder de influência com a Unasul e a Celac, manteve-se, a partir de 2013, como principal instituição multilateral na região e reforçou a base ideológica do país na parte sul do continente. As últimas décadas acabaram por demonstrar que, embora os Estados Unidos não intervenham diretamente nos países da região como ocorreu na Guerra Fria, isso não significa que o hemisfério tornou-se um espaço “pós-americano” (Biegan, 2017), muito pelo contrário.

A China apareceu como fator fundamental tanto por ter aumentado o interesse comercial na região quanto por possuir uma política mais abrangente voltada a questões envolvendo saúde, espaço, defesa, educação e redução da pobreza, conforme é apontado em um de seus *white papers* publicado em 2016 e destinado à América Latina (Junqueira e Milani, 2019). Ademais, o país está acoplado ao Fórum China-Celac, iniciativa de aumento de diálogo entre as partes com um claro viés de maior busca por autonomia face à influência norte-americana (Pini, 2015). Em virtude do aumento dessa presença chinesa, os debates centraram-se em torno de se pensar até que ponto essa influência na região era algo benéfico ou, pelo contrário, algo que suscitaria ainda mais dependência por parte dos países sul-americanos. Embora não haja uma resposta definitiva a isso, é visível que tanto a China quanto os Estados Unidos continuam a ter uma grande influência na América Latina, embora esse grau tenha que ser medido em cada país de maneira específica.

Por fim, mas não menos importante, a existência de um forte vínculo entre agendas político-partidárias domésticas e os blocos regionais é uma condicionante

para o enfraquecimento do regionalismo pós-hegemônico. Essa afirmação condiz com outros estudos (Veiga e Ríos, 2007) ao se pensar até que ponto o grau de politização das agendas comerciais nacionais e a evolução política doméstica são variáveis de impacto no regionalismo. Aqui há três exemplos principais de explicação: a ideologização do Mercosul, a criação da Aliança do Pacífico em 2011 e a geração do Prosul em 2019 como substituto da Unasul.

Na década de 2010, o discurso em torno da ideologização do Mercosul adquiriu um patamar muito forte. Lideranças políticas de diversos países começaram a afirmar que o bloco regional em si tinha esse componente que freava o seu avanço em torno do estabelecimento de uma união aduaneira de fato. No Brasil, esse movimento ganhou fôlego com Michel Temer a partir de 2016 e, atualmente, figuras como o presidente Jair Bolsonaro ou o ministro da Economia Paulo Guedes reiteradamente declararam que o Mercosul precisaria entrar em uma etapa mais pragmática e menos ideológica em si. Por ideologia faz-se uma alusão direta às propostas do período do regionalismo pós-hegemônico, em que figuras como Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner, Pepe Mujica, Hugo Chávez, Rafael Correa e Evo Morales eram as principais lideranças políticas regionais. De modo mais recente e já em 2020, o recém-eleito presidente uruguaio, Luis Alberto Lacalle Pou, reiterou o mesmo tipo de discurso,⁶ iniciando um governo de viés mais à direita no país, se comparado com seu antecessor, Tabaré Vázquez (Costa, 2019).

Em seguida, a criação da Aliança do Pacífico, bloco formado por Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Peru, pode ser elencada como um dos primórdios do enfraquecimento desse regionalismo pós-hegemônico por demonstrar, já no início da década, o retorno de um projeto regional de viés mais liberal. Voltado aos países do Pacífico, a Aliança do Pacífico tem como diretrizes centrais a abertura econômica, especialização e utilização do comércio como provedor de divisas e regulador de preços (Paikin e Perrotta, 2016), além de possuir claramente uma menor institucionalização se comparado, por exemplo, ao próprio Mercosul. Essa constatação se dá justamente com a maior influência chinesa na região, conforme sustentado anteriormente.

Agora, de modo mais recente, o já citado desmantelamento da Unasul e sua substituição pelo Prosul parece colocar, pelo menos no curto prazo, reticências quanto ao futuro do regionalismo sul-americano na década de 2020. O foro denota o forte vínculo político-partidário existente entre mudanças de cunho doméstico nos países e os rumos do regionalismo. Se, para a criação da Unasul, houve convergência entre líderes e presidentes durante a “Onda Rosa”, atualmente o Prosul denota o

6. Mais informações disponíveis em: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/lacalle-pou-mercosur-uruguay-hay-aflojarle-corset.html>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

mesmo movimento, alinhado mais à direita e com estrutura flexível, ou seja, sem envolver muitos custos financeiros aos Estados intrincados no processo.

A par de todas as alterações pontuadas, o fim da Unasul e sua relativa substituição pelo Prosul parece ser mais um capítulo de enfraquecimento da região. Embora possamos afirmar que ambos representam interesses políticos específicos, o foro é muito mais precário institucionalmente, sendo por ora mais viável denominá-lo de espaço de diálogo do que bloco regional em si. O regionalismo sul-americano para a década de 2020 ficará marcado, inicialmente, por uma zona cinza de grande incerteza e de fragilização da coesão regional (Neves e Honório, 2019).

Em meio às dúvidas, há uma tendência de esse novo tipo de regionalismo – de relativa retomada do liberalismo e atrelado à guinada governamental à direita – não apresentar sustentabilidade duradoura. Isso porque há uma série de instabilidades políticas na América do Sul e o papel do Brasil nesse sentido será fundamental, pois o país se encontra cada vez mais isolado e distante do papel de liderança regional por ele até então assumida (Caetano, López Burian e Luján, 2019).

3 OS MOVIMENTOS DE INSTABILIDADE NOS PAÍSES SUL-AMERICANOS

As mudanças políticas na América do Sul são refletidas não somente no desmantelamento das instituições regionais construídas nos últimos vinte anos, tal qual discutido na seção anterior, como também no âmbito nacional, marcado por protestos, manifestações, marchas e levantes sociais em suas diferentes insatisfações e demandas. O aprofundamento das problemáticas nacionais ao longo dos anos 2010 acabaram por irromper em 2019 em inúmeros protestos nacionais na América Latina, a começar por protestos de grande impacto na Venezuela em janeiro, no Brasil nos meses de maio a junho, seguido de levantes de outubro a dezembro na Bolívia, no Chile, na Colômbia, no Equador e no Peru. Ao longo desta seção discutiremos um pouco sobre alguns desses movimentos de instabilidade, os quais tiveram um impacto de grande escala para as relações regionais.

3.1 Venezuela

A reeleição de Nicolás Maduro na Venezuela em 20 de maio de 2018 foi marcada por denúncias de fraudes e uma abstenção de mais de 50% dos eleitores.⁷ Por sua vez, o não reconhecimento do governo e das eleições por catorze países americanos ampliava já no período a crescente fragmentação do espaço regional

7. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/20/internacional/1526840397_319633.html>. Acesso em: 13 abr. 2020.

construído.⁸ Entre os países críticos se encontravam aqueles que fazem parte do Grupo de Lima.⁹

Diante do aprofundamento da instabilidade nacional venezuelana pós-eleições e a consequente posse de Nicolás Maduro em 10 de janeiro de 2019, o então presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, no dia 23 do mesmo mês, se autodeclarou presidente interino da Venezuela,¹⁰ contando com o apoio de milhares de pessoas que foram às ruas em Caracas em uma das maiores manifestações contra o governo desde 2017.¹¹

Após sua declaração, Guaidó recebeu apoio da OEA, dos Estados Unidos, do Canadá, e de vários outros países latino-americanos, entre eles Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Paraguai, e Peru. Alguns países como o Uruguai se mantiveram neutros e outros como Bolívia e México declararam seu apoio a Maduro.¹² Partindo da observação da atuação dos mecanismos regionais diante da situação venezuelana, a Unasul, já em desintegração, não fez declarações e a OEA, a partir de seu conselho permanente, aprovou uma resolução para deixar de reconhecer o então representante venezuelano na organização Asbina Marín Sevilla, para reconhecer Gustavo Tarre Briceño, representante nomeado por Juan Guaidó.¹³

Várias foram as consequências do estreitamento da conjuntura crítica instaurada na região, passando por manifestações de apoiadores do chavismo à convocação da oposição para protestos contra o governo de Maduro. A OEA e o Observatório Venezuelano de Conflictividad Social apontaram que do dia 21 a 24 de janeiro já se contavam 16 mortos e 278 presos por conta dos levantes sociais.¹⁴ Ademais das manifestações populares, as semanas seguintes no país foram marcadas por seguidos apagões de grandes dimensões devido a falhas elétricas na usina de Guri.¹⁵

8. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/21/internacional/1526898417_522539.html>. Acesso em: 13 abr. 2020.

9. Criado em agosto de 2017, o Grupo de Lima se conformou como um mecanismo *ad hoc* (Sanahuja, 2019) para atuar no curto prazo com o objetivo de projetar-se como uma instância multilateral informal para responder a ausência de ações ante os problemas nacionais venezuelanos (Barros e Gonçalves, 2019).

10. Mais informações disponíveis em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/02/06/internacional/1549460663_954127.html>. Acesso em: 14 abr. 2020.

11. Mais informações disponíveis em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/01/23/internacional/1548249429_996363.html>. Acesso em: 14 abr. 2020.

12. Mais informações disponíveis em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/23/juan-guaido-prestajuramento-como-presidente-interino-da-venezuela.ghtml>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

13. Mais informações disponíveis em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/oea-reconhece-nomeado-por-guaido-como-representante-da-venezuela-23586231>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

14. Mais informações disponíveis em: <<https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/lacalle-pou-mercossur-uruguay-hay-aflojarle-corset.html>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

15. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/y3e3obls>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

A crise nacional e a fragilidade da infraestrutura venezuelana afetam não somente sua população como os países ao seu redor, seja a partir de colapsos energéticos como também da ampliação dos fluxos migratórios. A Organização das Nações Unidas (ONU) e a Humans Rights Watch (HRW) apontam que de 2014 a 2017 mais de 2,3 milhões de venezuelanos deixaram a Venezuela, sendo os principais países de destino: Colômbia, Peru, Equador, Chile, Argentina, Estados Unidos, Panamá, Brasil, México, países do sul do Caribe e República Dominicana. A crise migratória se apresenta como mais um fator crítico diante da crescente instabilidade na América do Sul, se conformando como uma crise de dimensão regional (Mijares e Rojas Silva, 2018).

Ainda assim, até setembro de 2018, os países da região encontravam, através das instituições regionais, um aparato para criar medidas em busca de garantir aos venezuelanos permissões legais de residência. “Por exemplo, (...) a Argentina e o Uruguai permitem que os venezuelanos solicitem um visto especial aplicável a nacionais do Mercosul (...) e venezuelanos no Equador podem solicitar um visto ligado à Unasul para permanência” (HRW, 2018).

Entretanto, o aprofundamento das divergências nacionais em meio às fragilidades das instituições regionais, em especial à Unasul, resultaram na perda desse espaço para resolução dos problemas venezuelanos. De acordo com Mijares e Ramírez (2020), um dos fatores de deslegitimação e desmantelamento da Unasul em 2019, causando a retirada dos países do bloco, foi o não reconhecimento da legitimidade do governo de Maduro, principalmente após as eleições de 2018. Por sua vez, essa fratura política paralisa a região, não somente ao não encontrar no Grupo de Lima um ator que possa exercer um papel relevante na resolução da crise venezuelana (Sanahuja, 2019), mas também por paralisar espaços de diálogos que até então tinham a capacidade de reunir os governos da região.

3.2 Brasil

Ao longo dos anos 2000, o governo brasileiro foi o principal instigador dos processos de integração e cooperação regional na América do Sul, tendo um papel de suma importância na criação da Casa e posteriormente da Unasul. Ademais, no mesmo período, o Brasil, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pôde financiar empresas brasileiras para realizar obras de infraestrutura em diferentes países do sub-continente, sendo um importante ator no desenvolvimento da infraestrutura regional (Alem e Cavalcanti, 2005; Honório, 2013; Neves, 2019; Saraiva, 2011).

Mudanças e instabilidades nacionais afetam diretamente o papel de liderança que o Brasil tem nas instituições regionais. A evolução da problemática brasileira – assim como o avanço da Operação Lava Jato, que resultou na

instabilidade nacional que em 2016 levou ao *impeachment* da então presidenta Dilma Rousseff e à ascensão de seu vice, Michel Temer – refletiu no fim dos financiamentos a obras de infraestrutura por parte do BNDES (Barrenengoa, 2019; Honório, 2019; Neves, 2019). De 2016 até 2019 não houve nenhum aporte financeiro a empresas brasileiras para novas obras de infraestrutura nos países sul-americanos (Saraiva e Velasco Júnior, 2016), resultando em um cenário regional nada favorável.

A crise nacional, portanto, colocou em xeque a capacidade do país de manter a liderança dos processos regionais. A instabilidade política e econômica no país resultou em uma crise institucional que diminuiu “sensivelmente a previsibilidade política brasileira” (Fuccille *et al.*, 2017, p. 48).

Com o aprofundamento da crise venezuelana, o Brasil seguiu os outros países da região ao denunciar a carta constitutiva da Unasul no dia 15 de abril de 2019 (Brasil, 2019), deixando para trás o papel de liderança regional que havia consolidado por meio da instituição. Ainda assim, as demandas sociais ganhavam maiores dimensões, afastando do espectro político a discussão da importância das relações regionais para o país.

No dia 15 de maio, milhares de pessoas nos 26 estados do país foram às ruas para se manifestar contra os cortes do Ministério da Educação.¹⁶ Em 2019, o governo brasileiro gastava 6% do seu produto interno bruto (PIB) em educação. Apesar de esse valor ser apenas um terço da média estabelecida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desde janeiro o Ministério da Educação vinha realizando mais cortes nas verbas das universidades públicas, tendo cancelado no final de abril mais de 3 mil bolsas de pesquisa.¹⁷

Com o congelamento de mais de R\$ 7 bilhões “em todos os níveis educativos, incluindo o não repasse de 30% do orçamento não obrigatório das instituições de ensino superior”, diferentes setores se mobilizaram.¹⁸ Diante das insatisfações nacionais, o debate do âmbito regional estava ainda mais distante, como pôde ser visto após a saída do país da Unasul, uma vez que o governo brasileiro, que antes liderava os projetos regionais, não sugeriu a criação de um novo espaço, mas se uniu à ideia de criação do Prosul lançada pelo presidente Iván Duque, da Colômbia, em conjunto com o presidente chileno Sebastián Piñera (Tokatlian, 2019).

16. Mais informações disponíveis em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/15/politica/1557950158_551237.html>. Acesso em: 15 abr. 2020.

17. Mais informações disponíveis em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/11/politica/1557603454_146732.html>. Acesso em: 15 abr. 2020.

18. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/14/politica/1557853974_560498.html>. Acesso em: 15 abr. 2020.

3.3 Bolívia

Após perder um referendo popular que habilitaria a sua terceira reeleição em 21 de fevereiro de 2016, Evo Morales vinha enfrentando certa resistência popular. Ainda assim, contrário àqueles que votaram “não” no referendo realizado em 2017, o Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) posicionou-se favoravelmente a um recurso abstrato de inconstitucionalidade contra a limitante constitucional de mandatos consecutivos apresentado pelo Movimento Al Socialismo (MAS), partido do então presidente, declarando inconstitucionais os artigos “das leis eleitorais bolivianas que limitavam a quantidade de períodos contínuos que pode ter qualquer autoridade boliviana elegida por voto popular”.¹⁹

Apesar da crescente instabilidade nacional e da desconfiança popular do governo interino, no final de maio de 2019 Evo Morales deu início a sua campanha eleitoral buscando seu quarto mandato. Grande parte da desafeição pela possibilidade de reeleição de Evo Morales refletiu “uma percepção estendida da corrupção, um desejo das classes médias tradicionais em retomar seu local de predominância do qual foram retirados desde 2006 e a manobra realizada pelo presidente para habilitar sua candidatura no ano apesar da proibição constitucional”.²⁰

A percepção acerca da corrupção se deu também pelo andamento da Operação Lava Jato no Brasil, que acabou por levantar suspeitas e dar início a investigações sobre subornos realizados pelas empresas brasileiras Odebrecht e Camargo Corrêa a funcionários do governo boliviano (Honório, 2019). Ademais, a Polícia Federal brasileira interceptou mensagens eletrônicas que revelam atos de corrupção de mais de US\$ 4 milhões nos governos de Veltzé e no começo do governo de Evo Morales. Dados mais recentes ainda estão sendo analisados pelas comissões para conferir outras 179 suspeitas de participação nos subornos.²¹

Sendo assim, o desgaste do governo de Evo foi evoluindo até seu estopim, após sua reeleição pelo quarto mandato, no dia 20 de outubro de 2019. Marcada também por denúncias de fraudes e inconsistências, a vitória de Morales resultou em um conflito contínuo entre grupos de manifestantes contrários e favoráveis ao resultado eleitoral, sendo que até o dia 8 de novembro já haviam sido registradas três mortes e dezenas de feridos.²²

19. Tradução nossa. Disponível em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42159445>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

20. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2019/05/26/actualidad/1558822382_298328.html>. Acesso em: 15 abr. 2020.

21. Mais informações disponíveis em: <https://eldeber.com.bo/septimo-dia/los-mas-de-80-viajes-a-bolivia-de-dos-empresarios-del-escandalo-lava-jato_21741>.

22. Mais informações disponíveis em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/07/internacional/1573143420_294513.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.

Diante dos levantes sociais e do aprofundamento da instabilidade no país, a OEA realizou uma auditoria eleitoral que logo após as eleições resultou positivamente para a existência de ações deliberadas que buscaram manipular os resultados eleitorais, entre eles a paralisação intencional e arbitrária do Sistema de Transmissão de Resultados Preliminares (TREP); a introdução de servidores não previstos que desviaram de maneira intencional o fluxo de informações do TREP; e irregularidades no preenchimento de atas e seu cômputo” (OEA, 2019).

A pressão resultante da verificação das fraudes e a exigência de novas eleições ampliaram os levantes e conflitos sociais,²³ levando à renúncia de Evo Morales em 10 de novembro, que, por sua vez, precipitou uma convulsão social. Horas antes da renúncia, as forças armadas do país já estavam nas ruas a fim de conter os protestos a favor do governo.²⁴ A saída de Morales do país e seu refúgio no México insuflaram na região uma instabilidade política ainda maior, principalmente para a Unasul, visto que após a renúncia de Evo o governo interino anunciou sua saída do organismo em 10 de março de 2020.²⁵

3.4 Chile

Apesar de demonstrar uma crescente atuação na região ao ter sido um dos primeiros países a deixar à Unasul, além de propor a criação do Prosul, sendo o país com o maior número de acordos bilaterais de livre comércio do mundo, visto por muitos como exemplo de êxito econômico,²⁶ o Chile também passou por turbulências populares no final de 2019.

No início de outubro, o presidente Sebastián Piñera decretou o aumento de 3,75% do preço da passagem de metrô em Santiago, o que resultou de imediato em massivos protestos pela capital, culminando em mais de 23 mortes e milhares de chilenos detidos.²⁷

Diante do descontentamento generalizado, Piñera anunciou logo em seguida, no dia 19 de outubro, a suspensão do aumento do valor do metrô, decretando toque de recolher na capital. Ainda assim, o problema chileno se revelou muito maior diante dos saques, da violência e da reação desmedida por parte dos militares. As reivindicações do povo chileno buscavam justiça social no país, refletindo as limitações do modelo privatizador dos serviços públicos

23. Mais informações disponíveis em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/11/apos-auditoria-oea-diz-que-eleicao-na-bolivia-foi-fraudulenta-e-pede-novo-pleito.shtml>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

24. Mais informações disponíveis em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/12/internacional/1573522447_900675.html>. Acesso em: 16 abr. 2020.

25. Mais informações disponíveis em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-03/uruguaui-deixa-unasul-e-cancela-saida-do-tiar>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

26. Mais informações disponíveis em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/11/09/economia/1573308911_971311.html>. Acesso em: 16 abr. 2020.

27. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/y2aym7t>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

instaurados conjuntamente à constituição do país elaborada ainda durante o período ditatorial de Augusto Pinochet.

Por sua vez, as instabilidades populares desvelaram na América Latina, de acordo com Panizza em entrevista, as fragilidades dos mecanismos de representação política, tais como “percepções de que os governos beneficiam poucos, e não a maioria da população; serviços públicos de má qualidade; altos níveis de corrupção; e quase nenhuma confiança nas instituições”.²⁸ Ainda de acordo com Panizza, há patologias políticas e sociais que despertam a instabilidade nos países latino-americanos, cujos níveis de desigualdade e pouco crescimento econômico recente se apresentam como um dos fatores para o mal-estar político atual, uma vez que os governos têm baixa “capacidade de processar demandas sociais legítimas, além da falta de mecanismos institucionais de participação política”.²⁹

3.5 Equador

Cada protesto nacional que marcou os países sul-americanos reflete um mal-estar social, produto das desigualdades e de como cada governo tem lidado com elas. Por sua vez, a origem dos descontentamentos e o grau de violência aplicado em sua contenção refletem também como o Estado trata a sociedade ante a necessidade de reestabilizá-la política e economicamente. Os levantes sociais equatorianos se originaram dos problemas nacionais e das respostas governamentais, porém, se assemelhando aos processos até então mencionados na medida em “(...) que coincide na lógica de relação entre o Estado, os setores produtivos e os setores sociais, e que tem repercussões regionais” (Levi, 2020, p. 58, tradução nossa).

O ápice das movimentações sociais no país se deu a partir de setembro de 2019 após o então presidente equatoriano, Lenin Moreno, indicar medidas de corte do gasto público que recairiam diretamente no fim do subsídio à gasolina e ao *diesel*, assim como em um aumento de impostos aos produtos de consumo da população, como o Imposto de Valor Agregado (IVA) de 12% a 15%. Ao implementar o Decreto Executivo nº 883 em 1º de outubro, o preço dos combustíveis subiu, havendo de imediato reações do setor de transportes, visto que o aumento de custos recairia sobre produtos e tarifas de transporte da população. A não negociação das medidas e sua não implementação gradual se constituíram faltas graves a uma população já insatisfeita, reunindo representantes de grupos indígenas, trabalhadores, partidos políticos e outros atores (Levi, 2020).

28. Mais informações disponíveis em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/11/03/interna_internacional,1098025/entenda-o-que-explica-a-onda-de-manifestacoes-na-america-do-sul.shtml>. Acesso em: 16 abr. 2020.

29. Mais informações disponíveis em: <https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/11/03/interna_internacional,1098025/entenda-o-que-explica-a-onda-de-manifestacoes-na-america-do-sul.shtml>. Acesso em: 16 abr. 2020.

Refletindo novamente uma semelhança na resposta à crise, Valdivieso (2019) aponta a crítica utilização da violência como mecanismo de controle durante as manifestações, seja através da força física, como também através da violência discursiva em declarações ofensivas de representantes do governo. O uso da força teve início com “o decreto do estado de exceção, no dia 3 de outubro, antecipando-se Moreno ao acirramento das manifestações” e, por sua vez, os discursos oficiais em tom de ofensa aos grupos indígenas, que “visavam desprestigiar e reduzir o chamamento da população, acirrou os ânimos dos manifestantes, tornando os protestos mais agudos” (Valdivieso, 2019).

Um dos aspectos mais afetados durante as instabilidades que movimentaram 2019 foi a democracia. Assim como ela é uma variável de suma importância para o desenvolvimento nacional e para o cumprimento dos direitos da população, também se apresenta como condição necessária para a integração regional (Malamud e Schmitter, 2007).

A falta de legitimidade das instituições democráticas em consequência da falta de equidade por um longo período converteu a América do Sul em um “caldeirão onde a raiva e a frustração se cozinharam sem que o vapor encontrasse uma via de escape por estarem as instituições obstruídas em seus privilégios e falta de renovação. O calor de direcionou então para fora do sistema, às ruas” (Malamud, 2020, p. 6, tradução nossa).

Por fim, após refletir brevemente sobre os principais movimentos causadores de instabilidade nos países sul-americanos na atualidade, é possível compreender que a conjuntura interna reflete-se no posicionamento externo desses países, assim como nas suas relações cooperativas na América do Sul. A longo prazo, isso pode representar uma grande perda do que se alcançou até então. Afinal, há espaço para discussão do âmbito regional em um cenário nacional tão fragmentado e polarizado?

4 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O ENFRAQUECIMENTO DO VÍNCULO SUL-AMERICANO

O panorama de instabilidade e fragmentação do regionalismo sul-americano dos últimos anos guarda relação com uma multiplicidade de fatores resultantes das decisões levadas a cabo nas unidades nacionais. O transbordamento subcontinental da crise venezuelana, manifestado na crise migratória e na escalada do conflito diplomático com a Venezuela, é um elemento crucial para a compreender as reações desencadeadas no âmbito da política externa desses países. Tanto o rechaço coletivo ao presidente Nicolás Maduro, e o consequente aceno ao opositor venezuelano Juan Guaidó, quanto a articulação de uma nova frente de países para

gestão do conflito, o Grupo de Lima, são manifestações que refletiram essa nova configuração de poder na América do Sul.

Diante desse pressuposto, devemos considerar o papel do Brasil enquanto um dos atores-chave na compreensão dessa conjuntura. Durante a primeira década do século XXI, o país influenciou decisivamente nas iniciativas de arquitetura regional – seja no desenho institucional da Unasul e de sua predecessora, a Casa, seja na remodelagem do Mercosul e na capacidade de agir enquanto *paymaster* regional, vinculando ainda o BNDES aos empreendimentos de sua projeção regional (Malamud e Gardini, 2012).

Os anos 2010, no entanto, apresentaram um cenário adverso em relação ao país. A capacidade de manter um ativismo diplomático e o comprometimento com as pautas de escopo regional ofereceram indícios de esgotamento já na metade da década. Entre 2013 e 2014, o fim do ciclo das *commodities*, no cenário internacional, e a políticas macroeconômicas equivocadas no cenário nacional resultaram em um cenário de instabilidade econômica (Carvalho, 2018). Na arena doméstica, a grave retração econômica e a ocorrência de megaoperações de combate à corrupção limitaram a participação de grandes grupos empresariais que tanto caracterizaram a presença mais ativa do Brasil na vizinhança até então (Cries, 2016).

No cenário pós-*impeachment*, o Brasil passou a encampar, a partir da segunda metade de 2016, um conjunto de ações que esvaziaram os espaços de interlocução com o regionalismo pós-hegemônico, sob o slogan da “desideologização” da política externa. Embora a gestão Temer tenha propiciado avanços pontuais no âmbito do Mercosul, a diplomacia brasileira do período, de modo geral, afastou o país da liderança das grandes pautas regionais. Mesmo os eventos cruciais que apontam para a sobrevida do regionalismo – a conclusão das negociações de longa data do acordo Mercosul-União Europeia e a criação do Prosul – ocorreram por energia política de países como Argentina e Colômbia.

Diante da conjuntura, devemos verificar na atuação do Brasil os elementos que sugerem o enfraquecimento da América do Sul na política externa brasileira e que acabam por impactar o quadro geral de esmorecimento do regionalismo. Argumenta-se que o enfraquecimento da vertente sul-americana na estratégia de inserção internacional do Brasil está relacionado também a fatores endógenos ao país, que podem ser sintetizados em dois momentos: *i*) uma mudança de ênfase na opção sul-americana, ainda no governo Rousseff, e que ganha aspectos decisivos com a ascensão de uma plataforma política, na gestão Temer, que antagoniza com as organizações de cunho pós-liberal e pós-hegemônico, a fim de redirecionar alguns elementos da atuação brasileira no espaço regional; e *ii*) uma mudança de caráter programático ainda em curso, no governo Bolsonaro, que evidencia

uma noção de ruptura mais radical de conduta em relação à América do Sul, como parte de um projeto de redefinição geral da inserção internacional do país com base em amplo questionamento dos baluartes da tradição da política externa brasileira.

4.1 Transições na ênfase de América do Sul: redefinição de prioridades e o esvaziamento do regionalismo pós-hegemônico

A despeito de as Relações Exteriores do governo de Michel Temer, chefiadas pelos ministros das Relações Exteriores José Serra e Aloysio Nunes, marcarem um ponto de deflexão importante no regionalismo sul-americano, os desgastes na priorização da América do Sul possuem raízes anteriores, identificadas ainda nos anos do governo Dilma Rousseff. Esses movimentos decorrem tanto do crescente descomprometimento da mandatária no tocante às pautas externas como do enfraquecimento do potencial de vocalização dos interesses regionais por parte do Itamaraty (Cervo e Lessa, 2014; Saraiva, 2016; Souza, 2018).

Os chanceleres que sucederam Antônio Patriota a partir de 2013, Luiz Alberto Figueiredo (2013-2015) e Mauro Vieira (2015-2016), encerraram suas participações demonstrando um perfil de baixa identificação com as pautas sul-americanas em detrimento de uma sintonia com a atuação no BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). O forte contingenciamento de gastos do Itamaraty implicou diminuição significativa de seu orçamento e contribuiu para uma situação de “sucateamento” do órgão (Saraiva, 2016). Durante o governo Rousseff, a desconexão entre a chefe de Estado e o Itamaraty atingiu um nível de “paroxismo” que impactou na formulação da política externa (Lopes e Burian, 2018), incluindo toda a cadeia de comando dos temas afeitos à América do Sul e a Unasul.

Nos últimos anos de governo da mandatária, o Planalto demonstrou abrir mão dos compromissos que caracterizavam a capacidade de iniciativa externa da década anterior. O país se tornou devedor de organismos internacionais na ordem total de R\$ 1 bilhão, e presenciou, no escopo regional, a diminuição de recursos humanos destinados à Coordenadoria-Geral da Unasul, a divisão do Itamaraty que administra os assuntos do bloco (Souza, 2018). De grande incentivador a principal devedor dos aportes anuais na Unasul, o país também deixou de ser uma presença constante em encontros de alto nível e nas reuniões setoriais do bloco. A conclusão é de que a gestão Rousseff não contribuiu para a institucionalidade da organismo sul-americano, tornando mais evidente a dependência das organizações regionais às instituições nacionais (Fuccille *et al.*, 2017).

A despeito dessas ambivalências, o Brasil manteve, até meados de 2016, a continuidade do discurso favorável ao regionalismo sul-americano e em defesa de

organizações como Unasul, Celac e o Mercosul ampliado. Em contrapartida, esses produtos regionais passaram a ser objeto central de críticas da gestão do presidente Temer, que buscou desvencilhar a imagem do governo de resquícios de herança do ciclo petista no poder, apostando na priorização dos processos regionais de lógica comercialista e na ênfase do país em sua inclinação globalista e asiática.

O programa Uma Ponte para o Futuro (2015), espécie de guia das ações governamentais da gestão Temer, preconiza a forma pela qual a América do Sul seria conjugada aos interesses brasileiros: a partir da “volta às origens” do Mercosul, que pressupõe a constituição de uma área de livre comércio, e do impulsionamento da inserção da economia brasileira em áreas econômicas relevantes, tais como Estados Unidos, União Europeia e Ásia (PMDB, 2015). O fato inovador é que ficaram ausentes outros modos potenciais de atuação do entorno estratégico brasileiro, a exemplo dos empreendimentos da última década, o que ampliou o leque de cooperação para as áreas de infraestrutura, defesa, educação, energia, entre outros.

A brevidade da gestão Temer não a impediu de ser decisiva para os rumos que o regionalismo assumira desde então. No início do governo, havia uma elevação do tom diplomático da chancelaria com os países vizinhos que se mostraram críticos à destituição da ex-presidente, caso principalmente da Venezuela e da Bolívia, o que tendeu ao estremecimento diplomático com o presidente Nicolás Maduro a partir de então. Tanto Serra quanto Nunes encamparam um movimento de isolacionismo regional da Venezuela que resultou em sua suspensão do Mercosul.³⁰ A leitura feita pelos agentes políticos brasileiros naquele momento é de que a crise social, econômica e política do povo venezuelano estaria necessariamente atrelada às reformas chavistas reconduzidas “despoticamente” pelo regime de Maduro (Barros e Gonçalves, 2019).

Houve, portanto, um movimento dúbio da gestão Temer no tocante à ênfase conferida ao regionalismo. Ao mesmo tempo que se teve o abandono de uma visão mais ampliada de América do Sul, cristalizada na rejeição à Unasul, optou-se por uma preocupação com o resgate do Cone Sul, representado pelo Mercosul. No âmbito deste último, o governo Temer eliminou mais de setenta barreiras ao comércio intrabloco, desenvolveu negociações com Canadá, Singapura e Coreia do Sul, além de ter retomado as negociações do Acordo Mercosul-União Europeia.

Ou seja, o que houve foi a realocação, ainda que assimétrica, do ativismo diplomático de uma frente para a outra, no grande guarda-chuva que é a inserção internacional do país. Diante disso, a rejeição brasileira a uma postura mais proativa diante da crise venezuelana e aos custos de uma associação mais abrangente com o

30. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/temer-reviveu-itamaraty-apos-apagao-diplomatico-de-dilma.shtml>>.

entorno regional deve ser lida dentro de um contexto de redefinição de prioridades brasileiras. Essas prioridades se expressaram na faceta interna a partir de medidas empreendidas pela chancelaria no sentido de restabelecer o lugar do Itamaraty e promover o saneamento das dívidas das gestões anteriores e o planejamento estratégico de gestão a médio e longo prazo.

No Mercosul, a mudança de postura representada pelo governo Temer encontrou convergência com os objetivos da Argentina de Mauricio Macri. A consonância do discurso econômico neoliberal por parte de ambos os governos abriu espaço para a revitalização das discussões de cunho comercial. É a partir de 2017 que o Brasil passa a pleitear sua entrada na OCDE. Em contrapartida, houve retração nas pautas sociais do bloco, refletida na extinção da figura do Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM), órgão estratégico criado em 2010 para impulsionar os consensos entre os países-membros, principalmente, na dimensão social do Mercosul.

Durante sua existência, a função foi ocupada por três brasileiros. O embaixador e ex-secretário-geral das Relações Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães foi designado ao cargo desde o início, em janeiro de 2011, até a data de sua renúncia, em junho de 2012, motivada pela falta de compromisso dos países com os projetos de cunho social no interior do bloco (Souza, 2018). A partir de então, estiveram à frente do ARGM o economista e ex-secretário executivo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, Ivan Ramalho, entre junho de 2012 e fevereiro de 2015, e o ex-deputado federal (Partido dos Trabalhadores – PT) Florisvaldo Fier, atuante de então até a extinção do cargo, em janeiro de 2017, por decisão do Conselho do Mercado Comum.

Ademais, durante a gestão Temer, são observadas na estrutura do Itamaraty dinâmicas de enfraquecimento dos âmbitos institucionais ligados à América do Sul e à integração regional. Com a diluição da Subsecretaria-Geral de América do Sul, os temas de América do Sul, integração regional e Mercosul foram relegados a quatro departamentos específicos dentro da Subsecretaria-Geral da América Latina e do Caribe.³¹

Já o processo de esvaziamento da Unasul, que vai desde as manifestações pontuais de descontentamento até a marcante deserção da maioria dos países do bloco, conta ainda com o evento decisivo da crise venezuelana e sua condução por parte da coalização liderada pelo Itamaraty. A opção de Nunes em levar a discussão da crise venezuelana para o âmbito da OEA e a recusa de tratá-la, inicialmente, no escopo intrarregional, sinalizaram a preferência brasileira pelos

31. Trata-se dos departamentos que constam do Decreto nº 8.817, de 21 de julho de 2016: Departamento da América do Sul Meridional; Departamento da América do Sul Setentrional e Ocidental; Departamento de Integração Econômica Regional; e Departamento do Mercosul.

instrumentos hemisféricos de concertação. Em um segundo momento, despontou como articulação preponderante no trato da crise venezuelana o Grupo de Lima, elemento que reforçou tanto a ênfase do Brasil em mecanismos *ad hoc*, em despeito dos espaços mais institucionalizados, quanto a preferência por espaços dos quais o pivô da crise, o governo do presidente Nicolás Maduro, não tem interlocução.

Até 2015, o Brasil vinha privilegiando o espaço institucional da Unasul para a gestão de conflitos transnacionais, sendo acionado em diversas ocasiões entre 2008 e 2015, entre os quais se destacam: a crise de Pando em 2008; a escalada de tensão entre Colômbia e Venezuela em 2009; e a destituição do ex-presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2012. É no âmbito da OEA que o governo Temer buscou restaurar, embora sem sucesso, o Grupo de Países Amigos da Venezuela – espécie de pacto entre países análogo ao criado em 2003 e que evitou um golpe de Estado no país bolivariano.

Por conseguinte, o cenário da política externa em que o governo Bolsonaro ascende tem como pressuposto duas mudanças fundamentais nas relações do Brasil com a América do Sul: uma faceta doméstica, de gestão interna, centrada na correção de rumos do governo anterior, que permitiu saneamento financeiro, repactuação de compromissos protocolares com organismos internacionais e realocação institucional do Ministério das Relações Exteriores; e uma faceta exterior, de projeção internacional, cuja recusa às instâncias do regionalismo pós-hegemônico não produz efeitos de um protagonismo equiparável em quaisquer outras frentes de atuação regional desde então.

4.2 Transições programáticas de América do Sul: indícios de realinhamento externo e vácuo de liderança regional

A chegada de Jair Bolsonaro à presidência ocorreu em um cenário de incertezas quanto às prioridades para a região sul-americana e a definição dos rumos estratégicos gerais da política externa do governo. Essa percepção é oriunda de dois fatores principais: tanto pela aridez de exposições programáticas que marcou a campanha do então candidato do Partido Social Liberal (PSL), dada a ausência nos debates eleitorais, quanto pela forma bastante simplificada com que o tema das relações exteriores esteve diluído no seu plano de governo. Dos quinze pontos que guiam os eixos prioritários do plano de governo “O Caminho da Prosperidade”, nenhum deles é destinado às ações exteriores do país ou desenvolve objetivos claros e meio de atingi-los no campo internacional (Souza e Telarolli, 2018).

Mesmo admitindo a pouca clareza do ambiente externo nas estratégias de governo, é possível verificar algumas tendências principais da nova política externa, inclusive em descompasso com os discursos que caracterizaram a candidatura de Bolsonaro. No campo da integração regional, a conclusão das negociações

do Acordo Mercosul-União Europeia, embora garanta um novo impulso para as relações cone-sulinas, abre espaço para posições contraditórias por parte do governo Bolsonaro.

Durante a campanha e o primeiro momento de governo, Bolsonaro defendeu uma perspectiva de desmonte do Mercosul, em sinalização de uma postura mais autônoma do país e menos vinculada aos desígnios regionais. Tal desejo também foi vocalizado no interior da gestão, a partir de declarações do ministro da Economia, Paulo Guedes, de que o Mercosul não seria uma prioridade para o Brasil. No entanto, conforme o Acordo Mercosul-União Europeia passou a despontar como realidade, houve um processo de amenização das posições defendidas até então. Guedes, inclusive, apontou medidas que sugeririam maior aprofundamento e institucionalização do bloco, tal qual a proposta de criação de uma moeda comum a médio e longo prazo (Mariano, 2019). De certa forma, esses movimentos dúbios expõem falhas na coordenação de posições de governo e na coesão dos agentes de política externa.

Apesar desses desencontros, parece subsistir no panorama regional a manutenção de uma lógica comercialista e de liberalização herdada da gestão Temer, que concebe o Mercosul como principal plataforma de atuação regional. Para tanto, o governo Bolsonaro desvinculou-se de vez de projetos regionais oriundos dos governos petistas, a partir da formalização da saída da Unasul. Além disso, há a aposta em articulações mais flexíveis, que denotam baixo grau de comprometimento político e econômico com a estrutura organizacional, e fragmentárias, no sentido de não abranger a totalidade da América do Sul, como é o caso do Prosul.

Ademais, no governo Bolsonaro, o acirramento diplomático com a Venezuela ganha novos contornos a partir da empreitada do Itamaraty contra movimentos e regimes de inspiração socialista. A luta contra as ideologias adquire maior ressonância na atuação diplomática brasileira, inclusive no âmbito de organizações como o Conselho de Direitos Humanos da ONU e a Comissão de Direitos Humanos da OEA, onde diplomatas brasileiros têm sido instruídos a banir referências à “ideologia de gênero”.³² A convergência de valores e crenças que passam agora a informar os agentes à frente da política externa brasileira resulta em um discurso internacional que associa as grandes mazelas contemporâneas a movimentos ideológicos de alcance global (globalismo). Esse discurso se expressa, em relação à crise venezuelana, na vinculação dos problemas sociais, econômicos e políticos à figura bolivarianista do presidente Maduro.

32. Mais informações disponíveis em: <<https://tinyurl.com/y56smluo>>.

Desde as primeiras atuações à frente do Itamaraty, o ministro diplomata Ernesto Araújo, a despeito da carreira voltada para temáticas de integração regional e Mercosul, tem como foco aspectos mais abrangentes das relações internacionais do país em detrimento de um segmento temático específico que disciplina uma linha de atuação. Na visão do ministro, a aproximação com os Estados Unidos visa recuperar um comportamento universalista, ou seja, que não é norteada por frentes de atuação centradas em áreas regionais, como América Latina, África e Ásia. Ao agir desse modo, o ministro acredita promover uma “reparação histórica” que promove oportunidades perdidas em décadas de política externa de caráter “antiamericanista” e “terceiro-mundista” (Funag, 2019). O primeiro ano da gestão Araújo no Itamaraty marca a diminuição do espaço conferido à América do Sul.³³

Os principais influenciadores e formuladores da política externa corrente, o intelectual e filósofo Olavo de Carvalho e o deputado Eduardo Bolsonaro (PSL), que também preside a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados, destacam um valor secundário ou mesmo inexpressivo às relações do Brasil com o seu entorno regional. Ambos enfatizam o alinhamento com os Estados Unidos e a priorização do bilateralismo como modalidade de relacionamento externo. Outra questão é que tanto Carvalho quanto Eduardo Bolsonaro formam também a ala considerada mais radical na assessoria direta da presidência, o que pode implicar um potencial conflitivo maior para os assuntos internacionais.

No que tange aos processos regionais, o governo Bolsonaro tem mantido um comportamento diplomático que se ausenta da capacidade de iniciativa. A constituição do Prosul é o indicativo mais recentes desse processo, já que emerge das articulações entre os presidentes colombiano, Iván Duque, chileno, Sebastián Piñera, como forma de lançar de vez a Unasul ao ostracismo. Embora o Brasil tenha aderido ao bloco sem grandes dificuldades, a participação presidencial demonstra-se limitada. O presidente Bolsonaro, por exemplo, destacou-se como único chefe de Estado ausente na reunião para tratar da atuação conjunta dos membros do Prosul em reação aos impactos da pandemia da Covid-19 (coronavírus), em março de 2020.

Um perfil de retraimento na região tem sido a tônica do mandatário brasileiro. Enquanto os três últimos presidentes eleitos – Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff – privilegiaram países da América do Sul nas primeiras viagens bilaterais de Estado (Pimentel, 2019), Bolsonaro tem

33. Um dos primeiros atos do ministro Araújo foi a aprovação de uma reforma da estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores, por meio do Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019, o qual, entre outras coisas, outorga a área sul-americana ao Departamento de América do Sul, da Secretaria de Negociações Bilaterais e Regionais nas Américas, em que estão alocados, por seu turno, outros três departamentos: dos Estados Unidos, de México, Canadá, América Central e Caribe, e de Mercosul e Integração Regional.

endossado um itinerário que enfatiza um realinhamento com a Casa Branca. A aproximação com o governo estadunidense tem como elo fundamental a cosmologia de visões compartilhada entre Donald Trump e o mandatário brasileiro em torno de pautas nacionalistas, de cunho antissistema internacional e pró-armamentista, e que é demarcada na alcunha de Bolsonaro como “o Trump dos trópicos”. O estreitamento de vínculos bilaterais almeja também o apoio à candidatura brasileira na OCDE.

Um último fator de estremecimento está relacionado com a principal parceria estratégica do Brasil na região: a Argentina. O fato de o Planalto ter decidido se distanciar da Casa Rosada, desde que a alternância governamental na Argentina, em dezembro de 2019, favoreceu o candidato kirchnerista Alberto Fernández (Partido Justicialista), é um elemento de fragmentação regional a ser considerado nos próximos anos. Assim como pontuado por Mariano (2019), esse reposicionamento brasileiro é crucial, uma vez que a integração cone-sulina está fundamentada na relação Argentina-Brasil. É válido lembrar que, durante as eleições argentinas, o governo brasileiro condicionou a manutenção do diálogo com o país à reeleição de seu aliado Maurício Macri.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A par das limitações inerentes à análise de uma conjuntura tão dinâmica quanto a atual, 2020 inicia uma nova década para o regionalismo sul-americano, que tende a ser volátil e instável, pois, embora esse movimento seja razoavelmente recente, já demonstra e reflete três principais características em curso pelo menos nos últimos cinco anos.

Inicialmente, o enfraquecimento do regionalismo pós-hegemônico é condicionante fundamental no entendimento da dinâmica de instabilidade regional. Pensado como uma proposta com menor foco à agenda comercial e com inserções mais propositivas à integração política e social, tal regionalismo continuou a sustentar a preponderância dos Estados nacionais, não articulando capacidades decisórias próprias dos blocos, muito menos maiores níveis de autonomia por parte dos organismos regionais.

A Unasul, mesmo tendo sido considerada um processo inovador, de amplitude temática e de diminuição da ótica dependentista sul-americana, não conseguiu se manter ao longo do tempo. Isso ocorreu porque um dos fatores fundamentais foi o seu forte vínculo político-partidário, incluído na primeira seção do artigo como uma das variáveis principais que explicam a debilidade do regionalismo pós-hegemônico. A partir dessa constatação, indaga-se quais poderiam ser os fatores de sustentação do Prosul na década de 2020. Considerando que o foro tem menor nível de institucionalização e que se mostra mais como

arena de diálogo e menos como bloco regional, e também reflete a guinada à direita na região, podemos concluir que seu futuro é incerto e, talvez, efêmero.

Por conseguinte, a segunda característica da conjuntura atual do regionalismo sul-americano reside no seu vínculo com as instabilidades políticas internas na região, destacando-se os casos apresentados na segunda seção. Os levantes populares na Venezuela, no Brasil, na Bolívia, no Chile e no Equador refletem não somente a histórica vulnerabilidade regional diante das mudanças sistêmicas, mas também a manutenção histórica da falta de legitimidade das instituições governamentais sul-americanas em modificar suas estruturas em busca da supressão das desigualdades e assimetrias presentes dentro e entre os países no continente.

Por sua vez, os problemas inerentes ao contexto nacional sul-americano influenciam diretamente o modo pelo qual os países se posicionam dentro dos compromissos regionais assumidos. Ou seja, movimentos de instabilidade nacional retraem os espaços regionais uma vez que não são prioridade nas agendas políticas nacionais. As relações cooperativas sul-americanas são frágeis e respondem a uma dinâmica intergovernamental, que, sob tensão, se desmantelam. Pode-se dizer, portanto, que em um cenário tão fragmentado, não parece haver espaço para a discussão das potencialidades de uma atuação conjunta na região.

A mudança de rumos na política externa brasileira para a América do Sul conforma a terceira característica de instabilidades de regionalismo nos anos 2020. Constata-se que, diferentemente do claro apelo sul-americano que caracterizou os empreendimentos diplomáticos dos anos 2000, consubstanciado na capacidade de iniciativa do Brasil perante os processos regionais, a política externa do país passa a se caracterizar mais por sua reatividade e crescente descompromisso com seu entorno no decorrer da última década. Com as alternâncias políticas de 2016, por seu turno, os movimentos brasileiros podem ser lidos como descaracterizadores da governança regional sul-americana, mediante ampla contestação da Unasul. Assim sendo, se sozinha a retração do país não dá conta de explicar toda a história, tampouco sem esse fator é possível compreender as instabilidades correntes no panorama regional.

REFERÊNCIAS

ALEM, A. C.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o apoio à internacionalização das empresas brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

BARRENGOIA, A. C. “¿Mudar para valer?” Estado y clases dominantes en los entramados de la integración suramericana: Brasil en el Cosiplan-Unasur (2003-2011). 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Nacional de la Plata, La Plata, 2019.

BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. de S. B. Fragmentação da governança regional: o Grupo de Lima e a política externa brasileira (2017-2019). **Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, p. 6-39, 2019.

BIEGON, R. **US power in Latin America: renewing hegemony**. New York: Routledge, 2017.

BIELSCHOWSKY, R. Evolución de las ideas de la Cepal. **Revista de la Cepal**, número extraordinário, p. 21-46, 1998.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Denúncia do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). **Ministério das Relações Exteriores**, 15 abr. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20291-denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

CAETANO, G.; LÓPEZ BURIAN, C.; LUJÁN, C. Liderazgos y regionalismos en las relaciones internacionales latinoamericanas. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 121, abr. 2019.

CARVALHO, L. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 133-151, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

COSTA, G. D. F. da. ODR ENTREVISTA: professor dr. Camilo M. López Burian. **Observatório de Regionalismo**, 19 nov. 2019. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/artigos/odr-entrevista-professor-dr-camilo-m-lopez-burian/>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

CRIES – COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES. Crise no Brasil e seu impacto regional. **Medium**, 2 maio 2016. Disponível em: <<https://medium.com/@CRIESLAC/crise-no-brasil-e-seu-impacto-regional-4f95f9a1e2ef>>. Acesso em: 19 out. 2018.

FUCCILLE, A. *et al.* O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na Unasul (2011-2014). **Colombia Internacional**, v. 92, p. 43-72, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n92/0121-5612-rci-92-00043.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Discurso do embaixador Ernesto Araújo na cerimônia de posse no Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Funag, 2 jan. 2019. Disponível em: <<http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2913>>. Acesso em: 23 mar. 2020.

HONÓRIO, K. dos S. **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. 2013. 135 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

_____. **A política das obras e as obras da política:** um estudo sobre as relações bilaterais Brasil-Bolívia e Brasil-Ecuador na dimensão da infraestrutura nos governos Lula da Silva (2003-2010). 2019. 228 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

HRW – HUMAN RIGHTS WATCH. O êxodo venezuelano. **Human Rights Watch**, 3 set. 2018. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2018/09/03/322156>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

JAGUARIBE, H. Autonomia e hegemonia no sistema imperial americano (1987). *In*: _____. **Brasil, mundo e homem na atualidade:** estudos diversos. Brasília: Funag, 2008. p. 163-209.

JUNQUEIRA, C. G. B.; MILANI, L. P. “Regionalismo governamental” sul-americano: deficiências institucionais e dependência internacional. **Mundo e Desenvolvimento**, v. 2, n. 3, p. 65-88, 2019.

LEVI, M. El despertar ecuatoriano. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 20, n. 2, p. 53-58, 2020.

LOPES, D. B.; BURIAN, C. L. La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal. *In*: BRUN, D. A.; FLORENTÍN, C. G. (Org.). **Panorama de las relaciones internacionales en el Paraguay actual**. 1. ed. Asunción: Editora UNA, 2018. p. 99-130.

MALAMUD, A. **Overlapping regionalism, no integration:** conceptual issues and the Latin American experiences. Fiesole: EUI, 2013. (Working Paper, n. 2013/20).

_____. ¿Por qué estalla Latinoamérica? **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 20, n. 2, p. 2-8, 2020.

MALAMUD, A.; GARDINI, G. L. Has regionalism peaked? The Latin American quagmire and its lessons. **The International Spectator**, v. 47, n. 1, p. 116-133, 2012. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03932729.2012.655013>>. Acesso em: 29 set. 2017.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. **The experience of European integration and the potential for integration in South America**. Barcelona: IBEI, 2007. (Working Paper, n. 2007/6).

MARIANO, K. L. P. Algumas reflexões sobre o acordo Mercosul-União Europeia. **Observatório de Regionalismo**, 30 jul. 2019. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/artigos/algumas-reflexoes-sobre-o-acordo-mercosul-uniao-europeia/>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. Regionalismo na América Latino no século XXI. In: SALATINI, R. (Org.). **Cultura e direitos humanos nas relações internacionais: reflexões sobre cultura**. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 1, p. 23-40.

MIJARES, V. M.; RAMÍREZ, S. El factor Venezuela en la crisis del regionalismo post-hegemónico. **Working Paper**, 2020.

MIJARES, V. M.; ROJAS SILVA, N. **Venezuelan migration crisis puts the region's democratic governability at risk**. Hamburg: Giga, 2018. (Giga Focus Lateinamerika, n. 6). Disponível em: <<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59911-3>>.

NEVES, B. C. **Política externa brasileira e a integração da infraestrutura na América do Sul: uma análise a partir dos mecanismos IIRSA/Cosiplan**. 2019. 249 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Universidade Estadual de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

NEVES, B. C.; HONÓRIO, K. Latin American regionalism under the new right. **E-International Relations**, 27 Sept. 2019. Disponível em: <<https://www.e-ir.info/2019/09/27/latin-american-regionalism-under-the-new-right/>>.

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, 2019.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Análisis de integridad electoral: elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia**. La Paz: OEA, 2019. Disponível em: <[http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2020.

PAIKIN, D.; PERROTTA, D. La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. **Aportes para la Integración Latinoamericana**, v. 22, n. 34, p. 67-101, jul. 2016.

PALESTINI, S. De Unasur a Prosur, ¿rebatizo o reforma? **Opinión Internacional**, 13 mar. 2019. Disponível em: <<https://opinion.cooperativa.cl/opinion/internacional/de-unasur-a-prosur-rebatizo-o-reforma/2019-03-13/064919.html>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

PIMENTEL, M. As viagens ao exterior de presidentes em 100 dias de governo. **Nexo**, 3 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2019/04/03/As-viagens-ao-exterior-de-presidentes-em-100-dias-de-governo>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PINI, A. M. A crescente presença chinesa na América Latina: desafios ao Brasil. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 21, p. 21-31, set./dez. 2015.

PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro**. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping organizations, political crises, and coexistence: complementarity and fragmentation in South American and African Regionalisms**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America**. Dordrecht: Springer, 2012.

SANAHUJA, J. A. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”: crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *In: ANUARIO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL GRAN CARIBE 2008-2009*, 7., 2009, Buenos Aires, Argentina. **Anais...** Buenos Aires: Cries, 2009. p. 11-54.

_____. Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 1, p. 59-94, jun. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2019000100059&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SANTOS, S. C. **El proceso de integración del Mercosur a través de las teorías de la integración regional**. Montevideo: Cefir, 2011. (Documento de Trabajo, n. 12).

SARAIVA, M. G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. *In: ENCONTRONACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS – GOVERNANÇA GLOBAL E OUTROS ATORES*, 3., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ABRI, 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

_____. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. *In: ANUARIO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL GRAN CARIBE*, 10., 2016, Buenos Aires, Argentina. **Anais...** Buenos Aires: Cries, 2016. p. 295-310.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JÚNIOR, P. A. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: para onde vamos? *In: SANAHUJA, J. A. (Ed.). Pensamiento propio.* Buenos Aires: Cries, 2016. v. 21. p. 295-324. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

SERBIN, A. **Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos.** Buenos Aires: Cries; Nueva Sociedad, 2010. (Documento Cries, n. 15).

SOUZA, L. E. S. de. **O Brasil e o regionalismo sul-americano: o papel da Unasul na política externa do governo Rousseff (2011-2016).** 2018. 156 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

SOUZA, L. E. S. de; TELAROLLI, M. L. Jair Bolsonaro. *In: GONÇALVES, J. de S. B.; SOUZA, L. E. S. de. (Coord.). Política externa e regionalismo: os programas dos presidentes nas eleições de 2018.* São Paulo: ODR, 2018. Disponível em: <http://observatorio.repri.org/wp-content/uploads/2018/09/ODR-Eleicoes__PEB_2018.pdf>.

SPYKMAN, N. J. **America's strategy in world politics: the United States and the balance of power.** New York: Harcourt, Brace and Company, 1942.

TOKATLIAN, J. G. América Latina camina hacia la debilidad y la desintegración. **Nueva Sociedad**, feb. 2019. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/america-latina-camina-hacia-la-debilidad-y-la-desintegracion/>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

VALDIVIESO, C. Equador em crise: as dimensões da violência nas manifestações de outubro. **Manifesto**, 5 dez. 2019. Disponível em: <<https://canalmanifesto.com/2019/12/05/ecuador-em-crise/>>. Acesso em: 7 abr. 2020.

VÁSQUEZ, M.; RUIZ, J. B. O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço, seis anos depois. **Nueva Sociedad**, p. 33-48, dez. 2009.

VEIGA, P. da M.; RÍOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas.** Santiago: Cepal, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82).

VITELLI, M.; MILANI, L. P. Regionalismo sudamericano en tiempos de redefiniciones: el Consejo de Defensa de la Unasur y la crisis del regionalismo posliberal y poshegemónico. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 28, n. 2, p. 35-59, 2019.

EL FINANCIAMIENTO DE LA INTEGRACIÓN INFRAESTRUCTURAL SUDAMERICANA: LAS DIFICULTADES INSTITUCIONALES DE CONSTITUCIÓN DE UN NUEVO ARREGLO FINANCIERO REGIONAL

Aline Contti Castro¹
Fernanda Cimini²

Este artículo analiza el arreglo de financiamiento de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), buscando identificar cuáles fueron las organizaciones financieras más relevantes y los principales desafíos institucionales enfrentados para la captación de recursos en la región. Teniendo como objeto de análisis las agendas de proyectos prioritarios en el periodo entre 2005-2018, se argumenta que la idea de un arreglo de financiamiento innovador ha fracasado por cuenta de: la capacidad limitada de la inversión pública y la baja capacidad crediticia internacional de la mayoría de los Estados de la región; la permanencia de un ciclo vicioso en que proyectos con recursos ya asignados son los que atraen más recursos; la pequeña contribución de las instituciones multilaterales de desarrollo; la baja participación del sector privado; y la ausencia de liderazgo y de soluciones colectivas, intensificado por las crecientes divergencias políticas entre los gobiernos de la región. Muchas de estas dificultades son típicas de las economías periféricas, resultando en la continuidad de un bajo volumen (leverage) de inversiones regionales en infraestructura.

Palabras clave: IIRSA; financiamiento; infraestructura; América del Sur; integración regional.

O FINANCIAMENTO DA INTEGRAÇÃO INFRAESTRUTURAL SUL-AMERICANA: AS DIFICULDADES DE CONSTITUIÇÃO DE UM NOVO ARRANJO FINANCEIRO REGIONAL

O artigo analisa o arranjo de financiamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), buscando identificar as instituições financeiras mais relevantes e os principais desafios enfrentados para a captação de recursos na região. Tendo como objeto de análise a carteira de projetos prioritários no período entre 2005 e 2018, argumenta-se que a ideia de um arranjo de financiamento inovador fracassou devido a: limitada capacidade de investimento público na região e baixa capacidade creditícia internacional da maioria dos Estados da região; permanência de um ciclo vicioso em que projetos com recursos já alocados são aqueles que atraem mais recursos; baixa contribuição das instituições multilaterais de desenvolvimento; baixa participação do setor privado; ausência de liderança e soluções para problemas coletivos, intensificados por divergências políticas entre os governos da região. Muitas dessas dificuldades são características das economias periféricas, resultando na continuidade de um baixo volume (alavancagem) de investimentos regionais em infraestrutura.

Palavras-chave: IIRSA; financiamiento; infraestructura; América do Sul; integração regional.

1. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (IREL-UnB) en colaboración con el Instituto de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Lisboa (ISCSP-UL). Docente del Departamento de Relaciones Internacionales y del Programa de Posgrado en Gestión Pública y Cooperación Internacional (PGPCI) de la Universidad Federal de Paraíba (UFPB), Brasil. *E-mail:* <castroalinec@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-3595-2445>>.
2. Doctora en Sociología por la Universidad Federal del Rio de Janeiro. Docente del Centro de Desarrollo y Planificación Regional (Cedeplar) de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). *E-mail:* <fcimini@cedepar.ufmg.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-2170-6443>>.

THE FINANCING OF SOUTH AMERICAN INFRASTRUCTURE INTEGRATION: THE DIFFICULTIES OF SETTING UP A NEW REGIONAL FINANCIAL ARRANGEMENT

The article analyses the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA) funding arrangement, aiming to identify the most relevant financial institutions and the main challenges faced in raising funds in the region. Focusing on the agendas of priority projects in the period between 2005-2018, it argues that the idea of an innovative financing arrangement has been undermined by the limited capacity of public investment and access to international credit from most States in the region; the permanence of a vicious cycle in which projects with resources already allocated are the ones that attract more resources; the small contributions from multilateral development institutions; the low level of participation of the private sector; the lack of leadership and collective solutions, which are intensified by political differences among the region's governments. Many of these difficulties are characteristic of peripheral economies, resulting in the continuity of a low volume (leverage) of regional investments in infrastructure.

Keywords: IIRSA; financing; infrastructure; South America; regional integration.

JEL: F55; N96; P48; F02.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art5>

Data de envio do artigo: 16/6/2020; Data de aceite: 24/8/2020.

1 INTRODUCCIÓN

Los fenómenos de regionalización son centrales en la vida internacional contemporánea. La necesidad de perfeccionar la integración económica condujo al debate sobre las formas de intensificar el comercio intrarregional, sobre todo con relación a las cuestiones logísticas y de infraestructura física. En ese contexto, en 2000, bajo el liderazgo del presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso, fue lanzada la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), con el objetivo de fomentar proyectos compartidos en las áreas de transporte, energía y telecomunicaciones.

Ocho años después, el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en 2008, fue uno de los grandes marcos del regionalismo suramericano del siglo XXI, con el rescate de las perspectivas de autonomía y desarrollo regional, tradicionales en el pensamiento integracionista latinoamericano. IIRSA fue entonces incorporada a esta institución, más específicamente al Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planificación (Cosiplan).

En términos de financiamiento, en un primer momento, los países recurrieron a las principales instituciones de desarrollo regionales, en especial Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF) y Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FonPlata) que actuaron como coordinadores de la iniciativa desde su lanzamiento. Además, se crearon nuevas instituciones multilaterales de fomento, como el Banco del Sur y el Banco del Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba),

bajo el ambicioso proyecto de una Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR). Se buscó formar un esquema de financiamiento innovador, de base regional, y reducir la influencia de instituciones que históricamente tuvieron gran poder en la región, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, la actuación de las instituciones regionales de desarrollo quedó abajo de las expectativas. Además, la actual crisis de Unasur impone serios retos al avance de iniciativas de financiamiento en la región.

Teniendo en cuenta ese escenario, este artículo analiza la financiación de los proyectos de integración en el ámbito de IIRSA. Para ello, se busca identificar las propuestas iniciales y el papel de las instituciones financieras más relevantes, teniendo como cuestión central el análisis de los factores institucionales que obstaculizaron la constitución de un arreglo financiero innovador en la región. Este trabajo contribuye a la literatura sudamericana sobre el financiamiento de proyectos de infraestructura regional a través de un análisis económico y político específico del área de relaciones internacionales, fortaleciendo el conocimiento y la transparencia sobre estos proyectos e instituciones, dimensionando el gasto público y la participación privada.

La sección 2 presenta los marcos históricos fundamentales de la integración infraestructural suramericana, con destaque para la formación de las carteras de proyectos y agendas prioritarias. La sección 3 trata de la evolución del debate sobre financiación de proyectos de integración en la región. La sección 4 trae el análisis descriptivo de los proyectos prioritarios de infraestructura de integración, discutiendo la participación de las Instituciones Multilaterales de Desarrollo (IMD) y otros actores en el arreglo de financiamiento de la agenda prioritaria. Finalmente, la sección 5 presenta las principales conclusiones del trabajo.

2 IIRSA: OBJETIVOS, CARTERA DE PROYECTOS Y AGENDAS PRIORITARIAS

En el lanzamiento de IIRSA, en 2000, se difundió su Plan de Acción, fruto de la Reunión de Ministros de los Transportes, Telecomunicaciones y Energía de la América del Sur y estableció sus estándares iniciales en términos de: objetivos, acciones básicas y diseño institucional; así como se inauguró el debate sobre los Procesos Sectoriales de Integración (PSI) y los Ejes de Integración y Desarrollo (EID).

El Plan de Acción comienza enunciando la búsqueda de un estándar de crecimiento sustentable basado en el aumento de la productividad y de la competitividad, “que se deriva de procesos productivos basados en la tecnología y el conocimiento, *y cada vez menos en la dependencia de la explotación de recursos naturales*” (IIRSA, 2000, p. 2). El desarrollo de la infraestructura regional debería realizarse con base en estos marcos, así como promover el desarrollo sostenible a nivel local. En concreto, el plan inicial era mejorar la infraestructura de transporte

(vial-carretera, portuaria, aeroportuaria, fluvial) y mejorar los procesos logísticos: “sistemas y regulaciones aduaneras, telecomunicaciones, tecnología de la información, mercados de servicios de logística (fletes, seguros, almacenamiento y procesamiento de licencias, entre otros)” (*op. cit.*).

Nueve acciones básicas fueron previstas en el Plan de Acción: *i*) diseñar una visión integral de la infraestructura – con el desarrollo sinérgico de las áreas de transporte, energía y telecomunicaciones (contemplando adicionalmente su interrelación con la infraestructura social, ambiental y relativa a la tecnología de la información); *ii*) identificar ejes de integración y desarrollo para usar como base de una planificación estratégica; *iii*) modernizar y actualizar los marcos regulatorios e institucionales nacionales relativos a la infraestructura; *iv*) armonizar las políticas, planes y marcos regulatorios e institucionales entre los Estados; *v*) valorizar la dimensión social y ambiental de los proyectos; *vi*) mejorar la calidad de vida y las oportunidades de la población local en los ejes de integración regional; *vii*) incorporar mecanismos de participación y consulta; *viii*) desarrollar nuevos mecanismos regionales para la gestión y financiación compartida de los proyectos, a partir de la actuación del BID, CAF y FonPlata; y *ix*) estructurar esquemas financieros innovadores.

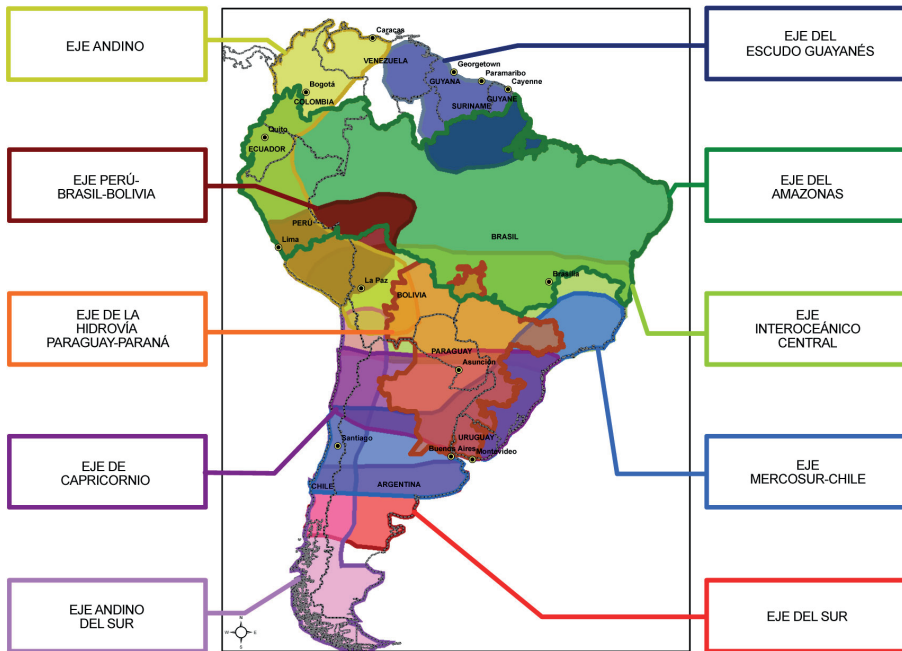
Con relación a esta última acción, estaba claro cierta tendencia privatista. El documento establece que los gobiernos e instituciones financieras multilaterales estimulen el capital privado, “a las características y preferencias de los mercados de capitales, al financiamiento de proyectos que constituyan oportunidades comerciales, y que provean una adecuada distribución de riesgos y beneficios entre los sectores público y privado participantes” (IIRSA, 2000, p. 5). En síntesis, uno de los fundamentos económicos centrales de la iniciativa era fomentar la participación privada y desarrollar estructuras financieras innovadores (Moreira, 2006).

La acción más destacada de esta primera fase fue la organización de la Cartera de Proyectos IIRSA, basada en una Metodología de Planificación Territorial Indicativa, con la estructuración de los EID. Con base en estos, se definieron grupos de proyectos, cada uno con un proyecto ancla, de acuerdo con la experiencia brasileña en el plano plurianual de 1996-1999, cuando la propuesta de planificación territorial victoriosa siguió la lógica de corredores de exportación (Couto, 2012).

Se definieron diez ejes. El Eje Mercado Común del Sur (Mercosur)-Chile (entre São Paulo-Buenos Aires-Santiago) es el de mayor peso económico y concentra más del 50% de la población sudamericana; los Ejes de Capricornio y el Eje Amazonas presentan una fuerte pretensión de conexión bioceánica (y también sirven al flujo de la soja brasileña); el Eje Perú-Brasil-Bolivia, uno de los más pobres, representa una pequeña parte de la economía sudamericana y presentaba bajísima disponibilidad infraestructural al inicio de la Iniciativa, siendo también importante

en el flujo de granos brasileños. El Eje del Escudo Guayanés representa una lógica de integración sur-norte, entre Roraima y Amazonas (Brasil) y Venezuela, Guyana, Surinam y Guayana Francesa; el Eje del Sur evidencia la búsqueda de una fuerte conexión interoceánica entre Argentina y Chile; el Eje Interoceánico Central representa la propuesta de conectar el Sur-Sureste-Centro Oeste de Brasil a los puertos del Pacífico, en el norte de Chile y sur del Perú; el Eje Hidrovía Paraguay-Paraná es el más reciente, fruto de un recorte más restringido de un proyecto de enlace de vía navegable de la región; y, finalmente, el Eje Andino abarca la costa del pacífico, de Bolivia a Venezuela (Couto, 2012) (figura 1).

FIGURA 1
EID



Fuente: IIRSA (2011, p. 66).

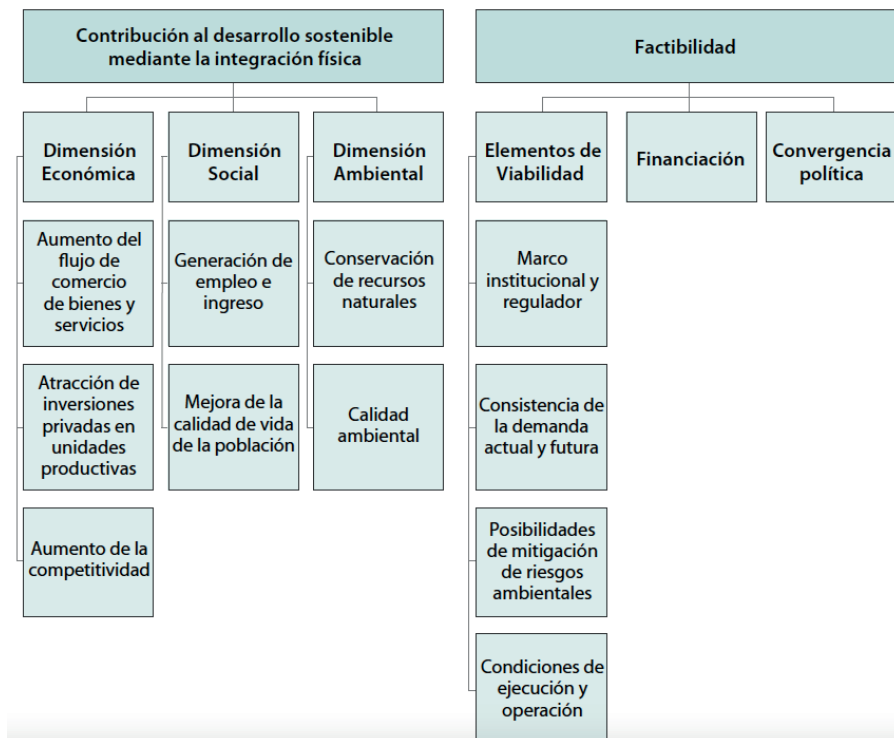
Las ideas principales en la organización inicial de la Cartera de Proyectos fueron la definición de grupos de proyectos, sus impactos y su contribución al desarrollo sostenible en términos de sinergias:

la sinergia es vertical cuando la agrupación se da en virtud de las relaciones insumo-producto en una cadena sistémica funcional (por ejemplo, puerto-carretera). Es horizontal cuando se refiere a la utilización de recursos comunes a la facilidad de instrumentación u operación (hidroeléctrica-hidrovía) (IIRSA, 2011, p. 80).

En cada grupo, el proyecto ancla es el “que confiere sentido a la formación del grupo y viabiliza las sinergias. Este proyecto no es necesariamente el de mayor tamaño, sino lo que constituye el cuello de botella o eslabón faltante de la red de infraestructura” (IIRSA, 2011, p. 81).

En síntesis, los dos principales factores de análisis aplicados en los grupos de proyectos fueron su contribución al desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental; y la cuestión de la factibilidad, con la evaluación de la capacidad de atracción de inversiones y acceso a la financiación de diversas fuentes, públicas y privadas, teniendo en cuenta cuestiones de riesgo y de rentabilidad. Además del financiamiento, otros elementos de factibilidad considerados fueron: la convergencia política y los elementos de viabilidad (marco regulador, demanda, condiciones de ejecución y posibilidad de mitigación de riesgos ambientales) (IIRSA, 2011) (figura 2).

FIGURA 2
Factores de análisis aplicados en los grupos de proyectos



Fuente: IIRSA (2011, p. 85).

Ante la falta de claridad de los objetivos de la cartera de proyectos, su lentitud, y las dificultades de implementación, los países miembros estimularon la búsqueda por mayor pragmatismo, llevando a la proposición de la Agenda de Implementación Consensuada (AIC) (Costa y Gonzales, 2014). En 2004, se aprobaron los 31 proyectos prioritarios de la AIC para el período 2005-2010 y, en 2005, se definieron los objetivos estratégicos de IIRSA en cuatro líneas de acción principales: *i*) implementación de la AIC; *ii*) apoyo a la preparación y financiación de toda la Cartera de Proyectos; *iii*) mejoramiento cualitativo de la planificación territorial y de la realización de las inversiones; y *iv*) acciones de divulgación de los avances y logros de la iniciativa (IIRSA, 2011, p. 88).

El documento de evaluación de los diez años iniciales (IIRSA, 2011) resalta el alcance de resultados tangibles, en especial, la conformación de la Cartera de proyectos y la AIC; y de resultados intangibles, como el conocimiento acumulado sobre las oportunidades y restricciones regionales, la cooperación internacional, los desarrollos metodológicos, el capital institucional y la movilización de recursos de la cooperación técnica regional. Sin embargo, se criticaba el hecho de que la Iniciativa no presentaba metas e indicadores específicos para la realización de una evaluación cuantitativa (Costa y Gonzales, 2014). Los objetivos relativos a la armonización de los marcos regulatorios, relativos a los PSI, tampoco avanzaron (Couto, 2012).

Las dificultades de implementación estuvieron relacionadas con factores como la complejidad inherente a una amplia cartera de inversiones en infraestructura; asimetrías económicas y de capacidad institucional entre los países; inexistencia de una estrategia consensuada para expandir la oferta de recursos financieros; falta de mecanismos para reducir los riesgos políticos, regulatorios y financieros; y falta de liderazgo regional para priorizar la integración de la infraestructura física como un elemento fundamental para el desarrollo de la región (Costa y Gonzales, 2015).

Parte de estas dificultades podrían superarse en la segunda fase de la iniciativa, con su incorporación a Unasur.

2.1 La segunda fase de IIRSA (2011-2017): la incorporación al Cosiplan-Unasur y el Plan de Acción Estratégico

El Tratado Constitutivo de la Unasur fue celebrado por los doce países de América del Sur en 2008, a partir de las reuniones de los presidentes de la región que se llevaban a cabo desde 2000 y con base en las declaraciones de Cusco (2004, que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006). Entre los objetivos específicos de la organización están: la integración energética para el aprovechamiento integral, sustentable y solidario de los recursos

de la región; el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y de nuestros pueblos de acuerdo con criterios de desarrollo social y económico sostenibles; y la integración financiera – “mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados miembros” (Unasul, 2008, p. 3).³

La organización es considerada un marco importante del regionalismo post-liberal que, según Sanahuja (2012), presenta las siguientes características: retorno del énfasis estatal en la conducción de dinámicas de desarrollo; autonomía regional en relación a los intereses políticos norteamericanos; el establecimiento de una agenda positiva, no comercial, con la creación de instituciones y políticas comunes; el establecimiento de nuevos mecanismos de cooperación; y el énfasis en los temas y en la participación social.

La IIRSA fue entonces incorporada al Cosiplan y, con respecto al financiamiento, hubo un cambio significativo de la tendencia privatista inicial (asociada con el regionalismo abierto) a un mayor enfoque en el sector público, siguiendo la tendencia política del regionalismo post-liberal, también llamado regionalismo post-hegemónico (Riggiozzi y Tussie, 2012) o regionalismo desarrollista (Santos, 2016).

En este contexto de cambio institucional, se redefinió la agenda prioritaria, pero la idea política central seguía siendo la misma, lograr, mediante un esfuerzo colectivo, viabilizar el financiamiento de los proyectos de la Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración (API). La API, con 77 proyectos, fue aprobada en 2011 y ratificada por los presidentes en 2012. Así, uno de los objetivos establecidos por el Cosiplan era: “Identificar e impulsar la ejecución de proyectos prioritarios para la integración y evaluar alternativas para su financiamiento” (IIRSA, 2012, p. 5).

El Cosiplan elaboró el Plan de Acción Estratégico (PAE) para el período 2012-2022, ratificado en la Sexta Reunión del Consejo de Jefes de Estado de la Unasur, en Lima, con base en los avances anteriores de IIRSA, así como en sus objetivos institucionales y en los objetivos generales de la Unasur.

Los siguientes objetivos específicos del Cosiplan fueron definidos: promover la conectividad de la región a través de la construcción de redes de infraestructura física (de acuerdo con criterios similares a los anteriores, de desarrollo socioeconómico sostenible); diseñar estrategias de planificación; consolidar la cartera de proyectos; fomentar el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación; e impulsar la aplicación de metodologías y desarrollo de procesos sectoriales que viabilicen los proyectos de integración física. A partir de eso, el PAE estableció diversas acciones.

3. Las normativas de la Unasur deberían aprobarse por consenso, lo que puede considerarse un elemento de fortalecimiento inicial de la organización, pero representó un componente de dificultades posteriores.

En términos de financiación, el PAE expresó claramente que “tomando como base la experiencia acumulada en el marco de IIRSA, la cuestión financiera es identificada como una de las principales trabas para la ejecución de los proyectos” (IIRSA, 2012, p. 83). De hecho, hasta 2017, solamente 24% de la agenda IIRSA fue ejecutada. Tales perspectivas pueden ser observadas por medio de análisis de las fuentes de financiamiento de los proyectos, en especial el contraste entre las inversiones estimadas y ejecutadas en el total de la cartera IIRSA (tabla 1). La mayor parte de los proyectos y de las inversiones ejecutadas fueron financiadas por el sector público (64%). Las inversiones privadas representaron cerca de 1/4 de las inversiones (US\$ 11.459 millones). Las IMD financiaron cerca de 6% de la agenda, siendo que el BID y la CAF tuvieron una participación reducida (alrededor de US\$ 1.100 millones cada uno). El Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem), la Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) también participaron en la iniciativa, con pequeñas inversiones relativas (respectivamente US\$ 419, US\$ 75, US\$ 68 y US\$ 67 millones).

TABLA 1
Fuentes de financiación total de los proyectos IIRSA
(En US\$ millones)

Fuente de financiamiento	Número de proyectos	Inversión estimada	Inversión ejecutada	% ejecutado
Sector público	353	83.989,3	30.735,2	37
<i>Participación en el total (%)</i>		42	63	
Sector privado	90	43.717,9	11.459,2	26
<i>Participación en el total (%)</i>		22	24	
IMD	96	11.794,6	2.996,1	25
<i>Participación en el total (%)</i>		6	6	
BID	36	5.716,6	1.211	
CAF	32	4.265,1	1.154,8	
Focem	10	819	419,3	
FonPlata	6	298,9	0	
Unión Europea	4	179,5	75,3	
Banco Mundial	3	172,5	68,5	
Japan Bank for International Cooperation (JBIC)	3	185,9	0	
BNDES	2	157,1	67,2	
Otros	116	59.399,8	3.306	6
<i>Participación en el total (%)</i>		30	7	
Total	655	198.901,6	48.496,5	24

Fuente: IIRSA (2017a, p. 51).
Elaboración de las autoras.

Así, para superar esa traba, el Cosiplan debería promover en las instancias correspondientes “el diseño de ingenierías financieras adaptadas a los emprendimientos de la Agenda de Proyectos Prioritarios” (IIRSA, 2012, p. 13). La sección siguiente presenta el debate sobre la financiación de esta agenda prioritaria y las tentativas de se crear un arreglo financiero innovador.

3 EL DEBATE SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LOS PROYECTOS IIRSA

La escasez de capital para inversión de largo plazo es un problema histórico en América Latina (Prebisch, 1962; Furtado, 1970; Bulmer-Thomas, 2003; Perroti y Sánchez, 2011). A pesar de la enorme variedad entre países de la región, la trayectoria reciente no es alentadora. La inversión en infraestructura como porcentaje del producto interno bruto (PIB) ha declinado de 3,7% en los años 1980 para 2% en los años 2007-2008, si bien que los sectores público y privado⁴ tuvieron comportamiento distinto, como revela los datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

TABLA 2
Inversión en infraestructura como porcentaje del PIB
(En %)

Países seleccionados	1980-1985	1996-2001	2002-2006	2007-2008
Sector público	3,1	0,8	0,6	0,7
Sector privado	0,6	1,4	0,9	1,3
Total	3,7	2,2	1,5	2,0

Fuente: Perroti y Sánchez (2011, p. 22).

Si hay desafíos demasiados grandes en el contexto nacional, más grandes lo son todavía en el contexto transnacional. Por ello, el planeamiento para la integración física de la región no puede caminar sin un plan de inversión a largo plazo.

En 2002, un estudio encargado por el BID señalaba los retos que debían ser afrontados por los países latinoamericanos y las alternativas para la financiación de los proyectos IIRSA. El estudio recomendaba que se constituyera una “Autoridad Concedente” que actuaría como agencia ejecutora de los proyectos bajo la forma de un consorcio público. El intento tutelado por esa propuesta pretendía superar la baja institucionalización de cooperación entre los países de la región y reducir los riesgos políticos y legales asociados a los proyectos transnacionales. Esa “Autoridad Concedente” actuaría como una “caja única” para la captación de financiamiento y ejecución de los proyectos. Otra propuesta asociada a esta

4. Está más allá del alcance de este trabajo discutir la posible complementariedad o competencia entre la inversión pública y privada en infraestructura, así como las razones que llevan el sector privado a ampliar sus inversiones.

iniciativa era la de monetizar las externalidades negativas y positivas de los proyectos, así que cada estado debería aportar fondos de manera proporcional a las externalidades positivas obtenidas por el proyecto.

Más allá de la creación de una “Autoridad Concedente”, el estudio recomendaba la adopción de arreglos no tradicionales de financiación. Como la mayoría de los países no disfrutaban de ningún grado de inversión (excepto Chile), la solución propuesta era la creación de una “sociedad de vehículo especial”, cuya única función sería la captación de fondos en los mercados financieros a través de préstamos, bonos u otros instrumentos similares (Grupo Analistas, 2002). Ese mecanismo sería posible por medio del *unbundling*, que consiste en la separación de la financiación de un proyecto y su implementación. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), como el BID y la CAF, participarían en esa sociedad para aumentar la calificación crediticia de los proyectos IIRSA. Los BMDs ofrecerían tanto préstamos a los gobiernos elegibles a través de cofinanciación, como garantías adicionales a los bonos emitidos por la sociedad. Además, las instituciones multilaterales serían responsables por el acompañamiento técnico de los proyectos y la supervisión de los contratos.

Ese arreglo tendría como objeto hacer la iniciativa IIRSA más atractiva a los inversores privados. Según el estudio, los proyectos transnacionales IIRSA tenían potencial para generar notables beneficios al capital privado, aunque estos serían difusos y distribuidos de forma desigual. Pero la estructura tradicional de financiación privada en infraestructura, que consiste en la fórmula de concesión de responsabilidad por el proyecto al sector privado, no sería suficiente para manejar la complejidad de los proyectos transnacionales. Por ejemplo, los riesgos de cambio en el pago de peajes en carreteras transnacionales exigen medidas para hacer frente a las severas devaluaciones o crisis financieras que pueden ocurrir en uno o más países involucrados. En casos así, los participantes de la sociedad especial ofrecerían garantías para proteger a los proyectos de las fluctuaciones monetarias.

Las propuestas del estudio fueron objeto de discusión entre los representantes de los países en el “Grupo de Trabajo Técnico de Financiamiento” de IIRSA, aunque han sido solo parcialmente incorporadas al plan de trabajo elaborado en la VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de IIRSA de 2005. Entre los puntos señalados en el plan de trabajo estaba el reconocimiento de que las exigencias de infraestructura no pueden ejecutarse únicamente con los mecanismos tradicionales de financiación y deben contar con mecanismos innovadores, tales como esquemas de asociación público-privada con garantías, bonos, fondos fiduciarios y otras formas de obtener ingresos, incluso, peajes e impuestos vinculados. Asimismo, el plan reconocía la necesidad de adopción de metodologías de formulación y evaluación de proyectos que permitiesen el análisis del efecto de cada proyecto sobre los futuros ingresos.

No obstante, el plan de trabajo no mencionaba la creación de ninguna autoridad de coordinación, ni siquiera de una caja única para actuar como fondo común a los proyectos. El plan tampoco destacaba la participación del sector privado o de los bancos multilaterales en la formación de un arreglo de financiación transnacional. Al contrario, la premisa del plan era la de que “diferentes países y diferentes proyectos en un mismo país pueden exigir soluciones diferentes” (IIRSA, 2004, p. 2). Es decir, el plan sugería que cada proyecto debería tener un arreglo propio de financiación, dispensando la creación de una institución intergubernamental. A partir de ahí, los debates sobre arreglos de financiación transnacional no llegaron a un resultado sólido. El Informe de Evaluación de la AIC (IIRSA, 2010) expresa el hecho de que la realización de una “Marca IIRSA” para facilitar la financiación de los proyectos en las instituciones multilaterales no ocurrió y así se debilitaron los debates sobre financiamiento. “Es verificable que, a partir de 2005, la iniciativa no gastó más energía en la discusión de modelos genéricos con respecto al financiamiento y se pasó a buscar soluciones proyecto por proyecto”. (*op. cit.*, p. 15).

La falta de financiamiento siguió siendo un reto para la agenda de proyectos de integración y la iniciativa no logró crear nuevos mecanismos de financiación. Un modesto destaque fue la creación del fondo del BID (de US\$ 20 millones) para la elaboración de estudios iniciales (IIRSA, 2011). Se ha alegado que el tratamiento de los bancos multilaterales involucrados en la iniciativa a los proyectos de la cartera IIRSA no podría diferenciarse de lo que se ofrecía a los otros socios institucionales (Couto, 2012).

En 2012, el tema volvió a ser discutido cuando Cosiplan propuso la creación de un “Grupo de Trabajo sobre Mecanismos de Financiamiento y Garantía”. La justificación para el grupo era de que la implementación de los proyectos no había alcanzado las expectativas de ejecución y eso fue consecuencia, sobre todo, de la falta de financiamiento. Además, el Cosiplan reconocía que la IIRSA poco había avanzado en las cuestiones relacionadas a la factibilidad financiera de los proyectos. Las primeras propuestas del grupo fueron presentadas el año siguiente, en la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros, en 2013. El grupo recomendaba la creación de un programa de financiación regional, la creación de un sistema regional de garantías, la expansión del Comité de Coordinación Técnica (CCT) (con la inclusión de otros bancos de desarrollo como el Banco Chino o el Banco del BRICS) y, sobre todo, la consolidación del Banco del Sur, a través de la expansión del presupuesto reembolsable y no-reembolsable.

