

China, América Latina y el Caribe en el nuevo reordenamiento global

Editoras

Rebecca Lemos Igreja
Marília Bassetti Marcato



Cátedra China
Contemporânea
当代中国讲堂



China, América Latina y el Caribe en el nuevo reordenamiento global

Edición

Rebecca Lemos Igreja
Marília Bassetti Marcato



Cátedra China
Contemporánea
当代中国讲堂



327.8

Ch539ch China, América Latina y el Caribe en el nuevo reordenamiento Global [recurso electrónico] / Rebecca Lemos Igreja, editora ; Marília Bassetti Marcato, editora. – primera edición – San José, Costa Rica : FLACSO, 2026.

E-book ; pdf : 9 Mb

ISBN 978-9977-68-384-3

1. RELACIONES INTERNACIONALES. 2. GLOBALIZACIÓN.
3. POLÍTICA COMERCIAL. 4. POLÍTICA EXTERIOR – CHINA.
5. POLÍTICA EXTERIOR – AMÉRICA LATINA. 6. POLÍTICA
EXTERIOR – CARIBE. (REGIÓN). 7. GEOPLÍTICA.
8. CAMBIO CLIMÁTICO. 9. GOBERNANZA. I.
INETELIGENCIA ARTIFICIAL.
I. Lemos Igreja, Rebecca, editora. II. Bassetti, Marcato, Marília,
editora. III. Título.

CHINA, AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN EL NUEVO REORDENAMIENTO GLOBAL

FLACSO Secretaría General

Rebecca Lemos Igreja. Secretaria General

Cátedra China Contemporánea

Edición

Rebecca Lemos Igreja

Marília Bassetti Marcato

ISBN: 978-9977-68-384-3

Impreso en San José, Costa Rica por PDigital

Junio, 2026



Este libro es publicado bajo licencia de Creative Commons Reconocimiento–NoComercial–CompartirIgual 4.0 Internacional.

Las opiniones que se presentan en este libro, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores(as) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO, ni de las instituciones a las que se encuentran vinculados(as)

Contenidos

China, América Latina y el Caribe en el nuevo reordenamiento global

Prefácio	7
Prefacio	9
Introdução	11
Introducción	23
Palabras de apertura del Seminario	
<i>Rebecca Lemos Igreja</i>	37
<i>Nelson Barbosa</i>	41
<i>Zhu Qingqiao</i>	45
Parte I	
Reordenamiento global, desarrollo e integración	
Intervenciones	
<i>Susan Kleebank</i>	55
<i>Chai Yu</i>	59
<i>Ren Hongyan</i>	63
<i>Jeiyu Zhang</i>	67
Artículos	
Pluralidad civilizatoria y diplomacia científica Sur-Sur: China, América Latina y el Caribe a la luz de la Iniciativa de Civilización Global	
<i>Mario González</i>	73
China y los países andinos: Nuevas dinámicas geoeconómicas y estrategias de cobertura	
<i>Cintia Quiliconi y Mónica Vergara Toro</i>	95
¿Cómo el ascenso de China transforma la gobernanza financiera internacional? los dilemas del poder relacional y el poder estructural	
<i>Gustavo Rojas y Diana Tussie</i>	115
Do “projetamento novo” Communist Party-led Development	
<i>Elias Jabbour</i>	133

Integração de infraestrutura na América do Sul: por que e como corrigir a rota <i>Pedro Silva Barros</i>	159
--	-----

Brasil e China: da Gravitação Comercial à Retomada Estratégica <i>Felipe Borim</i>	183
---	-----

Parte II

Soberanía digital, datos e inteligencia artificial

Intervención

<i>Pastor Elías Murillo</i>	207
-----------------------------------	-----

Artículos

Soberania digital em tempos de policrise: Caminhos de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe <i>Marília Bassetti Marcato</i>	219
--	-----

O retorno do recalcado: a IA reabre a questão da soberanía <i>Tatiana Roque</i>	245
--	-----

Políticas para soberania digital na ALC: Principais oportunidades para cooperação com os BRICS <i>Helena Maria Martins Lastres</i>	267
--	-----

Soberania Digital no Brasil e na China: potencial de cooperação científica, tecnológica e inovação <i>Alexandre Veronese e Amanda Braga Ferreira</i>	289
--	-----

Soberania digital e inteligência artificial: O caminho do Governo Brasileiro <i>Rogério Mascarenhas</i>	317
---	-----

Parte III

Transición climática, territorio y cooperación

Intervenciones

<i>Fabio Rubio Scarano</i>	333
----------------------------------	-----

<i>Tulio Cariello</i>	337
-----------------------------	-----

<i>Deyvesson Gusmão</i>	343
-------------------------------	-----

<i>Leonardo Attuch</i>	351
------------------------------	-----

<i>Li Haomin & Chai Yu</i>	355
--------------------------------------	-----

<i>Song Junying</i>	361
---------------------------	-----

Artículos

China, cambio climático y América Latina y el Caribe: Dilemas de gobernanza en la geopolítica de la transición energética <i>Marcos C. Gibson</i>	367
La competencia EE.UU.-China y la reconfiguración de la geopolítica energética durante la 2da presidencia de Donald Trump <i>Ignacio Sabbatella</i>	381
O Território no Centro: o papel do BNDES na construção de uma transição climática justa e inclusiva e os desafios para a gestão pública na promoção do desenvolvimento <i>Ana Cristina Rodrigues da Costa</i>	405
Cooperação acadêmica, interculturalidade e multilateralismo entre América Latina e Caribe-China <i>Rita Potyguara (Rita Gomes do Nascimento)</i>	423
Sincronía estratégica: El rol de América Latina de la cooperación científica China – América Latina y el Caribe <i>Lina María Luna Beltrán</i>	437
Sobre los autores	457

Prefácio

Em tempos de reordenamento global, pensar a partir do Sul deixou de ser mera reação defensiva para se afirmar como condição estratégica na formulação de alternativas historicamente consistentes e transformadoras. O seminário promovido pela FLACSO e pelo BNDES afirmou justamente isso ao reunir reflexões sobre China, América Latina e Caribe não como objetos separados de análise, mas como espaços de experiência, formulação e cooperação capazes de produzir novas leituras sobre desenvolvimento, soberania e transformação social. O diálogo entre nossas regiões se aprofunda quando combina reflexão acadêmica, articulação institucional e visão estratégica, transformando conhecimento rigoroso em compromisso com a construção de um futuro compartilhado.

Vivemos, hoje, menos uma transição linear do que uma ruptura de época. A erosão do multilateralismo, a instrumentalização geopolítica do comércio, das finanças e das cadeias de suprimento, o agravamento da emergência climática e a crescente incapacidade das instituições internacionais de responder a riscos sistêmicos configuram uma verdadeira policrise. Episódios recentes, como o fechamento do Estreito de Hormuz e seus efeitos sobre petróleo, fertilizantes, inflação e crescimento global, mostram que a instabilidade já não é um ruído externo, convertendo-se em variável estrutural da economia mundial. Nessa conjuntura, o desafio é reconstruir capacidades de coordenação, resiliência e desenvolvimento em um mundo mais fragmentado e instável.

É precisamente nesse quadro que a cooperação Sul-Sul, e em particular a relação entre América Latina e Caribe e China, assume importância renovada. Não se trata de reproduzir dependências, nem de substituir um centro por outro, mas de ampliar margens de autonomia por meio de complementariedades concretas em infraestrutura, transição energética, ciência, tecnologia e financiamento do desenvolvimento. A China ocupa posição decisiva na reconfiguração da ordem global; a América Latina e o Caribe, por sua vez, dispõem de ativos estratégicos singulares — matriz energética majoritariamente limpa, biodiversidade, minerais críticos, capacidade agroalimentar e tradição intelectual própria. A cooperação entre essas realidades pode favorecer não apenas comércio

e investimento, mas também aprendizado institucional e formulação de alternativas para um multilateralismo mais inclusivo e efetivamente representativo.

Para o BNDES, essa agenda dialoga diretamente com nossa missão histórica. Um banco público de desenvolvimento, no século XXI, não pode limitar-se ao financiamento convencional: deve atuar como instituição de coordenação estratégica, capaz de mobilizar investimento, induzir inovação, apoiar a neoindustrialização, fortalecer a transformação ecológica e enfrentar desigualdades persistentes. O Brasil precisa combinar competitividade, inclusão social e sustentabilidade, e essa combinação exige crédito de longo prazo, novos instrumentos financeiros, apoio à infraestrutura, à inovação e à economia verde. Ao lado de parceiros nacionais e internacionais, o BNDES busca contribuir para que o país amplie sua soberania produtiva e tecnológica sem se desligar do imperativo maior da cooperação regional e internacional.

Um dos méritos deste livro é recolocar a soberania digital no coração do debate sobre desenvolvimento. Em uma economia cada vez mais organizada por dados, redes, capacidade computacional e inteligência artificial, soberania não é isolamento; é poder de decisão sobre infraestrutura, protocolos, plataformas e usos sociais da tecnologia. As experiências do Brasil, da China, da Índia e de outros países do Sul Global sugerem que está em curso a busca de modelos pós-ocidentais de governança digital, mais atentos à autodeterminação tecnológica e às necessidades do desenvolvimento. Ao lado desse eixo, o seminário articulou outros temas decisivos: crise climática e transição energética, cooperação cultural, acadêmica e científica, rotas de integração regional e novas formas de inserção internacional. Essa arquitetura temática revela, com acerto, que a questão digital só pode ser compreendida em conexão com energia, indústria, conhecimento e poder.

Os textos reunidos neste volume não oferecem respostas fechadas para um mundo em mutação acelerada. Seu valor maior está em algo mais ambicioso: ajudam a construir linguagem, repertório crítico e imaginação estratégica para que nossos países deixem de apenas reagir às mudanças e passem a influenciá-las. Se este livro contribuir para aproximar universidades, formuladores de políticas públicas, bancos de desenvolvimento e instituições do Sul Global em torno de uma agenda de cooperação transformadora, terá cumprido plenamente sua tarefa. Em um tempo de incerteza sistêmica, pensar juntos é também uma forma de soberania.

Aloizio Mercadante

Prefacio

En tiempos de reordenamiento global, pensar desde el Sur ha dejado de ser una mera reacción defensiva para afirmarse como una condición estratégica en la formulación de alternativas históricamente consistentes y transformadoras. El seminario promovido por FLACSO y el BNDES afirmó precisamente esta premisa al reunir reflexiones sobre China, América Latina y el Caribe no como objetos separados de análisis, sino como espacios de experiencia, formulación y cooperación capaces de producir nuevas lecturas sobre desarrollo, soberanía y transformación social. El diálogo entre nuestras regiones se profundiza cuando combina reflexión académica, articulación institucional y visión estratégica, transformando el conocimiento riguroso en un compromiso con la construcción de un futuro compartido.

Vivimos, hoy, menos una transición lineal que una ruptura de época. La erosión del multilateralismo, la instrumentalización geopolítica del comercio, las finanzas y las cadenas de suministro, el agravamiento de la emergencia climática y la creciente incapacidad de las instituciones internacionales para responder a riesgos sistémicos configuran una verdadera policrisis. Episodios recientes, como el cierre del Estrecho de Ormuz y sus efectos sobre el petróleo, los fertilizantes, la inflación y el crecimiento global, muestran que la inestabilidad ya no constituye un ruido externo, sino que se ha convertido en una variable estructural de la economía mundial. En este contexto, el desafío consiste en reconstruir capacidades de coordinación, resiliencia y desarrollo en un mundo cada vez más fragmentado e inestable.

Es precisamente en este escenario donde la cooperación Sur-Sur, y en particular la relación entre América Latina y el Caribe y China, adquiere una importancia renovada. No se trata de reproducir dependencias ni de sustituir un centro por otro, sino de ampliar los márgenes de autonomía mediante complementariedades concretas en infraestructura, transición energética, ciencia, tecnología y financiamiento para el desarrollo. China ocupa una posición decisiva en la reconfiguración del orden global; América Latina y el Caribe, por su parte, disponen de activos estratégicos singulares: una matriz energética mayoritariamente limpia, biodiversidad, minerales críticos, capacidad agroalimentaria y una tradición intelectual propia. La cooperación entre estas realidades puede favorecer no solo el comercio y la inversión, sino también el aprendizaje

institucional y la formulación de alternativas para un multilateralismo más inclusivo y efectivamente representativo.

Para el BNDES, esta agenda dialoga directamente con nuestra misión histórica. Un banco público de desarrollo, en el siglo XXI, no puede limitarse al financiamiento convencional: debe actuar como una institución de coordinación estratégica, capaz de movilizar inversiones, inducir innovación, apoyar la neoindustrialización, fortalecer la transformación ecológica y enfrentar desigualdades persistentes. Brasil necesita combinar competitividad, inclusión social y sostenibilidad, y esta combinación exige crédito de largo plazo, nuevos instrumentos financieros y apoyo a la infraestructura, la innovación y la economía verde. Junto con socios nacionales e internacionales, el BNDES busca contribuir a que el país amplíe su soberanía productiva y tecnológica sin desvincularse del imperativo mayor de la cooperación regional e internacional.

Uno de los méritos de este libro es situar nuevamente la soberanía digital en el centro del debate sobre el desarrollo. En una economía cada vez más organizada por datos, redes, capacidad computacional e inteligencia artificial, la soberanía no significa aislamiento; significa capacidad de decisión sobre infraestructuras, protocolos, plataformas y usos sociales de la tecnología. Las experiencias de Brasil, China, India y otros países del Sur Global sugieren que está en marcha la búsqueda de modelos posoccidentales de gobernanza digital, más atentos a la autodeterminación tecnológica y a las necesidades del desarrollo. Junto a este eje, el seminario articuló otros temas decisivos: la crisis climática y la transición energética, la cooperación cultural, académica y científica, las rutas de integración regional y las nuevas formas de inserción internacional. Esta arquitectura temática revela acertadamente que la cuestión digital solo puede comprenderse en conexión con la energía, la industria, el conocimiento y el poder.

Los textos reunidos en este volumen no ofrecen respuestas cerradas para un mundo en rápida transformación. Su principal valor reside en algo más ambicioso: contribuyen a construir un lenguaje, un repertorio crítico y una imaginación estratégica que permitan a nuestros países dejar de reaccionar únicamente ante los cambios y comenzar a influir en ellos. Si este libro contribuye a acercar universidades, responsables de políticas públicas, bancos de desarrollo e instituciones del Sur Global en torno a una agenda de cooperación transformadora, habrá cumplido plenamente su cometido. En un tiempo de incertidumbre sistémica, pensar juntos es también una forma de soberanía.

Aloizio Mercadante

Introdução

China, América Latina e Caribe no novo reordenamento global

O presente livro é resultado do II Seminário Internacional de Estudos da China Contemporânea, realizado nos dias 2 e 3 de outubro de 2025, na sede do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no Rio de Janeiro, sob o título China, América Latina e Caribe em um novo reordenamento global. Organizado pela Secretaria-Geral da FLACSO, no âmbito da Cátedra China Contemporânea, em parceria com o BNDES, o encontro reuniu autoridades públicas, representantes diplomáticos, pesquisadoras e pesquisadores, dirigentes institucionais e especialistas da América Latina, do Caribe e da China em torno de um problema que se tornou incontornável para a reflexão contemporânea: como pensar o lugar da China no mundo contemporâneo e, sobretudo, como pensar, a partir da América Latina e do Caribe, as possibilidades de cooperação, desenvolvimento, soberania e produção de conhecimento em um cenário internacional em acelerada transformação.

Esta obra não pretende ser apenas o registro de um evento, nem se limita à reunião de textos derivados de intervenções circunstanciais. O objetivo deste volume é mais ambicioso: contribuir para a construção de uma agenda de pensamento sobre a relação entre China, América Latina e Caribe em um momento de inflexão histórica. A ascensão chinesa, a reconfiguração das cadeias globais de valor, a centralidade das disputas tecnológicas, a crise climática, a erosão de consensos multilaterais consolidados nas últimas décadas, o retorno da política industrial e o fortalecimento de agendas do Sul Global indicam que estamos diante de transformações que ultrapassam conjunturas episódicas. Trata-se de uma mudança estrutural da economia política internacional e, em sentido mais amplo, das bases materiais, institucionais e simbólicas da ordem global. Nesse contexto, o livro procura captar tanto a densidade geopolítica do presente quanto a diversidade de agendas que atravessam essa relação: infraestrutura, finanças, integração regional, transição energética, soberania digital, ciência, cultura, diplomacia acadêmica e circulação de narrativas.

Em momentos dessa natureza, categorias herdadas tornam-se insuficientes. Muitos dos instrumentos analíticos que orientaram a

interpretação latino-americana do mundo nas últimas décadas foram formulados em um contexto marcado pela hegemonia unipolar, pela expansão financeira globalizada, pela centralidade normativa do receituário neoliberal e pela crença na progressiva homogeneização institucional das economias nacionais. O tempo presente desafia essas premissas. A competição estratégica entre grandes potências, a reorganização produtiva em torno de novas tecnologias, o uso geopolítico da infraestrutura, o reposicionamento de bancos públicos e fundos soberanos, a disputa por minerais críticos e a fragmentação regulatória internacional exigem novas lentes analíticas.