Aunque esas propuestas buscasen atraer más inversiones de los BMD, indirectamente resulta que ellas acaban sobrecargando el presupuesto público, dado que gran parte de estos préstamos son reembolsables, es decir, impactan

la deuda soberana.⁵ Asimismo, el plan presentado en 2013 no contemplaba estrategias de captación privada, ni la creación de modelos transnacionales de financiamiento. Todo indica que las discusiones de modelos genéricos de financiamiento no han sido recuperadas ya que siguió la búsqueda por soluciones individuales de proyecto. De hecho, el documento PAE explica que:

es responsabilidad de los países obtener los recursos necesarios para el financiamiento de los estudios de pre inversión que requieren los proyectos y para su ejecución, pudiendo hacerlo con recursos propios o acudir a los organismos multilaterales de crédito que conforman el CCT, a otros organismos de financiamiento, a entidades de cooperación o a la banca pública o privada (IIRSA, 2017b, p. 58, énfasis añadido).

Además, el plan preveía que:

las Coordinaciones Nacionales de los países miembros realizarán las gestiones institucionales internas que sean necesarias para que los proyectos de la Cartera y de la API sean priorizados e incorporados en los programas de financiamiento que anualmente los países negocian con las entidades multilaterales de financiamiento y de cooperación, a fin de impulsar la ejecución de estos proyectos (IIRSA, 2017b, p. 59).

El análisis de la evolución del debate sugiere que las premisas y propuestas presentadas por el Grupo de Trabajo de Cosiplan para financiar la API siguen similares a las presentadas por el Grupo de Trabajo de IIRSA para AIC: *i)* ausencia de un plan global de financiamiento; *ii)* elevada confianza en la capacidad de los tesoros nacionales para financiar proyectos; *iii)* ausencia de incentivos para captar la inversión privada; y *iv)* participación limitada de los BMD, en función de la capacidad de endeudamiento individual de los países.

La manutención de esas premisas tiene serias implicaciones para los rumbos de los proyectos de infraestructura en la región.

Así, las dificultades de la primera fase de la iniciativa no se superaron con su incorporación a Unasur. A los obstáculos anteriores, se sumaron las crecientes diferencias políticas entre Brasil y Venezuela en el área financiera. Véase, por ejemplo, las dificultades de ratificación del Banco del Sur.⁶

Potencialmente, la idea de crear una institución autónoma podría implicar en: evaluaciones de riesgos más favorables que las del mercado internacional; más espacio para los países de menor desarrollo relativo; menos condicionalidades impositivas y restrictivas (de políticas públicas); *rating* institucional potencialmente mayor que los nacionales; construcción de capacidades supranacionales en la evaluación de proyectos

5. Diferente del Focem que es un fondo no-reembolsable, pero es de dimensión pequeña.

6. El Banco del Sur se constituyó formalmente en 2013, con la ratificación de Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Venezuela, pero aún no ha sido ratificado por Brasil y Paraguay.

y en la distribución de sus costos y beneficios; apoyo al desarrollo productivo regional de la región de forma ampliada (más allá de las limitaciones nacionales).

Todavía, Brasil no ha ratificado la propuesta del Banco do Sul, se ha opuesto a la creación de nuevas instituciones financieras y al uso de sus reservas nacionales como garantía. En otras palabras, fue en contra de las audaces propuestas de Hugo Chávez, de una nueva arquitectura financiera regional. Este hecho fue expuesto por Celso Amorim (ministro de Relaciones Exteriores de Brasil) en declaraciones públicas, donde reforzó el uso de instituciones existentes, como BNDES, CAF y Focem.⁷ Con relación al Banco do Sul, Santos (2016) se refiere a “objeciones del Banco Central y del Ministerio de Economía [de Brasil] contra el uso de reservas internacionales para financiar inversiones”; así como a la posición brasileña contraria a las propuestas venezolanas sobre el igual peso del voto de los países y los préstamos a “fondos perdidos”.

Cabe mencionar que, en el inicio del gobierno Lula da Silva (2003), se destacó cierta desconfianza de la iniciativa, teniendo en vista la presencia del BID en el CCT y la ausencia del BNDES, así como en relación a la “fuerte tendencia privatista de las discusiones relativas a la armonización de los marcos regulatorios regionales, particularmente el de energía” (Couto, 2012, p. 138). Sin embargo, en función de las presiones externas y de los intereses nacionales, IIRSA entró en la agenda de la política exterior brasileña, con el gobierno buscando insertar el BNDES en la iniciativa⁸ y fortalecer así la internacionalización de grandes empresas brasileñas.

La ausencia de liderazgo financiero de Brasil, la mayor potencia regional, se evidenció por la falta de acciones propositivas y de construcción de consensos, contribuyendo decisivamente al no establecimiento de mecanismos de financiamiento coordinados y colectivos. Además, conforme Costa y Gonzales (2015), la falta de liderazgo dificultó mantener el consenso inicial sobre la importancia de integrar la infraestructura física para aumentar la competitividad de la región.

En el caso de Venezuela, Hugo Chávez criticaba abiertamente la iniciativa, la fuerza del BID y de los intereses privados en este ámbito, pasando a ausentarse de las reuniones. Otro tema de difícil conciliación con Brasil fue el sector de energía (Céspedes y Agostini, 2014). La rediscusión del modelo regulatorio energético brasileño estancó la discusión del grupo (Couto, 2012) y se destacaron otras tensiones, como las evidenciadas por la nacionalización de la refinería de Petrobras en Bolivia (en 2006) en el gobierno de Evo Morales, con apoyo del gobierno de Venezuela.

7. Ver, por ejemplo, la entrevista de Celso Amorim sobre el tema, disponible en: <<https://tinyurl.com/yyesq8l6>>. Acceso en: jul. 2020.

8. El banco, en la cartera IIRSA-Cosiplan, aparece como una fuente de financiamiento para solo dos proyectos, ambos en Bolivia (Wegner, 2018).

Después de este análisis acerca de los debates financieros de la IIRSA, la sección que sigue compara la financiación de las agendas de proyectos prioritarios (AIC y API) en los dos períodos de la iniciativa y apunta los avances y retos de esos arreglos. Se espera que en las agendas prioritarias el porcentaje de ejecución sea más grande y que el arreglo de financiamiento sea más equilibrado ya que contemplan proyectos políticamente más relevantes y económicamente más viables (o, por lo menos, con asignación de recursos garantizada).

4 EL FINANCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS PRIORITARIOS

La cartera de proyectos de infraestructura de integración (actualmente conocida como Cartera Cosiplan) fue creada en 2004 y desde ahí ha pasado por sucesivas actualizaciones. Hasta 2017, la cartera registraba un total de 562 proyectos con una inversión estimada en US\$ 198.901 millones, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: una cartera activa compuesta de 409 proyectos con una inversión estimada en US\$ 150.405 millones, y 153 proyectos concluidos con una inversión de US\$ 48.496 millones (IIRSA, 2017a).

A lo largo de los últimos trece años, la cartera de proyectos prioritarios de infraestructura de integración ha tenido dos importantes hitos: la AIC, que radicaba en 31 proyectos prioritarios considerados relevantes para el proceso de integración física para el periodo entre 2005 y 2010, sobretudo en el sector de transportes; y la API, ya en el marco del Cosiplan, para un horizonte de diez años (2012-2022). Así como la AIC, la API también está constituida por proyectos relevantes para la integración física regional y puede ser comprendida como una continuidad de la anterior, aunque bajo un contexto institucional diferenciado. Desde su creación en 2011, la API ha mantenido los 31 proyectos estructurados originales y ha añadido varios otros proyectos individuales.⁹

Los portafolios de la AIC y de la API están compuestos por 31 y 77 proyectos respectivamente, con inversiones estimadas en US\$ 14.023 millones (AIC) y US\$ 23.618 millones (API) (IIRSA, 2011 e SIP¹⁰). En el informe de cierre de la AIC (IIRSA, 2010, p. 41), la evolución de la inversión estimada pasó de US\$ 5.833 millones en 2005 a US\$ 14.023 millones en 2010. Cinco años tras su implementación, dos proyectos se encontraban concluidos (6,5% del monto estimado), diecinueve en ejecución (61,3% del monto), ocho en preparación (25,8% del monto) y dos se encontraban todavía en perfil.

Ya en la API, en la evaluación quinquenal de 2017, dieciséis proyectos estaban concluidos (12% del monto total en inversión estimada), 28 en ejecución

9. Por ejemplo, en 2013, seis proyectos individuales resultaron en el desmembramiento de diecinueve proyectos individuales más específicos.

10. Disponible en: <<http://cosiplan.org/proyectos/>>.

(52% del monto estimado), 27 en preparación (35% del monto) y tres en perfil. En marzo de 2019, de acuerdo con el Sistema de Información de Proyectos (SIP-IIRSA), los números eran los siguientes (tabla 3).

TABLA 3

Análisis comparada de las carteras de proyectos de AIC y API
(En US\$ millones)

Situación	AIC (2005-2010)		API (2012-2018)	
	Proyectos	Inversión estimada	Proyectos	Inversión estimada
Concluido	2	22	16	1.950
Ejecución	19	7.677,4	29	8.729
Preparación	8	6.320,8	29	12.893
Perfil	2	2,8	3	46
Total	31	14.023,0	77	23.619,00

Fuente: IIRSA (2010). Informaciones sobre API extraídas de la base de datos SIP-IIRSA – actualizado para marzo de 2019. Disponible en: <<http://cosiplan.org/proyectos/>>. Acceso en: mar. 2019. Elaboración de las autoras.

La comparación entre los primeros cinco años de las dos agendas indica un aumento en cuanto al monto concluido y en ejecución. El número superior de proyectos individuales de la API se debió al aumento de la información cada vez más exacta sobre los proyectos a lo largo de los últimos años, ocasionando mayor desagregación de los proyectos. Eso permitió registrar mejor los avances y facilitar el monitoreo (IIRSA, 2017b).¹¹

Teniendo presente el conjunto total de proyectos nacionales concluidos y en ejecución de la API (tabla 4), se nota que Perú es el país con mayor participación en la cartera, representando casi la mitad de los costos totales (45%). A continuación, vienen Colombia y Argentina, con cerca de 15%. Según Costa y Gonzales (2014), más proyectos fueron financiados en los ejes más consolidados económicamente (en especial el Mercosur-Chile, Interoceánico Central y Capricornio), lo que demuestra el carácter más objetivo de esa agenda en comparación a la AIC.

Otra característica de la API es el alcance transnacional limitado de los proyectos, ya que se observa una fuerte concentración en proyectos nacionales (un 99.5% de la inversión en proyectos concluidos o en ejecución). Se nota también que los proyectos binacionales o multinacionales son en su mayoría financiados por el sector público (85%). Eso significa que mientras más grandes sean los riesgos políticos y legales asociados a los proyectos transnacionales, más baja será la participación de otros inversores que no el Estado.

11. Los valores actualizados de la cartera AIC para julio de 2018 son: 24% concluido, 27% en ejecución, 49% en pre-ejecución y 1% en perfil. Fuente: base de datos de proyectos IIRSA.

TABLA 4
Distribución del costo total de proyectos API concluidos y en ejecución por país (hasta 2018)

Países	Número de proyectos	Costo total de proyectos nacionales	
		US\$ millones	%
Peru	14	6.495	45,81
Colômbia	3	2.162	15,25
Argentina	2	1.980	13,97
Paraguay	4	1.840	12,98
Brasil	6	846	5,97
Bolivia	2	400	2,82
Uruguay	5	377	2,66
Chile	1	76	0,54
Venezuela	1	2	0,01
Total	38	14.177	100,00

Fuente: Informaciones sobre API extraídas de la base de datos SIP-IIRSA – actualizado para julio de 2018. Disponible en: <<http://cosiplan.org/proyectos/>>. Acceso en: jul. 2018.

Elaboración de las autoras.

Obs.: La tabla considera solamente los costos totales de proyectos nacionales.

De hecho, al considerar los tipos de financiamiento de los proyectos concluidos y/o en ejecución de las carteras AIC y API (tabla 5) se observa el aumento significativo del peso del financiamiento exclusivamente público (del 20 al 47%) y un ligero aumento del financiamiento exclusivamente privado (del 22 al 26%). En la AIC, aunque las instituciones multilaterales participaron en 9 de los 31 proyectos, no hubo proyectos financiado exclusivamente por ellas, mientras que en la API hay un proyecto con financiación total del BID y uno de CAF, totalizando U\$\$ 556 millones.¹² Asimismo, se destaca la reducción de los proyectos con financiamiento compartido (del 58 al 22%).

TABLA 5
Análisis comparada de las fuentes de financiamiento de las carteras AIC y API: proyectos concluidos y en ejecución

Tipo de financiamiento	AIC (2005-2010)		API (2012-2018)	
	US\$ millones	%	US\$ millones	%
Público	2.172	20	4.949	47
Privado	2.305	22	2.720	26
IMD	-	-	566	5
Compartido	6.157	58	2.384	22
Total	10.635	100	10.630	100

Fuente: Informaciones sobre AIC extraídas de Costa y Gonzalez (2014) a partir de datos disponibles en IIRSA – VI Informe de AIC, jul. 2010. Informaciones sobre API extraídas de la base de datos SIP-IIRSA. Disponible en: <<http://cosiplan.org/proyectos/>>. Acceso en: jul. 2018.

Elaboración de las autoras.

12. Proyecto Línea de Transmisión 500 KV (Yacyretá - Villa Hayes) – CAP68 y Doble Vía La Paz - Santa Cruz – IOC80.

Respecto a los proyectos con financiamiento compartido (tabla 6), se observa la significativa reducción de la participación privada (del 51 al 16%)¹³ y el aumento de la participación del sector público (del 22 al 51%). En cuanto a las IMD, se señala la manutención relativa a su participación en proyectos compartidos. Una mirada hacia los proyectos con fuente de financiamiento compartido con las IMD señala una fuerte concentración en los sectores de transporte, siendo cuatro de carreteras, dos de ferrovías y uno proyecto de logística (desaguadero), bien como dos proyectos de energía (líneas de transmisión de Itaipú y Yacretá). La participación privada está concentrada en dos proyectos de carretera en Perú.

TABLA 6

Análisis comparada de proyectos de las carteras AIC y API con fuente de financiamiento compartido: proyectos concluidos y en ejecución

Tipo de financiamiento	AIC (2005-2010)		API (2012-2018)	
	US\$ millones	%	US\$ millones	%
Público	1.337	22	1.176	51
Privado	3.165	51	368	16
IMD	1.655	27	715	31
Indefinido	-	-	25	1
Total	6.157	100	2.384	100

Fuente: Informaciones sobre AIC extraídas de Costa y Gonzalez (2014) a partir de datos disponibles en IIRSA – VI Informe de AIC, jul. 2010. Informaciones sobre API extraídas de la base de datos SIP-IIRSA en julio de 2018. Elaboración de las autoras.

Entre las IMD con más participación, gana destaque el Focem, que ha aportado US\$ 533 millones en proyectos concluidos y en ejecución, contra US\$ 360 millones del BID y US\$ 387 millones de la CAF. Cabe señalar que CAF mantuvo su participación relativamente estable mientras que BID ha reducido significativamente del 55 al 28% (tabla 7).

Sin embargo, cuando se observa la distribución de países en la cartera de proyectos aprobados del BID para América Latina (tabla 8) se nota la importancia de los proyectos regionales, que representaron 28% de la cartera de los proyectos aprobados entre 2005 y 2017. Es curioso el contraste entre el volumen de inversión aprobado para proyectos regionales, que suma US\$ 3,9 billones, y el volumen aportado en las carteras AIC y API, de US\$ 1,2 billones, lo que demuestra la poca importancia de la iniciativa para el banco. Sin embargo, a pesar del pequeño volumen de inversiones del banco, se destaca su amplio alcance internacional, con acción en casi todos los países de la región.

13. El financiamiento privado en la agenda de la AIC se refiere a dos proyectos en Perú. Los proyectos son los siguientes: *i*) carretera Paíta-Tarapoto-Yurimaguas, puertos y centros logísticos, ubicados en el eje amazónico, por un valor estimado de US\$ 937 millones, de los cuales US\$ 739 millones provienen de fuentes privadas; y *ii*) autopista Lima-Tingo María-Pucallpa, puertos y centros logísticos, también en el eje amazónico, por US\$ 2,900 millones, de los cuales US\$ 2,400 corresponden al sector privado (Costa y Gonzalez, 2015).

TABLA 7
Contribuciones totales de las IMD: proyectos concluidos y en ejecución

Participación de los BMD	AIC (2005-2010)		API (2012-2018)	
	US\$ millones	%	US\$ millones	%
BID	893	55	360	28
CAF	536,80	33	387	30
Focem	0		533	42
Otros	194	12	-	-
Total	1.624	100	1.281	100

Fuente: Informaciones sobre AIC extraídas de Costa y Gonzalez (2014) a partir de datos disponibles en IIRSA – VI Informe de AIC, jul. 2010. Informaciones sobre API extraídas de la base de datos SIP-IIRSA en julio de 2018. Elaboración de las autoras.

TABLA 8
Inversión aprobada del BID: proyectos concluidos y en ejecución (2005-2017)

País	US\$ millones	Porcentual
Regional	3.935	28
Argentina	3.197	22
Brasil	2.245	16
Panamá	712	5
México	604	4
Costa Rica	552	4
Bolivia	540	4
Nicaragua	404	3
Colombia	300	2
Ecuador	294	2
Honduras	284	2
Guatemala	243	2
Chile	177	1
Perú	162	1
Haití	117	1
Suriname	106	1
El Salvador	103	1
República Dominicana	72	1
Paraguay	69	0
Uruguay	61	0
Bahamas	36	0
Belice	27	0
Jamaica	7	0
Barbados	6	0
Guyana	0	0
Trinidad and Tobago	0	0
Total	14.252	100

Fuente: BID. Disponible en: <<https://tinyurl.com/y5vo5g7g>>. Acceso en: mayo 2019. Elaboración de las autoras.

Así, el arreglo de financiamiento de las carteras prioritarias en los periodos analizados no es tan distinto del arreglo general de IIRSA, presentado anteriormente, excepto por el porcentaje de ejecución, que es superior a los 24%. A pesar de haber logrado un mejor desempeño en la ejecución de proyectos en relación con la AIC, la API no ha logrado avanzar en la creación de un arreglo de financiamiento innovador para fomentar proyectos de infraestructura en la región. Al contrario, el volumen de inversiones privadas se mantuvo relativamente estable y la participación de los IMD fue baja. Así pues, los presupuestos públicos asumieron la mayor parte de las inversiones.

En cuanto a la iniciativa privada, Costa y Gonzalez (2015) identificaron al menos tres características comunes en las preferencias privadas por proyectos de la cartera de AIC: *i)* países con un marco regulatorio favorable a la participación del sector privado en obras públicas, como es el caso de Chile y Perú; *ii)* preferencia por el modelo de concesión en el sector del transportes; *iii)* asignación de presupuesto multilateral o público, revelando la importancia del sector público para estimular el capital privado. En general, esas características fueran mantenidas en la API, ya que no hubo un cambio significativo en los sectores apoyados o en las tasas de rendimiento de los proyectos. Aun así, hubo una reducción en la participación privada en proyectos de financiamiento compartido de la API.

Con respecto a las IMD, se destaca la baja participación del BID en el arreglo financiero. A pesar de la participación activa de esa institución en los sectores de transporte y logística, el volumen de la inversión en la cartera de prioridades de IIRSA/Cosiplan es tres veces más pequeña que la agenda del banco para proyectos regionales. Eso indica que la principal limitación, en el caso del BID, no es tanto la capacidad de financiación adicional de esa organización, sino la falta de interés político en la iniciativa.¹⁴ También se apunta la ausencia de instituciones externas a la región en el arreglo de financiamiento de proyectos prioritarios, como el Banco Mundial y la propia Unión Europea, que financiaron otros proyectos de IIRSA.¹⁵

5 CONSIDERACIONES FINALES

La IIRSA es una audaz iniciativa regional, con previsión y asignación de gran volumen de inversiones infraestructurales, fruto de las primeras reuniones de presidentes en la historia de América del Sur. Por medio de esta, se buscó crear consensos, realizar estudios y avanzar en el diálogo y en la coordinación política. Se constituyó, por lo tanto, como un medio de fortalecimiento y de atención a los intereses regionales. La construcción de un sistema público de información

14. Con respecto a los sectores apoyados por el BID, la mayoría de los proyectos son de infraestructura y apoyo al sector productivo (industria, agricultura, comercio y servicios).

15. Importante señalar que a pesar de la relevancia de las inversiones del Banco Mundial en América del Sur, la estrategia del banco ha cambiado en la última década y infraestructura no pertenece más a la agenda de prioridades para la región.

(SIP, disponible en el sitio de la organización) también constituye un diferencial con relación a otros proyectos y organizaciones regionales y ha viabilizado la realización de esta investigación. Sin embargo, en otros aspectos poco se avanzó, como en cuestiones de sostenibilidad, participación local, construcción de marcos regulatorios y estructuración de mecanismos de financiación innovadores.

En síntesis, la idea de un arreglo de financiamiento innovador ha fracasado por cuenta de obstáculos típicos de economías periféricas como la capacidad limitada de la inversión pública y la baja capacidad crediticia internacional de la mayoría de los Estados de la región. Otros factores que dificultaron el proceso fueron: la pequeña contribución de las instituciones multilaterales de desarrollo; la baja participación del sector privado; la permanencia de un ciclo vicioso en que proyectos con recursos ya asignados son los que atraen más recursos; y la ausencia de liderazgo regional y de soluciones colectivas. Dificultades intensificadas con las crecientes divergencias políticas entre los gobiernos de la región. El resultado fue la continuidad de un bajo volumen de inversiones regionales en infraestructura.

Así, el aporte de recursos financieros sigue siendo un desafío para los proyectos de integración regional. La comparación entre las dos carteras prioritarias analizadas en ese trabajo, AIC y API, revela que solo la mitad del monto estimado se encontraba en ejecución o en etapa de conclusión. Eso es poco, teniendo presente que se tratan de proyectos prioritarios cuyo criterio de selección es la disposición de recursos asignados en el presupuesto para el inicio de la ejecución de los mismos. Es decir, incluso los proyectos con fuentes de recursos ya identificadas encuentran dificultad de financiación.

En relación a la inversión pública, episodios de crisis económicas, muy típicas de la región, pueden llevar a la interrupción de las obras. Además, la ejecución de proyectos financiados por presupuestos nacionales crea dificultades legales para proyectos transnacionales, debido al contraste entre distintos ordenamientos jurídicos para los procesos de contratación y adquisición. De hecho, el alza de los precios de las *commodities* proporcionó el aumento de los ingresos públicos, garantizando cierta autonomía para los gobiernos nacionales. Sin embargo, esa realidad, contemporáneamente, se agotó.

La ausencia de un mecanismo tipo *unbundling* entre financiación y ejecución del proyecto lleva a un círculo vicioso en el que los proyectos que tienen los recursos asignados en el presupuesto nacional presentan más oportunidades para captar nuevas fuentes de financiación que los proyectos sin recursos previamente asignados. Por lo tanto, los proyectos efectivamente implementados no serán necesariamente los que disponen de mayor alcance regional, sino los que cuentan con presupuesto público. Así, disponer de recursos asignados por el presupuesto es un criterio para que el proyecto pase a formar parte de la agenda de prioridades.

Ni el sector privado ni las instituciones multilaterales ejercieron la función de mejorar la calidad crediticia de la cartera de los proyectos para aumentar la captación de nuevos financiamientos. La ausencia de apoyo de las instituciones más fuertes de la región (BID y Banco Mundial) redujeron la capacidad crediticia de la cartera para atracción de inversiones extranjeras. Además de las dificultades regulatorias y políticas, la crisis económica mundial de 2008 también pudo haber contribuido al menor volumen de inversión en regiones pobres y a la desaceleración de las inversiones privadas.

Otro problema institucional destacado fue la falta de un órgano de gestión y de liderazgo. Las visiones de Brasil y Venezuela fueron muy divergentes, no favoreciendo el establecimiento de propuestas consensuadas. Brasil defendía la utilización de las estructuras de financiamiento ya existentes, incluyendo el BNDES, y dejó claro que no iba a profundizar su papel y responsabilidad como *paymaster* regional.

Las dificultades contextuales en alcanzar un consenso sobre las directrices de integración económica en el ámbito de la Unasur contribuyeron a poner en jaque los delineamientos futuros de la organización. Además, desde 2011, los gobiernos de Colombia, Perú, Chile y México han lanzado una nueva iniciativa, la Alianza del Pacífico, defendiendo el regionalismo abierto y la búsqueda de inversión y financiamiento externos a la región. Esta división se ha vuelto relevante en América del Sur y está evidente en la actual crisis de la Unasur, cuyo fracaso es, sin duda, perjudicial para la inserción económica internacional de la región.

REFERENCIAS

BULMER-THOMAS, V. **The economic history of Latin America since independence**. 2. ed. New York: Cambridge University Press, 2003.

CÉSPEDES, S. P.; AGOSTINIS, G. **Constructing regionalism in South America**: the cases of transport infrastructure and energy within Unasur. Fiesole: EUI, 2014. p. 16-28. (Working Paper, n. 2014/73).

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F. Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 18, set.-dez. 2014.

_____. **Infraestrutura e integração regional**: uma avaliação da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Texto para Discussão, n. 2060).

COUTO, L. F. **Desenvolvimento, integração e assimetrias**: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponible en: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/11226>>.

FURTADO, C. **A economía latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1970.

GRUPO ANALISTAS – ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES. **Financiación de proyectos transnacionales de infraestructuras en América del Sur (iniciativa IIRSA)**. 19. ed. Madrid: BID; IIRSA, 2002. Disponible em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/fid_financiamiento_proyectos_transnacionales_de_infraestructura.pdf>.

IIRSA – INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Reunión de ministros de Transporte, Telecomunicaciones y Energía de América del Sur: plan de acción para la Integración de la Infraestructura Regional em América del Sur**. Montevideo: BID; CAF; FonPlata, 2000. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Montevideo%20final.pdf>.

_____. **IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva**. Lima, 23 y 24 nov. 2004.

_____. **Agenda de implementación consensuada 2005-2010: informe de evaluación**. Buenos Aires: IIRSA, 2010. Disponible em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_2005_2010_informe_de_evaluacion.pdf>.

_____. **IIRSA 10 años después: sus logros y desafíos**. Buenos Aires: BID-Intal, 2011. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_a%C3%B1os_sus_logros_y_desafios.pdf>.

_____. **Plan de Acción Estratégico 2012-2022 y Plan de Trabajo 2012**. Buenos Aires: IIRSA, 2012. Disponible em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/oe_api_seminario_difusion_pae_y_pt2012.pdf>.

_____. **Cartera de proyectos 2017**. Buenos Aires: IIRSA, 2017a. Disponible em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/CARTERA_DIGITAL.pdf>.

_____. **Plan de Acción Estratégico 2012-2022: ajustado a 2017**. Buenos Aires: IIRSA; Cosiplan, 2017b. Disponible em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/PAE_digital.pdf>.

MOREIRA, M. M. **IIRSA economic fundamentals**. [s.l.]: ITD/INT; IDB, 2006. Disponible en: <<https://publications.iadb.org/publications/english/document/IIRSA-Economic-Fundamentals.pdf>>. Acceso en: ene. 2020.

PERROTI, D. E.; SÁNCHEZ, R. J. **La brecha de infraestructura en América Latina y Caribe**. Santiago: Cepal, 2011. (Serie Recursos Naturales y Infraestructura, n. 153). Disponible em: <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6357/S110095.pdf?sequence=1>>.

PREBISCH, R. O desenvolvimento económico da América Latina e alguns de seus problemas principais. **Boletín Económico de América Latina**, v. 7, n. 1, 1962. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1611/003.pdf?sequence=1>>.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. *In*: _____. (Ed.). **The rise of post-hegemonic regionalism: the case in Latin America**. London: Springer, 2012.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de UNASUR. *In*: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; ROMANZINI JÚNIOR, H. (Coord.). **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 Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, 2012. v. 9. Disponível em: <https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2019/05/CCD23_2012-Anuario.pdf>.

SANTOS, F. L. B. dos. Unasul à luz de um contraste: as relações com Venezuela e Colômbia. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 5, n. 10, p. 240-263, jul.-dez. 2016.

UNASUL – UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília: Unasur, 2008.

WEGNER, R. C. Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 3, p. 909-938, 2018.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na agenda da nova arquitetura financeira regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 3, jul.-set. 2010.

COSIPLAN – CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUTURA Y PLANEAMIENTO. **Propuesta para la creación del Grupo de Trabajo sobre Mecanismos de Financiamento y Garantías**. [s.l.]: Cosiplan, 2011. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_5_financiamiento_garantias.pdf>.

_____. **Avanços do Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantías**: reunião do comitê coordenador. Montevideo: Cosiplan, 26 jun. 2013. 12 slides.

_____. **IV Reunião Ordinária do Conselho de Ministros**: financiamento dos projetos de infraestrutura de Integração (reflexões a partir do GT de financiamento e garantias). Santiago: Cosiplan, 29 nov. 2013. 12 slides.

_____. **Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias:** relatório da IV reunião. Rio de Janeiro: Cosiplan, 2014.

_____. **Agenda de Proyectos Prioritários de Integración 2017.** Buenos Aires: Cosiplan, 2017.

DEOS, S. S. de; MENDONÇA, A. R. R. de; WEGNER, R. C. Cooperação financeira no Mercosul e o financiamento do investimento. **Nova Economia**, v. 23, n. 1, p. 155-184, 2013.

IIRSA – INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **GTE de financiamiento:** estudios realizados. [s.l.]: IIRSA, oct. 2004.

_____. **VI Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva:** proceso sectorial instrumentos de financiamiento. Buenos Aires: IIRSA, 2004.

_____. **Agenda de Proyectos Prioritarios de Integración.** Buenos Aires: IIRSA, 2011. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_proyectos.pdf>.

MARIANO, M. P. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. *In:* DESIDERÁ NETO, W. A. **O Brasil e as novas dimensões da integração regional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

MEDEIROS, M. de A.; TEIXEIRA JUNIOR, A. W. M.; REIS, E. G. dos. Cooperação para autonomia? Explicando o paradoxo da política externa brasileira para a Unasul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 61, p. 97-123, mar. 2017.

PADULA, R. Da IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. *In:* DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). **O Brasil e as novas dimensões da integração regional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

RUIZ, J. B. Autonomía y desarrollo en el pensamiento latinoamericano. *In:* _____. (Ed.) **Integración latinoamericana y caribeña:** política y economía. Madrid: FCE, 2012.

A INTEGRAÇÃO FÍSICA SUL-AMERICANA NO PERÍODO RECENTE (2000-2020): SITUAÇÃO, CONTINUIDADE, INFLEXÃO E REVERSÃO

Thais Virga¹

Tomás Costa de Azevedo Marques²

Diante do processo de globalização econômica e de decorrentes investimentos realizados na criação de eixos de conexão para atender à crescente comercialização de produtos e serviços e à circulação de pessoas, ficam evidentes, em tempo e espaço, enormes diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, acarretando a maior oferta e integração de malhas viárias em favor daqueles. A América do Sul, apesar de histórica e estruturalmente apresentar expressivos atrasos em termos infraestruturais, com conexões mais voltadas “para fora” que “para dentro”, e haja vista o acúmulo de carências e desafios até a atualidade, nos últimos anos pareceu avançar no quesito integração física territorial, em planos e obras. Partindo da inter-relação entre tais aspectos, este artigo propõe debater sobre a questão dos transportes durante o período 2000-2020, com ênfase em políticas e investimentos efetuados e previstos, em linha com duas iniciativas de integração física regional: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), de 2000, e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), de 2009. Especificamente a partir de um diagnóstico recente da situação da infraestrutura sul-americana, a discussão avançará aos pontos de continuidade e inflexão entre tais agendas entre 2000 e 2016, com maior foco no Cosiplan. Então, com base em um cenário político-econômico complexificado na América do Sul, novas conjunturas e prospectivas sobre a integração física são apresentadas, indicando um movimento de considerável reversão da questão infraestrutural no subcontinente.

Palavras-chave: integração física; América do Sul; transportes; IIRSA; Cosiplan.

SOUTH AMERICAN PHYSICAL INTEGRATION IN THE RECENT PERIOD (2000-2020): SITUATION, CONTINUITY, INFLECTION AND REVERSION

In view of the process of economic globalization and the resulting investments made in the creation of connection axes to meet the growing commercialization of products and services and the circulation of people, huge differences between developed and underdeveloped countries are evident in time and space, resulting in the greatest supply and integration of road networks in favor of the former. South America, although historically and structurally, presents significant delays in terms of infrastructure, with connections that are more “out” than “in”, and, in view of the accumulation of needs and challenges to date, in recent years it seemed to advance in the physical and territorial integration, in plans and works. Based on the interrelationship between such aspects, this article proposes to discuss the issue of transport during the period 2000-2020, with an emphasis on the policies and investments made and planned, in line with two regional initiatives for physical integration: the Integration of South American Regional

1. Doutora em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); mestre em integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP); e pesquisadora de Pós-Doutorado em Geografia Humana (PPGH) na USP, sobre o papel do Brasil na agenda de projetos infraestruturais do Eixo Amazonas na Amazônia centro-ocidental. *E-mail*: <thaisvirga@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-4221-3659>>.

2. Doutorando em economia política mundial pela Universidade Federal do ABC (UFABC); e mestre em integração da América Latina pela USP. *E-mail*: <tomas.marques@ufabc.edu.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-8713-7453>>.

Infrastructure (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA), from 2000, and the Infrastructure and Planning Council (Conselho de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan), from 2009. Specifically, based on a recent diagnosis of the situation of South American infrastructure, the discussion will advance to points of continuity and inflection between such agendas between 2000 and 2016, with a greater focus on Cosiplan. Then, based on a complex political-economic scenario in South America, new conjunctures and prospects about physical integration are presented, indicating a movement of considerable reversal of the infrastructure issue in the subcontinent.

Keywords: physical integration; South America; transport; IIRSA; Cosiplan.

INTEGRACIÓN FÍSICA SUDAMERICANA EN EL PERÍODO RECIENTE (2000-2020): SITUACIÓN, CONTINUIDAD, INFLECCIÓN Y REVERSIÓN

Ante el proceso de globalización económica y las consiguientes inversiones realizadas para la creación de ejes de conexión que atiendan a la creciente comercialización de productos y servicios y el movimiento de personas, se hacen evidentes en el tiempo y en el espacio las enormes diferencias entre los países desarrollados y los subdesarrollados, lo que conlleva una mayor oferta e integración de las redes viarias a favor de los primeros. Aunque América del Sur presenta importantes retrasos en términos de infraestructura histórica y estructuralmente, con conexiones más “hacia fuera” que “hacia dentro”, y en vistas a la acumulación de carencias y desafíos hasta la fecha, en los últimos años pareció avanzar en relación a la integración físico-territorial, los planes y las obras. Partiendo de la interrelación entre estos aspectos, en este artículo se propone discutir el tema del transporte durante el período 2000-2020, con énfasis en las políticas e inversiones realizadas y planificadas, en línea con dos iniciativas de integración física regional: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), de 2000, y el Consejo de Infraestructura y Planificación (Conselho de Infraestrutura e Planejamento – Cosiplan), de 2009. Concretamente, a partir de un diagnóstico reciente de la situación de la infraestructura de América del Sur, la discusión avanzará los puntos de continuidad e inflexión entre estas agendas entre 2000 y 2016, con un mayor enfoque en el Cosiplan. Luego, con base en el complejo escenario político y económico de América del Sur, se presentan nuevas coyunturas y perspectivas sobre la integración física, lo que indica un movimiento de considerable reversión de la cuestión de la infraestructura en el subcontinente.

Palabras clave: integración física; América del Sur; transporte; IIRSA; Cosiplan.

JEL: N76; F15; O18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art6>

Data de envio do artigo: 29/4/2020; Data de aceite: 24/8/2020.

1 INTRODUÇÃO

A infraestrutura de transportes comumente é tratada como fundamental a quaisquer processos de integração e de ampliação das perspectivas de desenvolvimento, seja de uma cidade, de um país, de uma região ou mesmo de um continente. Sua oferta, carência, atualização tecnológica, além do estado de manutenção de vias e modais, se relacionam a vantagens ou desvantagens no âmbito da economia e do comércio, assim como na criação de condições para o desenvolvimento socioeconômico, especialmente quando reúnem características

centrais como: conectividade, importando a intermodalidade para ampliar conexões; capilaridade, articulando redes de transporte e logística visando à redução de tempo de viagens e custos entre origens e destinos; e acessibilidade, ampliando e melhorando acessos, seja a serviços (como educação e saúde em zonas isoladas), seja à circulação de cargas e pessoas.³

Reflexionando, inicialmente, o papel dos transportes, se assinala com frequência a debilidade da infraestrutura física da América do Sul, tanto em termos comparativos internacionais, quanto, entre seus próprios países e dentro de cada um desses. O subcontinente é marcado por redes logísticas e de integração que trazem consigo o fardo e a herança de economias historicamente voltadas mais “para fora” que “para dentro”. Tal caracterização, associada à alta centralização das atividades produtivas e de serviços, a qual beneficia apenas algumas poucas zonas (particularmente litorâneas e próximas aos principais centros produtores e consumidores), como evidencia Handabaka (2006), reforçaria, portanto, a exclusão e os acessos de outras muitas – na Gran Amazonía (Virga, 2019) e nos rincões de diversos estados, províncias e departamentos dos países sul-americanos, explicitando desigualdades nas dinâmicas socioeconômicas locais, assim como no processo de desenvolvimento dos países e nas relações entre eles.⁴

Tal situação histórica-estrutural e ainda presente em várias regiões do subcontinente apresentou pontos de continuidade e inflexão no período 2000-2020, com avanços de iniciativas e agendas priorizando uma maior e mais efetiva integração física sul-americana nos primeiros quinze anos e recuando crescentemente nesse ímpeto integracionista nos cinco anos seguintes. Um período marcado por progressos e retrocessos na integração física. Inter-relacionando tais aspectos, este artigo propõe debater sobre a questão dos transportes a partir de 2000, focalizando as políticas e os investimentos efetuados e previstos, baseado em duas principais iniciativas: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) de 2000 e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) de 2009. Com respeito a essas agendas de integração e nessa sequência de mudanças de cenários, referimo-nos especificamente ao seguinte.

- 1) Estabelecimento da IIRSA em 2000, como um marco de uma agenda consensuada pelos doze países da região voltada a projetos de integração de infraestruturas.
- 2) Avanços diplomáticos com a constituição da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) em 2004, que, em 2008, se transformaria na União das Nações Sul-americanas (Unasul), em meio a um panorama político

3. Checar Vickerman (1974) e Januário (1995).

4. Consultar também Batista (1996), Costa (2010; 2011) e Paz (2011).

e econômico de chegada ao poder de governos caracterizados como “progressistas” e com discursos favoráveis a uma maior integração no subcontinente.

- 3) Amadurecimento nas decisões sobre uma listagem de projetos prioritários e estruturantes para a América do Sul. Em particular, a atuação da IIRSA, que partira de feições megalômanas do ponto de vista de financiamento para uma definição mais enxuta de seus projetos dentro do Cosiplan, como um conselho da Unasul, passando a constituir um foro técnico deste.
- 4) Progresso de condições e arranjos de financiamento de infraestruturas, com ações concretas de participação de órgãos nacionais e regionais via contribuição de fontes públicas e privadas, fortalecidos, pelo menos até 2016, por mecanismos de concessões a empresas e conglomerados igualmente regionais ou mesmo globais, viabilizando o aporte necessário de recursos a projetos e algumas execuções.
- 5) Reversão do quadro político e econômico, com o desmembramento e o enfraquecimento das citadas institucionalidades, com a finalização da Unasul em 2019 e, portanto, de seus conselhos, como o Cosiplan. Em especial, com a vitória eleitoral de governos com políticas mais alinhadas a diretrizes neoliberais e conservadoras e com discursos coadunados mais a interesses externos, particularmente estadunidenses, que da própria América do Sul.

Assim, o artigo encontra-se dividido em mais quatro seções além desta introdução. A segunda seção apresenta a caracterização da infraestrutura física na América do Sul. Na terceira, o texto discute os pontos de inflexão ou continuidade de agendas da integração de infraestrutura do subcontinente, com base na IIRSA e no Cosiplan, para, na quarta seção, apresentar elementos e reflexões prospectivas finais, vinculando-os a uma guinada política e econômica nos últimos anos. Enfim, são apresentadas as considerações finais dos autores sobre as transformações na agenda de integração física na América do Sul.

2 A INFRAESTRUTURA FÍSICA DOS TRANSPORTES NA AMÉRICA DO SUL

A situação da infraestrutura física da região configura marca e resultado de sua própria história política e socioeconômica, uma história de dependência. Assim, partindo de uma abordagem histórico-estrutural, infere-se que tanto os espaços quanto as redes logísticas de integração na América do Sul e Latina trazem consigo o fardo e a herança de economias historicamente caracterizadas por um perfil agroexportador – e, portanto, prioritariamente voltadas “para fora”. Como apontado por Paz (2011, p. 29), as infraestruturas regionais foram submetidas

aos interesses de determinados setores econômicos, que, somados às barreiras geográficas da cordilheira dos Andes e da região amazônica, constituíram-se como uma estrutura exportadora com pouca ou nenhuma integração entre as nações do subcontinente, dificultando ou impedindo o comércio intrarregional.

Assim, Padula (2011, p. 5) ressalta que o estabelecimento de projetos voltados a uma maior conexão física (transportes, energia e telecomunicações) deve ir além de servir apenas como os chamados corredores de exportação ou viabilizar uma maior projeção internacional da região, também facilitando a mobilidade dos fluxos econômicos entre os territórios dessas nações, criando novas oportunidades de integração regional. Gallo (2008, p. 66) aponta que o setor de transportes possui um papel determinante para adensar um processo integracionista na América do Sul, visto que o custo de transporte é comum à produção de qualquer tipo de bem ou serviço.

Nesse sentido, precisa-se de uma infraestrutura que amplie as relações regionais e, ao mesmo tempo, diminua seus iguais e históricos gargalos relacionados – da falta de competitividade internacional e fragilidade do comércio intrarregional à superação da pobreza e do próprio subdesenvolvimento, configura-se um desdobramento fundamental da integração física (Sela, 2011, p. 3).

Dito isso, uma observação alicerce deste artigo refere-se ao lugar da América do Sul no tocante à infraestrutura de transportes, tanto em termos globais quanto em termos alusivos aos principais gargalos e obstáculos internos, dentro e entre seus próprios países.

Quanto à competitividade global, destaca-se o estudo do Banco Mundial (Arvis *et al.*, 2018) que relaciona o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) ao denominado Índice de Performance Logística (Logistics Performance Index – LPI), de escala de 1 a 5, números respectivos a muito baixo ou muito alto.⁵ Conforme os dados divulgados em 2018, a América do Sul alcançou um LPI de 2,78, tendo dois países da região com média alta (*upper middle*), Chile e Brasil, e os outros, excetuando a Guiana, com notas na média baixa e baixa, juntamente com países mais subdesenvolvidos de África e Ásia. No entanto, é possível observar uma melhora do LPI sul-americano na comparação com 2007, quando ficou com a pontuação de 2,6. A tabela 1 mostra a situação de cada um desses países, com a maioria daqueles do subcontinente progredindo no *ranking*, ainda que abaixo de países com integradas infraestruturas intermodais e LPI superior a 4.⁶

5. De modo geral, na metodologia para a elaboração do índice LPI são levados em conta os seguintes parâmetros: alfândega, infraestrutura, embarques internacionais, qualidade e competência logística, rastreamento e acompanhamento e pontualidade. Para mais informações sobre a metodologia do Banco Mundial, assim como os *rankings* disponíveis, consultar: <<https://lpi.worldbank.org/international/global>>.

6. Como, em 2018, os mais bem colocados: Alemanha, Suécia, Bélgica, Áustria, Japão, Singapura e outros.

TABELA 1
Ranking (LPI) de infraestrutura na América do Sul (2018 e 2007)

Países	LPI, de 1 a 5 (em ordem decrescente)	
	2018	2007
Chile	3,32	3,25
Brasil	2,99	2,75
Colômbia	2,94	2,50
Argentina	2,89	2,98
Equador	2,88	2,60
Paraguai	2,78	2,57
Peru	2,69	2,77
Uruguai	2,69	2,51
Bolívia	2,36	2,31
Guiana	-	-
Venezuela	2,23	2,62

Fonte: Arvis et al. (2018).
 Elaboração dos autores.

Obs.: Quanto ao Peru, a redução de sua posição no LPI justifica-se pelo alto número de bloqueios logísticos decorrentes de obras de ampliação, duplicação, além de vias novas nos últimos quatro anos (2015-2019), com algumas conclusões de projetos viários remodeladas ou entregues entre o final de 2018 e o início de 2019 e, portanto, não computadas ao último ranking LPI disponível (Virga, 2019).

E se no tocante à competitividade logístico-comercial a América do Sul apresenta um quadro aparentemente melhor no comparativo entre 2018 e 2007, com algumas exceções, há importantes problemas compartilhados internamente que aqui devem ser mencionados. Vejamos, a seguir, um breve panorama de sua condição infraestrutural por meio dos quadros 1 e 2: o primeiro apresenta uma sistematização mais técnica-setorial da situação geral da integração física no subcontinente, com base nos principais modais de transporte, e o segundo dá uma ideia mais concreta relativa à oferta infraestrutural, visando a um melhor panorama dos transportes na América do Sul.

Alguns aspectos físico-geográficos e outras complexidades adicionais devem ser destacados.

No que se refere a ferrovias, estas concentram-se no transporte de grandes volumes e peso de cargas de exportação, em especial no Cone Sul (Handabaka, 2006), com o transporte de passageiros escanteado, historicamente, em favor do modal rodoviário. Em ambos os modais, somam-se dificuldades de manutenções viárias nas zonas úmidas da Amazônia e de traspasseamento nos Andes. No primeiro caso, rodovias recorrentemente afundam e são interrompidas – nas zonas de selva alta, ainda são destruídas por constantes desmoronamentos. Quanto a tal traspasseamento e à ininterrupção de fluxos, ressalta-se que, se a construção e a operacionalidade de ferrovias em grandes altitudes imprimem vultuosos aportes,

a manutenção permanente de rodovias naquelas regiões é constantemente comprometida por episódios naturais característicos de selvas úmidas e zonas montanhosas (Virga, 2019).

QUADRO 1

Situação da infraestrutura sul-americana: aspectos e gargalos gerais

Modal	Situação geral
Ferroviário	A infraestrutura ferroviária apresenta limitações operativas em suas respectivas redes devido à integração preexistente e ao estado das ferrovias, além da fragilidade das interfases para interconectar redes ferroviárias com diferentes bitolas, regra geral no subcontinente.
Aeroviário	Apesar de os aeroportos terem ampliado a capacidade de transporte de cargas e de passageiros na América do Sul nos últimos anos, este modal ainda apresenta um alto nível de concentração em áreas litorâneas, capitais e maiores cidades (Wilmsmeier, 2015), caracterizando pouca integração física e intermodal no âmbito regional.
Rodoviário	Afora sua oferta ser maior entre todos os modais, problemas como falta de integração viária e má conservação e sinalização são frequentes. Existem situações bastante diversas de oferta e de pavimentação entre os países da região, podendo ser subdivididas naquelas em que: <i>i)</i> os eixos rodoviários são importantes e os fluxos de cargas e pessoas estão estabelecidos; ¹ <i>ii)</i> os serviços de transporte nas rodovias foram iniciados recentemente; ² e <i>iii)</i> os eixos dos serviços inter-regionais de transporte rodoviário que não foram sequer estabelecidos. ³
Aquaviário (marítimo e fluvial)	Aqui, o número de rotas, a frequência de serviços oferecidos pelas companhias de navegação e a operacionalidade de portos e centros logísticos ajudam a compreender a oferta de serviços, esses dependendo diretamente das características e do nível de conservação da própria rede hidrográfica. Quanto à rede marítima, as rotas caracterizam a infraestrutura que vincula os portos sul-americanos nas costas atlântica e pacífica. Os principais portos-pivôs são atendidos por rotas oceânicas e oferecem serviços diretos ou com transbordos, enquanto os alimentadores (<i>feeders</i>) são atendidos pelos serviços de cabotagem nacional ou regional e a frequência de serviços está em função do volume de carga que manipulam, o que reflete a importância da respectiva hinterlândia. Já quanto ao modal fluvial, este ocorre por meio de um emaranhado de rios e afluentes das bacias do Amazonas, do Prata e do Orinoco, por onde transitam, operacionalizando com uma quase completa falta de organização e controle, além de constantes interrupções nas épocas de vazante à maior parte das embarcações fluviais. Os serviços de transporte fluvial, tanto de cargas como de pessoas, são oferecidos por embarcações de cada país, além de empresas de diferentes tipos, com comuns e variados gargalos que impactam diretamente a oferta perene de acessibilidades e fluxos.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Com a presença de várias empresas de transporte operando principalmente nos países do Cone Sul, e em muito menor parte na Comunidade Andina de Nações (CAN), sobretudo na fronteira entre Colômbia e Venezuela.

² Considerada a maior linha rodoviária do mundo, com 6.035 km de percurso e com o início de sua operacionalização somente em janeiro de 2016, a Expresso Ormeño configura uma importante empresa de transporte internacional rodoviário, com rotas do Peru para Chile, Colômbia, Bolívia, Equador, Argentina e Venezuela – e mais recente também para o Brasil.

³ Nesses casos, os serviços são exclusivamente nacionais entre cidades de um mesmo país, com algumas rotas chegando a áreas de fronteira, mas sem interconexão ou maior coordenação, como ocorre em muitos exemplos nos países sul-americanos.

Já no modal fluvial, destaca-se que, além da desorganização e da falta de controle estatal de tráfegos (sobretudo quanto a manifestos de cargas), a existência de inúmeros *embarcaderos* informais e a consequente expansão de fluxos e negócios ilícitos (como minérios, madeiras, tráfico de animais e drogas) conferem obstáculos adicionais.

QUADRO 2

Oferta infraestrutural sul-americana: principais modais

Modal	Situação geral
Ferrovário	Segundo dados disponibilizados pela Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) em seu portal, ¹ entre os principais países com maior oferta, segundo as extensões de redes ferroviárias em operação, destacam-se Brasil (37.743 km, dado de 2014), Argentina (36.966 km, 2008) e Chile (5.898 km, 2006). A seguir, vêm Bolívia (2.866 km, 2007), Peru (2.020 km, 2008, principalmente devido à ferrovia central andina) e Colômbia (1.663 km, 2007). Todos com diversos trechos inativos e evidenciando uma grande diferença de oferta entre os países.
Aeroviário	Segundo dados de 2015 do <i>World Airport Traffic Report</i> (ACI, 2015), no referido ano, existiam mais de 7.500 aeroportos em funcionamento na América do Sul, sendo os de Brasil, Argentina e de outras capitais os de maior movimentação. Ainda, segundo matéria até então vinculada pela Secretaria Nacional de Aviação Civil do Brasil em 2014, ² apesar do crescimento e da potencialidade de maior ampliação, o subcontinente permanece pouco conectado, com a oferta de assentos e a capacidade de cargas concentradas em apenas quatro empresas (Latam, Avianca, Aerolíneas Argentinas e Gol), e com 80% da oferta e poucos voos regulares fora das capitais e regiões metropolitanas.
Rodoviário	Consoante às últimas informações do relatório <i>The World Factbook</i> , ³ destaca-se uma maior oferta de rodovias pavimentadas no Cone Sul que no "Grupo Andino". ⁴ No primeiro caso, com cerca de 2,6 milhões de quilômetros de rodovias, dos quais 2 milhões são concentrados apenas no Brasil (dados, por país, referentes de 2010 a 2018), a taxa média de pavimentação chega a 78,3%. Já no Grupo Andino (com menos informações oficiais disponibilizadas pelos países e dados de 2012 a 2017), de cerca de 577.000 km (concentrados na Colômbia e no Peru – 347.000 km), estima-se que apenas próximo de 20% das rodovias sejam pavimentadas.
Aquaviário (marítimo e fluvial)	No caso marítimo, conforme <i>ranking</i> da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) de 2017 ⁵ sobre o movimento de cargas em contêineres em ambas as regiões, de 120 portos, apenas dois apresentam profundo calado, permitindo o atracamento de navios de maior capacidade de carga e tonelagem: os de Santos (Brasil) e Buenos Aires (Argentina). Handabaka (2006, p. 225, tradução nossa) reforça que a maioria dos terminais marítimos do subcontinente se caracteriza por portos-pivôs regionais ou sub-regionais, já que muitos "não têm ligação direta com os corredores interoceânicos e globais", dado que é o canal do Panamá que possui o papel determinante nas principais rotas mundiais que fazem escalas em portos sul-americanos em ambas as costas (pacífica e atlântica). Já no caso fluvial, apesar de uma rede hidroviária abrangendo uma área próxima a 11 milhões de quilômetros quadrados (conformada pelas bacias do Amazonas, do Prata e do Orinoco) e totalizando uma longitude navegável próxima a 108.000 km (Handabaka, 2006), apenas cerca de 3,3 mil quilômetros constituem trechos aptos à navegação de navios oceânicos e embarcações de maior dimensão. ⁶

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: <<https://uic.org/latin-america/>>.

² Atualmente disponível em: <<https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-aereo/noticias-aviacao/aviacao-cresce-na-america-do-sul-mas-integracao-e-baixa-diz-bid->>.

³ Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/385.html>>.

⁴ Cone Sul: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai e Paraguai. Grupo Andino: Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela.

⁵ Disponível em: <<http://bit.ly/2wKRD1Y>>.

⁶ Alertando a relevantes fragilidades das vias fluviais no subcontinente ao comércio regional e global, o autor aponta os investimentos infraestruturais necessários a diversos trechos da rede fluvial sul-americana, por meio de: dragagem de canais de navegação e de acessos aos portos, visando a um melhor trânsito fluvial; balizamento de cursos fluviais para maior segurança e perenidade de navegação tanto de dia quanto à noite; canalização de meandros com o objetivo de controlar os processos de sedimentação e, assim, manter o calado; e construção de eclusas em algumas represas para permitir a continuidade da navegação (Handabaka, 2006, p. 47-48). No âmbito mais local dos fluxos e acessos, adiciona-se a necessidade de maiores sinalizações, limpeza de troncos e cascos submersos, dragagem de pequenos baixios e derrocamento de pedras, como observa Nazaré (2001) ao caso amazônico e, ainda, chamando a atenção: "É isso que faz a diferença de um rio para uma hidrovía" (*op. cit.*, p. 83).

Além disso, e conforme antes apontado, é notável a maior oferta intermodal nas zonas litorâneas, assim como nos entornos metropolitanos, capitais administrativas e localidades mais desenvolvidas de cada um dos países sul-americanos. Em trabalho desenvolvido por mais de dez anos, Handabaka (2006) apresenta mapas que explicitam o quão concentrada era a infraestrutura de transportes da região naquele momento, e o quanto algumas porções não são

servidas “efetivamente” por qualquer um dos principais modais de transportes, seja por falta de oferta de malhas ou, como no caso aquaviário, por problemas à manutenção de conectividades e acessibilidades perenes.

Os mapas 1, 2 e 3 evidenciam as redes ferroviária, rodoviária e fluvial da América do Sul, conforme últimas atualizações, em âmbito subcontinental, realizadas por Handabaka (2006).

Assim, com foco no questionamento central aqui proposto acerca dos avanços e/ou continuidades tocantes à integração física no subcontinente, analisaremos, a seguir, as agendas recentes dessa integração, particularmente a IIRSA e o Cosiplan, em um panorama de mudanças relevantes no cenário político e econômico do subcontinente.

MAPA 1
Rede ferroviária sul-americana (2006)



Fonte: Handabaka (2006).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 2 Rede rodoviária sul-americana (2006)



Fonte: Handabaka (2006).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 3
Rede fluvial sul-americana e principais portos



Fonte: Handabaka (2006).

Obs.: 1. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2. Destaque de Handabaka (2006) à Amazônia centro-ocidental, região fronteiriça entre Brasil, Colômbia, Equador e Peru, sobre a qual se relacionam muitos projetos do Eixo Amazonas da IIRSA e do Cosiplan (Virga, 2019).

3 IIRSA E COSIPLAN: PONTO DE INFLEXÃO OU CONTINUIDADE DA INTEGRAÇÃO FÍSICA NA AMÉRICA DO SUL?

Com a população estimada em 425,6 milhões de habitantes em 2019, segundo *The World Factbook*, o conjunto de países da América do Sul apresentou na primeira década do novo século um crescimento econômico acima da média mundial,⁷

7. Entre 2002 e 2010, de acordo com dados do Banco Mundial, a região obteve um crescimento de 5,3% ao ano, enquanto a média mundial, no mesmo período, foi de 3,9%.

catalisado pelo chamado *boom* das *commodities*, alavancando as exportações da região. Nesse contexto, as políticas e agendas de integração infraestrutural ganharam proeminência configurando uma espécie de nova orientação para a ação do setor público dos países do subcontinente, trazendo novos esforços em estratégias de planejamento que atendessem não apenas aos atuais fluxos de pessoas, bens e serviços entre localidades produtoras e seus mercados, no tocante ao comércio exterior a outros continentes, mas também aos fluxos regionais.

E se é certo que a história do subcontinente fora marcada por velhas idealizações quanto à ampliação da infraestrutura física como passo inicial aos objetivos de integração regional,⁸ é possível inferir que foi a partir dos anos 2000 que esse objetivo tomou forma e apresentou resultados, em termos de planos e na exequibilidade de obras. Assim, analisam-se nesta seção duas importantes iniciativas de integração física regional: a IIRSA e o Cosiplan. Ambos com agendas que, desde a institucionalização de projetos intranacionais e transfronteiriços da infraestrutura, evoluíram em matéria de coordenação legal, técnica, administrativa e financeira, incorporando tal perspectiva aos planos nacionais de desenvolvimento, assim como vislumbrando o fortalecimento de relações entre os países da região.

3.1 Uma agenda de integração física regional: a IIRSA

Durante a primeira reunião de presidentes da América do Sul, na I Cúpula de Países da América do Sul realizada em Brasília, em agosto de 2000, surgiu a iniciativa da IIRSA, como um mecanismo institucional voltado à coordenação de ações intergovernamentais para a construção de uma agenda comum de fortalecimento de infraestruturas econômicas entre os doze países da região. Tal iniciativa partiu do então presidente brasileiro naquele ano, Fernando Henrique Cardoso (FHC), anfitrião do encontro que, de acordo com Virga (2019, p. 129) “tratou de fazer com que o documento de apoio à discussão, enviado para o BID [Banco Interamericano de Desenvolvimento] meses antes do encontro, fosse bem recebido pelos presidentes dos outros países e não tomado como uma imposição por parte do maior país da região”. Pares (2006) observa que a iniciativa também fora apoiada imediatamente pelo Peru. Ao final dessa primeira reunião, ambos os países cuidaram de impulsionar a iniciativa.

Pela primeira vez, projetos passariam a ser estudados e planejados de forma conjunta e com um mesmo foco: a ampliação e a modernização da infraestrutura na América do Sul, nas áreas de energia, transporte e comunicações. Orientada

8. Consultar Figueiredo (2015).

por eixos de integração e desenvolvimento,⁹ a IIRSA objetivou avançar em melhoramento e ampliação de aeroportos; construção e ampliação de malhas ferroviárias e rodoviárias; modernização fluvial e portuária; ligação de linhas de transmissão; e estabelecimento e regulação de fronteiras.

Com esse intuito, em termos de aportes necessários e financiamentos, a iniciativa acabou por promover a articulação entre governos, bancos governamentais, instituições financeiras multilaterais e o setor privado. Além do aval dos governos dos doze países da América do Sul, ressaltam-se as três principais instituições multilaterais da região envolvidas mais diretamente com a IIRSA com foco em apoios técnicos: BID, Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Quintanar e López (2003) atentariam que tais instituições permitiram aos países da região mobilizar recursos maiores que outras fontes tradicionais, como o Banco Mundial, o qual exige condicionantes de ajustes políticos e fiscais.

Outro relevante suporte à estruturação da IIRSA diz respeito aos denominados processos setoriais de integração (PSIs), identificando obstáculos normativos e institucionais que impediam o desenvolvimento da infraestrutura no subcontinente, indicando direcionamentos. Entre os principais PSIs, destacam-se, além de instrumentos de financiamento de projetos de integração física e energética,¹⁰ a facilitação de pontos de fronteira e tecnologias de informação e comunicação. Dessa forma, a iniciativa receberia apoio organizacional em cada país, operando a partir de fóruns *ad hoc*, imprimindo que decisões deveriam ser tomadas por consenso. Assim, a IIRSA caracterizaria uma estratégia de *hub*, de acordo com Moreira (2007), com atuação orientada a: robustecer a capacidade de governos em planejar e coordenar investimentos; padronizar ou harmonizar aspectos regulatórios e normativos na operação da infraestrutura e nos fluxos de comércio exterior; e gerar uma carteira de projetos atrativos para o setor privado, coordenando, institucionalmente, novos mecanismos de financiamento articulados entre diferentes instâncias.

Quanto à sua estrutura institucional, a IIRSA foi inicialmente dirigida pelo Comitê de Direção Executiva (CDE), composto por ministros de infraestrutura e planejamento dos países participantes, com o objetivo de nortear ações, acordadas as prioridades dos próprios governos, discutidas em reuniões anuais, como observa Padula (2014). Abaixo do CDE estava o Comitê de Coordenação Técnica (CCT),

9. Inspirados nos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids) lançados no contexto do Plano Brasil em Ação em 1996. Sobre isso, Becker (1999, p. 29) apontaria à "retomada de uma estratégia territorial nacional, após mais de uma década de imobilismo", fundamentada em um macrozoneamento ampliado em necessidades externas e internas (produtivas e quanto ao papel do Estado). Ver também Théry e Mello (2009). Ideias essas de planejamento nacional que, então, conformariam uma base ao estabelecimento da IIRSA em âmbito regional.

10. Incluindo sistemas operativos de transporte aéreo, marítimo e multimodal.

órgão executivo formado pelas três entidades de fomento (BID, CAF e Fonplata), e estudos e análises ficavam a cargo dos Grupos Técnicos Executivos (GTEs), divididos em processos setoriais e eixos de integração e desenvolvimento (EIDs). Ademais, foram criadas coordenações nacionais com o objetivo de organizar o intercâmbio entre os países e articular os diferentes órgãos envolvidos da IIRSA em cada país.

Quanto aos EIDs, notou-se um importante avanço de planejamento com a IIRSA, visto que tais eixos foram alicerçados às infraestruturas logísticas previamente existentes na região. Partindo da multimodalidade dos transportes com suas respectivas áreas de influência, cada eixo foi conformado e articulado às redes de energia e telecomunicações, buscando maior sinergia entre os segmentos infraestruturais.

Assim, durante os primeiros estudos conjuntos, a situação infraestrutural sul-americana, sua oferta e a articulação de malhas e modais em cada um dos países da região foram caracterizadas, gerando um maior conhecimento sobre dessas condições pelos próprios países. Logo, evoluiu-se à fase de debates e proposições sobre projetos que indicassem melhorias e ampliação da oferta infraestrutural na região.

Neste ponto, a partir de uma “metodologia indicativa de planejamento territorial”, conformou-se uma carteira de EIDs, além de projetos organizadores do território sul-americano, contando, inicialmente, com mais de quinhentos projetos e com investimentos previstos em quase US\$ 100 bilhões, uma meta considerada audaciosa por alguns autores tanto pelo número de projetos quanto pelos compromissos (de gastos e investimentos) de cada país.

Durante a terceira reunião dos presidentes da América do Sul em Cuzco, em 2004, foi definida a Agenda de Implementação Consensual (AIC) 2005-2010, formada por projetos prioritários de maior centralidade à ampliação da integração física, sendo propostos 31 projetos prioritários¹¹ com investimentos estimados em cerca de US\$ 7 bilhões. Essa decisão aparece como um significativo avanço no comparativo histórico das tentativas de planejamento em nível regional, haja vista uma extensa lista de acordos de integração não cumpridos, conforme discute Araujo (2012).

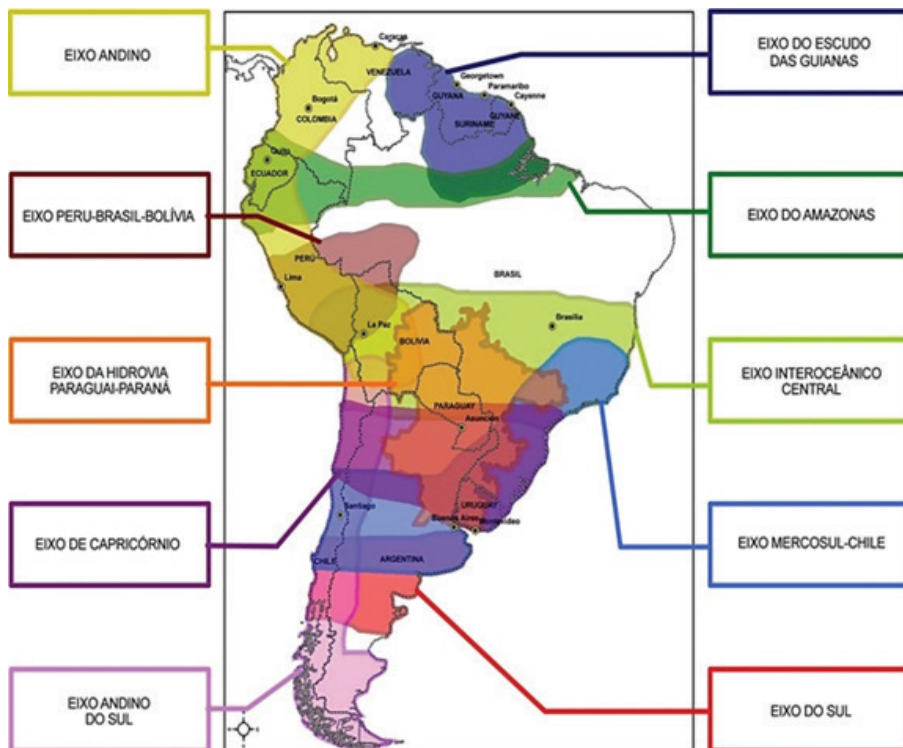
A partir de diagnósticos e ações espacialmente referenciados, os EIDs tinham como objetivo integrar economias nacionais e melhor articulá-las em âmbito sul-americano – e, a partir daí, aos mercados internacionais. Foram lançados dez EIDs na IIRSA (figura 1) com base na identificação de

11. Desse total de 31 projetos da AIC, 16 caracterizavam como de âmbito nacional, 12 binacionais, 1 trinacional e 2 regionais no segmento de telecomunicações.

requerimentos de infraestrutura física pelos países envolvidos em cada eixo, sendo: Andino (1), Andino do Sul (2), Capricórnio (3), Hidrovia Paraguai-Uruguai (4), Amazonas (5), do Sul (6), Interoceânico Central (7), Mercado Comum do Sul (Mercosul)-Chile (8), Peru-Brasil-Bolívia (9) e Escudo Guianês (10). Tais são caracterizados, respectivamente, pelo seguinte.

- 1: a área de influência abrange os principais “nós” de articulação e cidades de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, articulando-se ao Eixo Amazonas do sul da Colômbia ao norte do Peru, abrangendo toda a área equatorial.
- 2: o eixo foi concebido como uma franja de território envolvendo algumas regiões da Argentina e do Chile, cuja fronteira é separada pela cordilheira dos Andes em área. Ele se articularia ao norte com o Eixo Andino e, transversalmente, possui áreas de superposição aos eixos 3, 7 e 8, conformando um espaço bioceânico.
- 3: possui como área de influência o entorno do Trópico de Capricórnio, onde nos extremos estão localizadas importantes instalações portuárias nos oceanos Atlântico e Pacífico.
- 4: eixo definido territorialmente a regiões de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai vinculadas diretamente aos rios Paraguai, Paraná, Tietê e Uruguai.
- 5: definido por meio da delimitação da Amazônia sul-americana, particularmente no lado centro-ocidental, com projetos em áreas amazônicas de Colômbia, Equador, Peru e Brasil.
- 6: eixo de caráter comercial e bioceânico abrangendo instalações portuárias nos oceanos Atlântico e Pacífico, em áreas de Argentina e Chile.
- 7: atravessando transversalmente a América do Sul, vincula portos dos oceanos Atlântico e Pacífico por meio de “nós” de articulação entre Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil.
- 8: o eixo abrange os principais centros econômicos e portos entre Chile, Argentina, Paraguai, Uruguai e Brasil.
- 9: incorpora a vinculação de “nós” em torno da tríplice fronteira entre Peru, Brasil e Colômbia. Esse eixo também se articula ao Eixo Amazonas na área peruana.
- 10: eixo que envolve áreas de Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela, como uma importante área estratégica a Caribe e América Central.

FIGURA 1
Os EIDs da IIRSA



Fonte: GeoSUR.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Destacam-se dois aspectos norteadores do portfólio, sendo o primeiro a atratividade dos investimentos necessários com o interesse também do setor privado em sua execução, levando em conta o montante estimado e a baixa disponibilidade de recursos públicos de origem fiscal no começo dos anos 2000. Indicando uma postura pragmática e servindo a um planejamento indicativo acordado por todos os países da região, o setor privado se tornaria um elemento catalisador fundamental para estabelecer as parcerias para a implementação dos EIDs na agenda AIC da IIRSA.

O segundo aspecto refere-se ao reconhecimento de que o programa de investimentos da IIRSA não englobaria todos os aportes necessários aos países, e sim aqueles estruturantes e capazes de impulsionar outros investimentos em regiões e países onde estão inseridos, primeiramente aumentando as conexões entre as localidades mais e menos desenvolvidas, de acordo com cada eixo. Ainda assim, a proposta da IIRSA envolveria problemas de interesses a “que” ou “quem” serviria a própria viabilização da agenda de investimentos previstos.

Vitte (2009, p. 13) já alertava que a IIRSA favoreceria as privatizações e alterações de fluxos, devido aos conflitos de interesses envolvidos em projetos infraestruturais, podendo impactar negativamente o meio ambiente e as populações.¹² Assim, Quintanar e López (2003) reforçam que, mesmo a IIRSA sendo uma iniciativa desejável dentro do possível, a criação de objetivos comuns entre governos, empresas e instituições financeiras multilaterais leva ao inevitável conflito de interesses entre as partes, que possuem visões perspectivas diferentes dos projetos. Ressalta-se, portanto, a centralidade do papel Estado na condução e na intervenção na implementação dos projetos a fim de que estes estejam em acordo com uma visão estratégica sul-americana, ainda que os retornos financeiros não sejam suficientemente atrativos para o setor privado.

De acordo com o observado pelos autores, e ao analisarmos dados da própria IIRSA quanto ao financiamento da infraestrutura em sua carteira de projetos prioritários (AIC), atenta-se que cerca de 62% dos aportes necessários ficariam a cargo dos governos sul-americanos; 21%, da iniciativa privada; e 17%, de instituições financeiras como BID, CAF e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Dessa forma, para minimizar danos e impactos negativos socioambientais e a possibilidade de riscos financeiros representarem encargos e ameaças adicionais ao setor público, os Estados nacionais devem manter os direcionamentos e as definições de projetos infraestruturais. Assim, Vitte (2009, p. 15) coloca que o Estado deve articular o ordenamento territorial e o processo de implementação de planos em seus diferentes graus e escalas, buscando garantir a preservação ambiental e a participação de agentes regionais e da sociedade civil.

Destaca-se que a criação da IIRSA se deu em uma conjuntura de consolidação das políticas neoliberais na América Latina. Destarte, o foco dos investimentos da iniciativa seria voltado a beneficiar o setor comercial, buscando ampliar a competitividade e diminuir suas vulnerabilidades, trazendo “à cena a necessidade de adaptar a estrutura de circulação às novas demandas da economia internacional” (Vitte, 2009, p. 2). Para além dessa escala, Galvão e Brandão (2003, p. 194) discutem, também criticamente, a ideia de grandes obras de infraestrutura, como de transporte e energia, capacitando a valorização de empreendimentos existentes em seu entorno e a promoção de novos dinamismos econômicos.

Sob outro ponto de vista, Pares (2006) reforça que o lançamento de eixos de integração no contexto sul-americano em grandes espaços ou franjas evidenciou certo planejamento territorial, podendo viabilizar uma maior articulação geoeconômica do subcontinente. O autor atentava à importância de

12. Para outros textos com visão crítica quanto à lógica capitalista da infraestrutura e à IIRSA, consultar também: Carrion e Paim (2006) e Ceceña, Aguilar e Motto (2007).

não confundir eixos com “corredores de transporte”, pois os primeiros valorariam elementos de planejamento em fluxos de diversos tipos – mercadorias, serviços, pessoas e capitais – entre territórios.

Assim sendo, sem deixar de apresentar algumas críticas à iniciativa, procurou-se não diminuir a importância da IIRSA como uma primeira ação de âmbito regional, em que tanto seu lançamento quanto os próprios EIDs indicavam uma agenda política consensuada pelos doze países sul-americanos, um fato inédito na história do subcontinente.

3.2 O avanço da integração física sul-americana entre 2003 e 2016: da Casa ao Cosiplan

Oficializada em 2004, a Casa buscara institucionalmente a ampliação do diálogo político, o fortalecimento da integração infraestrutural, o estabelecimento de mecanismos financeiros sul-americanos e a promoção da coesão social (inclusão e justiça sociais), conformando uma agenda de visão mais ampla em meio à integração regional em curso. Sua fundação se deu como desdobramento da AIC, reafirmando um passo adiante na integração regional. A Casa se transformaria na Unasul, composta também pelos mesmos doze países, com seu Tratado Constitutivo firmado em maio de 2008 na III Cúpula de Chefes de Estado, realizada em Brasília. Na ocasião, foram decididas a instalação de sua sede em Quito, no Equador, e a criação do Parlamento Sul-Americano em Cochabamba, na Bolívia, e do Banco do Sul, em Caracas, na Venezuela.

Como uma nova organização institucional, ficaria ainda mais claro o objetivo de ampliar a agenda de integração com a Unasul, propondo fortalecer continuamente o processo integracionista na América do Sul por meio da ampliação do diálogo político entre os Estados constitutivos.¹³ Assim, a União focalizaria uma agenda de integração, a fim de dirimir assimetrias entre os países.

Para isso, a Unasul apresentou uma estrutura organizacional mais extensa e abrangente que a IIRSA, constando de um presidente *pro tempore* (com mandato de um ano pelo chefe de Estado de um dos países-membros), uma secretaria-geral, um parlamento e um banco, além de dez conselhos ministeriais e setoriais temáticos. Tais conselhos foram os de: Chefes de Estado e de Governo; Ministros de Relações Exteriores; Delegados; Desenvolvimento Social; Combate ao Tráfico de Drogas; Saúde Sul-Americano; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; Energético Sul-Americano; Economia e Finanças; e o de nosso interesse, o Cosiplan.

13. Mariano (2014) destaca, por exemplo, que a criação da Unasul buscou também atrair uma participação mais ativa da Venezuela, país que, até então, reagia ao caráter mais comercial da IIRSA.

Criado em 2009 e com o estatuto aprovado em junho de 2010, o Cosiplan configurou-se como um importante marco na articulação no subcontinente, responsável pela integração da infraestrutura regional. Entre suas atribuições, destacam-se a identificação de atividades, obras e projetos de interesse comum entre dois ou mais países e uma ampla avaliação das formas de financiamento. Em 2011, a agenda do IIRSA foi passada ao Cosiplan, como apoio no planejamento. No conselho, foram incorporados os trabalhos realizados em dez anos pelo CDE da IIRSA, sendo extinto e passando a constituir seu foro técnico. Ainda nesse ano, após a II Reunião Ministerial do Cosiplan, realizada em Brasília, foi aprovado o chamado Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, no qual foi instituída uma Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), em substituição à AIC da IIRSA. Tal plano e agenda passariam a orientar as decisões do conselho anualmente.

O processo de definição da API iniciou-se por meio da revisão dos projetos dos EIDs. Apesar de a API ter mantido boa parte dos critérios indicativos de planejamento territorial da AIC, incorporou novos objetivos levando em conta, por exemplo, estudos de conservação histórica e ambiental das regiões por onde passariam os eixos e projetos de transporte propostos. Após a análise de diversos critérios, como a formação de redes de conectividade de alcance regional e ações complementares, chegou-se à estruturação de uma agenda com nove eixos de integração, mantendo os nomes da IIRSA, com a mudança do Eixo Andino do Sul, que teve parte de seus projetos incorporada ao Eixo Andino.

Analisando setorialmente a agenda de integração física regional no Cosiplan, em 2016, cerca de 90% dos projetos de infraestrutura referiam-se ao setor de transportes, enquanto 9% referiam-se à área de energia e 1%, a projetos no setor de telecomunicação. Com uma carteira total de 582 projetos individuais, 519 eram do setor de transportes, com maior participação dos modais rodoviário (49,8% dos projetos) e fluvial (14,7%). A tabela 2 especifica os países envolvidos em cada eixo, o número de projetos, fases, tipos e fontes de financiamento.

No que diz respeito ao progresso de execução das obras propostas ao longo do período 2000-2016 e para a conformação e a verificação de andamento dos projetos totais do Cosiplan e dos relativos à API, as secretarias técnicas, juntamente com os governos dos países pertencentes a cada EID, classificaram tais projetos em quatro fases: perfil, pré-execução, execução e concluído.

A primeira etapa (perfil) refere-se ao modelo de negócios dos projetos de infraestrutura, com a identificação de oportunidades ou demandas por um projeto, envolvendo, inclusive, a participação de agentes do setor privado. É nesta fase que se tem a formalização do escopo e a análise de disponibilidade de recursos financeiros e produtivos.

TABELA 2
EIDs do Cosiplan: países, fases e tipos de financiamento (2016)

EIDs do Cosiplan	Países	Número de projetos	Perfil	Fases (%)			Tipos de financiamento – privado, público ou PPP, em número de projetos		
				Pré-execução	Em execução	Concluído	Privado	Público	PPP
1 Amazonas	Brasil, Colômbia, Equador e Peru	72	25,0	19,4	25,0	30,6	21	41	10
2 Andino	Colômbia, Equador, Peru e Venezuela	66	21,2	12,1	36,4	30,3	3	56	7
3 Capricórnio	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai	81	12,3	42,0	28,4	17,3	8	70	3
4 Do Sul	Argentina e Chile	47	25,5	34,1	29,8	10,6	1	45	1
5 Escudo Guianês	Brasil, Guiana, Suriname e Venezuela	20	30,0	15,0	25,0	30,0	0	18	2
6 Hidrovia Paraguai-Paraná	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai	89	41,6	21,3	20,2	16,9	1	88	0
7 Interoceânico Central	Bolívia, Brasil e Paraguai	63	12,7	22,2	38,1	27,0	14	46	3
8 Mercosul-Chile	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Uruguai	120	10,0	31,7	38,3	20,0	18	95	7
9 Peru-Brasil-Bolívia	Bolívia, Brasil e Peru	24	25,0	25,0	29,2	20,8	5	17	2
Total		582	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Virga (2019).

Obs.: PPP – parceria público-privada.

A segunda etapa (pré-execução) prevê estudos de factibilidade, além da elaboração do projeto básico, com a análise de potencialidades e impactos socioeconômicos e ambientais e das respectivas licitações.

Já a terceira etapa (execução) refere-se à operacionalização das obras, em que o projeto é posto em prática, com sua execução e reformulação. Por fim, a última fase constitui a finalização dos projetos, a etapa de conclusão.

Dos 582 projetos individuais em 2016, 21,1% se encontravam na fase de perfil, 26,1% em pré-execução, 30,6% em execução e 22% estavam concluídos. Desses últimos, totalizando 128 projetos, 56 referiram-se ao segmento de transporte rodoviário, 17 à interconexão energética, 12 a transporte fluvial e 11 a postos de fronteira.

Passando à análise da API resultante dos trabalhos realizados durante 2011, foram restabelecidos 31 projetos estruturantes, divididos em 88 projetos individuais,¹⁴ com a previsão de investimentos de US\$ 13 bilhões. O fechamento dessa lista, após o consentimento dos doze países sul-americanos, parecia reafirmar certa coesão política e econômica no subcontinente no tocante a prioridades comuns para o desenvolvimento da região.

Em comparação à AIC da IIRSA, Araujo (2012) observa maior articulação e complementaridade logística, especialização nos trabalhos, atualizações mais recorrentes da evolução dos projetos e, conseqüentemente, maior disponibilidade de informações, resultando na melhor estruturação e execução dos projetos.

Dos 88 projetos individuais inicialmente previstos em 2011, foram acrescentados mais 15 até o final de 2016, totalizando 103 projetos individuais. Tal ampliação resultou da adição de projetos do Eixo Hidrovia Paraguai-Paraná, considerados de alta relevância a uma maior integração no Cone Sul. Com o maior tempo de estudos e discussões nas fases iniciais dos projetos no âmbito do Cosiplan, muitas das obras de infraestrutura complexificaram-se, assim como ficou evidente a necessidade por maiores aportes financeiros.

Ainda assim, é possível perceber que os trabalhos se ampliaram e os projetos andaram entre 2013 e 2016. Comparativamente, até outubro de 2013, os projetos na API encontravam-se da seguinte maneira: 21,8% em perfil, 59,1% em pré-execução, 19,8% em execução e 6,9% concluídos. Ao final de 2016, tais percentuais, respectivamente, passaram a: 17,5%, 35%, 31,1% e 16,5%, totalizando, em números, 18, 36, 32 e 17 projetos em cada fase, sinalizando uma visível melhora na execução dos projetos da API, em todas as fases, em menos de três anos. Durante os seis anos da AIC da IIRSA (2004-2010), apenas 0,15%

14. Na AIC da IIRSA, esses eram denominados prioritários.

dos projetos prioritários de sua carteira se encontravam concluídos, somando exatamente dois projetos e cerca de 45% estavam em execução (catorze projetos).

Quanto à questão do financiamento, assim como dos interesses em jogo entre os setores público e privado, conforme apresentado na tabela 2, na carteira total de projetos do Cosiplan até 2016, constata-se uma maior participação do setor público como a principal fonte de financiamento, correspondendo a cerca de 61% dos investimentos estimados. Em seguida, tem-se 20% de financiamentos por meio de PPPs e 19% pelo setor privado.

Especificamente na análise da carteira de projetos prioritários da API, o setor público passou a ter uma participação ainda mais relevante no setor de transportes, financiando cerca de 75% dos investimentos, seguido do setor privado (15%) e das PPPs (10%). Já quanto ao setor de energia, mais de 50% dos recursos, até 2016, foram viabilizados por meio de PPPs. Nessa esfera, é importante destacar o papel dos respectivos Tesouros Nacionais na execução dos projetos da API, evidenciando que mais de 60% estavam sendo financiados pelos próprios países da América do Sul, que demonstraram, pelo menos até 2016, um compromisso com a agenda e o avanço da integração física regional.

Outras fontes de financiamento com distintos graus de participação, variando de 13% a 0,3%, dos maiores aos menores, foram: BID, CAF, financiamentos binacionais, Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), Fonplata, BNDES,¹⁵ União Europeia, Japan Bank for International Cooperation (JBIC), governo chinês, além de bancos privados e outras formas de financiamento público e privado.¹⁶

O andamento da agenda integracionista a partir de 2011 explicita mudanças importantes sobre a questão do financiamento desde a IIRSA e, sobretudo, no Cosiplan. No documento de balanços da IIRSA, elaborado pelo BID em 2011, dez anos após sua criação, especialistas identificaram como o principal problema à implementação de projetos de integração física sul-americana o financiamento, revelando, até então, uma baixa participação do setor privado nos investimentos logísticos.¹⁷

15. Sobre a atuação do BNDES em financiamento das carteiras IIRSA e Cosiplan, destaca-se que o banco, até 2017, participou apenas em dois projetos dessas agendas de integração, ambos associados à pavimentação de trechos rodoviários na Bolívia nas regiões sul e sudoeste do país (Wegner, 2018). Com o foco de financiamento, prioritariamente, a empresas brasileiras, Neves (2018, p. 323) observa que a participação do banco em projetos infraestruturais na América do Sul, a partir de 2000, relacionou-se a obras negociadas "a partir de relações bilaterais com os países sul-americanos, em uma relação direta com os governos vizinhos", e não pelos mecanismos IIRSA e Cosiplan. Ademais, a autora pontua a atuação do BNDES financiando a expansão e a internacionalização de empresas brasileiras, em especial grandes construtoras e companhias de engenharia.

16. Informações acerca da questão do financiamento tanto da carteira total do Cosiplan quanto da API constam no relatório de 2016, disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2016.html>>.

17. Ver também Honório (2013).

Caracterizando-se por setor da infraestrutura econômica, ressalta-se, todavia, que o setor privado, antes alinhado a um inicial e maior interesse em projetos associados às telecomunicações durante o contexto das privatizações, no âmbito do Cosiplan, voltar-se-ia, crescentemente, a alguns projetos de transporte e energia, vislumbrando concessões e PPPs.

Isso configura um ponto de partida relevante quanto aos elementos que explicam uma maior execução dos projetos no âmbito do Cosiplan, já que nesta nova agenda foi gradativamente ampliando-se a participação de grandes empresas privadas de engenharia, especializadas na construção e na operacionalização de grandes obras no financiamento dos projetos, particularmente na API, da fase de estudos (junto ou mesmo substituindo Tesouros Nacionais e organizações financeiras como o BID e a CAF) a obras e operacionalizações de fato, de vias e serviços. A princípio, esse movimento se deu via PPP, seguindo, a partir de 2015, por meio de concessões a empresas privadas – nacionais, regionais e, progressivamente, estrangeiras, destacando a inserção chinesa nos últimos anos (2017-2019) em projetos voltados aos segmentos modais fluvial (no centro-norte do subcontinente)¹⁸ e ferroviário (na região centro-sul) (Ray *et al.*, 2016).

Nesse sentido, e seguindo na identificação dos principais aspectos e razões à evolução da carteira de investimentos no Cosiplan, e quanto à própria integração física do subcontinente a partir da criação da IIRSA, a próxima subseção aprofunda a reflexão sobre os fatores que ajudam a compreender tal evolução, que, adversa e posteriormente, fundamentam o declínio do ímpeto físico-integracionista na América do Sul.

3.3 Assimilando a compreensão entre a inflexão e a reversão da integração física sul-americana

O resultado econômico positivo do período compreendido, principalmente, entre 2004 e 2011, com o produto interno bruto (PIB) médio de 4,25%,¹⁹ nos ajuda a perceber que, quando da conformação do Cosiplan, a situação da América do Sul era razoavelmente animadora para os parâmetros regionais das últimas décadas do século passado.

Junta-se ao fator econômico, como uma segunda principal razão para o andamento dos projetos de integração física, além de aceleração na execução de fases (de pré-execução para perfil e daqui para execução e conclusão), um outro fator caracterizado por três tipos de avanços ocorrentes coetaneamente no subcontinente, sendo este o que aqui delimitamos como institucional-político-diplomático.

18. Particular e claramente quanto a mudanças na composição do financiamento dos projetos relativos ao Eixo Amazonas de integração, conforme analisado detalhadamente em Virga (2019).

19. Excetuando 2009, com uma queda no PIB de 1,8%. Ambos a preços constantes de 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2PatqeZ>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

Tal fator articula-se, *a priori*, a uma ampliação do diálogo e da cooperação entre os países da região, além da realização de encontros e reuniões entre seus governantes, resultando no adensamento de diversas atividades técnicas e na elaboração de documentos consensuados regionalmente, sobretudo entre 2008 e 2014. Relaciona-se, ademais, a uma crescente efetivação da Unasul, que, até então, parecia mostrar certo *upgrade* no tocante a organizações internacionais governamentais voltadas à integração regional. Segundo Herz, Tabak e Hoffmann (2015), são esses tipos de organização que asseguram a governança global e configuram um passo relevante ao processo de institucionalização das relações internacionais.

Por esse ângulo, destaca-se o trabalho de Luigi (2017), o qual separa o desenvolvimento da Unasul em três fases: gênese, de 2008 a 2011, com forte atuação governamental; efetivação, de 2011 a 2014, como o auge de sua institucionalidade (por meio, inclusive, de diplomacia presidencial, como discute o autor) e relevante organização e ações executadas;²⁰ e, por fim, estagnação, de 2014 a 2017, marcada por uma crescente desarticulação das instituições e iniciativas criadas, com uma clara desaceleração na atuação da Unasul e de seus conselhos, sobretudo a partir de 2016, e certa desestabilização econômica e política, que culminaria num *impeachment* no Brasil.