Para a América Latina e o Caribe, essa transformação coloca uma questão decisiva: permanecer como objeto passivo das mudanças globais ou construir capacidade de agência diante delas. Em outras palavras, o novo reordenamento internacional não produz automaticamente oportunidades emancipatórias. Ele abre possibilidades, mas também renova riscos históricos de dependência, reprimarização produtiva, captura tecnológica e fragmentação política. A forma como a região responderá a esse cenário dependerá de sua capacidade de articular política industrial, integração regional, fortalecimento institucional, soberania tecnológica e produção própria de conhecimento.

Foi precisamente a partir dessa convicção que o seminário foi concebido. O reordenamento global em curso não pode ser compreendido apenas por meio das categorias herdadas do pós-Guerra Fria, nem analisado exclusivamente a partir dos centros tradicionais de formulação intelectual e política. As mudanças contemporâneas exigem novas lentes, capazes de apreender tanto a redistribuição do poder mundial quanto suas implicações para regiões historicamente periféricas. Mais do que nunca, a América Latina e o Caribe precisam produzir suas próprias perguntas, construir seus próprios instrumentos de leitura e formular, com maior densidade estratégica, suas formas de inserção internacional.

É nesse terreno que se insere a contribuição histórica da FLACSO. Criada em 1957, sob os auspícios da UNESCO, a FLACSO consolidou-se como uma importante instituição latino-americana voltada à formação de quadros, à pesquisa social e à cooperação regional. Ao longo de quase sete décadas, a instituição acompanhou criticamente diferentes ciclos históricos da região: desenvolvimentismo, industrialização tardia, autoritarismos, redemocratização, reformas neoliberais, novas agendas sociais, integração regional e reconfigurações contemporâneas do capitalismo global. Em cada uma dessas etapas, a FLACSO procurou

articular produção acadêmica rigorosa e compromisso com os problemas públicos latino-americanos.

A criação, em 2021, da Cátedra China Contemporânea, posteriormente reforçada pela incorporação da China como Estado Observador Extrarregional da FLACSO, responde à vocação histórica da instituição de interpretar transformações centrais do sistema internacional a partir de perspectivas latino-americanas. Seu ponto de partida foi claro: já não é possível pensar desenvolvimento, inovação, multilateralismo, transição ecológica, comércio internacional ou geopolítica sem considerar a centralidade adquirida pela China no mundo contemporâneo.

Mais do que um espaço dedicado ao estudo de um ator global emergente, a Cátedra foi concebida como plataforma de diálogo e cooperação entre China, América Latina e Caribe, orientada por eixos estratégicos hoje centrais no debate internacional: diplomacia e política externa, economia e comércio internacional, tecnologia e desenvolvimento, mudanças climáticas e desenvolvimento sustentável. Seu propósito é estimular pesquisa, formação especializada e intercâmbio institucional, aproximando universidades, centros de pensamento, agentes públicos e redes acadêmicas. Ao mesmo tempo, busca promover abordagens comparativas, históricas e multidimensionais, capazes de apreender tanto convergências quanto assimetrias, tanto oportunidades quanto tensões que marcam as relações entre a China e a região no século XXI.

O seminário de outubro de 2025 foi uma das expressões mais acabadas desse esforço. Não se tratou apenas de reunir especialistas sobre a China, mas de criar um espaço de interlocução entre experiências regionais, capacidades institucionais e agendas de futuro. A própria composição da sessão de abertura e da plenária inaugural expressou essa intenção. Na abertura, as intervenções de Rebecca Lemos Igreja, na qualidade de Secretária-Geral da FLACSO; de Dr. Nelson Barbosa, diretor e representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; e do Embaixador Zhu Qingqiao, representante da China no Brasil, assinalaram, desde o início, o caráter estratégico da iniciativa e a convergência entre reflexão acadêmica, capacidade estatal e cooperação internacional.

A plenária inaugural, por sua vez, foi organizada em torno de uma pergunta central: quais seriam os pilares de uma agenda positiva e concreta, construída conjuntamente por América Latina e China, capaz de impulsionar uma oportunidade histórica de desenvolvimento soberano, compartilhado e sustentável para o Sul Global. A partir dessa orientação, articularam-se de maneira deliberada perspectivas de gestão

pública, política externa, financiamento ao desenvolvimento e análise estratégica chinesa.

As intervenções de Susan Kleebank, então Secretária para Ásia e Pacífico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e ex-embaixadora; de Ren Hongyan, Vice-Presidenta do China Institute of International Studies; e de Chai Yu, Diretora-Geral do Instituto de Estudos Latino-Americanos da Chinese Academy of Social Sciences, foram concebidas não como falas protocolares independentes, mas como uma sequência analítica voltada a pensar instrumentos diplomáticos, mecanismos concretos de cooperação e leituras estratégicas oriundas de instituições chinesas e brasileiras de elevada relevância acadêmica e política.

A parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi decisiva para transformar essa agenda intelectual em espaço efetivo de interlocução pública. O BNDES ocupa posição singular na história do desenvolvimento brasileiro e regional. Desde meados do século XX, o Banco esteve vinculado a projetos de industrialização, infraestrutura, modernização produtiva e planejamento de longo prazo. Sua presença neste seminário não possui apenas significado institucional; ela sinaliza a compreensão de que o debate sobre China e nova ordem global se relaciona diretamente com os desafios contemporâneos do desenvolvimento nacional e regional.

Ao prefaciá-lo este volume, Aloizio Mercadante reafirma essa conexão entre reflexão estratégica e capacidade estatal. Em um momento no qual temas como reindustrialização, financiamento verde, inovação tecnológica e integração regional retornam ao centro da agenda pública, a participação do BNDES indica que pensar a China e pensar a América Latina não são tarefas separadas da formulação concreta de políticas de desenvolvimento.

Novo reordenamento global como problema latino-americano

Uma das premissas fundamentais deste livro é que o atual reordenamento global não deve ser lido apenas como rivalidade entre grandes potências. Tal interpretação, embora relevante, é insuficiente. O que está em curso envolve transformações simultâneas em múltiplas escalas.

No plano produtivo, observa-se a reorganização das cadeias de valor, com maior preocupação estatal em torno de segurança econômica, semicondutores, logística crítica e autonomia tecnológica. No plano financeiro, cresce o debate sobre moedas, sistemas alternativos de pagamento, bancos multilaterais reformados e novos instrumentos de crédito para o desenvolvimento. No plano energético, a transição

ecológica converteu minerais estratégicos, redes elétricas, baterias e tecnologias limpas em ativos centrais da disputa internacional. No plano político, o Sul Global volta a reivindicar voz ampliada em instituições multilaterais historicamente assimétricas. No plano cultural e epistemológico, emergem críticas ao monopólio interpretativo exercido por centros tradicionais de produção de conhecimento.

Para a América Latina e o Caribe, essas mudanças são particularmente relevantes porque a região concentra atributos estratégicos: biodiversidade, energia renovável, minerais críticos, base agroalimentar, grandes mercados consumidores, tradição diplomática multilateralista e acúmulo institucional em políticas públicas. Entretanto, também carrega vulnerabilidades persistentes: desindustrialização precoce em vários países, baixa densidade tecnológica, desigualdades sociais extremas, fragmentação regional e dependência financeira.

A relação com a China insere-se exatamente nessa tensão entre potencial e vulnerabilidade. Nas últimas duas décadas, a China tornou-se principal parceiro comercial de vários países latino-americanos, importante fonte de investimento, financiadora de infraestrutura e ator relevante em ciência, tecnologia e educação. Ao mesmo tempo, persistem debates sobre reprimarização exportadora, assimetrias industriais, concentração comercial e formas de inserção subordinada em novas cadeias de valor. O desafio, portanto, não consiste em aderir ou rejeitar abstratamente a aproximação sino-latino-americana, mas em qualificá-la estrategicamente.

Os eixos do seminário como agenda de pesquisa

Os quatro eixos que estruturaram o seminário e inspiram este livro expressam problemas históricos do presente.

I. Soberania digital: tecnologia, dados e poder

O primeiro eixo, Soberania Digital: o posicionamento estratégico da América Latina e Caribe e da China, partiu da compreensão de que, no contexto contemporâneo, a soberania já não se define apenas por território, capacidade militar, indústria pesada ou controle de recursos energéticos. No século XXI, ela depende também da capacidade de Estados e regiões exercerem autoridade sobre dados, operações, tecnologias e infraestruturas que conformam a era digital. Isso inclui conectividade, sistemas operacionais, computação em nuvem, plataformas digitais, algoritmos, inteligência artificial e os diversos níveis técnicos que estruturam a circulação econômica e social contemporânea.

A formulação original desse eixo insistia na necessidade de pensar a infraestrutura digital como um sistema de camadas interconectadas — da conectividade à computação em nuvem, da inteligência artificial às plataformas digitais — e de discutir de que maneira a cooperação com a China poderia contribuir para transformar recursos, capacidades e vantagens competitivas da região em soberania digital, desenvolvimento tecnológico e inserção mais robusta nas cadeias de valor digitais. O debate destacou ainda dimensões decisivas como soberania de dados, interoperabilidade entre bases nacionais, infraestrutura pública digital e inteligência artificial sustentável, especialmente à luz do potencial estratégico representado pela matriz energética renovável latino-americana.

A América Latina ingressa nesse debate em posição ambígua. Por um lado, dispõe de mercados relevantes, sistemas universitários robustos em diversos países, tradição regulatória importante e condições energéticas comparativamente favoráveis para a instalação de centros de dados e novas infraestruturas digitais. Por outro, permanece fortemente dependente de tecnologias externas, possui limitada capacidade industrial em segmentos estratégicos e se encontra vulnerável à captura por plataformas globais e a novas formas de dependência tecnológica.

As discussões realizadas nesse eixo evidenciaram que a soberania, no século XXI, depende também da capacidade de Estados e sociedades exercerem autoridade sobre dados, infraestruturas, plataformas e tecnologias digitais. As intervenções realizadas durante o seminário chamaram atenção para os desafios relacionados à governança tecnológica, à democracia, à circulação de discursos e à autodeterminação coletiva, ressaltando que a transformação digital constitui igualmente um problema político e social.

II. Crise climática: transição energética e disputa geopolítica

O segundo eixo, Crise climática em um contexto de acirramento das disputas geopolíticas, foi concebido a partir de uma constatação dupla. De um lado, nunca se investiu tanto em energias renováveis, mobilidade elétrica, inovação verde e novas tecnologias voltadas à descarbonização. De outro, os combustíveis fósseis seguem em níveis elevados de consumo e a transição energética se desenvolve em meio a intensas disputas por minerais estratégicos, segurança energética, infraestrutura crítica, financiamento e controle de cadeias produtivas emergentes. A crise climática, nesse sentido, não pode ser compreendida apenas em linguagem técnica ou moralizada. Trata-se igualmente de um problema geopolítico, distributivo e civilizacional.

A transição energética desloca parte significativa do centro da acumulação global para novas cadeias industriais — baterias, veículos elétricos, redes inteligentes, hidrogênio, minerais críticos, infraestrutura elétrica e tecnologias produtivas de baixo carbono. Quem controlar essas cadeias, suas tecnologias e seus instrumentos financeiros controlará parcela relevante do crescimento econômico futuro. A formulação deste eixo procurava justamente situar a América Latina e o Caribe diante dessa inflexão histórica: uma região com matriz elétrica relativamente limpa, grande biodiversidade, forte potencial agroambiental, abundância de recursos naturais estratégicos e capacidade de contribuir para uma bioeconomia de baixo carbono, mas também exposta a vulnerabilidades históricas, pressões extrativas, desindustrialização e profundas desigualdades territoriais.

A região dispõe de vantagens objetivas —lítio, cobre, água, biomassa, energia renovável e biodiversidade—, porém tais ativos podem converter-se em nova dependência primário-exportadora caso não sejam acompanhados por política industrial, coordenação regional, agregação de valor e capacidade tecnológica própria. A interlocução com a experiência chinesa apareceu, assim, não como solução pré-fabricada, mas como campo fértil de cooperação e intercâmbio em torno de transição energética, adaptação, mitigação, governança climática, infraestrutura sustentável e desenho de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento.

As intervenções reunidas nesse eixo enfatizaram que a crise climática não pode ser compreendida apenas como questão técnica ou ambiental. Trata-se também de um problema geopolítico, distributivo e civilizacional, cujas respostas exigem coordenação estatal, cooperação internacional e novas formas de articulação entre desenvolvimento e justiça social.

III. Rotas de integração e dilemas regionais

A fragmentação latino-americana constitui uma das principais limitações estratégicas da região. Em um mundo de grandes escalas econômicas, infraestrutura integrada e competição tecnológica, a dispersão institucional reduz capacidade negociadora e limita ganhos produtivos.

Por isso, o eixo dedicado à integração regional assumiu centralidade no seminário. A discussão não se restringiu a comércio intrarregional. Envolveu corredores logísticos, infraestrutura física e digital, energia compartilhada, fronteiras, bancos de desenvolvimento, cadeias

regionais de valor e reposicionamento do Sul Global.

Os debates ressaltaram que a fragmentação regional constitui uma das principais limitações estratégicas da América Latina e do Caribe e que a integração permanece condição necessária para ampliar capacidades produtivas, fortalecer a posição negociadora da região e construir formas mais soberanas de inserção internacional.

IV. Civilizações, cultura e produção de conhecimento

A ordem internacional também se organiza por meio de narrativas, indicadores, conceitos e formas legítimas de conhecimento. O eixo dedicado à cultura e às civilizações buscou justamente deslocar o debate para além de comércio e infraestrutura. China e América Latina possuem trajetórias históricas distintas, experiências estatais diversas e tradições intelectuais próprias. O diálogo entre ambas pode ampliar repertórios analíticos e questionar universalizações produzidas por poucos centros de poder.

As intervenções reunidas nesse eixo destacaram que a cooperação entre China e América Latina não se restringe aos planos econômico e tecnológico. Ela envolve igualmente disputas por narrativas, circulação de ideias, diplomacia científica, intercâmbios acadêmicos e reconhecimento da pluralidade de experiências históricas e intelectuais. Em tempos de disputa global por narrativas, a cooperação Sul-Sul também se realiza no plano das ideias.

A arquitetura do livro

A passagem do seminário para o livro exigiu um trabalho adicional de organização editorial. Embora os quatro eixos tenham sido preservados como referência analítica para compreender os debates realizados, as contribuições reunidas neste volume foram reorganizadas em três partes temáticas. Essa opção procura preservar a lógica do encontro sem perder de vista os diálogos estabelecidos entre temas que, embora apresentados separadamente no seminário, revelaram-se profundamente interdependentes na compreensão dos desafios contemporâneos.

Esta obra foi concebida de modo a preservar a riqueza intelectual e política do seminário sem reduzir-se à lógica convencional dos anais. Por essa razão, combina transcrições editadas das falas proferidas durante o evento com artigos acadêmicos elaborados ou ampliados para publicação. A opção editorial responde à convicção de que compreender as transformações contemporâneas exige aproximar reflexão teórica, experiência institucional e debate público.

As intervenções conservam algo da vitalidade própria do encontro: a formulação sintética de diagnósticos, a apresentação de agendas estratégicas e o diálogo entre atores públicos, diplomáticos e acadêmicos. Elas preservam o caráter situado das reflexões produzidas no decorrer do seminário e permitem ao leitor acompanhar a construção coletiva das perguntas que orientaram os debates. Os artigos, por sua vez, aprofundam questões conceituais, históricas e comparativas suscitadas ao longo das discussões, ampliando seu alcance analítico e oferecendo interpretações mais desenvolvidas sobre os desafios do novo reordenamento global.

A primeira parte do livro, dedicada ao reordenamento global, desenvolvimento e integração regional, é introduzida pelas intervenções de Susan Kleebank, Chai Yu, Ren Hongyan e Jieyu Zhang, que oferecem diferentes perspectivas diplomáticas, institucionais e estratégicas sobre as transformações da ordem internacional e as possibilidades de construção de agendas compartilhadas entre China e América Latina. A partir de posições distintas, suas contribuições chamam atenção para a necessidade de fortalecer instrumentos de cooperação, ampliar os espaços de diálogo político e reconhecer o papel crescente do Sul Global na redefinição das dinâmicas internacionais.

Os artigos que compõem essa seção aprofundam tais questões sob distintos ângulos analíticos. Mario González recupera a ideia de pluralidade civilizatória para refletir sobre diplomacia científica Sul-Sul; Cintia Quiliconi e Mónica Vergara Toro analisam as novas dinâmicas geoconômicas entre China e os países andinos; Gustavo Rojas e Diana Tussie examinam as transformações da governança financeira internacional diante da ascensão chinesa; Elias Jabbour propõe uma leitura alternativa da experiência chinesa de desenvolvimento; Pedro Silva Barros discute os desafios da integração da infraestrutura sul-americana; e Felipe Borim analisa a retomada estratégica das relações entre Brasil e China.

A segunda parte do volume dedica-se à soberania digital, aos dados e à inteligência artificial, reconhecendo que as disputas tecnológicas se tornaram dimensão central das agendas de desenvolvimento e soberania. A intervenção de Pastor Elías Murillo introduz esse debate ao enfatizar que a transformação digital não diz respeito apenas à adoção de novas tecnologias, mas envolve questões relativas à democracia, aos direitos, à infraestrutura pública, à circulação de discursos e à capacidade de autodeterminação coletiva. A soberania digital, nesse sentido, ultrapassa os aspectos estritamente técnicos para assumir uma dimensão profundamente política e social.

Os artigos reunidos nessa seção aprofundam essas preocupações a partir de perspectivas complementares. Marília Bassetti Marcato oferece uma leitura regional da soberania digital em tempos de policrise; Tatiana Roque problematiza a dependência algorítmica e as assimetrias da economia digital; Helena Lastres enfatiza inovação sistêmica, aprendizado produtivo e construção de capacidades nacionais; Alexandre Veronese e Amanda Braga Ferreira discutem possibilidades de cooperação regulatória, científica e tecnológica entre Brasil e China; e Rogério Mascarenhas desenvolve reflexões sobre infraestrutura digital, governança e soberania tecnológica.

A terceira parte reúne reflexões sobre transição climática, território, cooperação acadêmica e pluralização do conhecimento, aproximando agendas que, embora apresentadas em mesas distintas durante o seminário, revelaram fortes convergências em torno da construção de respostas compartilhadas aos desafios contemporâneos. As intervenções de Fabio Scarano, Tulio Cariello, Deyvesson Gusmão, Leonardo Attuch, Li Haomin e Song Junying ampliam o debate ao destacar a centralidade da crise climática, das transformações produtivas, dos intercâmbios acadêmicos, da circulação de ideias e das narrativas na redefinição das relações entre China e América Latina.

Os artigos que integram essa última seção aprofundam essas questões a partir de diferentes perspectivas. Marcos Gibson evidencia os dilemas de governança produzidos pela intersecção entre transição energética e competição geopolítica. Ignacio Sabbatella examina a reconfiguração da geopolítica energética em um contexto marcado pela intensificação da rivalidade entre Estados Unidos e China. Ana Cristina Rodrigues da Costa recoloca o território no centro da reflexão sobre o desenvolvimento, destacando o papel do BNDES na promoção de uma transição climática justa e inclusiva. Rita Potyguara enfatiza a importância da cooperação acadêmica, da interculturalidade e do multilateralismo como dimensões estratégicas da aproximação entre América Latina, Caribe e China. Lina María Luna Beltrán destaca o potencial da cooperação científica para a construção de capacidades compartilhadas e sincronias estratégicas entre as duas regiões.

Nesse sentido, este livro também deve ser lido como resultado de um esforço mais amplo de consolidação da Cátedra China Contemporânea como espaço de articulação entre produção de conhecimento, cooperação acadêmica e diálogo institucional. O seminário e esta publicação integram uma estratégia mais ampla de construção de redes, intercâmbios, formação e disseminação de conhecimento, capaz de aproximar as unidades acadêmicas do sistema FLACSO,

universidades e centros de pesquisa da China, órgãos públicos, bancos de desenvolvimento e atores estratégicos interessados em pensar a relação China–América Latina e Caribe em perspectiva de longo prazo.

Ao prefaciar este volume, Aloizio Mercadante inscreve-se nessa mesma aposta: a de que pensar a China, a América Latina e o Caribe em um novo reordenamento não é um exercício periférico, mas parte constitutiva do debate sobre desenvolvimento, soberania, integração regional e futuro do Sul Global. Essa é, afinal, a questão de fundo que atravessa as páginas que seguem: não apenas como interpretar as mudanças em curso, mas como transformá-las em oportunidade histórica para construir formas mais justas, cooperativas e sustentáveis de inserção internacional.

Rebecca Lemos Igreja e Marília Bassetti Marcato

Introducción

China, América Latina y el Caribe en el nuevo reordenamiento global

El presente libro es resultado del II Seminario Internacional de Estudios sobre la China Contemporánea, realizado los días 2 y 3 de octubre de 2025, en la sede del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), en Río de Janeiro, bajo el título *China, América Latina y el Caribe en un nuevo reordenamiento global*. Organizado por la Secretaría General de FLACSO, en el marco de la Cátedra China Contemporánea, en asociación con el BNDES. El encuentro reunió a autoridades públicas, representantes diplomáticos, investigadoras e investigadores, dirigentes institucionales y especialistas de América Latina, el Caribe y China en torno a un problema que se ha vuelto ineludible para la reflexión contemporánea: cómo pensar el lugar de China en el mundo actual y, sobre todo, cómo pensar, desde América Latina y el Caribe, las posibilidades de cooperación, desarrollo, soberanía y producción de conocimiento en un escenario internacional en acelerada transformación.

Esta obra no pretende ser únicamente el registro de un evento ni se limita a reunir textos derivados de intervenciones circunstanciales. El objetivo de este volumen es más ambicioso: contribuir a la construcción de una agenda de reflexión sobre la relación entre China, América Latina y el Caribe en un momento de inflexión histórica. El ascenso de China, la reconfiguración de las cadenas globales de valor, la centralidad de las disputas tecnológicas, la crisis climática, la erosión de los consensos multilaterales consolidados en las últimas décadas, el retorno de la política industrial y el fortalecimiento de las agendas del Sur Global indican que nos encontramos ante transformaciones que trascienden coyunturas episódicas. Se trata de un cambio estructural de la economía política internacional y, en un sentido más amplio, de las bases materiales, institucionales y simbólicas del orden global. En este contexto, el libro procura captar tanto la densidad geopolítica del presente como la diversidad de agendas que atraviesan esta relación: infraestructura, finanzas, integración regional, transición energética, soberanía digital, ciencia, cultura, diplomacia académica y circulación de narrativas.

En momentos como este, las categorías heredadas resultan insuficientes. Muchos de los instrumentos analíticos que orientaron la interpretación latinoamericana del mundo en las últimas décadas fueron formulados en un contexto marcado por la hegemonía unipolar, la expansión financiera globalizada, la centralidad normativa del recetario neoliberal y la creencia en la progresiva homogenización institucional de las economías nacionales. El tiempo presente desafía estas premisas. La competencia estratégica entre grandes potencias, la reorganización productiva en torno a nuevas tecnologías, el uso geopolítico de la infraestructura, el reposicionamiento de los bancos públicos y los fondos soberanos, la disputa por minerales críticos y la fragmentación regulatoria internacional exigen nuevas lentes analíticas.

Para América Latina y el Caribe, esta transformación plantea una cuestión decisiva: permanecer como objeto pasivo de los cambios globales o construir capacidad de agencia frente a ellos. En otras palabras, el nuevo reordenamiento internacional no genera automáticamente oportunidades emancipadoras. Abre posibilidades, pero también renueva riesgos históricos de dependencia, reprimarización productiva, captura tecnológica y fragmentación política. La manera en que la región responda a este escenario dependerá de su capacidad para articular política industrial, integración regional, fortalecimiento institucional, soberanía tecnológica y producción propia de conocimiento.

Fue precisamente a partir de esta convicción que se concibió el seminario. El reordenamiento global en curso no puede comprenderse únicamente mediante las categorías heredadas de la posguerra fría, ni analizarse exclusivamente desde los centros tradicionales de formulación intelectual y política. Los cambios contemporáneos exigen nuevas lentes, capaces de captar tanto la redistribución del poder mundial como sus implicaciones para regiones históricamente periféricas. Más que nunca, América Latina y el Caribe necesitan producir sus propias preguntas, construir sus propios instrumentos de lectura y formular, con mayor densidad estratégica, sus formas de inserción internacional.

Es en este terreno donde se inscribe la contribución histórica de FLACSO. Creada en 1957, bajo los auspicios de la UNESCO, FLACSO se consolidó como una importante institución latinoamericana dedicada a la formación, la investigación social y la cooperación regional. A lo largo de casi siete décadas, la institución acompañó críticamente distintos ciclos históricos de la región: desarrollismo, industrialización tardía, autoritarismos, redemocratización, reformas neoliberales, nuevas agendas sociales, integración regional y reconfiguraciones contemporáneas del capitalismo global. En cada una de estas etapas,

FLACSO procuró articular una producción académica rigurosa con el compromiso frente a los problemas públicos latinoamericanos.

La creación, en 2021, de la Cátedra China Contemporánea, posteriormente fortalecida con la incorporación de China como Estado Observador Extrarregional de FLACSO, responde a la vocación histórica de la institución de interpretar transformaciones centrales del sistema internacional desde perspectivas latinoamericanas. Su punto de partida fue claro: ya no es posible pensar el desarrollo, la innovación, el multilateralismo, la transición ecológica, el comercio internacional o la geopolítica sin considerar la centralidad adquirida por China en el mundo contemporáneo.

Más que un espacio dedicado al estudio de un actor global emergente, la Cátedra fue concebida como una plataforma de diálogo y cooperación entre China, América Latina y el Caribe, orientada por ejes estratégicos hoy centrales en el debate internacional: diplomacia y política exterior, economía y comercio internacional, tecnología y desarrollo, cambio climático y desarrollo sostenible. Su propósito es estimular la investigación, la formación especializada y el intercambio institucional, acercando universidades, centros de pensamiento, agentes públicos y redes académicas. Al mismo tiempo, busca promover enfoques comparativos, históricos y multidimensionales, capaces de comprender tanto convergencias como asimetrías, tanto oportunidades como tensiones que marcan las relaciones entre China y la región en el siglo XXI.

El seminario de octubre de 2025 fue una de las expresiones más acabadas de este esfuerzo. No se trató únicamente de reunir especialistas sobre China, sino de crear un espacio de interlocución entre experiencias regionales, capacidades institucionales y agendas de futuro. La propia composición de la sesión de apertura y de la plenaria inaugural expresó esta intención. En la apertura, las intervenciones de Rebecca Lemos Igreja, en calidad de Secretaria General de FLACSO; del Dr. Nelson Barbosa, Director y representante del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES); y del Embajador Zhu Qingqiao, representante de China en Brasil, señalaron desde el inicio el carácter estratégico de la iniciativa y la convergencia entre reflexión académica, capacidad estatal y cooperación internacional.

La plenaria inaugural, a su vez, fue organizada en torno a una pregunta central: cuáles podrían ser los pilares de una agenda positiva y concreta, construida conjuntamente por América Latina y China, capaz de impulsar una oportunidad histórica de desarrollo soberano,

compartido y sostenible para el Sur Global. A partir de esta orientación, se articularon deliberadamente perspectivas de gestión pública, política exterior, financiamiento para el desarrollo y análisis estratégico chino.

Las intervenciones de Susan Kleebank, entonces Secretaria para Asia y el Pacífico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil y exembajadora; de Ren Hongyan, Vicepresidenta del China Institute of International Studies; y de Chai Yu, Directora General del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Chinese Academy of Social Sciences, fueron concebidas no como discursos protocolares independientes, sino como una secuencia analítica orientada a pensar instrumentos diplomáticos, mecanismos concretos de cooperación y lecturas estratégicas provenientes de instituciones chinas y brasileñas de elevada relevancia académica y política.

La asociación con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) fue decisiva para transformar esta agenda intelectual en un espacio efectivo de interlocución pública. El BNDES ocupa una posición singular en la historia del desarrollo brasileño y regional. Desde mediados del siglo XX, el Banco ha estado vinculado a proyectos de industrialización, infraestructura, modernización productiva y planificación de largo plazo. Su presencia en este seminario no posee únicamente un significado institucional; también expresa la comprensión de que el debate sobre China y el nuevo orden global se relaciona directamente con los desafíos contemporáneos del desarrollo nacional y regional.

En el Prefacio de este volumen, Aloizio Mercadante reafirma esta conexión entre reflexión estratégica y capacidad estatal. En un momento en que temas como la reindustrialización, el financiamiento verde, la innovación tecnológica y la integración regional retornan al centro de la agenda pública, la participación del BNDES indica que pensar China y pensar América Latina no son tareas separadas de la formulación concreta de políticas de desarrollo.

Nuevo reordenamiento global como problema latinoamericano

Una de las premisas fundamentales de este libro es que el actual reordenamiento global no debe interpretarse únicamente como una rivalidad entre grandes potencias. Aunque esta interpretación es relevante, resulta insuficiente. Lo que está en curso implica transformaciones simultáneas en múltiples escalas.

En el plano productivo, se observa una reorganización de las cadenas de valor, acompañada de una creciente preocupación estatal en torno a

la seguridad económica, los semiconductores, la logística crítica y la autonomía tecnológica. En el plano financiero, se intensifica el debate sobre monedas, sistemas alternativos de pago, bancos multilaterales reformados y nuevos instrumentos de crédito para el desarrollo. En el plano energético, la transición ecológica ha convertido a los minerales estratégicos, las redes eléctricas, las baterías y las tecnologías limpias en activos centrales de la disputa internacional. En el plano político, el Sur Global vuelve a reclamar una voz más amplia en instituciones multilaterales históricamente asimétricas. En el plano cultural y epistemológico, emergen críticas al monopolio interpretativo ejercido por centros tradicionales de producción de conocimiento.

Para América Latina y el Caribe, estos cambios son particularmente relevantes porque la región concentra atributos estratégicos: biodiversidad, energías renovables, minerales críticos, una sólida base agroalimentaria, grandes mercados consumidores, tradición diplomática multilateralista y una importante acumulación institucional en políticas públicas. Sin embargo, también arrastra vulnerabilidades persistentes: desindustrialización prematura en varios países, baja densidad tecnológica, desigualdades sociales extremas, fragmentación regional y dependencia financiera.

La relación con China se inserta precisamente en esta tensión entre potencial y vulnerabilidad. En las últimas dos décadas, China se ha convertido en el principal socio comercial de varios países latinoamericanos, en una importante fuente de inversión, financiadora de infraestructura y actor relevante en ciencia, tecnología y educación. Al mismo tiempo, persisten debates sobre la reprimarización exportadora, las asimetrías industriales, la concentración comercial y las formas de inserción subordinada en nuevas cadenas de valor. El desafío, por tanto, no consiste en adherir o rechazar abstractamente el acercamiento sino-latinoamericano, sino en dotarlo de contenido estratégico.

Los ejes del seminario como agenda de investigación

Los cuatro ejes que estructuraron el seminario e inspiran este libro expresan problemas históricos del presente.

I. Soberanía digital: tecnología, datos y poder

El primer eje, **Soberanía Digital: el posicionamiento estratégico de América Latina y el Caribe y China**, partió de la comprensión de que, en el contexto contemporáneo, la soberanía ya no se define únicamente por el territorio, la capacidad militar, la industria pesada o el control de recursos energéticos. En el siglo XXI, depende también de la capacidad

de los Estados y las regiones para ejercer autoridad sobre los datos, las operaciones, las tecnologías y las infraestructuras que configuran la era digital. Esto incluye conectividad, sistemas operativos, computación en la nube, plataformas digitales, algoritmos, inteligencia artificial y los diversos niveles técnicos que estructuran la circulación económica y social contemporánea.

La formulación original de este eje insistía en la necesidad de pensar la infraestructura digital como un sistema de capas interconectadas—desde la conectividad hasta la computación en la nube, desde la inteligencia artificial hasta las plataformas digitales— y de discutir de qué manera la cooperación con China podría contribuir a transformar los recursos, capacidades y ventajas competitivas de la región en soberanía digital, desarrollo tecnológico e inserción más robusta en las cadenas de valor digitales. El debate destacó además dimensiones decisivas como la soberanía de los datos, la interoperabilidad entre bases nacionales, la infraestructura pública digital y la inteligencia artificial sostenible, especialmente a la luz del potencial estratégico representado por la matriz energética renovable latinoamericana.

América Latina ingresa a este debate desde una posición ambigua. Por un lado, dispone de mercados relevantes, sistemas universitarios robustos en diversos países, una importante tradición regulatoria y condiciones energéticas comparativamente favorables para la instalación de centros de datos y nuevas infraestructuras digitales. Por otro, permanece fuertemente dependiente de tecnologías externas, posee limitada capacidad industrial en segmentos estratégicos y se encuentra expuesta a la captura por parte de plataformas globales y a nuevas formas de dependencia tecnológica.

Las discusiones desarrolladas en este eje evidenciaron que la soberanía, en el siglo XXI, depende también de la capacidad de los Estados y las sociedades para ejercer autoridad sobre los datos, las infraestructuras, las plataformas y las tecnologías digitales. Las intervenciones realizadas durante el seminario llamaron la atención sobre los desafíos relacionados con la gobernanza tecnológica, la democracia, la circulación de discursos y la autodeterminación colectiva, destacando que la transformación digital constituye también un problema político y social.

II. Crisis climática: transición energética y disputa geopolítica

El segundo eje, **Crisis climática en un contexto de intensificación**

de las disputas geopolíticas, fue concebido a partir de una doble constatación. Por un lado, nunca se ha invertido tanto en energías renovables, movilidad eléctrica, innovación verde y nuevas tecnologías orientadas a la descarbonización. Por otro, los combustibles fósiles continúan registrando elevados niveles de consumo y la transición energética se desarrolla en medio de intensas disputas por minerales estratégicos, seguridad energética, infraestructura crítica, financiamiento y control de cadenas productivas emergentes. La crisis climática, en este sentido, no puede comprenderse únicamente en un lenguaje técnico o moralizante. Se trata también de un problema geopolítico, distributivo y civilizatorio.

La transición energética desplaza una parte significativa del centro de acumulación global hacia nuevas cadenas industriales —baterías, vehículos eléctricos, redes inteligentes, hidrógeno, minerales críticos, infraestructura eléctrica y tecnologías productivas de bajo carbono—. Quien controle estas cadenas, sus tecnologías y sus instrumentos financieros controlará una porción relevante del crecimiento económico futuro. La formulación de este eje procuró precisamente situar a América Latina y el Caribe frente a esta inflexión histórica: una región con una matriz eléctrica relativamente limpia, gran biodiversidad, fuerte potencial agroambiental, abundancia de recursos naturales estratégicos y capacidad para contribuir a una bioeconomía baja en carbono, pero también expuesta a vulnerabilidades históricas, presiones extractivas, desindustrialización y profundas desigualdades territoriales.