Adicionalmente, Rodríguez (2009) ressalta a relevância do Cosiplan figurando no contexto recente da América do Sul como um marco em termos de organização e compromisso com a integração física, ao evidenciar, por exemplo, ações mais articuladas quanto a delimitações na estruturação de custos e distribuição de benefícios, coordenação de financiamento com base em organismos nacionais, regionais e internacionais e maior detalhamento de aspectos regulatórios relativos à infraestrutura.

Ademais, não poderíamos deixar de pontuar o papel de grandes empresas de engenharia e construção, com atuação regional e internacional, na operacionalização de obras e serviços vinculados à infraestrutura dos transportes na América do Sul durante a primeira década e meia dos anos 2000, cuja expressão alcançou o ápice com a conhecida e, posteriormente, muito criticada (nacional e regionalmente, devido aos efeitos políticos decorrentes da corrupção) empresa brasileira Odebrecht (entre outras) – operadora de projetos logísticos e de irrigação na região,²¹ por meio, até então, de sua subsidiária Odebrecht Latin Investment.

20. Luigi (2017, p. 193) salienta que, durante o período mais efetivo da Unasul, “houve uma intensa atividade na organização, atestada pela produção documental, e uma forte institucionalização, com a complexificação da estrutura existente”.

21. Concessionária, por exemplo, da rodovia IIRSA Norte (parte da agenda do Eixo Amazonas na API do Cosiplan) e proprietária, até novembro de 2016 (quando vende 100% de suas ações), das empresas CTO e H2OImos, operadoras do Projeto Olmos de irrigação de relevante área desértica peruana, hoje produtora de frutas, inclusive para exportação.

Porém, o lançamento, ao final de 2014, da chamada Operação Lava Jato ajudaria a colocar “uma pá de cal” no projeto físico-integracionista sul-americano.²²

Assim, da mesma forma que o crescimento econômico, associado a uma maior institucionalidade e coordenação política-governamental em âmbito regional, e a articulação com empresas de porte na construção de grandes projetos de infraestrutura explicam as principais razões para o avanço dos projetos na agenda do Cosiplan, seria uma reviravolta nessas mesmas três esferas – econômica, política e empresarial privada – que afundaria a integração física em marcha no subcontinente, como discutiremos, com maior foco no aspecto político, na próxima seção.

4 A INTEGRAÇÃO FÍSICA DA AMÉRICA DO SUL EM ESCANTEIO: REVERSÃO DE CENÁRIO E PERSPECTIVAS

O período entre 2000 e 2020 representa um contexto de espectro econômico e político diverso e não “homogêneo” entre os doze países da América do Sul, no que concerne a ideias, rompantes e obras relacionadas ao tema da infraestrutura de transportes como agenda e pauta para uma maior integração regional. Todavia, e como discutido anteriormente, de modo geral, planos e projetos infraestruturais e logísticos mostraram avanços alinhados a objetivos de integração física no âmbito subcontinental, sobretudo até 2015-2016.

Com relação ao aspecto econômico, a emergência da China como ator econômico global impactaria diretamente toda a América Latina e, portanto, do Sul, no tocante a um intrincado movimento de reinserção produtiva na Divisão Internacional do Trabalho (DIT), resultando em vultosos fluxos de exportação (sobretudo de produtos agrominerais) à potência asiática²³ durante os chamados *boom* e *pós-boom* do preço das *commodities*.²⁴

Já quanto ao aspecto da política, na transição entre governos de direcionamento liberal da década de 1990 para governos chamados progressistas nos anos 2000, assistiu-se a um novo ambiente político na América do Sul. Nele, logrou-se avançar, de modo mais direto e diretivo, um fortalecimento do diálogo regional visando ampliar relações em vários campos, de sociais e econômicos e relativos à defesa e segurança entre os países ao próprio avanço da integração física regional – haja vista que o lançamento da própria IIRSA em 2000 foi realizado

22. Não configura intuito aqui debater sobre isso, mas para se ter uma ideia sobre o impacto da referida operação na paralisação ou mesmo na suspensão de diversos projetos infraestruturais na América do Sul, muitos desses associados à agenda do Cosiplan, ver a matéria de Carvalho (2016).

23. Medeiros e Cintra (2015) atentam ao fato de que, até 2000, a China não ocupava lugar de destaque como destino das exportações latino-americanas. Foi em razão de sua consolidação como centro manufatureiro mundial que impactos mais diretos foram observados, a partir do que caracterizam como efeitos de demanda e estrutura, sobre os vários países da região.

24. Sobre isso, consultar, de reflexão mais “otimista” à crítica, Cepal (2015) e Svampa e Slipak (2015).

pelos então presidentes FHC, no Brasil, e Alberto Fujimori, no Peru, conhecidos por posições (políticas e geopolíticas) bastante alinhadas com os países do norte, leia-se Estados Unidos.

Então, na onda progressista a partir de 1999 e até aproximadamente 2014, destacou-se a atuação de alguns dos principais entusiastas de uma maior integração do subcontinente, os então presidentes Hugo Chávez (1999-2013), Lula (2003-2010), Evo Morales (2006-2019) e Rafael Corrêa (2007-2017), resultando na criação da Unasul e do Cosiplan. Acrescenta-se aqui que, durante todo esse período e, em especial, entre esses países (Venezuela, Brasil, Bolívia e Equador), foram ampliadas fortemente as relações comerciais, diplomáticas e políticas também com outros países do sul, por meio do Brics (acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Assim, não relevando modificações no cenário, a deposição da presidenta do Brasil Dilma Rousseff e o fato de que o Cosiplan apresentou uma maior execução de obras e entregas entre 2013 e 2016, ainda que com a crescente participação do setor privado na evolução de projetos e após reversões iniciais no âmbito macroeconômico, ressaltamos que projetos de integração física se converteram em realidades até então.

Todavia, a situação econômica e política regrediu bem a partir da segunda metade da atual década. Primeiro, quanto à economia regional e internacional, as fases anteriores de crescimento quase ininterruptos transmutar-se-iam em recorrentes crises com resultados negativos – sobretudo macroeconômicos,²⁵ fiscais e de capacidade de inversão pelo lado do setor público.²⁶ E tudo isso associado a um complexificado contexto político interno na América do Sul.

O período progressista passaria a um contexto mais liberal – conservador, como discute Santos (2018). E também mais instável. A partir da deposição do então presidente Fernando Lugo no Paraguai em 2012, assistimos, seguidamente, ao seguinte: *i*) entre 2013 e 2015, respectivamente, instabilidades político-institucionais no Brasil e na Venezuela (com esse segundo país, posteriormente, sofrendo também sanções internacionais); *ii*) em 2016, a conclusão no processo de *impeachment* da então presidenta do Brasil Dilma Rousseff; *iii*) em 2017, com a eleição do presidente Lenin Moreno no Equador, o país assume uma posição diametralmente oposta ao seu antecessor; e *iv*) em 2019, a reeleição do presidente Evo Morales leva a Bolívia a uma instabilidade política

25. Com o PIB médio regional entre 2015 e 2019 de -0,72%. Disponível em: <<https://bit.ly/2PatqzZ>>. Acesso em: 30 jul. 2020.

26. Como principais reversões na esfera socioeconômica na América Latina, Cerro (2016) ressalta a retração do comércio exterior, dos investimentos e do próprio crescimento, impactando a redução produtiva industrial, de consumo e renda salarial (fruto de rápida ampliação do desemprego).

que culmina em um golpe cívico-militar. Evidenciava-se, assim, um processo de forte reversão da conjuntura política regional.

Alia-se à maior instabilidade um recrudescimento do conservadorismo na esfera política regional por meio da chegada ao poder de presidentes como Lenin Moreno no Equador, Maurício Macri na Argentina, Sebastián Piñera no Chile e, com maior expressão, Jair Bolsonaro no Brasil. A integração da infraestrutura de transportes sul-americana, antes em curso, é radicalmente revertida, com a priorização de um alinhamento político subordinado, especialmente aos Estados Unidos, escanteando a integração física e o próprio processo de integração regional.

Como resultado dessa mudança regional, a Unasul seria formalmente esvaziada com a saída do Brasil em abril de 2019, conseqüentemente encerrando as atividades do Cosiplan. Assim, a reversão econômica e política dos últimos anos parece “enterrar” de vez, tanto as iniciativas que, como a IIRSA e o Cosiplan, lograram em avançar na ampliação da infraestrutura de transportes sul-americana quanto o diálogo político coordenado e diretivo correspondente e tão necessário a uma maior integração, como um primeiro passo base ao desenvolvimento sul-americano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do diagnóstico da situação infraestrutural da América do Sul no período 2000-2020, a partir da identificação dos principais gargalos técnico-setoriais a relevantes impasses e problemas de cunho econômico, político e socioespacial, com base nos diferentes modais de transporte, evidenciou-se uma oferta de infraestrutura física no subcontinente bastante debilitada e fortemente concentrada nos principais centros produtivos e faixas litorâneas, em especial no Cone Sul, em ambas as costas. Uma região historicamente estruturada a se conectar “para fora”.

A partir dos anos 2000, foram logrados avanços com o lançamento de agendas comuns de integração física regional por meio da IIRSA e, principalmente, do Cosiplan, no âmbito da Unasul. Além disso, observaram-se progressos desde a organização de uma agenda comum de investimentos em transportes e logísticos necessários em todos os seus doze países até uma maior integração física e a estruturação de EIDs – pela primeira vez, de forma consensuada pelos doze.

Somam-se a isso os decorrentes avanços em termos de execução de diversos projetos, com obras concluídas no período 2000-2020, notadamente após a criação da API do Cosiplan. Tal API, revisada após a incorporação da AIC no âmbito da IIRSA, pormenorizou os estudos, ampliando a articulação da infraestrutura física para outros segmentos sociais e econômicos, assim como perspectivas de impactos, o que resultou em efeitos importantes quanto aos primazes objetivos da

infraestrutura de transportes associados à oferta – isto é, visando *a priori* conectar espaços e países, as iniciativas recentes apresentaram avanços consideráveis.

Diante do exposto, procurou-se evidenciar certo esforço e impulsionamento no tocante a uma maior cooperação e coordenação entre os países da região no planejamento e, sobretudo, na exequibilidade de uma agenda de integração física e territorial no subcontinente. O objetivo é impulsionar tal perspectiva junto a uma visão estratégica da América do Sul, com os Estados nacionais desempenhando, com certa eficácia, um papel diretivo, ou ao menos norteador, de projetos e iniciativas em esfera regional, viabilizando, inclusive, a conclusão de diversas obras, em especial durante o contexto do Cosiplan no âmbito da Unasul.

Nesse sentido, reconhecemos que tal conselho representou mais um ponto de inflexão do que mera continuação, no que concerne a uma histórica-estrutural situação de uma América do Sul mais integrada com outros continentes que com ela mesma e à própria iniciativa da IIRSA, em seus objetivos principais e alcances, ampliando focos de atuação e impactos decorrentes da infraestrutura de transportes, de forma tangente e articulada a outros conselhos da Unasul.²⁷ Assim, reiteramos a maior importância do Cosiplan na trajetória recente de iniciativas para a integração física sul-americana, ainda que permaneçam insuficiências e entraves.²⁸

A queda de governos progressistas, contudo, resultou no fim efetivo da Unasul e do Cosiplan. Tal reversão ganha complexidade, afastando quaisquer prospectivas de avanço da integração física em âmbito subcontinental pautada por objetivos mais amplos de uma integração regional da América do Sul. Com um cenário político e econômico cada vez mais instável e nebuloso na América do Sul, o futuro, ainda que apontando para enormes incertezas em termos prospectivos, evidencia que o tema infraestrutura física e cooperação política no subcontinente parece, literalmente, ter sido desintegrado.

REFERÊNCIAS

ACI – AIRPORTS COUNCIL INTERNATIONAL. **World airport traffic report**. [s.l.]: [s.n.]: 2015.

ARAUJO, J. T. **Da IIRSA ao Cosiplan: desafios da integração física da América do Sul**. [s.l.]: [s.n.], 2012.

27. Como os de Economia e Finanças, Defesa e Saúde, ambos com estreitas ligações com a infraestrutura física.

28. Por exemplo, melhorias necessárias do planejamento de planos e obras, maior consulta e participação da sociedade, apresentação relatórios pormenorizados de impacto ambiental e maior comprometimento estatal no combate à corrupção, recorrentemente evidenciada na análise de diversos tipos de projetos infraestruturais, sobretudo em grandes obras.

ARVIS, J.-F. *et al.* **Connecting to compete 2018**: trade logistics in the global economy – the logistics performance index and its indicators. Washington: The World Bank, 2018.

BATISTA, E. da S. **Infrastructure for sustainable development and integration of South America**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.

BECKER, B. K. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. **Revista Território**, ano IV, n. 6, jan./jun. 1999.

CARRION, M. da C.; PAIM, E. S. **IIRSA**: desvendando interesses. Porto Alegre: Amigos da Terra, fev. 2006.

CARVALHO, C. Lava-Jato já suspendeu 16 projetos em seis países. **O Globo**, 11 dez. 2016. Disponível em: <<https://glo.bo/2Xh793y>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CECEÑA, A. E.; AGUILAR, P.; MOTTO, C. **Territorialidad de la dominación**: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Buenos Aires: Observatório Latinoamericano de Geopolítica, 2007.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina y el Caribe y China**: hacia una nueva era de cooperación económica. Santiago: Cepal, mayo 2015.

CERVO, A. A marcha lenta da América Latina no século XXI. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v. 5, n. 9, p. 11-32, jan./jun. 2016.

COSIPLAN – CONSELHO SUL-AMERICANO DE INFRAESTRUTURA E PLANEJAMENTO. **Cartera de proyectos 2016**. [s.l.]: Cosiplan, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2IxK18H>>. Acesso em: 22 set. 2017.

COSTA, D. Integrar é desenvolver a América do Sul. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Integração da América do Sul**. Brasília: Funag, 2010. p. 47-70.

_____. **América do Sul**: integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

FIGUEIREDO, A. G. de B. **Simón Bolívar**: uma persistência latino-americana – pensamento político e integração. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GALLO, P. V. El axioma del transporte. **Revista Perspectiva**, Colômbia, n. 17, 2008.

GALVÃO, A. C. F.; BRANDÃO, C. A. Fundamentos, motivações e limitações da proposta dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. *In*: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (Org.). **Regiões e cidades, cidades nas regiões**: o desafio urbano-regional. São Paulo: Editora Unesp, 2003. p. 187-206.

HANDABAKA, A. R. **Corredores interoceânicos suramericanos: critérios logísticos de selección.** Lima: Fimart S.A.C. Editores, 2006.

HERZ, M.; TABAK, J.; HOFFMANN, A. R. **Organizações internacionais: história e práticas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HONÓRIO, K. dos S. **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.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013.

JANUÁRIO, M. H. **Procedimento para determinação de índices de acessibilidade de transporte e tratamento cartográfico dos mesmos.** 1995. Dissertação (Mestrado) – Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 1995.

LUIGI, R. **A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).** 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

MARIANO, M. P. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudanças. *In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). O Brasil e novas dimensões da integração regional.* Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 229-290.

MEDEIROS, C. A.; CINTRA, M. R. V. P. Impacto da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 35, n. 1, p. 28-42, 2015.

MOREIRA, J. B. de B. A nova geopolítica mundial e seus reflexos para o Brasil. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 23, n. 48, p. 7-22, 2007.

NAZARÉ, R. F. **Globalização, o transporte e a Amazônia brasileira.** Belém: Editora Cejup, 2001.

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, 2018.

PADULA, R. **Infraestrutura, geopolítica e desenvolvimento na integração sul-americana – uma visão crítica à IIRSA.** Rio de Janeiro: Leal, 2011.

_____. Do IIRSA ao Cosiplan da Unasul: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. *In: DESIDERÁ NETO, W. A. (Org.). O Brasil e novas dimensões da integração regional.* Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-352.

PARES, A. **Uma América do Sul integrada e próspera: uma meta em andamento**. Salvador: Seplan, 2006.

PAZ, A. da. Em busca da integração interna: diagnóstico da matriz de transporte de integração sul-americana. *In*: COSTA, D. **América do Sul: integração e infraestrutura**. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. p. 29-98.

QUINTANAR, S.; LÓPEZ, R. O plano de ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA): oportunidades e riscos – seu significado para o Brasil e a Argentina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 1, p. 213-221, 2003.

RAY, R. *et al.* (Ed.). **China en América Latina: lecciones para la cooperación Sur-Sur y el desarrollo sostenible**. Lima: Universidad del Pacífico; Boston University, 2016. p. 43-88. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xc3YtQ>>. Acesso em: 29 jul. 2020.

RODRÍGUEZ, E. G. Infraestructura e integración en América Latina. **Boletín Económico de ICE**, n. 2974, 2009.

SANTOS, F. L. B. dos. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Editora Elefante, 2018.

SELA – SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. **Infraestructura física para la integración en America Latina y el Caribe**. Caracas: Sela, jun. 2011.

SVAMPA, M.; SLIPAK, A. M. China en América Latina: del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensamble**, año 2, n. 3, p. 34-63, 2015.

THÉRY, H.; MELLO, N. A. de. **Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

VICKERMAN, R.W. Accessibility, attraction, and potential: a review of some concepts and their use in determining mobility. **Environment Planning A**, v. 6, n. 6, p. 675-691, 1974.

VIRGA, T. **Integração física e desenvolvimento na América do Sul: transformações e perspectivas da infraestrutura de transportes na região do “Eixo Amazonas” na Amazônia centro-ocidental (2000-2018)**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

VITTE, C. de C. S. Planejamento territorial e os impactos socioeconômicos da IIRSA no território brasileiro: atores, conflitos e interesses. *In*: ENCUENTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., 2009, Montevideú. **Anais...** Montevideú: [s.n.], 2009. v. 1. p. 1-17.

WEGNER, R. C. Integração e desenvolvimento econômico: estratégias de financiamento do investimento de infraestrutura sul-americana. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 3, Campinas, set./dez. 2018.

WILMSMEIER, G. **Geografía del transporte de carga**: evolución y desafíos en un contexto global cambiante. Santiago: Cepal, 2015. (Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n. 175).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

COSIPLAN – CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO. **Composición sectorial, sub-sectorial y tipo de obra de los proyectos de la cartera del Cosiplan 2016**. [s.l.]: Cosiplan, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/2R1oSrr>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

INTAL – INSTITUTO PARA LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **IIRSA diez años después**: sus logros y desafíos. 1. ed. Buenos Aires: Intal, 2011.

ENTRE APROXIMAÇÕES E RUPTURAS: AS GUINADAS NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Luiz Felipe Brandão Osório¹

A integração regional flutua no plano das ideias entre Bolívar e Monroe. Com aproximações e rupturas, a concretização da cooperação ocorre dentro das margens concedidas pela economia política liberal, o chão dos processos integracionistas. Dentro dessa dinâmica, a política externa brasileira sofreu recentemente mais uma brusca correção de rumos. A partir de 2016, a preocupação da chancelaria brasileira passa a ser desfazer o que havia sido feito pela anterior. A ruptura com o modelo vigente até então evidencia o resgate de uma postura de alinhamento automático, associativa às grandes potências ocidentais, como os Estados Unidos e sua esfera de aliados, em detrimento da autonomia e do pragmatismo de outrora. Com a nova orientação, novos foros de integração emergem, como o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), enquanto outros decaem, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e outros, ainda, são redirecionados, como o Mercado Comum do Sul (Mercosul). A mudança ocorre em um contexto internacional de crise econômica e de um nítido acirramento das tensões geopolíticas em torno da disputa pela hegemonia. Em função disso, este artigo tem dois objetivos: um mais amplo, que é fundamentar a política externa brasileira de acordo com o panorama atual do capitalismo, aquele do pós-Guerra Fria, do pós-fordismo; e dentro desse universo, um mais específico, o de apontar as transformações ocorridas em termos de integração regional (grande questão do pós-1991). Por meio da ferramenta da teoria materialista do Estado pretende-se dissipar as aparências para se chegar à essência do fenômeno da política externa para integração regional no capitalismo.

Palavras-chave: integração regional; organização internacional; capitalismo; política externa; desenvolvimento.

BETWEEN RAPPROCHMENTS AND RUPTURES: TURNS IN REGIONAL INTEGRATION

Regional integration fluctuates in terms of ideas between Bolívar and Monroe. With rapprochements and ruptures, cooperation occurs within the margins provided by the liberal political economy, the ground of integrationist processes. Within this dynamic, Brazilian foreign policy has currently undergone another sharp correction. From 2016 onwards, the concern of the Brazilian chancellery was to undo what had been done by the previous one. The rupture with the model prevailing until then demonstrates the recovery of an automatic alignment behavior, associated to the great Western powers, such as the United States and its sphere of influence, to the detriment of the autonomy and pragmatism of previous administrations. In this new context, new forums for integration have emerged, such as Forum for the Progress of South America (PROSUR), while others have declined, such as Union of South American Nations (UNASUR), and yet others have been redirected, such as Southern Common Market (MERCOSUR). These changes take place in an international context of economic crisis and an evident sharp increase in geopolitical tensions

1. Professor de direito e relações internacionais e coordenador do curso de relações internacionais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); autor do livro *Imperialismo, Estado e Relações Internacionais*, de 2018, pela Editora Ideias & Letras; e mestre e doutor em economia política internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Orcid: <<http://orcid.org/0000-0001-6058-7809>>.

regarding the dispute for hegemony. Therefore, this article has two objectives: a broader one, which is to relate Brazilian foreign policy to the current panorama of capitalism (post-Cold War and post-Fordism), and a more specific one, within this scope, to point out the transformations that have occurred in terms of regional integration since 1991. From the perspective of the materialist theory of the State, the article aims to dispel appearances in order to arrive at the essence of the phenomenon of foreign policy for regional integration in capitalism.

Keywords: regional integration; international organization; capitalism; foreign policy; development.

ENTRE ACERCAMIENTOS Y RUPTURAS: LOS GIROS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración regional fluctúa en el plano de las ideas entre Bolívar y Monroe. Con aproximaciones y rupturas, la concretización de la cooperación ocurre dentro de los márgenes otorgados por la economía política liberal, la base de los procesos integracionistas. Dentro de esta dinámica, la política exterior brasileña ha experimentado otra fuerte corrección en su orientación. A partir de 2016, la preocupación de la cancillería brasileña ha sido deshacer lo que se hizo anteriormente. La ruptura con el modelo vigente hasta entonces, muestra la recuperación de una postura de alineación automática, en relación a las grandes potencias occidentales, como los Estados Unidos y su esfera de aliados, en detrimento de la autonomía y el pragmatismo del pasado. Bajo esta nueva dirección, surgen nuevos foros para la integración, como Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur (PROSUR), mientras que otros disminuyen, como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), y otros son redirigidos, como Mercado Común del Sur (Mercosur). El cambio tiene lugar en un contexto internacional de crisis económica y un fuerte aumento de las tensiones geopolíticas que rodean la disputa por la hegemonía. Por ese motivo, el presente artículo tiene dos objetivos: uno más amplio, que es fundamentar la política exterior brasileña en el panorama actual del capitalismo, de la posguerra fría, de posfordismo y, dentro de este campo de análisis, uno más específico, que busca señalar las transformaciones que han tenido lugar en el área de la integración regional (un gran problema a partir de 1991). A través de la teoría materialista del Estado, se pretende disipar las apariencias para llegar a la esencia del fenómeno de la política exterior para la integración regional en el capitalismo.

Palabras clave: integración regional; organización internacional; capitalismo; política externa; desarrollo.

JEL: F53.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art7>

Data de envio do artigo: 16/4/2020; Data de aceite: 26/8/2020.

1 INTRODUÇÃO

Falar em integração regional, pelo viés científico das relações internacionais, demanda precisão teórica e demarcação temporal e espacial para que não nos percamos em retrocessos *ad infinitum*. É preciso, portanto, ir muito além da União Ibérica ou do Pacto Colonial, como também é importante superar momentos ainda incipientes e muito vinculados a singularidades e não a um todo sistêmico, como no período das descolonizações americanas. Tanto a Doutrina Monroe quanto as ideias de unidade de Bolívar estiveram muito atreladas a projetos específicos de poder na região, em um momento em que o capitalismo

ainda não era um modo de produção predominante mundialmente e que os Estados-nação ainda não haviam se consolidado plenamente na porção meridional. Seria possível ainda pinçar exemplos pioneiros, isolados no tempo, como o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile),² o qual, para muitos, é o embrião da integração no Cone Sul. Há ainda, no sul e no centro da América, algumas iniciativas esparsas que poderiam também ser citadas.

O fundamental para este artigo é demarcar o tempo e o espaço da integração regional na América do Sul como um fenômeno próprio de um sistema de Estados, o qual se concretiza a partir da chegada das relações de produção capitalistas nos Estados-nação da região, ou seja, quando o capitalismo se torna o modo de produção predominante nessas localidades e, conseqüentemente, em todo o mundo. Nessa linha, o marco temporal é o pós-1945 (com a respectiva inflexão no pós-1991), período em que o capitalismo irrompe de fato na América Latina, com os projetos de industrialização, o deslocamento o eixo agrário para o urbano das economias nacionais e as demandas por desenvolvimento socioeconômico, esgarçando de vez as relações sociais nos países. O espaço, por sua vez, é o da América Latina, em meio ao sistema capitalista de Estados, que desde o período pós-Segunda Guerra Mundial já alcançava todos os quadrantes do globo e se moldava nos mesmos parâmetros estruturais que se seguem até os dias atuais, clivado entre centro e periferia.

A partir da reconfiguração do mundo e do capitalismo, com a hegemonia estadunidense, é possível desenhar um arco que uniformiza, ainda que em alguns casos tangencialmente, as iniciativas de integração regional, inserindo-as em uma mesma lógica sistêmica (capitalista), não obstante as diferenciações locais de orientação conjuntural político-econômica. Como o nosso foco é o Brasil, terão relevo as iniciativas de integração regional tanto econômicas quanto políticas nas quais o país se engajou, sendo o tempo o pós-1945 e o espaço a América do Sul.

Cabe, aqui, traçar uma linha que costura o histórico da integração regional até chegarmos aos dias atuais e, naturalmente, à mais recente guinada da política exterior para o continente. Por ser um assunto importante, a diretriz da política exterior dos candidatos já estava definida desde os primeiros debates da corrida eleitoral brasileira. Desse modo, o resultado atual, de desconstrução de parte significativa dos arranjos feitos nos governos Lula e Dilma e de retomada das diretrizes da era Fernando Henrique Cardoso não foi surpresa para os

2. Oficialmente nomeado Pacto de não Agressão, Consulta e Arbitragem, o acordo foi celebrado em 1915 e ganhou o acrônimo ABC em função da letra inicial de seus membros. O tratado ficou marcado por ser um arroubo de autonomia em meio a um contexto de dominância estadunidense, articulando no Cone Sul estratégias e iniciativas importantes de fortalecimento da posição externa dos países envolvidos (entre os dispositivos havia a previsão da cooperação militar na região). Embora de cunho inovador, a iniciativa não galgou grandes êxitos, a não ser o impacto momentâneo. A aliança tentou ser reanimada na década de 1950, mas sem muita repercussão.

internacionalistas. A integração regional não ficou à margem dessa correção de rumos. As iniciativas mais recentes denotam claramente a nova tendência, que não se restringe à mudança do governo brasileiro. Se o Mercado Comum do Sul (Mercosul) manteve-se, com redirecionamentos substanciais em seu foco e sua atuação, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) foi implodida. Em seu lugar, vieram com mais força o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) e o Grupo de Lima. Os dois projetos, por serem mais ilustrativos desse movimento à direita, merecerão maior destaque. Para discorrer sobre o tema, anelando-o no contexto mais amplo do sistema capitalista de Estados, é fundamental perpassar uma sistemática de interfaces entre os aspectos mundiais do capitalismo e as questões mais locais dos processos de integração regional.

Nesse diapasão, este texto estrutura-se em: *i*) uma contextualização e explicação do período histórico do sistema de Estados no pós-1945, dentro da dinâmica do capitalismo fordista; *ii*) um breve panorama regional das iniciativas empreendidas até a década de 1990; *iii*) a apresentação das transformações no capitalismo no pós-1991, pós-Guerra Fria, passando para o momento pós-fordista; e *iv*) uma análise dos impactos na América do Sul e suas consequentes reconfigurações e expansões. Por fim, na última seção é dada maior atenção às observações e aos comentários sobre o PROSUL, o Grupo de Lima e a política externa brasileira atual, sua confrontação à UNASUL e à política externa regional de governos anteriores.

2 A INTEGRAÇÃO REGIONAL NO PÓS-1945

O termo integração regional está intimamente vinculado ao momento do pós-Segunda Guerra Mundial em meio à hegemonia³ estadunidense, manifestada pelas instituições – organizações internacionais como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), Fundo Monetário Internacional (FMI)/Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) – e por práticas – como o *american way of life*, o *welfare state* e a definição do dólar estadunidense como moeda de referência internacional. Foi quando as relações de produção capitalistas saem do eixo continental europeu e tomam (predominantemente) todos os quadrantes do mapa-múndi.⁴ Os processos de industrialização nas Américas e de descolonização na África e na Ásia, por exemplo, são sinais de que o capitalismo já esgarçava as relações sociais mundo afora. Nesse sentido, o abrangente termo integração regional ganha especificidade. Em outras palavras, o conceito passa a ser atravessado pela economia política. Não fortuitamente, esse é seu pano de fundo. Integração regional fala de economia política, do capitalismo como modo de produção dominante no sistema de Estados.

3. O conceito de hegemonia adotado aproxima-se daquele exposto por Poulantzas (1969).

4. Mais informações em Osorio (2015; 2018).

Além da especificidade dada pelo capitalismo, há a peculiaridade do arranjo político que a conforma. O regionalismo incentivado do pós-Segunda Guerra Mundial é o da economia política liberal. Ou seja, passam a ser louvadas as articulações regionais em torno de um mesmo objetivo: a formação de um livre mercado comum, um espaço de liberdades econômicas em contraposição ao território nacional, âmbito da intervenção estatal. Essa liberdade pode ser mitigada em maior ou menor medida, a depender do espectro político de sua condução. Se por partidos de esquerda, mais intervencionista, limitando mais os capitais; se por grupos de direita, menos, dando maior liberdade econômica aos capitais. O que permanece desde sua origem é a busca do fim: o mercado livre e comum, que se concretiza pelo apoio do Estado e de políticas públicas ou ao sabor das forças de mercado.

Em função de todas as condicionantes internacionais (Revolução Russa, crise de 1929, destruição da Europa Ocidental e *New Deal*), o capitalismo reconfigurou-se em uma versão fordista,⁵ voltada para a acumulação interna e para a regulação nacional-estatal pela via do Estado de bem-estar social. Impossibilitado de prosperar no contexto interno, o livre mercado comum passou, então, a ser buscado e constituído no plano externo. Veio, assim, o experimento pioneiro europeu, que serviria de espelho para iniciativas pelo mundo. Para Anderson (2012), a Europa Ocidental foi um laboratório de experiências do liberalismo econômico internacional – e ainda o é –, contando com a chancela estadunidense, de modo a servir de modelo ou de exemplo para as outras regiões do globo.

Após a Segunda Guerra, o fordismo foi universalizado, constituindo não apenas uma forma econômica de organização mas um amplo modelo social que impactou diversas searas da sociedade moderna. A articulação do padrão de desenvolvimento ocorreu em torno de um regime de acumulação interno, intensivo, com produção e consumo de massa, buscando incremento tecnológico, crescimento e estabilidade, além de um modo de regulação nacional-intervencionista, baseado no constante dirigismo estatal, capaz de criar apaziguamentos políticos e uma ampla rede de proteção social (Jessop, 1991).

O fordismo penetrou substancialmente em todos os processos econômicos, as estruturas de classe, os valores e os modos de vida, não apenas na parte capitalista do mundo (Hirsch, 2010). Se na fase anterior ao fordismo, a concorrência entre particulares, e o seu desenrolar em concentração e monopólios, se estabelecia

5. A origem do termo fordismo designa uma homenagem a Henry Ford, que inseriu pioneiramente a esteira rolante na montagem de automóveis. Ou seja, a definição de fordismo está em princípio atrelada à organização do trabalho industrial (Gramsci, 2008). Assim, ficavam eliminados na prática os últimos resquícios de competência artesanal no processo de trabalho industrial (Kurz, 1992). O termo serviu para caracterizar a produção de mercadorias aproximadamente dos anos 1920 até os 1980. A inspiração estava em Frederick Taylor (1856-1915), engenheiro por formação, que desenvolveu e publicou o livro que se tornou manual de ensino sobre direção científica de empresas, com base em princípios de especialização e racionalidade da produção.

como padrão, nesse regime as relações capitalistas são diretamente dirigidas pelo Estado. Nesse sentido, o fordismo significou uma etapa decisiva na implementação histórica total do capitalismo, a qual contou com o decisivo apoio e engajamento dos Estados Unidos como potência hegemônica. A reorganização do mundo em torno de instituições internacionais, como as organizações internacionais foi uma das sínteses importantes desse processo (Mascaro, 2013).

O alargamento do fordismo em âmbito internacional permitiu que ele se tornasse um processo global, com implicações próprias, o que é bem descrito empiricamente por Lipietz (1988). A partir de sua consolidação, pode-se traçar uma série de características estruturais gerais e tendências comuns de desenvolvimento sob seu regime de acumulação e seu modo de regulação determinados. Isso não significa dizer que houve uma uniformização dos efeitos e das incidências no fordismo pelo mundo.

Dado que a própria constituição e a dinâmica do sistema de Estados estão atreladas à desigualdade e à exploração e que politicamente a esfera internacional se organiza na pluralidade de unidades fragmentadas, com relações de classes e de forças singulares, os Estados nacionais conheceram modelos de crescimento e de desenvolvimento bastante díspares. Ainda que em um mesmo continente geográfico ou mesmo no centro da acumulação capitalista, os países sentiram efeitos singulares das experiências fordistas, tendo em vista os particulares arranjos internos de coesão nas searas política e social. A correlação de classes e forças que impacta o regime de acumulação e o modo de regulação respectivo leva a modelos nacionais de desenvolvimento peculiares. Em outras palavras, o fordismo precisa ser compreendido em suas duas facetas: um sistema geral do capitalismo global e, ao mesmo tempo, uma experiência com modulações particulares em cada Estado (e de cada região).

Como não poderia deixar de ser, a América Latina, primeiramente, e a América do Sul, posteriormente, seguiram a mesma toada, com reluzentes singularidades. Se no centro de acumulação capitalista, Estados Unidos e Europa Ocidental gozaram de índices inéditos de prosperidade, na periferia sistêmica, onde os processos de modernização capitalista ainda restavam incompletos, os ecos do fordismo foram sentidos com bem menos intensidade. O pleito principal era pela industrialização acompanhada pelo desenvolvimento econômico, isto é, partindo do mesmo ponto, mas trilhando caminhos distintos é que se constrói a trajetória da integração sul-americana.

3 A INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA NO FORDISMO: ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE LIVRE COMÉRCIO E ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO

Comparando a integração regional latino-americana com o projeto comunitário europeu nota-se divergências como a não linearidade, e menor quantidade, das

iniciativas e a posição do poder hegemônico, o qual é bem mais tolerante no centro e mais agressivo na periferia. Há, entretanto, convergências que permitem inserir os dois na mesma lógica, como o vetor econômico prioritário (a criação de um mercado comum e livre) e a dinâmica normativa que o respalda (como a similitude entre regras e instituições). Dentro desse panorama, o pós-1945 é o primeiro momento do florescimento de diferentes projetos integracionistas regidos pelos mesmos parâmetros, com maior ou menor proximidade entre eles. É imperioso apontar que, nesse primeiro ato da integração, a América Latina foi o espaço abarcado, principalmente pela marcante presença do México nas iniciativas, o que não seria mais visto a partir dos anos 1990, com a mudança de orientação do país, ingressando no North American Free Trade Agreement (Nafta), quando o foco deixa de ser latino-americano e passa a ser restrito ao sul-americano. Logo, fundamental aqui serão os projetos nos quais o Brasil participa ativamente, a despeito de relevantes iniciativas americanas que não o tocam diretamente.⁶

Dentro desse quadro, no espaço da América Latina, podemos citar dois projetos que envolveram o Brasil e outros países vizinhos dentro de uma mesma lógica, própria do momento fordista do capitalismo: a do regionalismo fechado. Ou seja, protecionismo quanto ao mercado externo e incentivos à produção local, de modo a fomentar as economias nacionais para que formasse entre si um livre mercado comum. Sob a influência do pensamento modernizante, cepalino, pela necessidade da industrialização (para a substituição de importações), a articulação regional era mais um mecanismo para promover o desenvolvimento local a fim de, a partir de patamares próximos, competir em condições mais favoráveis no espaço internacional.

Nesse sentido, temos a Área de Latino-Americana de Livre Comercio (ALALC), que foi criada em Montevidéu em 1960, por meio de um tratado assinado por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Foi inspirada nos ditames da Comunidade Econômica Europeia, de 1957 (Tratado de Roma), e também nas diretrizes da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o que deixou instituição com um caráter

6. Em 1960, na América Central, foi celebrado o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), existente até hoje, integrando Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador, com o objetivo de criar um mercado comum na região, realizado no âmbito da Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA). A Comunidade Andina de Nações (CAN), ou Pacto Andino, foi celebrada em 1969, contando, ao longo de sua trajetória, com Colômbia, Equador, Bolívia, Peru, Chile e Venezuela. Pensada como uma iniciativa de integração econômica, a arquitetura do bloco foi incrementada institucionalmente com a criação de alguns órgãos: uma corte, um parlamento e um conselho de ministros das relações exteriores. Na década de 1990, o pacto atinge o estágio de zona de livre comércio, inclusive, com a introdução de uma tarifa externa comum. Ainda vigente, a iniciativa perdeu espaço ante projetos mais amplos dentro da América do Sul. Criada em 1973, a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM) tornou-se um bloco de cooperação econômica e política, visando à promoção do livre comércio, o livre trânsito de capital e trabalho e a formulação de políticas públicas comerciais e estratégias políticas comuns. Seus quinze membros são países caribenhos da América Central, como o Haiti, bem como Guiana e Suriname na América do Sul. O bloco possui uma área de livre comércio e boas relações com Cuba. Nos anos 2000, foi criada uma corte de justiça para resolver os conflitos locais.

híbrido. Ao mesmo tempo em que buscava a concretização do livre mercado comum na região (para o qual havia um prazo estabelecido de doze anos após sua entrada em vigor), fechava-se ao mercado internacional, com uma lógica de fomento interno via protecionismo e incentivos às indústrias locais antes de se lançar à concorrência da economia mundial.

Pensava-se em um mercado comum como elemento fundamental para a materialização do processo de substituição de importações e, conseqüentemente, como fator que atenuasse a vulnerabilidade externa. Seu funcionamento era considerado rígido pela ótica liberal, pois a concessão comercial de um país membro a outro deveria imediatamente ser estendida aos demais, respeitando a cláusula da nação mais favorecida. O notório viés desenvolvimentista (mais protecionista) que a carreou ilustrou, em alguma medida, a demanda da periferia americana por desenvolvimento na recente configuração internacional, afastando-se relativamente de um pan-americanismo, mais conectado com o regime da Organização dos Estados Americanos (OEA). Apesar da entrada de novos membros na década de 1970 (Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela), a iniciativa não prosperou, não tendo cumprido o prazo estipulado para a efetivação do seu mercado comum, por variadas razões, mas, sobretudo, pela mudança na orientação política dos governos e pelas transformações na cena internacional.

Em 1980, a ALALC foi substituída pela Área Latino-Americana de Integração (ALADI), na mesma linha de raciocínio (desenvolvimento econômico gradual e progressivo), que pode ser cunhada como de regionalismo fechado para o mercado internacional, com vistas a superar a descontinuidade da iniciativa anterior. A ALADI emergiu, todavia, em um contexto muito distinto do anterior.

Muitas das transformações que viriam a se concretizar na década de 1990 começavam a ser gestadas, com o desgaste das ditaduras civil-militares e o espectro do neoliberalismo. Em vez de predeterminar prazos e metas específicas, ela atuava como uma incubadora de iniciativas (multilaterais ou bilaterais) por meio dos acordos de complementação econômica entre seus membros, substituindo a cláusula da nação mais favorecida, pela cláusula de habilitação, que significa a não extensão automática dos benefícios comerciais. Sua flexibilidade institucional garantiu sua sobrevivência e seu ainda ativo funcionamento. Seus membros são os mesmos da ALALC, com a inclusão de Panamá e Cuba. Mais atinente às mudanças no contexto internacional, a ALADI permite que variados acordos sejam celebrados sob sua guarida, como o foi, por exemplo, o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul.

Apesar de ser um subproduto da ALADI, o Mercosul é plenamente autônomo, constituindo-se uma iniciativa centrada em uma nova lógica, em um novo momento da configuração mundial, pós-Guerra Fria, dentro da vitória da democracia liberal estadunidense, em plena ascensão e consolidação do

neoliberalismo no globo. Abertura de mercados, flexibilização de regras, derrubada de barreiras tarifárias: essas eram as novas palavras de ordem do momento. As iniciativas de integração regional passaram a gozar de enorme proeminência, sendo estimuladas e incentivadas. Os acordos e as coalizões ganharam também um novo nome: blocos regionais, de maneira a ilustrar a solidez e a coesão dos membros em torno do aumento da competição e das melhores condições no vasto mercado internacional. Dessa forma, o regionalismo aberto à concorrência internacional é, portanto, amplamente defendido na retórica justificadora dos processos.

4 A INTEGRAÇÃO REGIONAL PÓS-1991

A nova organização social que emergia, rompendo com os parâmetros fordistas, pode ser cunhada como pós-fordista, por constituir um momento de reação, de desfazimento da correlação de outrora. Diferentemente do que ocorrera no período anterior, não havia uma denominação específica ligada ao modo de organização da produção. Em verdade, a alcunha advém da negação das premissas dadas, que foi uma saída à crise do fordismo (Bonefeld e Holloway, 1991). Logo, o pós-fordismo é uma desconstrução e, simultaneamente, uma reconstrução dos parâmetros capitalistas. Apesar dos efeitos críticos terem sido sentidos desde pelo menos a década de 1970, é a partir do final da Guerra Fria, na aurora da década de 1990, com a dissolução das experiências socialistas no Leste Europeu, que o ciclo pós-fordista se sedimenta. Esse período marca a consolidação e difusão pelo mundo do novo regime de acumulação e do respectivo modo de regulação que tecerão a nova face do padrão de desenvolvimento do capitalismo.

Como modelo reativo, as características embasam-se na superação das peculiaridades fordistas (Jessop, 1991). O taylorismo da organização do trabalho sucumbe ao toyotismo na produção, ou seja, a racionalização do uso da força de trabalho, o crescimento da automação e da desconcentração industrial. As transformações no regime de acumulação vão nesse sentido. Pode-se afirmar que, fundamentalmente, houve um deslocamento do eixo central, que antes gravitava em torno do mercado interno, passando a se conectar ao mercado internacional. Leia-se: defesa da liberalização das regras e abertura das economias para o livre trânsito dos capitais, expandindo a sua esfera de valorização por sobre e além dos territórios nacionais. As novas tecnologias, como transportes, comunicação, biotecnologia e genética, pressionam por essa dinâmica, alterando significativamente a relação entre tempo e espaço, por exemplo.

Nessa toada, a lição fundamental é saber se livrar da armadilha da globalização. Não é ela que marca o novo regime de acumulação. O capital, em sua essência, é internacional, é inexoravelmente expansivo, global.⁷

7. Mais informações em Bonefeld (2013) e Braunnühl (1978).

O diferencial desse momento foi como se manifestou a internacionalização da produção. Por meio da liberalização dos fluxos comerciais, do fim das amarras financeiras, da livre circulação dos capitais e da introdução de novas tecnologias de comunicação e transporte criou-se uma rede ampla e flexível de possibilidades de valorização, mais independentes das demandas do trabalho. O capitalismo é essencialmente, portanto, desde sempre, globalizado, no sentido de pressionar pela internacionalização da produção. O que diferencia o padrão pós-fordista de desenvolvimento são as condições estruturais de acumulação e regulação, nacionais e internacionais.

O neoliberalismo, como modo de regulação, acompanha o deslocamento do eixo de acumulação do mercado interno nacional para o espaço internacional quase sem restrições. Falar em liberalização e desregulação não significa dizer que não haja mediação política estatal, há que se entender o redirecionamento empreitado. O rearranjo impactou diretamente a atuação política estatal, carreando o desfazimento do amálgama político-ideológico que havia mantido a coesão da sociedade fordista.

A década de 1990 marcou a emergência de um novo cenário no tocante aos processos de integração econômica regional. Se, no fordismo, a criação de mercados regionais, paralelos às economias nacionais, não apenas embutia o fomento dos capitais mas almejava uma tentativa de convergência estrutural via políticas regionais voltadas à produção e ao crescimento, no pós-fordismo, o escopo da integração ficou restrito à predominância das liberdades econômicas, deixando as preocupações sociais ao sabor das alocações (oscilações) de recursos pelo livre mercado. O processo integracionista europeu, desde seu início, pelo pioneirismo, pela inovação de sua proposta e, principalmente, pela sua posição central no processo de acumulação capitalista, exerceu influência sobre fenômenos análogos que pipocaram pela periferia do globo. Assim como ditou o ritmo das iniciativas no âmbito do fordismo, a guinada na experiência europeia no pós-fordismo também impactou os rumos da integração regional no mundo.

Nesse diapasão, a integração econômica adquiriu uma nova conotação. Seguindo a intensificação da internacionalização dos capitais, as iniciativas regionais se reconfiguraram como blocos econômicos, balizadas pela lógica de fomento da concorrência no âmbito internacional. A etimologia dos léxicos é bem significativa: a promoção de espaços mais uniformizados, coesos e bem definidos, de laços mais estreitos e sólidos, cujo vetor é o econômico, podendo assim resistir e sobreviver em meio à concorrência internacional. A política dos Estados nacionais não pode atrapalhar essa engrenagem técnica voltada a se impor na competição no mercado internacional. Na tendência à oligopolização da concorrência, uma economia nacional que não se basta isoladamente deve se aliar a outras e buscar a inserção

regionalizada e, portanto, mais competitiva no mercado. A dinâmica concorrencial é mais restrita a algumas unidades e ainda mais acirrada.

Essa tendência impulsionada pelo pós-fordismo coaduna-se e, ao mesmo tempo, catapulta a internacionalização dos capitais. Nessa dinâmica, os blocos econômicos regionais adquirem um significado específico, próprio do contexto do pós-Guerra Fria, o que, por sua vez, altera determinadamente os rumos da integração econômica regional no sistema de Estados. Fundamental ressaltar aqui que a internacionalização dos capitais não ocorre em meio à falaciosa oposição entre Estado e mercado. Os Estados são vetores privilegiados da internacionalização dos capitais, a qual acontece por meio ou contra as políticas estatais. Os Estados e seu sistema não desaparecem, mas têm sua faceta alterada no capitalismo pós-fordista, impactando os moldes da integração econômica regional.

O sistema de Estados não desaparece com esse desenvolvimento, mas sofre uma transformação fundamental. A tendência para a regionalização da economia mundial e para a constituição de blocos econômicos em concorrência é um momento impulsionador da internacionalização do capital. Eles obrigam as grandes empresas a fazerem-se presentes em diferentes espaços econômicos de forma simultânea e a dividir de forma correspondente seus investimentos (Hirsch, 2010, p. 182-183).

A delimitação de espaços de liberdades econômicas atrai os capitais e fomenta sua valorização. O fortalecimento do mercado comum regional é uma forma de assentir com essa dinâmica e a agudizar a competição. A cooperação interestatal torna-se interessante, visto que permite uma aliança dos capitais nacionais e internacionais que transcende a polarização de classes dentro do território nacional. Por meio de blocos econômicos, vantagens concorrenciais comuns são garantidas no mercado mundial. Assim, os capitais deparam-se com menos obstáculos ao seu processo de valorização.

As articulações entre Estados devem ser pensadas como necessidades de reprodução interna do capital e também como imperativos de sua reprodução internacional (...). Ao mesmo tempo, a circulação de capitais e de pessoas entre unidades políticas distintas necessita do aparato de referenciais diplomáticos comuns. Mas, além disso, a constituição dos blocos, de mercados comuns, de instituições multilaterais e internacionais permite que haja melhores condições para a concorrência entre Estados e também para que o capital encontre menos obstáculos ao seu processo de valorização (Mascaro, 2013, p. 97).

Nesse arranjo, os processos de integração regional serão ainda mais fortalecidos e incentivados, constituindo uma engrenagem institucional de organização internacional repleta de regras, procedimentos e novidades normativas. A trajetória da integração regional no subcontinente insere-se dentro desse panorama, agora, porém, mais restrita ao sul, somente sul-americana e não mais latino-americana, em função da guinada do México para cima do Rio Grande.

Assim, aproveitando a toada de equacionamento de questões bélicas (desenvolvimento de energia nuclear) e estratégicas (hidrelétrica de Itaipu), como as desconfianças mútuas dos regimes militares, e em meio a um panorama de mudanças regionais, com a ascensão dos pleitos pela redemocratização, e internacionais, com a ofensiva ao socialismo pela defesa da modernização neoliberal, iniciativas localizadas mostram maior vigor e viabilidade, o que germina projetos, como o Mercosul e outros em seu reboque.

5 A INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA NO PÓS-FORDISMO: DE MERCOSUL E UNASUL A PROSUL

O Mercosul é o maior exemplo dessa fase atual. Com objetivos predominantemente comerciais,⁸ ou seja, de fomento ao comércio exterior na região, o bloco foi concebido após o equacionamento das rivalidades regionais entre Brasil e Argentina, agregando Uruguai e Paraguai. Os quatro governos ditos modernizantes, de inspiração neoliberal, que celebraram seu tratado constitutivo⁹ viam na integração regional um projeto de inserção internacional que podia fortalecer as posições comerciais dos produtos locais no amplo e desregulado mercado concorrencial mundial. Essa dinâmica durou até a primeira crise mais sensível na região, a de 1999, que tragou o Brasil e, ainda mais, a Argentina, para a crise política e econômica (Kan, 2013).

Essa via exclusivamente comercial foi em grande parte reformulada no início da década de 2000. A inflexão política e econômica na América do Sul veio das desilusões oriundas da globalização, que motivaram a chegada ao poder em quase todo o continente de forças de centro-esquerda que deslocaram os rumos do projeto para uma tendência desenvolvimentista, de foco mais amplo, com iniciativas para além de apenas o comércio exterior, como aprofundamento regional¹⁰ e mecanismos de financiamento.¹¹ Ao longo dos últimos anos, o Mercosul conseguiu alcançar o estágio de união aduaneira, pretendido desde sua gestação, em função de uma tarifa

8. Os protocolos posteriores confirmam isso. Podemos citar como tratados importantes na área comercial que vieram a compor o direito primário do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, de 1994; o Protocolo de Buenos Aires sobre Matéria Contratual, de 1994; o Protocolo de Fortaleza sobre Defesa da Concorrência no Mercosul, de 1996; o Protocolo de Montevideu sobre Comércio de Serviços, de 1997; e o Acordo sobre Arbitragem Comercial Internacional do Mercosul, de 1998.

9. O Tratado de Assunção foi celebrado em 26 de março de 1991 por Fernando Collor de Mello, pelo Brasil, Carlos Saúl Menem, pela Argentina, Luiz Alberto Lacalle, pelo Uruguai, e por Andrés Rodríguez, pelo Paraguai.

10. Um Parlamento do Mercosul foi implementado, novos países acertaram sua adesão, como a Venezuela, em 2006, e a Bolívia, em 2012, o sistema de solução de controvérsias foi aperfeiçoado com a entrada em vigor do Tribunal Permanente de Revisão e o com o Protocolo de Montevideu sobre o Compromisso Democrático, de 2012.

11. Em 2006, foi constituído o Fundo de Convergência Estrutural (Focem), no âmbito do bloco, único mecanismo regional de financiamento com recursos integralmente doados por seus financiadores (o que o diferencia de outras agências regionais de fomento, como o Banco Europeu de Investimentos, por exemplo). Ainda se tem à disposição poucas linhas de crédito, muitas das quais já foram aprovadas, mas sequer entraram em vigor. A maioria delas reside em âmbito interno dos Estados, por meio de bancos nacionais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no Brasil, por exemplo. Há também propostas de instrumentos mais estreitos de cooperação econômica, como a monetária.

externa comum (TEC), a qual é fonte de muitas controvérsias e exceções, e um código aduaneiro.

Por ser a melhor expressão da integração regional pela economia política liberal – oriunda do pós-1945, que se aprofundou após 1991 –, em meio à guinada na política exterior da região, o Mercosul conservou sua estrutura, tendo seu foco e atuação redirecionados, novamente para uma vertente mais restrita, de ênfase quase que exclusiva ao comércio exterior. O retorno às origens da gestação mercosulina ganha uma particularidade no momento atual diferentemente de outrora. Por enquanto, o bloco regional não é o foco da política externa brasileira para a região (no governo Fernando Henrique Cardoso o projeto era um dos focos do tabuleiro de prioridades), mesmo porque o multilateralismo não é a vertente hodierna primordial, haja vista que mesmo o espectro intermitente da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)¹² não voltou aos holofotes. O que ganha força é a estratégia bilateral – e os possíveis tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos.¹³

A integração regional do pós-1945 também teve efeitos na cooperação política. Para o continente americano foi traduzida de imediato a configuração aliada da guerra na OEA, de 1948, com a liderança e condução dos Estados Unidos para a região. A tradição diplomática brasileira seguiu esse movimento, combinando por anos a cooperação multilateral institucional, em um âmbito mais amplo, da OEA, e um foro mais específico,¹⁴ com as coalizões específicas quanto a assuntos pontuais.¹⁵ Em maior ou menor medida, a política externa brasileira – a despeito de alguns governos (Castelo Branco, Café Filho e Fernando Henrique Cardoso) e algumas ações específicas (envio de tropas para a intervenção da OEA na República Dominicana e o apoio político à Alca) serem mais próximos de um alinhamento automático aos Estados Unidos – manteve, do pós-guerra em

12. A Alca foi uma proposta apresentada pelos Estados Unidos, em 1994, na tentativa de integrar economicamente as três porções das Américas. Seu objetivo era eliminar as barreiras tarifárias (em alguns setores) entre os 34 países envolvidos. Foi muito criticada por perpetuar a dominância estadunidense e favorecer excessivamente os produtos norte-americanos. Naufragou antes mesmo do prazo estipulado para sua conclusão. Ainda assim, é frequentemente reanimada pelos entusiastas da aproximação econômica com os Estados Unidos.

13. Em paralelo às iniciativas autônomas de integração econômica na América do Sul, criou-se a Aliança do Pacífico, em 2012, formada por Colômbia, Chile, México e Peru (a Costa Rica aderiu em 2013), todos voltados para a integração econômica da América Latina, via Oceano Pacífico, com a Ásia, por meio de acordos, ou propostas, de livre comércio encaminhados com os Estados Unidos.

14. Como a articulação e criação da Organização para o Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja pedra fundamental é do tratado multilateral de 1978, e a sua institucionalização em organização internacional, de 2002.

15. Por exemplo, o Grupo do Rio, que é uma junção de dois grupos, o da Contadora, formado, em 1983, por México, Panamá, Colômbia e Venezuela para mediar as crescentes crises políticas na América Central, em função do aumento do intervencionismo estadunidense na região; e o de Apoio a Contadora, de 1986, que contou com a adesão de Brasil, Peru, Argentina e Uruguai. Assim, originou-se o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caribe, cuja concepção vislumbrava a criação de um espaço de solução de controvérsias e de cooperação política sem a pesada influência dos Estados Unidos, como ocorria frequentemente na OEA.

diante, uma conduta mais pragmática, na linha, com maior ou menor ênfase, da Política Externa Independente (PEI).¹⁶

A guinada à centro-esquerda na América Latina nos anos 2000 marcou um momento inédito em termos de integração regional. Para além do vetor econômico, já ancorado na economia política capitalista da época, teve impulso a cooperação política, no sentido da constituição de organizações internacionais estruturadas institucionalmente que abrissem um espaço independente de discussão das questões locais e que, ao mesmo tempo, se contrapusesse à ordem estadunidense vigente desde a OEA. O contraponto era muito mais no plano da independência de ideias e ações do que do confronto direto. Em muito, as iniciativas empreendidas inspiravam-se nas concepções de Simón Bolívar, de unidade e autonomia da região em relação ao norte do continente, que guardava franca oposição à doutrina Monroe, que pregava a todo o continente a proteção e guarida dos Estados Unidos e que foi materializada na OEA.

Nessa toada, uma postura mais autônoma foi gradativamente gestada,¹⁷ e, com o empurrão inicial da Venezuela e uma adesão muito pragmática, e menos entusiástica, do Brasil, vieram no subcontinente articulações importantes como a UNASUL e até mais abrangentes, como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).¹⁸ Nesse sentido, em 2004, no imediato momento de chegada ao poder de governos sociais-democratas na maior parte dos países, é proposta pelo governo venezuelano, capitaneado, então, por Hugo Chávez, a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

A iniciativa é recebida, ao mesmo tempo, com entusiasmo e desconfiança, o que a impede de decolar em um primeiro momento. As elites locais temiam uma aproximação demasiada com a Alternativa Bolivariana para as Américas

16. A PEI marcou o posicionamento da chancelaria nacional a partir de 1961, ainda no governo Jânio Quadros, que, em relação à bipolaridade mundial entre Estados Unidos e União Soviética, buscava uma atuação pragmática, voltada para a consecução dos interesses nacionais e para a autonomia brasileira, sem nenhum alinhamento automático a nenhum dos dois lados, com ampla abertura para firmar acordos com qualquer um dos blocos sempre que conveniente. Como o foco nacional era a promoção da industrialização e do desenvolvimento interno, o interesse nacional era concretizado nessa direção.

17. A iniciativa pioneira desse prisma político veio um pouco antes da ascensão dos governos de centro-esquerda, impulsionada pela desilusão quanto à ideia de mercado externo como fator de desenvolvimento, como a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Proposto pelo governo brasileiro e criado em agosto de 2000, na Reunião dos Presidentes da América do Sul, em Brasília, ainda com o germe do neoliberalismo em seu embrião, o projeto visa coordenar grandes obras de infraestrutura do subcontinente, abrangendo, pela primeira vez, todos os seus doze países independentes. Em outras palavras, para se inserir no mercado internacional, os países sul-americanos precisariam ter uma infraestrutura mínima que facilitasse a logística e viabilizasse a competitividade de seus produtos em meio à concorrência externa. Sem canais de escoamento, com a respectiva diminuição dos custos de transporte e circulação de mercadorias, ficaria inviável a inserção externa em meio à ordem mundial do momento.

18. A CELAC é um foro ampliado de concertação política, voltado para integração e desenvolvimento. Criado em 2010, reúne os 33 países da região, inclusive com a presença de Cuba. Sua criação deveu-se, entre outros fatores, à necessidade de um mecanismo político para resolver conflitos, como a crise de Honduras, de 2010, e viabilizar consensos.

(ALBA),¹⁹ também do mesmo ano (2004). Com uma postura conciliatória, na tentativa de uma moderação, o Brasil propõe a UNASUL, em maio de 2008, em Brasília, celebrando seu Tratado Constitutivo, fazendo emergir, assim, um foro autônomo e complementar a outros, que visa à discussão e resolução dos problemas sul-americanos por seus próprios representantes.

A organização é uma tentativa de agregar todas as iniciativas na América do Sul em torno de um mesmo centro gravitacional, reunindo todos os doze países independentes da região e sendo estruturada por um corpo institucional composto por um conselho de chefes de Estado e de governo, um conselho de ministros de relações exteriores, um conselho de delegados e uma secretaria geral, bem como conselhos temáticos, envolvendo diversos assuntos, como energia; saúde; defesa; desenvolvimento social; problema mundial das drogas; educação, cultura, ciência, tecnologia e inovação; economia e finanças; e infraestrutura e planejamento. No documento foram previstos também a sede da organização, em Quito, no Equador, e os futuros parlamentos, em Cochabamba, na Bolívia, e Banco do Sul,²⁰ em Caracas, na Venezuela.

Em torno do consenso político, vários projetos foram colocados em prática, desde uma ampla rede de financiamento para redução de assimetrias regionais²¹ até solução e pacificação de conflitos, como a questão anterior mas ainda latente da Media Luna,²² na Bolívia, e a crescente escalada de tensão entre Colômbia e Venezuela,²³ em decorrência da instalação de bases militares estadunidenses naquele país, a qual foi apaziguada no âmbito da instituição.

19. Hoje a ALBA se intitula Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa Terra ou Tratado de Comércio dos Povos, funcionando como instrumento de cooperação regional voltada à integração social, política e econômica entre países da América Latina e do Caribe, como Cuba, Venezuela, Nicarágua, Bolívia, Antígua e Barbuda, Dominica e São Vicente e Granadinas.

20. O Convênio Constitutivo está vigente, desde dezembro de 2011, para Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai e Venezuela. O capital inicial do banco deverá ser de US\$ 7 bilhões, para os quais Brasil, Argentina e Venezuela contribuirão igualmente com US\$ 2 bilhões cada; Equador e Uruguai, com US\$ 400 milhões cada; e Bolívia e Paraguai, com US\$ 100 milhões cada. Os recursos do banco poderão ser utilizados para financiar projetos nas áreas de infraestrutura; complementariedade produtiva intrarregional; desenvolvimento de setores sociais (saúde, educação, seguridade social, entre outros); e redução de assimetrias. A estrutura institucional do Banco do Sul compreende um conselho de ministros, um conselho de administração, um diretório executivo e um conselho de auditoria.

21. Como o mercado externo não seria a fonte de financiamento, os países buscaram os recursos necessários nas corporações regionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (FonPlata) e a Corporação Andina de Fomento (CAF). Logo foi estabelecida uma rede de funcionamento, como uma direção executiva, um comitê de cooperação técnica e grupos de trabalho voltados para os primeiros projetos, chamados de eixos de integração e desenvolvimento (EID). Em função de sua importância, a IIRSA foi incorporada à UNASUL como secretaria técnica pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), em 2009, o que expõe seu vínculo com a organização internacional em questão.

22. A tensão na região boliviana conhecida como Media Luna foi decorrente da postura dos governos locais em desacordo com a política do governo central, contra o qual enfrentamentos internos e atos de desobediência civil e política foram praticados. A questão colocou em xeque a unidade territorial da Bolívia, mas foi pacificada e intermediada pela UNASUL.

23. A Colômbia celebrou em 2009 um Acordo Militar com os Estados Unidos, no qual era prevista a instalação de bases militares em território colombiano sob o argumento de combate ao narcotráfico e ao terrorismo. A medida não agradou a Venezuela e nem os outros países sul-americanos. O Conselho de Defesa da UNASUL foi o palco, no qual a questão foi debatida entre seus membros, arrefecendo os ânimos.

Colocar-se como alternativa autônoma trouxe à organização internacional muita resistência local às suas propostas. O bloco também enfrentou desafios e dilemas, como as disputas internas pela liderança interna entre Brasil e Venezuela (Pascual, 2013), bem como a crise internacional de 2008, eclodida primeiramente no seio do capitalismo para posteriormente chegar à periferia, além da resistência dos Estados Unidos ao projeto. Antes mesmo de completar uma década de existência, a UNASUL já sofreu graves solavancos políticos que emperraram seu desenvolvimento. A deposição pelo Parlamento do então governo paraguaio em 2012²⁴ foi o primeiro ato de uma estratégia que viraria tônica na região.

A reversão parcial da onda progressista sul-americana – e o retorno dos governos neoliberais, agora, ainda mais à direita – ocorreu tanto pela via eleitoral quanto pelo impedimento político-administrativo (*impeachment*). Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Peru, Colômbia e Chile são exemplos de mais uma inflexão na integração sul-americana. Os governos que ascenderam ao poder defendem um plataforma político-econômica de aprofundamento ao neoliberalismo, acompanhado por uma política externa muito mais associada à estadunidense, próxima a um realismo periférico.²⁵

Assim, a UNASUL entrou em processo de esvaziamento após a negligência e até a denúncia de seu tratado por alguns países, em uma estratégia deliberada de apoiar a política estadunidense para o subcontinente e de isolar a Venezuela na região – o que se concretizou ainda mais indisfarçavelmente com o Grupo de Lima.²⁶ Em abril de 2018, Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru decidiram conjuntamente suspender sua atuação na UNASUL sob o argumento de uma crise prolongada no órgão, sem perspectivas de solução. Em 2018, a Colômbia, e, em 2019, o Brasil denunciaram formalmente o Tratado Constitutivo da UNASUL, o que resulta na saída de dois importantes membros.²⁷ Além do Grupo de Lima, a coordenação coletiva dos Estados insatisfeitos com os rumos políticos das últimas décadas culminou com a celebração de um espaço antípoda de integração.

24. A destituição do socialdemocrata Fernando Lugo do Poder Executivo ocorreu em um processo demasiadamente célere, que durou um pouco mais de 24 horas.

25. Mais informações em Guimarães (2019), Fiori (2019) e Martins (2019).

26. Grupo de Lima é a reunião de países que subscreveram a Declaração de Lima, exarada em janeiro de 2019, por meio da qual países americanos, como Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguai, Peru e Santa Lúcia, expuseram sua insatisfação e repúdio ao que chamam de governo ilegítimo de Nicolás Maduro, na Venezuela, não reconhecendo a legitimidade do processo eleitoral de 2018 que o reelegeu. Entre sanções e restrições à Venezuela, prezam pela restauração da ordem democrática no vizinho.

27. A denúncia é um instituto próprio do direito internacional e configura ato de competência do Poder Executivo, sem a participação do Poder Legislativo, o qual, no Brasil, atua apenas no momento de incorporação interna dos tratados internacionais. Conforme o art. 24 do Tratado Constitutivo da UNASUL, a denúncia deve respeitar o prazo de seis meses para a efetivação da saída, além do pagamento de eventuais contribuições ordinárias que estiverem pendentes.

A proposta do PROSUL foi lançada em março de 2019, após reunião em Santiago, no Chile. Presentes estavam representantes de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru, que assinaram a declaração em que indicavam a vontade de constituir o projeto. Convém destacar que Uruguai, Bolívia e Suriname declinaram sua adesão de início, e a Venezuela sequer foi convidada a participar.²⁸ Não ficou claro de imediato como será sua operacionalidade, mesmo porque é uma declaração de intenções e não um tratado constitutivo; o documento aponta, entretanto, para a formação de uma estrutura leve e flexível, sem uma sede determinada, com regras de funcionamento claras e um mecanismo ágil de tomada de decisões.²⁹ Os valores fundamentais exarados para a unidade foram a democracia e o respeito aos direitos humanos. Gradualmente, o bloco pretende ir se consolidando.

A iniciativa vai totalmente ao encontro da política externa do governo Jair Bolsonaro, convergindo diretamente com um de seus quatro pilares defendidos desde a campanha:³⁰ o redirecionamento das parcerias e das coalizões na América do Sul, aprofundando a integração com países latino-americanos que ele considera livres de ditaduras de governos à esquerda. Nessa questão, há um claro alinhamento automático com as posições externas dos Estados Unidos para a América Latina, vorazes há tempos pela derrubada e o desmonte dos governos progressistas na região (Amorim, 2019). E os governos de orientação contrária são sumariamente isolados e ameaçados, como no caso da Venezuela. Fez-se necessário, então, um espaço político de concertação e de condução da nova política regional que substituisse a UNASUL e aglutinasse esses pleitos. Em outras palavras, que abandonasse as concepções de Bolívar e se aproximasse novamente da visão de Monroe para a América.

O PROSUL evidencia, portanto, a guinada atual da América do Sul rumo à direita e extrema-direita, como se pode verificar nos países envolvidos. A preocupação com a desconstrução dos pilares da integração regional tocada pelos governos anteriores é notória e amplamente defendida (Araújo, 2019). Ainda sem nenhuma medida ou mecanismo e ancorado em valores abstratos, configurando uma grande e densa bruma de incerteza, o foro inaugura um momento no Cone Sul das Américas que, por enquanto, foca apenas em rechaçar o arranjo anterior.

28. Com o golpe de Estado na Bolívia ao final de 2019 e a eleição no Uruguai, que reconduziu ao poder os liberais, pode ser que esse cenário mude. Contudo, até o presente momento não houve nenhuma manifestação de adesão dos dois países à carta de intenções de Santiago, com vistas a apoiar o Prosul.

29. Mais informações em Hoeveler (2019).

30. Os outros três pilares são: defesa da política de imigração do governo Trump; retirada do Brasil do Comitê de Direitos Humanos da ONU (órgão do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos da Organização das Nações Unidas); criação de um campo de refugiados em Roraima para receber aqueles oriundos da Venezuela, com o auxílio da ONU. Mais informações em: <<https://www.valor.com.br/eleicoes-2018/propostas/candidato/5>>.

6 CONCLUSÃO

Diante do que foi exposto, cabe por ora encerrar este artigo com algumas observações que merecem destaque. A integração regional, como um processo sistemático, precisa ser contextualizada. Processos desse tipo ganham especificidade e conteúdo com o advento do capitalismo como modo de produção dominante no mundo e centralidade no pós-Segunda Guerra Mundial, em meio à reorganização do globo pela hegemonia estadunidense. É nesse panorama que as relações de produção capitalistas chegam à América Latina e penetram fundo nos tecidos sociais das nações. Com o projeto comunitário da Europa Ocidental como vitrine e laboratório, desenrolam-se tentativas integracionistas por todo o mundo. A partir de então, as iniciativas de integração regional passam a ser tomadas como uma estratégia desejada e altamente recomendável, pois seria necessariamente benéfica.

Se moldada pelo capitalismo e suas transformações, a integração regional tem a economia política em sua ossatura. A especificidade é dada em um contexto próprio, primeiramente do capitalismo fordista e, posteriormente, do pós-fordista – dois momentos de inflexão, de transformação do capitalismo mundial. Ainda no pós-1945, sem espaço para políticas liberais, constrói-se no plano internacional, fora da correlação interna e nacional de classes, uma estratégia gradual – em função das circunstâncias – de formação de um mercado livre e comum, um espaço das liberdades econômicas, que aproximaria politicamente os Estados por laços econômicos – como se esse movimento não fosse completamente atravessado pela política –, em um processo quase que natural, técnico, asséptico, neutro. Durante o fordismo, mesmo a seara internacional, campo fértil para essas iniciativas, também era influenciada pelo modo de desenvolvimento do capitalismo. Ou seja, no fordismo, mesmo a integração regional era pautada pela formação de livres mercados, mas com alguma intervenção de políticas públicas, no sentido de aproximação de convergências e redução de assimetrias estruturais. Tanto o projeto comunitário europeu quanto a integração latino-americana, como ALALC, ALADI e seu regionalismo fechado, são exemplos dessa dinâmica.

No pós-fordismo, e o conseqüente desmonte das bases do fordismo, qualquer intervenção estatal no sentido de redução de assimetrias fica alijada, à margem, para o fomento quase que exclusivo das liberdades econômicas. Nesse momento, concretizam-se, ainda que parcialmente, os outrora planejados mercados comuns – e livres –, ganhando ainda mais ênfase e centralidade, como se fossem a inevitável tendência do futuro. Os projetos adquirem um corpo institucional robusto, recebendo a nomenclatura de blocos regionais – ou seja, mais coesos, interligados. Esse fenômeno ocorre a partir da guinada comunitária dada em Maastricht, da qual resulta a União Europeia, como também no nascimento do Mercosul, como exemplo mais notáveis.

O interregno de um pouco mais de uma década da guinada à centro-esquerda na América do Sul permite que, aqui no Cone Sul, a integração seja incrementada e expandida do ponto de vista normativo e institucional, com o fortalecimento das iniciativas existentes e o surgimento de novos projetos em várias searas, como o foi a UNASUL, por exemplo. Os governos progressistas sul-americanos durante curto intervalo tentaram manejar dentro dos limites do pós-fordismo uma integração regional com maior presença de políticas públicas e ações coletivas e multilaterais. Esforço que alcançou uma arquitetura orgânica que, entretanto, foi levada de roldão pela crise econômica e a retomada do neoliberalismo na região – como remédio para uma crise gerada pelo próprio neoliberalismo.

O PROSUL é ilustrativo da tendência que se consolida, de ruptura clara com o período anterior e de ascensão da direita, estigmatizando e isolando os governos de espectro político progressista. Até agora, sem grandes iniciativas concretas, o bloco significa a desconstrução da ordem anterior, o que, por si só, já é sintomático, pois remete a região para sua tradicional posição histórica de subalternidade e dependência externa. O que havia de grande exceção na trajetória política sul-americana mais contemporânea era a articulação independente representada pela UNASUL e os governos progressistas que a levantaram. O seu abandono é suficientemente impactante.

Tomando a economia política como pano de fundo da integração regional no capitalismo que, no pós-1945, se forja no ideário liberal, podemos entender que a trajetória dos processos integracionistas contou com forte inspiração ideológica na promoção das liberdades econômicas, sendo, na prática, temperada com maior ou menor dirigismo estatal. A novidade atual é a chegada ao poder de governos de direita ou de extrema-direita, anunciada pelo retorno do neoliberalismo, agora, exacerbado, que encontra no PROSUL um foro político de concertos entre Estados com a mesma orientação política e de condução da nova diretriz regional de integração.

REFERÊNCIAS

AMORIM, C. Nau sem rumo: a política externa brasileira no início de 2019. **Margem Esquerda**, n. 32, p. 33-39, 2019.

ANDERSON, P. **El nuevo viejo mundo**. Madrid: Akal, 2012.

ARAÚJO, E. Os primeiros avanços da nova política externa. **Valor Econômico**, 8 maio 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-artigos/21003-os-primeiros-avancos-da-nova-politica-externa-valor-economico-08-05-2019>>.

BONEFELD, W. Más allá de las relaciones internacionales: acerca del mercado mundial y el estado-nación. *In*: KAN, J.; PASCUAL, R. (Comp.). **Integrados** (?): debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latino-americana y europea. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013. p. 43-70.

BONEFELD, W.; HOLLOWAY, J. Introduction: post-Fordism and social form. *In*: _____. (Ed.). **Post-Fordism and social form**: a Marxist debate on the post-Fordist state. London: Palgrave Macmillan, 1991. p. 1-7.

BRAUNMÜHL, C. On the analysis of the the bourgeois nation State within the world market context. *In*: HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO, S. (Ed.). **State and capital**: a Marxist debate. London: Edward Arnold, 1978. p. 160-177.

FIORI, J. L. Geopolítica e fé. **Carta Maior**, 8 jan. 2019. Disponível em: <<https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Poder-e-ContraPoder/Geopolitica-e-Fe-/55/42882>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

GRAMSCI, A. **Americanismo e fordismo**. Tradução de Gabriel Bogossian. São Paulo: Hedra, 2008.

GUIMARÃES, S. P. Política externa brasileira e os cem primeiros dias de governo. **Fundação Perseu Abramo**, 12 abr. 2019. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/2019/04/12/politica-externa-brasileira-e-os-cem-primeiros-dias-de-governo/>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estados. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

HOEVELER, R. Bolsonaro e o bailinho da direita em Santiago do Chile. **Esquerda Online**, 2 abr. 2019. Disponível em: <<https://esquerdaonline.com.br/2019/04/02/bolsonaro-e-o-bailinho-da-direita-em-santiago-do-chile/>>.

JESSOP, B. Regulation theory, post-Fordism and the state: more than a reply to Werner Bonefeld. *In*: BONEFELD, W.; HOLLOWAY, J. (Ed.). **Post-Fordism and social form**: a Marxist debate on the post-Fordist state. London: Palgrave Macmillan, 1991. p. 69-91.

KAN, J. Una relación particular. Clase dominante, gobierno y orígenes del Mercosur. *In*: KAN, J.; PASCUAL, R. (Comp.). **Integrados** (?): debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latino-americana y europea. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013. p. 155-204.

KURZ, R. **O colapso da modernização**: da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial. Tradução de Karen Elsabe Barbosa. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres**: problemas da industrialização no terceiro mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

MARTINS, C. E. O governo Bolsonaro e a dupla face de uma política externa servil. **Blog da Boitempo**, 20 mar. 2019. Disponível em: <<https://blogdaboitempo.com.br/2019/03/20/o-governo-bolsonaro-e-a-dupla-face-de-uma-politica-externa-servil/>>. Acesso em: 13 maio 2019.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

OSORIO, L. F. B. **Um estudo crítico da União Europeia**: contradições de seu desenvolvimento institucional e normativo. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

_____. Capitalismo e processos de integração regional. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, v. 22, n. 35, p. 13-38, jan.-jun. 2018.

PASCUAL, R. Unasur: la constitución de un soporte regional del poder soberano estatal. *In*: KAN, J.; PASCUAL, R. (Comp.). **INTEGRADOS (?)**: debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latino-americana y europea. Buenos Aires: Imago Mundi, 2013. p. 219-250.

POULANTZAS, N. **Hegemonia y dominación en el Estado moderno**. Córdoba: Pasado y Presente, 1969.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGOSTINE, C.; NEUMANN, D. Eleições 2018: propostas dos presidencialistas. **Valor Econômico**, 17 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.valor.com.br/eleicoes-2018/propostas/tema/15>>. Acesso em: 12 maio 2019.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança até ao Mercosul). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

OSORIO, L. F. B. **A integração econômica via União Europeia**: lições para a América do Sul? Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2219).

VASCONCELOS, R. C. de. **Regionalismo, multilateralismo, o Mercosul e a OMC**: o rinoceronte no Sul e a manada. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H. Autonomia, integração regional e a política externa brasileira: Mercosul e UNASUL. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014.

DISSEMINAÇÃO DA COVID-19 NAS FAIXAS DE FRONTEIRA TERRESTRE E LITORÂNEA DO BRASIL¹

Liria Nagamine²

Gustavo Ferreira³

Caroline Krüger⁴

Rosa Moura⁵

Atualmente, o Sars-COV-2 se encontra disseminado por uma vasta área geográfica no mundo. A trajetória da pandemia após cruzar as fronteiras do território brasileiro (terrestre e litorânea), acompanhada de uma avaliação das medidas adotadas para sua contenção e os principais conflitos observados e apresentados no presente estudo, cumpre o objetivo de apontar questões atuais e futuras de políticas públicas para o enfrentamento da pandemia nas fronteiras brasileiras. Os resultados das análises realizadas demonstram que as áreas de maior concentração e adensamento populacional urbano foram as mais afetadas pela contaminação do vírus. No entanto, a Covid-19 não poupou municípios menores, o que se observa pelo seu alastramento no território seguindo os caminhos da mobilidade rodoviária, fluvial e aérea no interior do Brasil. Sobre seu reflexo na área de fronteira, observa-se tanto um conflito interferativo, com um quadro de descompasso entre medidas do governo federal e unidades subnacionais, quanto a inexistência de diálogos e acordos com os países vizinhos. Como sugestões, apontam-se a criação de instrumentos, protocolos, medidas e mecanismos para o enfrentamento da crise da pandemia da Covid-19 em áreas de fronteira terrestre e litorânea do Brasil.

Palavras-chave: pandemia; Covid-19; fronteira terrestre; fronteira litorânea; medidas de contenção.

THE SPREAD OF COVID-19 IN THE BRAZILIAN TERRESTRIAL AND COASTAL BORDER AREAS

Nowadays Sars-COV-2 is spread over a vast geographical area in the world. The trajectory of the pandemic after crossing the borders of the Brazilian territory (land and coastal), accompanied by an assessment of the measures adopted for its containment and the main conflicts observed and presented in the present study, fulfill the objective of pointing out current and future public policy issues to tackle the pandemic on Brazilian borders. The results of the analyzes carried out demonstrate that the areas with the highest concentration and urban population density were the most affected by virus contamination. However, Covid-19 did not spare smaller municipalities, which is observed by its spread in the territory following the paths of road, river and air mobility in the interior of Brazil. Regarding its reflection in the border area, there is both an inter-federative conflict, with a picture of mismatch between measures of the federal government and subnational units, and the absence of dialogues and agreements with neighboring countries. As suggestions, we point out the creation of instruments, protocols, measures and mechanisms to face the Covid-19 pandemic crisis in land and coastal borderline areas of Brazil.

Keywords: pandemic; Covid-19; borderland; coastal border; containment measures.

1. Este artigo é parte dos resultados de uma pesquisa que vem sendo desenvolvida no âmbito da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea sobre a pandemia da Covid-19 e as fronteiras.

2. Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <liria.nagamine@ipea.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-2440-7510>>.

3. Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail:* <gustavo.ferreira@ipea.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-7841-2767>>.

4. Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail:* <caroline.guimaraes@ipea.gov.br>. Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-6368-9138>>.

5. Profissional sênior na Dirur/Ipea. *E-mail:* <rosa.silva@ipea.gov.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-1702-0617>>.

DIFUSIÓN DE LA COVID-19 EN LAS FRONTERIZAS TERRESTRES Y COSTERAS DE BRASIL

Atualmente la Sars-COV-2 se extiende sobre una vasta área geográfica en el mundo. La trayectoria de la pandemia después de cruzar las fronteras del territorio brasileño (terrestre y costero), acompañada de una evaluación de las medidas adoptadas para su contención y los principales conflictos observados y presentados en el presente estudio, cumplen el objetivo de señalar los problemas de política pública actuales y futuros para hacer frente a la pandemia en las fronteras brasileñas. Los resultados de los análisis realizados demuestran que las áreas con mayor concentración y densidad de población urbana fueron las más afectadas por la contaminación viral. Sin embargo, el Covid-19 no perdonó a los municipios más pequeños, lo que se observa por su extensión en el territorio siguiendo los caminos de la movilidad por carretera, río y aire en el interior de Brasil. En cuanto a su reflejo en el área fronteriza, existe un conflicto interfederativo, con un desajuste entre las medidas del gobierno federal y las unidades subnacionales, y la ausencia de diálogos y acuerdos con los países vecinos. Como sugerencias, señalamos la creación de instrumentos, protocolos, medidas y mecanismos para enfrentar la crisis pandémica de Covid-19 en las zonas fronterizas terrestres y costeras de Brasil.

Palabras clave: pandemia; Covid-19; frontera terrestre; frontera costera; medidas de contención.

JEL: R38; R58.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art8>

Data de envio do artigo: 17/6/2020; Data de aceite: 26/8/2020.

1 INTRODUÇÃO

O novo coronavírus (Sars⁶-COV-2), causador de infecções respiratórias caracterizadas pela alta capacidade de contaminação e efeitos letais, teve a China como primeiro epicentro de transmissão do vírus no final de 2019. Ainda nos primeiros meses de 2020, se proliferou rapidamente pela Ásia, Europa, América e outras partes do mundo. Em 28 de fevereiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) acionou o alerta de risco de alto para muito alto, quando a doença já atingia mais de cinquenta nações. Os vetores eram as pessoas em circulação, o que levou a uma corrida global por medidas de triagem e fechamento de fronteiras terrestres (postos de controle), marítimas (portos) e aéreas (aeroportos), isolamento de grupos de alto risco, distanciamento social e diagnósticos e testagem em massa.

Desde então, os países têm sido acionados pela OMS a “superar as divisões políticas e as fronteiras geográficas para aumentar o apoio a uma resposta proporcional a essa crise sem precedentes”, que se insere não só como uma grave ameaça à saúde pública, mas ao bem-estar social e econômico das nações.⁷ Com medidas de contenção insuficientes, ausência de tratamentos eficazes e

6. Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS).

7. Mais informações disponíveis em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6206:países-devem-se-preparar-para-enfrentar-surtos-recorrentes-de-covid-19-pelos-proximos-2-anos&Itemid=812>.

disponibilidade de uma vacina, e com o vírus apresentando mutações e novas ondas de surto surgindo em um curto espaço de tempo, ainda se enfrenta o desafio de conter a doença, principalmente diante do alto risco a que estão sujeitas as populações vulneráveis, “os mais propensos a adoecer e os menos propensos a receber cuidados, como povos indígenas, pessoas de ascendência africana, pessoas em situação de pobreza nas áreas urbanas e populações migrantes”.⁸

No subcontinente sul-americano, com o Brasil superando a marca de 1 milhão de casos de Covid-19 em junho de 2020, a transmissão encontra-se generalizada. De acordo com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), a perspectiva é que o país possa, ao longo dos próximos dois anos, continuar a sofrer surtos recorrentes de Covid-19, intercalados com períodos de transmissão limitada. Tal é o cenário que tem desafiado gestores públicos e pesquisadores em busca de soluções que, se por um lado emergem medidas rápidas e eficientes, por outro se destacam por se inserirem em agendas há muito defendidas de investimentos em ações para o enfrentamento da histórica desigualdade social e econômica. Sendo assim, os conflitos que insurgem com maior relevo durante a pandemia são objetos de análise deste estudo, a partir da leitura de sua trajetória após adentrar as fronteiras brasileiras. À luz das medidas adotadas para sua contenção no Brasil, objetiva-se apontar questões atuais e futuras de políticas públicas para o enfrentamento desse cenário pandêmico que se irrompe nas faixas de fronteira brasileiras e em suas zonas fronteiriças.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em partes que abordam: *i*) uma leitura sobre como está se desenvolvendo o enfrentamento da pandemia a partir de uma breve abordagem dos países sul-americanos e da análise das medidas e ações ao enfrentamento da pandemia no Brasil, desde a condução pelo governo federal até o quadro atual de atuações isoladas de governos estaduais e municipais (seção 2); *ii*) a propagação da pandemia no Brasil, particularizando a evolução dos casos e óbitos em três recortes do território e as especificidades sobre a pandemia nas faixas de fronteira (seção 3); e *iii*), nas considerações finais, questões e encaminhamentos de gestão pública para as faixas de fronteira (seção 4).

2 O ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA

2.1 Breve leitura dos países sul-americanos

O Brasil se apresenta atualmente como o segundo país do mundo em número de casos e óbitos por Covid-19, sendo o epicentro da pandemia na América do Sul. Além disso, o rápido e alarmante avanço da pandemia no país tem feito os países

8. Mais informações disponíveis em: <https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6206:paises-devem-se-preparar-para-enfrentar-surtos-recorrentes-de-covid-19-pelos-proximos-2-anos&Itemid=812>.

sul-americanos considerarem o Brasil uma “grande ameaça sanitária”, colocando em estado de alerta autoridades dos países vizinhos, alguns mais bem-sucedidos no controle à epidemia, como Argentina, Paraguai e Uruguai (Mendonça e Molina, 2020). O governo uruguaio, apesar de acordar com o presidente brasileiro manter estreita coordenação de combate à pandemia, reforçou barreiras sanitárias em relação ao Brasil e teceu críticas à sua má administração governamental (Sperb, 2020).

Um quadro da situação dos países sul-americanos em relação à Covid-19 em 15 de junho mostra o Equador com a maior taxa de letalidade (tabela 1). A cidade portuária de Guayaquil foi foco de notícias alarmantes desde a primeira quinzena de abril, quando chocou o mundo com a retirada de centenas de corpos de residências, tendo em vista o colapso no sistema funerário e de saúde pública. O país tem enfrentado uma nova onda de letalidade desde que iniciou, em maio, a adoção de medidas de flexibilização. Entre os demais países, Peru e Chile destacam-se em segundo e terceiro lugares em relação ao número de casos. No Peru, apesar de ter sido um dos primeiros países a adotar medidas de quarentena, especialistas analisam que o alto número se explica por fatores “preexistentes da economia e sociedade peruanas” como a informalidade, baixa logística de abastecimento da população (poucos possuem geladeira), aglomerações em mercados e bancos, e alto índice de pessoas por moradia (Bel, 2020). No Chile, desde 19 de junho, após registro do maior número de casos no país, o governo tem adotado medidas rígidas de controle, com penalidades em multas e prisões. Apesar do aumento, a taxa de letalidade é uma das menores na América do Sul (Maldonado e Güell, 2020). Cabe ressaltar ainda o caso da Colômbia, que, apesar da incidência de casos relativamente menor, tem em Leticia, cidade que faz fronteira com Tabatinga, na Amazônia, o maior número de infectados. Para o ministro da Saúde daquele país, a ausência de diálogo com autoridades brasileiras é um fator da causa, haja vista o nível de contaminação que chegou o estado amazonense no Brasil.⁹

9. Disponível em: <<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/06/01/coronavirus-como-cidade-na-fronteira-com-brasil-se-tornou-a-lider-de-casos-de-covid-19-na-colombia.ghtml>>.

TABELA 1
América do Sul: número de casos e mortes por Covid-19 confirmados por laboratório (15 de junho de 2020)

País	Total de mortes	Casos confirmados	Taxa de letalidade (%)
Brasil	42.720	850.514	5,02
Peru	6.498	225.132	2,88
Chile	3.323	174.293	1,90
Colômbia	1.592	48.746	3,26
Equador	3.896	46.751	8,33
Argentina	819	30.295	2,70
Bolívia	585	17.842	3,27
Venezuela	24	2.904	0,82
Paraguai	11	1.289	0,85
Guiana Francesa	3	1.255	0,23
Uruguai	23	847	2,71
Suriname	3	187	1,60
Guiana	12	159	7,54

Fonte: OMS, 2020, disponível em: <<https://covid19.who.int/>>.
 Elaboração dos autores.

A falta de ações coordenadas entre países pode ser percebida desde a fase de fechamento de fronteiras na América do Sul ocorrida em março (quadro 1). Alguns países adotaram fechar todas as fronteiras de uma vez (Argentina, Chile e Suriname); outros em um processo gradual (Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai e Uruguai); e em outros, ainda, esse fechamento se deu via restrições totais, mas em momentos diferentes (Brasil, Guiana e a Guiana Francesa).¹⁰

Pode-se afirmar que, fechadas as fronteiras, o vírus se alastrou em cada país, seguindo em cada um os caminhos civilizatórios e resultando em diferentes cenários pandêmicos, mas apresentando um comportamento em comum: manifestando a sua face mais cruel nos lugares mais distantes e periféricos, com baixa infraestrutura de atendimento médico e hospitalar, e baixa capacidade de proteção à infecção, seja pela falta de informação, seja pela vulnerabilidade socioeconômica já instalada.

10. Não há dados sobre o fechamento da fronteira com a Venezuela. As ações de fechamento foram iniciativa dos países vizinhos.

QUADRO 1
América do Sul: restrições à entrada de estrangeiros e fechamento das fronteiras terrestre, aérea e marítima

Pais	Fronteira terrestre	Fronteira aérea	Fronteira marítima	Todas as fronteiras
Argentina	-	-	-	16 a 31 de março: fechamento total 26 a 31 de março: fecha para os argentinos 1º a 12 de abril: prorroga fechamento total 11 a 26 de abril: prorroga pela segunda vez fechamento total
Bolívia	17 de março: fecha gradualmente todas as fronteiras para estrangeiros	12 de março: proíbe entrada de passageiros de China, Itália, Coreia do Sul e Espanha	-	25 de março/15 de abril: fecha todas as fronteiras
Brasil	18 de março: fecha com a Venezuela (prorrogado em 1º de abril por trinta dias) 19 de março: fecha com Argentina, Peru, Bolívia, Colômbia, Guiana, Guiana Francesa, Paraguai e Suriname (prorrogado por trinta dias em 3 de abril) 22 de março: fecha com Uruguai	24 de março: suspende por trinta dias a entrada a estrangeiros provenientes de China, Islândia, Noruega, Suíça, Grã-Bretanha, Irlanda do Norte, Austrália, Japão, Malásia, Coreia e União Europeia (UE) 27 de março: fecha para todos os estrangeiros	26 de março: suspende entrada de todos os estrangeiros pelos portos	-
Chile ¹	-	-	-	18 de março/22 de abril: fecha todas as fronteiras
Colômbia	16 de março/30 de maio: fecha com Peru, Brasil, Equador e Venezuela	13 de março: restringe o ingresso de passageiros da Europa e Ásia 23 de março/22 de abril: proíbe a chegada de todos os voos internacionais	-	17 a 30 de março: restringe entrada e saída de todos os cidadãos nacionais e estrangeiros
Equador ¹	-	15 de março: proíbe a chegada de voos internacionais	-	15 de março: fecha todas as fronteiras
Guiana	31 de março: fecha as fronteiras e suspende os serviços ferroviários	19 de março: fecha para voos internacionais 1º de abril/1º de maio: prorroga o cancelamento de voos internacionais	31 de janeiro: fecha para embarcações internacionais	-
Guiana Francesa	15 de março: fecha com Suriname e Brasil 17 de março: fechamento da fronteira Schengen	22 de março/15 de abril: proíbe a circulação aérea entre a França e o exterior	-	-

(Continua)

(Continuação)

Pais	Fronteira terrestre	Fronteira aérea	Fronteira marítima	Todas as fronteiras
Paraguai	16 de abril: fecha temporariamente para estrangeiros 24 a 28 de março: fechamento total	28 de março/12 de abril: fechamento total de fronteiras e aeroportos 12 de abril: estende data para 19 de abril	-	-
Suriname	-	-	-	15 de março: fecha completamente as fronteiras
Uruguai	17 de março: fecha com a Argentina 23 de março/22 de abril: Uruguai e Brasil realizam acordo de fechamento por trinta dias	15 de março: suspensão de voos da Europa	-	24 de março: proíbe a entrada de estrangeiros por todas as fronteiras
Venezuela	-	12 de março: suspende por um mês voos provenientes da Europa e Colômbia	-	-

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Chile e Equador não fazem limite com o Brasil.

Obs.: SNE – sem normativa ou informação específica encontrada.

2.2 Ações e medidas do Brasil e seus estados federados

2.2.1 A condução pelo governo federal

Para uma leitura apropriada sobre a condução do governo brasileiro no enfrentamento da pandemia no país e sua repercussão sobre a fronteira, faz-se necessário compreender que “a pandemia como fato real é um problema fronteiriço” (Pêgo *et al.*, 2020, p. 32.). Os principais aeroportos do país, situados na faixa de fronteira litorânea (FFL), foram os pontos de entrada para o desencadeamento da proliferação da Covid-19 pelo território nacional. Os momentos de fechamento gradual das fronteiras terrestres, aéreas e marítimas brasileiras, efetuados após 11 de março (ver quadro 1), quando a OMS declarou estado de pandemia internacional, caracterizaram-se como alertas efetivos à população quanto à seriedade do que estaria por vir.

Salienta-se que o governo brasileiro, por intermédio do Ministério da Saúde (MS) e seu então ministro, Luiz Henrique Mandetta, encontrava-se em boa consonância com as diretrizes emanadas pela OMS, instalando em 22 de janeiro de 2020 um Centro de Operações de Emergência (COE) e emergindo como coordenador das ações para o enfrentamento da Covid-19 desde que foi considerada “Emergência de Saúde Pública Internacional (ESPII)”, em 30 de janeiro. Importantes ações e características dessa gestão devem ser consideradas (Pêgo *et al.*, 2020):

- total transparência das ações mediante a realização de entrevistas coletivas diárias sobre os acontecimentos e ações em andamento pelo próprio ministro da Saúde, conjugadas ao lançamento de boletins epidemiológicos periódicos, tratando de questões estruturantes ao combate e da atualização de dados situacionais;
- consciência da necessidade de ações compartilhadas entre as instâncias federal e estadual, concretizada pela realização de reuniões e ações conjuntas com as secretarias da saúde de todos os entes federados, preparando e definindo, conforme recomendações da OMS: infraestruturas de saúde necessárias entre postos de saúde, hospitais e laboratórios de testagem; materiais necessários às equipes de saúde e paramentação de hospitais com equipamentos para leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI); capacitação dos profissionais de saúde; e divulgação e conscientização junto à população quanto aos protocolos de higienização, sanitização de ambientes, distâncias entre pessoas, entre outros;
- articulação dos processos administrativos e jurídicos para obtenção dos recursos e materiais necessários à execução das medidas, desde

aquisição de materiais junto à OPAS/OMS, aquisição de mais materiais e equipamentos, repasse aos Estados, entre outros;

- busca pela utilização plena e pelo fortalecimento da rede do Sistema Único de Saúde (SUS) cuja reconhecida capilaridade e abrangência junto à população brasileira se tornaria estratégica e fundamental às ações a serem implementadas; e
- pronta elaboração de um plano de contingência nacional, ao qual se seguiu a elaboração dos planos em cada estado, de tal forma que estariam estrategicamente preparados para ação junto aos municípios nos momentos em que se detectassem os sinais de alerta de contaminação comunitária.

A despeito do respeitável preparo de ações articuladas e transparentes desenvolvidas pelo MS naquele período, verifica-se que houve falha na condução do método de detecção do vírus. Estudos realizados posteriormente evidenciam o fato de que, ao momento em que todas as fronteiras foram fechadas no Brasil, o vírus já se espalhava pelo país desde um tempo anterior ao da data da notificação do primeiro caso (em São Paulo, no dia 26 de fevereiro) (Delatorre *et al.*, 2020), ou seja, expandia-se ao sabor dos encontros das festas de carnaval do mês de fevereiro. Dois aspectos se colocam de forma a poder explicar o atraso na detecção do primeiro caso no Brasil: *i*) a não adoção pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) de triagem dos passageiros por temperatura (recomendada pela OMS), por entender que não era obrigatório e de baixa efetividade; e *ii*) o fato de que a triagem foi realizada inicialmente apenas em relação aos passageiros provenientes da China. Somente após a identificação do primeiro caso, em viajante proveniente da Itália, ao buscar atenção hospitalar, a triagem foi estendida para os demais países, primeiramente asiáticos (21 de fevereiro) e em seguida europeus (24 de fevereiro) (Pêgo *et al.*, 2020).

Cabe recordar que a primeira quinzena de março é marcada pela aceleração da contaminação do vírus na Europa,¹¹ quando o mundo se impactou com as imagens da devastação de óbitos na Itália e depois na Espanha mediante o colapso dos leitos de UTI em hospitais. Além disso, já era evidente, a partir das experiências em países asiáticos e de estudos conduzidos pela Johns Hopkins University, que a medida mais efetiva para o controle era o distanciamento social. Tendo em vista o quadro mundial instalado e também a demora do Executivo federal em tomar medidas mais severas de enfrentamento – lembrando que todas as fronteiras só foram fechadas efetivamente no dia 27 de março –, alguns estados iniciaram a adotar ações independentes, como o controle de temperatura nos

11. A Europa tornou-se naquele mês o epicentro do coronavírus no mundo.

aeroportos por governos estaduais e locais (Acre, Bahia, Maranhão, Piauí, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina), contrariando orientações da Anvisa.

Na continuidade, outros episódios serviram para delinear o cenário de conflito interfederativo que se instalaria no país, orientado pelo posicionamento dos estados em defesa de fechar os seus territórios individualmente contra a entrada e o alastramento do vírus, ante a ausência em dialogar e articular medidas integradas pelo governo federal. Entre as medidas estaduais destacam-se as restrições à circulação de transporte estadual de passageiros rodoviários e aeroviários e a paralisação de fluxos fluviais, entre outros (Pêgo *et al.*, 2020).

Utilizando-se da prerrogativa constitucional de autonomia administrativa de estados e municípios em áreas básicas como saúde, educação ou comércio, os governos estaduais e municipais prosseguiram em suas medidas de contenção à frente do governo federal. Primeiramente, proibiu-se a realização de eventos com alta aglomeração de pessoas e o funcionamento de escolas e clubes (definindo normas para que se mantivesse o distanciamento social por intermédio do trabalho em casa), além do funcionamento de estabelecimentos comerciais e de serviços não essenciais. Além disso, promoveu-se a diminuição da mobilidade nas cidades. Dessa forma, os governos estaduais se contrapuseram às deliberações da chefia do Executivo federal, que se manteve contra o fechamento de determinados tipos de comércio e serviços, como templos religiosos ou academias de esporte (Brasil, 2020), e a favor do que definiu como distanciamento vertical (Gomes, 2020),¹² além do controverso uso do medicamento denominado cloroquina. Com a questão levada a juízo no Supremo Tribunal Federal (STF), a decisão dessa corte, em 15 de abril, foi a favor dos estados e municípios, pela manutenção de suas autonomias.¹³

A consonância das ações interfederativas se manteve, contudo, entre as atividades em ação ditadas pelo MS que, por sua vez, passa a atuar em clara divergência com o posicionamento presidencial, especialmente em relação ao distanciamento social (Benites e Gortázar, 2020).¹⁴ O momento é delicado, pois, mesmo em dia com as recomendações da OMS, e tendo conseguido cultivar o apoio dos estados, o MS atuava contra o tempo na resolução de problemas que se destacavam pela dificuldade de comprar materiais e equipamentos de saúde em situação de falta no mundo (Cancian e Uribe, 2020).¹⁵ Enquanto

12. O isolamento vertical, diferentemente do horizontal que implica em manter o afastamento do maior número de pessoas, trabalha com a manutenção de isolamento somente de pessoas em grupos de risco.

13. Mais informações em: <<https://bit.ly/3eJ4V4A>>.

14. Em 5 de abril, o jornal *El País* publica matéria que consolida a imagem em crescimento no país do perfil do ministro, a favor da ciência e do isolamento social (Benites e Gortázar, 2020c).

15. A aceleração do vírus nos Estados Unidos no início do mês de março provoca queda no estoque disponível de equipamentos de proteção individual (Cancian e Uribe, 2020).

isso, complicações se avolumavam pela entrada do país na fase de aceleração descontrolada, com situação de risco nacional muito alto, segundo publicação do Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública (COE-COVID19). De acordo com boletim publicado em 3 de abril, a capacidade laboratorial do Brasil ainda era insuficiente para dar resposta a tal fase da pandemia, tendo necessidade de mais testagem, de maior número de equipes de saúde capacitadas e de leitos de UTI devidamente estruturados (COE-COVID19, 2020).

As divergências levaram à exoneração do então ministro da saúde, no dia 16 de abril, e ao arrolamento de uma série de acontecimentos que colocaram o Brasil nas manchetes internacionais pela sua excepcionalidade em relação à causa do aumento do número de casos e de óbitos: a posição negacionista conduzida pelo presidente da República em controlar o vírus, atendendo à única fórmula comprovadamente eficaz de enfrentar o problema, qual seja, o distanciamento social e, em alguns casos, o *lockdown*. Com Nelson Teich instituído como novo ministro da Saúde em 17 de abril, destaca-se a supressão das coletivas diárias e as reclamações das secretarias de saúde estaduais sobre a falta de diálogo. Teich pediu demissão em menos de um mês, em 16 de maio de maio, também em meio a divergências com o presidente com relação ao uso da cloroquina e à não comprovação científica sobre a sua eficácia.¹⁶ Até o momento, o MS está sendo dirigido por um ministro interino, sem que se vislumbrem diretrizes de ações que possam orientar nacionalmente os protocolos nos estados e municípios com a necessária sustentação científica.¹⁷

Sendo assim, a nítida falta de condução nacional das ações, articulada às demais instâncias, parece evidenciar outra característica em curso: não somente a tentativa de inviabilização de regras para o distanciamento social nos estados e municípios, como agora a estratégia de negação se manifesta pela tentativa de invisibilidade da realidade que se impõe a cada dia com maior intensidade. O contraditório se faz presente no atual momento, quando se torna imperativo que se divulguem regras para uma flexibilização gradual e séria: o governo encontra limites em desenvolvê-las, pois despiu-se aos poucos do corpo técnico e capacitado que estava se formando para essa função. Tal função consiste em elaborar um planejamento baseado em conteúdos científicos, transescalares e multidisciplinares, de forma a compreender o processo sistêmico com uma visão da realidade local e integrada das cidades, sendo assim capaz de realizar uma leitura

16. Estudos indicam que a cloroquina e hidroxiclороquina não possuem eficácia comprovada no tratamento da Covid-19. Mais informações disponíveis em: <<https://portal.fiocruz.br/video/cloroquina-e-hidroxiclороquina-no-tratamento-da-covid-19>>.

17. Destaca-se nesse período a polêmica tentativa de mudança no formato de comunicação de dados da Covid-19 pelo MS, que passou a divulgar, em 8 de junho, somente os números diários de mortes e ocorrências, sem os resultados acumulados (Verdélío, 2020), ação que foi revertida no dia seguinte, por determinação do STF. Mais informações disponíveis em: <<https://www.dw.com/pt-br/moraes-manda-governo-voltar-a-divulgar-dados-totais-da-covid-19/a-53740074>>.

quali-quantitativa adequada dos dados de saúde e da infraestrutura instalada, que possa ser articulada com a necessária retomada da economia do país.

2.2.2 A condução atual pelos governos estaduais e municipais

O avanço da Covid-19 chegou, na última semana de análise do MS, 14 a 20 de junho, ao maior número de casos nas cidades do interior em comparação às capitais, sendo que as cidades brasileiras afetadas se encontram em diferentes estágios de contaminação. Além disso, o distanciamento social, que vem sendo aplicado há pelo menos três meses na maior parte dos municípios do país, vem sofrendo forte pressão dos segmentos econômicos, que pregam a abertura. Muitos gestores estudam e têm definido, isoladamente, ações de flexibilização das regras de distanciamento social. O que se verifica é um verdadeiro laboratório de testagem de flexibilização no país, sendo que muitas cidades têm prematuramente permitido a reabertura de atividades econômicas, constatando, semanas depois (na maior parte duas semanas), o equívoco da decisão, dada a expansão ainda maior da propagação do vírus, elevando o número de casos e óbitos.¹⁸

Verifica-se nas medidas tomadas pelos municípios que as decisões não se baseiam em uma visão regional, e a ser orientada pelo Estado ou decidida entre Unidades da Federação (UFs) a partir de: *i*) uma escala na qual se poderiam correlacionar as variáveis de número de casos e de óbitos às áreas com maior densidade de pessoas; *ii*) às áreas de maior vulnerabilidade social; e *iii*) à distância e dependência dessas áreas aos equipamentos de saúde de média e alta complexidade, entre outras, considerando as relações existentes entre os municípios. Dados que demonstram um aparente controle em determinada cidade podem estar escondendo a propagação incipiente em outros pontos que se potencializam com a flexibilização, ainda mais ao se considerar o desenho de cidades conurbadas e interligadas por fortes vetores de comutação. Nesse caso, a relação é direta em grande parte das cidades localizadas na FFL, com suas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas, e é direta também entre as chamadas “cidades gêmeas” da faixa de fronteira terrestre (FFT), por sua vez divididas por orientações específicas de dois ou três países.

Medidas individuais de cidades, sem uma visão regional, são também preocupantes com relação aos municípios aparentemente isolados, em especial entre os povos da Amazônia e do Cerrado, particularmente indígenas e de comunidades tradicionais – quilombolas, ribeirinhas e de assentamentos agrários. Considerando sua vulnerabilidade, foram gravemente atingidos pela pandemia,

18. Enquanto estudo recente da Imperial College of London indica uma redução da velocidade de contágio no país, o temor observado em função de anúncios de flexibilização por cidades de todo o país tem se confirmado, tendo efeito rebote, o aumento significativo no número de casos (COE-COVID19, 2020). Mais informações disponíveis em: <<https://mrc-ide.github.io/global-lmic-reports/BRA/>>.

evidenciando desde a primeira quinzena do mês de abril a necessidade de uma ação estratégica efetiva para o enfrentamento junto à rede integrada do SUS e suas regiões de saúde. Por um lado, os pequenos centros urbanos situados relativamente próximos a essas comunidades não oferecem atendimento de média e alta complexidade; por outro, o sistema de saúde de Manaus, a centralidade principal a oferecer esses atendimentos, entrou em colapso rapidamente, pois várias cidades da região dependem diretamente de sua infraestrutura hospitalar (Pêgo *et al.*, 2020).¹⁹

As questões expostas estimulam a ponderar sobre as graves consequências sociais e econômicas provocadas no país em função da inexistência de medidas e ações coordenadas entre os entes federados estaduais e municipais emanadas a partir de diretrizes nacionais integradas para o combate à Covid-19. Se sob um ponto de vista tal cenário representa uma forma de desgoverno, sob outro verifica-se que esse mesmo governo se encontra articulado em levar adiante o projeto de expansão econômica territorial. É o que aponta o ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Vital do Rêgo, em sua relatoria do processo nº TC 016.708/2020-2,²⁰ (TCU, 2020b, p. 2), ao avaliar a ação do governo federal diante da pandemia. Descreve o ministro que o governo federal demonstra “possuir plena capacidade de organização para fins de planejamento de ações nacionais”, pois quando se trata da “retomada da economia, já estabeleceu um plano específico denominado Pró-Brasil”. Tal afirmação se faz presente no voto ao relatório elaborado e aprovado pelo TCU no dia 24 de junho, que integra o Plano Especial de Acompanhamento das Ações de Combate à Covid-19 (PEAAC) do TCU, com o objetivo de fiscalizar e acompanhar a governança do centro de governo²¹ durante o enfrentamento da pandemia. Foi colocada em contraponto ao principal resultado desse que foi o primeiro relatório mensal do plano de acompanhamento “a ausência de diretrizes estratégicas, com objetivos a serem alcançados pelas ações, bem como as prioridades eleitas” que, segundo o relatório, “pode acarretar decisões e medidas individualizadas e descoordenadas pelos diversos atores levando à inefetividade das ações de combate à crise de Covid-19 e desperdício de recursos humanos, materiais e financeiros, com efeitos inclusive

19. Especificamente para os indígenas, o MS elaborou, por meio da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai), o Plano de Contingência Nacional para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (Covid-19) em Povos Indígenas e, além disso, as recomendações à Fundação Nacional do Índio (Funai) sobre medidas de restrição à entrada de pessoas nos territórios indígenas (Pêgo *et al.*, 2020).

20. Disponível em: <<https://bit.ly/35dA6BJ>>.

21. De acordo com o relatório, “integram o Centro de Governo, para o enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, o Comitê de Crise e o Centro de Coordenação de Operações do Comitê de Crise para Supervisão e Monitoramento dos Impactos da Covid-19 (CCOP), bem como os órgãos integrantes da estrutura da Presidência da República, em especial a Casa Civil da Presidência da República e a Secretaria de Governo da Presidência da República, responsáveis pela articulação e coordenação de ações de enfrentamento à pandemia da Covid-19 e assessoramento ao presidente da República”. Disponível em: <<https://bit.ly/35dA6BJ>>.

nas diversas esferas da federação”.²² *Grosso modo*, preocupações evidenciadas pelo relatório em função da inexistência de uma estratégia coordenada no país podem ser constatadas como realidade em curso, conforme a breve análise elaborada neste item com relação às medidas isoladas que vêm sendo tomadas pelas cidades, sem que haja uma orientação regional.

É relevante destacar, portanto, outros resultados gerais apresentados no relatório do TCU que expõem ainda mais a falta de ação do governo como grande protagonista do atual quadro de descontrole da pandemia no país. O relatório enfatiza que, ainda do ponto de vista estratégico, está ausente um modelo de gerenciamento integrado de riscos para a gestão, o que “pode levar a decisões e ações incoerentes, pelo Comitê de Crise e pelos demais atores envolvidos no enfrentamento à pandemia de Covid-19, levando à baixa efetividade nas ações de prevenção e combate à doença e desperdício de recursos públicos”.²³ Elaborado tendo em vista quatro mecanismos de governança – estratégia, coordenação, supervisão e transparência –, o relatório conclui que, na ausência de diretrizes estratégicas, a análise da supervisão ficou prejudicada, pois se caracteriza como mecanismo que “envolve o papel do Centro de Governo de garantir que as ações implementadas para o enfrentamento da pandemia priorizem os objetivos estabelecidos no plano estratégico, a fim de garantir a eficácia das ações”.²⁴ Já quanto ao mecanismo da coordenação, a equipe não propõe encaminhamentos tendo em vista a falta de acesso a documentos solicitados. Por último, com relação à análise da transparência, ressaltou-se a ausência de um plano de comunicação das ações de enfrentamento da pandemia. A relatoria complementa o relatório com a constatação de que inexistem, integrados às equipes de ambos os comitês, profissionais da área da saúde que possam contribuir com uma visão técnica, salientando ainda o fato de que cargos-chave do MS “não vêm sendo ocupados por profissionais com essa formação específica”.²⁵

Por último, e não menos importante, uma vez que se trata de analisar a efetividade de medidas e ações para a fronteira, cabe mencionar o papel das instâncias existentes junto ao Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR) em relação aos estados, como a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF) e os núcleos de fronteira (NFs), respectivamente, discutindo e revelando os desafios das cidades ao enfrentamento de uma pandemia sob a perspectiva da realidade fronteiriça.

22. Disponível em: <<https://bit.ly/35dA6BJ>>.

23. Disponível em: <<https://bit.ly/35dA6BJ>>.

24. Disponível em: <<https://bit.ly/35dA6BJ>>.

25. Disponível em: <<https://bit.ly/35dA6BJ>>.

3 A PROPAGAÇÃO DA PANDEMIA NO BRASIL

3.1 Evolução dos casos e óbitos em três recortes do território

A entrada do novo coronavírus em território brasileiro se deu passando por postos de fiscalização em aeroportos e portos internacionais da fronteira litorânea, localizados nos grandes centros e metrópoles. Em solo brasileiro, espalhou-se nessas grandes concentrações populacionais, mas não demorou a alcançar municípios de menor porte e povoados da FFT. Seus vetores espaciais de propagação associam-se a meios de deslocamento aéreos, rodoviários e fluviais, podem ser barrados por medidas de controle, higiene e distanciamento social, e a infecção que provocam é fundamentalmente socorrida pelo SUS, público e com atendimento universalizado.

O primeiro caso foi oficializado em 26 de fevereiro, e o primeiro óbito, em 17 de março, ambos em São Paulo. Em poucos meses, uma sequência de casos e óbitos confirmados como causados pela Covid-19 levaram o Brasil a ultrapassar a cifra de 1 milhão de incidências (19 de junho) e 50 mil mortes (20 de junho). Além desses, ocultam-se sub-registros das ocorrências, contaminações assintomáticas e um elevado número de internamentos e óbitos por síndrome respiratória aguda grave (SRAG),²⁶ que embora apresentem sintomas similares aos da Covid-19, por falta ou demora nos resultados de testagem, não são registrados nessa causa de mortalidade. Como visto nas seções anteriores, em sua trajetória pelo Brasil o novo coronavírus encontrou diferentes possibilidades de propagação ou contenção, e provocou diferentes impactos.

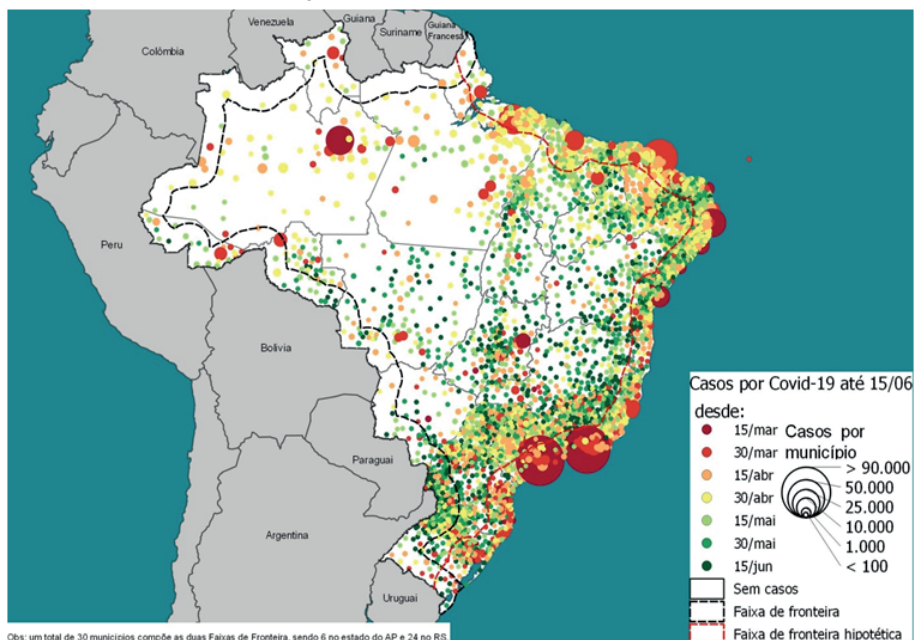
Logo no início de março, as concentrações populacionais da FFL do Sudeste, primeiras a sentirem o peso da ameaça do novo coronavírus, implementaram medidas de controle, eficazes por um período. As concentrações do Nordeste e do Norte, destinos sequenciais, fizeram o mesmo, mas os efeitos agudizaram-se naquelas com menor efetividade no isolamento e distanciamento social e provocaram mais óbitos nas que contavam com serviços de saúde mais frágeis em equipamentos e recursos humanos, ou mais concentrados nas cidades principais de grandes regiões de influência. O vírus também se mostrou ameaçador no Distrito Federal, onde se expandiu o foco de contaminação. Das grandes concentrações, a propagação avançou pelo sistema fluvial amazônico, por meios de transporte com elevada densidade de passageiros, infectando povoados ribeirinhos sem infraestrutura de saúde, com limitações de acesso aos centros com a oferta de procedimentos de média e alta complexidade, e atingiu populações com baixa ou nenhuma imunidade, como os povos indígenas.

26. Tendo como fontes InfoGripe, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), OpenDataSUS e MS, com dados notificados até a primeira semana de junho, Rossi e Buono (2020) informam que para cada 10 pessoas que morreram por Covid-19 no Brasil, outras 8 entraram na estatística das mortes por SRAG sem causa determinada. Até a primeira semana de junho, foram 23 mil casos, com sintomas similares aos da Covid-19, sendo a faixa etária de maior incidência a com 60 anos ou mais. Informam também que a elevação do número de casos acompanhando a propagação da Covid-19 (a partir da oitava semana do ano) foi equivalente a treze vezes a média dos cinco anos anteriores no mesmo período.

Paralelamente, a partir da região adensada da FFL, a propagação avançou pelo sistema viário principal até o interior do território, acomodando-se em centros regionais e municípios industrializados, fundamentalmente das UF's do Sudeste e do Sul, e no entorno do eixo Brasília-Goiânia (figura 1). Alcançou as demais regiões da FFT, os arranjos transfronteiriços e começou a se difundir pelo sistema viário secundário. Nessa etapa, cidades do Sul e do Centro-Oeste, que não haviam registrado números elevados de casos, por terem praticado rígidas medidas de controle, passaram a experimentar maior flexibilização da atividade econômica, o que elevou a circulação de pessoas e deslocou para essas regiões os problemas de colapso do sistema de saúde já enfrentados nas demais regiões do país.²⁷

FIGURA 1

Brasil: trajetória da propagação do novo coronavírus no território entre 29 de fevereiro e 15 de junho de 2020



Fonte: MonitoraCovid-19, disponível em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

27. Para sumarizar essa trajetória da propagação do Sars-COV-2 no Brasil foram considerados dados da Fiocruz, em recortes quinzenais referentes ao período compreendido entre 29 de fevereiro e 15 de junho de 2020. Dados disponíveis em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>>. Para a aquisição e o tratamento dos dados foi utilizada a linguagem de programação Python, e para a confecção de todos os produtos cartográficos, o software de licença aberta QGIS.

Considerando os dados oficiais que subsidiaram essa leitura, sistematizados em períodos quinzenais, em 15 de junho de 2020, último período analisado, o Brasil registrava 4.632 municípios com casos confirmados, que somavam 886.301 casos e 44.043 óbitos por Covid-19 (tabela 2).²⁸ Os casos e óbitos se concentravam na FFL, embora houvesse um maior número de municípios com registros entre aqueles não incluídos nas faixas de fronteira. Ao se considerar os coeficientes de incidência, as faixas de fronteira litorânea e terrestre se equiparavam com mais 5 mil casos por 1 milhão de habitantes; os coeficientes de mortalidade, novamente apontaram o resultado mais trágico na FFL – aproximadamente 300 óbitos por 1 milhão de habitantes.

TABELA 2

Brasil: casos, óbitos, e coeficientes de incidência e mortalidade por Covid-19, segundo recortes espaciais em 15 de junho de 2020

Variável	FFL	FFT	Demais municípios	Total em municípios com casos
Municípios	1.891	450	2.291	4.632
População (em 2019) dos municípios com casos confirmados	120.984.821	10.989.605	72.416.984	204.391.410
Total de casos	625.394	55.026	205.881	886.301
Coeficiente de incidência (casos por 1 milhão de habitantes)	5.169,19	5.007,10	2.842,99	4.336,29
Total de óbitos confirmados	36.145	1.305	6.593	44.043
Coeficiente de mortalidade (óbitos por 1 milhão de habitantes)	298,76	118,75	91,04	215,48

Fonte: MonitoraCovid-19, disponível em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br>>. Elaboração dos autores.

Obs.: Trinta municípios dos estados do Amapá e do Rio Grande do Sul se inserem concomitantemente na FFT e FFL, mas para efeitos deste trabalho foram considerados apenas na FFT, por ser instituída em lei.

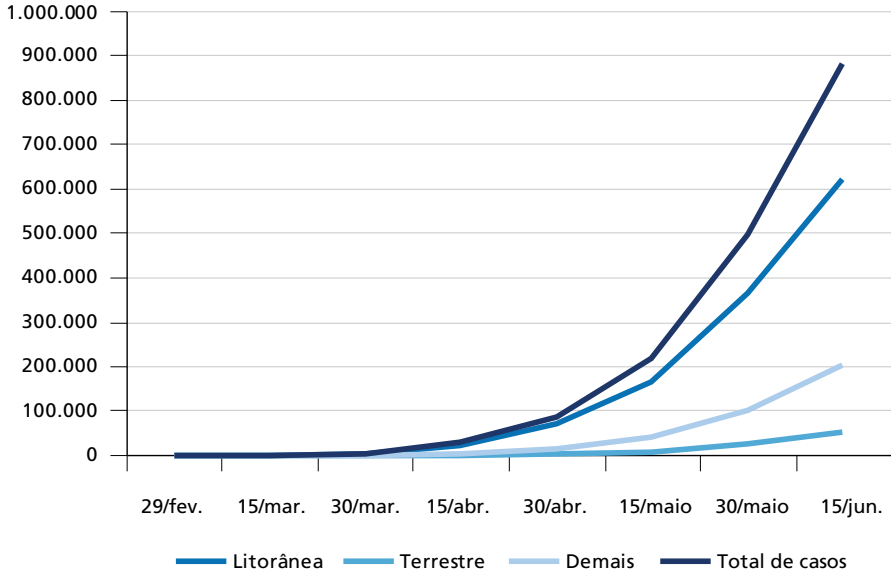
Examinando os três recortes de análise, observa-se que a curva de ascendência dos casos confirmados tem uma elevação suave no período de 29 de fevereiro a 30 de abril. A partir de então torna-se exponencial até 15 de junho, sem sinais de achatamento. Esse comportamento é determinado pelo conjunto de municípios da FFL, enquanto, no conjunto da FFT e entre os demais municípios a ascensão se torna mais elevada após 15 de maio (gráfico 1). O volume de óbitos tem supremacia na FFL, e apresenta elevação suave até 15 de junho na FFT e demais municípios, particularmente na primeira.

28. Os dados foram organizados em três recortes espaciais: *i*) faixa de fronteira litorânea (FFL), estimada hipoteticamente em 150 km a partir da linha da costa, compreendendo 2.067 municípios; *ii*) FFT, estabelecida pela Lei nº 6.634/1979, compreendendo 586 municípios situados ou parcialmente cortados por uma faixa de 150 km a partir da linha de fronteira com os países vizinhos; e *iii*) demais municípios brasileiros, situados entre as duas faixas de fronteira.

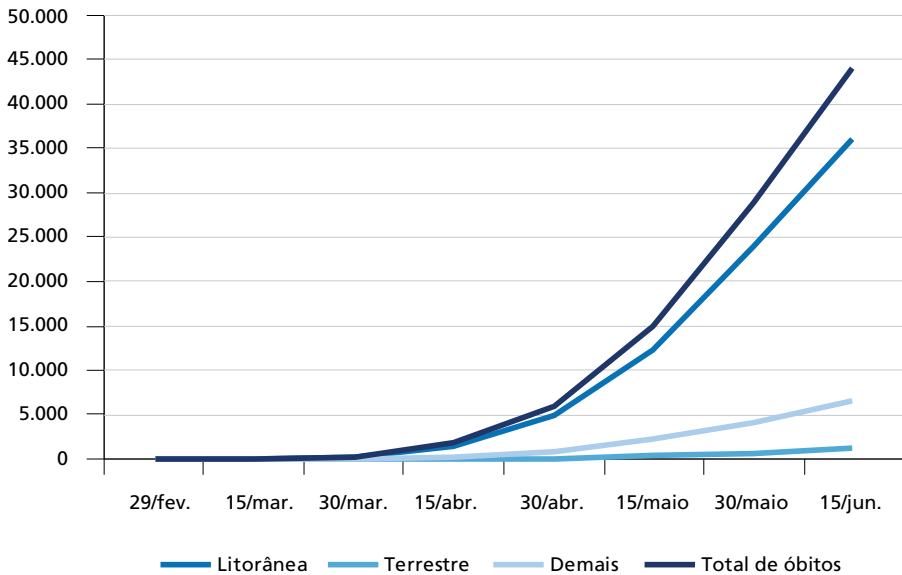
GRÁFICO 1

Evolução do número de casos e de óbitos por Covid-19, segundo recortes espaciais entre 29 de fevereiro e 15 de junho de 2020

1A – Número de casos



1B – Número de óbitos



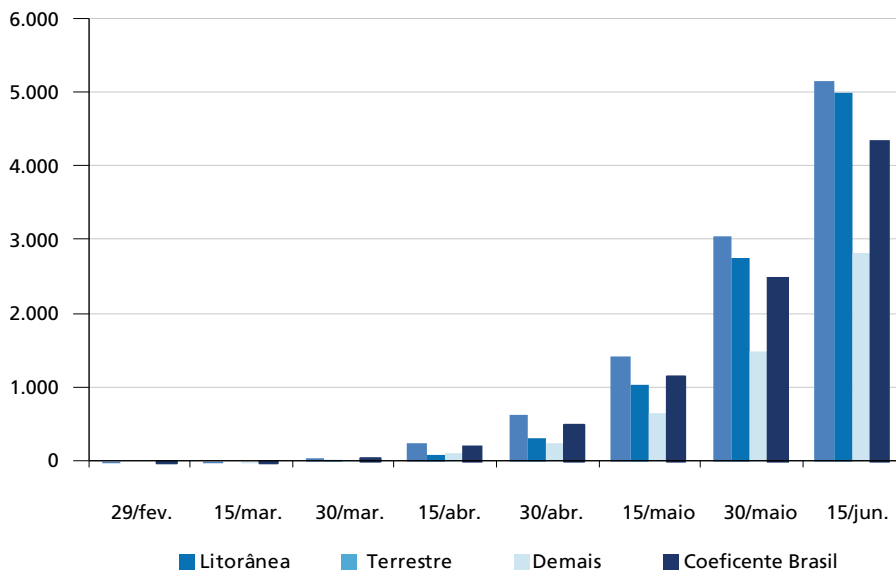
Fonte: MonitoraCovid-19, disponível em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br/>>. Elaboração dos autores.

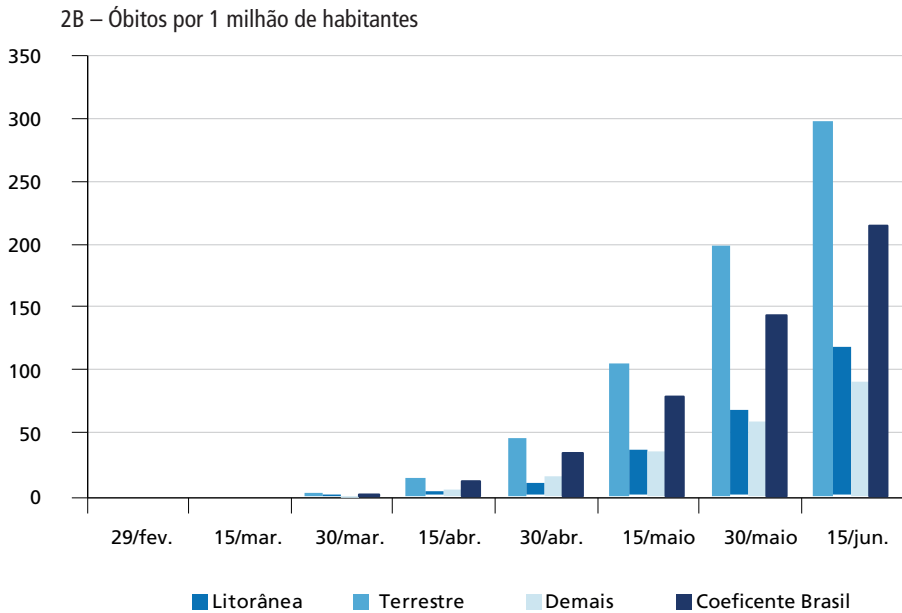
Na evolução dos coeficientes de incidência por 1 milhão de habitantes, as faixas de fronteira litorânea e terrestre já superavam os 1 mil casos em 15 de maio e em um mês já ultrapassaram os 5 mil (gráfico 2). Os demais municípios passaram a superar mil casos por 1 milhão de habitantes no final de maio e mantêm-se em crescimento, ultrapassando o 2,8 mil em meados de junho. Também segue em intensa elevação o coeficiente de mortalidade, particularmente na FFL, desde 15 de abril, quando passou de 14,9 para 105,6 óbitos por 1 milhão de habitantes em 15 de maio, aproximando-se de 300 em 15 de junho. A FFT e os demais municípios elevaram similarmente esse coeficiente, a primeira superando os 100 e os demais aproximando-se desse coeficiente no último período.

GRÁFICO 2

Evolução dos coeficientes de incidência e mortalidade por Covid-19, segundo recortes espaciais em 15 de junho de 2020

2A – Casos por 1 milhão de habitantes

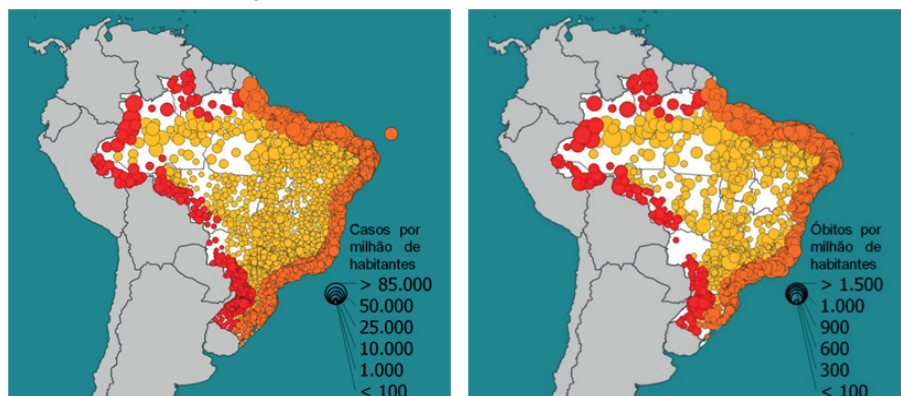




Fonte: MonitoraCovid-19, disponível em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br>>. Elaboração dos autores.

Embora deva ser considerado que o número absoluto de casos é determinante na capacidade instalada para atendimento aos infectados, podendo colocar em xeque o número de leitos, particularmente com UTIs, respiradores mecânicos e pessoal especializado nesse tipo de atendimento. Também devem causar preocupação os coeficientes elevados em municípios pequenos, desprovidos de tal especialidade, muitos situados em regiões nas quais é grande a distância entre os centros locais e os centros regionais com tal provisão, o que dificulta ou até inviabiliza o atendimento. O mapeamento dos coeficientes do último período analisado demonstra que as regiões que apresentam maiores incidência e mortalidade relativas são as faixas de fronteira litorânea, terrestre e o eixo fluvial amazônico (figura 2). Porém, o acompanhamento dos dados, logo após a segunda metade de junho, já aponta o avanço da pandemia nos estados do Sul, entre os demais municípios de todas as grandes regiões, com uma notória tendência à agudização de contágios em municípios que desenvolvem atividades na indústria de alimentos, particularmente no processamento de carnes.

FIGURA 2
Distribuição dos coeficientes de incidência e mortalidade por Covid-19, segundo recortes em 15 de junho de 2020



Fonte: MonitoraCovid-19, disponível em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br>>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.2 Especificidades sobre a pandemia nas faixas de fronteira

3.2.1 FFL

Concentração, adensamento, multiplicidade e multidirecionalidade de fluxos e muitas pessoas (vetores) em movimento: essas são as peculiaridades da FFL. As grandes concentrações urbanas dessa faixa caracterizam-se ainda pela presença de centralidades com equipamentos sanitários e serviços de alta complexidade, em contraste com áreas desprovidas de saneamento básico, serviços essenciais de saúde e moradia adequados.²⁹

Com a propagação da Covid-19 em larga escala nessa região, a explosão concomitante de casos logo levou à saturação da oferta de leitos e serviços especializados, colocando em colapso o sistema de saúde em algumas metrópoles, confirmando a baixa capacidade de atendimento em situações de emergência. Para que o SUS garantisse cobertura a toda a população que depende da atenção pela saúde pública, o sistema mereceria reforço e redistribuição de equipamentos, recursos humanos e medicamentos (particularmente anestésicos e sedativos para o processo de intubação), além de adotar medidas coordenadas nacionalmente para

29. A FFL possui 2.067 municípios, nos quais residem 58,5% da população do país. Segundo o IBGE (2019), registram-se vinte áreas de grande concentração de população, configurando arranjos espaciais com população superior a 750 mil habitantes, em manchas contínuas de ocupação urbana, a maioria no entorno de capitais de UFs. Além de elevado movimento pendular de pessoas para estudo e/ou trabalho entre seus municípios, situam-se nessa faixa as principais infraestruturas de conectividade internas e externas ao país, como aeroportos de categoria internacional, portos organizados e uma densa rede de rodovias federais e estaduais.

estancar a propagação da Covid-19, mantendo severo controle sobre a relação demanda/oferta de leitos, principalmente com UTIs e respiradores mecânicos.

No Brasil, essa coordenação nacional se fez por um curto espaço de tempo, aproximadamente até meados de abril. Nesse período, a evolução do processo de contaminação se manteve sob controle, com medidas de distanciamento social, suspensão de atividades não essenciais, e ampla orientação aos entes federados e à população quanto a protocolos internacionais e procedimentos para conter um desastre iminente. Até então, as curvas ascendiam sem grande intensidade, mas se temia que, ao alcançar as áreas pobres nas periferias urbanas, o vírus encontrasse ambiente propício à propagação: domicílios com adensamento de moradores, esgotos a céu aberto e falta de água para a higiene mínima das mãos. De fato, o novo coronavírus entrou nas cidades, em suas áreas nobres, pelos vetores de viajantes das classes média e alta, mas se difundiu nas periferias urbanas, pelos prestadores precários de serviços, entregadores *delivery* e trabalhadores dos serviços essenciais, que não pararam para a quarentena, muitos sem acesso ao suporte emergencial de renda para garantia da sobrevivência.

Passado abril, sem uma ação de contingência emergencial para a pandemia, coordenada em nível nacional e com a participação ativa dos estados e municípios, sob orientação de especialistas, e ainda com a curva em ascensão, medidas de flexibilização passaram a pontuar em estados e municípios brasileiros, o que não tardou em provocar, como mostram os números, uma proliferação exponencial dos casos e óbitos, particularmente na FFL.

3.2.2 FFT

Na FFT, onde a rede urbana é pouco densa e há grande distância entre centros, constata-se insuficiência da capacidade da rede de saúde, particularmente para atendimentos de média e alta complexidade, que se fazem presentes apenas em poucos centros de maior porte, nem sempre com vias de acesso rápido e adequado a transporte de doentes graves. Nesses centros, a rede sanitária também logo entrou em colapso.

Na linha de fronteira, algumas das cidades afetadas configuram arranjos transfronteiriços, que formam manchas de ocupação contínua que integram territórios de mais de um país. É comum nesses casos a prestação do atendimento à saúde pelo município mais bem estruturado, em alguns casos do lado brasileiro, em outros, no país vizinho. Porém, com a pandemia, o fechamento sumário das fronteiras desconsiderou essa especificidade, e criou obstáculos para uma população cujas relações sociais e econômicas transcendem a demarcação fronteira.

Muitos dos arranjos transfronteiriços passaram a apresentar casos da Covid-19 e também de óbitos, em coeficientes muito elevados (tabela 3).

Os arranjos do arco Norte reúnem um elevado número de casos, óbitos e coeficientes de incidência e mortalidade por 1 milhão de habitantes – todos em grau muito superior aos coeficientes da FFT (5.007 para incidência e 105,6 para mortalidade). Tabatinga, na fronteira com a Colômbia, registra o maior número de casos e de óbitos entre os municípios que integram arranjos transfronteiriços, superando 1,1 mil casos que já culminaram em 67 óbitos. Nos outros arcos fronteiriços, apenas Guajará-Mirim, no arco Central, apresenta coeficientes de incidência e mortalidade superiores aos da FFT, enquanto Dionísio Cerqueira, no arco Sul, supera no de mortalidade,

TABELA 3
Arranjos transfronteiriços com incidência da Covid-19 em 15 de junho de 2020

UF	Município/outros municípios do arranjo	Casos em 15 de junho	Óbitos em 15 de junho	Coefficiente de incidência (por 1 milhão de habitantes)	Coefficiente de mortalidade (por 1 milhão de habitantes)
Arco Norte					
Acre	Assis Brasil/Bolpebra (Bolívia)/Iñapari (Peru)	95	5	12.808,41	674,12
Acre	Brasiléia, Epitaciolândia/Cobija (Bolívia)	213	6	8.105,64	228,32
Acre	Epitaciolândia	119	4	6.463,52	217,26
Acre	Santa Rosa do Purus/Puerto Esperanza (Peru)	79	1	12.079,51	152,90
Amazonas	Tabatinga/Leticia (Colômbia)/Santa Rosa (Peru)	1.180	67	17.921,15	1.017,55
Amapá	Oiapoque/St. Georges (Guiana Francesa)	927	7	33.993,40	256,69
Roraima	Bonfim/Lethem (Guiana)	107	5	8.622,77	402,93
Roraima	Pacaraima/Santa Elena de Uairén (Venezuela)	251	8	14.424,46	459,74
Arco Central					
Rondônia	Guajará-Mirim/Guayaramerín (Bolívia)	689	32	14.921,82	693,03
Mato Grosso	Cáceres/San Matías (Bolívia)	68	5	720,52	52,97
Mato Grosso do Sul	Bela Vista/Bella Vista del Norte (Paraguai)	2	0	81,20	0,00
Mato Grosso do Sul	Corumbá, Ladário/Puerto Quijarro, Puerto Suarez (Bolívia)	140	2	1.256,33	17,94
Mato Grosso do Sul	Ladário	21	0	900,09	0,00
Mato Grosso do Sul	Paranhos/Ypejhu (Paraguai)	1	0	70,28	0,00
Mato Grosso do Sul	Ponta Porã/Pedro Juan Caballero, Zanja Pytá (Paraguai) ¹	59	1	637,65	10,80
Mato Grosso do Sul	Mundo Novo	17	0	925,62	0,00

(Continua)

(Continuação)

UF	Município/outras municípios do arranjo	Casos em 15 de junho	Óbitos em 15 de junho	Coefficiente de incidência (por 1 milhão de habitantes)	Coefficiente de mortalidade (por 1 milhão de habitantes)
Arco Sul					
Paraná	Guairá (Paraná), Mundo Novo (Mato Grosso do Sul)/Salto del Guairá (Paraguai)	15	3	452,91	90,58
Paraná	Foz do Iguaçu, Santa Terezinha de Itaipu/Ciudad del Este, Hernandarias, Minga Guazú, Presidente Franco (Paraguai)/Puerto Iguazú (Argentina)	168	4	649,82	15,47
Paraná	Santa Terezinha de Itaipu	30	0	1.278,5	0,00
Paraná	Santo Antônio do Sudoeste, Pranchita ¹ /San Antonio (Argentina)	1	0	49,58	0,00
Paraná	Barracão	6	0	583,94	0,00
Paraná	Bom Jesus do Sul	3	0	847,21	0,00
Santa Catarina	Dionísio Cerqueira, Barracão, Bom Jesus do Sul/Bernardo de Irigoyen (Argentina)	5	2	322,62	129,04
Rio Grande do Sul	Itaqui/Alvear (Argentina)	4	0	106,32	0,00
Rio Grande do Sul	Porto Mauá/Alba Posse (Argentina)	1	0	421,23	0,00
Rio Grande do Sul	Porto Xavier/San Javier (Argentina)	21	0	2.049,58	0,00
Rio Grande do Sul	Quaraí/Artigas (Uruguai)	15	2	661,17	88,15
Rio Grande do Sul	Sant'Ana do Livramento/Rivera (Uruguai)	65	1	843,85	12,98
Rio Grande do Sul	São Borja/Santo Tomé (Argentina)	17	0	282,01	0,00
Rio Grande do Sul	Uruguaiana/Paso de los Libres (Argentina)	61	0	480,42	0,00
Rio Grande do Sul	Bagé ²	75	0	619,10	0,00

Fonte: MonitoraCovid-19, disponível em: <<https://bigdata-covid19.icict.fiocruz.br>>.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Não apresentou casos no período.

² Integra o arranjo transfronteiriço de Aceguá (Rio Grande do Sul), sem casos registrados, e Acegua, no Uruguai.

Outros municípios da linha de fronteira, que se encontram em análise para confirmar sua condição de arranjo transfronteiriço, registram números absolutos de casos e óbitos e coeficientes ainda mais expressivos. No arco Norte, é o caso de municípios do Acre na fronteira com Bolívia, como Plácido de Castro (arranjo espacial com Villa Evo Morales) e Capixaba (com Villa Bella), assim como Acrelândia; do Amazonas, na fronteira com Peru, como Benjamin Constant (com Islandia) e Atalaia do Norte; e na fronteira com a Colômbia, como Santo Antônio do Içá (com Tarapaca), Japurá (arranjo com La Pedrera) e São Gabriel da Cachoeira (com Yavarate), este também com distrito na fronteira com a Venezuela. Outros casos de elevados registros ocorrem em municípios da linha de fronteira do arco Central com Bolívia, em Rondônia, precisamente Pimenteiras do Oeste; e do arco Sul com Argentina, no Rio Grande do Sul, como em Esperança do Sul e em Tiradentes do Sul, este compondo provável arranjo com El Soberbo.

Importante ressaltar que os municípios citados e localizados no arco Norte servem de apoio na oferta de serviços à população dos países limítrofes, e a incidência e a mortalidade registradas refletem a precariedade da infraestrutura em saúde da região. Algumas UFs, considerando a contaminação em cidade transfronteiriça do país vizinho, tomaram medidas antecipadas – como no caso do fechamento do ponto de fronteira do Brasil com a Guiana Francesa, solicitado pelo governo do Amapá. Os demais países tomaram medidas próprias quanto ao fechamento da fronteira, e no momento em análise temem a reabertura devido ao avanço da pandemia no Brasil, como tratado na seção 2.

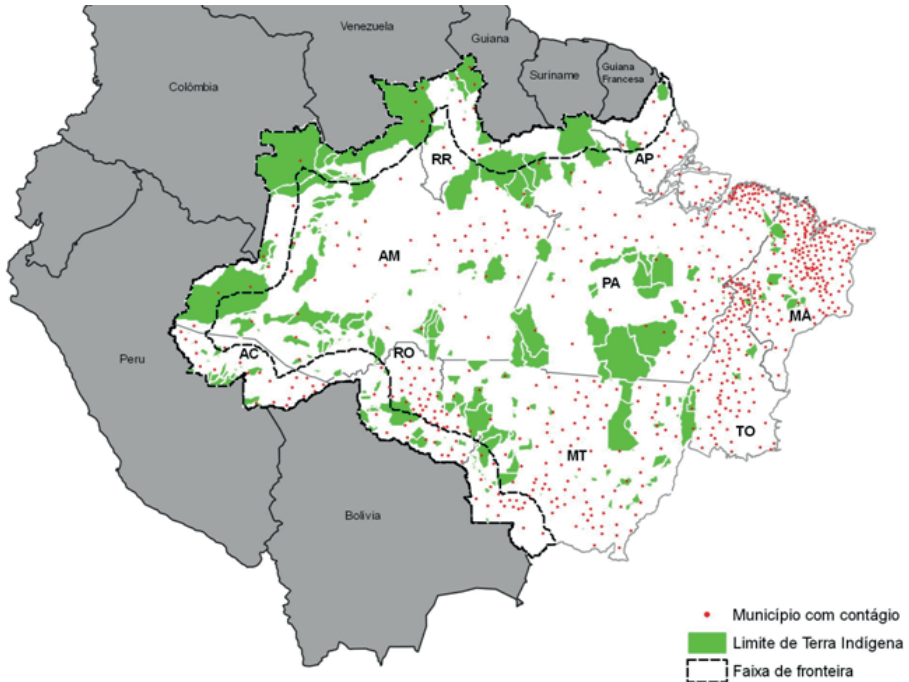
Deve-se considerar que o fechamento dos pontos de fronteira terrestre tem a implicação territorial de separar as manchas de ocupação contínua entre países, formadas pelos arranjos transfronteiriços (ou “cidades gêmeas”, como comumente tratados), impedindo relacionamentos vitais à dinâmica desses espaços e de seus moradores. Entre as dificuldades criadas à população, estão fundamentalmente as restrições aos movimentos pendulares, cujos fluxos concretizam a interação entre os lados da fronteira quanto ao exercício do trabalho, consumo, acesso a serviços, entre outras atividades rotineiras à vida em qualquer cidade. Neles, a dimensão transfronteiriça constitui uma instância para a qual a mobilidade é uma condição imprescindível a sua existência socioespacial. Em alguns arranjos, particularmente perpassados por fronteiras secas, informações pontuais relatam acordos entre os poderes públicos locais na gestão do problema transfronteiriço, empreendendo esforços para manter aberto o diálogo com o país vizinho e diminuir os impactos na vida cotidiana. Os problemas agravados pela pandemia da Covid-19 colocam em relevo a necessidade de se buscar alternativas de barreiras de controle fronteiriço fora dos limites do espaço urbano edificado que sejam dotadas de serviços de acolhimento e orientação aos que fazem a travessia.

Outro problema peculiar à FFT, particularmente na Amazônia Legal, são os inúmeros povoados em que vivem segmentos vulneráveis de população, como ribeirinhos, extrativistas, indígenas, além de aldeias de povos indígenas ainda em completo isolamento (figura 3). A atenção a esses povos, com baixa ou nenhuma imunidade para se protegerem da contaminação, esbarra nas dificuldades de acesso para tratamento a doentes e para a prestação de serviço de orientação e procedimentos preventivos à infecção. A situação se agrava diante da sua vulnerabilidade física ao contágio, da exposição ante a chegada de equipes de saúde externas e do isolamento e da distância dos centros urbanos onde estão os locais de atendimento.

Instituições como a Fundação Nacional do Índio (Funai), a Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai) e o MS manifestaram preocupação quanto aos povos indígenas, recomendando a adoção de medidas restritivas à entrada de pessoas em todos os territórios indígenas, reforçadas as restrições de acesso aos

habitados por povos isolados³⁰ ou de recente contato, incluindo a necessidade de quarentena para profissionais de saúde e membros da Funai, antes do acesso a esses povos (Brasil, 2020). Tais instituições preveem também a vulnerabilidade dessas populações às doenças respiratórias, o que aumenta o risco de agravamento em caso de contágio pelo novo coronavírus.

FIGURA 3

Amazônia Legal: terras indígenas próximas a municípios com contágio da Covid-19

Fonte: MonitoraCovid-19, disponível em: <<https://bigdata-covid19.iciict.fiocruz.br>>; e Funai, 2019, disponível em: <http://mapas2.funai.gov.br/porta_l_mapas/pdf/terra_indigena.pdf>.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

É importante considerar que se somam a essa fragilidade do sistema imunológico dos indígenas, principalmente os que não tiveram contato com população não indígena, a aproximação de garimpeiros ilegais, grileiros e madeireiros às suas terras, e muitas medidas de desregramento ambiental têm sido implementadas sem nenhum diálogo, aproveitando o momento em que a quarentena e a propagação e os efeitos da Covid-19 ocupam a atenção da mídia.

30. De acordo com relatório elaborado pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações, refere-se especificamente a grupos indígenas com ausência de relações permanentes com a sociedade ou com pouca frequência de interação, seja com não índios, seja com outros povos indígenas (UNHRC, 2020).

Segundo dados da “Plataforma de monitoramento da situação indígena na pandemia do novo coronavírus (Covid-19) no Brasil”, em função da subnotificação dos casos indígenas pelos dados oficiais, a Articulação dos Povos Indígenas no Brasil (APIB) vem realizando um levantamento independente dos casos, chegando a números superiores aos notificados pela Sesai, que tem contabilizado somente casos em terras indígenas homologadas.³¹ Em 26 de junho, o número de casos confirmados entre os indígenas brasileiros era de 8.115, com registro de 347 óbitos e 104 povos afetados.³² Vale lembrar que das 185 terras indígenas situadas na FFT, 34 possuem parte de seus limites na linha de fronteira, e há 45 povos indígenas que vivem compartilhadamente em território brasileiro e em território de países vizinhos,³³ o que torna a atenção a esses povos uma questão binacional, tão difícil de ser equacionada, ou até mais, que a gestão urbana dos arranjos transfronteiriços.

Em suma, as questões delineadas tratam, por um lado, da desmistificação sobre a Amazônia isolada e preservada na medida em que se revelam uma grande quantidade de tribos e grupos indígenas, estes sim definidos como povos isolados; muitas dessas tribos encontram-se contaminadas ou em perigo de contaminação por mineradores e exploradores de madeira (ISA, 2020).³⁴ Contudo, ressalta-se que o aparente desgoverno com relação às medidas federais para o enfretamento da pandemia, não é verificado com relação ao desenvolvimento do agronegócio nesse período: não somente o PIB desse setor cresceu (FEALQ, CNA e CEPEA, 2020)³⁵ como também, conforme indicado em dados do Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) e do DETER, houve um grande aumento do desmatamento na Amazônia Legal, indicando a pressão pelo seu avanço. Resultados apresentados em relatório de 17 de junho, elaborado por um conjunto de organizações da sociedade civil, a partir de dados comparados do sistema de alerta de agosto de 2019 a abril de 2020 com agosto de 2018 a abril de 2019,³⁶ as entidades afirmam que “o desmatamento em 2020 será ainda maior que em 2019, ano em que o Brasil registrou a maior taxa de desmatamento na Amazônia dos últimos 10 anos” (Greenpeace *et al.*, 2020). De acordo com a análise realizada, “entre agosto

31. A compilação de dados da APIB tem sido feita pelo Comitê Nacional de Vida e Memória Indígena e pelas organizações indígenas de base da APIB, para o que utiliza diferentes fontes de dados, que incluem dados da Sesai, das secretarias municipais e estaduais de saúde e do Ministério Público Federal (MPF).

32. Mais informações disponíveis em: <<https://covid19.socioambiental.org/>>.

33. Mais informações disponíveis em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povos_ind%C3%ADgenas_e_soberania_nacional>.

34. Em documento que denuncia o impacto da pandemia na terra de grupos indígenas isolados yanomamis (vasta área localizada na faixa de fronteira) e que gerou o manifesto #foragarimpoforacovid, declara-se que os garimpeiros (20 mil garimpeiros ilegais) são o principal vetor do novo coronavírus dentro do território yanomami, cujo levantamento para o estudo considerou 13.889 indígenas (50,7% da população da terra indígena yanomami), e demonstrou que, se nada for feito, 5.600 indígenas poderão ser infectados. Soma-se ao impacto a alta vulnerabilidade desses povos a doenças.

35. O produto interno bruto (PIB) do agronegócio brasileiro registrou alta, pelo terceiro mês consecutivo (FEALQ, CNA e CEPEA, 2020).

36. Relatório de abaixo-assinado onde firmam o ISA, Imaflora, Rede Xingu, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), Instituto Interacional de Educação do Brasil (IEB) e o Greenpeace, informando os resultados da análise realizada ao MPF, Ministério Público do Estado do Pará, ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao governo do estado do Pará (Greenpeace *et al.*, 2020).

de 2019 e abril de 2020, as áreas de alerta de desmatamento detectadas pelo sistema SAD/Imazon somaram 391.800 hectares na Amazônia Legal, que revela uma tendência de aumento de 81% em relação ao período de agosto de 2018 a abril de 2019”.³⁷

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória aqui descrita demonstra que de fato a pandemia é um problema fronteiriço, e que como medida inicial é fundamental evitar o acesso das epidemias nos países ou regiões. Para tal, por vezes, se exige fechamento completo ou parcial, mas sob controle, de seus portões de entrada. Contudo, uma vez que essa medida é tomada, a experiência brasileira desde que fechou suas fronteiras, há três meses, mostrou que, seja nas grandes concentrações populacionais da fronteira litorânea, seja nos arranjos transfronteiriços da fronteira terrestre, a rede urbana aponta para cidades que exigem ser administradas por inúmeras esferas de governo, de forma a assumir funções públicas de interesse comum, apoiadas em articulações e ações plurimunicipais, sob pactos federativos entre estados e ações de cooperação com os países vizinhos.

É preciso também colocar nas agendas públicas a valorização do SUS, com uma equipamentação abrangente da rede de saúde nas grandes aglomerações ou nos pequenos centros mais distantes, para possíveis novos eventos pandêmicos, seja uma segunda onda, seja uma terceira onda do próprio novo coronavírus, levando em conta suas mutações ou outros contaminantes.

E, além de tudo, para essas funções, faz-se necessário um governo determinado a assumir o seu papel diante de situações transversais ao já atribulado cotidiano de gestão de um país que tem no aprofundamento das desigualdades o seu principal desafio. Seguindo a análise de acompanhamento da gestão para o enfrentamento da Covid-19 organizada pelo TCU, com estrutura e capacidade mínima de “estratégia, coordenação, supervisão e transparência” para uma adequada governança, as necessidades das regiões de fronteira devem ser combatidas a partir de ações que contemplem: *i*) a criação de um comitê de acompanhamento da crise do vírus no qual se integre a CDIF, em articulação com os núcleos estaduais de fronteira; *ii*) a criação de um protocolo de enfrentamento de crises, respeitando as características e especificidades das fronteiras terrestre e litorânea; *iii*) a implementação de medidas em articulação com os países vizinhos, estados e municípios fronteiriços; *iv*) a previsão de recursos e medidas de alerta para a implantação de hospitais de campanha, em capitais de estados e cidades gêmeas (arranjos transfronteiriços); *v*) o desenvolvimento de protocolos para rápida fiscalização e o controle em aeroportos e portos; e *vi*) o desenvolvimento de mecanismos de obrigatoriedade para o funcionamento efetivo da necessária articulação entre os entes federados em tempos de pandemia.

37. Outro estudo chega a resultados semelhantes, concluindo que “a taxa de desmatamento entre agosto de 2019 e 14 de maio de 2020 já representa 89% da área desmatada no ano anterior” (Aragão *et al.*, 2020).

Com as fronteiras físicas fechadas no Brasil, o avanço da doença coloca em relevo conflitos em curso que avançam de fronteira a fronteira, evidenciando o agravamento da situação em grande contingente de diversas populações vulneráveis entre favelados, sem-teto, informais, índios, quilombolas ou reassentados, cuja visibilidade apresenta-se, a depender da perspectiva que se toma para analisá-la, como uma janela de oportunidades.

Se existe a oportunidade de rever processos para um novo curso de desenvolvimento das ações em políticas públicas, então devem ser destinados recursos para enfrentar os ambientes propícios a futuras pandemias, quais sejam, os mesmos ambientes também vulneráveis a outros eventos globais: revertendo os processos legais que têm levado à devastação e ao desmatamento sem precedentes na Amazônia; suprindo a ausência do saneamento básico, com universalização da oferta de água tratada nas torneiras das moradias, de tratamento de esgotos, coleta e destino adequado aos resíduos urbanos; além de intensificar programas para a oferta de moradia adequada que atendam e ofereçam condições saudáveis ao crescente segmento de população que se adensa em cômodos precários e insalubres nas tantas favelas e ocupações que se tornarão ainda maiores, dado o previsível aumento da pobreza, do desemprego, e da ausência completa de renda nos tempos seguintes à atual pandemia.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, L. E. O. C.; SILVA JUNIOR, C. H. L.; ANDERSON, L. O. **O desafio do Brasil para conter o desmatamento e as queimadas na Amazônia durante a pandemia por COVID-19 em 2020: implicações ambientais, sociais e sua governança.** São José dos Campos: INPE, 2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/dematamento_fogo_covid19_aragao_et_al.pdf>.

BEL, P. P. Coronavírus: por que o Peru não consegue conter a covid-19, apesar de quarentena e investimentos. **BBC News Brasil**, 25 maio 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52796852>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

BENITES, A.; GORTÁZAR, N. G. Mandetta, o conservador que vestiu o colete do SUS e entrincheirou Bolsonaro. **El País**, 5 abr. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-04-04/mandetta-o-conservador-que-vestiu-o-colete-do-sus-e-entrincheirou-bolsonaro.html>>. Acesso em: 29/06/2020.

BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. **Diário Oficial da União**, 20 mar. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm>. Acesso: 29 de jun. 2020.

CANCIAN, N.; URIBE, G. Compra em massa pelos EUA cancelou aquisição de equipamentos para o Brasil, diz Mandetta. **Folha de São Paulo**, 1º abr. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/04/compra-em-massa-pelos-eua-cancelou-compras-de-equipamentos-para-o-brasil-diz-mandetta.shtml>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

COE-COVID19 – CENTRO DE OPERAÇÕES DE EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA. **Boletim epidemiológico**, n. 6, 3 abr. 2020. Disponível em: <<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/03/BE6-Boletim-Especial-do-COE.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2020.

DELATORRE, E. *et al.* Tracking the onset date of the community spread of SARSCoV-2 in Western Countries. **Memórias do Instituto Oswaldo Cruz**, Rio de Janeiro, v. 115, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0074-02762020000100415>.

FEALQ – FUNDAÇÃO DE ESTUDOS AGRÁRIOS LUIZ DE QUEIROZ; CNA – CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL; CEPEA – CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS EM ECONOMIA APLICADA. **PIB do agronegócio cresce em março e acumula alta de 3,3% no primeiro trimestre**. São Paulo: FEALQ; CNA; CEPEA, 2020. Disponível em: <[https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_PIB_Agro_marco_junho2020\(1\).pdf](https://www.cepea.esalq.usp.br/upload/kceditor/files/Cepea_PIB_Agro_marco_junho2020(1).pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2020.

GOMES, F. A. R. Isolamento horizontal versus isolamento vertical no combate à Covid-19. **Jornal da USP**, 13 abr. 2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/artigos/isolamento-horizontal-versus-isolamento-vertical-no-combate-a-covid-19/>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

GREENPEACE *et al.* **Informa resultados científicos de análises de desmatamento na Amazônia Legal e ocorrência de crimes ambientais em áreas críticas, solicitando a adoção de providências urgentes**. Belém: [s.n.], 17 jun. 2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/representacao_deter_sad_sirad17jun2020.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE; Copis; ME, 2019.

ISA – INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **O impacto da pandemia na terra indígena yanomami**. São Paulo: ISA, 2020. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/o-impacto-da-pandemia-na-terra-indigena-yanomami-foragarimpoforacovid>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

MALDONADO, C. S.; GÜELL, O. OMS alerta que a pandemia do coronavírus “se acelera” e agora seu epicentro está na América. **El País**, 19 jun. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/sociedade/2020-06-19/oms-alerta-que-a-pandemia-do-coronavirus-se-acelera-e-agora-seu-epicentro-esta-na-america.html>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

MENDONÇA, H.; MOLINA, F. R. Epicentro da covid-19 na América do Sul, Brasil é visto como “grande ameaça” por países vizinhos. **El País**, 12 maio 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-12/epicentro-da-covid-19-na-america-do-sul-brasil-e-visto-como-grande-ameaca-por-paises-vizinhos.html#?sma=newsletter_brasil_diaria20200513>. Acesso em: 26 jun. 2020.

PÊGO, B. *et al.* **Pandemia e fronteiras brasileiras**: análise a evolução da Covid-19 e proposições. Ipea: Brasília, 2020. (Nota Técnica, n 16). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/nota_tecnica/200521_n_16_dirur.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2020.

ROSSI, A.; BUONO, R. As mortes incógnitas da pandemia. **Piauí**, 15 jun. 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/as-mortes-incognitas-da-pandemia/?utm_campaign=a_semana_na_piaui_10&utm_medium=email&utm_source=RD+Station>. Acesso em: 26 jun. 2020.

SOUZA, R. *et al.* Uso da cloroquina no tratamento da Covid-19 provocou saída de Teich. **Correio Braziliense**, 15 maio 2020. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/05/16/interna_politica,855426/uso-da-cloroquina-no-tratamento-da-covid-19-provocou-saida-de-teich.shtml>. Acesso em: 29 jun. 2020.

SPERB, P. Preocupado, presidente do Uruguai reforça barreiras sanitárias com Brasil. **Folha de S.Paulo**, 25 maio 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/05/preocupado-com-covid-19-presidente-do-uruguai-visita-fronteira-com-brasil.shtml>>. Acesso em: 26 jun. 2020.

UNHRC – UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL. **Ameaças e violação de direitos humanos no Brasil**: povos indígenas isolados. Brasília: UNHCR, mar. 2020. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/arquivos/povos_isolados_cdh_onu_relatorio_2020.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2020.

VERDÉLIO, A. Ministério da Saúde muda formato de divulgação de dados de covid-19. **Agência Brasil**, 8 jun. 2020. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-06/ministerio-da-saude-muda-formato-de-divulgacao-de-dados-de-covid-19>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

HARMONIZAÇÃO DE REGULAMENTOS E NORMAS TÉCNICAS NO MERCOSUL

Luís Fernando Tironi¹

Com trinta anos de vida, o Mercosul acumulou informações e experiências que devem ser aproveitadas para orientar seu desenvolvimento nas décadas vindouras. Se os resultados podem não ter atendido às mais otimistas expectativas, o Mercosul continuou existindo e mantendo fidelidade aos seus objetivos fundadores: criação de uma área de livre comércio e união aduaneira sub-regional na América do Sul. A experiência acumulada na harmonização de regulamentos e normas técnicas, condição para superar as barreiras técnicas ao comércio e viabilizar a integração produtiva, é bastante grande. Os resultados obtidos em termos de competitividade e comércio poderiam ter sido melhores, mas os desafios foram grandes. A instabilidade macroeconômica, assim como o histórico de infraestruturas pouco convergentes, e as diferenças estruturais entre os parceiros no acordo foram os principais obstáculos. Essencial para a constância de atitudes e ações que se verificou nas três décadas do Mercosul, no tema dos regulamentos e normas técnicas, é a similaridade na colaboração entre o governo e o setor privado nos países integrantes do bloco.

Palavras-chave: Mercosul; acordos comerciais; integração produtiva; regulamento técnico; norma técnica; harmonização regulatória.

REGULATORY HARMONIZATION AND TECHNICAL STANDARDS IN MERCOSUR

With thirty years of life, the Mercosur has accumulated information and experiences that should be used to guide its development in the decades to come. If the results may not have met the most optimistic expectations, Mercosur continued to exist and to remain faithful to its founding objectives: the creation of a free trade area and the sub-regional customs union in South America. The accumulated experience in harmonizing regulations and technical standards, a condition for overcoming technical barriers to trade and making productive integration feasible, is quite substantial. The results obtained in terms of competitiveness and trade could have been better, but the challenges were greater. Macroeconomic instability as well as the historically poor infrastructure and structural differences between partners were the main obstacles. The similarity in the government's collaboration with the private sector in the countries that integrate the bloc was essential to the stability of the practices and actions that took place in the three decades of Mercosur, in the area of regulations and technical standards.

Keywords: Mercosur; trade agreements; productive integration; technical regulation; technical standard; regulatory harmonization.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e de Política Internacionais (Dinte) do Ipea; engenheiro mecânico com mestrado em economia; ex-secretário de mecânica de precisão no então Ministério da Ciência e Tecnologia; ex-diretor do Ipea; e ex-representante do Ministério da Economia no Subgrupo de Trabalho (SGT) Indústria (nº 7) do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Orcid: <<http://orcid.org/0000-0003-2964-1066>>.

ARMONIZAÇÃO DE LOS REGLAMENTOS Y NORMAS TÉCNICAS EN EL MERCOSUR

Con treinta años de vida, el Mercosur ha acumulado información y experiencias que deberían servir para orientar su desarrollo en los próximos decenios. A pesar de que los resultados no han respondido a las expectativas más optimistas, el Mercosur continúa existiendo y permaneciendo fiel a sus objetivos fundacionales: la creación de una zona de libre comercio y la unión aduanera subregional en América del Sur. La experiencia acumulada en la armonización de reglamentos y normas técnicas, una condición para superar las barreras técnicas al comercio y hacer viable la integración productiva, es bastante grande. Los resultados obtenidos en cuanto a competitividad y comercio podrían haber sido mejores, pero los desafíos eran grandes. La inestabilidad macroeconómica, así como la historia de una infraestructura poco convergente y las diferencias estructurales entre los socios del acuerdo fueron los principales obstáculos. La similitud en la colaboración entre el gobierno y el sector privado en los países que conforman el bloque es esencial para la constancia de las actitudes y acciones ocurridas en las tres décadas del Mercosur, en materia de regulaciones y normas técnicas.

Palabras clave: Mercosur; acuerdos comerciales; integración productiva; reglamento técnico; norma técnica; armonización regulatoria.

JEL: F13; F15.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art9>

Data de envio do artigo: 6/7/2020; Data de aceite: 24/8/2020.

1 INTRODUÇÃO

Aos trinta anos de existência, o Mercosul² tem um longo repertório de iniciativas, ações e realizações a apresentar. Este trabalho destaca o esforço de harmonização normativa dos regulamentos técnicos e normas técnicas. Tal esforço merece mais atenção dos analistas. Os impactos das instabilidades macroeconômicas e políticas certamente prevaleceram aos olhares dos observadores da *performance* do bloco sub-regional. Além disso, a harmonização regulatória e a harmonização das normativas técnicas são do âmbito da microeconomia, e como tal são conduzidas nas instâncias da base da estrutura decisória do bloco, de menor visibilidade ao observador, ainda que tenham intensivamente demandado a atenção das instâncias decisórias superiores.

Este texto oferece uma visão em retrospectiva de alguns movimentos marcantes da evolução do bloco na temática da harmonização de regulamentos e normas técnicas. Foi elaborado com base em consultas a documentos oficiais acessáveis por meio eletrônico e na bibliografia que oferece uma visão geral do desenvolvimento do bloco sub-regional. Em que pesem os desafios e dificuldades, o bloco manteve-se fiel aos objetivos originais de construção da área de livre comércio e união aduaneira.

O aprofundamento da pesquisa junto aos protagonistas nas esferas pública e privada é indispensável para melhor circunstanciar o entendimento dos

2. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/>>. Acesso em: 5 maio 2018.

sucessos e dos desafios da harmonização normativa do Mercosul. É indispensável também uma melhor qualificação do papel, dos desafios e das estratégias para a harmonização normativa do bloco a serem seguidas em suas próximas três décadas de vida. Isso se faz necessário para a reafirmação dos objetivos do bloco e ajustes das estratégias para alcançá-los.

As reduções das tarifas alfandegárias promovidas por acordos comerciais e por iniciativas unilaterais de países resultaram em uma grande expansão do intercâmbio comercial internacional nas últimas décadas. Concomitantemente, verificou-se a multiplicação das cadeias produtivas internacionais – deste patamar, a continuidade do crescimento do comércio internacional depende em larga medida da remoção das barreiras não tarifárias (BNTs) ao comércio.

As BNTs ao comércio compreendem duas situações. A primeira refere-se às chamadas medidas não tarifárias (MNTs), em geral governamentais, voltadas para a proteção à saúde humana e animal, questões sanitárias ambientais e outras. Como tais, são aceitáveis, desde que não eivadas de viés protecionista. A segunda compreende a esfera das normas técnicas, de origem eminentemente privada.

As duas situações se entrecruzam quando as MNTs recorrem às normas técnicas para obter o respaldo técnico-científico (*support standards*). Se não forem justificáveis do ponto de vista técnico-científico, tanto as MNTs como as normas técnicas podem adquirir a conotação de BNTs, as quais podem impor custos de transação importantes ou representar óbices intransponíveis ao comércio internacional.

Estudos indicam que os custos de transação ao comércio internacional representados pelas BNTs podem ser equivalentes aos decorrentes do perfil tarifário remanescente, em termos globais. Em contrapartida, a eliminação das BNTs requer medidas muito diferentes em relação ao *phasing out* tarifário. Para removê-las, é necessário atuar sobre questões legais e institucionais internas aos países (*behind the border*).

Duas categorias de BNT sobressaem em importância: as barreiras técnicas ao comércio (BTCs) e as barreiras sanitárias e fitossanitárias (*sanitary and phytosanitary* – SPS). As primeiras, BTCs, são mais relacionadas a produtos industriais. As SPS prevalentemente se referem a alimentos, produtos agrícolas e pecuários. Embora a expressão “barreira técnica ao comércio” possa contemplar as situações pertencentes às duas esferas, BTCs e SPS, a ênfase deste artigo nas normas técnicas realça a conotação industrial das BTCs.

O desprovimento das MNTs da condição de barreiras ao comércio é um tema de crescente importância na governança do comércio internacional. A Organização Mundial do Comércio (OMC) propõe duas linhas de atuação.

A primeira é o mecanismo de notificação, que cria condições para que um país que se considere prejudicado por medidas interpostas ao comércio sem a adequada justificativa técnico-científica possa recorrer à OMC. A segunda linha de atuação propugnada pelo órgão para eliminar ou reduzir as BTNs é recomendar a adoção e a aplicação de normas técnicas internacionais.

Normas técnicas são essenciais ao comércio, na medida em que definem com precisão científica as características dos bens e dos serviços transacionados. Substituem com vantagem textos que seriam longos e imprecisos, o que as torna de grande utilidade para formulações jurídicas – daí seu frequente emprego nos regulamentos técnicos. Porém, enquanto o emprego das normas técnicas *de per se* é de caráter voluntário, se incorporadas em regulamentos técnicos emitidos pelo poder público, podem adquirir caráter mandatório.

As normas técnicas são importantes para o comércio, para a divisão do trabalho e a integração produtiva e para as cadeias produtivas. Mas ocorre de poderem ser utilizadas como expediente de protecionismo, por meio de seu emprego como *support standards* em regulamentos técnicos. A utilização da norma técnica internacional em substituição às normas nacionais contribui para eliminar ou reduzir eventual viés protecionista embutido no regulamento técnico.³

A harmonização regulatória é um recurso importante para eliminar as BTCs existentes ou que possam ser criadas. Busca-se a harmonização dos regulamentos técnicos no âmbito de acordos comerciais, plurilaterais, bilaterais, regionais, negociada e implementada durante a negociação do acordo, e instituída na sua vigência. Um princípio da maior importância na busca da eliminação das BTCs no âmbito dos acordos de livre comércio ou de preferências é que os *standards* regionais desenvolvidos e adotados pelos parceiros do acordo não se tornem também obstáculos ao comércio extrabloco dos países-membros.

A harmonização dos regulamentos técnicos tem-se revelado um formidável desafio para os partícipes dos acordos comerciais. Contribui para essa dificuldade a adoção pretérita de normas técnicas nacionais, mesmo que tenham sido inspiradas ou adaptadas de normas internacionais. Essa dificuldade inclui a avaliação de conformidade, um sobrecusto importante ao comércio. O reconhecimento recíproco de certificados de conformidade já constitui uma modalidade de harmonização regulatória.

3. A OMC recomenda a adoção dos *international standards*. São considerados pela OMC *international standards* os desenvolvidos e adotados em organizações como a International Standard Organization (ISO), a International Electrotechnical Commission (IEC) e a International Telecommunication Union (ITU), no âmbito do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT). *Standards* gerados em outras *standard development organizations* (SDOs), se atendem ao critério de relevância e efetividade, são considerados também *international standards*, como é o caso de algumas SDOs norte-americanas geradoras de *standards* setoriais globais. No âmbito do SPS, é explícita a indicação das SDOs geradoras de *standards* internacionais, como o Codex Alimentarius, da Food and Agriculture Organization (FAO), a World Health Organization (WHO), entre outras.

Este artigo desenvolve uma apreciação da temática das BTCs a partir da experiência do Mercosul. Tem seu foco nas dificuldades do bloco para superar barreiras técnicas e nos esforços e iniciativas adotados para superá-las. É enfatizado o papel da norma técnica.

O Mercosul é a experiência mais abrangente e profunda de integração internacional do Brasil e dos demais parceiros do bloco. Seu sucesso ou insucesso, em boa medida, guarda uma relação com dificuldades no campo das barreiras técnicas – ou com a estratégia adotada para superá-las por meio da harmonização regulatória.

São escassas as sistematizações, avaliações, formulações de diagnósticos e também o oferecimento de sugestões, dos meios governamentais, acadêmicos, empresariais, para o aprimoramento da harmonização dos regulamentos técnicos no Mercosul. Pesquisas recentes examinaram a temática para Brasil e Argentina (Thorstensen *et al.*, 2019; Thorstensen e Tironi, 2019). Espera-se que este artigo contribua para aumentar o interesse pelo aperfeiçoamento da estratégia de abordagem da temática dos regulamentos e normas técnicas no Mercosul.

A finalidade última deste estudo é oferecer indicações de ações que contribuam para uma maior eficácia no esforço de superação das barreiras técnicas à integração sub-regional do Mercosul. Para atender a esse objetivo, além desta introdução, o artigo compõe-se de mais cinco partes: acordos comerciais, regulamentos e normas técnicas; regulamentos e normas técnicas do Mercosul; marcos na harmonização normativa técnica no Mercosul; a Resolução Mercosul/Grupo Mercado Comum (GMC) nº 45, de 2017; e as considerações finais (há também um apêndice no final).

2 ACORDOS COMERCIAIS, REGULAMENTOS, NORMAS TÉCNICAS

O TBT e o Acordo SPS da OMC estabelecem os conceitos e procedimentos para a mitigação dos efeitos das BTCs sobre o comércio internacional. Uma das proposições da OMC é uso da norma técnica internacional para “nivelar o campo” da disputa comercial na esfera da norma técnica.⁴

O acordo de preferências comerciais (*trade preferential agreement* – TPA), ou acordo de livre comércio (*free trade agreement* – FTA), especialmente se também busca alguma integração produtiva das economias envolvidas, despende grandes

4. A norma técnica é de observância voluntária, sendo em geral desenvolvida por entidades integradas por agentes não governamentais (também os governamentais). É um documento eminentemente técnico-científico. O regulamento técnico, que em muitos casos recorre e mesmo incorpora a norma técnica (*support standard*), é um ato do poder público de observância mandatória.

esforços no tratamento das questões normativas e regulatórias.⁵ Processos de liberalização comercial e/ou de integração econômica demandam e, ao mesmo tempo, oferecem possibilidades de superação das barreiras ao comércio decorrentes de divergências regulatórias e normativas das partes envolvidas.⁶

As áreas de saúde, segurança, sanitária são de alta incidência de regulamentos técnicos e é crescente a incidência de regulamentação técnica na área de sustentabilidade ambiental. A necessidade de novas normas técnicas e de regulamentação técnica também responde às necessidades do desenvolvimento, à evolução das necessidades e aspirações sociais e também ao desenvolvimento tecnológico e inovação, como se observa claramente na área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC).

Na estrutura do estado há instâncias dedicadas a regulamentos técnicos e normas técnicas. A função é realizada por meio do exercício direto pela estrutura do Estado ou de função delegada do poder público.⁷ Em grande medida, as políticas públicas são embasadas e executadas por regulamentos técnicos e normas técnicas que, nessa perspectiva, se apresentam como interface entre o interesse público e o da sociedade e dos indivíduos.