La región dispone de ventajas objetivas —litio, cobre, agua, biomasa, energías renovables y biodiversidad—; sin embargo, estos activos pueden convertirse en una nueva dependencia primario-exportadora si no van acompañados de política industrial, coordinación regional, agregación de valor y capacidad tecnológica propia. El diálogo con la experiencia china apareció así no como una solución prefabricada, sino como un campo fértil de cooperación e intercambio en torno a la transición energética, la adaptación, la mitigación, la gobernanza climática, la infraestructura sostenible y el diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo.

Las intervenciones reunidas en este eje enfatizaron que la crisis climática no puede comprenderse únicamente como una cuestión técnica o ambiental. Se trata también de un problema geopolítico, distributivo y civilizatorio, cuyas respuestas exigen coordinación estatal, cooperación internacional y nuevas formas de articulación entre desarrollo y justicia social.

III. Rutas de integración y dilemas regionales

La fragmentación latinoamericana constituye una de las principales limitaciones estratégicas de la región. En un mundo de grandes escalas económicas, infraestructura integrada y competencia tecnológica, la dispersión institucional reduce la capacidad negociadora y limita las ganancias productivas.

Por ello, el eje dedicado a la integración regional asumió centralidad en el seminario. La discusión no se restringió al comercio intrarregional. Involucró corredores logísticos, infraestructura física y digital, energía compartida, fronteras, bancos de desarrollo, cadenas regionales de valor y reposicionamiento del Sur Global.

Los debates resaltaron que la fragmentación regional constituye una de las principales limitaciones estratégicas de América Latina y el Caribe y que la integración sigue siendo una condición necesaria para ampliar capacidades productivas, fortalecer la posición negociadora de la región y construir formas más soberanas de inserción internacional.

IV. Civilizaciones, cultura y producción de conocimiento

El orden internacional también se organiza a través de narrativas, indicadores, conceptos y formas legítimas de conocimiento. El eje dedicado a la cultura y las civilizaciones buscó precisamente desplazar el debate más allá del comercio y la infraestructura. China y América Latina poseen trayectorias históricas distintas, experiencias estatales diversas y tradiciones intelectuales propias. El diálogo entre ambas puede ampliar repertorios analíticos y cuestionar universalizaciones producidas por unos pocos centros de poder.

Las intervenciones reunidas en este eje destacaron que la cooperación entre China y América Latina no se restringe a los planos económico y tecnológico. Involucra también disputas por narrativas, circulación de ideas, diplomacia científica, intercambios académicos y reconocimiento de la pluralidad de experiencias históricas e intelectuales. En tiempos de disputa global por las narrativas, la cooperación Sur-Sur también se realiza en el plano de las ideas.

La arquitectura del libro

El paso del seminario al libro exigió un trabajo adicional de organización editorial. Aunque los cuatro ejes se mantuvieron como referencia analítica para comprender los debates desarrollados, las contribuciones reunidas en este volumen fueron reorganizadas en tres partes temáticas.

Esta decisión busca preservar la lógica del encuentro sin perder de vista los diálogos establecidos entre temas que, si bien fueron presentados por separado durante el seminario, se revelaron profundamente interdependientes para comprender los desafíos contemporáneos.

Esta obra fue concebida para preservar la riqueza intelectual y política del seminario sin limitarse a la lógica convencional de una compilación de intervenciones. Por esta razón, combina transcripciones editadas de las intervenciones pronunciadas durante el evento con artículos académicos elaborados o ampliados para su publicación. Esta opción editorial responde a la convicción de que comprender las transformaciones contemporáneas exige articular la reflexión teórica, la experiencia institucional y el debate público.

Las intervenciones conservan algo de la vitalidad propia del encuentro: la formulación sintética de diagnósticos, la presentación de agendas estratégicas y el diálogo entre actores públicos, diplomáticos y académicos. Preservan el carácter situado de las reflexiones producidas a lo largo del seminario y permiten al lector acompañar la construcción colectiva de las preguntas que orientaron los debates. Los artículos, por su parte, profundizan cuestiones conceptuales, históricas y comparativas surgidas a lo largo de los debates, ampliando su alcance analítico y ofreciendo interpretaciones más elaboradas sobre los desafíos del nuevo reordenamiento global.

La primera parte del libro, dedicada al reordenamiento global, el desarrollo y la integración regional, se abre con las intervenciones de Susan Kleebank, Chai Yu, Ren Hongyan y Jieyu Zhang, quienes ofrecen distintas perspectivas diplomáticas, institucionales y estratégicas sobre las transformaciones del orden internacional y las posibilidades de construir agendas compartidas entre China y América Latina. Desde posiciones diversas, sus contribuciones llaman la atención sobre la necesidad de fortalecer los instrumentos de cooperación, ampliar los espacios de diálogo político y reconocer el papel creciente del Sur Global en la redefinición de las dinámicas internacionales.

Los artículos que componen esta sección profundizan estas cuestiones desde diferentes ángulos analíticos. Mario González recupera la idea de pluralidad civilizatoria para reflexionar sobre la diplomacia científica Sur-Sur; Cintia Quiliconi y Mónica Vergara Toro analizan las nuevas dinámicas geoeconómicas entre China y los países andinos; Gustavo Rojas y Diana Tussie examinan las transformaciones de la gobernanza financiera internacional ante el ascenso chino; Elias Jabbour propone una lectura alternativa de la experiencia china de desarrollo; Pedro

Silva Barros discute los desafíos de la integración de la infraestructura sudamericana; y Felipe Borim analiza la reactivación estratégica de las relaciones entre Brasil y China.

La segunda parte del volumen está dedicada a la soberanía digital, los datos y la inteligencia artificial, reconociendo que las disputas tecnológicas se han convertido en una dimensión central de las agendas de desarrollo y soberanía. La intervención de Pastor Elías Murillo introduce este debate al enfatizar que la transformación digital no se refiere únicamente a la adopción de nuevas tecnologías, sino que involucra cuestiones relacionadas con la democracia, los derechos, la infraestructura pública, la circulación de discursos y la capacidad de autodeterminación colectiva. La soberanía digital, en este sentido, trasciende los aspectos estrictamente técnicos para asumir una dimensión profundamente política y social.

Los artículos reunidos en esta sección profundizan estas preocupaciones desde perspectivas complementarias. Marília Bassetti Marcato ofrece una lectura regional de la soberanía digital en tiempos de policrisis; Tatiana Roque problematiza la dependencia algorítmica y las asimetrías de la economía digital; Helena Lastres enfatiza la innovación sistémica, el aprendizaje productivo y la construcción de capacidades nacionales; Alexandre Veronese y Amanda Braga Ferreira discuten posibilidades de cooperación regulatoria, científica y tecnológica entre Brasil y China; y Rogério Mascarenhas desarrolla reflexiones sobre infraestructura digital, gobernanza y soberanía tecnológica.

La tercera parte reúne reflexiones sobre transición climática, territorio, cooperación académica y pluralización del conocimiento, articulando agendas que, aunque fueron presentadas en mesas distintas durante el seminario, revelaron fuertes convergencias en torno a la construcción de respuestas compartidas frente a los desafíos contemporáneos. Las intervenciones de Fabio Scarano, Tulio Cariello, Deyvesson Gusmão, Leonardo Attuch, Li Haomin y Song Junying amplían el debate al destacar la centralidad de la crisis climática, las transformaciones productivas, los intercambios académicos, la circulación de ideas y las narrativas en la redefinición de las relaciones entre China y América Latina.

Los artículos que integran esta última sección profundizan estos temas desde diferentes perspectivas. Marcos Gibson pone de relieve los dilemas de gobernanza producidos por la intersección entre transición energética y competencia geopolítica. Ignacio Sabbatella examina la reconfiguración de la geopolítica energética en un contexto marcado

por la intensificación de la rivalidad entre Estados Unidos y China. Ana Cristina Rodrigues da Costa recoloca el territorio en el centro de la reflexión sobre el desarrollo, destacando el papel del BNDES en la promoción de una transición climática justa e inclusiva. Rita Potyguara enfatiza la importancia de la cooperación académica, la interculturalidad y el multilateralismo como dimensiones estratégicas del acercamiento entre América Latina, el Caribe y China. Lina María Luna Beltrán destaca el potencial de la cooperación científica para la construcción de capacidades compartidas y convergencias estratégicas entre ambas regiones.

En este sentido, este libro también debe leerse como resultado de un esfuerzo más amplio de consolidación de la Cátedra China Contemporánea como espacio de articulación entre producción de conocimiento, cooperación académica y diálogo institucional. El seminario y esta publicación forman parte de una estrategia más amplia de construcción de redes, intercambios, formación y difusión del conocimiento, capaz de acercar a las unidades académicas del sistema FLACSO, universidades y centros de investigación de China, organismos públicos, bancos de desarrollo y actores estratégicos interesados en pensar la relación entre China, América Latina y el Caribe desde una perspectiva de largo plazo.

En el Prefacio de este volumen, Aloizio Mercadante se inscribe en esta misma apuesta: la de que pensar China, América Latina y el Caribe en un nuevo reordenamiento global no constituye un ejercicio periférico, sino una parte constitutiva del debate sobre desarrollo, soberanía, integración regional y futuro del Sur Global. Esa es, en definitiva, el tema de fondo que atraviesa las páginas que siguen: no solo cómo interpretar los cambios en curso, sino cómo transformarlos en una oportunidad histórica para construir formas más justas, cooperativas y sostenibles de inserción internacional.

Rebecca Lemos Igreja y Marília Bassetti Marcato

Palabras de apertura del Seminario

Rebecca Lemos Igreja

Secretaria General, FLACSO

Estimado Dr. Nelson Barbosa – Diretor de Planejamento do BNDES, agradecendo de antemão o apoio do Presidente Aloizio Mercadante, que infelizmente nesse último momento teve de cancelar sua participação para acompanhar o presidente lula em viagem.

Excelentíssimo Sr. Zhu Qingqiao – Embaixador da República Popular da China no Brasil.

Prezada Dra. Ren Hongyan – Vice-Presidenta do China Institute of International Studies (CIIS).

Prezada Dra. Chai Yu – Diretora do Latin American Institute da China Academy of Social Sciences (ILAS-CASS).

Senhoras e senhores Reitores da UFRJ e da UERJ.

Representantes dos Estados-membros da FLACSO aqui presentes.

Representantes de órgãos públicos federais e da cidade do Rio de Janeiro.

Demais autoridades, colegas acadêmicos, especialistas de diferentes países da América Latina e da China, funcionárias e funcionários do governo brasileiro, amigas e amigos.

É uma honra, como brasileira e como Secretária-Geral da FLACSO, abrir este Segundo Seminário Internacional de Estudos sobre a China Contemporânea: China e América Latina no novo reordenamento global. Permitam-me começar agradecendo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, coorganizador deste seminário, por todo o empenho, pela parceria e pela visão estratégica que nos trouxeram aqui. O BNDES tem uma trajetória marcada por sua contribuição ao desenvolvimento e à inovação, e hoje reafirma essa tradição ao se associar a uma iniciativa acadêmica e política que nos desafia a pensar o papel da nossa região diante das grandes transformações globais.

Vivemos um tempo de reordenamento acelerado. As mudanças rápidas na geopolítica, a consolidação de novos polos de poder, a transição energética, as disputas em torno da tecnologia digital e a crise climática

estão transformando as dinâmicas sociopolíticas e econômicas nacionais e globais, o papel das instituições e até mesmo os horizontes de futuro.

Para a América Latina, compreender essa transição significa revisitar a própria trajetória e, a partir dela, repensar nosso posicionamento frente à nova realidade. Uma trajetória marcada por crises econômicas e políticas, regimes autoritários e persistente desigualdade social, mas também por processos de resistência popular, criatividade institucional e ousadia política.

A relação com a China ocupa um lugar decisivo nesse processo. Não apenas pelo comércio e pelos investimentos crescentes desde os anos 2000, mas porque nos convida a repensar nossas próprias categorias de análise, nossas ferramentas metodológicas e até a forma como interpretamos o mundo ao nosso redor e a nós mesmos. O que significa desenvolvimento, integração, soberania ou sustentabilidade neste novo contexto? É possível responder a essas perguntas apenas com conceitos herdados do século XX? Creio que não.

Precisamos de um esforço deliberado de saberes cruzados: articular tradições intelectuais, experiências históricas e instrumentos metodológicos de diferentes contextos, colocando em diálogo a reflexão latino-americana e a chinesa. É disso que trata este seminário.

O papel da FLACSO e da Cátedra China Contemporânea

A FLACSO nasceu há quase sete décadas como uma aposta coletiva dos países latinoamericanos e caribenhos em um espaço intergovernamental e acadêmico capaz de pensar o desenvolvimento, a democracia e a integração regional. Hoje, com 18 Estados membros e dois observadores — entre eles a China —, a FLACSO projeta o pensamento crítico da região no cenário internacional.

A criação da Cátedra China Contemporânea com o apoio do governo chinês foi um passo essencial nesse caminho. Ela se consolidou como espaço de diálogo acadêmico, institucional e técnico, no qual pesquisadores, estudantes e autoridades e técnicos de governos encontram terreno fértil para repensar a China no mundo atual, suas relações com a América Latina e, sobretudo, como a América Latina se posiciona em relação ao avanço chinês nos âmbitos político, social e econômico.

O seminário que inauguramos hoje é fruto do êxito dessa Cátedra e da visão compartilhada com o BNDES: não se trata apenas de interpretar, mas de criar pontes duradouras entre a pesquisa social, as instituições públicas e o setor técnico.

Os eixos do seminário

Nosso programa, ao longo destes dois dias, está estruturado em quatro grandes eixos de debate, que procuram traduzir os dilemas fundamentais de nosso tempo e abrir espaço para a construção de respostas comuns entre a América Latina e a China:

1. **Soberania Digital** – um eixo que nos desafia a refletir sobre governança de dados, infraestrutura crítica, inteligência artificial sustentável e cooperação tecnológica. Trata-se de pensar como nossos países podem proteger o interesse público diante do avanço das grandes plataformas digitais e, ao mesmo tempo, desenhar instrumentos de cooperação que reforcem, e não fragilizem, a autonomia estratégica da região.
2. **Crise Climática em um Contexto de Disputas Geopolíticas** – este painel enfrenta uma das maiores contradições do presente: nunca se investiu tanto em energias renováveis e, ainda assim, os combustíveis fósseis permanecem em patamares elevados. A América Latina e a China, com suas diferentes matrizes energéticas e capacidades tecnológicas, podem articular soluções que conciliem segurança energética, crescimento econômico e descarbonização, valorizando a biodiversidade e a experiência regional em bioeconomia.
3. **Cooperação Cultural, Acadêmica e Científica** – inspirado na Iniciativa de Civilização Global da China, este eixo nos convida a pensar novas categorias de análise e novas práticas institucionais para a cooperação internacional. A integração não se faz apenas no campo econômico ou tecnológico: ela exige também circulação de ideias, reconhecimento do multilinguismo e valorização da diversidade cultural e de saberes locais. É nesse espaço que podemos imaginar diplomacias culturais e científicas mais horizontais e mutuamente enriquecedoras.
4. **Rotas de Integração e Dilemas Regionais** – aqui discutiremos modelos de cooperação econômica, fronteiras, multilateralismo e a inserção do Sul Global. Este painel parte da convicção de que não basta somar interesses nacionais isolados. Precisamos de arranjos plurilaterais inovadores, capazes de articular desenvolvimento, cooperação transfronteiriça, resiliência climática e bem-estar coletivo.

Cada eixo é, ao mesmo tempo, uma oportunidade de compreender o presente e de ensaiar alternativas para o futuro.

Ao longo desses debates, gostaria de propor que nossas análises tenham em mente três princípios orientadores, que considero decisivos para guiar o diálogo entre a América Latina e a China:

1. **Pluralismo estrutural** – reconhecer que existem múltiplas formas legítimas de organizar o político, o econômico e o social. Não se trata de copiar modelos, mas de valorizar as trajetórias históricas próprias de cada sociedade.
2. **Superação da fragmentação** – é preciso ir além da lógica de agendas dispersas ou de interesses isolados. Pensar a cooperação a partir de projetos comuns e comparativos, capazes de articular pesquisa acadêmica, políticas públicas e regulação econômica e justiça social.
3. **Valorização da experiência concreta e do passado** – um convite a considerar as experiências institucionais e sociais inovadoras, inclusive aquelas vistas como “fracassos”, mas que oferecem lições valiosas. Valorizar essas práticas é essencial para evitar repetir erros e para construir alternativas enraizadas em nossas realidades.

É nesse espírito — articulando dilemas contemporâneos com princípios orientadores claros — que esperamos que os debates avancem. Mais do que diagnósticos, buscamos resultados concretos: publicações que sistematizem os achados, grupos de trabalho permanentes em áreas estratégicas e programas de intercâmbio que tornem realidade este exercício de saberes cruzados entre a América Latina e a China.

Concluo agradecendo, mais uma vez, ao BNDES, pela parceria estratégica. De maneira especial, a querida Marília Bassetti, com quem troquei tantas mensagens durante a organização. Agradeço também às autoridades presentes, aos convidados e convidadas, e em especial aos especialistas da América Latina e da China que aceitaram este convite ao diálogo.

Que possamos, nestes dois dias, cultivar o rigor acadêmico, o pluralismo intelectual e a imaginação política. E que, ao final, saíamos daqui não apenas com diagnósticos, mas com propostas concretas, alianças fortalecidas e um olhar renovado sobre o papel da América Latina e da China neste novo reordenamento global.

Muito obrigado

Nelson Barbosa

Diretor de Planejamento e Relações Institucionais do BNDES

Falando a partir da perspectiva do BNDES, inicio lembrando que o banco possui 73 anos de história. Criado na década de 1950, o BNDES já desempenhou diversos papéis ao longo do tempo: foi o banco da industrialização, da infraestrutura e, em determinado período, também o banco da privatização.

Atualmente, continuamos financiando infraestrutura e indústria, mantendo nossa atuação como uma espécie de Exim Bank do Brasil para produtos manufaturados. Ao mesmo tempo, ampliamos de forma significativa nossa atuação nas áreas social e ambiental — o “S” do BNDES. Além disso, prestamos serviços de estruturação de projetos, especialmente de infraestrutura.

Nossos parceiros chineses acompanham de perto o atual boom de projetos de infraestrutura no Brasil. No terceiro mandato do presidente Lula, por exemplo, estamos realizando mais concessões rodoviárias do que aquelas efetuadas nos seis anos anteriores. Também vislumbramos grandes projetos no setor de energia, tanto na área de transmissão quanto em usinas de estocagem de energia. Em todas essas frentes, contamos de forma expressiva com a colaboração de parceiros chineses.

Mantemos uma cooperação bastante estreita com o China Development Bank (CDB). Nos últimos dois anos, obtivemos linhas de longo prazo no valor de 1,2 bilhão de reais, destinadas ao financiamento da transição verde e sustentável. Além disso, conseguimos cerca de 700 milhões de dólares em moeda chinesa, em uma operação inédita em moeda local. O BNDES contratou uma linha de financiamento do CDB de aproximadamente 5 bilhões de renminbi, o que nos permite diversificar nossas fontes de funding e oferecer esse tipo de financiamento também às empresas brasileiras, especialmente aquelas que operam na China. Aproveito para registrar meu agradecimento ao embaixador, cuja atuação foi fundamental para viabilizar essa cooperação.

Mais recentemente, firmamos um acordo de cooperação com o Banco de Exportação e Importação da China (Exim Bank of China). Estamos discutindo linhas de financiamento e a criação de um fundo bilateral — Brasil-China ou China-Brasil — no qual cada instituição aportará

50% dos recursos. O valor-alvo é de cerca de 1 bilhão de dólares, com possibilidade de investimentos tanto em títulos de dívida quanto em ações. Trata-se de um fundo de investimento bilateral com o Exim Bank. A parcela de recursos do Exim Bank poderá, inclusive, ser aplicada em outros países da América Latina, o que considero um ponto relevante para análise por parte da FLACSO. Esperamos que esse fundo já esteja operando no início do próximo ano.

Em terceiro lugar, destaco que o BNDES está em negociação com a State Administration of Foreign Exchange (SAFE), instituição responsável pela administração das reservas internacionais chinesas, por delegação do Banco Central da China. Em um mundo em que os ativos do Ocidente e do Norte se tornaram mais arriscados, a diversificação ganha relevância. O Brasil, por sua vez, possui uma das taxas de juros mais elevadas do mundo, e estamos discutindo com a SAFE a criação de um fundo para aplicação de parte das reservas chinesas em títulos da América Latina e, principalmente, do Brasil. A SAFE já realiza esse tipo de operação com outras instituições, mas ainda não havia feito com o Brasil. Eles nos procuraram para atuar como parceiros e consultores nesse processo de diversificação, que pode contribuir também para o financiamento de longo prazo.

Costumo brincar com minha equipe dizendo que percebo a mudança da ordem mundial pela própria agenda institucional. No primeiro governo Lula, eu ia a Washington duas ou três vezes por ano. No terceiro governo Lula, vou à China duas ou três vezes por ano, dada a quantidade de iniciativas e cooperações existentes — hoje, em volume superior ao que mantemos com os Estados Unidos ou com a Europa. Sei que isso envolve um grande esforço das autoridades e empresas chinesas presentes no Brasil, e agradeço a todas e todos por isso.

O BNDES também coopera com a China por meio do financiamento a investimentos chineses no Brasil. Nossas linhas estão abertas a qualquer empresa residente no país, independentemente de sua nacionalidade. Multinacionais europeias e norte-americanas tradicionalmente acessam financiamentos do BNDES e, de forma crescente, empresas chinesas também o fazem. Destaco, em particular, os investimentos da State Grid e de outras grandes empresas chinesas nas áreas de energia e construção. Cada vez mais, esperamos aprofundar essa cooperação na área industrial.

Temos observado a chegada de montadoras chinesas ao Brasil, muitas vezes associadas à transferência de tecnologia e ao desenvolvimento conjunto por meio de joint ventures. Lembro que o financiamento do BNDES inclui cláusulas de conteúdo local, com escalas de cumprimento,

o que favorece uma integração produtiva concreta. Esse é, a meu ver, um exemplo claro de integração que já está acontecendo.

Financiamos esses processos tanto por meio de empréstimos quanto, de forma crescente, por títulos de dívida. O mercado de dívida brasileiro vem se expandindo significativamente. Além disso, sob a liderança do presidente Mercadante e com a condução do Alexandre Abreu — ex-presidente do Banco do Brasil e atual responsável pela área de mercado de capitais do BNDES — retomamos os investimentos em ações.

Lançamos recentemente um plano para aplicar 10 bilhões de reais: 5 bilhões em Fundos de Investimento em Participações (FIPs) e 5 bilhões em investimentos diretos. Qualquer investidor pode apresentar propostas ao BNDES. Somos um banco público e estamos abertos a diferentes iniciativas. Embora tenhamos teses de investimento e áreas prioritárias, uma empresa chinesa interessada em investir no Brasil pode propor ao BNDES uma participação societária — sempre minoritária, limitada a até 20% do capital. As informações estão disponíveis em nosso site, e coloco-me à disposição para apoiar interlocuções mais detalhadas.

Nosso objetivo principal é desenvolver novos negócios, atrair investimentos chineses e, sobretudo, apoiar o crescimento e o desenvolvimento de empresas brasileiras. Queremos criar casos de sucesso, especialmente no segmento de pequenas e médias empresas. O Brasil possui boas políticas para micro e pequenas empresas e também para grandes empresas; o segmento intermediário, contudo, ainda representa um desafio. Muitas vezes, quando uma empresa brasileira cresce e se torna bem-sucedida, ela é adquirida por um agente externo ou encontra dificuldades para completar sua transição de escala.

Esses 10 bilhões de reais — algo em torno de mais de 2 bilhões de dólares — também estão disponíveis para empresas brasileiras que desejem se expandir para o exterior. Esclareço que os recursos com taxas incentivadas do governo brasileiro devem, por determinação constitucional, ser aplicados internamente. No entanto, recursos próprios do BNDES, obtidos por meio de captações de mercado, podem apoiar o crescimento de empresas brasileiras fora do país, seja na China, seja em outros mercados.

Em uma de minhas viagens à China, tomei conhecimento da existência da Associação de Empresas Brasileiras na China, que buscava apoio do BNDES para expandir suas operações naquele país e, ao mesmo tempo, trazer ao Brasil iniciativas e desenvolvimentos realizados no mercado chinês. Esse tipo de contato direto é extremamente valioso.

Por fim, destaco a importância da colaboração intelectual, social e científica, e parabeno a FLACSO por incorporar essa dimensão ao seminário. Apesar de as redes sociais e os algoritmos dominarem grande parte do nosso cotidiano, o desenvolvimento é feito por pessoas. Nada substitui o contato interpessoal.

No BNDES, participamos de diversas iniciativas de intercâmbio e, todos os anos, enviamos alguns de nossos funcionários à China para cursos e programas de formação. Pretendemos realizar, em um próximo ciclo, uma iniciativa semelhante no Brasil. Em parceria, especialmente com o China Institute of International Studies, planejamos organizar uma semana ou mais de imersão no país, trazendo participantes chineses e, possivelmente, de outros países da América Latina.

Queremos apresentar a história do BNDES e do Brasil, permitindo que os participantes aprendam *in loco*. Assim como aprendi muito sobre a China viajando e dialogando diretamente com os chineses, acredito que a melhor forma de conhecer o Brasil é vindo ao país. A iniciativa ocorrerá no Rio de Janeiro, na sede do BNDES. Será importante coordenar com o governo chinês a seleção dos participantes.

Reconheço, em tom bem-humorado, o “ônus” de realizar a imersão no Rio de Janeiro, especialmente no verão, mas prometemos uma programação rica em seminários, combinada com espaço para conhecer a cidade e a cultura local. Aproveito esta oportunidade para iniciar o diálogo com o China Institute of International Studies sobre como anunciar essa iniciativa e contar com seu apoio na divulgação na China, para que possamos trazer um número expressivo de participantes ao Brasil.

Muito obrigado.

Zhu Qingqiao

Embaixador da República Popular da China no Brasil

Senhoras e senhores,

Tenho a honra de fazer uso da palavra neste II Seminário Internacional de Estudos sobre a China Contemporânea. Cumprimento, de maneira especial, a doutora Rebecca Lemos da Igreja, secretária-geral da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO); a excelentíssima embaixadora Susan Kleebank, secretária de Ásia e Pacífico do Ministério das Relações Exteriores; o doutor Nelson Barbosa, diretor de Planejamento e Relações Institucionais do BNDES; demais autoridades, convidados, amigas e amigos presentes.

Antes de iniciar, gostaria de expressar minha sincera satisfação pela realização deste segundo Seminário Internacional de Estudos sobre a China Contemporânea, organizado pela FLACSO em parceria com o BNDES. Aproveito a ocasião para agradecer à FLACSO por suas contribuições constantes ao intercâmbio acadêmico entre a China e a América Latina.

Ao longo do dia de hoje e de amanhã, autoridades, especialistas, acadêmicos, jornalistas e empresários da China e do Brasil estarão reunidos para discutir o tema *China, América Latina e Caribe na nova ordem global*. Estou convencido de que essas discussões contribuirão para fortalecer consensos e criar novas oportunidades de cooperação entre a China, a América Latina e o Caribe.

Senhoras e senhores, este ano marca o 80º aniversário da vitória da Guerra Mundial Antifascista e da fundação das Nações Unidas. Trata-se de um momento propício para recordar a história e projetar o futuro. Há 80 anos, as duas guerras mundiais suscitaram profundas reflexões sobre o passado e, nesse contexto, nasceu a Organização das Nações Unidas, abrindo uma nova etapa da governança global.

Atualmente, contudo, persistem a mentalidade da Guerra Fria, o hegemonismo e o protecionismo. Os conflitos regionais se intensificam, o desenvolvimento econômico enfrenta obstáculos, faltam regras claras e o déficit de governança cresce. O mundo entrou em um novo período marcado por mudanças profundas e instabilidade, no qual a governança global se encontra em uma verdadeira encruzilhada.

Defendemos que o papel das Nações Unidas deve ser fortalecido, e não enfraquecido, preservado, e não substituído. Apesar dos desafios, permanece inalterada a tendência fundamental de nosso tempo, caracterizada pela busca da paz, do desenvolvimento, da cooperação e de benefícios compartilhados.

A ascensão do Sul Global constitui uma das características mais marcantes da atualidade. Hoje, os países do Sul Global representam mais de 40% da economia mundial e respondem por cerca de 80% do crescimento econômico global. São, portanto, uma força fundamental e uma fonte de esperança para a manutenção da paz, a promoção do desenvolvimento e o aprimoramento da governança mundial.

A comunidade internacional, especialmente os países do Sul Global, não pode permanecer passiva nem permitir retrocessos históricos diante do hegemonismo e de práticas de intimidação por parte de uma potência. Os países do Sul Global —incluindo a China, os países da América Latina e do Caribe e outros parceiros— devem fortalecer a solidariedade, aprofundar a cooperação e assumir responsabilidades comuns. Devemos avançar juntos no caminho da modernização, defender uma multipolarização mundial igualitária e ordenada e promover uma globalização econômica inclusiva e benéfica para todos, construindo um futuro promissor para a humanidade.

Há pouco tempo, o presidente Xi Jinping apresentou a iniciativa chinesa para a governança global, fundamentada na igualdade soberana, no respeito ao direito internacional, no multilateralismo, em uma abordagem centrada nas pessoas e no compromisso com ações concretas. Trata-se de uma contribuição da China para o aprimoramento da governança global.

Este ano marca também o décimo aniversário do Fórum China–CELAC. Há uma década, o presidente Xi Jinping e líderes da América Latina e do Caribe propuseram a construção de uma comunidade de futuro compartilhado entre a China e a região, inaugurando uma nova etapa das relações bilaterais, baseada na igualdade, no benefício mútuo, na inovação, na abertura e no bem-estar dos povos.

Desde então, a confiança estratégica entre as partes tem se aprofundado. O presidente Xi Jinping realizou seis visitas à América Latina e ao Caribe e recebeu na China diversos líderes da região. Os diálogos frequentes e de alto nível consolidaram consensos em torno da união e do desenvolvimento. A cooperação programática também se expandiu de forma significativa.

A China assinou acordos de cooperação no âmbito da Iniciativa Cinturão e Rota com 24 países da América Latina e do Caribe. O comércio bilateral ultrapassou 500 bilhões de dólares, e a China tornou-se o principal parceiro comercial de países como Brasil, Chile, Peru e outros. O Banco de Desenvolvimento da China já destinou cerca de 165 bilhões de dólares ao apoio de mais de 260 projetos na região.

As parcerias florescem em novos setores, como energias renováveis, veículos elétricos, tecnologia digital e comércio eletrônico. Paralelamente, a amizade entre os povos continua a se fortalecer. Iniciativas emblemáticas, como o Ano Cultural China–América Latina e Caribe e a Parceria em Ciência e Tecnologia China–América Latina e Caribe, têm enriquecido esse relacionamento.

O Instituto Confúcio e a Oficina Luban operam com êxito, estimulando o interesse pela América Latina e pelo Caribe na China e ampliando, na região, o conhecimento sobre a China. No plano multilateral, mantemos firme compromisso com o verdadeiro multilateralismo e fortalecemos a coordenação em fóruns internacionais como a ONU, a OMC, o G20 e o BRICS.

Em maio deste ano, a IV Reunião Ministerial do Fórum China–CELAC, realizada em Beijing, contou com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de outros líderes latino-americanos e caribenhos, de representantes governamentais e de organizações internacionais, incluindo a secretária-geral da FLACSO, Rebecca Lemos da Igreja. A reunião foi um grande sucesso, culminando na aprovação da Declaração de Beijing e do Plano de Ação Conjunto.

Na ocasião, o presidente Xi Jinping anunciou a disposição da China em trabalhar com os países da América Latina e do Caribe na implementação de cinco grandes programas: solidariedade, desenvolvimento, civilização, paz e conectividade entre os povos. O objetivo é promover crescimento, revitalização e benefícios mútuos. Essa proposta, amplamente reconhecida pelos líderes da região, estabelece uma orientação estratégica de longo prazo para o futuro das relações China–América Latina e Caribe.

A China espera avançar conjuntamente com a região na implementação das iniciativas globais de segurança, desenvolvimento, civilização e governança, abrindo um novo capítulo da comunidade de futuro compartilhado China–América Latina e Caribe.

Os quatro painéis temáticos deste seminário —soberania digital, crise climática, integração regional e intercâmbio cultural, acadêmico e tecnológico— apresentam grande potencial para a cooperação presente

e futura. A tecnologia digital constitui uma força transformadora, capaz de impulsionar a inovação e remodelar a vida humana. Todos os países têm o direito de usufruir dos benefícios da economia digital e das novas tecnologias.

A China se opõe à hegemonia digital, ao monopólio tecnológico e a medidas coercitivas unilaterais, defendendo cadeias de suprimentos digitais abertas, seguras e estáveis. O governo chinês propôs a criação de uma Organização Mundial de Cooperação em Inteligência Artificial e lançou iniciativas internacionais na área, contando com a participação de todos. Continuaremos a compartilhar resultados de inovação para apoiar os países da América Latina e do Caribe no avanço da digitalização e da inteligência, promovendo crescimento econômico e sustentabilidade.

A mudança climática é um desafio comum à humanidade, cuja superação exige cooperação internacional. A China mantém firme seu compromisso com ações concretas e eficazes. Em recente discurso por videoconferência na Cúpula do Clima da ONU, com a participação do presidente Lula e do secretário-geral das Nações Unidas, o presidente Xi Jinping anunciou novas metas de contribuição nacionalmente determinada, comprometendo-se a reduzir, até 2035, entre 7% e 10% das emissões líquidas de gases de efeito estufa em relação ao pico.

O governo chinês apoia o Brasil como país anfitrião da COP30 e espera que a conferência deixe um legado marcante na agenda climática global. A China está disposta a aprofundar a cooperação verde e de baixo carbono com a América Latina e o Caribe, unindo esforços no enfrentamento das mudanças climáticas e na promoção do desenvolvimento sustentável.