3 MERCOSUL: REGULAMENTOS E NORMAS TÉCNICAS

Aos dez anos de existência, no final da década de 1990 e início da década de 2000, a balança das avaliações sobre as perspectivas de consolidação do Mercosul e atingimento dos objetivos de constituição da área de livre comércio e da união aduaneira tendia para o lado negativo. O bloco passava por uma crise severa e analistas questionavam especialmente a viabilidade da constituição da união

5. O termo regulatório, ainda que de emprego perfeitamente adequado ao contexto do comércio e dos processos de integração econômica e comercial, tem um alcance que vai além do que se emprega no contexto desta análise, que se cinge ao domínio do chamado regulamento técnico. O regulamento técnico responde a necessidades eminentemente internas (*behind the border*), na esfera das questões de saúde, segurança, sanitárias, ambientais, estratégicas (economicidade de escala e escopo em sistemas produtivos, por exemplo). Se inadequado, pode representar um ônus à sociedade em termos não só de sua finalidade precípua (saúde, segurança, sanitária, ambiental, eficiência) como da produtividade e dos custos que impõe sobre a produção e a circulação de bens e de serviços. Na dimensão internacional, o regulamento técnico é importante, não apenas pelo que representa em termos das suas funções precípua como pelo que pode representar em termos de facilitação ou de dificuldade às transações e ao comércio.

6. Cita-se Gafa Milan: "A normalização europeia tem um papel importante a desempenhar na remoção dos obstáculos técnicos ao comércio e, portanto, na promoção do desenvolvimento do mercado único da União Europeia. As normas técnicas substituem disposições jurídicas pormenorizadas e simplificam as regras, o que acabará por tornar toda a economia europeia mais competitiva. A definição de requisitos básicos obrigatórios também garantirá um elevado grau de proteção para os consumidores, a saúde e o ambiente. A normalização é indispensável em setores como o dos cuidados de saúde, dos transportes, das telecomunicações ou da engenharia eletrotécnica. No setor dos cuidados de saúde, por exemplo, existem cerca de 10 mil dispositivos médicos diferentes e as normas europeias desempenham um papel regulador importante neste campo. Ao estabelecerem definições pormenorizadas dos requisitos para garantir um elevado nível de segurança do doente, estas normas também promovem a inovação". Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20060516+ITEMS+DOC+XML+V0//PT#title4>>.

7. No Brasil, a atribuição de desenvolver, adotar e gerir as normas técnicas cabe à Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), entidade não governamental sem fins lucrativos, por delegação do poder público.

aduaneira. Problemas de ordem econômica e política estavam na base do crescente questionamento sobre o futuro do bloco (Costa, 2001).

As crises macroeconômicas que por essa época acometeram Brasil e Argentina provocaram contenciosos de toda ordem, inclusive nos temas setoriais e microeconômicos. A abrangente estrutura de governança do bloco foi intensamente demandada, especialmente na base da pirâmide de governança, em que se tratam as questões setoriais e temáticas específicas, como regulamentos e normas técnicas. O modo como isso se processou contribuiu para que os resultados do bloco fossem vistos ou realmente estivessem aquém dos seus objetivos.⁸

A harmonização regulatória é um grande desafio para os acordos comerciais e de integração econômica (especialmente estes) se as estruturas públicas e privadas da Infraestrutura da Qualidade (IQ) e suas institucionalidades forem muito díspares entre as partes. No caso, agrava a situação serem as bases normativas, incluindo o aparato das normas técnicas dos Estados-parte, historicamente dissociadas.

Uma instância de base (a principal) para o tratamento do tema da harmonização regulatória no Mercosul é o SGT Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade (nº 3), da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM). Outros SGTs também têm interveniência em assuntos regulatórios, como os de Agricultura e Saúde. Para esses e outros, também confluem muitas questões relativas a regulamentos técnicos, normas técnicas, avaliação de conformidade, procedimentos alfandegários etc.

Seguindo a hierarquia decisória do bloco, as decisões formuladas nos SGTs eram decididas nas instâncias superiores, como o GMC, a instância executiva decisória máxima na estrutura de governança do bloco. De particular interesse para o escopo deste trabalho foi a decisão do GMC acatando a proposta formulada no SGT nº 3 e respaldada pela CCM, no final 1990, autorizando o convênio com a Associação Mercosul de Normalização (AMN).

A decisão do GMC autorizando o convênio com a AMN é ilustrativa da atitude de afirmação dos objetivos do bloco adotada pela estrutura de governança do Mercosul num momento de crescimento dos questionamentos sobre o futuro. Outra decisão de forte significado e maior visibilidade foi a criação da instância recursal permanente no mecanismo de solução de controvérsias no bloco. Essas duas iniciativas indicam que a perspectiva dos protagonistas da estrutura de

8. A relativa pouca clareza quanto à contribuição estratégica da harmonização regulatória aos objetivos últimos do bloco sub-regional fazia com que as metas dos grupos de trabalho fossem definidas pelas necessidades, oportunidades e dificuldades mais imediatas. Mudanças nas representações das partes também contribuíram para a visão de curto prazo, ainda que a estrutura dos subgrupos de trabalho (SGTs) fosse perene. Em geral, a representação privada tende a ser mais permanente que a governamental, sujeita às mudanças dos governos nacionais.

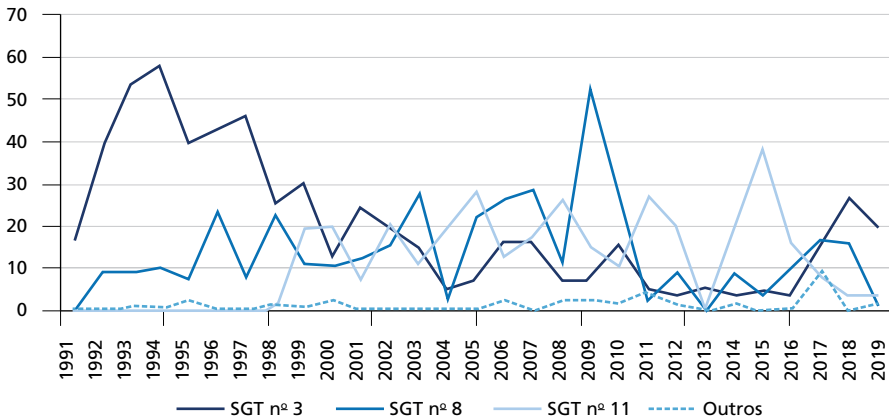
governança se manteve mirando os objetivos maiores de constituição da área de livre comércio e união aduaneira.

Desde 1991, o SGT nº 3 do Mercosul levou e ajudou a aprovar, na instância decisória executiva máxima do bloco, o GMC, resoluções de sua proposição. Contribui para a amplitude do trabalho do SGT nº 3 o seu escopo de atuação “horizontal”, pois inclui a metrologia, disciplina comum à atividade de normalização técnica em qualquer atividade. Assim, o SGT nº 3 exerce sua função em interatividade com os demais SGTs.

A regulamentação técnica no Mercosul é objeto também dos SGTs Agricultura (nº 8), Indústria (nº 7), Transporte (nº 5), Energia (nº 9), Comunicações (nº 1), Meio Ambiente, Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social (nº 10), Saúde (nº 11), Comércio Eletrônico (nº 13), Integração Produtiva (nº 14), Mineração e Geologia (nº 15), Contratações Públicas (nº 16) e Serviços (nº 17). As proposições do SGT nº 3 quantitativamente foram as mais expressivas entre os SGTs na primeira década de funcionamento do Mercosul (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Mercosul: regulamentação técnica nas resoluções do GMC (1991-2016)
(Em %)



Elaboração do autor.

O gráfico 1 mostra a participação dos três principais SGTs mais atuantes sobre os temas regulamentos técnicos e normas técnicas, os SGTs nºs 3, 8 e 11, nas resoluções do GMC.⁹ O agrupamento outros é o somatório do SGT nº 5 (Transportes) com o SGT nº 7 (Indústria).

9. Os percentuais são calculados pela relação entre a quantidade de reuniões do GMC em que se tratou de algum assunto relativo a regulamento técnico e norma técnica provenientes dos SGTs selecionados sobre o total de reuniões do GMC.

Dos dezoito SGTs, ao menos dezesseis têm competência sobre o tema da regulamentação técnica. Os de maior atuação na área são o SGT nº 3 (Regulamentos Técnicos e Avaliação da Conformidade), o SGT nº 8 (Agricultura) e SGT nº 11 (Saúde).¹⁰

Na primeira década de vida do Mercosul, de 1991 a 2001, o SGT nº 3 e o SGT nº 8, em conjunto, levaram questões de interesse para a temática de regulamentos e normas técnicas a 51% das reuniões do GMC. De 1999 a 2016, o SGT nº 3 respondeu, da presença do tema regulamentos e normas técnicas nas decisões do GMC, por 13%; o SGT nº 8, por 17%; e o SGT nº 11, por 20%. A ascensão do tema saúde é diretamente relacionada com a criação, em 1999, da Agência Brasileira de Vigilância Sanitária (Anvisa),¹¹ revelando a importância das organizações estruturadas para a condução das questões regulatórias (Prado e Bertrand, 2015). Equivalem ao papel da Anvisa para o SGT nº 11 o Instituto Nacional de Qualidade Industrial (Inmetro) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o SGT nº 3.

O período de 2017 a 2019 foi marcado pela organização e pela sistematização das atividades relativas à regulamentação técnica e à avaliação de conformidade. A aprovação pelo GMC de três normativas de procedimentos expressam, particularmente, os objetivos dos gestores de aperfeiçoamento institucional e organizacional: a Resolução Mercosul/GMC nº 45/2017 (procedimentos para elaboração, revisão e revogação de regulamentos técnicos e procedimentos do Mercosul de avaliação da conformidade¹² – revogação da Resolução GMC nº 56/2002); a Resolução Mercosul/GMC nº 57/2018 (glossário de termos relativos a regulamentos técnicos e avaliação da conformidade – revogação da Resolução GMC nº 24/2003); e a aprovação pelo CMC do Acordo de Boas

10. As resoluções do GMC relativas ao SGT nº 3 são praticamente todas afins à temática da Resolução nº 45/2017, enquanto as do SGT nº 11, não necessariamente. Numericamente, o SGT nº 10 teria menor incidência na matéria, mas há situações que fogem a essa previsão. Como no caso da Norma Regulamentadora nº 12 (Segurança no Trabalho em Máquinas e Equipamentos), da Portaria do Ministério do Trabalho nº 3.214, de 8 de junho de 1978, alterada por dezesseis portarias, cinco notas técnicas e uma instrução normativa. A penúltima alteração mais recente é por portaria de 15 de maio de 2018. O primeiro artigo dessa norma explica a alteração: “Esta norma regulamentadora e seus anexos definem referências técnicas, princípios fundamentais e medidas de proteção para garantir a saúde e a integridade física dos trabalhadores e estabelece requisitos mínimos para a prevenção de acidentes e doenças do trabalho nas fases de projeto e de utilização de máquinas e equipamentos de todos os tipos, e ainda à sua fabricação, importação, comercialização, exposição e cessão a qualquer título, em todas as atividades econômicas, sem prejuízo da observância do disposto nas demais normas regulamentadoras aprovadas pela Portaria nº 3.214, de 8 de junho de 1978, nas normas técnicas oficiais e, na ausência ou omissão destas, nas normas internacionais aplicáveis” (grifo nosso). Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=248187>>.

11. A Anvisa foi criada pela Medida Provisória nº 1.791, convertida na Lei nº 9.782, publicada em 26 de janeiro de 1999.

12. A resolução traz definições que determinam seu escopo, entre elas duas que são específicas ao Mercosul: *i)* Regulamento Técnico Mercosul (RTM): regulamento técnico harmonizado pelos Estados-partes e aprovado pelo GMC por meio de resolução; e *ii)* Procedimento Mercosul de Avaliação de Conformidade (PMAC): procedimento de avaliação de conformidade harmonizado pelos Estados-partes e aprovado pelo GMC por meio de resolução. Exemplos de regulamentos técnicos regionais.

Práticas Regulatórias e Coerência Regulatória do Mercosul (Decisão Mercosul/CMC nº 20/2018).

As iniciativas relatadas não apenas revelam a disposição de modernização gerencial e institucional, mas também o interesse de convergência para os padrões internacionais. O recurso ao apoio de instituições especializadas nacionais para a implementação de resoluções do GMC relativas a regulamentos técnicos também foi intensificado no período, o que encontra no SGT nº 3 (Regulamentos Técnicos e Avaliação de Conformidade) o canal adequado. Esse cenário demandou o maior protagonismo do SGT nº 3, que está refletido no gráfico 1, inclusive porque 2018 e 2019 são anos em que o número de resoluções do GMC (63 e 66, respectivamente) está acima da média do século (54).

Para melhor situar o cenário mostrado no gráfico 1, é importante observar que, embora as decisões das instâncias superiores do Mercosul, como o GMC, pelas regras do acordo, devam ser internalizadas no arcabouço regulatório dos respectivos parceiros do bloco, foi necessário criar um grupo técnico especialmente para tratar de sua institucionalização doméstica (*behind the border*), o que é revelador de que isso não ocorre de modo linear e automático.

4 MARCOS NA HARMONIZAÇÃO NORMATIVA TÉCNICA NO MERCOSUL

Embora problemas de coordenação macroeconômica tenham sido mais negativamente impactantes para o processo de integração sub-regional, a harmonização dos regulamentos técnicos revelou-se um grande desafio para o Mercosul. A miríade de questões microeconômicas, institucionais e técnicas, as repercussões internas (*behind the border*) de ajustes regulatórios definidos no *front* externo, o impacto da inovação tecnológica e das alterações institucionais por iniciativa do gestor público e do legislador em cada país fazem da almejada harmonização regulatória um verdadeiro “quebra-cabeça”.

O pioneirismo do Mercosul com a união aduaneira teve um custo. A viabilidade desse objetivo esbarra na heterogeneidade das IQs existentes nos países-parte do acordo. Porém, se limitada a capacidade de mobilização de recursos financeiros e técnicos, isso não elude a convergência institucional básica entre os países, refletida na similitude dos arranjos, envolvendo as funções públicas governamentais e privadas responsáveis pela regulamentação e normalização técnica em cada um deles.

Ao final de 1999, o acúmulo de pendências relacionadas à harmonização dos regulamentos técnicos a serem dirimidos no Mercosul, em um contexto de dificuldades de negociação agravadas pelos impactos das crises financeiras internacionais, com resultados comerciais intra e extrabloco pouco animadores, contribuiu para os questionamentos sobre a viabilidade do bloco tal qual

inicialmente concebido. Ainda assim, o projeto Mercosul experimentou avanços institucionais importantes na perspectiva dos seus objetivos originários.

Em dezembro de 1999, foi aprovado o convênio com a AMN para o desenvolvimento da Norma Mercosul (NM).

Em fevereiro de 2002, deu-se a assinatura do Protocolo de Olivos, para entrar em vigor em janeiro de 2004 (Pena e Rozemberg, 2005),¹³ um avanço institucional do Mercosul bastante significativo, ao estabelecer um mecanismo de solução de controvérsias avançado para os padrões internacionais (Arnold e Rittberger, 2013).

Em novembro de 1999, na cidade de Montevidéu, realizou-se a 36ª Reunião Ordinária do GMC, na qual foi analisada a proposta de convênio de cooperação entre o Mercosul e o Comitê de Normalização, e aprovou-se o Projeto de Decisão nº 13/1999.¹⁴ A seguir, em 7 de dezembro do mesmo ano, em Montevidéu, o Conselho do Mercado Comum (CMC) autorizou o GMC a assinar o Convênio de Cooperação entre o Mercosul e a AMN.¹⁵ Esse ato configura ousado movimento realizado pela estrutura hierárquica do Mercosul, com vistas a criar condições para a superação das dificuldades do bloco no tocante a regulamentos técnicos e normas técnicas.

A decisão do CMC deve ser avaliada segundo as óticas institucional e técnica, conforme se constata nos *consideranda* que embasaram a decisão do CMC, ao referendar a supressão do Comitê Mercosul de Normalização pela Estrutura Orgânica do Mercosul – estabelecida pela Resolução GMC nº 20/1995, no marco do Protocolo de Ouro Preto –¹⁶ e aprovar o convênio com a AMN, decisão essa balizada pelos motivos expressos nos arrazoados do convênio.

Os *consideranda* do convênio apontam a conveniência de “estabelecer uma cooperação entre os órgãos do Mercosul responsáveis por regulamentos técnicos e o organismo não governamental que reúna as entidades dos Estados-partes do Mercosul que se ocupam das normas técnicas”¹⁷ (Mercosul, 1999). A solução foi adotada para atender às necessidades técnicas alcançáveis a partir da integração dos entes reguladores com os organismos normalizadores.

A interação entre os entes responsáveis pelos RTMs e as entidades normalizadoras (“que se ocupam das normas técnicas”) dos países do bloco tem fundamentação relevante. A norma técnica (*standard*), uma prescrição técnica

13. Ver também Mercosul (2002).

14. Ata Mercosul/GMC nº 4/1999. Disponível em: <<https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/552>>.

15. Decisão Mercosul/CMC nº 12/1999.

16. Decisão Mercosul/CMC nº 12/1999.

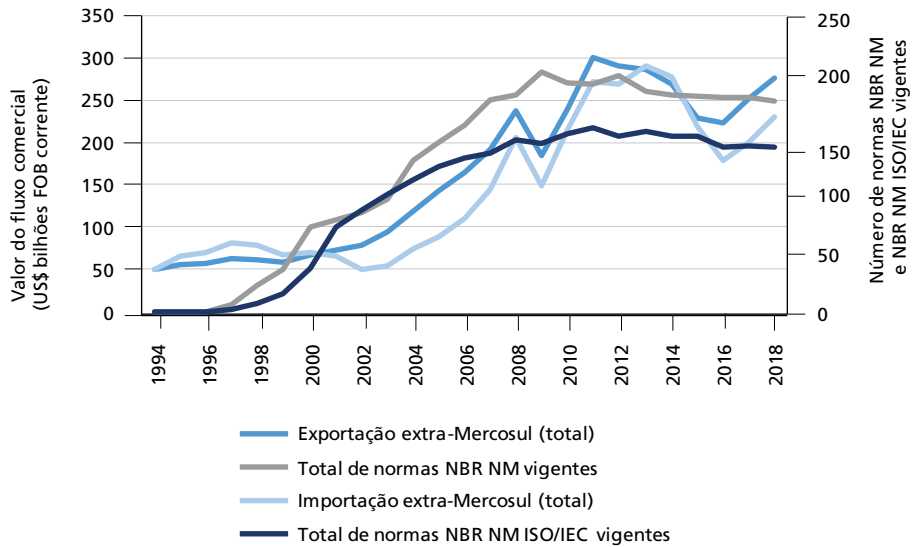
17. AMN.

conhecida por ser voluntária na sua elaboração e na sua adoção e utilização, é uma referência técnico-científica para o regulamento técnico. Ao ser incorporada ou “adotada” no regulamento técnico, essa norma técnica (*support standard*) passa a ter sua observância mandatória.

A norma técnica será condição para a obtenção de um certificado ou uma anuência, por exemplo, para se levar a mercado um bem ou serviço, se um regulamento técnico determinar sua observância. Diversa é a questão da responsabilidade pela observância da norma técnica, como em situações de risco à saúde ou ao patrimônio, mesmo sem um ato específico do poder público.

GRÁFICO 2

Evolução dos fluxos comerciais do Mercosul e das NMs e NMs internacionais adotadas no Brasil (1994-2018)



Fonte: Comtrade/United Nations Statistics Division (UNSD) e ABNT.
Elaboração de André Araújo Luchine, bolsista do Programa Nacional do Primeiro Emprego (PNPE) no Ipea.
Obs.: FOB – Free on Board; ISO – International Standard Organization.

O gráfico 2 oferece uma visão geral dos esforços de normalização do Mercosul¹⁸ vis-à-vis os fluxos comerciais (importação e exportação) do bloco para o total das mercadorias comercializadas.

As curvas NM e NM ISO/IEC, no gráfico 2, corroboram a percepção de que, na virada da década de 1990 e nos primeiros anos da década de 2000, o esforço de adoção de NMs acompanha o clima de otimismo com o Mercosul e

18. Normas NBR NM são as NMs internalizadas no Brasil pela ABNT. Normas NBR ISO/IEC são as NMs que adotam normas ISO ou normas IEC e são internalizadas no Brasil pela ABNT.

seus objetivos originários. Esse esforço aparentemente avança mais na adoção das NMs que das NMs ISO/IEC.¹⁹

O gráfico 2 indica que, concomitantemente à estabilização da expansão do comércio extra-Mercosul na década de 2010, também o esforço de adoção de NMs arrefece. Se o esforço de adoção de NMs e NMs internacionais é um indicador de adesão aos objetivos fundadores do bloco, a partir de 2010 a 2012, quando se verifica estagnação da adoção de NMs, os objetivos fundadores do bloco foram menos “prestigiados” ou outras alternativas entraram na agenda.

Avaliar se o resultado alcançado com o convênio com a AMN respondeu à expectativa e à necessidade de harmonização normativa e regulatória no Mercosul requer mais estudos. Parece que não foi suficiente, tanto assim que, em 2017, isto é, dezoito anos após o convênio, uma nova resolução do GMC (Resolução Mercosul/GMC nº 45/2017) estabeleceu um conjunto de procedimentos com o intuito de tornar mais efetiva a harmonização normativa técnica no âmbito do Mercosul.

5 A RESOLUÇÃO MERCOSUL/GMC Nº 45/2017

A Resolução nº 45 do GMC, de 2017,²⁰ representa uma nova etapa na busca da harmonização dos regulamentos e normas técnicas no Mercosul. Ela aprova e traz no anexo um conjunto de critérios, entre os quais a fixação de conceitos e terminologia, a comunicação eletrônica entre os representantes nos subgrupos de trabalho e a estipulação de prazos para os procedimentos.

Os motivos determinantes da aprovação da Resolução nº 45/2017 pelo GMC são essenciais para a compreensão do quadro geral em que se inserem esses aperfeiçoamentos processuais do Mercosul. O primeiro, o segundo, o terceiro e o quarto motivos foram, respectivamente, os seguintes.

Conferir maior agilidade aos procedimentos para elaboração, revisão e revogação de Regulamentos Técnicos Mercosul e Procedimentos Mercosul de Avaliação da Conformidade, *considerando os avanços técnicos, científicos e tecnológicos.*

É conveniente para a inserção do Mercosul no mercado internacional tomar como base as normas, diretrizes e recomendações internacionais de referência, na elaboração e revisão dos Regulamentos Técnicos Mercosul e Procedimentos Mercosul de Avaliação da Conformidade.

19. A adoção de normas técnicas comuns, mais ainda se internacionais, se justifica pela expectativa de eliminação de obstáculos ao comércio, por um lado, e, por outro, pela expectativa de ganhos de competitividade *vis-à-vis* mercados extrabloco. O gráfico 2 indica a possibilidade de um sentido causal ou pelo menos de estímulo da grande expansão do comércio na década de 2000 para a adoção de NMs, mas não o sentido causal inverso. Uma investigação nesta perspectiva requer outras informações e metodologia.

20. Revogação da Resolução GMC nº 56/2002.

É necessário tomar medidas para a proteção da vida ou da saúde animal ou vegetal, do meio ambiente, da defesa do consumidor ou para a prevenção de práticas enganosas, nos níveis que se considerem apropriados, sempre que não se apliquem de forma a constituir barreiras técnicas ao comércio ou discriminação arbitrária ou injustificável ao comércio e que se baseiem em critérios técnicos e científicos.

Está vigente o Convênio de Cooperação entre o Mercosul e a Associação Mercosul de Normalização, assinado na cidade de Mendoza, em 20 de julho de 2017 (grifo nosso).²¹

Os dois primeiros motivos visam alinhar os procedimentos referentes a regulamentos e normas técnicas no âmbito do Mercosul a dois determinantes básicos da sua razão de ser enquanto objeto de interesse no bloco: o desenvolvimento científico e tecnológico e a competitividade e inserção internacional das economias dos países-parte do Mercosul.

O terceiro motivo responde à crescente emergência de novos temas a partir da questão da sustentabilidade socioambiental, tanto para garantir que sejam atendidas as demandas que essa temática coloca para os regulamentos e as normas técnicas como para que haja precaução, no sentido de que o seu atendimento não se constitua em barreiras injustificáveis ao comércio, seja por arbitrariedade ou dissonância com os critérios técnicos e científicos.

O quarto motivo reafirma o papel da AMN como agente viabilizador das diretivas da resolução, ampliando o alcance do seu comprometimento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Regulamentos técnicos são empregados em políticas públicas para o atendimento de necessidades sociais, econômicas e ambientais. Sua importância como beneficiários e fatores de propulsão da globalização das atividades econômicas é essencial e tem crescido para o comércio e a integração econômica internacionais, como a que se verifica nas cadeias produtivas e de valor globais,

Regulamentos técnicos podem constituir BNTs ao comércio, e com a rebaixa tarifária das últimas décadas seu impacto tornou-se tão importante quanto o das tarifas alfandegárias. A eliminação do viés protecionista que pode assumir o regulamento técnico tem encontrado resposta nos acordos comerciais multilaterais da OMC, e nos acordos plurilaterais, bilaterais e regionais, cujas disciplinas seguem ou extrapolam aquelas da OMC. Em termos gerais, para evitar o viés protecionista que pode advir dos regulamentos técnicos, busca-se a harmonização regulatória entre os parceiros, mas o modo de se fazer isso varia muito.

21. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br/barreirastecnicas/pdf/acordos/RES_045-2017__Revogacao_revisao_e_elaboracao_de_RTM_Mercosul.pdf>.

Regulamentos técnicos são com frequência respaldados em normas técnicas (*support standards*). Normas técnicas são dotadas de conteúdo científico e tecnológico, são geradas na esfera empresarial, e sua utilização nas esferas produtivas e de circulação de bens e serviços é voluntária. Geradas na esfera empresarial, essas normas podem ser incorporadas a regulamentos técnicos, quando, então, passam a ser de observância mandatória.

Em um acordo comercial, o objetivo nacional é garantir a consistência do seu aparato regulatório e normativo comum às partes do acordo com os objetivos da sociedade e do sistema econômico, considerados seus interesses nacionais e internacionais. A convergência de interesses entre governo e setor privado deve ser buscada como estratégia para alcançar o objetivo nacional. A internacionalização das normas técnicas é um objetivo que deve ser compartilhado pelo governo e pelo setor privado. Busca-se, com isso, minimizar seu uso e do regulamento técnico como barreira ao comércio.

A maior experiência brasileira com harmonização regulatória é o Mercosul. A harmonização regulatória interna ao bloco é um objetivo a ser alcançado desde o primeiro ano de funcionamento de suas instituições. Além das expectativas dos parceiros do Mercosul com respeito à harmonização regulatória intrabloco, a competitividade extrabloco também deve ser buscada por meio da harmonização regulatória – para isso, uma adequada estratégia de harmonização é necessária.

Dada a importância do Mercosul para o comércio e para as economias envolvidas, a internacionalização das normas técnicas como estratégia de harmonização regulatória entre os parceiros do Mercosul precisa ser profundamente avaliada e conduzida em uma cadência que atenda às possibilidades e aos interesses dos integrantes do bloco. Estão em questão as expectativas dos parceiros no acordo com relação à sua inserção internacional.

A experiência do Mercosul na harmonização regulatória é grande, pela própria quantidade e variedade de situações que tiveram de ser enfrentadas nos trinta anos de existência do bloco. Lembrando que o esforço de harmonização regulatória técnica é basicamente de natureza setorial. Talvez um pouco ofuscado pelos impactos das instabilidades macroeconômicas que atingiram o bloco, o esforço despendido com a busca da harmonização dos regulamentos e normas técnicas não recebeu o tratamento analítico que merecia pela importância de que se reveste.

As instâncias governativas do Mercosul sempre procuraram responder aos desafios da harmonização regulatória. O agente público e o privado agindo em articulação quando assim requereram as situações – duas delas foram destacadas neste trabalho: o convênio com a AMN em 1999 e a Resolução Mercosul/GMC nº 45/2017.

Essas iniciativas, assim como a criação do tribunal arbitral permanente do Mercosul em 2002, por meio do Protocolo de Olivos, e muitas outras, revelam que, ao longo da sua existência, a perspectiva fundacional do bloco, de formação de uma área de livre comércio e união aduaneira, foi sempre referência de suas decisões.

As linhas de explicação para os resultados da harmonização regulatória no âmbito dos regulamentos técnicos, aquém das mais altas expectativas, contemplam as seguintes causas.

- 1) As diferenças nas estruturas e nos sistemas institucionais de regulamentação técnica e do entorno de temas que isso envolve, como a avaliação de conformidade, resultante da evolução histórica pouco convergente das bases normativas, incluindo o estoque de normas técnicas, entre os parceiros do bloco.
- 2) O impacto da instabilidade macroeconômica nas economias do bloco e dos conflitos dos interesses setoriais, mais para a concorrência que para a complementaridade produtiva.
- 3) As instâncias diretivas do Mercosul promoveram aperfeiçoamentos processuais e adotaram medidas para a superação dos obstáculos à harmonização regulatória com perspectivas estratégicas como:
 - a) a instituição da NM (convênio com a AMN) com a orientação de sua internacionalização; e
 - b) a adoção da Resolução Mercosul/GMC nº 45/2017.

O destaque para essas iniciativas não elide as inúmeras providências que, ao longo do tempo, foram adotadas para superar os desafios e fazer avançar a harmonização regulatória técnica no Mercosul.

Assim, para os anos vindouros do bloco, recomendam-se: *i)* o esforço conjunto das entidades regulamentadoras dos países, que é fundamental para a superação das diferenças normativas e regulatórias dos parceiros no bloco; e *ii)* uma melhor compreensão do papel e dos desafios da harmonização regulatória, essencial para planejar os esforços em prol dos objetivos do bloco.

REFERÊNCIAS

ARNOLD, C.; RITTBERGER, B. The legalization of dispute resolution in Mercosur. **Journal of Politics in Latin America**, v. 5, n. 3, p. 97-132, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/1866802X1300500304>>.

COSTA, A. V. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 44, n. 1, jan./jun. 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292001000100004>>.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Decisões do Conselho do Mercado Comum, nº 12/99**. Montevideu: Mercosul, 7 julho 1999. Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1299p.asp>>.

_____. **Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul**. Olivos: Mercosul, 2002. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/122-protocolo-de-olivos#footer>>.

PENA, C.; ROZEMBERG, R. **Una aproximación al desarrollo institucional del Mercosur**: sus fortalezas y debilidades. Buenos Aires: Intal; ITD, oct. 2005. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14943/una-aproximacion-al-desarrollo-institucional-del-mercosur-sus-fortalezas-y>>.

PRADO, M. M.; BERTRAND, V. Regulatory cooperation in Latin America: the case of Mercosur. **Law and Contemporary Problems**, v. 78, n. 4, p. 205-230, 2015. Disponível em: <<https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol78/iss4/9>>.

THORSTENSEN, V. *et al.* **Convergência regulatória na integração comercial Brasil-Argentina**: os impactos da regulação e da normalização técnica sobre o comércio internacional. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, n. 2454). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2454.pdf>.

THORSTENSEN, V.; TIRONI, L. F. (Coord.). **Regulatory coherence and convergence**: a comparative analysis of Brazil, Argentina, Mexico, Colombia, and Chile – technical regulations and their supporting standards. São Paulo: FGV; WTO, 2019. Disponível em: <<https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/E-book-CCGI-IPEA-CEPAL-2019-FinalTN2.pdf>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AZEVEDO, A. F. Z. Mercosur: ambitious policies, poor practices. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 24, n. 4 (96), p. 594-612, Oct./Dec. 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rep/v24n4/1809-4538-rep-24-04-594.pdf>>.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; INTAL – INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Informe Mercosul**. Buenos Aires: BID; Intal, 2000.

ISO – INTERNATIONAL STANDARD ORGANIZATION. **International classification for standards**. 7th ed. [s.l.]: ISO, 2015. Disponível em: <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/international_classification_for_standards.pdf>.

SELA – SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. **Marcos regulatórios en los mecanismos de integración sub-regional en América Latina y el Caribe:** armonización y convergência. Caracas: Sela, 2015. (XLI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano). Disponível em: <<http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/32627/marcos-regulatorios-en-los-mecanismos-de-integracion-subregional-en-alc-armonizacion-y-convergencia>>.

VANGRASSTEK, C. Notifications, trade policy reviews and monitoring affecting trade. *In*: _____. **The history and future of the World Trade Organization.** Geneva: WTO, 2013. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/historywto_08_e.pdf>.

APÊNDICE

TABELA A.1

Presença da regulação técnica nas resoluções do Grupo Mercado Comum (GMC)

	SGT nº 3	SGT nº 8	SGT nº 11	Outros (SGTs nºs 5 e 7)	Total
1991	2	0	0	0	12
1992	26	6	0	0	67
1993	50	8	0	1	93
1994	76	13	0	1	131
1995	17	3	0	1	42
1996	68	37	0	0	156
1998	20	18	1	1	78
1999	27	10	17	1	89
2000	12	10	19	2	95
2001	16	8	5	0	66
2002	11	9	12	0	58
2003	8	15	6	0	54
2004	2	1	8	0	41
2005	5	15	19	0	67
2006	12	19	9	2	72
2007	9	16	10	0	56
2008	5	8	19	2	72
2009	3	21	6	1	40
2010	9	14	6	1	58
2011	2	1	11	2	41
2012	2	5	11	1	54
2013	1	0	0	0	18
2014	0	12	9	4	58
2015	3	2	23	0	60
2016	1	3	5	0	31
2017	7	8	4	4	48
2018	17	10	2	2	63
2019	13	1	2	1	66

Fonte: Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Elaboração do autor.

Obs.: SGT – subgrupo de trabalho.

LOS 15 AÑOS DEL FOCEM

Luciano Wexell Severo¹

Mônica Karla Magalhães Lima²

El objetivo del presente trabajo es analizar los primeros quince años (2006-2020) del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) como mecanismo de disminución de las asimetrías entre las economías del bloque. El artículo está dividido en tres partes además de la introducción. Primero se presentan los avances del proceso de institucionalización de la integración sudamericana durante los años 2000, afianzada en la necesidad de deconstruir asimetrías. A continuación, se abordará el Focem y sus 53 proyectos aprobados. Para finalizar, se interpretan las nuevas posibilidades post-2015, en un escenario de retracción de las iniciativas integracionistas y, recientemente, de transferencia de la administración fiduciaria de los recursos del Focem para el Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata).

Palabras clave: América Latina; integración; financiamiento; Focem.

OS 15 ANOS DO FOCEM

O objetivo deste artigo é analisar os primeiros quinze anos (2006-2020) do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) como mecanismo de redução das assimetrias entre as economias do bloco. O texto está dividido em três partes, além da introdução. Em primeiro lugar, é apresentado o processo de institucionalização da integração sul-americana ao longo dos anos 2000, sustentado na desconstrução de assimetrias. Em seguida, será abordado o Focem e seus 53 projetos aprovados. Por fim, interpretam-se as novas possibilidades pós-2015, em um cenário de retração das iniciativas de integração e, recentemente, de transferência da administração fiduciária de recursos do Focem para o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata (Fonplata).

Palavras-chave: América Latina; integração; financiamento; Focem.

THE 15 YEARS OF FOCEM

The purpose of this article is to analyze the first fifteen years (2006-2020) of the Mercosur Structural Convergence Fund (FOCEM) as a mechanism to reduce the asymmetries within the bloc's economies. We divide the article into three sections in addition to the introduction. In the first section, we discuss the institutionalization process of South American integration throughout the 2000s based on the deconstruction of asymmetries. Then, in the second section, we assess the Focem and its 53 approved projects. Finally, in the third section, we analyze what are the new possibilities post-2015 in a context of retraction of integration initiatives retraction and, recently, of transferring the fiduciary management of financial resources from FOCEM to Financial Fund for the Development of the Countries of the River Plate Basin (FONPLATA).

Keywords: Latin America; integration; financing; FOCEM.

JEL: F36.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art10>

1. Docente de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila); y coordinador del Observatorio de Integración Económica de América del Sur (Obiesur). Correo electrónico: <luciano.severo@unila.edu.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1484-7398>>.

2. Internacionalista egresada de Unila en 2018. Correo electrónico: <monicakarla08@gmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-4387-6689>>.

Data de envio do artigo: 30/4/2020; Data de aceite: 17/9/2020.

1 INTRODUCCIÓN

Es de extrema importancia realizar un balance de los quince años del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur³ (Focem), un instrumento que pese a sus limitaciones fue efectivo en el combate a las asimetrías entre las economías del bloque. Su experiencia ha generado muchas expectativas y necesita ser evaluada. El Focem ha provisto de recursos y promocionado la contribución de los gobiernos locales para proyectos muy relevantes, sobre todo en Paraguay y Uruguay, países que recibieron más del 94% de los montos.

Es posible identificar que el Focem ha tenido tres periodos distintos: el primero, entre 2006 y 2010, fase de adaptación técnico-burocrática y de acumulo de recursos; el segundo, entre 2011 y 2015, de fuerte inyección de financiamientos, especialmente en la infraestructura física de Paraguay y Uruguay; y el tercero, post-2015, marcado por la suspensión de los aportes financieros por parte de los países y del congelamiento de las iniciativas de integración regional. Recientemente, a fines de 2019, el Focem ingresó en otra etapa, en un nuevo formato institucional ahora vinculado al Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata (Fonplata), que asumió la administración fiduciaria de los recursos financieros del fondo del Mercosur.

Como parte de la metodología de esta investigación se realizó una revisión bibliográfica de los principales trabajos publicados sobre el mecanismo. En esa búsqueda, fueron usados libros, artículos científicos, documentos oficiales e informes institucionales. A pesar de la insuficiencia de información y en algunos casos la ausencia de datos, fueron elaboradas series estadísticas, tablas y gráficas sobre el desempeño del Focem entre 2006 y 2020. Por fin, se aprovecharon algunos fragmentos de entrevistas concedidas por técnicos del Mercosur en la ciudad de Montevideo, en octubre de 2017.

En su nueva etapa, las limitaciones y los obstáculos podrán ser superados y ese importante mecanismo, potencializado. En la retomada post-Covid, los países del Mercosur precisarán de ágiles instrumentos de financiamiento a la infraestructura, de fomento al desarrollo y de cohesión social. Ese necesario rol podría ser desempeñado por el Focem.

2 ANTECEDENTES

Una singular concomitancia de factores (mundiales, regionales y nacionales) contribuyó para reforzar las históricas proposiciones de estrechar los vínculos entre

3. Mercado Común del Sur.

las naciones de América del Sur al inicio de los años 2000. Entre los principales acontecimientos se destacan el avance de la multipolaridad en el Sistema Internacional, que evidenció la pérdida relativa de poder por parte de Estados Unidos tras una década de hegemonía prácticamente incontestable; la asunción al poder, en diversas naciones de la región, de agrupaciones políticas reivindicadoras de una mayor presencia del Estado; la preponderancia del entendimiento por parte de Itamaraty y otros importantes entes del gobierno brasileño sobre la importancia de la región para el desarrollo y la inserción internacional de Brasil y el rol que Brasil pueda tener para impulsar el desarrollo y mejorar la inserción internacional de la región; y el fuerte aumento de los precios internacionales de las materias primas e insumos básicos exportados por las economías sudamericanas entre 2003 y 2014. La fusión de todos esos componentes, además de otros con menor relevancia, posibilitó que América del Sur entrara al siglo XXI tejiendo audaces confabulaciones sobre la integración regional.

A lo largo de los años 1990, como resultado de las renegociaciones de la elevada deuda externa contraída durante los años 1970 y sufrida en los años 1980, las economías latinoamericanas adoptaron políticas de apertura comercial y financiera. Después de pasada la llamada década perdida nuevamente se logró atraer voluminosas sumas de recursos para la región: los capitales buscaron la elevada remuneración de los papeles de deuda y disfrutaron de un desordenado proceso de privatización y desnacionalización de activos. En contrapartida, el pago de intereses y el envío de remesas de lucros para el exterior también crecieron, como consecuencia de la financiarización y de la presencia dominante de capitales transnacionales en sectores estratégicos de las economías de América del Sur (Severo, 2019, p. 360). Dicho de otra manera, la creciente apertura comercial y de la cuenta de capital de los países periféricos amplió sus dificultades estructurales vinculadas a la ausencia de recursos para el financiamiento del desarrollo.

Se observó un aumento sin precedentes de la vulnerabilidad externa y de los riesgos macroeconómicos en esas economías, lo que fue explicitado por las crisis ocurridas a finales de la década de 1990. Padula (2010, p. 134, traducción nuestra) asocia las turbulencias financieras en las economías emergentes con la “creciente volatilidad de flujos de capitales de corto plazo (especulativos), no relacionados al sector productivo”. Los casos más representativos son los Tigres Asiáticos en 1997 y Rusia en 1998. En América Latina, los déficits en la balanza de pagos y las crisis tuvieron impacto en casi todos los países, en especial en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela (Cano, 2000, p. 49). Los colapsos financieros de Brasil en enero de 1999 y de Argentina en diciembre de 2001 sacudieron el llamado “Mercosur fenicio” (Caetano, 2006, p. 3). El bloque vivió su momento más delicado exactamente entre la megadevaluación

brasileña y el fin del *currency board* argentino. Aún así, mantuvo la constancia del funcionamiento de sus actividades y reuniones presidenciales.

Bajo este escenario, en septiembre de 2000, después de más de 180 años de las independencias políticas que engendraron la mayoría de las repúblicas sudamericanas, los mandatarios de las doce naciones que constituyen la región se reunieron por primera vez en la historia sin la presencia de terceros países. Se realizó la I Reunión de los Presidentes de América del Sur, encuentro inusual que tuvo la capacidad de juntar a líderes políticos con distintas trayectorias y perspectivas para aglutinar esfuerzos de construcción conjunta.⁴ A partir de entonces las reuniones entre mandatarios se intensificaron. En julio de 2002 ocurrió la II Reunión de los Presidentes de América del Sur, en Guayaquil, Ecuador, ocasión en la cual se reafirmó la decisión de conformar un “espacio común sudamericano”. El documento final hace referencia a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamericana (IIRSA).

Las crisis financieras de finales del siglo XX e inicios del nuevo milenio resultaron en la disminución de los márgenes para la adopción de medidas económicas de liberalización y, al mismo tiempo, estimularon importantes cambios políticos en Argentina, Brasil y Uruguay. Desde el inicio de 2003, los nuevos gobiernos de las dos mayores naciones sudamericanas demostraron su apuesta en el fortalecimiento del Mercosur, con el manifiesto posicionamiento de que sería un error mantener el bloque centrado en una perspectiva únicamente comercial. Se trataba de construir un proceso más amplio.⁵ En la perspectiva de García (2010, p. 161, traducción nuestra),

Brasil entendió que sólo a través del comercio no se pueden resolver los problemas de la construcción de una América del Sur integrada, justa y democrática. Por el contrario, la integración comercial puede, en las circunstancias actuales, agravar las asimetrías entre países más desarrollados con economías más complejas y diversificadas, como Brasil y Argentina, por un lado, y los otros, por otro.⁶

4. En el ámbito comercial se reafirmó el “compromiso con la construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones deberán estar terminadas a más tardar en el 2005”. En el área de infraestructura, hubo grandes avances en la integración física, de energía, transportes y comunicaciones. Disponible en: <<https://www.oeies/historico/oeivirt/cumbre1.htm>>.

5. Según Peña (2009, p. 57), la expansión del Mercosur tuvo dos perspectivas: una geográfica y otra de áreas de acción. “El primero se refiere al espacio de preferencias comerciales. A través de acciones de alcance parcial, se ha extendido una red de preferencias a otros países miembros de Aladi [Asociación Latinoamérica de Integración] y, en particular, a aquellos que han adquirido la condición de miembros asociados, comenzando por Chile y Bolivia. La otra dimensión se refiere a la ampliación de los objetivos políticos del Mercosur. La defensa de la democracia y los derechos humanos, junto con otros objetivos en el plano social, se fueron incorporando paulatinamente a la agenda, a la que se sumaban los países asociados.”

6. Couto (2012, p. 13, traducción nuestra) recuerda que “América del Sur se convirtió en prioridad de la política externa brasileña en los años 2000. Al redefinir su referencia regional, sustituyendo a América Latina por su vecindad inmediata, Brasil adoptó el discurso de construcción del espacio sudamericano. El discurso fue seguido por una serie de iniciativas regionales que sugieren la existencia de un proyecto brasileño para América del Sur”.

En ese sentido, Granato (2014, p. 131, traducción nuestra) recuerda la formación de una “alianza estratégica” entre Brasil y Argentina, “motor, base o eje gravitacional de las diferentes etapas de integración en la región”. Sobre esta premisa, afirma, “descansa la idea de que las concepciones integracionistas de Brasil y Argentina son las que ‘moldearán’, en el siglo XXI, la geometría del proceso de integración en América del Sur”.⁷

A su vez, Jaguaribe (2008, p. 309-316, traducción nuestra) considera que Argentina y Brasil tienen las condiciones para escapar del destino al que serían condenados de forma aislada, para convertirse en meros segmentos del mercado internacional y en provincias del “Imperio Americano”. A partir de la formación de una alianza sólida, estable y confiable, sentarán las bases para la consolidación del Mercosur y la integración sudamericana, asegurando un gran destino histórico. Si no lo hacen, renunciarán a su identidad nacional y a cualquier rol histórico, convirtiéndose en mera geografía... La clave para la preservación de esa identidad nacional y la de otros países sudamericanos es la formación de una alianza sólida y confiable, entre Argentina y Brasil, a lo que Venezuela se suma lo antes posible. La Tríada A-B-V conducirá ciertamente a la consolidación del Mercosur y, en consecuencia, de la Comunidad Sudamericana de Naciones.⁸

Guimarães (2008, p. 59, traducción nuestra) presenta argumentos en el mismo sentido.

América del Sur está, necesaria e inevitablemente, en el centro de la política exterior brasileña. A su vez, el núcleo de la política brasileña en América del Sur está en el Mercosur. Y el núcleo de la política brasileña en el Mercosur debe ser sin duda Argentina. La integración entre Brasil y Argentina y su papel decisivo en América del Sur debe ser el objetivo más seguro, constante y vigoroso de las estrategias políticas y económicas tanto de Brasil como de Argentina. Cualquier intento de establecer prioridades diferentes para la política exterior brasileña, e incluso una

7. En cuanto a la preocupación por las asimetrías, Granato (2014, p. 138, traducción nuestra) señala que “en la misma fecha también se aprobó la Decisión CMC [Consejo del Mercado Común] n° 28/2003, que establece que el Mercosur impulsará todas las negociaciones externas, con terceros y grupos de países, obteniendo un trato diferente para Paraguay, por su condición de menor economía y de país sin litoral; Decisión CMC n° 29/2003, que establece un régimen de origen diferenciado con miras a facilitar la ejecución de Paraguay de una política de industrialización orientada a la exportación; y Decisión CMC n° 32/2003, que establece instrumentos diferenciados de política comercial para Paraguay y Uruguay”.

8. El autor continúa: “Lo que está en juego en la relación entre Brasil y Argentina es el hecho de que una alianza argentino-brasileña sólida, confiable y estable ha constituido, en las condiciones actuales del mundo, un requisito sine qua non para la supervivencia histórica de ambos países. Ninguno de ellos tiene actualmente las condiciones para preservar aisladamente su soberanía efectiva y asegurar su identidad nacional y su destino histórico” (Jaguaribe, 2008, p. 300-301, traducción nuestra). A su vez, Barnabé (2013, p. 279, traducción nuestra) habla de un liderazgo colectivo de Argentina, Brasil y Venezuela (la ABV) “como una posibilidad real, a pesar de las diferencias entre los tres países, para la consolidación de un modelo de integración propio y autónomo en Suramérica”.

atención insuficiente a estos fundamentos, ciertamente tendrá graves consecuencias y correrá un grave riesgo de fracaso.⁹

En diciembre de 2004 fue realizada la III Reunión de los Presidentes de América del Sur en Cusco, Perú. Los acuerdos firmados exaltarán la identidad sudamericana, los valores comunes y una historia compartida. Según la declaración final, “el desarrollo de las regiones interiores del espacio sudamericano, contribuirá a profundizar el proyecto comunitario, así como a mejorar la calidad de vida de estas zonas que se encuentran entre las de menor desarrollo relativo” (CSN, 2004, p. 14). Entre las áreas de acción establecidas como prioritarias están la integración física (de transportes, energía y telecomunicaciones), los mecanismos financieros sudamericanos y el combate a las asimetrías. El documento emanado de ese encuentro habla de la formación de una Comunidad Sudamericana de Naciones.¹⁰

Así, la I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones ocurrió en Brasilia, en septiembre de 2005. Entre sus principales resultados se encuentran la propuesta de estimular la convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) entre Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Chile, Guyana y Surinam; así como la reafirmación de las áreas prioritarias definidas en Cusco.¹¹ En noviembre de 2005, en la ciudad argentina de mar del Plata, tuvo lugar la IV Cumbre de las Américas, encuentro histórico que marcó el abandono de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (Alca). En diciembre de 2006, se realizó la reunión de Cochabamba, en Bolivia. La Declaración final del encuentro enuncia “un nuevo modelo de integración para el siglo XXI”, “ambicioso y preciso en sus objetivos estratégicos y, al mismo tiempo, flexible y gradual en su implementación” (CSN, 2006).¹² También se consideraron fundamentales la profundización de acciones comunes

9. Bueno (2012, p. 57, traducción nuestra) también interpretó el acercamiento a Argentina como un elemento central: “Esta observación refuerza el hecho de que a lo largo de nuestra historia, las conversaciones sobre integración siempre han comenzado en Argentina, vista no solo como un socio preferido, pero también por la conciencia de su presencia e influencia entre los países de habla hispana, llevando a nuestras autoridades, desde Rio Branco a Janio Quadros, a darse cuenta de que nuestros intentos de aglutinación e influencia en el segmento sur del hemisferio serían ineficaces si no tuvieran la influencia compartida con el vecino del Plata”.

10. Bandeira (2008, p. 28, traducción nuestra) recuerda que “Brasil, al fomentar, en la reunión de Cusco, el lanzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones, después denominada Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), tuvo un objetivo estratégico, tratando de convertir no a sí mismo sino el conjunto de los países del subcontinente en una potencia mundial, no solo económica sino también política. Su dimensión sobrepasaba, de lejos, el carácter puramente comercial. Brasil no había renunciado al proyecto de convertirse en potencia mundial. Sin embargo, comprendió que el logro de tal objetivo pasaba por su integración con Argentina y, en una segunda etapa, con todos los demás países de América del Sur”.

11. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_brasilia05_csn_declaracion_sobre_integracion_en_%20area_de_infraestructura.pdf>.

12. Se reafirmaron, entre otros, los principios de “solidaridad y cooperación, en la búsqueda de mayor equidad, reducción de la pobreza, reducción de asimetrías y fortalecimiento del multilateralismo”; “soberanía, respecto de la integridad territorial y la libre determinación de los pueblos, asegurando la prerrogativa de los Estados nacionales para decidir sus estrategias de desarrollo y su inserción internacional, sin injerencias externas en sus asuntos internos”; paz y solución pacífica de controversias; democracia y pluralismo; y derechos humanos (CSN, 2006).

en las áreas de cooperación comercial, integración financiera y conexión industrial y productiva.¹³

La reunión de mayo 2008 marcó la fundación de Unasur. Su Tratado Constitutivo presenta entre sus fundamentos la promoción de “la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados-miembro” y “el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa” (Unasur, 2008).¹⁴ Además, la Unasur creó, en 2010, el Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas (CSEF).¹⁵

De hecho, se promocionó la aproximación entre los Bancos Centrales de la región y surgieron propuestas para la integración monetaria y financiera, como el Banco del Sur, un Fondo Monetario del Sur, los intercambios con monedas locales y un mercado regional de títulos públicos.¹⁶ Las mismas fueron centralizadas en el Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas configurando lo que se conoce como Nueva Arquitectura Financiera Regional (NAFR). Calixtre y Barros (2010, p. 22) sostienen que la NAFR tenía tres objetivos principales: disminuir la dependencia de los países sudamericanos con relación al dólar; reducir costos y facilitar la obtención de divisas para el comercio; y financiar el desarrollo económico de la región, buscando autonomía de los órganos financiadores tradicionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.¹⁷

13. En abril de 2007 fue realizada la Cumbre Energética Sudamericana, en la Isla Margarita, en Venezuela. Entre los temas destacados estuvieron los planteamientos de construir el Gasoducto del Sur, de Caracas a Buenos Aires vía Brasilia, y de crear una organización regional de países exportadores de petróleo y gas. En la declaración final del encuentro se alteró el nombre Comunidad de Naciones Sudamericanas para Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur) (CSN, 2007).

14. Medeiros (2010, p. 84) aprecia el acercamiento entre los países sudamericanos, pese a sus diferencias: “Con el inicio del nuevo milenio, las iniciativas que promueven la integración en Suramérica se han multiplicado. La propuesta de integración de Venezuela al Mercosur, la creación de la Unasur y la Alba han alcanzado una creciente importancia política y económica. Estas iniciativas de integración regional defienden propuestas que difieren de las implementadas por los Estados Unidos en Norte América, en América Central y el Caribe. También difieren de las que se han propuesto para todo el continente (el Área de Libre Comercio de las Américas) así como de los acuerdos bilaterales de libre comercio que Estados Unidos han firmado con países de la región como Chile, Colombia, Perú y del Caribe. Las iniciativas de integración sudamericanas tienden a crear una región integrada que posibilite un mayor poder de negociación para los países involucrados en negociaciones con el mundo desarrollado, y ofrezca la oportunidad de alcanzar un mayor nivel de cohesión social y económica”.

15. Los objetivos del CSEF eran estimular el “uso de monedas locales y regionales en las transacciones comerciales intrarregionales”, trabajar con “sistemas de pagos multilaterales y de crédito”, crear un “mecanismo regional de garantías para facilitar el acceso a las diferentes formas de financiamiento”, profundizar la “coordinación de los Bancos Centrales en relación a la gestión de las reservas internacionales”, considerar la adopción de “mecanismos de coordinación de recursos financieros (...) para atender las demandas de proyectos de desarrollo e integración”, impulsar un “mercado sudamericano financiero y de capitales”, desarrollar “mecanismos de monitoreo conjunto para los flujos de capitales (...) en caso de crisis de balanza de pagos” y promocionar “mecanismos de coordinación de políticas macroeconómicas” (Severo, 2016).

16. Disponible en: <http://cadtm.org/IMG/article_PDF/article_2001.pdf>.

17. Briceño-Ruiz (2013, p. 14) interpreta que convivían en América Latina tres ejes de integración: el de integración abierta (formado por Chile, Colombia, México, Perú y casi toda Centroamérica), más alineado a Estados Unidos o pro-hegemónico; el revisionista (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), del Mercosur o antihegemónico; y el antisistémico (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), asociado al bloque bolivariano. Si eso es correcto, dicha división también existía dentro de Unasur y del Consejo Sudamericano de Economía y Finanzas, reproduciendo las distintas visiones y proposiciones.

En el caso de los mecanismos regionales de financiamiento de corto plazo, se reforzaron los tradicionales Fondo Latinoamericano de Reservas (Flar) y el Convenio de Créditos y Pagos Recíprocos (CCR) de la Aladi y se crearon el Sistema de Monedas Locales (SML) del Mercosur y el Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (Sucre) de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba). Con relación a los mecanismos regionales de financiamiento de largo plazo, igualmente se potencializaron los viejos instrumentos, como el BID, la Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Fonplata, y se plantearon nuevos como el Banco del Alba, el Banco del Sur y el Focem.

La revisión bibliográfica del proceso de institucionalización de la integración sudamericana en los años 2000 permite constatar la consolidación de una idea fuerza que asocia el acercamiento de los países con los empeños, principalmente de Brasil y Argentina, para reducir las grandes desigualdades regionales. En ese sentido, se puede decir que a lo largo de la década pasada se consolidaron tres principios básicos: *i)* existen grandes asimetrías, que deben ser enfrentadas; *ii)* el comercio desprovisto de restricciones y cuidados puede profundizar dichas asimetrías; y *iii)* la prosperidad de cada nación, sobre todo de las mayores, debe ser compartida con los vecinos.¹⁸

Asimismo, el periodo 2003-2010 quedó marcado por el aumento de los niveles de actividad económica en la región; por la ampliación de la interdependencia comercial entre Brasil y sus vecinos; y por la constitución de iniciativas políticas de consenso, impulsadas por Brasil.¹⁹ El sostén de estos resultados tiene como trasfondo el debilitamiento de la unipolaridad en el Sistema Internacional, la coincidencia de visiones pragmáticas por parte de las coaliciones de poder en los países sudamericanos y la marcada expansión de los precios internacionales de las *commodities*. La unión de esos componentes permitió los avances de la integración regional. Ese fue el contexto en el cual los países miembros del Mercosur

18. En 2005, según datos del Banco Mundial, la economía brasileña era 4,5 veces mayor que la argentina. La economía argentina era 11,5 veces mayor que la uruguaya. La economía uruguaya era 1,6 veces la de Paraguay. En el caso de la Unión Europea (UE), que incluye a 28 países, Alemania (la cuarta economía más grande del mundo) representaba el 20% del PIB. Francia, quinta en el ranking mundial, concentraba el 16% del producto interno bruto (PIB) de la UE. Esos números demuestran que las asimetrías entre el tamaño de las economías del Mercosur son mucho mayores que en la UE.

19. Medeiros (2010, p. 84) aprecia el acercamiento entre los países sudamericanos, pese a sus diferencias: "Con el inicio del nuevo milenio, las iniciativas que promueven la integración en Suramérica se han multiplicado. La propuesta de integración de Venezuela al Mercosur, la creación de la Unasur y la Alba han alcanzado una creciente importancia política y económica. Estas iniciativas de integración regional defienden propuestas que difieren de las implementadas por los Estados Unidos en Norte América, en América Central y el Caribe. También difieren de las que se han propuesto para todo el continente (el Área de Libre Comercio de las Américas) así como de los acuerdos bilaterales de libre comercio que Estados Unidos han firmado con países de la región como Chile, Colombia, Perú y del Caribe. Las iniciativas de integración sudamericanas tienden a crear una región integrada que posibilite un mayor poder de negociación para los países involucrados en negociaciones con el mundo desarrollado, y ofrezca la oportunidad de alcanzar un mayor nivel de cohesión social y económica".

plantearon, en 2004, la creación de un fondo para la convergencia estructural.²⁰ En 2006 el Focem se convirtió en la primera iniciativa importante dentro del Mercosur de cooperación para el desarrollo (Desiderá Neto, 2014, p. 58).

3 FOCEM: INSTRUMENTO DEL MERCOSUR PARA LA REDUCCIÓN DE ASIMETRÍAS

Los lineamientos generales adoptados por las instituciones tienden a reflejar el contexto histórico y político en el cual están insertadas. El Mercosur fue proyectado en los años 1980, durante la vigencia de un mundo desarrollista y bipolar, e instituido en los años 1990, en un tiempo de liberalismo y unipolaridad. Durante los años 2000 surgió la oportunidad de repensar el rol del bloque en un escenario marcado por el surgimiento de un mundo multipolar y de un renovado entusiasmo con las ideas de integración. Fueron rescatadas viejas reflexiones sobre la necesidad de tratamiento especial y diferenciado entre los países sudamericanos.²¹

Debido a las turbulencias del fin del siglo XX, comentadas en la sesión anterior, el inicio del milenio estimuló cambios de visión en los países del Mercosur, especialmente por parte de Brasil y Argentina. Las dos mayores economías se plantearon reformular las relaciones intrabloque, buscando disminuir las insatisfacciones de Paraguay y Uruguay, y dar un paso más hacia la reducción de las disparidades existentes. En ese sentido, el Estado brasileño desempeñó un papel fundamental con relación al tratamiento de las asimetrías. Guimarães (2008, p. 68, traducción nuestra) considera que

en un proceso de integración en que las asimetrías entre las partes son significativas se hacen indispensables programas específicos y ambiciosos para promocionar su reducción. Es indispensable la existencia de un proceso de transferencia de renta bajo la forma de inversiones entre los Estados participantes del esquema de integración. Ese proceso es todavía embrionario en Mercosur. Brasil debe estar dispuesto a conceder tratamiento más ventajoso sin reciprocidad a todos sus vecinos, en especial los de menor desarrollo relativo, los países mediterráneos y los países de menor PIB per cápita.

En diciembre de 2004, el CMC, órgano superior del Mercosur, sacó provecho de las buenas experiencias de mecanismos europeos de enfrentamiento

20. Es necesario tener en cuenta las conversaciones de los gobiernos de Paraguay y Uruguay con el de Estados Unidos sobre la posibilidad de firmar acuerdos de libre comercio, amenazando la existencia del Mercosur. Tessari (2012, p. 122, traducción nuestra) afirma que "eso hizo que el tema de los Fondos Estructurales estuviese cada vez más asociada a la estabilidad institucional del bloque. Así, esa se volvió una preocupación de los llamados 'socios mayores'".

21. La integración puede asumir caminos bastante distintos, con el riesgo de reproducir dentro de la región la lógica jerárquica del Sistema Internacional. Es decir, existe una bifurcación entre una "integración integradora", que se constituiría en un proyecto unificador y autónomo, o en una "integración desintegradora", que resultaría en un proyecto unificador pero de subordinación para alguna de las partes (Paradiso, 2009). A su vez, Medeiros (2010, p. 84) también habla de dos alternativas: "En primer lugar, el que aquí se denomina modelo neoliberal de integración pretende conseguir la integración de espacios económicos por medio del comercio libre. En segundo término, el que aquí se califica de modelo progresivo aspira a construir, por medio de políticas comerciales estratégicas y compensatorias, un espacio económico y social ampliado que permita incrementar el poder económico de las economías involucradas".

a las asimetrías, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (Feoga) y el Fondo de Cohesión Social, que otorgan recursos a fondo perdido para los países menos desarrollados. Por medio de la Decisión CMC nº 45/2004,²² se creó el Focem. Según el referido documento, el fondo tenía la finalidad de

financiar programas para impulsar la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promocionar la cohesión social, sobre todo en las economías más pequeñas de la región y en áreas menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración.²³

Con el objetivo de reducir las disparidades entre los países miembros e impulsar a las regiones con menor desarrollo relativo, principalmente en los países vecinos, Brasil insistió para que fuesen utilizados dos criterios: el primero tomó en consideración las diferencias de tamaño (PIB, territorio y población) entre las naciones, mientras el segundo atribuyó importancia a la desigualdad del PIB per cápita entre las regiones de los países. Así,

esa doble vinculación del concepto de asimetría es esencial para determinar el destino de los recursos. De hecho, por más grandes que sean las disparidades entre Brasil y Argentina ante los socios más pequeños, si el criterio para la distribución de los recursos fuese solamente el “tamaño” del país, las regiones de Brasil y Argentina con baja renta per cápita e IDH [índice de desarrollo humano] bajo no tendrían acceso al Focem. Problema semejante ocurriría caso los parámetros fuesen solamente los bajos niveles de renta per cápita e IDH de las regiones menos desarrolladas – como normalmente ocurre en la Unión Europea. En ese caso, Paraguay y, sobre todo, Uruguay serían preteridos en la distribución de los recursos, ya que los índices referentes a esos dos criterios en regiones como el nordeste y el norte de Brasil están entre los peores del Mercosur. Por eso, la utilización de ambos parámetros se demuestra más apropiada para la realidad del bloque (Souza, Oliveira y Gonçalves, 2010, p. 28, traducción nuestra).²⁴

22. La Decisión CMC nº 27/2003 previó la conformación de fondos. Entre ellos, el Fondo de Promoción de Turismo del Mercosur; Fondo Financiamiento del Sector Educativo del Mercosur; Fondo Especial para Controversias; Fondo Mercosur de Garantías para Micro, Pequeñas y Medianas empresas; Fondo del Mercosur Cultural; Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur; Fondo de Promoción de las Cooperativas del Mercosur. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_027-2003_PT_Fundos%20Estruturais-0.pdf>.

23. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_045-2004_PT_FOCES-3.pdf>.

24. Las comparaciones presentadas por los autores son esclarecedoras: “Al usar el criterio de la UE para caracterizar regiones de menor desarrollo relativo para el uso del Fondo Social Europeo (FSE) – tener el PIB per cápita inferior al 75% del promedio del bloque – tendríamos la siguiente configuración de la situación de las asimetrías al nivel de regiones: *i*) dos estados brasileños, Piauí y Maranhão, tienen PIB per cápita inferior al de Paraguay y una población de aproximadamente 10 millones de personas, superior a las poblaciones de Paraguay y Uruguay juntas; *ii*) de los 27 estados de Brasil, solamente cuatro (Rio Grande del Sur, São Paulo, Río de Janeiro y el Distrito Federal) tienen el PIB per cápita superior al de Uruguay; *iii*) la ciudad de Buenos Aires tiene el PIB per cápita dos veces superior al del Distrito Federal, el mayor de Brasil, y tres veces superior al estado de Sao Paulo; y *iv*) de las regiones con PIB per cápita inferior al 75% del promedio para el Mercosur, nueve son de Argentina y 16 de Brasil, además de Paraguay” (Souza, Oliveira y Gonçalves, 2010, p. 28, traducción nuestra).

Las normas para promocionar el funcionamiento del Focem fueron instituidas por la Decisión CMC n° 18/2005, en junio de 2005. El documento establece los cuatro programas del fondo: I. Convergencia Estructural; II. Desarrollo y Competitividad; III. Cohesión Social; y IV. Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración. El primer programa está relacionado con financiamientos para infraestructura física, como pasos de frontera, electricidad, saneamiento, carreteras y ferrocarriles. El segundo tiene la finalidad de aumentar la competitividad y productividad de los miembros del Mercosur y, también, de favorecer asociaciones estratégicas, instigar la investigación y el desarrollo de nuevos productos.

El tercer programa fomenta el desarrollo social por medio de la promoción de las áreas como educación, empleo, salud y reducción de la pobreza. Por último, el cuarto programa tiene el objetivo de reforzar la estructura institucional del Mercosur y los procesos de integración regional. Las normas fundacionales del Focem previeron la priorización de recursos para el Programa I, atribuyendo recursos exclusivamente para obras de infraestructura durante los primeros cuatro años.²⁵ También quedó establecido que el fondo tendría vigencia de diez años; es decir, en 2015, podría ser renovado desde que fuese la voluntad de los Estados-parte. La misma Decisión CMC n° 18/2005 determinó que “en el primer año presupuestario los Estados-parte integrarán el 50% de sus contribuciones anuales para implementar proyectos piloto. En el segundo año presupuestario, integrarán el 75%. A partir del tercer año, integrarán el 100% de sus aportaciones anuales”.²⁶

Los recursos del Focem tenían como origen los aportes regulares anuales de los Estados-miembro del Mercosur, los aportes voluntarios con asignación específica y las contribuciones de terceros países, de instituciones o de organismos internacionales. Los aportes regulares eran realizados dos veces al año, hasta el mes de abril la primera parte y hasta octubre lo correspondiente a la segunda. Además, el fondo podría acceder a recursos resultantes de cuentas remuneradas.²⁷ Se definió que los financiamientos tienen carácter no reembolsable, o sea, son donaciones a fondo perdido y no préstamos que necesitan ser devueltos. Los aportes regulares de los países miembros deberían sumar US\$ 100 millones

25. Para Reis (2017), secretario de comunicación social del Parlamento Sudamericano (Parlasur), “los proyectos del Focem continuarán enfocando más en cuestiones de infraestructura. Incluso porque eso pasa con la mayoría de los fondos de crédito multilateral que invierten en la región. El déficit de infraestructura que tenemos es inmenso y eso dificulta el desarrollo y el crecimiento económico. Si tenemos una buena conexión entre el Atlántico y Pacífico, por ejemplo, las empresas podrán exportar para Asia usando esos corredores bioceánicos, aumentando sus exportaciones y el empleo. Es decir, el programa I también tiene impacto en el área social”.

26. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_018-2005_PT_FERR_IntegFuncFOCEM-2.pdf>.
27. El análisis de los *Presupuestos Anuales del Focem*, entre 2008 y 2020, permite constatar que los ingresos por medio de “intereses generados” crecieron de manera exponencial: de US\$ 143 mil en 2009 para US\$ 1,3 millón en 2015 y para US\$ 3,9 millones en 2020. Dicho crecimiento es resultado directo de los rendimientos del dinero no usado.

anuales y cada país sería responsable por contribuir con porcentajes establecidos a partir del promedio histórico de su participación en el PIB de Mercosur entre 1995 y 1998. Se definió que Brasil depositaría el 70% del monto total, Argentina el 27%, Uruguay el 2% y Paraguay el 1%.

Con relación a la distribución de los recursos entre los Estados-parte, se estableció una lógica inversa, con la finalidad de privilegiar a las economías más pequeñas. Los proyectos presentados por Paraguay recibirían el 48% de los recursos; Uruguay, el 32%; Argentina y Brasil, el 10% cada uno, según datos del Mercosur de 2005. Con el ingreso de Venezuela al Mercosur, en 2012, se determinó que el nuevo miembro sería responsable por contribuir con US\$ 27 millones anuales para el Focem.²⁸ El fondo pasaría a contar, de esa manera, con US\$ 127 millones anuales.²⁹

En el proceso de selección, los proyectos cumplían trámites de aprobación en los distintos órganos del Mercosur.³⁰ Cada Estado era responsable por someter propuestas según su cuota disponible de recursos. Además, dos o más Estados podían presentar el mismo proyecto en conjunto, configurando una iniciativa pluriestatal. El procedimiento para el envío de propuestas se daba por medio de comunicación conjunta de las Unidades Técnicas Nacionales (UTN) de cada país. Si todos los requisitos técnicos exigidos fuesen cumplidos cualquier entidad pública de los países miembros podría solicitar y obtener acceso a los recursos del Focem.

De esa manera, provincias y municipios tenían condiciones de presentar sus planes directamente a la UTN, sin necesidad de mediación de los gobiernos nacionales. En ese punto reside la importancia de creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), en 2004 (Decisión CMC n° 41/2004).³¹ La liberación de recursos estaba condicionada al cumplimiento de etapas de las obras o iniciativas, que eran acompañadas por los órganos de seguimiento y control; y posteriormente sometidos a revisiones por parte de auditorías externas. Asimismo, los Estados

28. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_041_2012_s.pdf>.

29. La asignación de recursos también sufrió cambios y fue establecida en 43,65% para Paraguay, 29,05% para Uruguay y 9,1% para Argentina, para Brasil y para Venezuela. Ante la crisis del país caribeño y su posterior suspensión del bloque, solo logró enviar aportes en 2014 y 2015, sin haber solicitado recursos para ningún proyecto.

30. "Si cumple los objetivos del Focem –reducción de asimetrías regionales o fortalecimiento del proceso de integración; si se ajusta a uno de los cuatro programas del Focem; si cumple con los requisitos de presentación: oportunidad, forma y documentación; si es propuesto y ejecutado bajo responsabilidad del sector público de uno o más Estados-parte; si los gastos son superiores a US\$ 500 mil (excepto el Programa IV); si la tasa de retorno socioeconómico es superior a la tasa mínima de rentabilidad social; si no sustituye a otros proyectos en ejecución o gastos estructurales públicos del Estado-parte beneficiario; si optimiza la utilización de los recursos naturales y prevé acciones de mitigación de daños ambientales; si demuestra haber tomado en cuenta las especificidades culturales, geográficas, económicas y sociales del territorio" (Focem, 2015, p. 5).

31. Disponible en: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec4104s.asp>>.

deberían comprometerse a garantizar por lo menos el 15% del monto total de cada proyecto a ser desarrollados en su territorio.

Según la página electrónica oficial de Focem, durante los quince años iniciales de su existencia, entre 2006 y 2020, fueron aprobados 53 proyectos, con más de US\$ 1.100 millones del propio fondo y otros US\$ 617 millones oriundos de otras fuentes (BID y CAF, entre otros). Al considerarse solamente los programas I, II y III, son 44 proyectos nacionales y tres plurinacionales, con más de US\$ 1.030 millones del Focem. Las iniciativas plurinacionales alcanzaron los US\$ 27,5 millones mientras las acciones del Programa IV,³² de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y de la Integración, absorbieron seis proyectos, sumando US\$ 1,4 millón.

La tabla 1 revela que los recursos del Focem invertidos en el Programa I alcanzan los US\$ 1.012,6 millones, equivalentes al 91,9% del total. El Programa II recibió US\$ 46,7 millones, un 4,2% de los recursos totales del fondo. A su vez, el Programa III cuenta con US\$ 42,4 millones, un 3,8%. Al observar la distribución de recursos del Focem por país, los resultados fueron los siguientes: más del 92,3% se dirigieron para Paraguay (66,8% del total) y Uruguay (25,5%). Por otra parte, los mayores financiadores del mecanismo recibieron la menor parte del dinero; Argentina (4,2%) y Brasil (0,9%).³³

TABLA 1

Focem: aportes de los Programas I, II y III, por país (2006-2020)
(En US\$ millones)

	Argentina			Brasil			Paraguay			Uruguay			Total		
	Focem	Locales	Total	Focem	Locales	Total	Focem	Locales	Total	Focem	Locales	Total	Focem	Locales	Total
I	23,7	10,5	34,3	4,5	1,6	6,1	705,7	384,1	1.089,9	272,9	197,4	470,3	1.012,6	593,7	1.606,3
II	0,6	0,1	0,7	5,8	1,8	7,6	14,3	4,3	18,6	4,2	1,0	5,3	46,7	7,2	53,9
III	22,5	12,1	34,6	0,0	0,0	0,0	15,7	3,6	19,3	4,2	0,8	5,0	42,4	16,6	58,9
Total	46,8	22,8	69,6	10,3	3,4	13,7	735,7	392,0	1.127,8	281,3	199,2	480,6	1.101,6	617,5	1.719,1

Fuente: Focem.

Elaboración de los autores.

En la siguiente tabla se identifica la cantidad de proyectos de cada programa por país. En el caso del Programa I, de Convergencia Estructural, se nota que 23 de los 27

32. Los proyectos que corresponden al Programa IV suman cerca del 0,13% de los recursos del Focem y son presentados por medio del propio Mercosur. Las acciones existentes en esa área fueron solicitadas por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y por la Secretaría del Mercosur.

33. Cruz (2019, p. 50, traducción nuestra) afirma que "obviamente, los miembros más pequeños son los que más necesitan de fomento a la infraestructura, pero hay regiones ubicadas en los países líderes del Mercosur (Brasil y Argentina) que carecen de ese tipo de financiamiento, como es el caso del interior del Nordeste brasileño. Por tanto, observando la complejidad regional del Mercosur y las particularidades de cada país, se concluye que a pesar de la contribución del Focem para la integración regional del bloque, la escasez de recursos disponibles y los criterios territoriales para la selección de los proyectos necesitan ser discutidos y mejorados".

proyectos están ubicados en Paraguay (12) y Uruguay (11). Los dos países también concentran 6 de los 11 proyectos del Programa II y 6 de los 9 del Programa III. Se constata que, de hecho, los recursos del Focem fueron destinados principalmente para el financiamiento de iniciativas en las dos economías menores. Paraguay (19) y Uruguay (16) tuvieron 35 proyectos aprobados, mientras Brasil posee 5 y Argentina 4.

TABLA 2
Situación de los proyectos por Programa I, II y III (2006-2020)

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Pluri	Total
I. Convergencia Estructural	1	2	12	11	1	27
En ejecución	0	0	4	5	1	10
Finalizados	1	2	8	6	0	17
II. Desarrollo y Competitividad	1	2	4	2	2	11
En ejecución	0	2	1	0	1	4
Finalizados	1	0	3	2	1	7
III. Cohesión Social	2	1	3	3	0	9
En ejecución	1	0	1	0	0	2
Finalizados	1	1	2	3	0	7
En ejecución	1	2	6	5	2	16
Finalizados	3	3	13	11	1	31
Total	4	5	19	16	3	47

Fuente: Focem.
Elaboración de los autores.

Con relación al avance de los 47 proyectos de los Programas I, II y III, hay 31 finalizados y 16 en ejecución.³⁴ Los ya concluidos suman 17 de los 27 del Programa I, 7 de los 11 del Programa II y 7 de los 9 del Programa III. Al observar por país, fueron finalizados 13 en Paraguay, 11 en Uruguay, 3 en Brasil y 3 en Argentina. Vale decir que 10 entre todos los 47 proyectos forman parte de la cartera de IIRSA (5 en Uruguay, 4 en Paraguay y 1 en Argentina). A continuación, serán presentados los 53 proyectos: 44 nacionales, 3 plurinacionales y 6 del Programa IV.

Al analizar los proyectos de Paraguay, en la tabla 3, se verifica que 11 de los 18 corresponden al Programa I, con la pavimentación de rutas, construcción de saneamiento y conexiones eléctricas. Las iniciativas que más recibieron recursos fueron la construcción de la línea de transmisión 500 kV Itaipú-Villa Hayes, de

34. Según la página *web* del Focem, hay cuatro proyectos de Uruguay con fecha de actualización en junio de 2020 con avance superior al 99%. Además, hay cuatro proyectos que tuvieron sus contratos rescindidos: Biblioteca de la Universidad de Integración Latinoamericana (Unila) y del Instituto Mercosur de Estudios Avanzados (Iimea) en Foz de Iguazú (Brasil); Obras de Ingeniería del Sistema de Saneamiento de la Ciudad de Sao Borja (Brasil); Pymes exportadoras de Bienes de Capital (Argentina) y construcción de la Autopista Ñu Guazú-Asunción-Luque (Paraguay). Para facilitar la exposición, esos cuatro proyectos fueron considerados "finalizados".

la subestación Villa Hayes y de la ampliación de la subestación Margen Derecha Itaipú, con US\$ 400 millones aportados por Focem y US\$ 155 millones de fuentes locales. Esa obra es parte de cartera de la IIRSA y representa más de 62% de los montos aportados por el fondo para Paraguay. La acción amplió las posibilidades para la generación de polos industriales en el interior del país, además de permitir incrementar los intercambios de energía con Argentina.

TABLA 3
Focem: proyectos aprobados en Paraguay
(En US\$ millones)

Proyectos	Aporte del Focem	Aporte local	Total
I. Convergencia Estructural			
Construcción de la avenida Costanera Norte de Asunción – 2a etapa y conexión (avenida Primer Presidente) con la Ruta Nacional no 9	83,24	33,36	116,60
Construcción de la línea de transmisión 500 kV Itaipú-Villa Hayes, de la subestación Villa Hayes y de ampliación de la subestación Margen Derecha Itaipú (finalizado)	400,00	155,00	555,00
Rehabilitación y pavimentación asfáltica del tramo Concepción-Puerto Vallemi (finalizado)	75,31	84,99	160,30
Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6, corredores de integración regional, Ruta 1 (Carmen del Paraná)-La Paz, Ruta Graneros del Sur (finalizado)	3,09	0,91	4,00
Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2, corredor de integración regional, Itacurubi de la Cordillera-Valenzuela-Gral. Bernardino Caballero (finalizado)	4,01	1,18	5,19
Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7, corredores de integración regional, Pdte. Franco-Cedrales (finalizado)	4,52	1,57	6,09
Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8-San Salvador-Borja Iturbe y ramal a Rojas Potrero (finalizado)	4,90	3,29	8,19
Construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales e indígenas del país	10,61	9,73	20,34
Rehabilitación de corredores viales – trecho Concepción-Pozo Colorado (finalizado)	14,44	22,85	37,29
Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción (finalizado)	12,63	8,55	21,18
Construcción de la Autopista Ñu Guazú: Asunción -Luque (6,3 km) (rescindido)	-	-	-
Mejoras en la conectividad física del Departamento de San Pedro	92,99	62,72	155,71
II. Desarrollo y Competitividad			
Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DeTIEC (finalizado)	5,00	1,47	6,47
Desarrollo de productos turísticos competitivos en la Ruta Turística Integrada Iguazú Misiones, atractivo turístico del Mercosur (finalizado)	0,99	0,31	1,31
Laboratorio de Bioseguridad y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos	4,08	1,18	5,26
Programa de apoyo integral a microempresas (finalizado)	4,25	1,34	5,59
III. Cohesión Social			
Mercosur Yporá: promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza (finalizado)	0,67	1,40	2,07
Mercosur Roga	7,50	2,21	9,71
Mercosur Hábitat de Promoción Social, Fortalecimiento de Capital Humano y Social en asentamientos en condiciones de pobreza (finalizado)	7,50	-	-
Total	735,74	392,05	1.120,29

Fuente: Focem.

Elaboración de los autores.

Hay obras fundamentales para la integración nacional de Paraguay y su proyección hacia los países vecinos, como la rehabilitación del tramo entre

Concepción y Pozo Colorado y la pavimentación de 170 km la carretera entre Concepción y Vallemí, cerca de la frontera con Brasil, donde está ubicada la Industria Nacional del Cemento e importantes yacimientos de caliza. También son financiados proyectos de construcción de casas populares en regiones de extrema pobreza y programas de capacitación para comunidades históricamente excluidas.

Buena parte de los proyectos adquirió un estatus de credibilidad y relevancia por el solo hecho de formar parte de la cartera de Focem, lo que les permitió obtener recursos por medio de fuentes externas. Además de la referida rehabilitación y pavimentación asfáltica del tramo Concepción-Puerto Vallemi, se pueden citar otros como la construcción y mejoramiento de sistemas de agua potable y saneamiento básico en pequeñas comunidades rurales e indígenas del país, con US\$ 10,6 millones del fondo y US\$ 9,7 de origen local. De igual forma, la rehabilitación de corredores viales contó con US\$ 14,4 millones del Focem y US\$ 22,8 millones provenientes de fuentes locales. En diciembre de 2018, Paraguay tuvo un nuevo proyecto aprobado, para mejoras en la conectividad física del Departamento de San Pedro, con un monto de US\$ 92,9 millones del Focem y más US\$ 62,7 millones de otras fuentes. Se trata de la obra la construcción y rehabilitación de más de 120 km de carreteras para impulsar el desarrollo socioeconómico a sureste del departamento de Concepción, que hacen la frontera con Mato Grosso del Sur, en Brasil.

TABLA 4
Focem: proyectos aprobados en Uruguay
(En US\$ millones)

Proyectos	Aporte del Focem	Aporte local	Total
I. Convergencia Estructural			
Rehabilitación de la Ruta 30 – tramo IV: Javier de Viana-Arroyo Chiflero, Departamento de Artigas	6,53	3,64	10,17
Rehabilitación de la Ruta 30 – tramo III: Tomás Gomensoro-Acceso Oeste Arroyo Cuaró, Departamento de Artigas	7,98	4,45	12,43
Rehabilitación de la Ruta 30 – tramo II: Tomás Gomensoro-Acceso Oeste Arroyo Cuaró, Departamento de Artigas	7,63	4,26	11,88
Rehabilitación de la Ruta 30 – tramo I, ramal: Acceso Este Arroyo Cuaró-Javier de Viana, Departamento de Artigas	3,63	2,00	5,63
Rehabilitación de la Ruta 8 – Treinta y Tres-Melo/tramo II: km 366 al km 393,1 (finalizado)	11,11	4,56	15,67
Rehabilitación de la Ruta 8 – Treinta y Tres-Melo/tramo I: km 310 al km 338 (finalizado)	11,04	4,54	15,59
Rehabilitación de vía férrea II; tramos Piedra Sola-Tres Árboles-Algorta-Paysandú-Salto-Salto Grande	83,52	43,78	127,30
Rehabilitación de vía férrea, línea Rivera: tramo Pintado (km 144) -Frontera (km 566) (finalizado)	50,10	24,73	74,83
Ruta 12: tramo Empalme Ruta 54-Ruta 55 (finalizado)	2,93	1,44	4,37
Ruta 26 – tramo Melo: Arroyo Sarandi de Barceló (finalizado)	5,31	2,62	7,93
Interconexión eléctrica de 500 mw Uruguay-Brasil (finalizado)	83,11	101,36	184,47
II. Desarrollo y Competitividad			
Internacionalización de la especialización productiva (2a etapa) (finalizado)	2,97	0,78	3,75
Internacionalización de la especialización productiva – desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de software, biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor (finalizado)	1,28	0,23	1,50

III. Cohesión Social

Intervenciones múltiples en asentamientos ubicados en territorios de frontera con situaciones de extrema pobreza y emergencia sanitaria, ambiental y hábitat (finalizado)	1,20	0,30	1,50
Desarrollo de capacidades e infraestructura para clasificadores informales de residuos urbanos en localidades del interior del Uruguay (finalizado)	1,60	0,28	1,88
Economía social de frontera (finalizado)	1,40	0,25	1,65
Total	281,33	199,23	480,56

Fuente: Focem.

Elaboración de los autores.

Con relación a Uruguay, el proyecto rehabilitación de vías férreas II, tramos Piedra Sola-Tres Árboles-Algorta-Paysandú, Queguay-Salto-Salto Grande es el segundo mayor de todos los proyectos financiados por el Focem, con un aporte de US\$ 83,5 millones. La iniciativa fue aprobada en 2012 y las obras de reconstrucción de 327 km de vías empezaron en 2016. Esa vía es de gran relevancia para el Mercosur por estar integrada a la interconexión ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay y a la construcción y rehabilitación de la ferrovía Asunción-Posadas.

A su vez, la obra de rehabilitación de vía férrea tramo Pintado-Rivera, de 422 km, fue modificado para Paso de los Toros-Rivera, con 273 km. La reforma anunciada en 2009 fue concluida en 2018 con financiamiento total de casi US\$ 75 millones. Actualmente esta línea conecta el departamento de Durazno, a 260 km de Montevideo, con la ciudad de Rivera, que se encuentra en la frontera con Río Grande del Sur, Brasil. Igualmente vale destacar el proyecto interconexión eléctrica de 500 mw Uruguay-Brasil, también finalizado, que contó con inversiones de US\$ 184,4 millones. Entre sus beneficios están la creación de posibilidades de complementación energética.

El caso uruguayo, así como el paraguayo, revela el papel destacado del Focem como afianzador de importantes iniciativas de integración. El fondo aprobó US\$ 281,3 millones para proyectos en el país y, al mismo tiempo, potencializó aportes de otras fuentes que superan los US\$ 480,5 millones. Es decir, además de los recursos garantizados por el Focem, hay otros US\$ 200 millones aportados por entes locales. Los resultados positivos son evidentes.³⁵ De los 16 proyectos desarrollados en Uruguay, 11 ya fueron finalizados y los que faltan son de infraestructura. Cuatro de ellos son tramos de la Ruta 30 (dos en condiciones

35. Ríos (2017), técnica sénior y coordinadora del Focem, afirma: "Es un fondo pequeño cuando se lo compara con otros. No son fondos con los cuales se pueda hacer un mega puerto comercial en uno de los Estados-partes. Pero si nosotros nos centramos en atender poblaciones con objetivos que sean estratégicos para cada país, creo que se pueda hacer cosas buenas". Aunque se hable de la limitación de los recursos, los datos demuestran que los aportes anuales no han sido utilizados plenamente. El hecho de que haya dinero y falten proyectos sugiere la necesidad de correcciones en los procedimientos. Una de las posibilidades sería autorizar el uso de los recursos del Focem para "elaboración de estudios de viabilidad y proyectos básicos", lo que era impedido por la Decisión CMC n° 1/2010. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_001-2010_PT_FERR1_Regulamento%20FOCEM-6.pdf>.

bastante adelantadas) y el último es la ya comentada vía férrea entre Tres Árboles y Salto, en la frontera con Argentina.

TABLA 5
Focem: proyectos aprobados en Argentina
 (En US\$ millones)

Proyectos	Aporte del Focem	Aporte local	Total
I. Convergencia Estructural			
Vínculo de interconexión en 132 kV. ET Iberá-ET Paso de los Libres Norte (finalizado)	23,72	10,53	34,25
II. Desarrollo y Competitividad			
Pymes exportadoras de bienes de capital, plantas llave en mano y servicios de ingeniería (rescindido en 2019)	0,55	0,12	0,67
III. Cohesión Social			
Polo de Desarrollo Local y Regional – Universidad Nacional Arturo Jauretche (Unaj) – Partido Florencio Varela	13,95	8,00	21,95
Intervenciones integrales en los edificios de enseñanza obligatoria en los Departamentos General Obligado, Vera, 9 de Julio, Garay y San Javier – Provincia de Santa Fe (finalizado)	8,55	4,13	12,68
Total	46,77	22,78	69,56

Fuente: Focem.

Elaboración de los autores.