A integração regional é um importante motor do crescimento econômico, da prosperidade e da estabilidade dos países latino-americanos. A China sempre foi um parceiro relevante nesse processo e valoriza os esforços da CELAC e de outras organizações regionais e sub-regionais. Recentemente, a China foi aceita como observadora da Comunidade Andina, representando mais um passo no apoio à integração regional da América Latina.

A China continuará a utilizar o Fórum China–CELAC como principal canal para ampliar a cooperação regional, incentivando empresas e instituições financeiras chinesas a participarem do planejamento e da construção de infraestrutura, promovendo a conectividade de toda a região.

Como afirmou o presidente Xi Jinping, as civilizações se tornam mais diversas por meio do intercâmbio e mais ricas pelo aprendizado mútuo. Promover o diálogo entre diferentes civilizações é essencial para construir um mundo mais belo e uma vida melhor para os povos. A China está disposta a aprofundar esse intercâmbio com a América Latina e o Caribe, apoiando universidades, centros de pesquisa, think tanks e empresas em iniciativas de intercâmbio acadêmico, pesquisas conjuntas, formação de talentos e publicações.

Nesse sentido, a China e o Brasil estão elaborando um plano de ano cultural China–Brasil em 2026, como exemplo concreto de promoção do intercâmbio entre civilizações no marco da Iniciativa Global de Civilizações. Esse esforço é particularmente relevante no contexto atual, em que ainda prevalecem fluxos de informação indiretos e, muitas vezes, distorcidos sobre as relações China–América Latina e China–Brasil. Chegou o momento de superar essas barreiras e promover um conhecimento mais direto, objetivo e multidimensional.

Senhoras e senhores, China e Brasil são os maiores países em desenvolvimento dos hemisférios oriental e ocidental e importantes representantes do Sul Global. Sob a liderança estratégica do presidente Xi Jinping e do presidente Lula, as relações bilaterais encontram-se no melhor momento de sua história. A construção da comunidade de futuro compartilhado China–Brasil e a convergência de nossas estratégias de desenvolvimento avançam de forma sólida e promissora.

A China está disposta a trabalhar lado a lado com o Brasil para consolidar a confiança estratégica, ampliar a cooperação em todas as áreas e praticar o verdadeiro multilateralismo, aprofundando as relações China–América Latina e Caribe, fortalecendo o Sul Global e contribuindo para a construção de um mundo mais justo e de um planeta mais sustentável.

Por fim, desejo que todos aproveitem este seminário para compartilhar ideias, fortalecer laços e contribuir para o avanço das relações China–Brasil, China–América Latina e Caribe, bem como para a cooperação do Sul Global. Desejo pleno êxito ao seminário.

Muito obrigado.

Parte I

Reordenamiento global, desarrollo e integración

Intervenciones

Susan Kleebank

*Secretaria de Ásia e Pacífico,
Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Prezada Doutora Rebecca Lemos Igreja, Secretária-Geral da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), por meio da qual cumprimento os demais representantes da academia brasileira presentes;

Prezado Senhor Aloizio Mercadante Oliva, Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES),

Prezado Senhor Nelson Barbosa, Diretor Executivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil (BNDES),

Prezado Ministra Esther Dweck, Ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, por intermédio de quem saúdo as demais autoridades presentes,

Senhoras e senhores,

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a gentileza do convite para participar do evento de hoje, vinculado à cátedra China Contemporânea.

A diversidade da agenda e dos participantes deste Seminário - que congrega instituições públicas, agentes privados, academia de toda a região - faz jus ao legado da FLACSO como espaço plural de reflexão, que integra diferentes abordagens de temas centrais para todos nós.

O evento destaca, igualmente, o importante papel do BNDES na promoção do crescimento sustentável e da integração latino-americana e caribenha.

E o tema não poderia ser mais oportuno: “China, América Latina e Caribe em uma nova reordenação global”.

O eixo geoeconômico mundial não se está deslocando para o Oriente; ele já está na Ásia, foco das atenções no presente e das perspectivas globais de crescimento e de cooperação no futuro.

A Ásia - tendo a China à frente - é o centro dinâmico da economia global e caminha para liderar diversos indicadores econômicos, tecnológicos e sociais.

O continente hoje responde por mais de 50% do crescimento do PIB mundial.

Da mesma forma, a Ásia responde por mais de 50% do valor atual da produção industrial global, refletindo o grande salto tecnológico que o continente vem registrando. Tal crescimento recente fundamenta-se, sobretudo, na inovação e em tecnologias de ponta, principais motores da economia contemporânea.

Ilustram o que precede três constatações adicionais: primeiramente, a Ásia é responsável por metade do lucro global em alta tecnologia; Em segundo lugar, por 2/3 do número de novas patentes registradas; por fim, o continente também é ponto nevrálgico do comércio global, respondendo por mais da metade do valor total do intercâmbio registrado em 2024.

No que diz respeito à China, sua balança comercial em 2024 registrou superávit de quase US\$ 1 trilhão de dólares, recorde histórico que excede, em termos reais, valores verificados no passado em outras grandes economias exportadoras, incluindo aquelas dos Estados Unidos, Alemanha e Japão a seu tempo.

Na área energética, os países asiáticos serão responsáveis, em breve, por 50% do investimento mundial em energias limpas, além de metade de toda capacidade de geração de energia renovável.

Nesse tema, tão caro aos países preocupados com os desafios das mudanças climáticas e, em especial, ao Brasil, que sediará em poucas semanas a COP30, a China tornou-se fornecedor indispensável em setores-chave para a redução de emissões de gases de efeito estufa. O país é responsável por cerca de 70% da atual produção global de painéis solares, por 60% daquela de turbinas eólicas e por mais de 70% da produção mundial de veículos elétricos.

Segundo relatório da Agência Internacional de Energia, em 2024, a China produziu 12,4 milhões de unidades do total de 17,3 milhões fabricados em todo o mundo.

Seja em temas globais, seja em temas bilaterais, a parceria do Brasil com a China é sólida e encontra-se em momento muito positivo.

Comemoramos, no ano passado, o primeiro cinquentenário de nossas relações diplomáticas. Embora relativamente jovens, se comparadas com outros parceiros tradicionais, as relações com a China tiveram evolução acelerada nesse meio século.

Destacam-se hoje por seu elevado perfil, assim como por seu caráter institucional e multidimensional.

O intercâmbio de visitas de alto nível é uma das expressões mais claras. Em pouco mais de dois anos, os Presidentes Lula e Xi Jinping encontraram-se três vezes em visitas de Estado. Verificam-se, igualmente, numerosas missões ministeriais e de entidades de caráter estadual e municipal.

Em consonância com a intensidade do diálogo político, nossas relações foram elevadas, em 2024, à condição de “Comunidade de Futuro Compartilhado por um Mundo Mais Justo e um Planeta Mais Sustentável”, refletindo o grau de confiança mútua alcançado entre dois grandes países em desenvolvimento.

Nesse contexto, deve-se destacar o papel da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), criada em 2004, ainda no primeiro mandato do Presidente Lula.

Seus trabalhos incluem reunião anuais de 11 subcomissões temáticas, seguidas da realização de Reunião Plenária, destinada a consolidar os resultados da colaboração bilateral e programar suas novas etapas.

A COSBAN ilustra a institucionalização das relações sino-brasileiras. Trata-se da principal instância de diálogo com a China e de um dos mais abrangentes mecanismos bilaterais do Brasil com parceiros externos. É presidida em nível de vice-presidentes e suas diferentes subcomissões permitem interlocução regular entre ministérios brasileiros e chineses sobre temas que vão da agricultura à cooperação espacial, da mineração à ciência, à tecnologia e à inovação.

No tocante ao comércio bilateral, em 2024, foi registrado novo recorde, havendo as trocas somado USD 180 bilhões. Na área de investimentos, a China firmou-se como principal investidor asiático no cenário global, tendo o Brasil recebido seu terceiro maior volume de aplicações, no valor total de USD 4,18 bilhões. Entre 2007 e 2024, o estoque de investimentos chineses no Brasil somou USD 77,5 bilhões.

A assinatura do plano de cooperação para estabelecimento de sinergias entre estratégias nacionais de desenvolvimento e programas de investimento – como o Programa de Aceleração do Crescimento brasileiro e a Iniciativa do Cinturão e da Rota chinesa – é outro exemplo do enriquecimento do diálogo entre o Brasil e a China. Desde 2024, os dois governos têm negociado oportunidades de cooperação em projetos concretos, em áreas diversas, incluindo infraestrutura, cooperação financeira e desenvolvimento de cadeias produtivas.

O potencial de colaboração é efetivamente grande. Nessa questão, aparecem como muito promissoras as iniciativas de aproximação de nossas sociedades, destinadas a ampliar o conhecimento recíproco.

Com tal propósito, estão em curso os preparativos para a celebração, em 2026, do Ano Cultural Brasil-China.

A aproximação acadêmica soma-se à essa iniciativa. Por esse motivo, gostaria de saudar a FLACSO e o BNDES, coorganizadores deste II Seminário Internacional de Estudos sobre a China Contemporânea. Seus resultados seguramente contribuirão para aperfeiçoar, ainda mais, o relacionamento de alto perfil com a China.

Como ressaltou o Presidente Lula em maio último, em seu discurso na última edição do fórum CELAC-China, “nossa região não deseja ser palco de disputas hegemônicas”. Não queremos escolher. Queremos explorar parcerias com base no respeito mútuo, em benefício do desenvolvimento de nossos países e contra os desafios que ainda enfrentamos, como a desigualdade e a fome.

O século XXI parece estar-se configurando como o Século Asiático, com inúmeras implicações, geopolíticas e geoeconômicas. Nesse contexto, o relacionamento com a China oferece oportunidades importantes para o Brasil e para os países da América Latina e Caribe.

A China já é o segundo maior parceiro comercial de nossa região e fonte cada vez mais importante de investimentos diretos. O programa brasileiro Rotas de Integração Sul-Americana é exemplo do potencial dessa parceria, da mesma forma que o megaporto em Chancay, no Peru, que complementa projetos de interconexão sul-americanos.

Para explorá-la satisfatoriamente, é essencial, primeiro, identificar os interesses regionais e, em seguida, buscar possíveis convergências com programas e estratégias chinesas.

Reitero, assim, que os temas deste Seminário não poderiam ser mais atuais e oportunos, contribuindo para ampliar o conhecimento recíproco e identificar o potencial de colaboração de interesse.

Ao agradecer novamente o convite, desejo a todos muito êxito nas apresentações e nos debates que se seguirão.

Chai Yu

*Latin American Institute da China Academy of Social Sciences
(ILAS-CASS)*

Distinguished Ambassadors, guests, and friends, I am honored to be here to speak about how China–Latin America economic and trade cooperation can support modernization and development. As previous speakers have noted, China and Brazil enjoy a strong relationship, one characterized by a high profile. Economic and trade cooperation in this region is an important priority for us, and I believe it can open a new chapter of modernization for both sides.

China, Brazil, and other Latin American countries are all part of the Global South. We face similar challenges in the present moment, especially in an unstable world, and we encounter many external pressures. In this context, I believe that economic and trade cooperation can serve as a powerful driver of modernization for both China and Latin America.

China–Latin America economic and trade cooperation has entered a new stage, characterized by cooperation and development moving into a faster lane. This stage is reflected in the achievement of key cooperation goals in traditional areas, as well as in the expansion of cooperation into emerging sectors. Overall, this cooperation is conducive to advancing modernization on both sides. Although we have faced challenges, including those arising from the international environment, the appropriate response is to address uncertainties on the basis of certainties, grounded in shared development needs. We should promote cooperation through development, guided by the principles of equality, mutual benefit, innovation, openness, and benefits for the people.

These principles include actively advocating global initiatives; advancing cooperation projects under the framework of the Belt and Road; promoting structural reforms; strengthening cooperation in new technologies, new forms of business, and new industries; adhering to multilateralism; building an open world economy; and expanding high-standard free trade networks. These are the main points I wish to convey, and I would like to further elaborate on them.

We are living in an unstable world, and the trends and characteristics of cooperation deserve emphasis. First, when we look back at the development of relations, we find that the gradual expansion of bilateral trade has become an important cornerstone of China–Latin America economic and trade cooperation. I remember that in 2012 the volume of trade between the two sides was far lower than it is today. Now, growth continues to surprise us year after year. This represents a significant and steadily accumulated achievement for both sides.

In addition, China's direct investment in Latin American countries has been increasing. We observe not only large-scale projects, such as those in infrastructure, but also smaller technology companies that seek market niches in Latin American countries. This is a notable feature of current cooperation.

On our way here, we spoke with a Chinese businessman from Wenzhou, in Zhejiang Province, who has focused successfully on a particular market niche. He produces a type of electricity protector used with computers and air conditioners. This product is not especially useful in China, where electricity supply is relatively stable, but in other developing countries, where stability is a challenge, it is very useful. Many small companies have identified similar advantages and opportunities in these markets.

As officials from the bank also mentioned, financial cooperation has become a new highlight of China–Latin America economic and trade cooperation. We have seen the emergence of many mutual funds, and currency swaps have also taken place in the region. These developments help create a better financing environment for both sides.

Based on these characteristics, I believe we can see that this solid foundation—also underscored by the ambassador—has become an important contributor to modernization for both China and Latin America. As I noted earlier, we are developing countries and we face many challenges. At the same time, when we study modernization across different models, we find we have many elements in common.

In the context of China's modernization, I would like to highlight several pillars. One is the scale of modernization: China is a large-scale country, and its population exceeds the combined population of existing developed countries. The difficulty and complexity of this modernization are unprecedented, and China's development path and approach to modernization inevitably have their own characteristics. Likewise, Latin American countries represent a population of around 600 million, with diverse cultural characteristics and distinctive features.

In this sense, both China and Latin America share the experience of pursuing modernization at a large scale and within rich social and cultural diversity.

Another important dimension is common prosperity. China's modernization is characterized by the pursuit of common prosperity, a long-term goal and a fundamental objective of socialism with Chinese characteristics. Under current standards, 98.99 million rural people have been lifted out of poverty, which is a major achievement. At present, the principal contradiction facing Chinese society is between unbalanced and inadequate development and the people's ever-growing needs for a better life. In Latin America, a large share of the population remains poor, and poverty is a major obstacle to development. For this reason, the economic, social, and environmental "trinity" remains a central concern, and deep structural change is needed.

A further pillar concerns the relationship between material and spiritual civilization. In China, there has been an emphasis on strengthening education in ideals and beliefs, carrying forward Chinese civilization, and promoting all-around development of people. In Latin America, the region's unique religions, languages, and cultures can promote exchange and mutual learning, enriching cooperation and understanding between societies.

Another key aspect is modernization through harmonious coexistence between humanity and nature. China adheres to sustainable development and follows principles that prioritize conservation and ecological restoration to protect the natural environment. In Latin America, countries attach great importance to green development, renewable energy, and the concept of a better life. These shared priorities offer significant space for cooperation.

Finally, there is modernization along the path of peaceful development. China upholds the banner of peace, development, cooperation, and win-win outcomes. Latin American countries are an important part of the developing world and active participants and contributors to global governance, committed to peace and stability and to promoting common development.

Because we share so much in common, I believe we can learn from one another on the path to modernization. We have already been active in training officials and students, and we have pursued collaborative cooperation with universities and think tanks in Latin American countries. We have done a great deal of work in recent years, and we hope we can share development experiences among ourselves,

recognizing the particularities of each model.

Looking ahead, we can do more. In addition to training officials, we can expand exchanges among scholars and students. We have established China Studies centers in Argentina, Brazil (forthcoming), and Chile. We hope these centers can serve as platforms for exchanging views and for helping young scholars and students to learn more about one another. We have also made significant progress in joint research.

I believe this is an important topic and a vital area for think tanks and academic institutions. I hope that today represents a valuable moment for Latin American and Chinese scholars alike. I believe we can cooperate—first and foremost in the academic field—to generate more ideas and contribute to the cooperation between China and Latin America.

Thank you very much.

Ren Hongyan

China Institute of International Studies (CIIS)

Uniting the global South to promote the construction of a just and reasonable global order

Distinguished Dr. Lemos, distinguished Mr. Barbosa, Your Excellency Ambassador, ladies and gentlemen, good morning.

I would like to thank FLACSO and BNDES for your kind invitation. I am delighted to have this opportunity to communicate with officials, scholars, and entrepreneurs from Latin America and Caribbean countries. Yesterday was China's National Day, and three days from now will be the Mid-Autumn Festival, a time for family reunion. People in China are now enjoying an eight-day holiday. Yet my colleagues from the China Institute of International Studies and I traveled all the way here because global order is an urgent and significant strategic issue, and we very much look forward to having an in-depth discussion with our Latin American and Caribbean friends on this matter.

There is also another important reason. As early as this May, Dr. Lemos extended a warm invitation for me to attend this seminar. We had a pleasant exchange at CIIS. I highly appreciate your enthusiasm and efforts in promoting exchanges between China and Latin America.

Distinguished guests, China, together with Latin America and Caribbean countries, are important members of the Global South. At this critical crossroads of human society, we in the Global South should build more consensus, make our voices heard more clearly, and take more action to make the global order more just, reasonable, and effective.

I would like to share three points:

First, interdependence among nations is the reality of the world today, and we should build a global order of win-win cooperation. Since the beginning of the 21st century, driven by economic globalization and a new technological revolution, the convergence of interests among countries has reached an unprecedented depth. Goods, talent, capital, technology, and data are allocated globally. Industrial chains, supply chains, and value chains connect economies at different levels of development.

Challenges from climate change, terrorism, and cyberattacks have reached every corner of the planet. This is a fundamental feature of our time, and it is bound to be reflected in global order.

In this era of interdependence, we have seen at least three new facts worthy of attention. First, even the most powerful nations cannot remain immune through their own strength alone, whether in developing their economy or maintaining security and stability. Second, countries that seek success at the expense of other nations' interests often suffer swift backlash. Third, the small circle that once dominated international affairs has failed to live up to its responsibilities when humanity faces serious risks and challenges.

Against this background, Chinese President Xi Jinping put forward the grand vision of building a community with a shared future for humanity in 2013. He proposes that countries should cooperate and coordinate, contribute to each other's accomplishments, and pursue win-win outcomes. Countries should promote their people's well-being by safeguarding the common interests of the international community. This proposal has received widespread support throughout the world, especially among the Global South. Building a community with a shared future for humanity should be the noble goal of global reordering.

Second, as the process of world multipolarization accelerates, we should build a just and inclusive global order. Whether in Latin America, Asia, or Africa, Global South countries have long been striving for true and comprehensive independence, as well as equal international rights, since they broke away from Western colonial rule. Today, the Global South's share of the world economy has risen to over 40%, and its contribution to world economic growth has reached 80%. On the international stage, the Global South is no longer silent. It is becoming a key force in maintaining international peace, leading world development, and improving global governance.

In particular, as a main representative of the Global South, BRICS is growing in strength. This year, under Brazil's rotating presidency and through Brazil's outstanding efforts, the international influence of BRICS has reached a new level. This is an encouraging momentum. We are faced with an unprecedented opportunity to correct historical injustice, and we are more capable than ever of truly controlling our own destiny and playing a role in global affairs.

However, a few countries attempt to preserve their privileges, trample on international rules through unilateralism and power politics, and do everything possible to prevent the Global South from exercising

its legitimate rights. China and Latin America should continue to firmly oppose the logic of power and injustice, safeguard the principle of non-interference, and promote consultation. We should promote the transformation of global governance toward a system of wide consultation, joint contribution, and shared benefits. We should also ensure that the outcomes of this seminar—such as the interests, appeals, values, and proposals of the Global South—are fully reflected in the framework of international rules, so as to restore justice in the global order.

Third, the current international mechanism is on the verge of failure, and we should enhance its authority and efficiency. Eighty years ago, upon deep reflection on the painful lessons of the two World Wars, the international community decided to establish the United Nations. Over the past 80 years, the international system with the UN at its core, and the basic norms of international relations based on the purposes and principles of the UN Charter, have made historic contributions to maintaining world peace and development.

However, the current international landscape is undergoing profound changes and turbulence. The UN and multilateralism are being challenged, and violations of international law have become frequent. At the same time, governance gaps exist in areas such as climate change, cyberspace, and artificial intelligence. It is timely and necessary that today's seminar focuses on these issues.

In order to address the global governance deficit, President Xi Jinping put forward the Global Governance Initiative (GGI) about a month ago. He advocates reforming and enhancing global governance by adhering to five principles, including sovereign equality, the international rule of law, multilateralism, people-centered approach, and taking real actions. The GGI stems from the purposes and principles of the UN Charter. It is not a complete overhaul of the existing global order, nor is it a new creation outside the current international system. Instead, it aims to enhance the feasibility and effectiveness of current international mechanisms, respond to global challenges in a more timely and practical way, and better serve the interests of people in all countries. Many countries have expressed support for the GGI because it responds to shared concerns over a disordered world and will inject stability into a world of turmoil.

Distinguished guests, the Global South is becoming a constructive force in global reordering. This should be attributed to deepened solidarity and collaboration within the Global South, of which China–Latin America

cooperation is an important part. This May, at the opening ceremony of the fourth ministerial meeting of the China–CELAC Forum, President Xi Jinping announced that China stands ready to join hands with its Latin American and Caribbean partners to launch five projects on solidarity, development, civilization, peace, and people-to-people connectivity. It is believed that these five projects will help China and Latin America build strategic mutual trust, deepen practical cooperation, and become more capable of responding to external challenges.

Looking ahead, global governance will become a significant theme of South–South cooperation. China will further enhance coordination and communication on global governance with Latin American and Caribbean countries, reach more consensus, put forward more common plans and agendas, and play a greater role in the new global reordering.

Thank you very much.

References

Xi J P. Speech at the “SCO Plus” Meeting[N]. People’s Daily, 2025-09-02(01).

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. Concept Paper on the Global Governance Initiative[Z]. 2025.

Xi J P. Promoting the Implementation of the Global Development Initiative, Global Security Initiative, Global Civilization Initiative and Global Governance Initiative[J]. Qiushi Journal, 2025(20): 4-15.

习近平. 共同构建人类命运共同体[N]. 人民日报, 2013-03-24(02).

中华人民共和国外交部. 中拉论坛第四届部长级会议成果文件汇编[Z]. 2025.

新华网. 全球治理倡议：为动荡变革世界注入确定性[EB/OL]. (2025-09-18)[2025-12-20]. <http://www.xinhuanet.com/world/20250918/e4290d9669ac4392ab68eb08ef95e044/c.html>.

中国国际问题研究院. 全球治理倡议：应对全球治理挑战的中国方案[R]. 北京：中国国际问题研究院, 2025.

Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. Concept Paper on the Global Governance Initiative[Z]. 2025.

Jeiyu Zhang

Instituto de Estudios Internacionales de China (CIIS)

La Iniciativa para la Gobernanza Global: El plan de China para construir un sistema de gobernanza global más justo y razonable

Muy buenas tardes, señoras y señores. Mi nombre es Jieyu Zhang. Vengo del Instituto de Estudios Internacionales de China, que es un think tank afiliado al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China. Hoy me es un gran placer ser invitada a este seminario. El punto clave que quiero compartir con ustedes es La Iniciativa para la Gobernanza Global propuesta por el presidente Xi Jinping hace muy poco. Así que los presentes de hoy, mis amigos latinoamericanos, muy posiblemente, van a ser los primeros de conocerla a nivel internacional.

Pues volvemos al tema, La Iniciativa para la Gobernanza Global es un plan de China para construir un sistema de gobernanza global más justo y razonable.

En la actualidad, los grandes cambios nunca vistos en una centuria se están acelerando, los cambios del mundo, los tiempos y la historia se están desarrollando de una manera sin precedentes, el mundo ha entrado en un nuevo período de turbulencia y cambio, la sociedad humana ha llegado a una coyuntura crítica. El déficit de paz, desarrollo, seguridad, gobernanza y confianza ha aumentado sin cesar.

Bajo este contexto, la Iniciativa para la Gobernanza Global del presidente Xi Jinping en la reunión de la Organización de Cooperación de Shanghai Plus celebrada en septiembre ha atraído la atención de la comunidad internacional. Esta importante iniciativa sigue de cerca las cuestiones clave que afectan a la reforma y estructuración del sistema de gobernanza mundial, se ajusta a la tendencia general del desarrollo histórico humano, refleja la lógica del progreso de la civilización política mundial y es de gran importancia para mantener la paz y el desarrollo mundiales.

Para comenzar, me gustaría responder a una pregunta, ¿qué es exactamente La Iniciativa para la Gobernanza Global? El concepto central se puede resumir en las “cinco perseverancias”:

Primero, perseverar la igualdad soberana. Esta es la premisa principal de la gobernanza global. El verdadero significado de la igualdad soberana es que todos los países, independientemente de su tamaño, fuerza o debilidad, ricos o pobres, deben respetar su soberanía y dignidad, y sus asuntos internos no deben ser interferidos, y tienen derecho a elegir de modo independiente sus sistemas sociales y caminos de desarrollo.

El segundo es perseverar el estado de derecho internacional. Esta es la garantía fundamental de la gobernanza global. Los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas se reconocen como las normas básicas de las relaciones internacionales y deben defenderse inquebrantablemente.

El tercero es perseverar el multilateralismo. Este es el camino básico de la gobernanza global. Los asuntos globales deben discutirse juntos, el sistema de gobernanza debe construirse juntos y los resultados de la gobernanza deben compartirse juntos. Las Naciones Unidas son la plataforma central para practicar el multilateralismo y promover la gobernanza mundial, y su papel sólo puede fortalecerse en vez de debilitarse.

Cuarto, perseverar la orientación a las personas. Esta es la orientación de valores de la gobernanza global. Sólo si se procura el beneficio de la población y se proporciona constantemente confianza y expectativas estables, el sistema de gobernanza global puede recibir un amplio apoyo y funcionar eficazmente.

Quinto, perseverar los resultados prácticos. Este es un principio importante de la gobernanza global. La clave para saber si la gobernanza global funciona radica en si puede resolver problemas prácticos. La agenda de la gobernanza global debe basarse tanto en la urgencia actual como en los desafíos a largo plazo. Los países desarrollados deben cumplir seriamente con sus responsabilidades y proporcionar más recursos y bienes públicos. Los países en desarrollo también deben trabajar juntos para mejorarse y hacer contribuciones dentro de sus capacidades.

Amigos, reformar y mejorar la gobernanza mundial no es para derrocar el orden internacional existente, ni para comenzar de nuevo, sino para mejorar la aplicación y la eficacia del sistema internacional y los mecanismos ya existentes, para que estén más en consonancia con la situación cambiante, respondan a los diversos desafíos de manera oportuna y eficaz, y sirvan mejor a los intereses de todos los países, especialmente de los países menos desarrollados.

Señoras y señores, la Iniciativa para la Gobernanza Global no es una simple declaración política, sino un diagnóstico preciso y un plan factible para el actual déficit de gobernanza global. Lo más importante es, es esta misma iniciativa nos señala la dirección a seguir para que el sistema de gobernanza global salga de la situación actual.

Mirando alrededor del mundo, el Sur Global ha crecido notablemente. Ya es un símbolo distintivo de grandes cambios en el mundo y desempeña un papel fundamental en la promoción del progreso humano.

El día 8 del mes pasado, los líderes del BRICS celebraron una cumbre en línea. El presidente Xi Jinping señaló que en la actualidad, los cambios centenarios del mundo se están acelerando, y el hegemonismo, el unilateralismo y el proteccionismo son rampantes. Como la primera fila en el Sur Global, los países BRICS deben adherirse al espíritu de apertura, inclusión y cooperación de beneficio mutuo, defender conjuntamente el verdadero multilateralismo, salvaguardar el sistema de comercio multilateral y trabajar juntos para construir una comunidad con un futuro compartido para la humanidad.

Como países miembros del BRICS, China y Brasil deben convertir al BRICS en el principal canal para promover la solidaridad y la cooperación en el Sur Global, fomentarr la reforma de la gobernanza global, así como impulsar una multipolarización igualitaria y ordenada y una globalización económica inclusiva y abierta.

Aunque China y América Latina y el Caribe están muy alejados, casi en dos polos de la planeta, ambos somos miembros importantes del Sur Global. Pues para el Sur Global, creo que existe tres puntos comunes, que pueden expresarse en tres frases. Es decir, la independencia es nuestra tradición histórica, el desarrollo y la revitalización son nuestros derechos naturales, y la equidad y la justicia son nuestras aspiraciones comunes.

China y América Latina son muy buenos amigos y socios confiables. Nuestro relacionamiento se ha sido fortalecido a través de respeto mutuo, igualdad, beneficio recíproco y desarrollo común. Las relaciones bilaterales y multilaterales entre ambas partes han entrado en una nueva etapa prometedora después de una serie de pruebas y desafíos. En mayo de este año, se celebró con éxito la Cuarta Reunión Ministerial del Foro China-CELAC. Xi Jinping señaló que las realidades ya han comprobado que China y LAC ya somos una comunidad de futuro compartido, la cual muestra vigorosa dinámica y amplias perspectivas.

En unas solas palabras, es que tampoco me queda tiempo para especificar más, voy a hacer una breve resumen aquí. Para mí, no importa cómo

se desarrolle el mundo, no puede cambiar un hecho básico, es decir, nuestra exploración de la civilización humana no tiene su fin, y nuestros esfuerzos por construir un mundo mejor nunca van a detenerse. Mis queridos amigos, hagamos un compromiso, que vamos a trabajar juntos para construir un sistema de gobernanza global justo y razonable, y vamos a trabajar mano a mano para abrir o crear un futuro brillante de desarrollo y prosperidad comunes.

Muchas gracias por su atención.

Artículos

Pluralidad civilizatoria y diplomacia científica Sur-Sur: China, América Latina y el Caribe a la luz de la Iniciativa de Civilización Global

Mario González

FLACSO Cuba

Resumen

Este artículo analiza la Iniciativa de Civilización Global (GCI) como una narrativa de disputa normativa en un orden liberal fragmentado y examina su traducción práctica en la diplomacia científica Sur-Sur entre China y América Latina y el Caribe. A partir de las nociones de modernidades múltiples y Tianxia, se argumenta que la pluralidad civilizatoria funciona como lenguaje de legitimación, pero solo adquiere valor estratégico para la región si se convierte en capacidades tecnológicas verificables. El análisis se concentra en cooperación espacial, infraestructura digital y litio, mostrando oportunidades de aprendizaje, transferencia y diversificación, junto con riesgos de dependencia por estándares, datos y reprimarización. Se propone una agenda de autonomía estratégica basada en diseño institucional, redes de conocimiento, gobernanza de datos y cadenas de valor.

Palabras clave: Iniciativa de Civilización Global; diplomacia científica; Cooperación Sur-Sur; China; América Latina y el Caribe; autonomía estratégica; transferencia tecnológica.

Introducción

El presente artículo examina la Iniciativa de Civilización Global (GCI) como un dispositivo de disputa normativa que emerge en el contexto de agotamiento del orden internacional liberal y de pérdida de su capacidad para producir consensos estables sobre legitimidad, gobernanza y progreso. Más que una transición hegemónica lineal, el escenario contemporáneo se caracteriza por la fragmentación de reglas y la competencia entre repertorios normativos, configurando un “mundo multiplex” donde coexisten marcos interpretativos rivales y coaliciones variables. En ese entorno, la “pluralidad civilizatoria” deja de ser un

debate cultural abstracto y se convierte en un recurso geopolítico para reordenar el lenguaje del conflicto global. (Ikenberry, 2018; Acharya, 2014a, 2014b; Cooley & Nexon, 2020).

Para comprender esta disputa, este trabajo articula dos apoyos teóricos. Primero, la noción de modernidades múltiples cuestiona la equivalencia modernidad=occidentalización y permite observar cómo distintas sociedades traducen, reconfiguran y legitiman instituciones mediante trayectorias propias. En Relaciones Internacionales, ello implica reconocer que la legitimidad global no descansa en un único repertorio, sino en una pluralidad de horizontes normativos en competencia. Segundo, la recuperación de Tianxia por Zhao Tingyang ofrece una gramática no occidental de mundialidad, orientada a la pertenencia relacional y a la construcción de un orden aceptado “en los corazones” de los pueblos; a la vez, plantea tensiones respecto de jerarquías implícitas y rendición de cuentas. (Eisenstadt, 2000; Zhao, 2009; de la Rasilla & Hao, 2021).

Desde esa plataforma conceptual, la pregunta central que guía el artículo es: ¿cómo se traduce la pluralidad civilizatoria de la GCI en prácticas concretas de proyección internacional y qué implica ello para la autonomía estratégica de América Latina y el Caribe (ALC)? La hipótesis de trabajo sostiene que el frente más eficaz de esa traducción no se ubica únicamente en comercio o financiamiento, sino en la diplomacia científica, entendida como el entramado de acuerdos, redes, infraestructura y capital humano que convierte la ciencia y la tecnología en instrumentos de legitimidad, confianza y posicionamiento. En particular, se argumenta que la dimensión “ciencia para la diplomacia” gana centralidad como tecnología de reputación y de estabilización de vínculos en el Sur Global. (Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010; Ruffini, 2017; Flink & Schreiterer, 2010).

Metodológicamente, el texto combina análisis crítico-discursivo con examen empírico de tres sectores donde se entrelazan ciencia, economía política y disputa por estándares: (1) cooperación espacial y observación de la Tierra (con CBERS como caso estructurante), (2) transición energética y litio (con énfasis en Bolivia y Chile), y (3) infraestructura digital (5G y Ruta de la Seda Digital) como campo de controversia sobre seguridad y gobernanza. Estos casos permiten observar mecanismos de legitimación, transferencia y dependencia en dimensiones distintas de la diplomacia científica. (Jesus et al., 2021; Vrabel et al., 2021; Reuters, 2024b, 2025a; Inter-American Dialogue, 2019; Malena, 2021).

Finalmente, el artículo propone un giro normativo-práctico: pasar de la pluralidad civilizatoria como lenguaje de reconocimiento a la autonomía estratégica como agenda verificable. Para ello, se formula una hoja de ruta basada en cuatro condiciones mínimas para convertir cooperación en capacidades: diseño institucional orientado al aprendizaje, infraestructura de conocimiento y redes, gobernanza de datos/estándares, y estrategias de cadenas de valor para el upgrading tecnológico. En esta sección, el papel de CEPAL es clave; su diagnóstico estructuralista sobre transformación productiva y su insistencia en evaluar la cooperación Sur-Sur por resultados de capacidades ofrecen criterios para que la región gobierne sus vínculos tecnológicos sin caer en dependencias renovadas. (CEPAL, 2022, 2025; Cimoli et al., 2009; Sábato & Mackenzie, 1982).