Los aportes del Focem para proyectos en Argentina alcanzan los US\$ 46,7 millones y los montos totales movilizados llegaron a US\$ 69,5 millones. Pese al hecho de que la mayoría de las iniciativas financiadas son en el área de Desarrollo y Competitividad, la acción que recibió más recursos fue el vínculo de interconexión en 132 kV ET Iberá-ET Paso de los Libres Norte. Ese proyecto, concluido en 2014, es el único de Argentina en el área de Convergencia Estructural, con US\$ 23,7 millones de aportes del fondo y otros US\$ 10,5 millones de fuentes locales. Según las informaciones relativas a la obra, el tramo de 70 km posibilita la interconexión con el corredor del río Uruguay y el cierre del anillo energético. Igualmente se destaca el Polo de Desarrollo en la Unaj – Florencio Varela, con recursos que ascienden a los US\$ 13,9 millones más US\$ 8 millones de origen local. El proyecto “Pymes exportadoras de bienes de capital, plantas llave en mano y servicios de ingeniería”, que sumaba US\$ 552,5 mil, fue el único de todos los cuatro rescindidos que llegó a empezar. Se trataba de mejorar la performance

exportadora de 300 pequeñas y medianas empresas argentinas. Ahora solo quedaría un proyecto del Focem en ejecución en el país.

TABLA 6
Focem: proyectos aprobados en Brasil
(En US\$ millones)

Proyectos	Aporte del Focem	Aporte local	Total
I. Convergencia Estructural			
Obras de ingeniería del sistema de saneamiento de la ciudad de São Borja/Rio Grande del Sur (rescindido)	-	-	-
Ampliación del Sistema de Saneamiento de Ponta Porã/Mato Grosso del Sur (finalizado)	4,50	1,64	6,14
II. Desarrollo y Competitividad			
Calificación de proveedores de la cadena productiva de petróleo y gas	2,85	0,82	3,67
Intensificación y complementación automotriz en el ámbito del mercosur	2,96	0,97	3,93
II. Desarrollo y Competitividad			
Proyecto de Implementación de la Biblioteca Unila-Biunila y del Imea, de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (Unila) en la región trinacional en Foz de Iguazú, en el Estado de Paraná, Brasil (rescindido)	-	-	-
Total	10,31	3,43	13,74

Fuente: Focem.
Elaboración de los autores.

En el caso de Brasil, originalmente había cinco proyectos, pero dos fueron rescindidos: la biblioteca de la Unila y las obras de saneamiento en la ciudad de Sao Borja, en la frontera con Argentina. El principal proyecto, la ampliación del sistema de saneamiento en Ponta Porã, frontera con Paraguay, está finalizado. Se trató de una inversión de US\$ 4,5 millones del Focem y otro US\$ 1,6 millón provino de fuentes locales. Esa obra incluyó la construcción de 94 km de red de alcantarillado y casi 4.000 conexiones domiciliarias. Quedan dos iniciativas en ejecución; la calificación de proveedores de la cadena productiva de petróleo y gas, con el objetivo de fortalecer la cadena productiva, y la intensificación y complementación automotriz en el ámbito del Mercosur, para ampliar la competitividad de pequeños proveedores de autopartes.

TABLA 7
Focem: proyectos aprobados plurinacionales

(En US\$ millones)

Proyectos	Aporte del Focem	Aporte local	Total
I. Convergencia Estructural			
Saneamiento urbano integrado de Aceguá/Brasil y Aceguá-ROU	5,72	3,49	9,21
II. Desarrollo y Competitividad			
Investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud	7,86	4,34	12,19
Programa Mercosur Libre de Fiebre Aftosa (Pama) (finalizado)	13,89	2,91	16,80
Total	27,46	10,75	38,21

Fuente: Focem.
Elaboración de los autores.

La tabla 7 presenta los tres proyectos pluriestatales financiados por el Focem. Los recursos del fondo alcanzaron los US\$ 27,4 millones, mientras que los aportes totales ascienden a los US\$ 38,2 millones. El mayor proyecto fue finalizado: el Pama, con US\$ 13,9 millones, que incluyó a Bolivia, país asociado del bloque. Quedan dos acciones en ejecución, el saneamiento urbano integrado de Aceguá/Brasil y de Aceguá/Uruguay, en nivel bastante avanzado, e investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud.³⁶

TABLA 8
Focem: proyectos aprobados del Programa IV
(En US\$ millones)

Proyectos	Aporte del Focem	Aporte local	Total
Identificación de necesidades de convergencia estructural en el Mercosur (finalizado)	0,07	-	0,07
Base de datos jurisprudenciales del Mercosur (finalizado)	0,05	-	0,05
Fortalecimiento institucional de la Secretaría del Mercosur para el Sistema de Información del Arancel Externo Común (finalizado)	0,05	-	0,05
Fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas en derechos humano en el Mercosur	0,41	0,01	0,42
Construyendo una infraestructura para la protección y promoción de los derechos humanos en el Mercosur (finalizado)	0,50	0,00	0,50
Mercosur Social: fortalecimiento del Instituto Social del Mercosur y consolidación del Plan Estratégico de Acción Social	0,37	-	0,37
Total	1,44	0,01	1,46

Fuente: Focem.
Elaboración de los autores.

La tabla 8 expone las iniciativas del Programa IV, de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y de la Integración. Los montos son pequeños en

36. Ese último proyecto existe, desde 2011, con el propósito establecer una red de institutos de investigaciones en biomedicina, que aborden de manera coordinada el tema de la salud. En abril de 2020, debido a la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, recibió recursos adicionales de US\$ 15,8 millones, según datos del Mercosur de 2020.

comparación con otros proyectos y la mayoría de las acciones son financiadas exclusivamente por el Focem. Se destacan los proyectos “construyendo una infraestructura para la protección y promoción de los derechos humanos en Mercosur”, con aporte del fondo de US\$ 500 mil, y “fortaleciendo capacidades institucionales para la gestión de políticas públicas en derechos humanos en Mercosur”, con US\$ 405,5 mil. Cuatro de las seis acciones ya fueron finalizadas.

Como se observa en los datos, los recursos del Focem han cumplido un rol muy relevante al proveer recursos y, al mismo tiempo, estimular contribuciones por parte de los gobiernos regionales o subregionales. Los casos de Paraguay y Uruguay, que reciben más del 92,3% del dinero del fondo, demuestran como el mecanismo contribuyó de manera decisiva para la realización de obras e iniciativas que no serían viables caso dependiesen exclusivamente de recursos de los actores locales.³⁷

Aunque los valores aportados por cada país son aparentemente limitados, en apenas diez años, contando con el periodo inicial de tres o cuatro años de adaptación y preparación para formar equipos, empezar los análisis técnicos e iniciar la ejecución de los proyectos, la experiencia del Focem mostró que puede consolidarse como un instrumento en el combate de las asimetrías dentro de Mercosur. El fondo es un paso inicial positivo en las políticas de enfrentamiento a las desigualdades regionales. Sobre la posibilidad de aumentar los aportes, Reis (2017) plantea que

es un valor pequeño, pero hay que considerarse que son recursos no reembolsables. Entonces es muy difícil para países como Argentina y Brasil, todavía más en esa coyuntura de bajo crecimiento económico, ampliar su contribución. Quien sabe más adelante se pueda cambiar eso. Otro elemento, que también limita el aumento del monto de US\$ 100 millones por año es la poca mentalidad integracionista que existe en nuestros países, en especial cuando se hace ese debate en los parlamentos nacionales, donde tiene que ser tramitado ese tipo de fondo. Todavía existe mucho prejuicio, poca visión integracionista, poca visión de que el desarrollo de nuestros vecinos también es benéfico para Brasil.³⁸

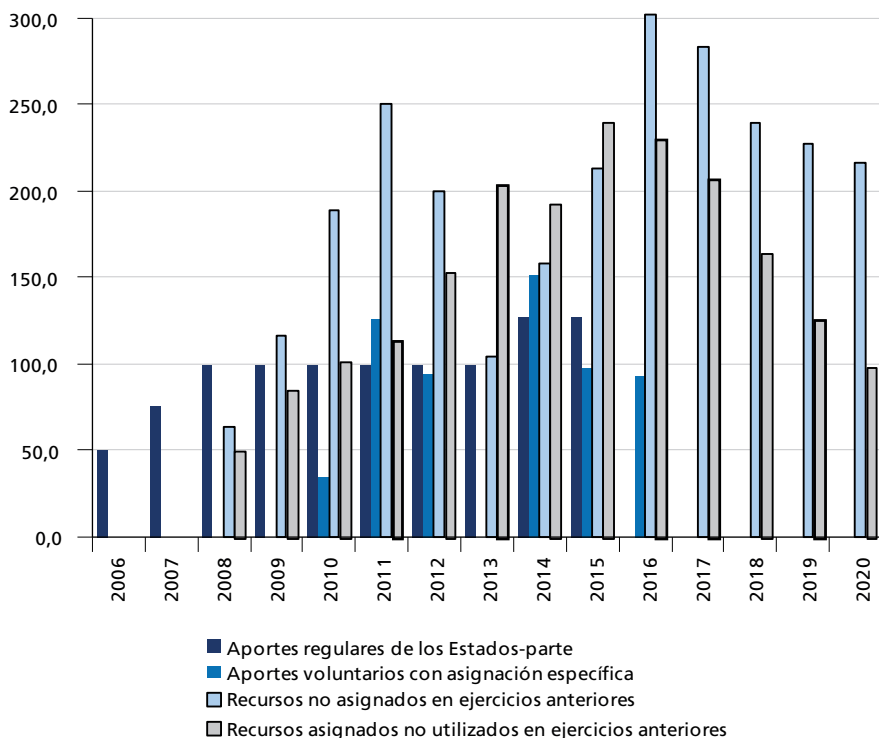
El gráfico 1, a continuación, explicita la situación actual del Focem. El primer presupuesto del fondo fue aprobado en diciembre de 2006 (Decisión CMC

37. En la interpretación de Thesing *et al.* (2019, p. 13, traducción nuestra), es “imprescindible el mantenimiento de las operaciones del Focem, así como la ampliación de los programas y proyectos abarcados”.

38. Es razonable que exista en Brasil dificultades para legitimar el financiamiento al proceso de integración y al combate de las asimetrías. Al enfocarse en las asimetrías estructurales – territorio, población, economía y recursos naturales – existe una tendencia a atribuirle a Brasil una ventaja que no posee en otras variables. Por ejemplo, según el Banco Mundial, en 2015, el mayor país de la región posee un PIB per cápita más pequeño que el de Uruguay y el de Argentina. El IDH de Brasil igualmente es el tercero del Mercosur. Si se considera el índice de Gini, Brasil es el cuarto, atrás de Paraguay.

nº 28/2006),³⁹ anunciando una contribución total de US\$ 125 millones (Brasil, US\$ 87,5 millones; Argentina, US\$ 33,75 millones; Uruguay, US\$ 2,5 millones; y Paraguay, US\$ 1,25 millón), referentes a los depósitos de US\$ 50 millones en 2006 (el 50% de las contribuciones anuales) y US\$ 75 millones (el 75% de las contribuciones anuales) en 2007. Por lo tanto los aportes regulares anuales de US\$ 100 millones pasaron a ocurrir desde 2008 y hasta 2013. Con el ingreso de Venezuela al Mercosur y al fondo, las contribuciones ascendieron para US\$ 127 millones en 2014 y 2015. Sin embargo, desde 2016 los países miembros dejaron de realizar sus depósitos anuales.

GRÁFICO 1
Focem: ingresos desagregados (2006-2020)
(En US\$ millones)



Fuente: Focem.
Elaboración de los autores.

39. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_028-2006_PT_PrimeiroOr%E2%80%A1amento%20do%20FOCEM-0.pdf>.

A su vez, los aportes voluntarios con asignación específica se hicieron de manera esporádica entre 2010 y 2016, con picos de US\$ 135,6 millones en 2011 y US\$ 151 millones en 2014. La última transferencia fue de US\$ 93,1 millones en 2016.⁴⁰ Sin nuevos aportes, el Focem fue disminuyendo. Hace cinco años que los ingresos del fondo son resultado únicamente de los recursos no asignados o de los recursos asignados no utilizados en ejercicios anteriores.

El gráfico 2 expone los ingresos totales del Focem y los Montos asignados para proyectos aprobados de los Programas I, II y III.⁴¹ Se observa que hubo un momento inicial para el acumulo de recursos y la preparación de proyectos, entre 2006 y 2010.⁴² Esa sería la fase inicial del fondo.⁴³ En 2011 ocurrió un salto tanto en los ingresos como en los montos asignados, correspondiente a la segunda etapa. Los aportes se mantuvieron por arriba de los US\$ 650 millones hasta 2016. Después de alcanzar un máximo de US\$ 729,4 millones en 2012 y de bajar para US\$ 706,2 millones en 2015, el total de ingresos anuales del Focem cayó por la mitad y en la actualidad está cerca de los US\$ 332,8 millones.⁴⁴ Al mismo tiempo, los montos asignados cayeron de manera muy evidente desde 2013: los actuales US\$ 157 millones son casi cuatro veces menores que los US\$ 580 millones de 2012. El periodo de auge del Focem, entre 2011 y 2015, demuestra la disminución en su ritmo desde 2013.

GRÁFICO 2

Focem: total de ingresos y montos asignados (2008-2020)

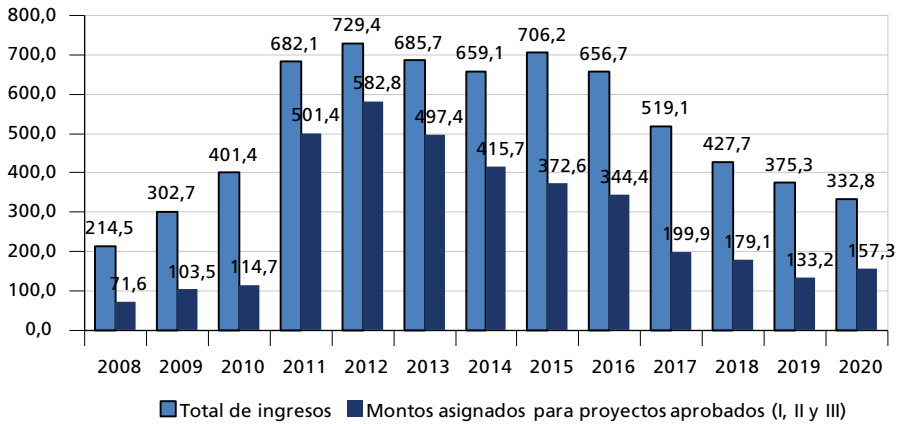
40. De acuerdo con los *Presupuestos Anuales del Focem*, todos los llamados "aportes voluntarios con asignación específica" fueron realizados por Brasil para la obra de la línea 500 kV, en Paraguay. Existen informaciones diferentes sobre esos montos en los presupuestos de 2012, 2012 actualizado y 2013. En el primer documento se informa que serían US\$ 300 millones de "Brasil aporte línea 500 kV", distribuidos en tres años, entre 2010 y 2012. El segundo corrige el monto del año 2010, mientras el tercero actualiza el valor del año 2011. Se optó por usar los datos corregidos, los últimos divulgados. La suma de "aportes voluntarios con asignación específica" hechos por Brasil alcanza los US\$ 641,2 millones, que representan casi los mismos US\$ 647,5 millones disponibilizados por ese país en forma de aportes regulares. Eso significa que el gobierno brasileño ha contribuido al Focem, en total, entre 2006 y 2016, con US\$ 1288,7 millones, equivalentes al 79,5% de los US\$ 1620,2 millones recibidos por el fondo. A su vez, Argentina ha aportado el 15,4% del total; Venezuela, el 3,3%; Uruguay, el 1,1%; y Paraguay, el 0,6%.

41. Vale aclarar que los montos asignados no son los montos pagados. La manera que las informaciones están organizadas en la página web del Focem dificulta la identificación de los pagos anuales por país o por proyecto.

42. Los primeros proyectos fueron aprobados en 2007. Su número es decreciente a lo largo del tiempo. Durante la primera fase fueron aprobados 31; en la segunda, 10; y en la tercera, solamente seis. Se destacan los años 2007 (15 proyectos) y 2010 (10). En 2013 y 2016 no hubo proyectos aprobados. En 2017 hubo cinco y 2018, uno, el último hasta ahora.

43. Desiderá Neto y Barros (2015, p. 207-208, traducción nuestra) afirman que "aunque por motivos técnico-burocráticos haya pasado cuatro años para que su forma de funcionamiento fuese aprobada y el primer proyecto fuese ejecutado, se hizo realidad a partir de entonces en la estructura institucional del bloque un mecanismo de cooperación para el desarrollo y de enfrentamiento de las asimetrías estructurales entre los Estados-parte".

44. Ese sería el monto disponible en la cuenta para el año 2020, antes de los pagos referentes a las obras y actividades en ejecución y de la asignación para nuevas iniciativas como la investigación, educación y biotecnologías aplicadas a la salud, proyecto ampliado en abril del 2020 como parte de los esfuerzos de enfrentamiento a la pandemia.



Fuente: Focem.
Elaboración de los autores.

En julio de 2015, conforme previsto, la Decisión CMC n° 22/2015 estableció la renovación del funcionamiento del Focem por diez años más, para el periodo 2016-2025. Las contribuciones anuales continuaron definidas de la misma manera: Brasil, US\$ 70 millones; Argentina, US\$ 27 millones; Venezuela, US\$ 27 millones; Uruguay, US\$ 2 millones; y Paraguay, US\$ 1 millón. La distribución de los recursos destinados al financiamiento de proyectos de los Programas I, II y III sería la siguiente: Paraguay, 43,65%; Uruguay, 29,05%; Venezuela, 9,1%; Argentina, 9,1%; y Brasil, 9,1%.⁴⁵ Sin embargo, a partir de 2016 no hubo aportes al fondo.

En junio y diciembre de 2018, por medio de dos decisiones del CMC (n° 2/2018⁴⁶ y n° 4/2018), los Estados-parte del Mercosur y el Fonplata llegaron a un acuerdo con el objetivo de hacer un “contrato de administración fiduciaria y convenios de complementación financiera y técnica”. En el segundo documento se definieron adecuaciones en los artículos 3, 5, 6 y 15 del Reglamento del Focem (Decisión CMC n° 24/2005),⁴⁷ que tratan, respectivamente, de “fuentes de recursos del Focem”, “institución financiera receptora de aportes”, “mora en

45. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_022-2015_PT_Renovacao%20FOCEM-4.pdf>.

46. Disponible en: <<http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2018/07/bo-atalina-64-mercotur-cmc-dec2.pdf>>.

47. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_024-2005_ES_Reglamento%20del%20FOCEM-8.pdf>.

la integración de los aportes” y “reserva de contingencia”.⁴⁸ Según la Decisión CMC n° 4/2018,

con miras a incrementar la efectividad del Reglamento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (Focem) en la promoción de la convergencia estructural en la región, los Estados-parte se comprometen a buscar mecanismos para fortalecer la gestión institucional del Focem y la complementariedad con otros instrumentos regionales de Financiamiento al desarrollo.⁴⁹

En diciembre de 2019, en la Decisión CMC n° 23/2019,⁵⁰ se designó al Fonplata la administración fiduciaria de los recursos financieros del Focem. En julio de 2020, durante la LVI Cumbre de Presidentes del Mercosur, los mandatarios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay aprobaron la “Norma Procesal”, que reglamenta la gestión del Contrato de Administración Fiduciaria entre Mercosur y Fonplata, así como la *Guía para la Administración Fiduciaria Mercosul-Focem*, que permitirá la implementación del contrato.⁵¹

En su nueva etapa, fortalecido institucionalmente, el Focem puede ser potencializado e, incluso, operar como importante instrumento de financiamiento para la retomada económica post-Covid. Los quince años de aprendizaje y la actual vinculación con el Fonplata pueden facilitar la superación de limitaciones y obstáculos. En los próximos años, el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur podrá asumir un rol todavía más relevante.

4 CONSIDERACIONES FINALES

El periodo 2003-2010 fue caracterizado por la expansión de los niveles de actividad económica en América del Sur; la ampliación de los intercambios comerciales entre Brasil y sus vecinos; y la edificación de iniciativas políticas de acercamiento, impulsadas por Brasil. Algunos de los elementos responsables de aquellos resultados fueron el fin de la unipolaridad en el Sistema Internacional, la concomitancia de coaliciones de poder reivindicadoras de una mayor presencia del Estado y la fuerte alza de los precios de las *commodities*. Ese conjunto de

48. Entre los principales cambios está la determinación de que cada Estado-parte debe “designar una institución financiera para depositar sus aportes, cuyas cuentas estarán a disposición del Focem”. Además, se prevé que “la administración financiera de los recursos del Focem podrá celebrar acuerdos de administración financiera con otros organismos regionales de financiamiento para el desarrollo (...) exclusivamente en lo que refiere a la administración de los recursos Focem bajo administración fiduciaria del organismo regional”. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_004-2018_PT_Adec%20Regulamento%20FOCEM-0.pdf>.

49. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_004-2018_PT_Adec%20Regulamento%20FOCEM-0.pdf>.

50. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_023-2019_ES_Contrato%20MCS-FONPLATA.docx-5.pdf>.

51. Disponible em: <<https://www.mercosur.int/documento/comunicado-conjunto-dos-presidentes-dos-estados-partes-do-mercosul/>>.

componentes, asociados a otros, permitió que la integración regional se acelerara desde 2000, atribuyendo un peso creciente al enfrentamiento de las asimetrías.

Ese fue el contexto en el cual los países miembros del Mercosur crearon el Focem, en 2004. Desde entonces, es posible decir que el fondo tuvo tres fases distintas: la primera, entre 2006 y 2010, periodo de adaptación técnico-burocrática y de acumulo de recursos; la segunda, entre 2011 y 2015, de expansión de los financiamientos; y la tercera, post-2015, marcada por la suspensión de las contribuciones por parte de los países. En el periodo post-2015 prevaleció un cuadro de disminución en los niveles de actividad económica en América del Sur, especialmente en Brasil; reducción de la interdependencia comercial entre Brasil y sus vecinos; y de surgimiento de iniciativas políticas de fragmentación, seguidas por Brasil. Esas realidades, así como sus múltiples consecuencias, han contribuido de forma conjunta para la retracción de las iniciativas de integración regional.

Aun así, en 2015, los países del Mercosur decidieron renovar el funcionamiento del Focem por diez años más, para el periodo 2016-2025. Desde entonces no hubo nuevos aportes y el fondo pasó por su peor momento. En 2018 los Estados-parte del bloque y el Fonplata establecieron un acuerdo para hacer un contrato de administración fiduciaria y convenios de complementación financiera y técnica, con la manifiesta finalidad de incrementar la efectividad del Focem. En diciembre de 2019, en la reunión del Mercosur en la ciudad brasileña de Bento Gonçalves, se transfirió al Fonplata la administración fiduciaria de los recursos financieros del Focem. En julio de 2020, los presidentes de los cuatro países aprobaron la Norma Procesal que reglamenta la gestión del Contrato de Administración Fiduciaria entre Mercosur y Fonplata. La vinculación del Focem con el Fonplata puede marcar el inicio de una nueva etapa, en la cual el fondo del Mercosur podrá ser potencializado.

Por fin, es importante apuntar que en marzo de 2019 se creó el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), reuniendo a siete naciones: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. En la ocasión, Bolivia, Uruguay y Surinam habían participado como observadores; después de los cambios de gobierno en La Paz y Montevideo los dos primeros países también ingresaron a la iniciativa. Entre otros puntos, la declaración final del encuentro dice:

reconocemos los aportes de procesos anteriores de integración sudamericana, así como la necesidad de preservar su acervo, en el marco de un nuevo espacio de integración más eficiente, pragmático y de estructura simple que permita afianzar sus logros y evolucionar sin duplicación de esfuerzos, hacia una región más integrada (Brasil, 2019).

Los próximos años revelarán como avanzará el proceso de integración en América del Sur. Parece crucial que, como planteado en la reunión de fundación del Prosur, se preserve el acervo proporcionado por las experiencias anteriores. Un reciente documento publicado por el Ipea (2020, p. 55, traducción nuestra) propone “reforzar la agenda de integración regional, especialmente en materia de infraestructura, integración productiva y facilitación comercial”, “acelerar la implementación de los proyectos más avanzados, como el corredor bioceánico que conectará el Centro-Oeste brasileño con los puertos del Océano Pacífico”, “fortalecer el Prosur como espacio de articulación de la integración regional” y “recuperar la integración comercial y productiva con los países vecinos”. Dentro de esas propuestas cabe el planteamiento de repensar la exitosa experiencia del Focem. La urgente reactivación económica post-pandemia puede requerir el impulso del fondo para promover financiamientos de conexión física, complementación comercial y articulación productiva, ahora potencializados por la estructura y la experiencia del Fonplata.

REFERENCIAS

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil como potência regional e a importância da América do Sul na sua política exterior. **Temas e Matizes**, n. 14, 2008.

BARNABÉ, I. R. Do ABC ao ABV: o eixo Argentina, Brasil e Venezuela na integração da América do Sul. *In*: SARTI, I. *et al.* **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: Perse, 2013.

BRASIL. Ministerio de Relaciones Exteriores. **Declaración presidencial sobre la renovación y el fortalecimiento de la integración de América del Sur** – Santiago, 22 de marzo de 2019. Brasília: MRE, 2019. Disponible en: <<http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/20199-declaracion-presidencial-sobre-la-renovacion-y-el-fortalecimiento-de-la-integracion-de-america-del-sur>>.

BRICEÑO-RUIZ, J. **Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina**. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales, 2013. (Estudios Internacionales, n. 175).

BUENO, C. O Brasil e o integracionismo: do ABC de Rio Branco à operação pan-americana. *In*: FUNAG – FUNDAÇÃO ALEXNDRE GUSMÃO. **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: Funag, 2012.

CAETANO, G. El Mercosur en el cruce de caminos. **Cuadernos del Cendes**, Caracas, v. 23. n. 63, dic. 2006.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. **O Banco do Sul e o Brasil na nova arquitetura financeira regional**. Brasília: Ipea, 2010. p. 19-25. (Boletim de Economia e Política Internacional).

CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: Unesp, 2000.

COUTO, L. F. **Desenvolvimento, integração e assimetrias**: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

CRUZ, D. A. M. de O. **O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem)**: um debate sobre as assimetrias e integração regional. São Carlos: UFSCar, 2019.

CSN – COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión**: un nuevo modelo de integración de América del Sur hacia la Unión Sudamericana de Naciones. Cochabamba: CSN, [2006]. Disponible en: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_cochabamba06_csn_documento_final_comision_estrategica_de_reflexion.pdf>.

_____. **Declaración de Margarita**: construyendo la integración energética del sur. Isla de Margarita: CSN, 17 abr. 2007.

DESIDERÁ NETO, W. A. **O lugar do Mercosul na Estratégia de Cooperação Sul-Sul do governo Lula (2003-2010)**. 2014. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DESIDERÁ NETO, W. A.; BARROS, P. S. O Brasil emergente e a integração sul-americana. *In*: SOUZA, A. de M. e; MIRANDA, P. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2015.

FOCEM – FONDO PARA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR. **Focem (2005-2015)**. Montevideo: UTF; Secretaria del Mercosur, dic. 2015. Disponible en: <https://focem.mercosur.int/docs/FOCEM_es.pdf>.

GARCIA, M. A. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010.

GRANATO, L. **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil pós-Covid-19**: contribuições do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2020.

JAGUARIBE, H. **Brasil, mundo e homem na atualidade**. Brasília: Funag, 2008.

MEDEIROS, C. A. de. Modelos alternativos para la integración sudamericana. *In*: UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Integración regional en América Latina**: desafíos y oportunidades – monografía de la red del Instituto Virtual de la Unctad. Nueva Iorque; Ginebra: Naciones Unidas, 2010.

PADULA, R. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000**: uma análise político-estratégica. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PARADISO, J. Política e integración. *In*: ENCUESTRO DE PENSAMIENTO POLÍTICO: PENSAR LA POLÍTICA, UN DESAFÍO EN LA TAREA DE EDUCAR, 2., 2009, La Plata, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: [s.n.], 2009.

PEÑA, F. La integración del espacio sudamericano: ¿la Unasur y el Mercosur pueden complementarse? **Nueva Sociedad**, n. 219, p. 46-58, ene./feb. 2009.

REIS, R. Entrevista. [Entrevista concedida a]: Mônica Karla Magalhães Lima. Montevideo, 24 oct. 2017. Audio digital (28 minutos).

RÍOS, V. Entrevista. [Entrevista concedida a]: Mônica Karla Magalhães Lima. Montevideo, 24 oct. 2017. Audio digital (23 minutos).

SEVERO, L. W. La nueva arquitectura financiera regional. **Ritimo**, 25 abr. 2016. Disponible en: <<https://www.ritimo.org/La-nueva-arquitectura-financiera-regional>>.

_____. Integração econômica da América do Sul: liderança brasileira e desconstrução de assimetrias entre 2003 e 2014. *In*: ZAMBRÃO, A. *et al.* **Economia brasileira**: desenvolvimento e integração sul-americana. São Luís: Edufma, 2019.

SOUZA, A. de M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2010. (Texto para Discussão, n. 1477).

TESSARI, G. R. Integração regional, fundos estruturais e estabilidade institucional no Mercosul: a criação do Focem. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, v. 42, 2012.

THESING, N. J. *et al.* O Mercosul e o desenvolvimento regional: contribuições do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul – Focem. **Holos**, v. 7, ano 35, e5725, 2019.

UNASUR – UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas**. Quito: Unasul, 2008.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago: Cepal, 1994.

CSN – COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES. **III Cumbre Sudamericana de Naciones**: declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuzco: CSN, 8 dic. 2004.

FOCEM – FONDO PARA LA CONVERGENCIA ESTRUCTURAL DEL MERCOSUR. **Informe de relevamiento de aportes, distribución y proyectos seguimiento del Focem al 31/12/2018**. [s.l.]: [s.n.], 2018. Disponible en: <<https://efsur.org/wp-content/uploads/Informe-de-seguimiento-del-FOCEM-.pdf>>.

GUIMARÃES, S. P. O mundo multipolar e a integração sul-americana. **Temas e Matizes**, n. 14, 2008.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. **Decisión nº 1 de 2020**. Montevideo: Mercosur, 2020. Disponible en: <<https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/Decisi%C3%B3n%20CMC%2001-20%20PT-3.pdf>>.

SAMURIO, S. E.; BARROS, P. S.; SEVERO, L. W. O protagonismo do Brasil na integração da sul-americana: uma análise das relações comerciais 2000-2018. **Oikos**, v. 18, n. 1, 2019.

TOWARD SUSTAINABLE HUMAN DEVELOPMENT IN VENEZUELA: DIAGNOSIS, CHALLENGES AND ECONOMIC STRATEGY

Francisco Rodríguez¹

Guillermo Guerrero²

The Venezuelan crisis has become one of the most dramatic of Latin American history. Venezuela has had the worst economic contraction of the region, has been focus to a sharp increase in extreme poverty levels, and has become the country with the largest refugee crisis of the continent. As the situation deteriorated, data sources have also reduced drastically by the government, which renders it difficult to assess the complete depth of the country's economic crisis and adds another layer of complexity. Despite the Venezuelan collapse being staggering, few academics studies have attempted to identify its causes. This article addresses this gap and aims to understand the drivers of Venezuelan economic downfall. We provide a comprehensive diagnosis of the Venezuelan collapse and suggest the means to put Venezuela back on the road of sustainable development.

Keywords: Venezuela; economic crisis; human sustainable development.

RUMO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO SUSTENTÁVEL NA VENEZUELA: DIAGNÓSTICO, DESAFIOS E ESTRATÉGIA

A crise na Venezuela tornou-se uma das mais dramáticas da história da América Latina. A Venezuela apresentou os piores índices de contração econômica da região, foi foco de um aumento substantivo dos índices de pobreza extrema, e tornou-se o país com a pior crise de refugiados do continente. Ao passo que a situação deteriorou, as fontes de dados governamentais tornaram-se mais escassas, o que adiciona mais um nível de complexidade para a crise e dificulta sua análise detalhada. Apesar da profundidade da crise venezuelana, poucos estudos acadêmicos focaram analisar suas causas. Este artigo visa contribuir com o entendimento da crise apresentando uma análise das causas da crise econômica venezuelana. O trabalho apresenta um diagnóstico amplo do colapso venezuelano e recomendações para a retomada do desenvolvimento econômico e humano sustentável.

Palavras-chave: Venezuela; crise econômica; desenvolvimento humano sustentável.

RUMBO AL DESARROLLO HUMANO SUSTENTABLE EN VENEZUELA: DIAGNÓSTICOS, DESAFÍOS Y ESTRATEGIA

La crisis en Venezuela se ha convertido en una de las más dramáticas en la historia de América Latina. Venezuela mostró los peores índices de contracción económica de la región, fue objeto de un aumento sustancial de los índices de pobreza extrema y se convirtió en el país con la peor crisis de refugiados del continente. A medida que la situación se fue deteriorando, las fuentes de datos gubernamentales se hicieron más escasas, lo que añade otro nivel de complejidad a la crisis y dificulta su análisis detallado. A pesar de la profundidad de la crisis venezolana, pocos estudios académicos se han centrado en el análisis

1. Visiting fellow at the Kellogg Institute for International Studies at the University of Notre Dame. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-3774-7517>>.

2. Senior strategist at EMFI Securities. None of the views expressed here reflect the views of United Nations Development Programme (UNDP) nor of the authors' employers. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0001-7542-1537>>.

de sus causas. Este artículo pretende contribuir al entendimiento de la crisis presentando un análisis de las causas de la crisis económica venezolana. El documento presenta un amplio diagnóstico del colapso de Venezuela y hace recomendaciones para la reanudación del desarrollo económico y humano sostenible.

Palabras clave: Venezuela; crisis económica; desarrollo humano sustentable.

JEL: H00.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art11>

Data de envío do artigo: 1/9/2020; Data de aceite: 12/9/2020.

1 INTRODUCTION

Venezuela is undergoing one of the deepest economic crises experienced by any nation in modern history. Since 2013, gross domestic product (GDP) has contracted by 61.7% and is expected by the International Monetary Fund (IMF) to fall an additional 15.0% this year, taking the total aggregate economic contraction between 2013 and 2020 to 68.1%. Hyperinflation has so far reached 49.9 million percent from December 2017 to May 2020 (latest available Central Bank print), while poverty rates have tripled. A mass exodus has occurred, during which at least 5.2 million persons, or approximately one-sixth of the country's population, are estimated to have left the country.

Measured in terms of real *per capita* income, living standards peaked in 2012 and have fallen by 58.3% between that year and 2019.³ This figure is already the worse economic contraction registered in Latin America and the Caribbean since 1950, followed by a 58.2% decline suffered by Nicaragua between 1977 and 1993.⁴ Significantly, this decline happens during peacetime, a factor that sets Venezuela apart from historical cases of otherwise comparable magnitude.

As a consequence of the decline in economic activity, poverty rates by income have risen considerably. The National Institute of Statistics (Instituto Nacional de Estadística – INE) registered income poverty rising from 24% in 2012 to 33% in 1H15, its latest available print. These figures are, nonetheless, significantly lower than those presented in the Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi) (National Living Conditions Survey) which is prepared by an association of leading local universities.⁵ Encovi results, which are available starting in 2014, show the poverty rate rising from 48% in 2014 to 94% in 2018 and 96% in 2019. Extrapolating the INE series by using the Encovi variation rates, we would conclude that poverty as calculated by INE has risen to 63.5% by 2019, almost three times that of 2012.

3. Because of the migration exodus, Venezuela is an atypical case in which the drop in GDP *per capita* is slightly lower than the drop in GDP.

4. We measure the accumulated decline in *per capita* GDP from each local maximum – provided that there is no higher local maximum before it – to each successive local minimum, and rank the largest declines in the results. We employ Penn World Tables (PWT) version 9.1 data for all countries, except Cuba (World Bank) and Venezuela (official central bank data and IMF estimates). Data is not uniformly available from 1950 for all countries, as some series start at later years.

5. Available at: <<https://www.proyectoencovi.com/>>.

TABLE 1
Largest output contractions, world (1950-2018/2019)

Rank	Country	Trough-to-peak ratio (percentage decline) (%)	Period	Years	Average percentage decline (%)	Years of initial GDP lost (%)
1	Liberia	-89,2	1974-1995	21	-10,1	-737,6
2	Kuwait	-86,8	1970-1991	21	-9,2	-1.134,0
3	Iraq	-77,3	1979-1991	12	-11,6	-366,8
4	D.R. of the Congo	-75,6	1974-2002	28	-4,9	-1.191,0
5	United Arab Emirates	-72,4	1970-2010	40	-3,2	-1.741,6
6	Tajikistan	-71,4	1990-1996	6	-18,8	-289,9
7	Lebanon	-70,8	1974-1976	2	-45,9	-102,1
8	Georgia	-70,7	1990-1994	4	-26,4	-214,8
9	Islamic Republic of Iran	-66,6	1969-1988	19	-5,6	-793,6
10	Djibouti	-66,5	1971-2001	30	-3,6	-1.477,0
11	Republic of Moldova	-64,8	1990-1999	9	-11,0	-474,5
12	Venezuela	-64,2	2012-2020	8	-12,1	-257,9
13	Yemen	-62,5	2010-2017	7	-13,1	-252,4
14	Azerbaijan	-61,0	1990-1995	5	-17,2	-187,5
15	Saudi Arabia	-60,1	1974-1987	13	-6,8	-362,1
16	Lebanon	-58,8	1987-1989	2	-35,8	-86,9
17	Gabon	-58,6	1976-2009	33	-2,6	-1.452,0
18	Nicaragua	-58,2	1977-1993	16	-5,3	-681,9
19	Ukraine	-57,7	1990-1998	8	-10,2	-324,0
20	Sierra Leone	-57,7	1970-1999	29	-2,9	-338,0

Source: PWT; IMF; World Bank.

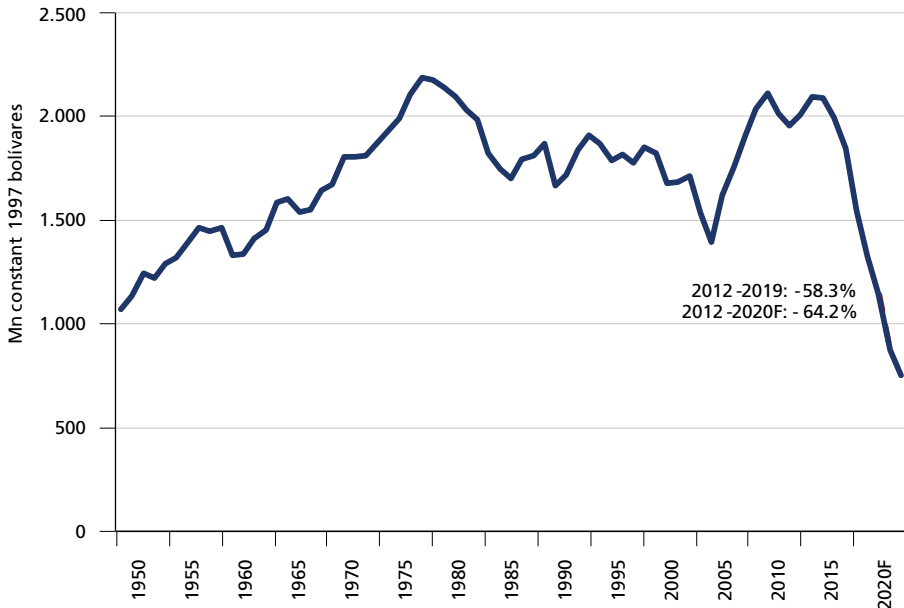
TABLE 2
Largest GDP contractions, Latin America (1950-2018/2019)

Rank	Country	Trough-to-peak ratio (percentage decline)	Period	Years	Average percentage decline	Years of initial GDP lost (%)
1	Venezuela	-64,2	2012-2020	8	-12,1	-257,9
2	Venezuela	-58,3	2012-2019	7	-11,8	-192,0
3	Nicaragua	-58,2	1977-1993	16	-5,3	-681,9
4	Haiti	-45,3	1980-2010	30	-2,0	-928,7
5	Cuba	-37,8	1985-1993	8	-5,8	-94,8
6	Peru	-32,7	1975-1992	17	-2,3	-221,0
7	El Salvador	-27,8	1978-1983	5	-6,3	-94,1
8	Bolivia	-26,3	1977-1986	9	-3,3	-115,7
9	Chile	-23,4	1971-1975	4	-6,4	-46,9
10	Argentina	-23,2	1979-1990	11	-2,4	-133,2

Source: PWT; IMF; World Bank.

Tables 1 and 2 show a number of other measures of the magnitude of the economic contraction, together with the cross-national comparison. Venezuela's growth contraction has been very intense, taking place over just seven years. In contrast, Nicaragua's GDP fell by 58.2% over a period lasting 16 years.

CHART 1
Venezuela's *per capita* output (1950-2020)



Source: Central Bank of Venezuela (BCV); IMF.

The same analytical issue can be found when looking at extreme poverty by income levels. INE shows the later statistic rising from 7% in 2012 to 9% in 1H15, but Encovi results show a significantly higher 20.6% for 2014 rising to 79.3% in 2017, its latest available print. The Encovi survey also shows that the deterioration in these indicators has been accompanied by declines in health, education and nutrition indicators. Encovi data, for instance, indicates that the percentage of people eating two or less meals per day has risen from 11.3% in 2014 to over 25% in 2019. Regular assistance to education centers – for subjects between the ages of 3 and 24 – has declined from 73% in 2014 to 70% in 2019. This decline has been particularly sharp on the 18-24 age group, for which regular assistance was of 47% in 2014 and has fallen to 25% in 2019.

The magnitude of the country's migration exodus is hard to pin down, among other things due to the fact that it continues to increase rapidly, rendering even very recent estimates outdated. As of August 2020, United Nations (UN) agencies

estimated the stock of Venezuelan refugees and migrants at 5.2 million persons, based on data from national immigration authorities and other sources.⁶ This series is almost surely an underestimate of the current stock of emigrants for at least two reasons. One is that there is a lag in reporting, so that current estimates typically incorporate national estimates that can be more than a year old. The second one is that most of the national data sources used omit any estimate of undocumented migration, while some also exclude refugees and asylum seekers.⁷

One particular difficulty in assessing the magnitude of emigration has to do with dual nationalities. According to the population division of the UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), around one million Colombian nationals lived in Venezuela by 2017 (United Nations, 2017). Because Colombia applies the *ius sanguinis* concept and both countries admit dual nationalities, Rodríguez (2018a) estimated that as many as 4.5 million persons recently residing in Venezuela either have or can claim Colombian nationality. These return migrants, who would enter Colombia using a Colombian passport, would not typically be counted as Venezuelan emigrants, and their number could be large enough so as to significantly affect the aggregate totals. In fact, it is logical to infer that it is precisely these Colombian nationals who would have greater propensity to return in the midst of the country's economic crisis.

Given the inherent limitations of national statistics for capturing Venezuelan emigration, some researchers have resorted to alternative methodologies. The methodologies range from using national surveys to enquire as to the number of family members living abroad to using the geolocation of social media postings by accounts originally posted in Venezuela. These methods give higher estimates, putting the total stock of emigrants higher than 5 million persons by mid-2018.⁸

In other words, Venezuela's exodus is the largest refugee crisis documented in Latin America to date and, according to some estimates, could be similar in magnitude to the 5.6 million refugees produced by the Syrian conflict, the world's largest refugee crisis in the past three decades.

The scale of Venezuela's collapse is staggering. However, only a few academic studies have been written attempting to identify its causes. Researchers and commentators have pointed to the role of macroeconomic imbalances,

6. Available at: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>.

7. The February 2019 joint statement by United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and International Organization for Migration (IOM) does not give details on methodology, but a mid-2018 report by IOM, which put the migrant stock at 2.7mn persons, used data from receiving countries, which in some cases went back to 2016. All sources in that report, except for Colombia, omit estimates of irregular migration.

8. An August 2018 study by local polling company Consultores 21 estimated the stock of Venezuelan emigrants at 5.6 million persons, while Hausmann, Hinz and Yildirim *et al.* (2018) estimated that 2.9 million persons had left the country in the one-year period before April 2018. Santos (2018) employed Facebook data to estimate migration and concluded that the Venezuelan diaspora stood at 4.9mn people as of November 2018.

microeconomic distortions, and economic sanctions as possible drivers. However, similar drivers have been present in comparable economies and, while having an adverse effect on growth, have not generated collapses of the magnitude that we observe in Venezuela. As a result, consensus on an overarching explanation of the causes remains elusive.

2 DIAGNOSIS: UNDERSTANDING THE DRIVERS OF THE COLLAPSE

2.1 Data sources

Starting in late 2015, Venezuela's government systematically reduced the amount of official data on economic performance that was made publicly available. The data blackout extended to all significant macroeconomic indicators, including figures for GDP, external accounts and inflation. On May 2019, the central bank released a mostly complete suite of data, covering most indicators up to the end of 2018. GDP, for instance, was released up until the third quarter of 2018, while external debt and balance of payment data runs up to the end of the year. Monthly inflation figures were released covering up to April 2019. Data published by other government agencies – such as poverty and demographic data published by INE or fiscal accounts published by the Ministry of Finance – remain severely outdated, and the Central Bank has not indicated whether it plans to resume regular publication nor has it provided a timetable of data releases. The most recent poverty and inequality data published by INE is for the first half of 2015, while the most recent fiscal statistics published by the Ministry of Finance date from 2013 for the central government and from 2011 for the consolidated public sector.

In some cases, missing data was reported to international agencies despite not being published domestically. This is the case with fiscal data presented in the 18-K forms filed by the government before the Securities Exchange Commission. These have provided us with official fiscal statistics up to 2016.

During Venezuela's 3-year information blackout, private consultants, non-governmental organizations (NGOs) and other organization stepped in to fill in some of the missing data. The opposition-controlled National Assembly now publishes inflation and economic activity data, constructed using methods that aim to replicate the Venezuelan Central Bank's methodology. Torino Economics, the economics research department of a United State investment bank focused on Latin America, publishes a compendium called the *Red Book* twice a year, which compiles data estimates constructed using alternative data sources and econometric models.

In this report, we will use official data for our historical series whenever it is available, unless otherwise indicated. For estimates of key macroeconomic aggregates where there is no official data available or when we are referring to forecasts of future evolution of the economy, we use the IMF's figures. For more disaggregated data not available from the IMF or central bank we use the Torino Economics *Red Book* as our main source of data. In some selected cases, such as our discussion of inflationary financing, we bring in alternative data sources as indicated.

Given the need to use data estimates and forecasts intensively, it is necessary to be cautious in interpretation of many of our results. Data that is estimated based on models of the economy can appear to confirm hypotheses that may themselves be built into the models used to construct the data. We believe the results sketched out in this paper to be robust to data assumptions, but will also be careful to point out instances where this may not be the case.

2.2 Oil dependency and the import crunch

In order to understand why the Venezuelan economy contracted by as much as it did, we have to start with one of its basic characteristics: it is an economy that is, for all relevant purposes, completely specialized in oil. Oil accounted for 95.6% of the country's exports in 2012 – just before the collapse started.⁹ Of the remainder, chemical products, metals and mining accounted for another 2.9% of total exports, reflecting the economy's comparative advantage in petrochemicals and energy-intensive steel and aluminum.

Evidently, its low level of diversification makes the economy highly vulnerable to external shocks. A simple correlation between changes in oil prices and GDP growth delivers a 0.51 correlation between 2000 and 2016, with oil price variations accounting for 26% of changes in GDP. In principle, it is possible for countries to insure against this volatility by undertaking precautionary savings, tapping capital markets and adopting countercyclical macroeconomic policies. As we discuss in further detail below, Venezuela proved unable to do any of these during the most recent oil boom.

There are two channels through which oil activity affects the economy: through its direct effect on oil GDP, and through its indirect effect on non-oil GDP. Most observers of the Venezuelan economy are surprised when they learn that oil accounts for only around 15% of GDP.¹⁰ In order to understand why this

9. By 2018, this ratio had fallen to 91%, largely as a result of the collapse of oil production and an increase in gold exports.

10. The average share of oil to total GDP in national accounts data from 1Q97 to 1Q19 is 14.3%. That share had declined through the 2000s, so that in the last four quarters of available data (2Q18-1Q19) it averages 12.1%.

is the case, we have to remember that most economic activity in Venezuela – or in any oil exporting country, for that matter – is not oil production in and of itself but the production of non-tradable and import competing goods made possible through the imports that are paid for with the country's oil export revenues.

Figure 1 lays out the key causal links implicit in the model of the economy that will guide our reasoning. Data constraints impede a full estimation of a computable general equilibrium model, yet the flowchart shows the key channels that would be modelled for such an economy.¹¹ The country's oil sector plays a determinant role in the economy, precisely because it is for all practical effects the country's only provider of foreign exchange.¹² The availability of foreign exchange is influenced by world oil prices, as well as by the oil industry's productive capacity. It is worth noting that, in contrast to many other economies with more complex trade and investment linkages with the rest of the world, the bulk of the effect of the global economy on Venezuela's economy can be summed up in variations in oil prices.¹³

The economy pays for its imports using its export revenues plus any net financing flows. This link is very important because it highlights how the economy's key growth driver can be affected when the country loses access to international capital markets as took place in 2017. Some of these imports go to the oil sector – mainly intermediate inputs such as diluents for the country's heavy crudes – while the remainder goes to the non-oil sector.

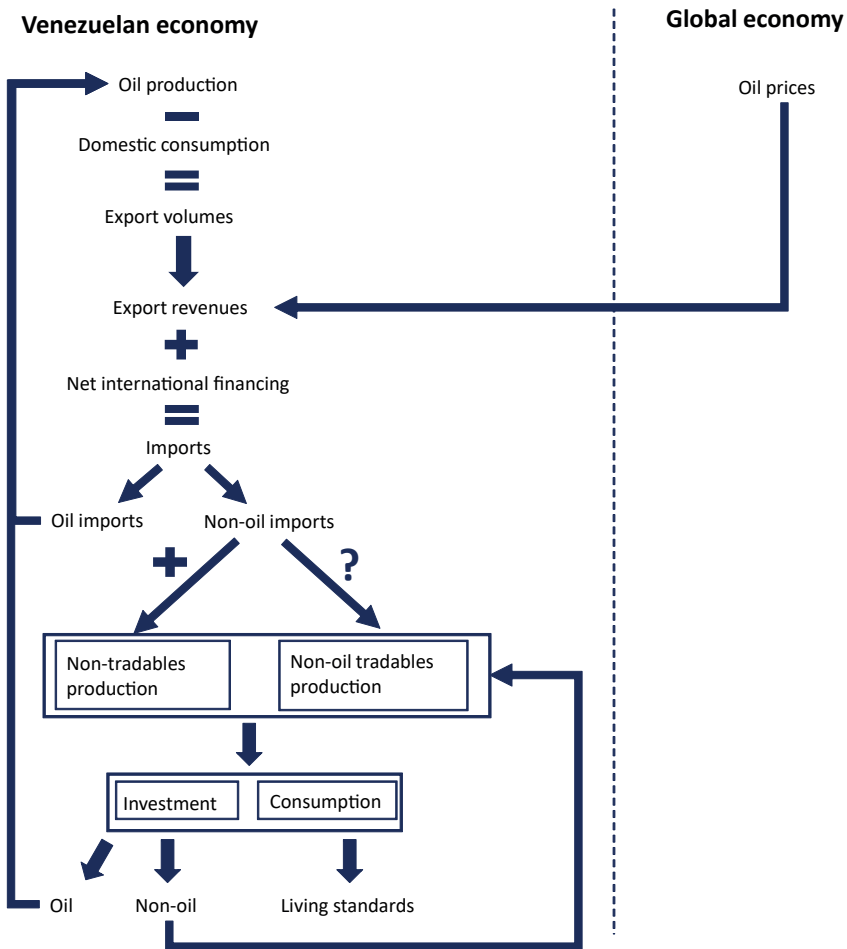
Greater availability of imports affects non-tradables production positively. In fact, a great part of the non-tradables sector, such as retail, contains activities that are necessary for the sale of imports to the domestic market. Even in the case of some tradables, such as car assembly, the imported component of production is so high that the sector cannot function adequately without adequate import provision. Partly for this reason, the effect of import availability on tradables production, which one would typically expect to be negative (scarcer imports serve as a stimulus to import substitution) is ambiguous. Here, the functioning of the price system plays an important role. For example, price caps on tradable goods during an adverse terms of trade shock will impede the depreciation of the currency from having a positive effect on local tradables output, and thus reinforce the contractionary effect of the shock. Ultimately, output of both tradables and non-tradables goods, as well as consumption imports, are the key determinants of living standards. At the same time, production of both sectors is set apart to finance investment in both the oil and non-oil sectors, determining future capacity of production.

11. For a computable general equilibrium model of the Venezuelan economy, see Rodriguez and Sachs (1999).

12. From 2012 to 2018, oil exports accounted for 94.8% of all exports.

13. As a result of the massive migration exodus discussed in section 1, the country has begun to receive significant remittance inflows. Nevertheless, according to official statistics, these numbers are still minor relative to oil revenues, with net current transfers at USD 2.0bn in 2018 (up from USD 0.2bn in 2016), as opposed to USD 29.8bn in oil exports.

FIGURE 1
Macroeconomic interrelations in the Venezuelan economy



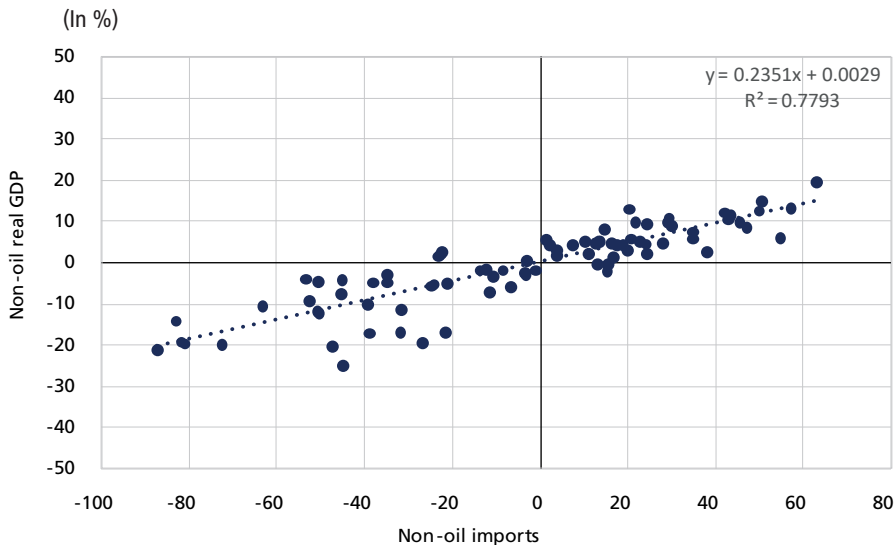
Elaborated by the authors.

The bottom line is that in this economy domestic output is going to be determined to a very great extent by changes in oil exports – resulting both from world oil prices or the oil sector’s productive capacity – and the economy’s access to international financing. When these channels are open – as was the case from 2004 to 2012 – the economy will expand, and when they are closed – as was the case from 2014 on – then the economy will contract.

The determinant impact of import capacity on domestic output reflects the fact that while most of the economy’s production is not oil, almost all of it is made possible by oil since it would not exist without the oil revenues that

fund it. This fact is evidenced in the data by the strong relationship between imports and GDP. Chart 2 plots the relationship between non-oil GDP growth and non-oil import growth using quarterly year-on-year growth rates. There is a strong positive relationship, with a full 78% of the variation in non-oil growth explained by variations in imports. The elasticity of non-oil GDP growth to non-oil import growth is 0.24, implying that a change of 4.3% in imports will bring about a change of 1% in economic growth.¹⁴ Some of the extremes in this figure correspond to the 2002-03 oil strike. In 1Q03, the strike resulted in a 42.8% year over year (y-o-y) decline in oil production and a 71.1% decline in imports; consequently in 1Q04, imports recovered 56.5% in y-o-y terms against the low levels registered one year before.¹⁵ Data for the four quarters of 2016 also shows y-o-y falls upwards of 70%, with corresponding non-oil GDP falls between 14% and 21%.

CHART 2

Quarterly non-oil GDP and non-oil imports (y-o-y growth rates)

Source: BCV.

The historical relationship between imports and non-oil growth explains a large part of the collapse in Venezuela's economy up until 2018. Venezuelan non-oil imports fell by 88.8% between 2012 and 2018. The 0.24 elasticity

14. To be more precise, a change of 4.3 log points reduction in imports will bring about a 1 log-point reduction in GDP. For low percentages, log points are a good estimate of percentage point variations, so that a 4.3 log point variation is equivalent to a 4.4% change. For larger percentage, the approximation is much poorer.

15. Excluding these two outliers, and restricting the data to 3Q15, results in an elasticity of non-oil GDP growth to non-oil import growth of 0.22, with 75% of the variation in non-oil growth explained by variations in imports.

estimate from chart 2 would imply that we should have expected a contraction of 40.3% in output as a result. This is not too different from the resulting contraction that took place, of 45.5%.¹⁶ In other words, the data suggests that almost nine-tenths of the observed decline in GDP can be explained as a result of the import collapse.

An alternative approach to estimate the role of imports in the economy's collapse is by augmenting the traditional growth accounting frameworks to include the role of imported goods. Broadly speaking, there are two ways to do this. One of them is by positing a direct effect of imports on total factor productivity. In fact, a number of recent contributions have estimated a direct effect of imported inputs, distinct from that of domestically-produced inputs, on firm-level productivity. This literature is premised on the idea that there is an externality in the use of imported inputs that generates a contribution to productivity over and above its marginal product.¹⁷

A second approach is by specifically modelling an aggregate production function tailored to an economy that is fully specialized in oil production. As discussed by Hausmann and Rodríguez (2011), in a fully specialized economy – *i.e.*, one that produces just one tradable good – with an open capital account, the endogenous capital stock will be directly related to the magnitude of resource rents. This does not happen in an unspecialized economy – one that produces more than one tradable good – since shocks to resource rents can be accommodated by shifts of productive resources to the other tradables sector. In other words, the high dependence of a completely specialized economy to its external revenues is a consequence of the fact that in such an economy, there is no alternative tradables sector to pick up the slack.¹⁸

Table 3 summarizes the effects of both decompositions applied to the 2013-2018 level. The difference between both approaches has to do with the role attributed to other factors of production and the assumptions on the elasticity of output to imports. In the full specialization approach, imported inputs enter the production function through their effect on the capital stock, and thus have an elasticity equal to the capital share. In the externality approach, the elasticity needs

16. Note that because the estimate is of a log-elasticity, then we need to compare log variations. The 88.4% non-oil import decline is equivalent to a 215 log-point decline, while the 48.1% non-oil GDP decline is equivalent to a 66 log-point decline. The ratio of these two changes is .30, slightly higher than the .23 historical elasticity estimate.

17. Hulten (1978) shows that TFP at the aggregate level consists of the residual of aggregate production growth on the share-weighted growth of primary (and not intermediate) inputs. Recall that payments to intermediate inputs (as opposed to payments to capital and labor) are not part of value-added. Therefore, their inclusion in the aggregate production function is premised on the idea that there is some externality based on their use, such as learning from the superior foreign technology embodied in the inputs, quality-ladder effects from higher quality imports, or variety effects from an enlarged set of available inputs. See Halpern, Koren and Szeidl (2015); Kasahara and Rodrigue (2008) and Ahn and Choi (2016).

18. See also Rodriguez and Sachs (1999) and Hausmann and Rigobon (2003) for other developments of this idea.

to be assumed or separately estimated – we use estimates from microeconomic studies in the literature. Also, since the capital stock is fully endogenous in the full specialization approach, no separate component is estimated for it.

Between 2013 and 2018, Venezuela's economy contracted at an average annualized rate of 12.7%. However, the decline in the country's capital stock can account for only 1.2 percentage points, or 9.6%, of that decline, while the contraction in the labor force can account for an even lower 0.5 percentage points (4.1% of the total decline). In the conventional total factor productivity (TFP) calculation, we would conclude that the remaining 10.9 percentage points, or 86.3% of the decline, is due to productivity losses.

However, once we augment the production function to include the role of imported intermediates, we can attribute most of this decline to the import contraction. Using the externalities approach, we estimate that the 23.6% annual import contraction contributed a full 5.6 percentage points to the annual GDP contraction, or 44.1% of it, with 5.3 percentage points attributable to pure TFP variations and the remaining 1.7 percentage points again due to capital and labor variations.

TABLE 3
GDP growth decomposition by alternative methods
(ln %)

	Conventional method				External effects		Complete specialization	
	GDP	Capital	Labor	TFP	Imports	TFP	Imports	TFP
1999-2013								
Growth	3,3	5,0	2,8	-	10,4	-	10,4	-
Contribution	3,3	1,9	1,7	-0,3	2,5	-2,8	4,0	-2,4
Percentage contribution	100,0	58,0	52,0	-10,1	74,5	-84,5	120,7	-72,7
2013-2018								
Growth	-12,7	-3,2	-0,8	-	-23,6	-	-23,6	-
Contribution	-12,7	-1,2	-0,5	-10,9	-5,6	-5,3	-9,1	-3,1
Percentage contribution	100,0	9,6	4,1	86,3	44,1	42,2	71,5	24,4

Source: Hoffmann (2000); IMF; BCV.

The complete specialization approach, which treats the capital stock as endogenous, ends up attributing a much larger share of variation to the import contraction – 9.1 percentage points, or 71.5% of the total – with only 3.1 points (24.4% of the total) corresponding to “genuine” (i.e., not related to imports) changes in productivity.

Table 4 shows the results of adjusting the above calculations to take into account a measure of human capital, using mean years of schooling from Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

(UNESCO) as adapted by UNDP (2018) as a proxy for the stock of human capital. Doing this substantially raises the contribution of human capital to growth in the 99-13 period, from accounting for 1.7 points to 3.9 percentage points of the growth rate, and thus strengthening the conclusion that the country must have experienced negative TFP growth (2.5% a year). In other words, given the amount of investment in human capital as reflected in improving education levels, we would have expected a much greater growth boost during the oil boom period; that it didn't happen could only be explained for as a result of the deterioration on the country's overall productivity (including, possibly, the quality of education which is not adequately reflected in the mean years of schooling indicators).

TABLE 4
GDP growth decomposition by alternative methods: including the effects of human capital
 (ln %)

		Conventional method				External effects		Complete specialization	
		GDP	Capital	Human capital	TFP	Imports	TFP	Imports	TFP
1999-2013	Growth	3,3	5,0	6,3	-	10,4	-	10,4	-
	Contribution	3,3	1,9	3,9	-2,5	2,5	-4,9	4,0	-4,5
	Percentage contribution	100,0	58,0	117,5	-75,5	74,5	-150,0	120,7	-138,2
2013-2018	Growth	-12,7	-3,2	0,0	-	-23,6	-	-23,6	-
	Contribution	-12,7	-1,2	0,0	-11,4	-5,6	-5,8	-9,1	-3,6
	Percentage contribution	100,0	9,6	0,2	90,2	44,1	46,1	71,5	28,2

Source: Hoffmann (2000); IMF; BCV; UNDP.

Adjusting for human capital, however, makes little difference to the 2013-2018 decomposition, given that there was essentially no improvement (in fact, there was a small deterioration) in the human capital proxy of mean years of schooling. It is possible, however, that these results could be altered if the recent waves of emigration have affected schooling in ways that are not captured by the UNESCO data, which is based on households surveys.

In sum, various methodologies coincide in attributing a large fraction of the blame for the economy's collapse to declining imports. A regression based approach tells us that imports can account for 77.9% of the decline, while a growth accounting framework attributes to them between 44.1% and 71.5% of the decline, with productivity and disinvestment acting as secondary factors and labor force contraction playing a minor role.

In the 1999-2013 period, the Venezuelan economy grew by an average 3.3% per year, with growth in capital accounting for 1.9 percentage points and labor for 1.7 percentage points, thus leaving productivity losses of 0.3 percentage points under the conventional approach (2.5% under the human capital adjustment). The externalities approach shows that productivity accounted for a 2.8 percentage points loss to GDP growth while the specialization approach shows a 2.4 percentage points loss (4.9 and 4.5 percentage points, respectively, under the human capital adjustment).

These figures compare poorly to those of regional peers. Araujo, Feitosa and Silva (2014) estimated average 2.3 percentage points in growth attributable to productivity gains for Latin America and the Caribbean during the 2001-2010 period, with only Jamaica presenting productivity losses (of 0.002 percentage points).¹⁹

To identify the import collapse as a key explanatory factor does not yet provide us with a satisfactory explanation for Venezuela's growth implosion, because imports are clearly an endogenous variable determined by several other factors. Furthermore, import reductions are not necessarily always a bad thing: import-substitution development strategies, for example, seek to generate a reduction in import dependence through policies aimed at stimulating the industrial sector. In order to understand why import reductions had such a negative effect in Venezuela, we must understand more about what caused it.

2.3 Import collapse, exports, and savings

It is not hard to find the proximate reason for the import collapse. Venezuela could buy much less from the rest of the world in recent years because it was selling much less to the rest of the world than in the not-too-distant past. Between 2012 and 2018, exports fell from USD 98bn to USD 34bn, a 65% decline. This two-thirds decline in export revenue meant that the country simply did not have the resources to continue funding its import needs.

Here it is important to underline the relevance of the country's productive structure. Not all economies suffer as strongly from an external shock to export revenue as Venezuela. For example, between 2014 and 2016, Colombia suffered a negative terms of trade shock due to the same decline in oil prices that hit Venezuela, with Colombian exports falling by 42% and the economy's imports contracting by 28% as a result. Oil accounted for around 50% of Colombia's exports at the time, so the magnitude of the shock was somewhat less than that of Venezuela, yet still quite sizable. Nevertheless, Colombia's economy did not

19. Excluding Venezuela. The study estimates Venezuelan TFP for the period at 2.98 percentage points. Our own calculations show a much lower 0.4 percentage points contribution of TFP to GDP growth in the 2001-2010 period.

go into recession. Growth slowed from 4.7% in 2014 to 1.4% in 2017, and the country did not suffer a single quarter of GDP contraction.

One of the reasons why Colombia did not contract as strongly in response to the import decline is that its export and import-competing sectors were able to expand as a result of the depreciation of the real exchange rate that came with the negative shock. In 2017, when the economy was slowing down the most, non-oil exports were growing by 18%, while domestic agriculture had accelerated to 5.5% – almost double its 2.9% growth of 2014. Colombia's ability to produce other tradable goods, and the capacity of its domestic industry to raise production to substitute for more expensive imported goods, served as an insurance for the economy against negative terms of trade shocks.

Likewise, in Venezuela one can point to the extreme levels of oil dependence, as well as the private sector's inability to react to changes in relative prices – among other things due to the administration's byzantine system of price and exchange controls – as key explanatory factors in the collapse. In other words, one can make the point that the reason for the collapse is not so much in having received a negative shock but in the economy's inability to adapt to it, which is in itself a reflection of poor policies and institutions.

Nevertheless, while we consider these caveats about productive structure and the lack of a functioning price system to be generally valid, it is also true that the data suggests that the economy's collapse is not all that different from what we would have expected given the economy's structural characteristics, as embodied in the estimates of the import-elasticity of growth based on data from the 1997-2015 period. In other words, the data suggests that it is not a recent worsening in the policy or institutional policy framework that has driven the collapse; rather, the Venezuelan economy of the past decades was unprepared for suffering a shock of this magnitude.

There are two other important caveats to this story. The first one is that countries with high terms of trade volatility typically build up large reserves levels in order to insure against negative shocks. However, this did not happen during Venezuela's oil boom, despite the fact that the country enjoyed the largest positive terms of trade shock of major Latin American economies. International reserves were at USD 14.8bn at the end of 1998, when oil prices hit historic lows. By September of 2014, when oil prices started declining, they were only USD 21.3bn, an amount that is actually 0.4% lower than the 1998 figure in inflation-adjusted terms. And, while the government did build up some non-reserve savings in off-budget funds (not included in the reserve figures), it also racked up significant liabilities. Therefore, the broader measure of net public sector external assets as captured by the public sector's international investment

position rose by just USD 10.0bn in that period (or 1.2% of the country's cumulative oil export earnings during those years).

To drive home the comparison, it is instructive to note that Saudi Arabia had the same level of reserves as Venezuela in 1998 (USD 14bn) but by September of 2014, had seen them increase to USD 745bn (Saudi Arabia has similar oil reserves to Venezuela, though it produces around three times as much oil). As a result, Saudi Arabia was able to accommodate to the negative shock in oil prices by spending around USD 250bn of those reserves, something that Venezuela was unable to do.

The other caveat refers to the fact that there is a distinction between accounting for the decline in living standards since 2013 – in which we have highlighted the role of the contraction in oil revenues and imports – and accounting for the low level of living standards of Venezuelans after the collapse. As we have discussed previously, Venezuela saw very poor productivity growth during the 1998–2018 period; it also failed, in contrast to most other oil exporters, to increase production of oil during a period of high prices. Between 1998 and 2016, Venezuela's oil production fell by 21.5%, while OPEC's²⁰ output rose by 20.5%, leading Venezuela's share of OPEC production to fall from 11.0% to 7.2%. Because of those two facts, Venezuelans' living standards were lower than they could have been at the peak of the boom, and the ensuing collapse pushed the majority of the economy into conditions of deprivation.

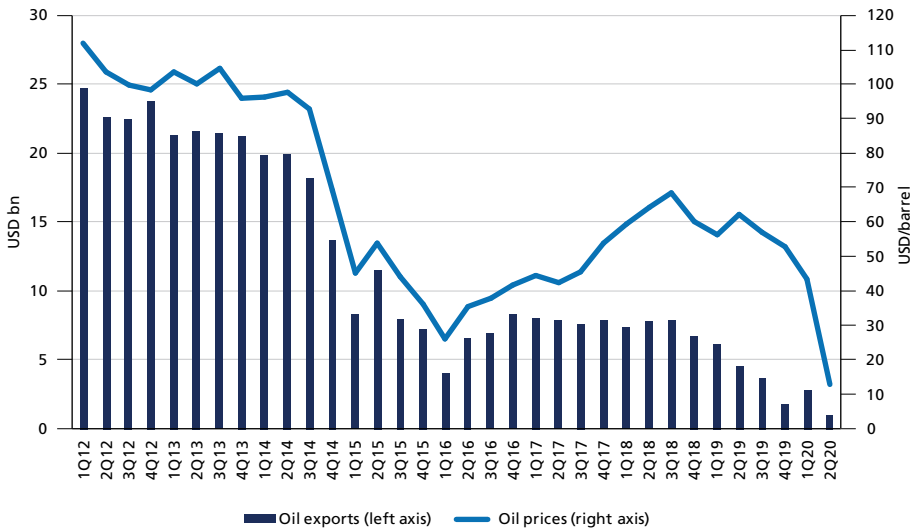
2.4 Determinants of export collapse

Since oil accounts for almost all of the country's exports, then in order to understand the country's export collapse, we need to focus on what happened to the oil sector. Chart 3 shows that oil exports track oil prices relatively well up until the first half of 2016. This means that the country was exporting a relatively constant number of barrels and that the decline in sales before 2016 was caused by the fall in prices. However, from the second half of 2016 onwards, oil prices began to recover, but oil exports didn't. The reason is that Venezuelan oil production had begun to fall, so that the country was selling less and less oil to the rest of the world. Chart 4 shows this phenomenon more directly, tracing how Venezuelan oil production plummeted by two-thirds between 2016 and 2019.²¹

20. Organization of the Petroleum Exporting Countries.

21. There are several data series for oil production in Venezuela. All of them show a break in trend in the second half of 2017, as well as in the initial months of 2019 and 2020. Most series show stability in the 2008–2015 period, but there is a difference in the pre-2016 trends. Data produced by secondary agencies tends to show stability in the 2008–2016, while data produced by the Venezuelan government tends to show a decline. Most oil industry experts are distrustful of the official data, which becomes highly volatile in the post-sanctions period. It is possible that the pre-2016 decline in the official series is an artifact of changes in the magnitude by which the government decides to exaggerate output.

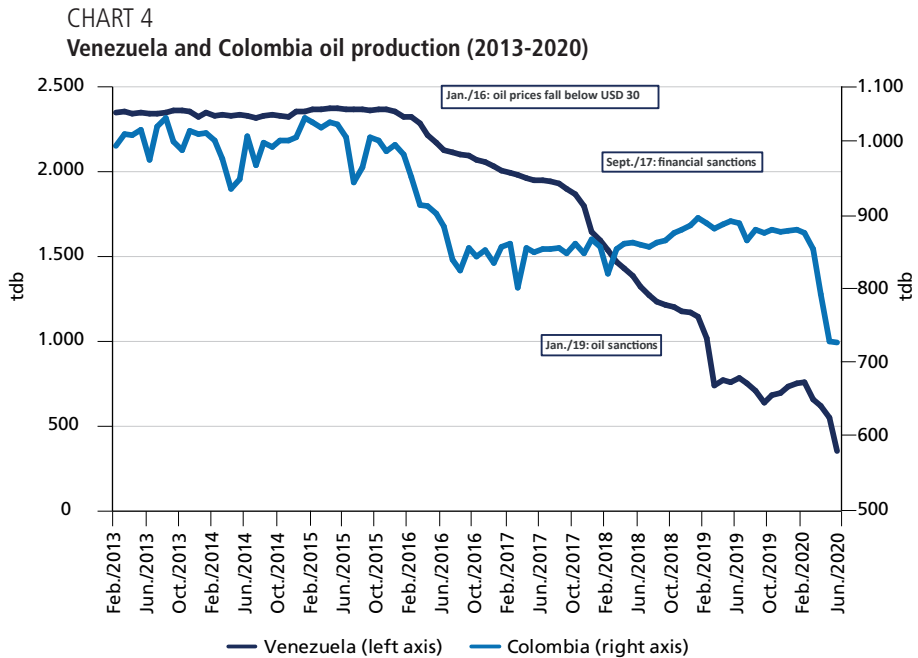
CHART 3
Venezuelan oil exports and prices



Source: Bloomberg; BCV; Torino Economics.

Chart 4 also suggests that there are three distinct periods in the evolution of Venezuela’s oil production data. Production remains relatively stable at around 2.3mn barrels up to December of 2015. At the start of 2016, it begins to decline and falls at rate of 1.0% per month. Then, from September of 2017 onwards, the rate of decline accelerates, averaging 3.1% over the next 16 months. Finally, from January 2019 on it suffers an even steeper drop, declining at an average rate of 5.5% over the nineteen-month period (last available data is from Jul 2020).

Pre-2015: production stability amid relative underperformance. Venezuelan oil output, as measured by OPEC secondary sources, exhibits a decline in the first decade of the Chávez administration (1999-2008) and then stabilizes at around 2.3mbd over the next eight years (2008-2016). Since Venezuela is an OPEC member, some of this variation responded to enforcement of quotas, so it is more appropriate to look at its relative performance to other cartel members. Output went from representing 10.5% of total OPEC production in 1999 to 7.5% in 2015. Thus, Venezuela underperformed other cartel members, even despite the fact that some of them – namely Iraq and Libya – underwent armed conflicts during this period, which hampered their production growth.



Source: OPEC; United States Department of Energy; Colombian National Hydrocarbons Agency.

Venezuela's oil sector performance is even worse when measured against its potential. Venezuela is home to 20% of the world's oil reserves but – even before the recent collapse in oil production – accounted for around 2% of its output. Venezuela produces less than 1% of its proven reserves annually, as opposed to an OPEC average of 2.6% and a world average of 5.0%. Saudi Arabia, with reserves of 266bn barrels, manages to produce 10.5 million barrels per day, while Venezuela, with 302 billion barrels in reserves, has been unable to produce more than 3 million barrels per day during the past two decades.

Venezuela's inability to take advantage of its oil wealth can be traced in part back to Hugo Chavez's decision to impose high taxes on the oil industry in order to fund social expenditures. In 2001, the government approved a controversial reform of the Hydrocarbons Law significantly raising tax contributions. While the reform raised the royalty rate while lowering the income tax rate, it also scrapped a preferential tax regime that had been granted to private sector investors during a 1990s oil sector opening. In 2007, the government also required private sector investors to accept the conversion of their contracts into minority stakes in joint ventures (JVs) that would be controlled by the state-owned oil company, Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA). Then, in 2009, the government moved one-step further, nationalizing hundreds of assets of service providers of the oil

industry, including docks, shipyards and vehicles and absorbing the employees of these firms into PDVSA's payrolls.

PDVSA was not just being saddled with numerous assets that it had no knowledge of how to manage; it was also taking on an increasing amount of debt. In order to fund higher spending, pay for many of the nationalizations while defending an overvalued currency, the government not only used the revenues from higher oil prices, but also took up greater levels of debt. The government's external debt rose from USD 29bn when Chávez took office to USD 138bn by 2017. This included USD 60bn of debt owed directly by PDVSA.

All of this meant that PDVSA was not able to maintain the investment commitments it needed in order to develop the use of its oil reserves. The government launched several plans for expanding oil production, but PDVSA was never allowed to invest the resources necessary to carry them out. For example, the 2005 Plan Siembra Petrolera laid out an investment plan of USD 77bn in investments over six years to double oil production that barely materialized; by 2012, the government expanded the plan to USD 257bn, 81% of which was expected to be made by PDVSA. Although the amounts invested grew significantly from 2003 to 2014, some indicators of investment outcome, such as the number of wells completed, did not trend upwards, suggesting increased inefficiencies, as well as possibly leakages to corruption, in the company's investment activities.

2016-2017: prices plunge and production begins to decline. As oil prices fell, PDVSA's revenues collapsed from USD 122bn in 2014 to 48bn in 2016. The company slashed investment, cutting it from USD 24.5bn in 2014 to USD 12.1bn in 2016, the lowest level seen by the firm in one decade. Wells completed and active rigs, two leading indicators of future production, also fell drastically. Not surprising, oil production soon followed suit, with output falling by 324tbd, a decline of 14%, during 2016.

Yet the decline observed in oil production in 2016 was not completely out of the ordinary given the external environment. Recall that oil prices collapsed between 2014 and 2016, putting many oil producers at risk. What made PDVSA vulnerable was the combination of high-cost production in some of its western fields and its high level of indebtedness. Faced with similar conditions, many high-cost leveraged producers were forced to cut back investment and suffered losses in production. As chart 4 illustrates, other Latin American producers saw similar trends up until mid-2017. For example, oil output in neighboring Colombia, part of whose oil industry was also highly leveraged, saw production fall by similar levels during 2016, as did those of Argentina (which shared a similar policy framework during more than a decade) and Mexico (whose

politicized national oil company is often compared to Venezuela's. However, oil production in these countries either stabilized (Colombia and Argentina) or continued to decline gradually (Mexico) as oil prices began recovering, but went into free fall in Venezuela.

Late 2017-2018: production decline accelerates after financial sanctions, default. The acceleration in the rate of decline in oil production that we see after 2017 could be due to the lagged effects of the decline in investment rates seen after 2014. But the fact that it took place even in a context of recovering oil prices suggests that other factors may be at play. Furthermore, even though investment fell, it remained at levels that were not too different from those seen, say, in 2009-2010 after a similarly pronounced decline in oil prices.

The magnitude of the post-August drop in production caught many observers by surprise. Writing in April of 2017 IPD Latin America – perhaps the most prominent oil consultancy covering Venezuela – predicted in its “worst case” scenario a decline of 13% in production in 2017 and an annual average rate of decline of 6% in the subsequent three years. By contrast, production fell by 19% in 2017 and by 25% in the first eight months of 2018.

There are other potential suspects for the decline in output after late 2017. The most obvious one is the imposition of United States financial sanctions in late 2017. President Donald Trump's Executive Order 13.808, issued on August 25 of 2017, barred United States persons from providing new financing to the Venezuelan government or PDVSA. Although the order carved out allowances for commercial credit of less than 90 days, it stopped the country from issuing new debt or selling previously issued debt currently in its possession.

The Executive Order is part of a broader process of what one could term the “toxification” of financial dealings with Venezuela. During 2017, it became increasingly clear that institutions who decided to enter into financial arrangements with Venezuela would have to be willing to pay high reputational and regulatory costs. This was partly the result of a strategic decision by the Venezuelan opposition, in itself a response to decisions that opponents to the government argued undermined the rule of law and democracy. Particularly important breaking points were the October 2016 decision to invalidate the opposition's request for a constitutional recall referendum, the March 2017 Supreme Court decisions that transferred legislative powers to the presidency on the argument that the Legislature was in contempt for refusing to abide by prior Court decisions, or the July 2017 holding of elections for a Constitutional Convention that, according to the opposition, had been unconstitutionally convened.

For example, in early 2017 the president of the opposition-controlled National Assembly wrote several letters to international banks warning them that if

they lent money to Venezuela they would be not only violating Venezuelan law, but also favoring a government that was recognized as dictatorial by the international community.²² Angry Venezuelans gathered to protest outside of the offices of Goldman Sachs when its asset management arm purchased USD 2.8bn of bonds from the Venezuelan government at a high discount through an intermediary in May of the same year. By the time that sanctions were approved in August, Venezuela had all but lost access to international financial markets as a result of the combination of continued poor policies and the toxification of its finance.

Sanctions had the effect of definitively closing the door on any possibility of a Venezuelan debt restructuring. The Venezuelan government announced in November 2017 the creation of a commission to restructure Venezuela's debt, but that commission to this date has produced no results, largely because there seems to be no legal way in which United States investors can negotiate with it.²³ The adoption of financial sanctions was followed by a letter of guidance issued by the Financial Crimes Enforcement Network (FinCen) on September 20, 2017, warning financial institutions that "all Venezuelan government agencies and bodies, including [state-owned enterprises] SOEs appear vulnerable to public corruption and money laundering" (FinCen, 2017) and recommending that several transactions originating from Venezuela be flagged as potentially criminal.

These restrictions impacted Venezuela's oil industry in several ways. First and most evidently, loss of access to credit stops you from obtaining financial resources that could have been devoted to investment or maintenance. As is often the case with event-study analysis, it is difficult here to build the counterfactual, as one can argue that Venezuela's unsustainable policies would have led it to lose market access in 2017 even if its finance hadn't become toxic. However, countries that lose market access typically have the possibility of regaining it after entering a debt restructuring process, a door that was closed to Venezuela after the Executive Order.²⁴

22. See, for example, the April 18, 2017 by National Assembly President Julio Borges to the CEO of Deutsche Bank (Romero-Castillo, 2017).

23. Although there is no legal impediment for institutions in other countries to participate in such a restructuring, non-United States creditor groups have shied away from any action that would impose restrictions on their capacity to do business in the United States and that would leave them with bonds that would not be tradable in United States markets.

24. Some observers have argued out that given the quality of macroeconomic management, a successful restructuring was not likely under the Maduro administration. This argument again illustrates the difficulty of building a counterfactual, as doing so requires staking out a position on what government policies would have looked like in this scenario. However, for the purposes of the link between oil output and access to finance, what is most important is the ability of PDVSA, instead of the sovereign, to refinance some of its debts, particularly those that are related to service providers that directly impact on production. The fact that PDVSA was in fact refinancing its debt with suppliers through the issuance of New York law promissory notes up until the adoption of sanctions suggest that this channel would have remained open had sanctions not been imposed.

But there are also more direct links with oil production. For example, one of the most effective mechanisms that PDVSA had found to raise production in recent years was the signing of financing agreements in which foreign partners would lend to finance investment in a JV agreement as long as they could pay the loan from the JV's production. Likewise, before sanctions were imposed, PDVSA had begun to refinance a significant part of its arrears with service providers through the issuance of New York law promissory notes. The Executive Order put an end to both of these arrangements.

Despite the coincidence in timing between the adoption of sanctions and the decline in output, other hypotheses have been proposed as potential driving factors. One of them is the fact that Venezuela defaulted on its external debt at the end of 2017, a default that had been widely expected by markets. Since a disorderly default will lead a country to lose access to international capital markets, it has some of the same consequences of financial sanctions. This has led some observers to claim that the financial sanctions were redundant.²⁵

A second hypothesis for the decline relates to the growing militarization of the country's oil industry, presented by Morales (2019). On November 26, 2017, General Manuel Quevedo, who had no previous industry experience, was tapped to head the country's national oil firm PDVSA, in the midst of a broad-ranging corruption investigation that led to the jailing of 95 industry executives, including two former PDVSA presidents. According to proponents of this hypothesis, the disarray caused by these decisions was the main driver of the post-2017 production collapse.

Recent research has looked more systematically at the causes of the decline using cross-national and industry level data and modern statistical techniques and has found that the 2017 sanctions have indeed been an important. Rodríguez (2019a) shows that Venezuela's post-2017 collapse in oil production is one of the largest in the history of oil-producing countries and comparable only to those experienced by countries undergoing wars or oil strikes. He uses synthetic control methods to build an estimate of how Venezuelan oil production would have evolved in the absence of oil sanctions and finds that the difference between the counterfactual and observed production – which in this method serves as an estimate of the effect of sanctions, amounts to 797 thousand barrels per day, of USD 16bn at today's oil prices.

25. In any case, whether one believes that the ultimate culprit of the output decline is the adoption of financial sanctions or the default on debt, both explanations emphasize the loss of access to international capital markets as a key driving force. In this sense, for our purposes of diagnosis, the important conclusions – on which both explanations would agree – is that the loss of access to financing contributed to the production decline. Furthermore, from a policy standpoint, both explanations would also support the claim that the lifting of financial sanctions is fundamental to economic recovery.

Furthermore, the evolution of oil production within the country's oil industry also lends support to the sanctions hypothesis. Output in JVs between national oil company PDVSA and Chinese and Russian companies, who's financing was not affected by United States financial sanctions, saw production increase or remain stable while output was collapsing in the rest of the oil industry. Similarly, sanctions-exempt foreign subsidiaries of PDVSA such as the United States based refining company CITGO, saw revenues and output increase, while non-sanctions-exempt ones such as Colombia-based fertilizers company Monómeros, swung into large losses. The data is also not supportive of the militarization hypothesis – the share of military officers in PDVSA's board today is in fact lower than it was in 2001, when oil output was almost four times today's level.

2019: production plummets as United States bans oil trade. On January 28, 2019, president Donald Trump included state-owned oil company PDVSA on the list of Specially Designated Nationals (SDNs) maintained by the Treasury Department's Office of Foreign Assets Control (Ofac). This designation effectively bars any United States nationals from doing business with PDVSA or any of its affiliates. Since PDVSA is the majority stakeholder in oil JVs in Venezuela's oil sector, it effectively constitutes a prohibition of purchases of Venezuelan oil, as well as of exports of oil products to Venezuela.

The sanctions were adopted just weeks after the United States government decided to recognize National Assembly president Juan Guaidó as the nation's legitimate interim president, thus withdrawing recognition of the government of Nicolás Maduro. As a result, bank accounts of the Venezuelan government and Central Bank were transferred to the Guaidó administration. Guaidó appointees also have the ability to request recognition by courts to their appointments to the board of state-owned corporations and have been able to do so effectively; while they do so, the accounts of these entities remain blocked (Cohen, 2019).

As a result of this decision, Venezuela lost access to the United States oil market and financial system. At the same time, United States authorities have extracted commitments from other key partners (namely India, the most important destination for Venezuelan oil after the United States) not to increase oil purchases from Venezuela. The sanctions are estimated to lead to losses of revenue of around USD 10bn, or about a third of Venezuela's 2018 oil exports.^{26,27}

26. At the time of the announcement of sanctions, White House national security adviser John Bolton said that these would generate USD 11bn in lost export proceeds over 2019 and block him from accessing PDVSA assets worth USD 7bn. See Spetalnick and Ellsworth (2019).

27. On its January 7, Torino Economics forecasted oil exports of USD 20.7bn for the year. Due to the effects of United States sanctions and blackouts during the first quarter, the firm revised its forecast to USD 11.6bn on its May 6 report.

In contrast to the financial sanctions, there is more – though not total – consensus on the thesis that oil sanctions have led to a sizable decline in oil revenues.²⁸ Export data produced by Bloomberg based loading of vessels in PDVSA docks in Venezuela and the Caribbean, as well as ship-to-ship transfers, shows total loadings dropping by 34.9% between January and June of 2019. Exports to the United States have fallen to zero, while exports to India and China have not significantly increased. Several alternative output estimates also show similar declines to that displayed in chart 4.

As expected, the decline in export revenues and impediments in accessing the United States and European financial systems have led to an additional import plunge. Total imports, which had stabilized in 2018, were 37.2% down in 2019, according to data from 31 trading partners collected by Torino Economics.

2.5 The slide into hyperinflation

Venezuela's economic implosion was exacerbated by a rapid inflationary acceleration. Despite a history of persistent high inflation, the country had never before been racked by the hyperinflations which did hit other countries in the region in the late 80s and early 90s. Instead, the Venezuelan economy had stayed in the range of low to middle double-digits since the mid-1980s, last seeing single-digit year-on-year inflation on April of 1986. Nevertheless, there had been only two instances of accelerations into triple digit inflation: for one month in 1989 and for seven months in 1996, both of these taking place after large exchange rate adjustments.

In late 2015, prices began accelerating, breaking triple digits in July of 2015 and reaching 181% by year-end. After that, the picture becomes murkier, due to significant divergence in official and unofficial estimates. Annual Consumer Price Index (CPI) increased at rates of 274% in 2016, 863% in 2017 and 130,060% in 2018 according to data reported by the central bank, but private sector estimates put it between 320% and 698% in 2016, between 1.4 and 4.2 thousand percent in 2017 and between 65 thousand and 1.7 million percent for 2018. Despite the large variation in estimates, all figures had surpassed the conventional 50% monthly threshold of the classic Cagan (1956) definition of hyperinflation by the end of 2018.

Hyperinflations tend to be accompanied by severe recessions: the median country in hyperinflation grows by 7.2 percentage points less than a country with price stability (Saboin, 2018). Hyperinflations erode the real value of savings and

28. However, Hausmann and Muci (2019) have argued that the decline in oil production after January should be traced to the country's blackouts. However, Rodriguez (2019a) points out that blackouts were concentrated in March; by May there were no national blackouts and production had nevertheless continued to fall. See Morales (2019), Bahar *et al.* (2019), Weisbrot and Sachs (2019a, 2019b) and Rodriguez (2019b) for other contributions to this debate.

reduce the size of the financial sector; they can therefore have long-lasting effects on growth even after the hyperinflation ends (Reinhart and Savastano, 2003). They also impair the capacity of agents to make long-run economic plans and thus have direct effects for the efficiency of resource allocation.

TABLE 5
Official and unofficial measurements of the annual inflation rate
(In %)

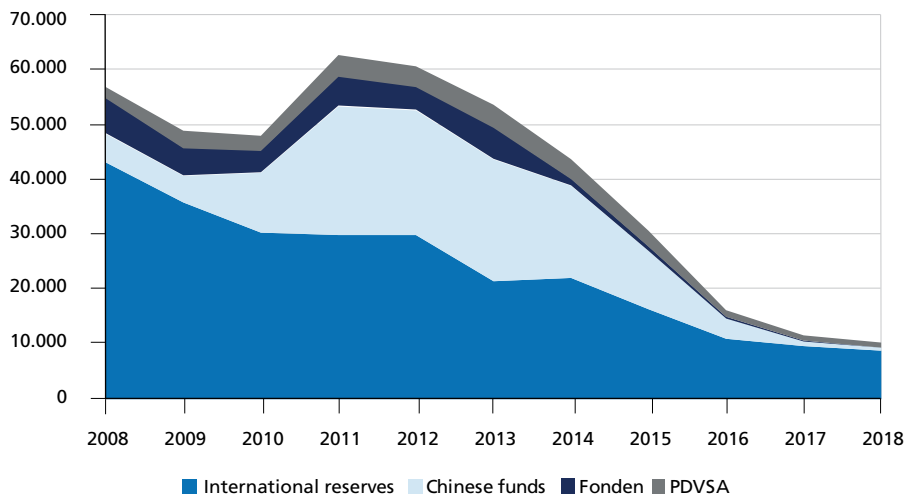
	Inflation rate y-o-y				
	2015	2016	2017	2018	2019
BCV	180,9	274,4	862,6	130.060,2	9.585,5
National Assembly	N/A	N/A	2.616,0	1.698.514,3	7.374,4
CENDA – Basic Goods Basket	321,8	522,3	1.811,8	170.180,7	7.606,6
Torino Economics Model	N/A	698,2	4.205,5	103.548,8	N/A
Torino Economics (Octavio Arepa Index)	419,2	319,8	1.455,9	298.576,7	N/A
Bloomberg – <i>Café con Leche</i>	N/A	N/A	1.718,2	199.900,0	6.566,7
Relative PPP – implied inflation	381,8	281,8	3.422,6	65.449,8	10.376,6

Source: BCV; National Assembly; Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA); Torino Economics; Bloomberg. Obs.: N/A = not available; PPP – Purchasing Power Parity.

Hyperinflations are invariably preceded by prolonged bouts of monetization of large budget deficits, and Venezuela was no exception. Over the seven-year period ranging from 2012 to 2019, the consolidated public sector deficit averaged 15.7% of GDP and was never lower than 9.5% of GDP for any single year (table 6). At the start of that period, the government was able to sterilize the effect on the money supply by depleting its foreign asset holdings (chart 5); thus, inflation did not accelerate that rapidly. However, by the end of 2015, the bulk of these assets holdings was depleted and it proved impossible to contain the monetary impact of the large deficits, leading prices to skyrocket.

Inflationary financing was paying for a large part of the deficit. As shown in table 7, real seigniorage – the amount of real resources that the government was able to capture from money printing – provided the government with around 7 percent of GDP in financing between 2013 and 2015. On average, the government obtained 5.8% of GDP in those years from depletion of external assets. Even as these external assets shrank, so did the magnitude of the economy. Thus, even in 2017, the USD 4.6bn depletion of international reserves and off-budget fund holdings, despite being small in absolute terms relative to that of earlier years, represented 4.6% of GDP in financing.

CHART 5
Liquid asset holdings (2008-2018)



Source: Ministry of Finance; BCV; PDVSA; Torino Economics.

TABLE 6
Fiscal accounts
(In % of GDP)

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017E	2018E	2019E
Central government	Revenues	32,2	23,6	24,1	28,2	28,0	31,8	34,8	35,6	39,5	34,7	32,1	8,7
	Expenditure	33,7	29,1	28,6	33,2	33,5	33,9	35,6	33,9	32,2	45,1	43,5	15,9
	Primary surplus	0,1	-4,1	-2,6	-1,6	-2,4	1,4	2,0	3,3	8,0	-8,6	-11,3	-7,2
	Financial surplus	-1,6	-5,5	-4,5	-5,0	-5,6	-2,1	-0,9	1,7	7,3	-10,5	-11,4	-7,3
Restricted public sector	Revenues	41,3	27,1	26,4	37,3	30,7	34,6	43,0	29,8	24,1	35,9	36,3	11,6
	Expenditure	44,7	36,0	38,2	46,5	47,7	49,8	52,1	44,0	47,9	40,1	48,2	18,7
	Primary surplus	-1,6	-7,3	-9,6	-6,4	-13,1	-11,0	-5,2	-11,9	-16,4	15,8	-10,2	-6,6
	Financial surplus	-3,5	-8,9	-11,8	-9,2	-17,0	-15,3	-9,0	-14,1	-23,7	-4,2	-11,9	-7,1
Expanded central government	Revenues	41,9	26,2	27,9	38,8	36,4	39,2	39,5	43,9	40,5	36,0	34,2	12,5
	Expenditure	41,6	35,7	31,2	42,9	41,5	42,0	42,5	42,4	38,7	51,9	50,8	20,5
	Primary surplus	2,1	-8,0	-1,4	-0,5	-1,7	1,0	0,4	3,6	3,1	-13,0	-8,8	-5,7
	Financial surplus	0,3	-9,5	-3,3	-4,1	-5,1	-2,8	-3,0	1,5	1,9	-15,9	-16,6	-7,9
Expanded public sector	Revenues	50,9	29,7	30,3	48,0	39,1	42,0	47,7	38,1	25,2	37,2	38,5	12,8
	Expenditure	48,9	42,4	40,5	51,9	51,6	54,6	57,2	52,6	54,3	46,9	63,2	25,5
	Primary surplus	4,0	-11,1	-8,0	-1,0	-8,5	-8,2	-5,2	-11,8	-21,2	11,3	-15,4	-9,9
	Financial surplus	2,0	-12,7	-10,2	-4,0	-12,5	-12,6	-9,5	-14,5	-29,1	-9,7	-24,7	-12,7

Source: Torino Economics; BCV; PDVSA; SEC; Bloomberg.

TABLE 7
Real seigniorage

Date	Inflation (%)	Pure seigniorage	% of GDP	% of CG expenditures	Inflation tax	% of GDP	% of CG expenditures	Total seigniorage	% of GDP	% of CG expenditures
2011	29	109.406	1,0	3,3	276.080	2,6	8,4	395.486	3,6	11,7
2012	20	401.313	3,6	12,9	219.023	2,0	7,1	620.336	5,5	20,0
2013	53	148.556	1,3	4,2	601.332	5,3	16,8	749.888	6,6	21,0
2014	67	35.523	0,3	0,9	759.754	7,0	18,8	795.277	7,3	19,7
2015	181	(477.517)	-4,7	-15,2	1.239.904	12,1	39,5	762.387	7,5	24,3
2016	550	(148.264)	-1,7	-6,4	1.061.051	12,5	45,7	912.787	10,8	39,4
2017	863	1.180.495	16,5	30,8	1.164.534	16,3	30,4	2.345.028	32,8	61,2
2018	130.060	(1.640.715)	-28,5	-27,4	2.478.121	43,0	41,3	837.406	14,5	14,0

Source: BCV.

Obs.: CG -- Central Government.

Part of the dynamics of hyperinflation entail a decline over time in the capacity of the government to fund its spending. As with any other tax, the inflation tax has a Laffer curve associated with it: after a certain threshold, more taxes mean less revenue. At very high rates of inflation, people will try to hold less money, and the decline in real money holdings limits the government's capacity to finance itself by covering that money demand. As shown in table 7, by the end of 2018, that amount had fallen to 14.5% of GDP, down from 32.8% in 2017.

This is also the reason why the fiscal data show a decline in the deficit to 6.1% of GDP in 2018. As the government loses the capacity to fund itself via inflation, its attempts to fund spending through money printing become self-defeating. No matter how rapidly the government is expanding nominal spending, if it tries to pay for it via money printing, prices will accelerate so rapidly that real spending will decline. At the same time, however, real tax revenues also fall due to the well-known Olivera-Tanzi effect (the negative relationship between real taxes and inflation due to collection lags), as was documented in Tanzi (1977). Hyperinflation therefore continues even though the government is getting relatively little real financing from money printing.

The fact that both the deficit and real spending levels are low implies that stabilization out of a terminal-stage hyperinflation is not that difficult: anything that stabilizes expectations (such as an exchange rate peg) will raise real revenues and can erase the deficit, at least as long as the government does not try to raise real spending beyond sustainable levels. International evidence suggests that Venezuela is near this point. The longest documented duration of a very high inflation (defined as 12-month inflation higher than 1,000%) was 39 months for Zimbabwe, which lasted from August of 2006 and 2009. Clausen *et al.* (2007) found that the median duration of these high inflation episodes was 13 months. Per central bank data, Venezuela has been in high inflation for 16 months, suggesting that its hyperinflationary episode may be close to an end.

The role of expectations reversion, nevertheless, is key for a successful stabilization. This fact was famously recognized in the classic study by Sargent (1981) chronicling the end of four hyperinflations, and has been documented in more recent work.²⁹ Typically, the governments that have caused the hyperinflation have in so doing undermined the credibility of their monetary or fiscal commitments and have also become politically weak. Stabilization commonly comes with a change in government, particularly in democracies. In authoritarian systems, they sometimes require a major economic overhaul if there is no change in government, as illustrated by Zimbabwe's 2008 stabilization through dollarization under Robert Mugabe. Governments with weak credibility

29. See Sachs (2001), Hanke and Krus (2012) and Reinhart and Savastano (2003).

are sometimes successful in producing temporary price stabilizations followed by a resurgence of price acceleration, as was the case of Nicaragua in the late 80s.³⁰

2.6 Relative prices, the exchange rate and the erosion of market institutions

As Venezuela was hit by the massive external shock discussed above, one of the mechanisms used by the government to try to tame inflationary pressures was maintaining a stable nominal exchange rate. Venezuela has had exchange controls in place since 2003 yet, until 2012, the government had proved its willingness to adjust to the nominal rate over time that allowed it to avoid very serious misalignments from equilibrium. This was to change in 2013, after which nominal exchange rate adjustments were scant and were far outpaced by inflation.

One way to see how serious the misalignments became is by considering the gap between the official exchange rate and the black market price, also known as the black market premium. The premium averaged 88% over the 2003-2012 period; at its maximum in that period, it reached 284%. By the end of 2015, it had risen to 336%, and by the end of 2017 it had reached a surreal 3,081%.

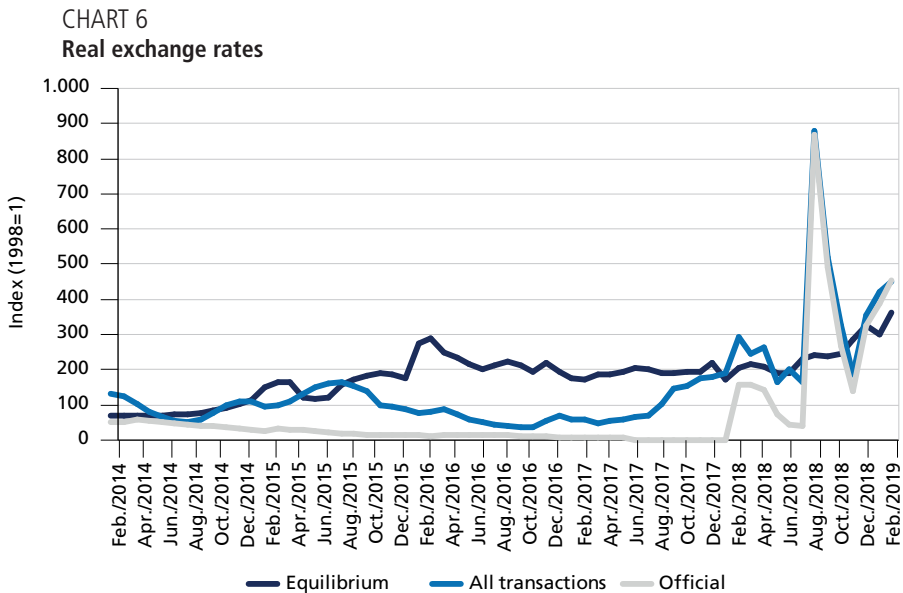
As changes in the nominal rate were outpaced by inflation, the exchange rate became strongly overvalued. Not surprisingly, this led to greater rationing of foreign exchange by the government. With such large differentials between official and black market prices, arbitrage activities became tremendously attractive. The government clamped down on these activities by tightening enforcement of price controls – which in many cases led to the arbitrage rents being captured by government inspectors. On November of 2013, the government accused Daka, one of the country's largest electronics retailers in Venezuela, of selling products at more than 1,000% above cost and ordered the military occupation of the stores. Two months later, the government created a price control supervisory agency, the Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (SUNDDE), with broad powers to fine violators and set prices.³¹

A negative external shock such as that faced by Venezuela should lead to a depreciation of the real exchange rate, defined as the relative cost of prices abroad relative to those at home and proxied by the product of the nominal exchange rate and the ratio of foreign to domestic price indices. This change helps to increase the returns to producing tradable goods and thus reallocates factors of production towards the production of import-competing and exportable goods, both of which help substitute for the loss of export revenue.

30. See Ocampo (1991).

31. SUNDDE was officially created on January 23, 2014, through the Official Gazette nº 40.340, in accordance with the Organic Law for Fair Prices (República Bolivariana de Venezuela, 2014).

Venezuela's policy of letting the exchange rate be outpaced by inflation, in contrast, led to an appreciation of the official real exchange rate: it made imported goods less, not more expensive. The government's logic was to try to protect consumers from price hikes. However, it ended up making imported goods very cheap but also extremely scarce. Chart 6 illustrates how, while the equilibrium real exchange rate was depreciating rapidly, the official exchange rate was appreciating. This changes in mid-2018, when the government strongly devalues the currency and maintains it close to the parallel rate; from then on, the data indicate that the currency is actually somewhat undervalued.



Source: BCV; DolarToday; CENDA; National Assembly; Bloomberg; National Statistics Agencies.

Such a large differential between equilibrium actual prices implied huge arbitrage rents. The government reaction was to attempt to increase enforcement of controls; when this proved insufficient, it intervened directly in resource allocation to ensure that goods were delivered to the intended consumers. On August 2015, Venezuela's government ordered the closure of the border with neighboring Colombia after clashes between the military and smugglers and deported thousands of Colombians blamed for involvement in paramilitary and smuggling activities (BBC, 2015). On April of 2016, the government created the Local Committees for Supply and Production (known by their Spanish acronym CLAP – Comité Local de Abastecimiento y Producción), community-based government committees whose primary role was to distribute food boxes to lower-income Venezuelans, after blaming private sector food

distribution networks for deviating supplies of subsidized food to higher-income consumers and to contraband.³²

In assessing the economic effects of increased state participation in the economy, the literature has often focused on how nationalizations undermine incentives for effort and thus lead to declines in productivity, as in Chang, Hevia and Loayza (2018). However, when the government is using state involvement as a tool to enforce out-of-equilibrium prices, there can be potentially more serious general equilibrium effects. If the government can effectively enforce non-market clearing prices, then productive resources will not migrate towards the activities in which they have a higher value marginal product.³³ In the context of a negative terms of trade shock, enforcement of price controls on the sales of tradable goods reduces the incentives for factors of production to be reallocated towards the production of those goods. But reallocation towards tradable sectors is precisely what the economy needs in order to cushion the blow from lower external revenue.

At the same time, the government's refusal to let the real exchange depreciate contributed to the country's fiscal imbalances. Since the Venezuelan government is a net exporter, then a depreciated exchange rate strengthens fiscal balances. When Venezuelan authorities insisted in maintaining an increasingly overvalued real exchange rate as a response to the negative shock, they were also choosing to run larger budget deficits.

The contribution of relative price distortions to fiscal imbalances goes beyond the direct effect of currency overvaluation on government revenues. A low relative price of tradables also hurts other sources of government revenues – such as import taxes. Additionally, the government's decision to restrain price inflation through controls extended to the other goods and services provided by the government. The price of a liter of low-octane gasoline has remained unchanged since 2016, despite a cumulative 45.3 million percent increase in prices for the economy as a whole.

There has been work at estimating the fiscal incidence of each of these relative price distortions. The effect is contingent on oil prices as well as net exports and the magnitude of misalignments. Rodríguez (2014) estimated the fiscal cost of overvaluation at 2013 prices to range between USD 16.8 and USD 26.2bn (7.5% and 11.7% of GDP, respectively); the cost of the subsidy to oil

32. "These are the new functions of the CLAP, according to the emergency state decree" (Prodavinci, 2016, our translation).

33. Note that non-market clearing prices by definition will imply an imbalance between supply and demand. If prices are below equilibrium, there will be unsatisfied excess demand. The role of rationing and controls enforcement is to ensure that this excess demand is not filled.

derivatives rose to USD 12.0bn, or 5.3% of GDP on that year. Thus, in total, these two subsidies cost between 12.8 and 17.0 % of GDP in 2013, greater than that year's 12.6% of GDP deficit.

2.7 Institutional framework and social policies

Several indicators show a deterioration of the quality of institutions in Venezuela during the last six years. Table 8 presents the trends in selected indices of institutional quality compiled by international organizations and research institutes. The data shows a deteriorating trend on basic institutions across measurements. The World Bank's World Governance Indicators – available up to 2017 – show an average 23.4% deterioration, with particularly severe declines in its “Voice and Accountability” (which measures freedom of expression, participation among other political freedoms) and “Rule of Law” (property rights, law enforcement, absence of violence, among others) indicators. Likewise, the Heritage Foundation presented a 29.1% decline in its Index of Economic Freedom and Transparency International a 5.3% decline in its Corruption Perception Index.

These indicators are not only negative in terms of their evolution, but also show that Venezuela ranks among the lower percentiles of the samples. The World Governance Indicators have Venezuela, on average, just above the 7th percentile, and rank the country as the lowest percentile in its rule of law indicator and 3rd lowest percentile on regulatory quality. Similarly, the Heritage Foundation ranks Venezuela as the second least free country in the world, and Transparency International ranks it at joint 168 worst out of 180 countries in its corruption index, with only 11 countries ranking worse.

The second panel of table 8 also shows the evolution of a number of measures of political institutions, all of which intend to measure the extent to which the country is democratic. All measures show significant deteriorations around 2017, coinciding with the holding of elections for the National Constitutional Convention, the stripping of legislative powers from the National Assembly, and the boycotted 2018 presidential elections.

Government policy in relation to essential public services was significantly revamped from 2003. The traditional approach – under which public services were financed through the central government budget and coordinated through a number of ministries – was complemented, and partially substituted, by a decentralized alternative system, the Sistema Nacional de Misiones Bolivarianas (National System of Bolivarian Missions), which was excluded from the central government budget and thus from parliamentary oversight.

TABLE 8
Measures of institutional quality and political liberties

Institutional quality indicators	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
World Bank – World Governance Indicators (-2.5/2.5)								
Voice and accountability	(0,91)	(0,95)	(1,08)	(1,09)	(1,14)	(1,21)	-	-
Political stability and absence of violence/terrorism	(1,03)	(1,08)	(0,85)	(0,98)	(1,02)	(1,18)	-	-
Government effectiveness	(1,15)	(1,17)	(1,23)	(1,22)	(1,29)	(1,40)	-	-
Regulatory quality	(1,52)	(1,63)	(1,82)	(1,88)	(2,00)	(1,96)	-	-
Rule of law	(1,69)	(1,82)	(1,92)	(2,03)	(2,24)	(2,26)	-	-
Control of corruption	(1,27)	(1,31)	(1,40)	(1,39)	(1,35)	(1,36)	-	-
Heritage foundation – index of economic freedom (0/100)	38,10	36,10	36,30	34,30	33,70	27,00	25,20	25,90
Transparency international – corruption perception index (0/100)	19,00	20,00	19,00	17,00	17,00	18,00	18,00	-
Indices of political institutions								
Polity index (-10/10)	(3,00)	4,00	4,00	4,00	4,00	(3,00)	-	-
Freedom house – aggregate score (0/100)	41,00	39,00	38,00	35,00	35,00	30,00	26,00	19,00
Varieties of democracy – electoral democracy index (0/1)	0,41	0,36	0,33	0,31	0,30	0,26	0,24	-
Varieties of democracy – liberal democracy index (0/1)	0,16	0,13	0,11	0,13	0,14	0,13	0,09	-

Source: World Bank; Heritage Foundation; Transparency International.

Obs.: The World Bank’s World Governance Indicators measures 6 dimensions of governance through surveys, and rates each in a range of -2.5 (worst) to 2.5 (best). The Heritage Foundation’s Index of Economic Freedom rates a number of key indicators of economic freedom (including protection of property rights, tax burden, government spending and business, trade and labor freedom) to produce an aggregate indicator ranging from 0 (least free) to 100 (most free). Transparency International’s Corruption Perceptions Index employs expert assessment and surveys to grade the perceived corruption in countries in a scale of 0 (highly corrupt) to 100 (very clean). The Polity index indicator measures authority patterns and ranges from +10 (full democracy) to -10 (full autocracy). Freedom House reviews several civil and political liberty indicators, and rates countries in a scale ranging from 0 (least free) to 100 (most free). The Varieties of Democracy Electoral Democracy Index describes ruler’s responsiveness to citizens through electoral means by answering the question: «To what extent is the ideal of electoral democracy in its fullest sense achieved?» and rates countries on a 0 (low) to 1 (high) scale. Similarly, the Varieties of Democracy Liberal Democracy Index evaluates the protection of individual and minority rights through the question: «To what extent is the ideal of liberal democracy achieved?», and rates countries in a 0 (low) to 1 (high) scale.

The essential idea behind the system was to skip over traditional bureaucratic management systems and address latent social needs directly; though a bottom-up agile approach capable of fulfilling short-term needs more efficiently than the traditional system. The Misiones system was partially financed by PDVSA, the National Oil Company, through its contributions to the National Development Fund (Fonden). These contributions were originally discretionary but were later formalized through a Windfall Oil Profits Law which mandated PDVSA to transfer to the fund a fraction of oil revenues above a reference oil price.³⁴

Early examples of the misiones system focused on expanding the provision of public services, such as education and healthcare, to population groups that

34. See Hernández and Monaldi (2016).

were previously – due to geographic or social reasons – left unattended by the traditional system. One of the initial flagship programs was Misión Barrio Adentro (Mission into the Neighborhood), which focused on providing primary healthcare within under-privileged areas and shantytowns during its early phases, but later expanded to a more comprehensive approach to the provision of healthcare targeted at under-privileged sectors of the population. Likewise, Misión Robinson and Misión Ribas focused on literacy and adult education for those who had been left out of the traditional education system.

As the Venezuelan government expanded the Misiones program, it also expanded the provision of identity cards and implemented direct cash transfers to incentivize regular participation in some of its programs, which were pointed out as primary conduit of political-motivated employment of public resources for electoral means.³⁵ Critics also put into question the quality of the system's services.

According to metrics released by official sources and statements, the effectiveness on the provision of public services improved significantly in the years following the creation of the Misiones system, but these claims have been disputed. At the core of the issue lies the question of whether observed improvements in human development and social spending metrics were a result of changing priorities in the government or just the expected result of higher overall availability of resources within the economy due to the international oil-boom.

A case in point was the October 2005, statement by the Venezuelan government that it had rid the country of illiteracy. The administration issued an announcement at the time, claiming that the country had eradicated illiteracy taking the illiteracy rate to less than 0.1% of the population. This would have implied that government trainers taught 1.4-1.5mn persons how to read and write in a span of a couple of years. However, employing INE household survey data, Ortega and Rodríguez (2008) found that Misión Robinson contributed at most to a moderate reduction in the illiteracy rate, while – in some of their specifications – changes in the illiteracy rate were completely explained by economic and demographic trends. Furthermore, they also estimated that there were still around one million persons illiterate after the government had proclaimed the country freed from illiteracy.

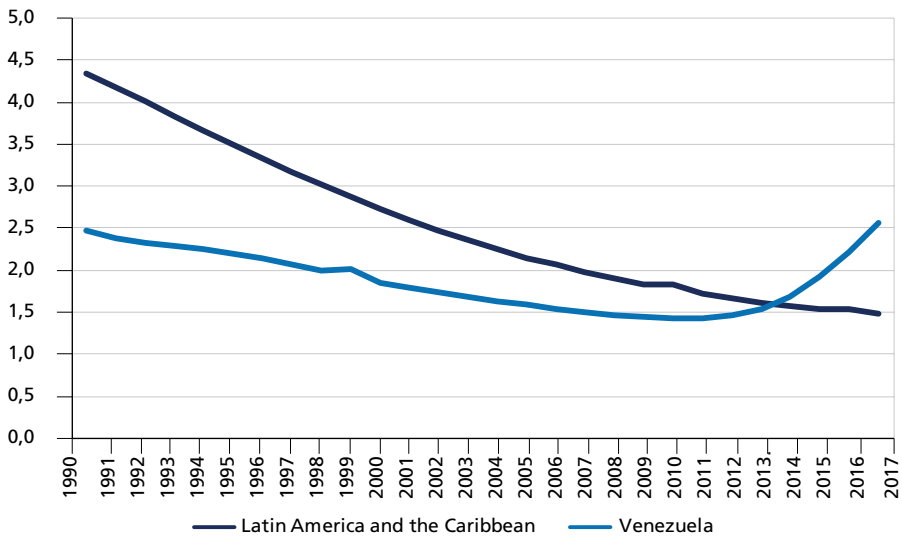
Rodríguez (2008a; 2008b) also argued that the share of the central government budget allocated to social spending in the 1999-2006 period had not been significantly different from that of the 1991-1998 period, with the exception of social security spending, which is known to be regressive for Latin America economies. Results are similar when PDVSA social expenditure are taken

35. See Penfold-Becerra (2007).

into account. There does not seem to have been a significant change in spending priorities during the period, and any increase in social spending registered was on line with what could be expected given the magnitude of the oil boom and the growth of the state that it precipitated.

The country’s more recent economic crisis has seen a corresponding collapse in public health. According to data by the World Health Organization (WHO), the infant mortality rate, which had decreased from 2.02% in 1999 to 1.43% in 2011, rose to 2.57% by 2017, surpassing the average for Latin America and the Caribbean for the first time in the organization’s recorded data.

CHART 7
Infant mortality rate
 (In %)



Source: WHO.

The incidence of preventable diseases has also seen a significant spike in the last few years, including the outbreak of previously eradicated diseases. A September 2018 report by the WHO shows that Venezuela registered 4,605 cases of measles in 2018, up from a single case between 2008 and 2015 (WHO and PAHO, 2018a). Likewise, the organization reported an outbreak of diphtheria beginning on July 2016; by the time of the September 2018 report, 2,028 suspected cases had been registered, out of which 1,217 were confirmed. These figures are up from no case between 2006 and 2015 (WHO and PAHO, 2018b). Cases of Malaria have risen tenfold, from 36,000 in 2009 to 406,000 in 2017 (Human Right Watch, 2018). One plausible explanation for this deterioration, some of which precedes the economic crisis, is that the shift to emphasis on curative medicine

through the Barrio Adentro system took resources from the preventive medicine needed to maintain these diseases under control.

The worsening in public health metrics is attributable to worsening infrastructure, equipments, supplies and human capital. The 2019 edition of the Encuesta Nacional de Hospitales (National Hospital Survey), conducted by local NGO Médicos por la Salud, shows that 53.7% of the country's medical labs were inoperative during the year, as were 58.4% of x-ray machines, while the amount of available hospital beds fell 23.2% from 286 to 220.³⁶

The report also shows that 67.5% of the hospitals reported failures in the electricity service, while only 42.9% of the institutions reported having a fully working reliable power-plant. Furthermore, over 70.2% of the surveyed hospitals reported failures in the supply of water services and 8% reported not having access to the service on any day of the week.

The problem is compounded by the lack of qualified personnel. As of late 2017, a survey conducted on medics and medicine students indicated that 40% of those graduated in the preceding 10 years had already left the country and, out of those remaining, 75% had some intention to emigrate at some point in the future (Sleinan, 2017).

In 2016, the government created two new social programs, as part of its attempt to create a social safety net and provide a cushion for the crisis. These included the already-mentioned CLAP food distribution program and the Card of the Fatherland, a program that entitled bearers to be eligible for direct cash transfers. The CLAP program consisted in the distribution of government-provided food boxes to the public through community-based organizations, while the Card of the Fatherland was used to electronically distribute discretionary cash subsidies to recipients.

The programs emerge out of two distinct modes of thinking about the Venezuelan crisis. The CLAPs are a government initiative that was born out of dissatisfaction with the ability of the private sector to channel supply of government-subsidized food without adequately controlling contraband and other types of arbitrage. In fact, authorities often blamed some of the main food distribution networks of price-gouging and hoarding and accused the private sector of doing this to generate political instability.³⁷

The Card of the Fatherland appears to have its origin in attempts to get the government to move from its reliance on indirect subsidies to a system of direct transfers. A report prepared by an economic mission of the Union of South

36. Available at: <<https://www.encuestanacionaldehospitales.com/>>.

37. Available at: <<http://questiondigital.com/nueva-ofensiva-economica-que-aprendimos-de-la-anterior/>>.

American Countries (União de Nações Sul-Americanas – UNASUR) in mid-2016 in fact recommended that the government substitute indirect subsidies to gasoline, electricity and other publicly provided goods and services for a cash transfer mechanism, within the context of a macroeconomic and fiscal adjustment.³⁸ Although the government shelved most of the report's recommendations, it did roll out the subsidy card. Given the lack of fiscal adjustment, the transfers were funded through additional deficit monetization.

Both programs reach a large fraction of the population. As of July of 2020, 80.2% of respondents surveyed by local polling firm Datanálisis claimed to be receiving CLAP boxes, though the number was down from 86.0% in December of 2018. Other surveys indicate that for most families, boxes do not arrive with sufficient regularity so as to serve as a stable source of food supply. 76.9% of the population claimed to have the Card of the Fatherland as of February 2020, although only 24.4% claimed to have received the latest cash transfer from the government through the card. The amount of the cash bonuses has varied significantly over time and is at the government's discretion. Some bonuses are also calculated on the basis of the number of members per household, while others are targeted at particular groups (Patria Blog, 2019).

To the best of our knowledge, no systematic analysis has yet been carried out of the impact of either of these programs. It does seem probable that the CLAP program served to attenuate effects on malnutrition relative to a baseline of no program, although it is unclear whether the deviation of resources towards arbitrage activities is any lower under public sector management than under private sector control of distribution networks. Regarding the Card of the Fatherland program, in contrast, an increase of cash subsidies in the context of high monetized fiscal deficits could only serve to speed inflationary acceleration and real wage declines.

There is another problematic aspect of both of these programs, which is the political use of distribution of benefits. Although there is no evidence of systematic conditioning of benefits on political affiliation, the programs have been used as devices to increase turnout at elections. Due to several electoral events in the last three years being boycotted by part or all of the opposition, conditioning on turnout is in effect conditioning on support for the government. A study of the December 2017 mayoral elections (boycotted by part of the opposition) found that the government handed out food boxes outside of 24.8% of voting stations and issued Cards of the Fatherland in 12.8% of them.³⁹ This was done at

38. Available at: <<https://web.archive.org/web/20190403182259/https://www.panorama.com.ve/politicayeconomia/Las-propuestas-engavetadas-de-Unasur-y-el-Consejo-Nacional-de-Economia-Productiva-20170118-0105.html>>.

39. See Rodriguez and Navarro (2018).

government party voting stations instead of at government-run installations, thus adding to the problematic blurring of the line between party and state. Outside of 20.8% of voting stations, party officials asked voters to leave their cards at the party booth and to come and collect it after having voted. Government leaders publicly asked voters to bring their card to the voting booth on election day, despite the fact that the card does not serve as a voting ID. During the 2018 elections, opposition candidate Henri Falcón denounced the use of the Card of the Fatherland for vote-buying by the government and asked the Supreme Court to annul the election results (Pernia, 2018).

2.8 A brief summary

The proximate trigger of Venezuela's economic implosion was the plunge in oil prices that began in 2014. But the underlying causes go much further back. Many oil exporting countries suffered the same shock, but Venezuela was one of the worst prepared to handle it, because of its lack of savings under the boom and its over-taxation of and underinvestment in the oil industry. Therefore, the oil bust caused a massive import and economic contraction.

The Venezuelan government made a set of policy choices that impeded macroeconomic adjustment, fueled inflation, deteriorated the efficiency of resource allocation and exacerbated the magnitude of the collapse. Rather than devalue in response to a negative external shock, the government chose to maintain an overvalued exchange rate and couple it with tight enforcement of price and exchange controls. It also decided not to adjust the nominal prices of publicly provided goods and services to keep pace with inflation, thus effectively lowering their relative price and raising the fiscal cost of subsidizing them. It chose to monetize double-digit deficits continuously, depleting external assets and driving the country into hyperinflation.

The government's decision to continue servicing its external debt through this import crunch has also attracted criticism, though the extent through which the government could have avoided default is it had applied policy reforms in time is a source of contention.⁴⁰ Economic sanctions came at the end of this story and appear to have had a negative effect on oil production, although the data is open to several competing interpretations. Nevertheless, financial and economic sanctions impose a significant constraint on the ability of the government to tackle current imbalances. Oil sanctions imposed at the start of 2019 (and those following, particularly in August 2019 and March 2020) have seriously contributed to the exacerbation of the economy's crisis, severely restricting the country's capacity to

40. See Hausmann and Santos (2014) and Rodriguez (2014).

trade oil in international markets. As a result, growing inventories have forced PDVSA to artificially decrease production to its current levels.

3 PUTTING VENEZUELA ON THE ROAD TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT

3.1 Stabilizing the macroeconomy

In the first section of this work, we discussed why Venezuela's macroeconomic aggregates did not evidence large imbalances in the 2018 data. On the one hand, the country continues to run a current account surplus (USD 5.9bn, or 6.0% of GDP per the IMF) in order to service sizable debts with Russia, China and selected creditors. On the other hand, hyperinflation has eroded real government spending, lowering the deficit to 6.1% of GDP. A cursory look at these aggregates may suggest that adjustment should not be that difficult in such an economy.

However, a deeper look reveals a more complex story. The country is certain to suffer a massive decline in its external and fiscal revenues this year. Even if sanctions had not been imposed earlier in 2019 and oil production had stabilized at January levels, oil export revenues would have declined by USD 7.4bn. After the oil sanctions, the decline rises to USD 15.0bn. The decline in export revenues will thus be larger than the sum total of all imports of goods and services last year, implying that the country will not be able to continue running large current account surplus regardless of the magnitude of its import adjustment. In other words, absent external financing, Venezuela will have to undertake another large import adjustment and default on additional key creditors. There is certainly evidence that this has happened: goods imports in 2019 fell by 37.2% from 2018, falling to a level 45.2% below the historical minimum for the pre-2016 period (reached in 1990).

Similarly, the decline in oil exports and international trade will signify another contraction of government revenues. As a result, we estimate that under the status quo scenario, real government revenues will fall by 29.6% (they will remain stable as a share of GDP because GDP will also shrink significantly). Declining export revenue and declining government revenue will make stabilization more difficult than it would have been in the absence of sanctions and continued oil production decline. Therefore, the economy will need significant additional financing in order to avoid another painful adjustment.

These realities will constrain the scope of macroeconomic policy even if the country finds a solution to its political crisis. While oil production tends to recover more rapidly from sanctions-induced collapses, the recovery is never immediate and will in itself require capital. Therefore, avoiding import further import cuts will by itself require substantial levels of international financing. Given that the

current level of imports appears insufficient to cover the country's basic needs, raising consumption to adequate levels will require even greater financing.

Similarly, the fact that government spending has fallen to only 6.1% of GDP as a result of the hyperinflation produces what could be termed an illusion of an easy adjustment. Real wages are as of May 2020 (latest inflation print) 83.2% lower than they were in 2012; in dollar terms, Venezuela's minimum wage is USD 2.5 today, as opposed to USD 227 and USD 250 in neighboring Colombia and Brazil. These real wages appear inconsistent with labor-market equilibrium under moderate labor mobility and stable prices.⁴¹

Therefore, in order to understand the country's financing needs, we need to understand what its spending requirements would be under reasonable wages. Table 10 presents a simulation of central government expenditures under a scenario of gradual adjustment of the minimum wage. In this scenario, wages would rise to USD 75 in the first year, and then gradually increase in USD 75 increments until reaching USD 300 by the fourth year; after that, it rises with expected US inflation.⁴² The USD 300 wage corresponds to a wage that is approximately equal to that of neighboring countries.

The simulations make some additional macroeconomic assumptions, listed on table 9. It is important to point out that a full development of the underlying macroeconomic assumptions of fiscal scenarios is beyond the scope of this paper and that the calculations presented here should be seen as illustrative and certainly not as definitive. For example, we assume that oil production recovers gradually at a speed of 500tbd per year to reach 3mbd by 2023. This speed of recovery would be consistent with that observed in other countries where oil production decline has been caused primarily by sanctions – though, as we pointed out above, the magnitude of the contribution of sanctions to Venezuela's output decline remains controversial. Very different fiscal scenarios may ensue under more pessimistic oil production forecasts.

The underlying fiscal model assumes no major changes in tax legislation, making government revenues dependent on the evolution of the economy, given historical elasticities of different categories of revenue to income growth estimated over the 1998-2016 period. There are some exceptions to this principle: we assume, for example, privatization proceeds equivalent to USD 9bn, or approximately 1% of GDP each year, over the course of the five year program. It is worth noting that

41. Low real wages are symptomatic of terminal-stage hyperinflations; thus, the end of stabilization tends to produce a sizable increase in real wages. Braumann (2000) shows that the ground lost in real wages during hyperinflation is typically recovered with stabilization.

42. Given the hyperinflationary process, it is more informative to estimate the government budget and revenues in dollar than in local currency terms. These budgets should be understood to refer to post-stabilization period and thus presume stable prices.

complete fiscal accounts are unavailable for more recent periods (even the data for 2013-2016, as noted above, is limited) so that it is difficult to understand what the country’s exact current fiscal stance, and starting point for these simulations, should be. Thus, our revenue projections should be understood as approximations to expected revenue categories given historical experience. On the spending side, we estimate the government payroll as a function of average wages, in themselves determined by minimum wage policy, and add on top of that the magnitude of social spending destined to emergency programs.

TABLE 9
Key assumptions

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Oil production (million b/d)	1,0	1,5	2,0	2,5	3,0
Oil price (brent)	61,5	63,3	65,2	66,9	68,7
Minimum wage	75	150	225	300	330
Subsidy per adult	25	25	25	25	25
Subsidy per child	10	10	10	10	10
Subsidy coverage (% of population)	75,0	80,0	65,0	50,0	35,0
Pension as % of minimum wage	65,0	65,0	65,0	65,0	65,0
Write-off of restructured debt (% of face-value)	75,0	75,0	75,0	75,0	75,0
GDP (USD mn)	77.232	123.895	172.122	221.260	272.678

Elaborated by the authors.

We assume that some type of compensatory social policy is rolled out with cash subsidies of USD 25 per eligible adult and USD 10 per eligible child. We assume that these subsidies would be conditioned on incomes, so as wages recover, the coverage ratio would fall. Spending on the program would peak at USD 6.2bn in 2020/2021 and decline towards USD 2.8bn by 2023/2024. We also assume that the government pays pensioners a pension that is equivalent to 65% of the minimum wage, as well as a debt restructuring that manages to cut amortizations to zero and interest payments to 25% of the outstanding for the first five years.

The results of these fiscal simulations are sketched in table 10. The program would require Venezuela to run a fiscal deficit of USD 5.2bn, or 6.8% of GDP, in the first year. The deficit rises in absolute terms but declines relative to GDP as program implementation proceeds; by 2023 the country is running a small surplus (0.2% of GDP). The deficit is closed mostly by recovering oil production, which pushes up both oil revenues but also leads GDP in dollars to expand considerably. Thus, by 2023, the economy has recovered to a GDP of USD 273bn, similar to its level at the start of the crisis.

TABLE 10
Central government fiscal balance simulation (USD mn)

	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Total revenues	17.508	28.081	39.098	50.498	62.350
Current revenues	16.736	26.842	37.377	48.281	59.623
Tax revenues	9.735	15.544	21.561	27.751	34.151
Non-tax revenues	7.001	11.298	15.816	20.530	25.472
Capital revenues	772	1.239	1.721	2.216	2.727
Total expenditures	22.732	37.085	48.689	59.305	61.888
Current expenditures	21.774	35.549	46.556	56.559	58.508
Operating expenditures	11.389	21.639	30.835	39.058	40.816
Salaries	9.159	17.403	24.799	31.412	32.826
Goods and services purchases	1.946	3.698	5.269	6.674	6.974
Other	283	539	767	972	1.016
Interest on debt	1.025	1.486	1.839	2.240	2.186
Internal debt	1	1	1	1	1
External debt	1.024	1.485	1.838	2.239	2.185
Transfers	9.361	12.424	13.882	15.260	15.506
Subsidy programs	5.736	6.192	5.088	3.959	2.802
Social security	1.476	3.085	4.839	6.749	7.764
Transfers to SOEs	905	1.151	1.181	982	545
Transfers to subnational governments	1.245	1.997	2.774	3.572	4.394
Capital expenditures	957	1.535	2.133	2.747	3.379

Elaborated by the authors.

The program generates net financing needs of USD 32.6bn over the course of the five-year period.⁴³ Under an Extended Fund Facility Arrangement, the maximum that can be requested to the IMF over the course of a program (barring exceptional access) is 435% of quota, which would equal USD 22.4bn. It is, of course, possible that other international organisms make up the difference, as it is not unusual for the World Bank and Inter-American Development Bank (IADB) to jointly cover around a third of disbursements in loan programs.

However, financing of the central government budget is only one of the country's financing needs. The country would also need to restore convertibility of the currency, for which it would need international reserves. Venezuela currently has USD 8.5bn of international reserves. The IMF has suggested that reserve adequacy should be calculated as a function of exports, broad money,

43. We assume that all debt which comes due over this period can be rolled over, either voluntarily or as a result of the debt restructuring. If it cannot, then we would have to add amortization payments to the financing schedule.

short-term debt and other liabilities. Table 11 shows the calculation of these ratios for Venezuela under a scenario of economic reforms.

Perhaps surprisingly, current reserves are not too inadequate for the country at the start of a scenario of reforms. This is because the economy is very small, and even though we expect it to grow with reforms, that expansion will take time. Thus adequate reserves are only USD 6-8bn for a floating exchange rate system but would grow over time so as to rise to USD 17-USD 25bn by 2023. The requirements are much higher if the country is going to maintain a fixed exchange rate, in which case it would rise to USD 9-14bn in the near term and USD 30-USD 45bn by 2023.

TABLE 11
Reserve adequacy estimates (USD bn)

Concept		2019	2023
Exports		18,0	63,4
Broad money		24,5	172,9
Short-term debt		6,9	11,9
Other liabilities		9,6	9,6
ARA – floating fx range	Lower bound	5,6	16,8
	Upper bound	8,4	25,2
ARA – fixed fx range	Lower bound	9,2	30,1
	Upper bound	13,8	45,1
Dollarization	Base money	8,2	57,6
	Base money + reserves	12,0	71,3

Elaborated by the authors.

Another policy alternative would be to dollarize the economy or adopt an irrevocably fixed exchange rate with a currency board. In that case, the immediate requirements of means of payment for the economy would be what is needed to exchange all base money for USD, which would rise to USD 8.2bn (assuming hyperinflation comes to an end and money demand rises to normal levels). If, in addition, we would like to have the Central Bank continue to perform monetary policy, we estimate an additional USD 3.8bn would be needed. Dollarization is not particularly onerous at the start in terms of monetary requirements. However, over time the economy would require significant growth in its liquidity, making this system the costliest in the long-run in terms of financing needs.

In either case, the economy would need at the very least an additional USD 8bn – and possibly as much as USD 60bn over the next five years – to have a functional external payments system. Not all of these resources need to be obtained from international financial institutions (IFIs): presumably, capital inflows could

also be a driver of reserve strengthening. However, recent experiences such as that of Argentina suggest that countries trying to defend an exchange rate objective as part of a stabilization plan could end up demanding significant financing from the IMF in addition to what is needed to close fiscal gaps. Note also that different foreign currency arrangements could differ in their ability to attract private capital inflows. Since dollarization serves as a guarantee that the government will not inflate away cash holdings, it could lead to greater capital inflows or even just the entry into the financial system of dollars that are currently held in safe deposit boxes by individuals. Therefore, dollarization could in the end be easier to fund than other apparently less onerous systems.

If our fiscal estimates presented in the previous section are accurate, it should not be difficult to put an end to hyperinflation, given adequate financing to cover the deficits sketched in table 10. When the government does not need to monetize the deficit at post-stabilization prices, hyperinflation ends as soon as one can get agents to converge to stable price expectations. The reversion of the *Olivera-Tanzi* effect is near-immediate and typically generates enough revenues to cover spending levels at the start of the program. Expectations are often anchored by fixing the exchange rate or making a firm commitment to price stability. However, this type of programs are always vulnerable to expectations crises, in which authorities have to either sell reserves or raise interest rates in order to fight off speculative attacks. In that sense, a currency board or dollarization may prove to be a more effective strategy for rapidly achieving price stabilization. Since the commitment not to print money is perfectly credible under hyperinflation, authorities do not need to invoke contractionary monetary policy nor reserve depletion in order to tackle problems caused by imperfect credibility.

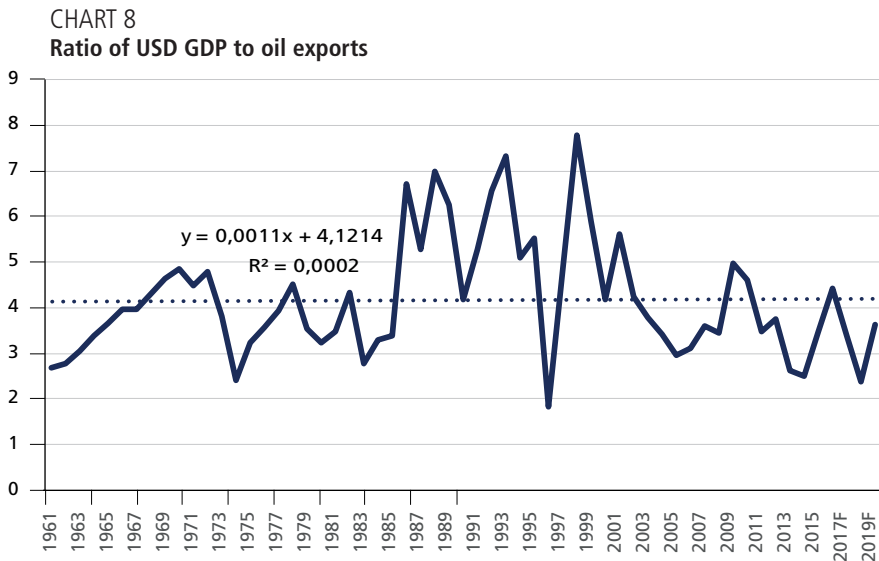
In choosing an exchange rate regime, authorities will need to carefully balance the short-term effects of alternative systems with the long-run flexibility. A flexible rate system may be the most difficult to manage in a stabilization attempt with imperfect credibility, as the 2018 Argentinean currency crisis recently reminded us of. Irrevocably fixed exchange rates have the benefit of granting credibility to the commitment to monetary stability. This makes it easier to get out of hyperinflation and reduces the risk that the monetary authority will have to appeal to contractionary policies to realign expectations. The social and economic cost of these contractionary policies, as well as the political risk that they may derail the adjustment, are important reasons to consider these systems. On the other hand, the lack of exchange rate flexibility may be particularly constraining for an economy like Venezuela's, which is subject to external shocks that are not strongly correlated with those of the economy whose monetary policy it is adopting. An interesting alternative could be to consider tying to the

currency of another oil producing economy whose monetary policy is subject to the same shocks (*e.g.*, Canada or Norway).⁴⁴

3.2 Recovering growth

Historically, Venezuelan growth has been driven by oil export revenues. The channels are quite straightforward: since the economy is (for all relevant purposes) completely specialized in oil, then oil revenues form almost the totality of export revenues. Since the non-oil economy is highly import-dependent, as we showed in section 2, economic growth is driven by imports (which are, of course, paid for with export revenue). As we also discussed in section 2, economies that are more diversified are much less sensitive to terms of trade shocks than completely specialized economies.

The association between oil exports and GDP does not only hold in the short-term; it is also stable over long periods of time, suggesting a long-term structural relationship. As chart 8 shows, the ratio of GDP measured in United States dollars to exports, also measured in current dollars, oscillates around a stable average of around 4.1; in other words, GDP tends to converge to approximately four times oil exports. While there is substantial, volatility in the ratio – driven by periods of real exchange rate misalignments – the stability of the ratio over the long term suggests that the essential driver of long-run growth in Venezuela is oil export revenue growth.



44. Some contributions to the debate on the dollarization option in Venezuela, see Balza (2017), Hausmann (2018) and Rodriguez (2018b).

This is not necessarily a good thing and is certainly one of the drivers of the country's history of macroeconomic volatility. Yet it would be naïve to think that this structural characteristic can be changed overnight if it has remained unchanged for the past sixty years. The idea that economic policy should focus on changing the economy's structural dependence on oil has been at the center of Venezuelan policy debates ever since Arturo Uslar Pietri, one of the nation's most important intellectuals, proposed it in a 1936 article titled *Sowing the oil* (Pietri, 1936). Yet despite forming part of the nation's policy consensus for most of the twentieth and twenty-first centuries, the country has been unable to make much headway in resolving this structural dependency.

Nor is it a completely uncontroversial idea. Venezuela is, in fact, an oil-abundant economy, for which conventional gains-from-trade analysis suggests it is optimal to exploit its comparative advantage in oil.⁴⁵ In fact, judged by proven reserve numbers, Venezuela appears to be the most oil abundant country in the world, with 10.4 thousand barrels of oil reserves *per capita*. Theory tells us that it makes perfect sense for an economy with such characteristics to be highly specialized in oil. In fact, it suggests that Venezuela may not be specialized enough in oil, given that its oil production is lower than that of many countries with fewer reserves.

TABLE 12
Per capita proven reserves

Rank	Country	Per capita barrels of proven reserves (bbl)	Total reserves (mn bbl)
1	Kuwait	22.191	101.500
2	Venezuela	10.375	302.809
3	United Arab Emirates	9.377	97.800
4	Qatar	9.284	25.244
5	Saudi Arabia	8.019	266.260
6	Libya	7.426	48.363
7	Iraq	3.862	147.223
8	Iran	1.917	155.600
9	Kazakhstan	1.625	30.000
10	Oman	1.261	5.373

Source: OPEC; IMF.

Further, diversification is not only or not even the optimal way to deal with fluctuations in revenues. Oil exporting countries can try to hedge their oil exports (by purchasing insurance against price drops) or can deposit a fraction of foreign-currency earnings in a macroeconomic stabilization fund. Such a fund –

45. See the arguments in the contributions to García (2018).

which is mandated by article 321 of the Venezuelan Constitution – was initially created in 1998, and accumulated as much as USD 7.1bn by late 2001. However, it was later gutted by the government, which reformed the laws to make deposits into the fund completely discretionary. Had the government observed the original accumulation rule, we estimate that it would have accumulated up to USD 203bn in net savings by 2013.⁴⁶

For these reasons, we would not advocate devoting significant resources to pursuing an objective of diversification at the outset of a program of policy reforms. As a first-order objective of reforms, it would be necessary to direct most available resources to funding the government and reestablishing a payments system while ensuring fiscal stability and to recovering the oil sector so as to reestablish the economy's capacity for growth while providing basic governability and rule of law. This is not to say that sectoral policies should not be developed within that framework, but given limited economic and organizational resources, we would recommend not making this a focus of policy at first stage.

Estimates of the amount of resources needed to recover production in the oil industry are scant. Oil experts have given amounts of USD 15-USD 25bn a year and have estimated a recovery of 1-2mbd in production over the next 5-7 years.⁴⁷ Levels of investment of USD 15-USD 25bn are similar to what PDVSA was investing up until 2014 and were consistent with a long period of production stability, so it is natural to expect that if such investment rates were attained, then production would converge to levels similar to those of the 2008-2015 period.

That said, there are some interesting facts that come out of the data. One is that, while investment averaged USD 18.3bn in the 2008-2015 period, a big part of that went to non-oil subsidiaries, including firms in agriculture and food supply, electric plants and construction in addition to “corporate contingencies” and expenses not-specified (Hernández and Monaldi, 2016). If we exclude these, investment falls to an average of USD 14.2bn over this period. The other fact is that investment in the 1999-2006 period was much lower (USD 3.8bn, excluding non-oil subsidiaries). Although oil production did decline in this period (from 2.8 to 2.5mbd), the decline appears to be most associated with the government takeover and strike in PDVSA in 2002-2003.

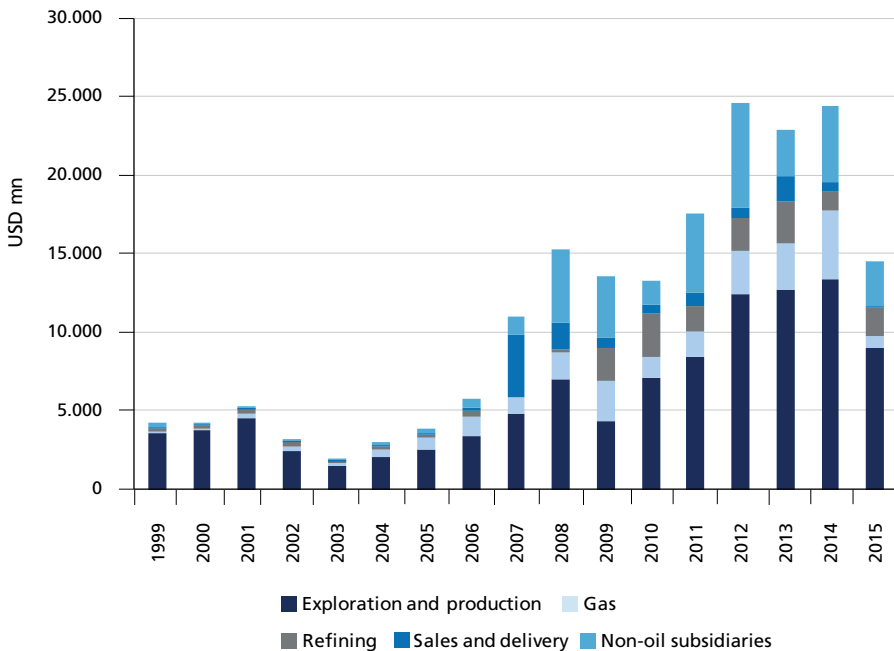
In any case, it would appear that there are good reasons to expect that the economy would require investments of around USD 15bn per year for the next

46. The fund's holdings in the original law were capped at 80% of oil revenues, which would have been USD 62.0bn in 2013. However, the excess deposits in the funds would be transferred back to the regions, PDVSA and the Republic, with the Republic obligated to use its resources to lower debt. The cumulative sum of those excess funds returned to the government would have been USD 141.3bn by the end of 2017.

47. The lower ends of these ranges (150tbd recovery per year, USD 15bn investment) were given by personal communication with Francisco Monaldi of Rice University. For the higher end of the range, see Descifrado (2018).

five years for the oil industry. It would also appear that, at least at the outset of the program, it would not be viable for PDVSA to fund this out of its own revenues (certainly not out of the USD 16bn of imports that we would expect in the first year of implementation). If we take the historical share of oil investment to exports as a rough proxy for PDVSA's capacity to fund investments from its own revenues, we estimate that PDVSA would be able to devote a total of USD 30bn to oil investments over a five-year period (USD 6bn per year). This implies that private financing would have to fund about USD 41bn of investment (starting out from an USD 14.2bn annual figure, or USD 71.0bn over five years).

CHART 9

Oil industry investments (1999-2015)

Source: PDVSA.

In principle, financing from IFIs would not be available to fund the country's oil sector. IFIs lend to national and sub-national governments, but typically not to state-owned corporations that are not directly involved in providing public services (*e.g.*, public utilities). If Venezuela's oil barrels are profitable to extract, then private financing (either lending or equity) should be available to develop them in global financial markets. The policy focus should be in producing the institutional reforms that ensure the protection of property rights and conditions for private investment in the oil sector.

This brings us to the issue of external debt. Venezuela’s external public sector debt is currently at USD 165.2bn. This represents 278% of 2020 GDP, making it the world’s most indebted nation. Debt service accounted for 188% of exports in 2019,⁴⁸ also the highest among developing countries by this metric. The country has been in default on most of its external debt obligations since the end of 2017. Currently, the country is shut out of capital markets due to financial sanctions, but any attempt to re-enter capital markets would require resolving the default, and this would require a very complex debt restructuring.

TABLE 13
Debt service as a % of exports (2019)

Country	Debt service total as % of exports	Country	Debt service total as % of exports	Country	Debt service total as % of exports
Venezuela, RB	188,16	Ukraine	23,14	Mozambique	13,70
Mongolia	95,87	Russian Federation	22,81	Peru	12,62
Montenegro	71,37	Albania	22,56	Azerbaijan	12,09
Kazakhstan	51,23	South Africa	22,30	Mexico	11,88
Colombia	46,72	Serbia	21,89	Bosnia and Herzegovina	11,73
El Salvador	44,53	Romania	21,37	India	11,66
Brazil	36,72	Pakistan	20,04	Ghana	11,66
Sri Lanka	36,49	Costa Rica	18,36	Uganda	11,30
Ecuador	35,02	Zambia	17,75	Bolivia	9,81
Turkey	34,05	Paraguay	17,25	Philippines	9,29
Armenia	31,84	Bulgaria	15,51	China	8,91
Kyrgyz Republic	30,21	Dominican Republic	15,17	Morocco	8,78
Guatemala	29,15	Jordan	15,04	Nigeria	8,54
Honduras	28,46	Arab Republic of Egypt	14,73	Vietnam	7,13
Indonesia	28,33	Tunisia	14,36	Bangladesh	6,21
Georgia	25,25	Belarus	13,81	Thailand	5,70

Source: Haver; World Bank.

A detailed examination of the potential avenues for restructuring the nation’s debt is outside the scope of this work. However, one important fact that is worth highlighting in a general discussion is that there is one dimension in which debt stocks do not seem high. If we measure the ratio of PDVSA debt to its oil reserves, we find one of the lowest ratios among major oil companies (table 14). This is despite the fact that PDVSA has an external debt stock of USD 63bn, or 44% of the country’s external debt.

48. We include Past Due Interest in our estimation of Venezuela’s debt service. Referential data for other countries is as of 2018.

TABLE 14
Ratio of financial debt to proven oil reserves for mayor oil companies

Oil company	Debt/reserves (USD/boe)	Oil company	Debt/reserves (USD/boe)
Enap	31,31	Petronas	3,11
Suncor Energy	28,83	Canadian Natural Resources	2,87
Ecopetrol	11,20	Chevron	2,32
Statoil	8,75	Total SA	1,72
YPF	8,43	Rosneft	1,64
Pemex	7,49	ConocoPhillips	1,33
Petrobras	6,18	Royal Dutch Shell	1,29
Sinopec	4,99	Saudi Aramco	0,12
Average	4,98	PDVSA	0,13
Eni S.p.A	3,68	Gazprom	0,09
Repsol	3,64	BP	0,03
Exxon Mobil	3,19	Petroecuador	0,01

Source: Bloomberg; companies' financial statements; online resources.

These observations suggest that it may be wise to separate the PDVSA debt problem from that of the sovereign. PDVSA appears to have a greater capacity to repay debt if it can successfully implement an investment strategy that allows it to increase oil production. But PDVSA also has a much greater cost of default, given that its revenue flows and assets are not protected by the principle of sovereign immunity, pertaining as they do to a commercial activity. This it appears that PDVSA may have greater reasons to reach an amicable resolution to its debt problems. In the case of the sovereign, in contrast, the greater protection offered by sovereign immunity, collective action clauses, and the corporate veil separating an entity from its owner would give more bargaining power for the government to reach a more favorable restructuring.

3.3 Fixing social policies

As discussed in section 2, there are three pillars to Venezuela's current social policy framework. One is the traditional structure of social ministries which in charge of the nation's health and education infrastructure. Another one is a set of *ad hoc* social programs created over the last two decades – called misiones (missions) – aimed at solving specific problems such as illiteracy or housing. The third one is a set of direct subsidy programs created in recent years, including in-kind and monetary transfers such as food boxes and a benefits card.

Since misiones are created at the time at which the problem they deal with are a policy focus, they often end up underfunded and falling out of the radar screen over time. They also duplicate efforts that could well be managed from

inside ministries. Fixing this by integrating them into the state structure would nevertheless require a significant restructuring of the state and assurance that the ministries in charge have the capacity to handle the areas covered by the *ad hoc* programs.

Venezuela has traditionally relied on large indirect subsidies – implemented through price and exchange controls – in order to transfer oil rents to its residents. Despite its negative aspects, the new direct transfer programs set up the necessary infrastructure for replacing the indirect subsidies.

In its current incarnation as the Card of the Fatherland, the benefits card is in principle a universal program in that no Venezuelans above the age of 15 are denied access to it. Some of the cash bonuses paid through the card are targeted only at some recipients (*e.g.*, pregnant mothers). Nevertheless, the program is not in general means-tested, nor is it conditional on recipient actions. It would not be difficult, within the framework of the program, to design in such a way so that it could be compatible with means-testing and conditionality on actions or outcomes. The program would of course have to be re-designed and launched – ideally under a new label – to eliminate any type of political conditioning.

The food boxes program could serve an important transitional purpose while the country's private distribution network is being rebuilt and restocked. In the longer term, it could be phased down in order to focus on areas in which the private sector distribution network is insufficient. However, the benefits card would be a more efficient system to allocate in-kind transfer, in the form of cash credits that can only be used for the purchase of certain goods.

3.4 Strengthening the institutional framework

Venezuela's public sector has become involved in just about all kinds of economic activity, from food production to airlines. It has also built up a massive regulatory apparatus, including for the purposes of enforcing price controls. Meanwhile, declining public sector wages have led to an exodus of skilled workers out of the public sector and out of the country. Therefore, one of the main tasks of a new administration would be that of rebuilding institutional capacity to focus on key state functions.

A broader set of institutional reforms are also necessary to allow Venezuela to become a stable democracy. Much of the country's political polarization can be traced back to institutional reforms in the late 90s which sought to concentrate power in the hands of the elected executive. These reforms – particularly those embodied in changes in electoral laws through the nineties and in the 1999 Constitution – created a toxic mix of centralized power, high stakes of the

political contest, and very frequent elections.⁴⁹ Governments faced with high cost of losing power who are also forced to face very frequent elections will have a bias towards short-term policies and to abuse the power of state institutions in order to attempt to remain in power.

Therefore, a set of institutional reforms are necessary to ensure governability by restoring effective separation of powers, reducing the authority of the executive branch over other branches of government, and appropriately protecting the rights of political minorities. This would require reforms to the electoral system as well as to the framework governing the relationship between different branches of government, and quite possibly a constitutional reform.

A key area is human rights. In a recent report, the UN High Commissioner on Human Rights, Michelle Bachelet, outlined grave human rights violations observed by her office in the country, including torture, extrajudicial executions, and persecution of political opponents. It also noted serious shortcomings in the government actions to ensure access to food and health services. The government claims that Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNOHCHR) ignored data and evidence presented to it by authorities. The report outlines 23 special recommendations, including the disbanding of special police forces (FAES) behind the killings and the freeing of all political prisoners (Human Rights Council, 2019).

4 CONCLUDING COMMENTS

A strategy for putting Venezuela on the road toward sustainable human development requires halting and reverting the deepest economic collapse in Latin American economic history. Although many factors have contributed to the country's economic implosion, the proximate factor causing the bulk of the country's decline has been a massive reduction in imports generated by dwindling foreign exchange revenue. Any strategy for recovering growth must thus start from a plan to recover the economy's capacity to generate foreign exchange through the recovery of its export sector and the reopening of access to international financing.

Venezuela's economy has been strongly dependent on oil for the last one hundred years. Oil accounts for more than nine-tenths of the economy's exports even after the collapse in oil revenues. Whether this is desirable given the country's strong comparative advantage in oil is debatable; however, given the urgency of addressing the country's lack of import capacity and other basic reforms, we would not advocate trying to change this structural characteristic of the economy at present. Rather, we suggest concentrating in recovering oil production and

49. See Rodriguez (s.d.), chapter 6.

reestablishing access to international financing as the pillars of a rapid strategy of economic recovery, dealing with export diversification as an objective that should be addressed in a second generation of reforms.

Ultimately, what the country can do – and what the international community can help it to do – will depend on the evolution of its politics and politically-driven external constraints. Under a continuation of the current *status quo*, in which the country's government is not recognized by most nations in the hemisphere and Europe and is subject to financial and economic sanctions, the range of policy options is limited and the international community's assistance should focus on helping minimize the harm that this crisis will produce among most vulnerable Venezuelans. If these political restrictions are lifted, the range of policy options and the scope for policy assistance will be much broader. However, it is possibly in the former scenario where international assistance will be most urgently needed, and where the promptness of the international response will make a greater difference to Venezuelan lives.

REFERENCES

- AHN, M. J.; CHOI, M. J. **From firm-level imports to aggregate productivity: evidence from Korean manufacturing firms data.** [s.l.]: International Monetary Fund, 2016. (Working Paper, n. 16/162).
- ARAUJO, J. A.; FEITOSA, D. G.; SILVA, A. B. D. América Latina: productividad total de los factores y su descomposición. **Revista Cepal**, n. 114, 2014.
- BAHAR, D. *et al.* **Impact of the 2017 sanctions on Venezuela: revisiting the evidence.** [s.l.]: Brookings Institution, 2019. Available at: <<https://www.brookings.edu/research/revisiting-the-evidence-impact-of-the-2017-sanctions-on-venezuela/>>.
- BALZA, R. La dolarización de Hanke y el bálsamo de Fierabrás. **Prodavinci**, 2017. Available at: <<https://prodavinci.com/la-dolarizacion-de-hanke-y-el-balsamo-de-fierabras/>>.
- BBC – BRITISH BROADCASTING CORPORATION. **Venezuela: Maduro decreta el estado de excepción en una parte de la frontera con Colombia.** [s.l.]: BBC, 2015. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150821_venezuela_estado_excepcion_colombia_ep>.
- BRAUMANN, M. B. **Real effects of high inflation.** [s.l.]: International Monetary Fund, 2000.
- CAGAN, P. The monetary dynamics of hyperinflation. *In*: FRIEDMAN, M. (Ed.). **Studies in the quantity theory of money.** Chicago: Chicago University Press, 1956. p. 25-117.

CHANG, R.; HEVIA, C.; LOAYZA, N. Privatization and nationalization cycles. **Macroeconomic Dynamics**, v. 22, n. 2, p. 331-361, 2018.

CLAUSEN, M. J. R. *et al.* **Lessons from high inflation episodes for stabilizing the economy in Zimbabwe**. [s.l.]: International Monetary Fund, 2007. (Working Paper, n. 7/99).

COHEN, L. U. S. court grants stay in PDVSA debt cases due to Venezuela 'political situation'. **Reuters**, 2019. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-debt/u-s-court-grants-stay-in-pdvsa-debt-cases-due-to-venezuela-political-situation-idUSKCN1SC29T>>.

DESCIFRADO. PDVSA debe invertir \$ 25 mil millones al año para recuperar producción dijo Toro Hardy. **Descifrado**, 2018. Available at: <<http://www.descifrado.com/2018/12/07/pdvsa-debe-invertir-25-mil-millones-al-ano-para-recuperar-produccion-dijo-toro-hardy/>>.

FINCEN – FINANCIAL CRIMES ENFORCEMENT NETWORK. **FinCEN Warns Financial Institutions to Guard Against Corrupt Venezuelan Money Flowing to U.S.** Sep. 20, 2017. Available at: <<https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-warns-financial-institutions-guard-against-corrupt-venezuelan-money>>.

GARCÍA, H. **La ilusión de la 'Siembra del Petróleo'**. Caracas: Cendes, 2018.

HALPERN, L.; KOREN, M.; SZEIDL, A. Imported inputs and productivity. **American Economic Review**, v. 105, n. 12, p. 3660-3703, 2015.

HANKE, S.; KRUS, N. **World hyperinflations**. Washington: Cato Institute, 2012. Available at: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2226980>.

HAUSMANN, R. El espejismo de la dolarización. **Prodavinci**, 2018. Available at: <<https://prodavinci.com/el-espejismo-de-la-dolarizacion/>>.

HAUSMANN, R.; HINZ, J.; YILDIRIM, M. A. **Measuring Venezuelan emigration with twitter**. [s.l.]: Kiel, 2018. (Working Paper, n. 2106). Available at: <https://growthlab.cid.harvard.edu/files/growthlab/files/ven_emigration_cidwp342.pdf>.

HAUSMANN, R.; MUCI, F. Don't blame Washington for Venezuela's oil woes: a rebuttal. **Americas Quarterly**, 2019. Available at: <<https://www.americasquarterly.org/article/dont-blame-washington-for-venezuelas-oil-woes-a-rebuttal/>>.

HAUSMANN, R.; RIGOBON, R. **An alternative interpretation of the 'resource curse': theory and policy implications**. [s.l.]: National Bureau of Economic Research, 2003. Available at: <<https://www.nber.org/papers/w9424>>.

HAUSMANN, R.; RODRÍGUEZ, F. Why did Venezuelan growth collapse? *In*: HAUSMANN, R.; RODRÍGUEZ, F. (Ed.). **Venezuela before Chávez: anatomy of an economic collapse**. University Park: Penn State University Press, 2011.

HAUSMANN, R.; SANTOS, M. A. **Should Venezuela default?** Cambridge: Project syndicate, 2014. Available at: <<https://www.project-syndicate.org/commentary/ricardo-hausmann-and-miguel-angel-santos-pillory-the-maduro-government-for-defaulting-on-30-million-citizens—but-not-on-wall-street?barrier=accesspaylog>>.

HERNÁNDEZ, I.; MONALDI, F. **Weathering collapse: an assessment of the financial and operational situation of the Venezuelan oil industry**. Cambridge: Growth Lab, 2016. Available at: <<https://growthlab.cid.harvard.edu/publications/venezuelan-oil-assessment>>.

HOFFMANN, A. Standardised capital stock estimates in Latin America: a 1950-94 update. **Cambridge Journal of Economics**, v. 24, n. 1, p. 45-86, 2000.

HULTEN, C. R. Growth accounting with intermediate inputs. **The Review of Economic Studies**, v. 45, n. 3, p. 511-518, 1978.

HUMAN RIGHTS COUNCIL. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela**. New York: United Nations, 2019. Available at: <<https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/report-united-nations-high-commissioner-human-rights-situation>>.

HUMAN RIGHT WATCH. **Venezuela: numbers highlight health crisis**. Washington: Human Right Watch, 2018. Available at: <<https://www.hrw.org/news/2018/11/15/venezuela-numbers-highlight-health-crisis>>.

KASAHARA, H. RODRIGUE, J. Does the use of imported intermediates increase productivity? Plant-level evidence. **Journal of Development Economics**, v. 87, n. 1, p. 106-118, 2008.

MORALES, J. R. Sanciones: ¿causa o consecuencia de la crisis? **Prodavinci**, 2019. Available at: <<https://prodavinci.com/sanciones-causa-o-consecuencia-de-la-crisis/>>.

OCAMPO, J. A. Collapse and (incomplete) stabilization of the Nicaraguan economy. *In*: DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. **The macroeconomics of populism in Latin America**. Chicago: University of Chicago Press, 1991. p. 331-368. Available at: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6483618.pdf>>.

ORTEGA, D.; RODRÍGUEZ, F. Freed from illiteracy? A closer look at Venezuela's Robinson literacy campaign. **Economic Development and Cultural Change**, v. 57, n. 1, p. 1-30, 2008.

PATRIA BLOG. **Actualización del monto de los planes sociales y económicos de protección.** [s.l.]: Patria Blog, 2019. Available at: <<https://blog.patria.org.ve/actualizacion-del-monto-de-los-planes-sociales-y-economicos-de-proteccion/>>.

PENFOLD-BECERRA, M. Clientelism and social funds: evidence from Chávez's misiones. **Latin American Politics and Society**, v. 49, n. 4, p. 63-84, 2007.

PERNIA, A. Falcón impugna elecciones del 20M en el TSJ y exige repetición del proceso. **Tal Cual**: Claro y Raspao, 2018. Available at: <<https://talcualdigital.com/index.php/2018/05/30/henri-falcon-impugna-elecciones-del-20m-en-el-tsj/>>.

PIETRI, A. U. Sembrar el petróleo. **Ahora**, 1936. Available at: <<http://webdelprofesor.ula.ve/economia/ajhurtado/lecturasobligatorias/sembrar%20el%20petroleo.pdf>>.

PRODAVINCI. Éstas son las nuevas atribuciones de los CLAP, según el Decreto de Estado de Excepción. **Prodavinci**, 2016. Available at: <<http://historico.prodavinci.com/2016/05/17/actualidad/estas-son-las-nuevas-atribuciones-de-los-clap-segun-el-decreto-de-estado-de-excepcion/>>.

REINHART, C.; SAVASTANO, M. The realities of modern hyperinflation. **Finance and Development**, v. 40, n. 2, 2003. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/24115535_The_Realities_of_Modern_Hyperinflation>.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley Orgánica de Precios Justos (Gaceta Oficial nº 40.340, 23 de enero de 2014). [s.l.]: [s.n.], 2014. Available at: <http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/Ley-Org%C3%A1nica-de-Precios-Justos.pdf>.

RODRÍGUEZ, F. An empty revolution: the unfulfilled promises of Hugo Chavez. **Foreign Affairs**, v. 87, n. 49, 2008a. Available at: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2008-03-02/empty-revolution>>.

_____. **How not to defend the revolution**: Mark Weisbrot and the misinterpretation of Venezuelan evidence. Middletown: Wesleyan University, 2008b. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/23725275_How_Not_to_Defend_the_Revolution_Mark_Weisbrot_and_the_Misinterpretation_of_Venezuelan_Evidence>.

_____. Why Venezuela should not default. **Financial Times**, 2014. Available at: <<https://www.ft.com/content/6e350887-8b55-3150-9eb2-b17ae10fa6b0>>.

_____. Cuando son los colombianos los que llegan de Venezuela. **El Espectador**, 2018a. Available at: <<https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/los-que-luchan-contra-el-rechazo-a-los-venezolanos-en-colombia/>>.

_____. La propuesta de dolarización en Venezuela: una guía para los escépticos. **Prodavinci**, 2018b.

_____. **Sanctions and the Venezuelan economy: what the data say.** [s.l.]: Torino Economics, 2019a. Available at: <<https://torinocap.com/wp-content/uploads/2019/06/Sanctions-and-Vzlan-Economy-June-2019.pdf>>.

_____. **¿Cuál ha sido el impacto de las sanciones de EEUU sobre la economía venezolana?**, AlNavio.com, June 2019b. Available at: <<https://alnavio.es/noticia/19129/economia/cual-ha-sido-el-impacto-de-las-sanciones-de-eeuu-sobre-la-economia-venezolana.html>>.

_____. **Things fall apart:** Nicolás Maduro and the unraveling of Venezuela's populist experiment. [s.l.]: [s.n.], [s.d.].

RODRÍGUEZ, F.; NAVARRO, P. ¿Cómo moviliza votos el chavismo? **Prodavinci**, 2018. Available at: <<https://prodavinci.com/como-moviliza-votos-el-chavismo/>>.

RODRÍGUEZ, F.; SACHS, J. D. Why do resource abundant economies grow more slowly? **Journal of Economic Growth**, v. 4, n. 3, p. 277-303, 1999.

ROMERO-CASTILLO. Deutsche Bank pone en riesgo su reputación. **Deutsche Welle**, 2017. Available at: <<https://www.dw.com/es/deutsche-bank-pone-en-riesgo-su-reputaci%C3%B3n/a-38541387>>.

SABOIN, J. **The modern hyperinflation cycle:** some new empirical regularities. [s.l.]: International Monetary Fund, 2018. (Working Paper, n. 266).

SACHS, J. D. The Bolivia hyperinflation and stabilization. **AEA Papers and Proceedings**, v. 77, n. 2 (May 1987). 2001. (Previously NBER Working Paper, n. 2073, November 1986).

SANTOS, M. A. ¿Cuántos son y qué perfil tienen los venezolanos en el exilio? Una aproximación a través de Facebook. **Prodavinci**, 2018. Available at: <<https://prodavinci.com/cuantos-son-y-que-perfil-tienen-los-venezolanos-en-el-exilio-una-aproximacion-a-traves-de-facebook/>>.

SARGENT, T. The ends of four big inflations. *In*: HALL, R. E. (Ed.). **Inflation: causes and effects**, p. 41-98, 1981. Disponible em: <<https://www.nber.org/system/files/chapters/c11452/c11452.pdf>>.

SLEINAN, J. P. Casi 40% de los médicos graduados en los últimos 10 años decidió emigrar, según encuesta. **Efecto Cocuyo**, 2017. Available at: <<https://efectococuyo.com/salud/casi-40-de-los-medicos-graduados-en-los-ultimos-10-anos-decidio-emigrar-segun-encuesta/>>.

SPETALNICK M.; ELLSWORTH, B. U. S. sanctions Venezuela state oil firm, escalating pressure on Maduro. **Reuters**, 2019. Available at: <<https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-usa-sanctions/u-s-sanctions-venezuelan-state-oil-firm-escalating-pressure-on-maduro-idUSKCN1PM2DP>>.

TANZI, V. **Inflation, lags in collection, and the real value of tax revenue.** [s.l.]: International Monetary Fund, 1977. p. 154-167.

UNITED NATIONS. **International migrant stock: the 2017 revision.** [s.l.]: United Nations, 2017. Available at: <<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates17.asp>>.

WEISBROT, M.; SACHS, J. **Economic sanctions as collective punishment: the case of Venezuela.** Washington: Center For Economic and Policy Research, 2019a. Available at: <<https://cepr.net/images/stories/reports/venezuela-sanctions-2019-04.pdf>>.

_____. **Economists use ‘fuzzy graphs’ to challenge data on the human cost of Trump sanctions on Venezuela.** Washington: Center For Economic and Policy Research, 2019b. Available at: <<https://cepr.net/economists-use-fuzzy-graphs-to-challenge-data-on-the-human-cost-of-trump-sanctions-on-venezuela/>>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION; PAHO – PAN AMERICAN HEALTH ORGANIZATION. **Epidemiological update: measles.** Washington: PAHO; WHO, 2018a. Available at: <https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=measles-2204&alias=46335-21-september-2018-measles-epidemiological-update&Itemid=270&lang=en>.

_____. **Epidemiological update: diphtheria.** Washington: PAHO; WHO, 2018b. Available at: <https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=diphtheria-8968&alias=46345-21-september-2018-diphtheria-epidemiological-update-1&Itemid=270&lang=en>.

COMPLEMENTARY BIBLIOGRAPHY

BUCHHEIT, L. C.; GULATI, G. M. **How to restructure Venezuelan debt?** Durham: [s.n.], 2017. Available at: <<https://ssrn.com/abstract=3006680>>.

HOFMAN, A. A. Standardized capital stock estimates in Latin America: a 1950-94 update. **Cambridge Journal of Economics**, v. 24, n. 1, p. 45-86, 2000.

MORALES, J. A.; SACHS, J. D. Bolivia's economic crisis. *In*: SACHS, J. D. (Ed.). **Developing country debt and the world economy.** Chicago: University of Chicago Press, 1989. Available at: <<https://www.nber.org/books/sach89-3>>.

RODRÍGUEZ, F. Don't let Venezuela become the next Libya. **Financial Times**, 2017. Available at: <<https://www.ft.com/content/33abcdaa-461f-11e7-8519-9f94ee97d996>>.

_____. **Ecuador and Venezuela: this Week.** [s.l.]: Torino Economics, 2018. Available at: <<https://www.torinocap.com/media/Ecuador%20%26%20Venezuela%20this%20Week%20-%20January%2028,%202019.pdf>>.

VOLCKER, P. A., GOLDSTONE, R.; PIETH, M. **Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqi Regime.** [s.l.]: Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for Food Programme, 2005. Available at: <<https://www.files.ethz.ch/isn/13894/ManipulationReport.pdf>>.

THE QUIET CENTRAL BANK DIPLOMACY AT THE BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS): WHO GETS VOICE AND VOTE?¹

Davi Augusto Oliveira Pinto²

This paper assesses, from a diplomatic perspective and the point of view of Brazilian interests, the *modus operandi* of the Bank for International Settlements (BIS). The organization's banking activities are relatively secondary but contribute to its main goal of promoting central bank cooperation. Through historical inquiry and analytical review, the text examines the working methods of the BIS and identifies factors that explain its resilience for the last nine decades as a prime venue for contact and dialogue between central bankers. The BIS faces the challenge of balancing its traditional secrecy with contemporary requirements for greater transparency and legitimacy. Since the 1990s, the institution has significantly broadened its geographic reach, but the European weight is still disproportionate. Based on a thorough investigation, the article presents the shareholding structure of the BIS, which is not disclosed by the bank and remains anachronistically concentrated in the hands of its founders. In addition to discussing the varied formats of central bankers' meetings held regularly in Basel, the paper evaluates the representativeness of the organization's decision-making bodies and the power structure within them. Recent changes in the governance of the BIS, particularly in the composition of its Board of Directors and Management, although relevant, may be considered insufficient. The final section briefly describes Brazil's participation in the BIS and argues for sustained Brazilian engagement to reinforce the institution's role as it faces new challenges posed by technological innovation and, more recently, by the Covid-19 pandemic.

Keywords: Bank for International Settlements (BIS); central bank cooperation; Basel process; governance; shareholding structure; voting power.

A DISCRETA DIPLOMACIA DOS BANCOS CENTRAIS NO BANCO DE COMPENSAÇÕES INTERNACIONAIS (BIS): QUEM TEM VOZ E VOTO?

O artigo avalia, a partir de perspectiva diplomática e do ponto de vista dos interesses brasileiros, o *modus operandi* do Banco de Compensações Internacionais (BIS). As atividades bancárias da instituição, relativamente secundárias, contribuem para a missão primordial do organismo de promover a cooperação entre bancos centrais. O texto examina os métodos de trabalho do BIS e, por meio de revisão histórica e analítica, identifica fatores que explicam a persistência da instituição ao longo de nove décadas como foro privilegiado de encontro e diálogo entre banqueiros centrais. O BIS enfrenta o desafio de equilibrar, por um lado, o sigilo que adota nas tratativas e, por outro, requisitos contemporâneos de maior transparência e legitimidade. Desde os anos 1990, houve significativa expansão geográfica da instituição, mas o peso

1. This article is based on a thesis presented in 2019 for the Advanced Studies Course of Brazil's Diplomatic Academy, Instituto Rio Branco, titled "*Renovação versus anacronismo no Banco de Compensações Internacionais (BIS): a discreta diplomacia dos bancos centrais e a participação brasileira*" ("Renewal versus anachronism at the Bank for International Settlements (BIS): the quiet central bank diplomacy and Brazilian participation"). Publication of the thesis, by Fundação Alexandre de Gusmão, is forthcoming. The views expressed here are those of the author and do not necessarily reflect those of Brazil's Ministry of Foreign Affairs.

2. Brazilian career diplomat and economist. E-mail: <davi@teologarte.com.br>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0002-1446-7950>>.

européu permanece desproporcional. Por meio de investigação minuciosa, foi elaborado quadro que revela a composição acionária do BIS, que não é divulgada pela entidade e continua anacronicamente concentrada nos membros fundadores. São descritas as variadas geometrias das reuniões de banqueiros centrais promovidas regularmente em Basileia e avaliadas a representatividade e a distribuição de poder nas instâncias decisórias do organismo. Recentes transformações na governança do BIS, particularmente na composição do Conselho Diretor e da Administração, embora relevantes, podem ser consideradas insuficientes. O texto relata brevemente a participação do Brasil e conclui com a defesa do continuado engajamento brasileiro, com vistas a reforçar o papel do BIS nesse momento em que surgem novos desafios relacionados à inovação tecnológica e à pandemia do novo coronavírus.

Palavras-chave: Banco de Compensações Internacionais (BIS); cooperação entre bancos centrais; governança; processo de Basileia; composição acionária; poder de voto.

LA DISCRETA DIPLOMACIA DE BANCOS CENTRALES EN EL BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES (BPI): ¿QUIÉN TIENE VOZ Y VOTO?

El artículo evalúa, desde una perspectiva diplomática y desde el punto de vista de los intereses brasileños, el funcionamiento del Banco de Pagos Internacionales (BPI). Las actividades bancarias de la institución, relativamente secundarias, contribuyen a su misión principal de promover la cooperación entre bancos centrales. El texto examina los métodos de trabajo del BPI e identifica, a través de una revisión histórica y analítica, factores que explican su persistencia durante nueve décadas como foro privilegiado de diálogo entre banqueros centrales. El BPI enfrenta el reto de equilibrar su tradicional confidencialidad con los requisitos contemporáneos de una mayor transparencia y legitimidad. Desde los años 1990, ha habido una expansión significativa del alcance geográfico del organismo, pero el peso europeo sigue siendo desproporcionado. Una investigación exhaustiva permitió desvelar la composición accionaria del BPI, que la entidad no divulga y permanece anacrónicamente concentrada en los miembros fundadores. El artículo describe las diferentes geometrías de las reuniones de banqueros centrales celebradas regularmente en Basilea y evalúa la representatividad y la distribución de poder en los órganos de toma de decisión de la institución. Cambios recientes en la gobernanza del BPI, particularmente en la composición del Consejo de Administración y de la Alta Dirección, son relevantes, pero insuficientes. El texto informa brevemente sobre la participación de Brasil en el BPI y concluye con la defensa de un sostenido compromiso brasileño con la institución, para reforzar su papel en este momento de nuevos retos relacionados a la innovación tecnológica y a la pandemia del nuevo coronavirus.