La Iniciativa de Civilización Global (GCI) ante el agotamiento del orden liberal

El orden internacional liberal no solo está en crisis; está perdiendo su capacidad de nombrar la realidad. Lo que antes se aceptaba como un “universalismo” indiscutible hoy es visto, desde amplias zonas del Sur Global, como una narrativa parroquial del Atlántico Norte que no logra resolver la desigualdad ni la polarización (Ikenberry, 2018). En este vacío de consenso, la discusión sobre la “pluralidad civilizatoria” deja de ser un ejercicio académico para convertirse en una herramienta de combate geopolítico. No estamos ante una transición hegemónica lineal, sino ante un “mundo multiplex” (Acharya, 2014a) donde la legitimidad se disputa en múltiples tableros a la vez.

Es en esta fractura donde irrumpe la Global Civilization Initiative (GCI) de Xi Jinping. Lanzada en 2023, la GCI no es un tratado técnico, sino un audaz movimiento discursivo; busca desplazar la asfixiante dicotomía occidental de “democracia vs. autoritarismo” hacia una gramática de respeto a la herencia civilizatoria y aprendizaje mutuo (Xi, 2023). Al hacerlo, China no solo ofrece infraestructura; ofrece un escudo normativo que resguarda la soberanía y la no injerencia bajo el manto de la diversidad cultural.

Sin embargo, hay que ser cautos. El pluralismo no es sinónimo de neutralidad. Al reencuadrar los conflictos globales como “diálogos entre civilizaciones”, la GCI puede estar construyendo una contra-narrativa que, bajo la promesa de la diversidad, jerarquiza nuevos valores y redefine quién tiene derecho a ser reconocido como “moderno” (Cooley & Nexon, 2020). Esta dimensión discursiva aterriza en la realidad a través de la diplomacia científica. Más allá de los satélites o los laboratorios,

lo que está en juego es la creación de una “infraestructura relacional” — redes de confianza y capital humano— capaz de sostener la influencia china en el Sur Global incluso en los entornos más competitivos.

China-ALC: del Consenso de Beijing al diálogo de valores y ciencia

En ALC, la expansión china se articuló con la economía política del boom de materias primas y con nuevas formas de financiamiento e inversión, reconfigurando la triangulación histórica con Estados Unidos. La discusión resultante combina oportunidades de mercado, infraestructura y financiamiento, con riesgos de especialización primaria y dependencia renovada, especialmente cuando no se acompaña de políticas de diversificación productiva (Gallagher, 2016; Jenkins, 2012).

No obstante, reducir la relación China-ALC a comercio e inversión deja fuera una dimensión creciente: la institucionalización político-normativa y la expansión hacia áreas de conocimiento e innovación. El segundo Policy Paper chino sobre ALC (2016) incorpora explícitamente ciencia, tecnología e innovación, TIC, educación y cooperación cultural como ejes de una “cooperación integral”, y refuerza el registro de diálogo y entendimiento intercultural (State Council Information Office of the People’s Republic of China, 2016).

En el plano de mecanismos, la combinación de bilateralismo y foros regionales se ha vuelto más visible. Myers destaca el papel de organizaciones y mecanismos regionales para los objetivos chinos en la región, y el China-CELAC Joint Action Plan (2022–2024) fija metas concretas en becas, capacitación y cooperación entre universidades y centros de investigación (Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 2021; Myers, 2020).

En conjunto, esto sugiere un desplazamiento. Sin eliminar intereses materiales, el vínculo incorpora un diálogo de valores y un frente de cooperación científica y educativa que puede operar como plataforma de legitimidad e influencia. La tipología clásica de diplomacia científica ayuda a conceptualizar ese giro hacia el conocimiento como infraestructura de la relación (Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010; Ruffini, 2017).

Modernidades múltiples y Tianxia: del universalismo occidental a la pluralidad civilizatoria china

Una parte de la literatura interpreta este escenario menos como “transición hegemónica lineal” y más como reconfiguración policéntrica: proliferan coaliciones ad hoc, regímenes parciales y repertorios normativos que compiten por definir qué es cooperación, qué

es seguridad y qué cuenta como gobernanza legítima. En ese “mundo multiplex”, el universalismo liberal deja de ser el único lenguaje de autoridad y se vuelve un registro entre otros, en tensión con demandas de soberanía, reconocimiento y autonomía. Este desplazamiento crea oportunidades para iniciativas normativas alternativas, pero también aumenta los costos de coordinación y la fragmentación institucional, al reducir la disponibilidad de reglas comúnmente aceptadas. (Acharya, 2014a, 2014b; Cooley & Nexon, 2020).

En ese trasfondo, el concepto de Tianxia (“todo bajo el cielo”) reformulado por Zhao Tingyang opera como recurso filosófico para repensar la mundialidad de lo político desde categorías no occidentales. En su formulación, el “mundo” no se reduce a la suma de Estados soberanos, sino que implica un marco relacional orientado a transformar la coexistencia en pertenencia: un orden se legitima por su capacidad de ser aceptado en los “corazones” de los pueblos y por una institucionalidad que gestione conflictos sin excluir a los “otros”. Esta propuesta, sin embargo, no está exenta de tensiones: la aspiración a una unidad moral puede derivar en jerarquías implícitas o en una autoridad “benigna” difícil de someter a rendición de cuentas, lo cual obliga a leer Tianxia como alternativa normativa y, a la vez, como proyecto político disputable. (Zhao, 2009).

Comparativamente, el contraste más relevante entre universalismo liberal y Tianxia no es una dicotomía cultural esencialista, sino el tipo de universalidad que se pretende: el liberalismo tiende a fundarla en derechos y procedimientos que reclaman validez general, mientras Tianxia la fundamenta en integración relacional y en la capacidad de producir un orden de pertenencia. Esta diferencia reubica el debate sobre soberanía. Mientras el orden liberal suele condicionar reconocimiento a estándares político-normativos, la gramática tianxia y su traducción contemporánea enfatizan coexistencia, no injerencia y pluralidad de trayectorias. En términos de disputa por el orden, ambas lógicas compiten por definir el criterio de legitimidad internacional: procedimientos y derechos universales versus armonización relacional y reconocimiento civilizatorio. (Ikenberry, 2018; Zhao, 2009; de la Rasilla & Hao, 2021).

En ese registro, GCI moviliza la “pluralidad civilizatoria” como contra-narrativa estratégica frente a la dicotomía “democracia vs. autoritarismo”, desplazando la controversia desde categorías de régimen hacia la idea de modernización no lineal y culturalmente situada. Al insistir en valores comunes, aprendizaje mutuo, herencia e innovación civilizatoria, y en el rechazo a la imposición de modelos, la iniciativa

propone un umbral mínimo de convivencia que puede resultar atractivo para Estados del Sur Global que buscan margen de maniobra. Al mismo tiempo, este encuadre reordena el terreno de la disputa normativa, en lugar de debatir sobre estándares verificables de derechos o gobernanza, la discusión se reubica en una gramática de reconocimiento cultural que puede expandir la legitimidad china en contextos de fragmentación del orden liberal. (Cooley & Nexon, 2020; Xi, 2023).

Un enfoque crítico debe subrayar que la pluralidad civilizatoria no equivale a neutralidad. Las iniciativas normativas no solo describen diversidad, también jerarquizan valores, delimitan lo “común” y desplazan disputas hacia registros más maleables. En consecuencia, la pregunta analítica decisiva no es si la pluralidad “existe”, sino cómo opera como recurso de legitimidad, cómo se articula con nociones de buen gobierno centradas en desempeño estatal, y qué efectos produce sobre agendas regionales de democracia, derechos y rendición de cuentas. (Li, 2020; Cooley & Nexon, 2020).

Cooperación Sur-Sur, autonomía estratégica y reducción de la dependencia tecnológica

Para operacionalizar la pluralidad civilizatoria en el terreno empírico, este trabajo asume que la Cooperación Sur-Sur (CSS) es también un instrumento de posicionamiento y capacidad estratégica. La CEPAL subraya que la CSS puede fortalecer capacidades, movilizar recursos y promover soluciones adaptadas, en un contexto de tensiones geopolíticas y presiones sobre el multilateralismo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2025). La CSS se vincula así con la autonomía estratégica al ampliar margen de decisión en sectores críticos (productivos, digitales, científicos) frente a asimetrías externas. Desde la economía política estructuralista, la CEPAL insiste en que la transformación productiva requiere políticas deliberadas y capacidades estatales, no ocurre por inercia (CEPAL, 2022).

Reducir dependencia tecnológica no equivale a “importar más tecnología”. Implica construir capacidades endógenas para generar, adaptar y difundir conocimiento y conectarlo con estructuras productivas y redes de innovación. En ese sentido, la acumulación de capacidades y el diseño institucional son condiciones para traducir disponibilidad tecnológica en innovación sostenida (Cimoli et al., 2009; CEPAL, 2022).

En clave latinoamericana, Sábato y Mackenzie plantearon que denunciar la dependencia es insuficiente sin una estrategia ofensiva de producir tecnología, negociar transferencia en mejores términos y crear

condiciones internas de aprendizaje (Sábato & Mackenzie, 1982). En la relación China–ALC, el debate estratégico no debería agotarse en comercio o Inversión Extranjera Directa (IED), sino en escalamiento tecnológico, transferencia, inserción en cadenas de valor y salvaguardas para el desarrollo productivo. En un entorno de rivalidad Estados Unidos–China, esto adquiere dimensión triangular para la región (Dussel Peters, 2020, 2025; Jenkins, 2012).

La pluralidad civilizatoria aporta categorías para interpretar disputas de legitimidad; la CSS ofrece un vehículo para convertir ese debate en prácticas de construcción de capacidades. La autonomía estratégica se vuelve verificable cuando la cooperación reduce vulnerabilidades tecnológicas y fortalece sistemas de innovación y política industrial (CEPAL, 2022, 2025; Sábato & Mackenzie, 1982).

La Iniciativa de Civilización Global (GCI)

Origen, secuencia y lógica estratégica de la GCI

La GCI fue presentada por Xi Jinping el 15 de marzo de 2023 en el marco del CPC in Dialogue with World Political Parties High-Level Meeting y se inserta en una arquitectura discursiva reciente que busca articular una visión de gobernanza global desde el Sur Global (Xi, 2023). En lecturas contemporáneas, la iniciativa suele situarse junto a la Global Development Initiative (2021) y la Global Security Initiative (2022) como parte de un repertorio de proyección internacional vinculado al pensamiento de Xi Jinping en política exterior (Malena, 2023).

Más que un programa técnico cerrado, la GCI funciona como marco de legitimación que reubica la competencia por el orden en un lenguaje de diversidad civilizatoria y la modernización no lineal que no es lo mismo que “occidentalización”), con resonancia potencial en países que buscan diversificar alianzas y ampliar márgenes de política exterior (Xi, 2023; Malena, 2023).

Fundamentos normativos: soberanía, diversidad y disputa sobre universalismos

En su formulación, la GCI descansa en una normatividad de soberanía cultural y política: la diversidad civilizatoria se presenta como hecho constitutivo del sistema internacional y, a la vez, como argumento contra la jerarquización moral de modelos. Xi sintetiza la iniciativa en cuatro proposiciones que combinan respeto a la diversidad, valores comunes, herencia e innovación, e intercambios pueblo a pueblo, insistiendo en rechazar la imposición unilateral de modelos (Xi, 2023).

Este énfasis dialoga con tradiciones de coexistencia y no injerencia, pero también con estrategias de redefinición normativa que buscan ampliar la capacidad china de incidir en categorías y estándares de gobernanza global. En esa discusión, los debates sobre “buena gobernanza” son relevantes. La literatura muestra cómo, en China, el concepto se asocia a capacidad estatal, reforma y desempeño sin que ello implique necesariamente convergencia a democracia liberal (Li, 2020; de la Rasilla & Hao, 2021).

Recepción y fricciones en América Latina: pragmatismo, imaginarios y tensión democrática

En ALC, la recepción de la GCI suele estar mediada por dos planos. El primero es un pragmatismo estatal vinculado a oportunidades económicas y diversificación. El segundo es la disputa interpretativa sobre el alcance normativo de la iniciativa en sociedades con tradición republicana y agendas de derechos “occidentales”. Estudios sobre retórica china hacia la región muestran que el encuadre de “mutuo beneficio” y “going out” reduce la centralidad de alineamientos ideológicos explícitos, facilitando la adopción del lenguaje de respeto y simetría por parte de élites políticas (Strauss, 2012).

La dimensión perceptual es central. Las representaciones sobre China varían por país y por estructura mediática; y, del lado chino, estudios sobre percepciones en línea sugieren brechas entre discurso oficial y circuitos sociales de producción de imaginarios, lo que condiciona el “diálogo civilizatorio” proclamado (Shen, 2012). La fricción más sensible aparece cuando la GCI se conecta con debates sobre democracia y libertades. La promesa de “no imponer valores” puede resultar atractiva para gobiernos que buscan margen de maniobra, pero también choca con expectativas de rendición de cuentas en universidades, medios y policy communities. En esa conversación, espacios como el Inter-American Dialogue han discutido cómo las iniciativas globales de China se proyectan en la región y reordenan debates de gobernanza y seguridad (Inter-American Dialogue, 2025).

Diplomacia científica Sur-Sur

Delimitación conceptual: ciencia, diplomacia y desarrollo en clave Sur-Sur

La diplomacia científica se consolidó como marco analítico a partir de la tipología en tres dimensiones; science in diplomacy, diplomacy for science y science for diplomacy (Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010). Para Flink y Schreiterer, este campo se ubica en la intersección entre política científica y política

exterior, y adopta configuraciones nacionales diversas según objetivos y capacidades (Flink & Schreiterer, 2010).

Trasladar este marco al Sur Global exige énfasis adicionales. La cooperación científica se vuelve también instrumento de transformación productiva y de reducción de brechas tecnológicas. En ALC, evaluar la cooperación China–ALC implica observar si produce aprendizaje, diversificación y capacidades endógenas, no solo infraestructura o adquisiciones tecnológicas (CEPAL, 2022; Ruffini, 2017).

En este texto, por “diplomacia científica Sur-Sur China–ALC” entendemos el conjunto de mecanismos diplomáticos, institucionales y empresariales que habilitan cooperación en CTI y que inciden sobre capacidades tecnológicas regionales (por ejemplo, datos satelitales, redes 5G o tecnologías de extracción directa de litio), con efectos sobre autonomía estratégica (CEPAL, 2022; Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010).

Conviene subrayar que la tipología clásica de la Royal Society no describe “tipos puros”, sino dimensiones que suelen superponerse en la práctica: un mismo programa de cooperación puede, simultáneamente, suministrar evidencia para la toma de decisiones (*science in diplomacy*), habilitar infraestructura y acceso a equipos o datos (*diplomacy for science*) y, a la vez, producir capital relacional y legitimidad política entre socios (*science for diplomacy*). La utilidad analítica del marco reside en identificar qué dimensión prevalece y qué incentivos organiza, así como en observar los arreglos nacionales y sectoriales que la hacen posible. (Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010; Flink & Schreiterer, 2010; Ruffini, 2017).

La dimensión de *science for diplomacy* es central para comprender la ciencia como herramienta de legitimidad: la cooperación científico-tecnológica puede producir confianza, reputación y reconocimiento, al presentarse como un terreno “pragmático” de beneficio mutuo relativamente menos ideologizado que otras agendas. En este sentido, el despliegue de proyectos de conectividad, espacio o transición energética puede reforzar la narrativa china de cooperación Sur-Sur y de no imposición de modelos, alineándose con el registro normativo de la GCI y ampliando su resonancia en el Sur Global. (Ruffini, 2017; Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010; Xi, 2023).

Desde una lectura crítica, sin embargo, el carácter “técnico” de la cooperación no elimina su dimensión política, ya que la selección de socios, el control de estándares y la propiedad sobre datos pueden

fijar dependencias y reconfigurar asimetrías. Por ello, analizar diplomacia científica implica evaluar condiciones de reciprocidad, transparencia, gobernanza y aprendizaje verificable, evitando tanto una visión instrumentalista ingenua como una lectura que reduzca toda cooperación a influencia. (Flink & Schreiterer, 2010; Cooley & Nexon, 2020; Kirchherr & Matthews, 2018).

Instrumentos y casos emblemáticos: espacio, litio e infraestructura digital

Observación de la Tierra y cooperación espacial: CBERS como diplomacia de datos

Históricamente, CBERS destaca porque no se limita a la compra de un satélite, sino que se consolidó como esquema de codesarrollo capaz de sostener continuidad de misiones y aprendizaje organizacional. La literatura especializada subraya que el programa, iniciado en 1988, permitió estabilizar rutinas de cooperación a lo largo del ciclo satelital (diseño, integración, operación y provisión de imágenes), y que su valor reside precisamente en esa trayectoria acumulativa, más que en un hito aislado. Desde la óptica Sur-Sur, este patrón sugiere que la cooperación espacial puede funcionar como infraestructura institucional para construir capacidades, confianza y previsibilidad entre agencias técnicas. (Jesus et al., 2021).

El valor político de CBERS se vuelve más visible cuando se observa la centralidad de los datos en la gobernanza contemporánea. La observación de la Tierra es insumo para políticas climáticas, monitoreo de deforestación, agricultura, gestión de desastres y ordenamiento territorial. La caracterización técnica del