Palabras clave: Banco de Pagos Internacionales (BPI); cooperación entre bancos centrales; proceso de Basilea; gobernanza; composición accionaria; derechos de voto.

JEL: E58; F02; F33; G28; N20; N40.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23art12>

Data de envio do artigo: 4/8/2020; Data de aceite: 13/8/2020.

1 PROLOGUE

A notion prevails that the Money Market is something so impalpable that it can only be spoken of in very abstract words, and that therefore books on it must always be exceedingly difficult. But I maintain that the Money Market is as concrete and real as anything else; that it can be described in as plain words; that it is the writer's fault if what he says is not clear.

Walter Bagehot, 1873

In the archives kept at the headquarters of the Bank for International Settlements (BIS), in Basel, the first mention of Brazil dates back to August 1931. The BIS had been established barely a year earlier. Its Board of Directors was discussing the possibility of offering participation in the institution's capital to non-European central banks. The meeting's minutes reveal that Brazil, which did not yet have a central bank, was already mentioned as a possible candidate: "the draft Statutes for the new Central Bank of Brazil contained an express stipulation authorising that institution to subscribe to the shares of the Bank for International Settlements".³ That quote is related to the mission to Brazil of Otto Niemeyer, a British specialist and member of the BIS Board, who presented economic policy recommendations to the Brazilian government and proposed statutes for a new central bank.⁴

The broad scope of the Basel institution's initial horizons is evident from its interest in the creation of central banks all around the globe. A memorandum presented to the BIS Board in 1933 mentions Niemeyer's involvement in the establishment of central banks in Argentina, Brazil, Egypt and New Zealand; and records progress in the creation of such institutions in Afghanistan, Canada, India and El Salvador.⁵ In 1931, the BIS and the Bank of England exchanged correspondence about contacts with the Paraguayan *chargé d'affaires* in London, who was seeking help for the creation of a central bank in his country.⁶ In a letter addressed in 1934 to the governor of the newly created central bank of New Zealand, the BIS president plainly expresses the organization's global ambitions: "if (...) there are operations in any other markets which you might find it convenient to transact through the central agency of the central banks, I wish you to know that our services are always at your entire disposition".⁷ Nevertheless,

3. "Minutes of the fourteenth meeting of the board of directors", *BIS Archives*, n° 7.1 (1), 3 Aug. 1931, p. 2.

4. A senior Bank of England official, Niemeyer was BIS Board chairman (1937-1940) and vice-chairman (1946-1964). Article 31 (f) of the statutes proposed by Niemeyer (1931, p. 47) in his report stipulated that Brazil's central bank would be prohibited from buying shares, except those of the BIS. On his mission to Brazil, see Abreu (1974).

5. "Recent developments in the establishment of central banks", *BIS Archives*, n° 3.9, 11 Dec. 1933, p. 1-7.

6. *BIS Archives*, n° 3.9, Mar.-Apr. 1931.

7. "Letter from Leon Fraser to L. Lefaux", *BIS Archives*, n° 3.9, 23 Feb. 1934, p. 1.

the admission of non-European central banks into the BIS, debated in the early 1930s, would only prosper decades later.

Brazil's central bank was finally created in 1964,⁸ and soon started contacts with the BIS. In 1971, Brazilian diplomat Stélio Marcos Amarante, based at the embassy in Bern, was received at the BIS by D. H. Stapleton, assistant manager. Amarante informed that the embassy "had received a communication (...) indicating that the central bank of Brazil would like to become a member of the BIS and asking them to inquire what were the conditions of membership". Stapleton was not particularly receptive. He stated that, besides European countries, only the United States, Canada, Japan and Australia were part of the BIS; pointed out that no South American central bank was a member; highlighted the requirement included in the statutes that new members should "make a substantial contribution to international monetary co-operation and to the Bank's activities", leaving implicit the assessment that Brazil's nascent monetary authority did not fit the profile; and added that the admission of new members would be a matter for the BIS Board to decide. The embassy then sent a telegram to Brasília, explaining that the BIS had an "eminently European character"; that admission was by invitation only; and that the BIS would not be likely to invite Latin American central banks.⁹

2 BANK OR INTERNATIONAL ORGANIZATION?

Law is a flag, and gold is the wind that makes it wave.

Russian proverb

The two BIS buildings in Basel express the dual nature of the institution, both a bank and an international organization. The main tower hosts meetings between monetary authorities and banking supervisors from around the world and houses the Monetary and Economic Department, responsible for research tasks and for promoting central bank cooperation. The Banking Department, which manages the BIS capital and provides banking services to central banks and international organizations, operates in another building, five hundred meters away.

The most relevant aspect of the work of the BIS is to provide a vital forum for dialogue and consultation between the world's monetary authorities. Before mentioning any banking functions, the BIS statutes establish, as its first objective, the promotion of central bank cooperation.¹⁰ But resources generated by the BIS as a bank surely contribute to its primary purpose. Compared to other international

8. Campos (1994, p. 661-674) chronicles the establishment and early evolution of Brazil's central bank.

9. "Banco Central do Brasil", *BIS Archives*, nº 2.120, 17 Feb. 1971. Telegram 30/1971 from Brazil's embassy in Bern and telegraphic dispatch 28/1971 to Brazil's embassy in Bern, Foreign Ministry Archives, Brasília.

10. BIS (2019a, Article 3, p. 6-7). The BIS (2000, p. 3) explains that, "unlike a commercial bank, the prime objective of the BIS is to employ its resources in support of its public interest functions".

organizations, the BIS enjoys greater independence from members, since it finances its work with the profits of its banking business. Instead of relying on members' contributions, the BIS pays out dividends to its shareholding central banks.¹¹ Banking activities guarantee a generous budget, excellent material working conditions and big salaries,¹² which attract highly qualified personnel. The remuneration paid to Board members – who are the world's top central bankers – for each session they attend may also help to ensure high-level participation in BIS bimonthly meetings and therefore reinforce their relevance.¹³

The important role played by the BIS is practically unknown. In addition to its deliberately low profile, its outdated name, related to payments – “settlements” – of war reparations in the 1920s, does not help understand the organization's relevance. The BIS could well be called the “International Organization of Central Banks”, a name that would make more evident its role as “the prime venue for international central-bank cooperation” (Borio *et al.*, 2020, p. 2), just as there is the World Trade Organization (WTO) or the World Health Organization (WHO). It is often described as the “central bank of central banks”, or, in the most precise form of the expression, the “bank of central banks”. It is true that central banks are both its owners and main customers, but the latter definition is not satisfactory either, as it may suggest that banking functions are predominant. Perhaps a more appropriate analogy would be to say that, on a smaller scale, the BIS is for central banks as the United Nations is for foreign ministries. Both comprise multiple specialized committees and different decision-making bodies, are supported by a professional secretariat and promote busy annual general meetings.

3 THE SECRETS OF CENTRAL BANK DIPLOMACY

I, your Wizard, (...) am about to embark upon a hazardous and technically unexplainable journey into the outer stratosphere! To confer, converse, and otherwise hobnob with my brother wizards.

The Wizard of Oz

The first meeting between Latin American and European central bank governors was held in Washington on September 29, 1966. Organized by the BIS and by

11. In 2019, the BIS (2019b, p. 74) paid a dividend of 245 special drawing rights (SDR) per share. Brazil's central bank, which holds 3,000 BIS shares, received SDR 735,000 in dividends, about one million dollars.

12. The annual salary of the BIS general manager, “before expatriation and other allowances”, is CHF 696,100. The deputy general manager gets CHF 589,008 and department directors receive CHF 535,462 (BIS, 2019b, p. 85).

13. After all, not all countries are like Sweden, which in 2018 deducted from its central bank governor's salary about a hundred thousand dollars he had received from the BIS as fees for participating in the Board (Sveriges Riksbank, 2019, p. 95). The United Kingdom sets a similarly good example – since 1998, its central bankers are required to waive or to surrender to the Bank of England (2019, p. 60) any fees they get from the BIS. In its Annual Report, the BIS (2019b, p. 82) explains that the eighteen Board members received a fixed annual remuneration of around CHF 57,000 each and, additionally, around CHF 8,900 for each of the six annual Board meetings they attended.

the Center for Latin American Monetary Studies (Cemla), a think tank created in 1952 by the central banks of Latin America, the meeting was attended by the first governor of the Central Bank of Brazil, Dênio Nogueira, and by officials from Argentina, Costa Rica, Chile, Mexico, Peru and Venezuela. On the European side, participated the central bank governors of Germany, Belgium, Denmark, Holland, England and Italy, as well as delegates from Spain, France and Switzerland.

Days later, Cemla director Javier Márquez forwarded a written summary of the debate to the BIS general manager, Gabriel Ferras, requesting that the four-page Spanish text be translated and sent to European participants, to stimulate reactions and dialogue.¹⁴ The text seems innocuous but reveals disagreements between the two sides, related to the supposed deflationary effects of industrialized countries' policies on developing economies.¹⁵ The BIS general manager's response lays bare the Basel institution's *modus operandi* up to this day. Ferras categorically rejected the possibility of circulating the text to European central bankers and established criteria to be followed in any new meetings:

I read the document with great interest and I think it reflects quite faithfully the substance of the discussions which took place on that occasion. I do not think, however, that it would serve a useful purpose to distribute it to the participating European governors. (...) such meetings can prove worthwhile provided that: (a) they are not institutionalised; (b) no record is kept of the discussions; (c) they retain the nature of an informal exchange of views.¹⁶

The following year, Alfredo Machado, governor of the central bank of Venezuela, wrote to Ferras to discuss the preparation of a new meeting between Latin American and European central bank governors on the sidelines of an International Monetary Fund (IMF) meeting to be held in Rio de Janeiro. Inquiring about the Basel institution's views regarding the meeting, the Venezuelan official pointed out that "it would be especially helpful to benefit from your opinion on what the nature of this session should be, its agenda, terms of reference, and so forth".¹⁷ In response, the BIS general manager repeated verbatim the arguments quoted above, insisting that meetings should be informal and with no written record, and added:

I do not think, therefore, that it would be advisable to fix in advance any agenda, terms of reference and so forth, especially bearing in mind that the governors participating in the Sunday afternoon discussions on the occasion of the Basle

14. "Letter from Javier Márquez to Gabriel Ferras", *BIS Archives*, nº 1.26L, 10 Oct. 1966.

15. "Report attached to Javier Márquez's letter to Gabriel Ferras", *BIS Archives*, nº 1.26L, 10 Oct. 1966, p. 1.

16. "Letter from Gabriel Ferras to Javier Márquez", *BIS Archives*, nº 1.26L, 7 Nov. 1966.

17. "Letter from Alfredo Machado Gómez to Gabriel Ferras", *BIS Archives*, nº 1.26L, 3 July 1967.

Board meetings are accustomed to exchange their views in a very informal and spontaneous way and with no pre-established agenda.¹⁸

Since 1930, the BIS has worked under the assumption that, in order to keep its privileged status as a forum for central bankers' dialogue, it must prize confidentiality, informality and exclusivity. In 1979, a news leak of the content of Basel discussions caused outrage at a Fed meeting in Washington. The Fed chairman, William Miller, suggested that the issue should be brought to the attention of the BIS president: "I just don't think it is appropriate to go to the BIS and discuss in confidence our policies and have people go outside and start saying (...) this is what we discussed".¹⁹ That rare leak seems the exception that proves the rule. Central bankers usually recognize and value the privacy of BIS meetings, which allows them to share sensitive information and opinions openly.

A critical feature of the Basel framework is the purposely limited format, even to the detriment of inclusiveness. Swiss central banker Fritz Leutwiler, who as BIS president would have a major role in providing emergency loans to Mexico and Brazil during the 1980s Latin American debt crisis, stated that, "as a meeting center", Basel was "much more effective" than overcrowded IMF Interim Committee meetings, where there were over a hundred participants (BIS, 1980, p. 154). Blustein (2001, p. 290) considers that "the camaraderie and the bonds of personal trust that develop" in Basel are crucial to facilitate quick collaboration when financial market circumstances demand.²⁰

Basel meetings can forge personal ties that do not necessarily correspond to the state of political relations between countries. After the Allies entered Rome at the end of World War II, Italian central banker Vincenzo Azzolini, a regular participant in BIS Board meetings in the 1930s, risked being sentenced to death as a result of proceedings against officials who had collaborated with fascism. Azzolini's defense asked the Basel institution for help, and both the BIS president, the American Thomas McKittrick, and the economic advisor, the Swede Per Jacobsson, provided written testimonials that may have contributed to the death penalty not being applied. Initially sentenced to thirty years in prison, Azzolini was pardoned in 1946 (BIS, 1980, p. 193).

18. "Letter from Gabriel Ferras to Alfredo Machado Gómez", *BIS Archives*, nº 1.26L, 12 July 1967, p. 1. In a confidential letter dated December 9, 1969, Jean-Paul Sallé, IMF director in Paris, recorded Ferras' justifications for the BIS's unwillingness to send to the Fund a report about a Basel meeting: "it was unfortunately not the custom to prepare or issue – even to the participants – any document whatsoever following such meetings (...) such a procedure would give a formal status to the meeting, which everybody wished to keep as informal as possible". Available at: <<https://archivscatalog.imf.org/Details/archive/110092119>>.

19. Available at: <<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC19790711meeting.pdf#page=4>>.

20. Dutch central banker Jelle Zijlstra agrees: "the BIS is an institution (...) built on confidence. Of course, confidence is always a major factor in banking, but even more so here. Confidence, or perhaps we may go a step further and say friendship, between colleagues is absolutely essential in the BIS" (BIS, 1980, p. 17).

BIS officials jokingly say that central bank governors meet in Basel to complain about their respective finance ministers. In other forums, such as the Group of Twenty (G20) and the IMF, central bankers are usually accompanied by ministers, but the BIS is their exclusive domain. Canadian central banker Louis Rasminsky, who attended informal BIS meetings from 1964 to 1973, considered that Basel discussions had a therapeutic effect. He claimed that, as central bank governor, he often found himself isolated from his own government in the task of pursuing monetary stability, but was glad to meet other central bankers who faced similar problems and shared the same assumptions (BIS, 1980, p. 62, 200).²¹ Dutch central banker Marius Holtrop shared that notion:

here I met with bankers on an equal footing, whereas in one's own country the Governor of the central bank is always somewhat isolated. He is partly a government figure and partly a banker (...). The bankers always have in the back of their mind that behind him there is, after all, the Minister of Finance, and the Government is inclined to think that, deep down, he is a friend of the bankers. (...) He doesn't have much opportunity to discuss problems on a basis of friendship and equality (...). That opportunity presented itself in Basle (BIS, 1980, p. 27-28).

In 1996, the Fed's Open Market Committee was considering the possibility of not renewing the bilateral swap agreements to which the United States was a party. There was fear that such a measure could generate tension with partner countries and be perceived as a lack of commitment to international cooperation. Fed chairman Alan Greenspan suggested taking advantage of meetings in Basel to informally probe the views of United States partners on those agreements: "it is very important for us to know if they think these are useless and obsolete appendages to the international financial system as distinct from a measure of embrace by the United States". Janet Yellen, future Fed chairman who attended the meeting, agreed with the suggestion: "it might be wise to look for an opportunity in Basle or elsewhere to discuss the future of these arrangements quietly with our central bank partners and to see what their reactions would be. I would not want to see needless tension created". New York Fed president William McDonough argued that, if the United States got rid of the agreements, no other mechanism would be needed, since international cooperation in Basel was quite sufficient:

in my view, what would replace it is what in a way already replaces it. A good many of us spend a fair amount of our time – I spend essentially 10 percent of my time – attending BIS meetings, (...) because of the close personal relationships that come from that. (...) if we have a problem with any of the people that the Chairman sees, say, at four meetings a year and I see at ten meetings a year, we are

21. Alan Blinder, former Fed vice chairman, corroborates the favorable assessment of BIS meetings in relation to other forums: "the talk is amazingly frank because there is no audience. (...) There is no gallery to play to... You know, central bankers cooperate across national borders better than governments do, and I think this is one of the reasons" ("Banking's Key Players", *Washington Post*, 28 June 1998).

talking with someone we know very well. So what replaces the swap network is that personal relationship.²²

Central bankers genuinely appreciate the BIS environment. The planet's top monetary authorities routinely reserve time on their busy schedules, every two months, to travel to Basel. Current BIS general manager Agustín Carstens (2018) reported visiting Basel on more than forty occasions during his time as Mexico's central bank governor, between 2010 and 2017. In an interview before ending his nine-year term at the head of the New York Fed, William Dudley commented that he was headed to Basel that evening for his 51st visit.²³ Another frequent participant in BIS meetings was former Fed chairman Ben Bernanke (2015, p. 118-119):

international meetings, especially with my fellow central bankers, would occupy a substantial part of my time as chairman. We gathered a half-dozen times a year at the Bank for International Settlements. (The Fed chairman and vice chairman generally attended alternate meetings.) (...) After a day of formal meetings on the global economy, monetary policy, and financial regulation, we repaired to the BIS dining room for long, frank conversations over gourmet four-course dinners (each course with its own wine). For generations, the world's central bankers have formed a sort of club, of which I was now a member.

Besides being exclusive, confidential and well attended, Basel meetings seem to have at least some impact on the opinions and actions of participating central banks. That is shown by the outcome of the Fed's 1996 debate on swap lines. At the next gathering of the committee, Greenspan takes up the subject again: "at our last meeting, Bill McDonough and I were sent on a mission to the BIS to discuss the issue of swap arrangements". The transcript of the meeting then includes a sizeable blank gap, a sign that the content of the BIS discussions was suppressed. Nevertheless, what Greenspan goes on to say makes it clear that the abolition of bilateral swap agreements was not well received in Basel: "based on these conversations, it is my view that we should set aside the issue of the discontinuation of the swap network for the moment. We should return to this matter when a better opportunity presents itself". Even though it was not the Fed's preference, this course of action prevailed as a result of contacts at the BIS. McDonough's response to Greenspan makes that clear: "since the swap lines are essentially anachronistic, it would have been better if we had had a more receptive response. [But] your report on our meetings with them is absolutely accurate".²⁴

Information obtained in BIS meetings can provide valuable input for national monetary policy decisions. Brazilian newspaper *Valor Econômico* reported

22. Available at: <<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC19960703meeting.pdf#page=107>>.

23. "Transcript: interview with New York Fed president William Dudley", *The Wall Street Journal*, 4 May 2018.

24. Available at: <<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC19960820meeting.pdf#page=6>>.

in January 2016 that the main topics on the agenda of closed-door meetings in Basel were the slowdown in the Chinese economy and the downward trend in oil prices, two factors that would contribute to lower inflation in Brazil. According to the newspaper, after participating in those meetings, central bank governor Alexandre Tombini changed his mind about the decision that was about to be made by Brazil's Monetary Policy Committee regarding interest rates. A few days later, instead of raising the policy interest rate Selic by 0.5 percentage points, as was expected by the market, the committee chose to keep the rate unchanged.²⁵

Even discounting a certain amount of self-congratulation in the testimonies of Basel insiders, it seems that the BIS has proven to be a vital *locus* for central bank cooperation. But unlike the participating central bankers, not everyone approves the restricted and confidential nature of Basel meetings. It is not by chance that a significant portion of the available literature on the BIS consists of conspiracy theories about some sort of plutocratic cabal that manipulates the destiny of humanity from the top of a secret bank's tower in Basel, notions also fueled by the association of the BIS with Nazism during World War II.²⁶

The BIS does not release official reports of what happens during Basel proceedings, but IMF and New York Fed officials who attended meetings in the past have regularly produced their own summaries of the discussions. After examining the records in the Fed's archives, Schenk attributes the confidentiality at the BIS to a supposed trade-off between transparency and effectiveness: "there is argument, quite frank argument, amongst the central bankers. And that's partly because they're not being recorded. (...) There is a move towards an understanding of best practice (...) that is possible in that kind of environment, that wouldn't be if it were more public" (Bordo and Schenk, 2017, p. 255-256).²⁷ There are, however, reasonable arguments against undue secrecy at the BIS, regarding the lack of transparency and accountability to society. In 2011, a group of sixteen renowned academics and experts – including Armínio Fraga, Barry Eichengreen, Dani Rodrik, Hyun Song Shin, Kenneth Rogoff and Raghuram Rajan – prepared a long independent report on how to improve central banks' performance in light of the global financial crisis. One key proposal was the establishment, under the BIS umbrella, of a new central bankers committee, which, instead of the usual Basel format, would adopt a more formal and transparent model:

25. "Banco Central vê o mundo em espiral". By Claudia Safatle. *Valor Econômico*, 22 Jan. 2016.

26. A surprisingly well-researched example is Lebor (2013).

27. See also Schenk (2017, p. 87-88). The same positive impression of cooperative efforts within the BIS is generated by reading IMF reports about Basel meetings, usually prepared by Fund directors in Paris. See IMF (1963) for records of meetings held from 1951 to 1963; IMF (1966) for meetings held from 1964 to 1966; IMF (1970) for meetings held from 1967 to 1970; and IMF (1990) for meetings between 1986 and 1990.

although central bank governors already meet regularly at the BIS, we recommend a substantial upgrade for our proposed committee from the current informal and closed-door format. Communication of central bank actions is important at the global level, just as it is for a domestic audience. (...) the current BIS format is not conducive to accountability (...) The need to issue periodic public reports can help central bankers identify and publicly air the inconsistencies in their policies. With time, this should encourage them to internalize some of the external consequences of their policies (Eichengreen *et al.*, 2011, p. 31-32).

In view of such recommendations and of public opinion's demands for greater transparency and accountability, the BIS has already taken some steps towards opening up. There has been a significant recent expansion of membership, and emerging-market economies have started to take part in the institution's governance. In an interview at the beginning of his term as BIS general manager, Mexican Agustín Carstens (2018) stated:

we have made it our goal to present a more diverse and more human picture of the BIS (...). We want to become more approachable. (...) Obviously, there are some activities, also discussions, which by their nature are subject to confidentiality. But I can assure you that such business is less exciting than some people imagine (...) Central banks have in general become more transparent. We should reflect that trend and in turn become a more open and more transparent organization.

Despite the official speech, one should not expect the culture of secrecy that prevails at the BIS to be easily transformed. The exclusive central bankers' club operates on the basis of limited participation and utmost confidentiality. From the point of view of the oldest international financial institution, it is a formula that has stood the test of time, as evidenced by the constant presence of the world's top central bankers in Basel over ninety years. The BIS influences the work of central banks worldwide, including those that are not its members, but escapes the limelight by giving the impression that it has purely technical and bureaucratic functions, with no political implications. Unlike the IMF, whose activities can spark popular protests around the globe, the Basel institution remains far from the media spotlight and, for the time being, relatively immune to external pressures for greater openness.

4 THE SLOW, GRADUAL AND SECURE EXPANSION OF THE BIS

There are only two kinds of countries in Europe: small countries, and small countries that have not yet realized that they are small.

Paul-Henri Spaak, 1957

The BIS was born to manage war reparations between European countries. The original statutes provided that its Board directors had to reside in Europe or

be able, in 1930, to attend regular monthly meetings in Basel. Of the seven founding members, only in the case of the five Europeans – Germany, Belgium, France, Italy and the United Kingdom – did central banks subscribe to the BIS shares. In the cases of Japan and of the United States, private banks purchased the shares. The Fed's participation in BIS meetings was merely informal until the 1990s. After World War II, as a result of the San Francisco Peace Treaty, Japan was forced to give up its membership and renounce all privileges it was entitled to as one of the BIS founders.²⁸ The other nineteen members admitted between 1930 and 1931 were all Europeans.

During World War II, to ensure its survival, the BIS tried to maintain strict neutrality and please both sides of the conflict. That led to questionable decisions, among which to receive over three tons of gold that Germany had looted from occupied countries and Holocaust victims. Given the suspicions of BIS collaboration with the Nazis and the prospect of it becoming superfluous after the creation of the IMF, the famous Bretton Woods conference approved a resolution calling for the abolition of the Basel institution “at the earliest possible moment”. The BIS helped post-war investigations, returned the Nazi gold and, with the support of European central banks, avoided extinction. But it also gave up its initial global ambitions and deliberately adopted a European character.²⁹

In the post-war years, new European responsibilities gradually secured the place of the BIS in international monetary cooperation. It was entrusted with the administration of the European Payments Union, an arrangement created by the Organisation for European Economic Co-operation (OEEC), a forerunner of today's Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). From 1950 to 1960, to welcome into the Basel club all OEEC countries, the first wave of membership expansion was carried out, and five other European central banks became BIS shareholders: Iceland, Ireland, Portugal, Turkey and Spain (Toniolo, 2005, p. 319). In 1964, the European Economic Community (EEC), a precursor to the European Union, established its Committee of Governors of Central Banks. The EEC Commission would have preferred to have the committee meet in Brussels. But central bankers decided to take the meetings to Basel, where most of them already went regularly, even if it was in neutral Switzerland, outside of the EEC's jurisdiction. The meetings of EEC central bank governors were from then on held on the sidelines of regular BIS Board meetings, with a secretariat provided by the Basel institution.

28. The United Kingdom, in particular, insisted on excluding Japan (Yago, 2012, p. 132-134; Fraleigh, 1977). The United States embassy in Tokyo reports dealings with the Japanese government about this issue (Finn, 1977a; Finn, 1977b).

29. On the BIS management's efforts to convince United States authorities to allow the Basel institution to survive, see IMF (1948). Decades later, the BIS (1997a) published an explanatory note about its receipt of gold looted by the Nazis.

Another important milestone was the formation, in the 1960s, of the Group of Ten (G10), a group composed of eleven industrialized countries: Belgium, Canada, France, Italy, Japan, Netherlands, Sweden, Switzerland, United Kingdom, United States and West Germany. The group, whose initial objective was to provide additional resources to the IMF, soon became an exclusive and informal coordination mechanism on subjects relating to the international monetary system. For other countries in the IMF, this represented a setback in global governance, since a restricted group started considering issues of interest to all members.³⁰ Basel proved to be the ideal meeting place for G10 central bankers: eight of the eleven members were Europeans who already paid monthly visits to the BIS. The traditional Sunday meetings and dinners of the BIS Board became informal G10 meetings. Although they were not BIS members, Canadian and Japanese central bankers were invited to take part from 1964 onwards. The United States had not yet taken up its seats on the BIS Board, but Fed officials started visiting Basel regularly. In a confidential report dated April 9, 1968, the IMF director in Paris, Jean-Paul Sallé, described the BIS as “a restricted organization which tends to consider the interests of only a limited number of countries – mostly the ‘Ten’”.³¹

The BIS played a central role in building a monetary union in Europe, which culminated in the creation of the European Central Bank (ECB) and the adoption of the euro as a common currency. In the 1970s, European central bank governors meeting in Basel decided to use BIS expertise to manage arrangements to limit exchange rate fluctuations between their currencies. Between 1988 and 1989, a committee chaired by Jacques Delors, then European Commission president, and comprising all EEC central bank governors and Alexandre Lamfalussy, then BIS general manager, met in Basel to propose a roadmap for achieving European monetary union. The Delors Report was the basis for the Maastricht Treaty, which formalized in 1992 the decision to move towards a single currency. In 1993, the EEC Committee of Governors of Central Banks, which had been meeting in Basel since 1964, was transformed into the European Monetary Institute (EMI). Lamfalussy, considered one of the “fathers of the euro”, left the BIS to lead the EMI, which was transferred from Basel to Frankfurt in 1994 and became, in 1997, the European Central Bank.

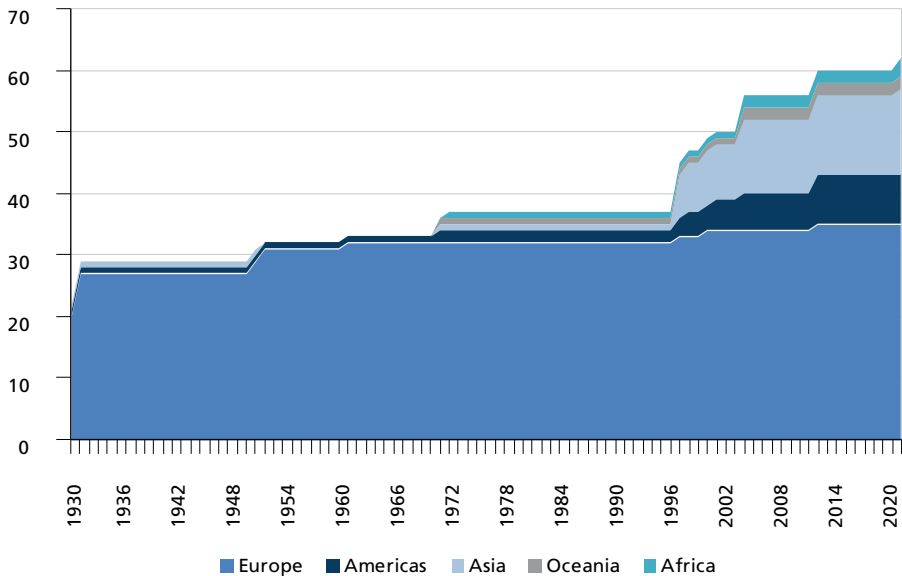
In Figure 1, which shows the number of BIS members by continent, there is a sudden steep slope at the point corresponding to 1996. The biggest step in extending the BIS geography beyond European borders was taken that

30. In 1964, making reference to the G10, the BIS and the OECD, a United States government report commented that “the development of monetary institutions in which only rich countries participate has already aroused some suspicion and resentment on the part of the other 92 members of the [International Monetary] Fund” (Kaysen, 1998, annex).

31. Available at: <<https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110092119>>.

year, when nine emerging-market central banks were invited to join the bank: Brazil, China, Hong Kong, India, Mexico, Russia, Saudi Arabia, Singapore and South Korea. The timing was no coincidence. The establishment of the ECB in Frankfurt effectively caused the BIS to expand its horizons. The focal point of European monetary cooperation was at last inside the European Union territory. To stay relevant, the traditional Basel institution had no choice but to become a global organization.

FIGURE 1
Number of BIS members by continent (1930-2020)



Source: BIS; Toniolo (2005).
Elaborated by the author.

Shortly before the inclusion of emerging-market economies in 1996, American participation in the BIS was finally formalized. Although it had been entitled to two BIS Board seats since 1930, the Fed chose not to exercise that prerogative for more than six decades. The success of European integration and the consequent BIS expansion plans precipitated the decision in 1994, as Fed chairman Alan Greenspan explained to his fellow Fed colleagues:

our relationship with the BIS seemed to be appropriately constrained to our periodic visits over there to deal with the G10 on a consultative basis (...). With the advent of the Maastricht Treaty and the development of the European Monetary Institute, the potential of the BIS being effectively neutered, because of the overlap in jurisdictions of the EMI and the BIS, has led the BIS to move toward a much more global role, one that anticipates inviting a significant number

of non-European members (...). That would significantly alter its character from a largely though not exclusively European managed operation to one which is far more global. (...) it would be advisable for us to be involved (...) rather than to stay on the sidelines, as we chose to do through all those decades (...) to make certain that we as the principal international financial player have a significant amount to say in the evolution of the institution.³²

There have been four rounds of BIS enlargement since the admission of emerging-market central banks in 1996. Three years later, four new members were added: the ECB and the central banks of Argentina, Thailand and Malaysia. Six central banks became BIS shareholders in 2003: Algeria, New Zealand, Philippines, Chile, Indonesia and Israel. Four admissions took place in 2011 – Luxembourg, Peru, Colombia and the United Arab Emirates. Finally, in 2020, the institution took on its two newest members, Kuwait and Morocco.³³ The broadening of the bank's geographic reach was also demonstrated by the inauguration of two representative offices: for Asia and the Pacific, in 1998, and for the Americas, in 2002. Located in Hong Kong and Mexico City, those offices serve as focal points for cooperation between BIS member central banks in their respective regions.

In the last twenty-five years, the BIS welcomed twenty-five new members, but that significant expansion was also highly selective. Although its global reach is undeniable, the BIS remains far from universal. Europe's weight is still anachronistically disproportionate. While virtually all European countries are part of the BIS – thirty-five of its sixty-two members – there are only six Latin Americans and three Africans. It should also be noted that the inclusion of new members does not translate immediately or automatically into more democratic governance. There are, nevertheless, recent signs of progress in that direction.

5 GOVERNANCE AND POWER STRUCTURE IN THE BIS

Three percent exceeds 2 percent by 50 percent, not by 1 percent.

Edward Denison

Voting power in BIS General Meetings is proportional to the number of shares subscribed in each member jurisdiction. However, the BIS does not disclose its shareholding structure, probably because it is the most outdated feature of its governance. The founding members initially subscribed to most shares, and the BIS statutes ensured that their voting power was not diluted even as other

32. Available at: <<https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/files/FOMC19940720confcall.pdf#page=11>>.

33. Vietnam's central bank was also invited to subscribe to BIS shares in January 2020, alongside those of Kuwait and Morocco, but until June 2020 had not taken up the offer.

members joined.³⁴ The last time the BIS released an official list with the number of shares owned by each member was back in the 1930s (BIS, 1939, annex I).

Since then, there have been many changes in the institution's shareholding structure. When Japan was expelled in 1951, the European central banks represented on the Board repurchased its shares.³⁵ New members joined between 1950 and 1960, but no new shares were issued, and reports released by the BIS do not explain if and how its shares were redistributed. In the 1970s, the bank increased its capital to allow the admission of new shareholders, but its reports only reveal the total number of shares issued, without detailing how many went to each member. See the following cryptic excerpt in which the BIS (1970, p. 184) describes the issue of 48,325 new shares on the occasion of Canada's entry and Japan's readmission:

as a result of this issue the central banks of Canada and Japan (...) became members of the Bank. At the same time, two other central banks which were already members of the Bank subscribed for additional shares in order to round off the number of shares which they had previously subscribed when joining the Bank. In addition, the new provisions of Article 9 of the Statutes were applied for the first time, and the founder central banks which exercised their rights under Article 8(2) to subscribe for a proportion of the newly-issued shares placed some of these shares at the disposal of the Bank for cancellation. As a result, the Board of Directors was able to issue an equivalent number of fresh shares to other member central banks.

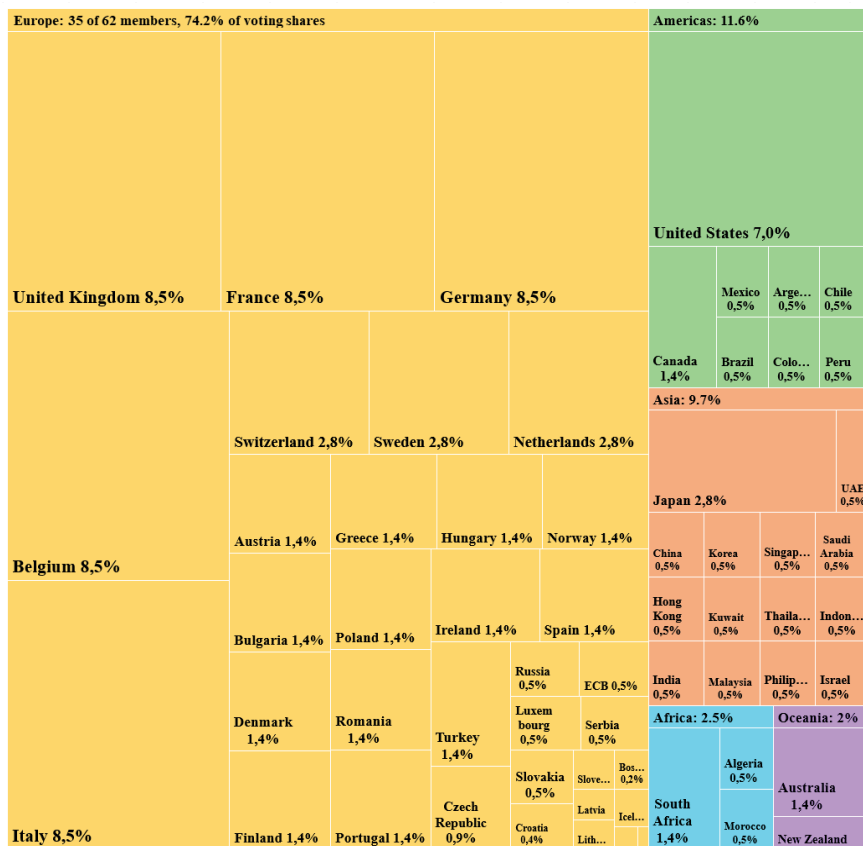
Based on the BIS reports only, it would have been impossible to determine its shareholding structure. Information scattered on central banks' websites was helpful, but it can be misleading. Some members describe their participation in the BIS only as a percentage of the total capital. Other central banks present the number of shares they hold but do not specify how many of those carry voting rights. Others do not disclose any information at all. BIS documents on the compulsory repurchase of shares from private investors in 2001 also helped complement the picture. The final puzzle pieces were assembled thanks to publications by two "official historians" of the BIS: Toniolo (2005) and Schenk (2020).³⁶ The result of this thorough investigation can be seen in Figure 2, which lays out the voting power of each central bank at BIS General Meetings, and in Table 1, which can be found in the end of this text and reveals the number of voting shares each member holds, as well as the sources used.

34. BIS statutes provide, in article 8, that whenever new shares are issued, the central banks of Belgium, France, Germany, Italy, the United Kingdom and the United States have the right to subscribe in equal parts to at least 55% of the new capital (BIS, 2019a, p. 9).

35. "Extract of the minutes of the meeting of the Board of Directors of the BIS", *BIS Archives*, nº 7.6, 9 July 1951.

36. Borio *et al.* (2020, p. 240) explain that the BIS applies a thirty-year access restriction to its archives for "external researchers", but Schenk and others were given access to more recent material, "on the condition that they respected certain confidentiality limitations", in order to write chapters for a book celebrating the institution's 90th anniversary. Toniolo (2005) had the same special access for his book marking the bank's 75th birthday. The BIS thus creates its own "official history" and attempts to control the narrative and interpretation of its past activities.

FIGURE 2
Voting power of shareholder central banks at BIS General Meetings (June 2020)



Source: BIS; central banks; Toniolo (2005); Schenk (2020).
Elaborated by the author.

European central banks are the real owners of the BIS, controlling almost three-quarters of its voting capital. Members who joined earlier usually hold more shares. The founding members control 49% of the voting power. Germany, Belgium, France, Italy and the United Kingdom hold 47,677 voting shares each, or 8.5% of the total. The voting power of the United States is just 7%, lower than that of the Europeans. That is because the Fed did not exercise, for decades, its rights as a founding member.³⁷ The Netherlands, Sweden and Switzerland,

37. In the case of the United States, BIS shares were subscribed in 1930 by a group of three banks: J. P. Morgan, First National Bank of Chicago and First National Bank of New York. The latter exercised United States voting rights at BIS general meetings ("Letter from Maurice Frère to Allan Sproul", *BIS Archives*, n° 7.6, 4 Apr. 1955). This situation was provided for in Article 15 of the statutes: "should the central bank of any country not desire to exercise these rights, they may be exercised by a financial institution of widely recognised standing and of the same nationality, appointed by the Board, and not objected to by the central bank of the country in question" (Toniolo, 2005, p. 637).

Board members since 1931, hold 16,000 shares each, or almost 3% of the votes. The archaic G10, composed of the countries just mentioned in addition to Canada and Japan, controls almost two-thirds of the votes.

Central banks that joined the BIS since the 1990s were each offered 3,000 shares, which currently represent 0.53% of the capital. That is the voting power of Brazil, Russia, India and China. South Africa, a BRICS member that joined the Basel institution earlier, has considerably more: 8,000 shares, or 1.4% of the total. Brazil's voting power at BIS General Meetings is much lower than its participation in the IMF, increased in 2016 to 2.32% of the shares and 2.22% of the voting power (BCB, 2017, p. 39). Comparing the voting power of European countries in both international financial institutions shows their predominance to be even more pronounced in the BIS. Belgium has 550% more voting power in the Basel institution than in the IMF. In the case of the other European BIS founders, that comparison generates the following results: Italy, + 180%; France and the United Kingdom, + 110%; Germany, + 59%.³⁸

With regard to its shareholding structure, the BIS can be criticized both for lack of transparency and for anomalies in the distribution of capital, which is partially determined by decisions made in 1930. But the relevance of voting power at BIS General Meetings should not be overstated. Besides the crucial prerogative of approving amendments to the statutes, used only thirteen times during the organization's nine-decade trajectory, General Meetings have relatively limited and bureaucratic tasks, such as determining the distribution of profits; approving the annual report and the BIS accounts; adjusting the remuneration paid to Board members; and selecting the bank's independent auditor. General Meetings are also only one of three levels of BIS governance. In the other two, namely the Board of Directors and Management, there have been notable changes in recent years.

The Board of Directors, responsible for determining the institution's strategic direction and supervising BIS Management, meets at least six times a year. Governors of the BIS founding central banks are *ex officio* Board directors. Until 2018, each of these had the right to appoint another national of their own country as an additional director, which meant two Board seats for each BIS founder. Other governors of BIS member central banks may also be elected as directors. Europeans have always dominated the Board. In the 1930s, Japanese officials and American private bankers served as directors, but after the war, with the exclusion of Japan and with the Fed's lack of interest in the BIS, the Board became exclusively European. The five European founders had two seats each, and there were three "elected" directors, who were invariably the central bankers of the Netherlands, Switzerland and Sweden (BIS, 1980, p. 66-67).

38. At the BIS, the voting power of each European founder is 8.45%. At the IMF, it is as follows: Belgium, 1.3%; Italy, 3.02%; France, 4.03%; United Kingdom, 4.03%; Germany, 5.32%. Available at: <<https://bit.ly/2BbNNEU>>.

In 1994, when the United States finally decided to take up its two seats on the Board, the central bankers of Japan and Canada were also included. The number of board directors grew to seventeen, of which thirteen were European. These were not radical changes, as they merely completed the incorporation to the BIS Board of all G10 central bank governors, a group that had been meeting informally in Basel since the 1960s.

Emerging-market economies first became BIS members in 1996 but were not admitted to the Board until ten years later, when the central bank governors of China and Mexico – as well as the ECB president – were elected as directors. The BIS (2007, p. 157) explained that the decision was “in line with the Bank’s more global role. (...) Following the increase in the number of BIS shareholders in recent years, these elections bring the global diversity of BIS membership to Board level”. The ECB president occupied one of the ten seats to which the five European founders were entitled,³⁹ so the number of Europeans on the Board did not increase. The number of Board members went up from seventeen to nineteen.

In 2010, Henrique Meirelles, elected to replace Guillermo Ortiz, whose term at the head of Banxico had ended, became the first Brazilian to join the BIS Board. When Meirelles left his job at the end of 2010, he was replaced on the BIS Board by another Mexican, Agustín Carstens. In 2013, the number of emerging-market Board members doubled to four. In addition to China and Mexico, the central bank governors of Brazil (Alexandre Tombini) and India were elected. Since then, the participation of these four countries on the Board has been maintained. In the case of Brazil, after Tombini left his post, his successors, Ilan Goldfajn and Roberto Campos Neto, were successively elected to join the Board.

The most radical change in the Board composition, decided at an Extraordinary General Meeting held in 2016 and implemented in 2019, was the reform of article 27 of the BIS statutes, which previously gave each founding member two seats on the Board. The new wording provides that the six *ex officio* Board members – central bank governors of Belgium, France, Germany, Italy, the United Kingdom and the United States – may jointly designate only one additional member, from one of the six nationalities. In practice, the additional member of the Board will probably always be an American. European founders now have just one seat each, while the United States continues to occupy its traditional two seats – one for the Fed chairman in Washington and one for the New York Fed president.

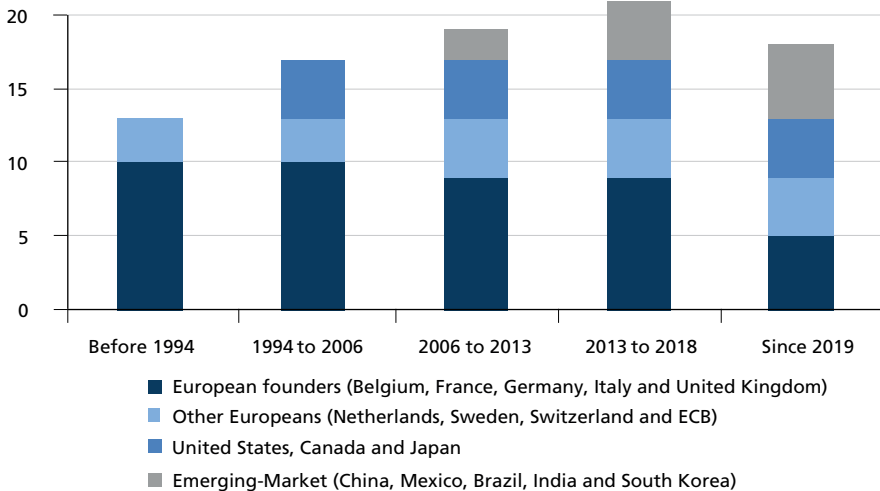
Jens Weidmann, Bundesbank president and BIS Board chairman, stated that “changing Article 27 is a historic achievement for the BIS. It will significantly

39. This arrangement was not explicitly described by the BIS, but it is possible to infer, from lists of Board members published in BIS annual reports, that European founders started to give up one seat, on a rotating basis, to make room on the Board for the ECB. Schenk (2020, p. 80) confirms the arrangement: “the directors from the five European founder central banks agreed to take turns for one of their second directors to come off the Board each year to make way for the ECB president”.

improve the balance between the different world regions represented on the Board” (BIS, 2017). Some changes, however, went in the opposite direction. Even though the six founding central banks no longer have a majority in the Board, they kept their veto power on decisions such as inviting new members, issuing shares and changing the statutes. For these issues, in addition to two-thirds of the Board votes, the new rules require the consent of a majority of the *ex officio* members. That means that their votes now have more weight than those of others.⁴⁰

The new wording of Article 27 resulted in four Europeans leaving the Board. Three of those seats were eliminated, and the maximum number of Board members was reduced from 21 to 18. For the remaining vacancy, the South Korean central bank governor was elected, and the number of emerging-market directors rose to five. Figure 3 shows the described changes in BIS Board composition. There has been a significant renewal in the past twenty-five years. Europeans, who had all Board seats until 1994, now control “only” half of them, or nine out of eighteen. It is some progress, but not enough. The Board still includes governors of five national eurozone central banks, whose primary tasks, such as issuing currency and conducting monetary policy, were delegated over two decades ago to the ECB, which is also on the Board.

FIGURE 3

Evolution of the composition of the BIS Board of Directors

Source: BIS.

Elaborated by the author.

Ideally, just as the United States has two members on the Board, the eurozone should have only the ECB president and one national central banker. Europeans

40. See Article 27 (5) of the BIS statutes (BIS, 2019a, p. 18).

would lose four extra seats, and the Board would have fourteen members, a similar size to the one it had before 1994, with a balanced composition between three groups: five seats for Europeans; four seats for other advanced countries – Canada, Japan and the United States; and five seats for emerging-market economies. As sensible as that configuration may seem, Europeans will probably resist giving up more Board seats in the short term. Interviewed by the author in 2017, Jaime Caruana, then BIS general manager, minimized the importance of voting power in the Board of Directors and at General Meetings, arguing that the BIS usually operates by consensus. Nevertheless, the kind of consensus reached in a mostly European environment tends to be different from the one that would be achieved in a more diverse group.

Efforts of renewal in Basel have also reached the BIS Management, which is the third level of the bank's governance. For decades, the top positions in Management were reserved for certain nationalities. Until recently, the so-called Executive Committee⁴¹ consisted only of natives of Europe or North America. That pattern was first broken in 2014 when the Korean Hyun Song Shin was appointed economic adviser and head of research.

The opening up of BIS Management to emerging-market countries moved ahead the following year with the election of a Brazilian, then central bank director Luiz Awazu Pereira da Silva, as deputy general manager. The speedy process culminated in 2016 when Mexican central banker Agustín Carstens was elected BIS general manager. The presence at the top of the hierarchy of nationals of Mexico and Brazil, classified in 1983 by the then BIS general manager as “major problem countries”,⁴² represents, at least in symbolic terms, a marked break with the tradition of the Basel institution, historically controlled by developed countries. It is also a radical departure from the standard practice in international organizations – still in force at the IMF and the World Bank – of reserving the top jobs for specific countries or regions.

The distribution of power in the formal decision-making bodies of the BIS – General Meetings, Board of Directors and Management – is paralleled in the formats of central bankers' meetings held on a bimonthly basis. As mentioned earlier, these somewhat informal and private gatherings facilitate the exchange of relevant information about the global economy and are at the heart of central bank cooperation in Basel. But not all members have access to every meeting. The BIS is like a hierarchical club, and some members have more perks than others.

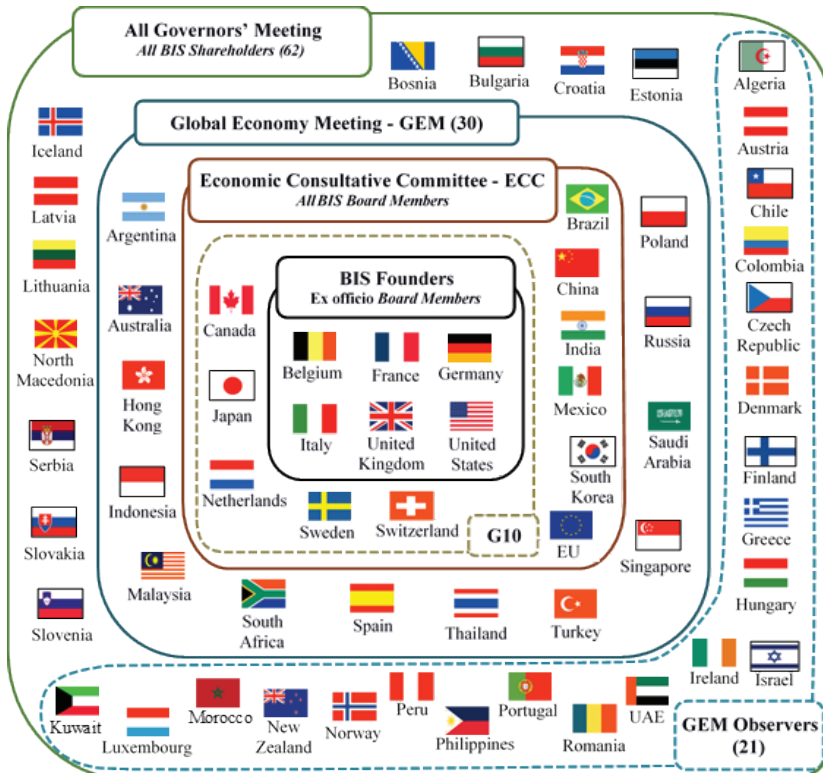
The most exclusive group is the Economic Consultative Committee (ECC), made up of the Board members and the general manager. On the BIS tower's top

41. Executive Committee members are chosen by the Board and include the BIS general manager, the deputy general manager and the heads of departments – see Article 41 of the statutes (BIS, 2019a, p. 22).

42. “Letter from Günther Schleiminger to Jacques de Larosière”, *BIS Archives*, n° 1.26C, 9 June 1983, p. 2.

floor, the group enjoys refined dinners in which the free discussion of economic topics is accompanied by carefully selected wines. The ECC makes proposals for the consideration of a larger group, the Global Economy Meeting (GEM), which includes thirty central bank governors of economies that together represent 80% of world gross domestic product (GDP). Nineteen other central bankers take part as observers. BIS researchers suggest themes to be addressed at each meeting and prepare studies to support the discussions. Finally, the All Governors' Meeting includes all BIS members. Figure 4 summarizes the elaborate scheme by which the BIS is able to promote broad participation in bimonthly meetings without giving up the limited character of the inner circle. While there is a significant emerging-market representation at the GEM, the same historical idiosyncrasies that affect the BIS Board composition determine access to the restricted ECC meetings. The involvement of small European countries in the issue of war reparations in 1929 guarantees their access, in 2020, to the Basel club's most exclusive gatherings, in which two-thirds of the participants are members of the good old G10.

FIGURE 4
Concentric circles of central bank groupings at the BIS



Source: BIS.
Elaborated by the author.

6 BRAZIL IN THE BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS

What this dangerous tendency, to regard Brazil as an exceptionally favoured community to which ordinary rules do not apply, very clearly indicates is that Political Economy is either very little understood in this country, or that it is not regarded even by the most advanced thinkers as an exact science.

Joseph Phillip Wileman, 1896

On September 9, 1996, the BIS Board decided to invite nine central banks from emerging countries, including Brazil, to subscribe to the institution's shares (BIS, 1997b, p. 183). Since it involved spending public money, the issue had to be submitted to the Brazilian congress, but there was no debate about the convenience or the implications of joining the BIS. For several months, the matter stayed dormant as an extra item on the agenda of the chamber of deputies' foreign affairs committee. In March 1997, with the approach of the deadline established by the BIS for the subscription of shares, an expedited legislative procedure was suddenly adopted, the required bill was fast-tracked through both houses of parliament,⁴³ and Brazil's central bank paid over thirty-five million dollars for its three thousand BIS shares (BCB, 1998, p. 153 and 191).

Brazil's central bank effusively celebrated the new membership, saying that, until then, "no Latin American central bank had been accorded the privilege of adhering to BIS" (BCB, 1997, p. 162). That enthusiasm is understandable, considering that Brazil wanted to join the organization since the 1970s. Unlike the United States, which had effectively snubbed the BIS for more than six decades, Brazil could not afford to stay out of a relevant forum of multilateral consultation. As in other areas of global governance, Brazil has an interest in reinforcing the role of institutions that allow the country to participate in the discussion of issues that would otherwise be subject to unilateral decisions. Brazil's process of admission was characterized by undesirable inertia, without any debate in congress or society, but that is not surprising. The BIS manages to keep out of political controversy and to avoid the media spotlight by conveying the impression that its tasks are purely technical and of little interest to ordinary citizens.

Decisions made in Basel have a direct impact on the activities of central banks and, therefore, on the lives of people around the globe. That is particularly visible in the area of banking regulation. BIS-based committees and associations, each responsible for a different aspect of global monetary and financial stability, generate multiple standards, principles, best practices, recommendations

43. Brasil (1997a, p. 5818; 1997b, p. 6083-6086; 1997c, p. 5357-5405; 1997d, p. 6012; 1997e, p. 6048-6054 and 6102-6103).

and guidelines. These non-binding rules are commonly classified as “soft law” and tend to be widely adopted, even by countries that do not participate in their elaboration.

The global adoption of these regulatory standards – the most notable of which are the successive versions of the Basel accords – can be attributed to peer pressure mechanisms and market incentives. The pressure for strict implementation can be particularly intense for developing countries that, needing access to external resources, have to prove the credibility of their policies and institutions. Compliance with Basel standards is also used as a parameter in periodic assessments carried out by the IMF and the World Bank on the state of public policies and financial systems in different countries.

Implementation of Basel rules in Brazil began in 1994, with the establishment of a minimum capital requirement for banks, and gained momentum with the country’s admission to the BIS. In a public hearing in 2001, former governor Gustavo Franco confirmed that, after 1997, Brazilian central bank directors started attending Basel meetings regularly; officials in charge of banking supervision received training at the BIS and went through “very intense learning”; and many new rules were issued by the central bank, reflecting, in particular, the so-called Basel Core Principles.⁴⁴

Participation in BIS committees and associations, such as the Basel Committee on Banking Supervision, was traditionally limited to a few developed countries. Several groups reported to the G10 central bankers, who had been meeting in Basel since the 1960s. Since the global financial crisis, however, the debate on financial regulation became more visible and politicized, and these forums were compelled to become more inclusive. As a result of G20 negotiations, Brazil and other large emerging-market economies got seats in several BIS committees starting in 2009. Nowadays, Brazil’s central bank has the opportunity to participate in discussions and influence decisions in Basel, even if, due to the scarcity of human and financial resources, it has to prioritize specific topics and meetings to the detriment of others considered less relevant to the country’s interests.

Current relations between Brazil and the BIS are intense and multifaceted, going far beyond the negotiation and implementation of regulatory standards. Cooperation with the BIS includes the compilation of statistics, reserve management, economic research and staff training. As noted earlier, Brazil became involved in BIS governance, with successive Brazilian central bank governors serving as BIS Board directors, starting in 2010; and with the choice

44. Available at: <<https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=001067/01>>.

of a Brazilian national as BIS deputy general manager, in 2015. A search for official gazette publications in the twelve months between December 2017 and November 2018 revealed no less than 193 authorizations for Brazilian central bank officials to travel abroad to participate in activities promoted by the BIS and its related groups. Besides the bimonthly meetings of central bank governors, those events included conferences, seminars and meetings of the various committees linked to the BIS, held not only in Basel but also in forty-two other cities around the globe. In a laudatory editorial published in December 2018, Brazilian newspaper *Estadão* wrote: “created more than half a century ago, in few moments the Central Bank of Brazil resembled as much as it does today similar institutions in more advanced countries”.⁴⁵ That can be attributed, in no small measure, to the relationship with the BIS.

7 THE CHALLENGES AHEAD

It is really true what philosophy tells us, that life must be understood backwards. But with this, one forgets the second proposition, that it must be lived forwards.

Søren Kierkegaard

The BIS cherishes its low profile, but has recently become a global organization. It brings together sixty-two central banks from countries that account for 95% of global GDP. In its expansion process, the world’s oldest international financial institution seems to seek a balance between, on the one hand, the imperative to become more inclusive and diverse to keep its relevance and, on the other, the desire to protect the traditional character of an exclusive and like-minded club. In an institution controlled for decades by the G10, the inclusion of emerging-market central banks has been a slow and careful process, to avoid going too far.

Despite the crucial steps the BIS has recently taken to renew its decision-making bodies, further changes are needed. The institution’s governance remains partially conditioned by the late 1920s’ geopolitical context, particularly concerning the excessive European weight in the Board of Directors and in the shareholding structure. To maintain its relevance, the BIS must promote additional reforms in terms of representativeness, legitimacy of its processes and transparency.

Moreover, the institution faces at least two major sets of challenges on the road ahead. First, the BIS and its members need to keep up with the constant flow of technological innovation in the financial sector, such as the rise of fintech and the emergence of crypto-assets. Secondly, the Covid-19 pandemic will leave behind a vast and lasting impact on global financial systems and monetary

45. “O Pacote de Segurança do BC”, O Estado de São Paulo, 6 December 2018 (translation by the author).

markets, not to mention its implications for the way the BIS works. On its 90th anniversary, in May 2020, BIS meetings were being held virtually due to the social distancing measures aimed at containing the spread of coronavirus. It remains to be seen whether its traditional model of central bank cooperation, heavily reliant on air travel and frequent face-to-face interactions in Basel, will remain feasible.

Brazil's central bank would do well to maintain its firm engagement with the BIS and help it face these challenges. As a forum for coordination and consultation, the BIS plays an essential role in global financial governance. Countries with leaders from opposite poles of the political spectrum have been working together in Basel for decades, although not always successfully, for the common good represented by monetary and financial stability. In times when, as in the 1930s, threats of economic disintegration arise, fueled by nationalism and protectionism, an institution like the BIS, which provides a venue for dialogue and a system of jointly agreed rules, deserves to be upheld and strengthened.

TABLE 1
Dates of membership, shareholding structure and voting power at BIS
General Meetings

Central Bank	Date of membership ¹	Voting shares	Voting power (%)
Belgium	20 May 1930	47,677 ²	8.45
France	20 May 1930	47,677 ³	8.45
Germany	20 May 1930	47,677 ⁴	8.45
Italy	20 May 1930	47,677 ⁵	8.45
United Kingdom	20 May 1930	47,677	8.45
United States ⁶	20 May 1930	39,540	7.01
Netherlands	20 May 1930	16,000 ⁷	2.84
Sweden	20 May 1930	16,000	2.84
Switzerland	20 May 1930	16,000	2.84
Austria	25 June 1930	8,000 ⁸	1.42
Bulgaria	25 June 1930	8,000	1.42
Denmark	25 June 1930	8,000	1.42
Finland	25 June 1930	8,000	1.42
Greece	25 June 1930	8,000	1.42
Hungary	25 June 1930	8,000	1.42
Poland	25 June 1930	8,000	1.42
Romania	25 June 1930	8,000	1.42
Czech Republic	25 June 1930 ⁹	5,330	0.94
Slovakia	25 June 1930	2,670	0.47
Estonia	31 October 1930	200 ¹⁰	0.04
Latvia	30 December 1930	1,000	0.18

(Cont.)

(Cont.)

Central Bank	Date of membership ¹	Voting shares	Voting power (%)
Lithuania	31 March 1931	1,000	0.18
Norway	30 May 1931	8,000 ¹¹	1.42
Bosnia	28 June 1931	1,056 ¹²	0.19
Croatia	28 June 1931	2,280	0.40
North Macedonia	28 June 1931	432	0.08
Serbia	28 June 1931	2,920	0.52
Slovenia	28 June 1931	1,312	0.23
Iceland	28 November 1950	1,000 ¹³	0.18
Ireland	5 December 1950	8,000	1.42
Portugal	10 January 1951	8,000	1.42
Turkey	24 May 1951	8,000	1.42
Spain	28 December 1960	8,000	1.42
Canada	2 January 1970	8,000	1.42
Japan	2 January 1970 ¹⁴	16,000	2.84
Australia	31 December 1970	8,000 ¹⁵	1.42
South Africa	30 June 1971	8,000	1.42
China	1 November 1996	3,000 ¹⁶	0.53
Hong Kong	1 November 1996	3,000	0.53
India	1 November 1996	3,000	0.53
Mexico	1 November 1996	3,000	0.53
Russia	1 November 1996	3,000	0.53
Saudi Arabia	1 November 1996	3,000	0.53
Singapore	1 November 1996	3,000	0.53
South Korea	14 January 1997	3,000	0.53
Brazil	25 March 1997	3,000	0.53
European Central Bank	9 December 1999	3,000 ¹⁷	0.53
Malaysia	24 December 1999	3,000	0.53
Thailand	1 March 2000	3,000	0.53
Argentina	28 March 2000	3,000	0.53
Algeria	28 July 2003	3,000 ¹⁸	0.53
New Zealand	15 August 2003	3,000	0.53
Philippines	18 September 2003	3,000	0.53
Chile	26 September 2003	3,000	0.53
Indonesia	29 September 2003	3,000	0.53
Israel	30 September 2003	3,000	0.53
Luxembourg	July 2011	3,000 ¹⁹	0.53
Peru	July 2011	3,000	0.53

(Cont.)

(Cont.)

Central Bank	Date of membership ¹	Voting shares	Voting power (%)
Colombia	December 2011	3,000	0.53
United Arab Emirates	December 2011	3,000	0.53
Kuwait	February 2020	3,000 ²⁰	0.53
Morocco	February 2020	3,000	0.53

Elaborated by the author.

Notes: ¹ The membership dates, obtained in BIS annual reports and in the chronology presented by Toniolo (2005, p. 667-696), refer to the moment when the BIS shares were initially subscribed by each central bank.

² Available at: <<https://bit.ly/2C5NkV5>>. Belgium also has 2,423 non-voting shares bought in 2005. Available at: <<https://bit.ly/3czQUgn>>.

³ In 2017, the Banque de France reported owning 8.96% of the BIS capital (available at: <<https://bit.ly/37IS85b>>), or almost 50,100 shares, the same amount held by Germany and Belgium, including their non-voting shares.

⁴ Available at: <<https://bit.ly/3fjVKXe>>. Germany also has 2,423 non-voting shares bought in 2005. Available at: <<https://bit.ly/37taRLg>>.

⁵ In 1998, the Banca d'Italia reported having 49,114 shares, but that certainly includes non-voting shares. Available at: <<https://bit.ly/30EVFco>>. The Bank of England reports owning 8.5% of the BIS capital. Available at: <<https://bit.ly/3e2NVF5>>.

⁶ The case of the Fed is quite peculiar. It is the only member that has never acquired and still does not hold any BIS shares. A group of American private banks subscribed to 19,770 shares between 1930 and 1932, as did the other founding members (available at: <<https://bit.ly/3d0uMSN>>). These shares were doubled in 1969 (available at: <<https://bit.ly/2BJl2j1>>). The Fed finally formalized its BIS membership in 1994, but its shares remained in the hands of private investors until 2001, when they were repurchased by the BIS (2000). The American shares were sold by the BIS to other central banks in 2005, but the Fed still exercises the corresponding voting rights (available at: <<https://bit.ly/2MBCvfr>> and <<https://bit.ly/2Y6eyCp>>).

⁷ In 1998, Netherlands' central bank reported having 3.11% of the BIS capital (available at: <<https://bit.ly/2MyiCpF>>), about 16,000 shares. Sweden's central bank reported having 16,021 shares before buying 1,223 non-voting shares in 2005 (available at: <<https://bit.ly/2MyfQRh>>). It was supposed that Switzerland should have the same voting power of Sweden and the Netherlands, since the three countries joined the BIS at the same time in 1930, with the same number of shares, and have participated together in the Board of Directors since 1931. That is confirmed by Schenk (2020, p. 64).

⁸ The central banks of Austria, Bulgaria, Denmark, Finland, Greece, Hungary, Poland and Romania subscribed to 4,000 shares in 1930 (available at: <<https://bit.ly/3cf416n>>). In 1969, the BIS increased its capital and doubled its original shares, so each central bank now has 8,000 shares (available at: <<https://bit.ly/2BJl2j1>>). For Austria, available at: <<https://bit.ly/3eYdFT2>>, p. 109. Austria also has 564 non-voting shares (available at: <<https://bit.ly/2zaAfZz>>, p. 106). For Bulgaria, available at: <<https://bit.ly/2z9Cs7s>>. Romania also has 564 non-voting shares purchased in 2005 (available at: <<https://bit.ly/2UkgKVF>>, p. 97).

⁹ Subscribed in 1930 by Czechoslovakia, the shares were reissued in 1993 and split between the Czech Republic and Slovakia (available at: <<https://bit.ly/2UiGVRq>>). Schenk (2020, p. 89) informs how many shares each country got.

¹⁰ Estonia also has fourteen non-voting shares purchased in 2005 (available at: <<https://bit.ly/3h3uoGj>>, p. 79). The central banks of Latvia and Lithuania subscribed to five hundred shares in 1930 (available at: <<https://bit.ly/3cf416n>>), doubled in 1969 (available at: <<https://bit.ly/2BJl2j1>>). Lithuania also has seventy non-voting shares purchased in 2005 (available at: <<https://bit.ly/2Y551pa>>).

¹¹ Norway's central bank also has 564 non-voting shares purchased in 2005. Available at: <<https://bit.ly/2zeCPOe>>.

¹² The 8,000 shares subscribed in 1931 by Yugoslavia's central bank were divided in 2001 into the following proportions: Bosnia (13.2%); Croatia (28.49%); North Macedonia (5.4%); Serbia (36.52%); and Slovenia (16.39%). Available at: <<https://bit.ly/3dGiMXX>>. Croatia also has 161 non-voting shares purchased in 2005. Available at: <<https://bit.ly/2Y6eyCp>>.

¹³ Iceland's central bank also has seventy non-voting shares purchased in 2005 (available at: <<https://bit.ly/2XiUTCr>>). For Ireland, available at: <<https://bit.ly/3gYLDsp>>. For Portugal, available at: <<https://bit.ly/3cGQvzd>>. For Turkey, available at: <<https://bit.ly/3eSA4kA>>. It was considered that Spain should have the same number of voting shares as Ireland, Portugal, Turkey and Canada, which joined BIS at around the same time. The Bank of Canada also has 1,441 non-voting shares purchased in 2005 (available at: <<https://bit.ly/3dM9k5u>>).

¹⁴ Japan was one of the BIS founders in 1930, but in 1951 had to give up its participation as a result of the San Francisco Peace Treaty. The Bank of Japan was readmitted in 1970, when it subscribed to 8,000 shares (Toniolo, 2005, p. 361), and subscribed to another 8,000 shares in 1996 (Schenk, 2020, p. 64).

¹⁵ For Australia's admission, 16,400 new shares were issued. The 1971 BIS annual report informs only that part was allotted to Australia's central bank – it is reasonable to assume 8,000 shares, the same number reserved for new members until then – and the rest was subscribed by different central banks (available at: <<https://bit.ly/3foAlq>>). The same applies to South Africa's admission the following year (available at: <<https://bit.ly/3cK1J5Q>>).

- ¹⁶ The number of shares held by Saudi Arabia, China, India, Mexico, Russia, Singapore, South Korea and Brazil is informed in Brazil's central bank annual report for 1996 (available at: <<https://bit.ly/2MGOIPP>>). The Brazilian report erroneously states that Hong Kong received only 1,000 shares. Hong Kong actually has 3,000 voting shares and 1,285 non-voting shares, bought in 2005 (available at: <<https://bit.ly/3cU7cqN>>). Schenk (2020, p. 64-65) explains that originally Hong Kong would get only 1,000 shares, but the BIS Board yielded to Hong Kong's protests and agreed to offer 3,000 shares, provided that, if at a later date Hong Kong ceased to be an independent monetary area, those shares could not be automatically transferred to the People's Bank of China, but would have to be cancelled.
- ¹⁷ The number of shares for the European Central Bank and for the central banks of Malaysia, Thailand and Argentina is available at: <<https://bit.ly/2Yfbz0y>>. The Bank of Thailand also has 211 non-voting shares (available at: <<https://bit.ly/3e1XMej>>).
- ¹⁸ The number of shares subscribed to by the central banks of Algeria, New Zealand, Philippines, Chile, Indonesia and Israel is available at: <<https://bit.ly/2XIWPSF>>.
- ¹⁹ The number of shares subscribed to by Colombia, the United Arab Emirates, Luxembourg and Peru is available at: <<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2012e.pdf#page=133>>.
- ²⁰ In January 2020, the BIS invited Kuwait, Morocco and Vietnam as new members (available at: <<https://bit.ly/3dVr0eK>>). Until June 2020, only Kuwait and Morocco had taken up the offer. The number of shares for both countries is inferred from BIS's monthly statements of account. Available at: <<https://bit.ly/2N04Ps5>> and <<https://bit.ly/2AXMhpB>>.

REFERENCES

ABREU, M. de P. A missão Niemeyer. **Revista de Administração de Empresas**, v. 14, n. 4, p. 7-28, jul.-ago. 1974. Available at: <https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S0034-75901974000400002.pdf>.

BAGEHOT, W. **Lombard street**: a description of the money market. New York: Scribner; Armstrong, 1873.

BANK OF ENGLAND. **Annual report and accounts**: 1 March 2018-28 February 2019. London: Bank of England, 2019. Available at: <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/annual-report/2019/boe-2019.pdf>>.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. VI – Organismos financeiros internacionais/international financial institutions. *In*: _____. **Boletim do Banco Central do Brasil**: relatório 1996/1996 annual report. Brasília: BCB, Aug. 1997. p. 158-177. Available at: <<https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/Banual96/rel96-06.pdf>>.

_____. **Annual report 1997**. Brasília: BCB, Oct. 1998. v. 34. Available at: <<https://www.bcb.gov.br/pec/boletim/ingles/banual97/rel97-i.pdf>>.

_____. **Relatório da Administração**: RA 2016. Brasília: BCB, 2017. Available at: <https://www.bcb.gov.br/Pre/Surel/RelAdmBC/2016/docs/relatorio_administracao_2016_bcb.pdf>.

BERNANKE, B. S. **The courage to act**: a memoir of a crisis and its aftermath. New York: W. W. Norton, 2015.

BIS – BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS. **Ninth annual report:** 1st April 1938-31st March 1939. Basel: BIS, 8 May 1939. Available at: <http://www.bis.org/publ/arpdf/archive/ar1939_en.pdf>.

_____. **Fortieth annual report:** 1st April 1969-31st March 1970. Basel: BIS, 8 June 1970. Available at: <http://www.bis.org/publ/arpdf/archive/ar1970_en.pdf>.

_____. **Personal recollections and opinions:** published on the occasion of the fiftieth anniversary 1930-1980. Basel: BIS, 1980.

_____. **Note on gold operations involving the Bank for International Settlements and the German Reichsbank:** 1st September 1939 – 9th May 1945. Basel: BIS, 12 May 1997a. Available at: <<https://www.bis.org/publ/bisp02b.pdf>>.

_____. **67th annual report:** 1st April 1996-31st March 1997. Basel: BIS, 9 June 1997b. Available at: <<https://www.bis.org/publ/ar67f01.pdf>>.

_____. **Note to private shareholders:** withdrawal of all shares of the Bank for International Settlements held by its private shareholders. Basel: BIS, 15 Sept. 2000. Available at: <<https://www.bis.org/about/notesholde.pdf>>.

_____. **77th annual report:** 1 April 2006-31 March 2007. Basel: BIS, 24 June 2007. Available at: <<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2007e.pdf>>.

_____. Changes to BIS statutes regarding board composition. **BIS**, 25 June 2017. Available at: <<https://www.bis.org/press/p170625a.htm>>.

_____. **Basic texts.** Basel: BIS, Jan. 2019a. Available at: <<https://www.bis.org/about/basictexts-en.pdf>>.

_____. **Annual report 2018/19.** Basel: BIS, June 2019b. Available at: <<https://www.bis.org/about/areport/areport2019.pdf>>.

BLUSTEIN, P. **The chastening:** inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF. New York: Public Affairs, 2001.

BORDO, M. D.; SCHENK, C. Monetary policy cooperation and coordination: an historical perspective on the importance of rules. *In:* BORDO, M. D.; TAYLOR, J. B. (Ed.). **Rules for international monetary stability:** past, present, and future. Stanford: Hoover Institution Press, 2017. p. 205-261. Available at: <https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/rulesforinternationalmonetarystability-ch5_0.pdf>.

BORIO, C. *et al.* (Ed.). **Promoting global monetary and financial stability:** the Bank for International Settlements after Bretton Woods, 1973-2020. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

BRASIL. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 6 Mar. 1997a. Available at: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAR1997.pdf>>.

_____. **Diário da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 7 Mar. 1997b. Available at: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07MAR1997.pdf>>.

_____. **Diário do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, 11 Mar. 1997c. Available at: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?anoDiario=52&numDiario=38&tipDiario=1#>>.

_____. **Diário do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, 19 Mar. 1997d. Available at: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?anoDiario=52&numDiario=44&tipDiario=1#>>.

_____. **Diário do Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, 20 Mar. 1997e. Available at: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?anoDiario=52&numDiario=45&tipDiario=1#>>.

CAMPOS, R. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARSTENS, A. “My message to young people: stop trying to create money”. **BIS**, 4th July 2018. Available at: <<https://www.bis.org/speeches/sp180704a.htm>>.

EICHENGREEN, B. *et al.* **Rethinking Central Banking**. Washington: Brookings, Sept. 2011. Available at: <<https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Rethinking-Central-Banking.pdf>>.

FINN, R. B. Memorandum of conversation, by the Third Secretary of the Mission in Japan (Finn). *In*: CLAUSSEN, P. *et al.* (Ed.). **Foreign relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific, volume VI, part 1**. Washington: USGPO, 1977a. (Document, n. 605). Available at: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v06p1/d605>>.

_____. Memorandum of conversation, by the Third Secretary of the Mission in Japan (Finn). *In*: CLAUSSEN, P. *et al.* (Ed.). **Foreign relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific, volume VI, part 1**. Washington: USGPO, 1977b. (Document, n. 612). Available at: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v06p1/d612>>.

FRALEIGH, C. A. Memorandum by the officer in charge of economic affairs in the Office of Northeast Asian Affairs (Hemmeldinger) to the deputy to the consultant (Allison). *In*: CLAUSSEN, P. *et al.* (Ed.). **Foreign relations of the United States, 1951, Asia and the Pacific, volume VI, part 1**. Washington: USGPO, 1977. (Document, n. 565). Available at: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v06p1/d565>>.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Bank for International Settlements**: its functions and prospects. Washington: IMF, 19 Aug. 1948. (Press Report, n. 48/25). Available at: <<https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/125060875>>.

_____. **I 300 Bank for International Settlements**: 1947-1963. Washington: IMF, 1963. Available at: <<https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110092116>>.

_____. **I 300 Bank for International Settlements**: 1964-1966. Washington: IMF, 1966. Available at: <<https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110092118>>.

_____. **I 300 Bank for International Settlements**: 1967-1970. Washington: IMF, 1970. Available at: <<https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110092119>>.

_____. **Bank for International Settlements (BIS)**: 1985-1990. Washington: IMF, 1990. Available at: <<https://archivescatalog.imf.org/Details/archive/110014982>>.

KAYSEN, C. Letter from the chairman of the Task Force on Foreign Economic Policy (Kaysen) to president Johnson. *In*: DUNCAN, E.; PATTERSON, D. S.; YEE, C. (Ed.). **Foreign relations of the United States, 1964-1968, volume VIII, international monetary and trade policy**. Washington: USGPO, 1998. (Document, n. 18). Available at: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v08/d18>>.

LEBOR, A. **Tower of Basel**: the shadowy history of the secret bank that runs the world. Santa Barbara: Public Affairs, 2013.

NIEMEYER, O. E. **Reorganização das finanças brasileiras**. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda; Imprensa Nacional, 1931. Available at: <<http://www.gustavofranco.com.br/uploads/files/Relatorio%20Otto%20Niemeyer%201931.pdf>>.

SCHENK, C. R. Coordination failures during and after Bretton Woods. *In*: GHOSH, A. R.; QURESHI, M. S. (Ed.). **From Great Depression to Great Recession**: the elusive quest for international policy cooperation. Washington: IMF, 2017. p. 69-89.

_____. The governance of the Bank for International Settlements, 1973-2020. *In*: BORIO, C. *et al.* (Ed.). **Promoting global monetary and financial stability**: the Bank for International Settlements after Bretton Woods, 1973-2020. Cambridge: Cambridge University Press, 2020. p. 46-93. Available at: <<https://doi.org/10.1017/9781108856522.004>>.

SVERIGES RIKSBANK. **Annual report for Sveriges Riksbank 2018**. Stockholm: Sveriges Riksbank, 2019. Available at: <<https://www.riksbank.se/globalassets/media/rappporter/arsredovisning/engelska/annual-report-2018.pdf>>.

TONIOLO, G. **Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973**. New York: Cambridge University Press, 2005.

WILEMAN, J. P. **Brazilian exchange**: the study of an inconvertible currency. Buenos Aires: Galli Bros, 1896. Available at: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518736>>.

YAGO, K. **The financial history of the Bank for International Settlements**. London: Routledge, 2012.

Fornillo, B. *et al.* *Litio en Sudamérica: geopolítica, energía y territorios*. Buenos Aires: El Colectivo, 2019. 324 p. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190717034932/Litio_en_Sudamerica.pdf>.

Litio en Sudamérica (Fornillo *et al.*, 2019) es un trabajo esencial para entender la complejidad de la cuestión del litio en América Latina y en el mundo, y en particular en los tres países que albergan la mayor parte de las reservas del planeta, el “Triángulo del litio”: Argentina, Bolivia y Chile. Según los autores, el litio permite pensar las problemáticas que cimientan la transición civilizacional: la crisis socioecológica derivada del cambio climático, el antropoceno y las transformaciones económicas del capitalismo verde. Es al mismo tiempo una oportunidad para construir nuevos caminos y un riesgo de perpetuar las desigualdades sociales existentes. Precisamente ahí, en lo que simboliza el mineral como pieza clave en la crisis climática, es donde reside la importancia de investigar las cuestiones en torno al litio. Pues no hay otro mineral que almacene la energía no-fósil como el litio.

Con el objetivo de encaminar las potencialidades emancipatorias de Sudamérica hacia una sociedad post-extractivista, la investigación *Litio en Sudamérica* navega entre lo global y lo local. Llega al entramado de las cadenas de valor del litio; a entender cómo se articulan las esferas de la ciencia, la industria y la política; las consecuencias socioterritoriales; y las posibilidades de una integración regional para tener una injerencia conjunta en el mercado global. A través de la transformación de la maquinaria fósil, se debería modificar nuestra cultura energívora y de ese modo, cambiar las relaciones históricas de dependencia Norte-Sur y los modelos de desarrollo.

El libro, coordinado por Bruno Fornillo, es el resultado de investigaciones llevadas a cabo por el Grupo de Estudios en Geopolítica y Bienes Comunes (GYBC) del Instituto de Estudios en América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Previamente publicaron *Geopolítica*

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm23res>

2. Data de envío do artigo: 16/4/2020; Data de aceite: 26/8/2020.

3. Comunicadora social de la Universidad Complutense de Madrid; y maestranda en estudios sociales latinoamericanos de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: <beahpino@hotmail.com>. Orcid: <<https://orcid.org/0000-0003-2827-900X>>.

del Litio: industria, ciencia y energía en Argentina, un trabajo centrado en la cuestión litífera en Argentina (Fornillo *et al.*, 2015). Superado, en mi opinión, por este segundo libro: mucho más ilustrativo por su carácter comparativo, y una interesante aproximación al caso de Brasil.

La investigación se inserta en un contexto global cambiante: el litio se convierte en un mineral indispensable que materializa la transición energética, el nuevo mercado eléctrico (la ecomovilidad) y geopolítica, como uno de los protagonistas del viraje de la hegemonía mundial hacia el continente asiático – situando a China a la vanguardia del entramado productivo post-fósil.

El grueso del libro está dividido en tres partes y tres anexos sobre las técnicas de extracción del litio, el funcionamiento de una batería y las líneas de investigación del litio en Argentina.

La *primera parte* analiza de forma global la cadena de valor del litio y su importancia como acumuladores de energía renovable. Si no se pone un remedio desde el punto de vista político, aseguran los autores, Latinoamérica se verá forzada a cumplir con su tradicional papel suministrador de materias primas para ser transformadas en industrias de innovación en los países centrales. Lo que cimentará “una neodependencia en el patrón tecno-energético” (Fornillo *et al.*, 2019, p. 290).

En la *segunda parte*, de forma transversal, se detalla la cuestión litífera en cada uno de los países. Además se descarta la posibilidad de una articulación regional. Las visiones entre los tres países son tan diferentes que nos encontramos ante una relación competitiva.

Por un lado Chile, desde una lógica mercantil, apunta a participar de cadenas de valor global pero no a controlarlas. Bolivia apunta al enfoque estatal para controlar las distintas fases del litio articulando ciencia, industria y política. El Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, a través de una mirada nacional-desarrollista formó alianzas con capitales alemanes y chinos⁴ ante la escasez de capitales para afrontarlo en solitario. A diferencia de Chile y Bolivia, Argentina no ha desarrollado una política de Estado en torno al litio. Se inserta en el mercado global articulada por las corporaciones globales, en medio de un complejo entramado entre provincias, Estado central y comunidades originarias. Ha cedido el control ambiental a juicio de las mismas empresas extractivas,

4. Meses después de la publicación de este libro, Evo Morales derogaba el decreto que autorizaba la sociedad mixta con capital extranjeros por protestas locales que consideraban que el acuerdo sólo favorecía a las multinacionales extranjeras y exigían al gobierno boliviano más beneficios a la población. El principal foco de las protestas en torno al litio, además, fue uno de los sectores que se movilizó exigiendo la anulación de las elecciones generales por las sospechas de fraude electoral del MAS. Disponible en: <https://www.eldiario.es/economia/Evo-Morales-decreto-empresa-alemana_0_959604462.html>.

desperdiando el potencial tejido científico derivado de un sistema universitario público y gratuito.

Para terminar esta parte, las sociólogas Argento y Puente, hablan de cómo toda esta cuestión afecta a las comunidades originarias íntimamente vinculadas a los salares. En Chile, a pesar de tener tradición de negociación con las comunidades, los años acumulados de extracción ha “erosionado el tejido comunitario y mercantilizado el derecho a decidir sobre el ambiente” (Fornillo *et al.*, 2019, p. 290). Argentina es un país de promesas incumplidas con las comunidades, lo que ha provocado conflictos. En este punto es interesante el protocolo Kachi Yupi (Huellas de Sal) de consulta emanado de la asamblea de comunidades afectadas.⁵ En el caso de Bolivia, se supone que las organizaciones sociales participaron desde el comienzo en el proyecto litífero.⁶

En la *tercera y última parte* del libro, se tratan las problemáticas ambientales. Están principalmente vinculadas al alto consumo de agua en un ecosistema semidesértico de gran fragilidad, situado a miles de metros sobre el nivel del mar. La investigación habla de territorios hidro-sociales por el grave impacto que causa la modificación de los usos de agua dulce. Corriendo el riesgo de convertir estas áreas en “zonas de sacrificio en nombre del cambio climático”.

Chile, el país minero por excelencia, padece escasez de agua crónica. Bolivia, a pesar de su control estatal y cosmovisiones originarias de la naturaleza, “no ha reparado en una consideración sustancial de los riesgos ecológicos” (Fornillo *et al.*, 2019, p. 291). Aunque sí ha patentado una técnica extractiva que consume muy poca agua, denominada “técnica de los conos”. La situación en Argentina nos lleva a los dudosos resultados de los Estudios de Impacto Medioambiental que son monitoreados por las mismas empresas.

Por último se trata el caso de Brasil. Relativamente desconocido y abordado de una manera algo superficial, pero sin duda muy esclarecedor si pensamos en términos geopolíticos de transición energética en América Latina. Seguramente este interrogante nos anticipe los próximos pasos del GYBC. Entender qué sucede en Brasil resulta determinante: posee reservas propias, tradición en el tratamiento del recurso, densidad económica-productiva y peso en el mercado regional e internacional.

5. Mesa de las 33 Comunidades de la Cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc.

6. A día de hoy, en medio de la incertidumbre planteada por el Golpe de Estado de fines del año pasado, está por ver el futuro de la cuestión: si vira hacia un modelo más neoliberal como el de sus vecinos, o continúa con la apuesta del control estatal con Yacimientos Litíferos Bolivianos (YLB) del MAS. Sea como sea, en el libro se reitera la idea de que “en ningún caso la extracción de litio debería hacerse a espaldas de la voluntad de la población local” (Fornillo *et al.*, 2019, p. 291).

En las consideraciones finales, concluyen la necesidad de acción por medio de la vía política y su articulación con la ciencia pública. El libro intenta construir caminos a escenarios post-extractivistas aunque quizás con demasiado ímpetu en las figuras nacionales-estatales. No creo que la respuesta sea la fantasía futurista de confiar en que la ciencia lo arreglará todo sin recabar en otros mecanismos sociológicos que asienten nuevos modos de metabolismo social. Aunque sin la articulación de política y ciencia, eso sí, estamos perdidos en un mar de intereses de la economía de mercado *dispuestos a todo* en nombre de la emergencia climática.

Es necesario construir una geopolítica crítica del cambio climático para no caer en falacias que perpetúen el abuso de los recursos naturales y los seres vivos – entre los que nos incluyo. Sin duda, el litio materializa esas tensiones que necesariamente han de pensarse desde varios puntos de vista y ubicaciones planetarias. Y aporta, además, una interesante visión a los debates ecopolíticos entorno a la Ecogubernamentalidad Climática Global (Ulloa, 2011).

La socióloga Maristella Svampa, durante la presentación de este libro, en Buenos Aires, rememoraba a Mariátegui y su visión del marxismo como una brújula (Mariátegui, 1959) para Latinoamérica. Algo así debería ser el antropoceno en nuestras sociedades, para impedir el intento de salvar el capitalismo con más capitalismo sin un cambio epistémico de las relaciones sociedad-naturaleza. En un recorrido de tantos dilemas, “sólo tendremos la brújula antropocénica”, decía Svampa en aquella ocasión.

REFERENCIAS

FORNILLO, B. *et al.* **Geopolítica del Litio**: industria, ciencia y energía en Argentina. 1. ed. Buenos Aires: El Colectivo; Clasco, 2015. 212 p.

_____. **Litio en Sudamérica**: geopolítica, energía y territorios. Buenos Aires: El Colectivo, 2019. 324 p. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190717034932/Litio_en_Sudamerica.pdf>.

MARIÁTEGUI, J. C. **Defensa del marxismo**. Lima: Biblioteca Amanauta, 1959. v. 5.

ULLOA, A. A ecogovernamentalidade e suas contradições. **Revista Ecopolítica**, São Paulo, p. 26-42, 2011.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, *e-mail* e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo *e-mail*: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: <http://www.ipea.gov.br>).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os *e-mails* fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items verified upon submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: <http://www.ipea.gov.br>).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review*, en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: i) título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; ii) hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; iii) resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; iv) clasificación JEL; y v) informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: <http://www.ipea.gov.br>).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL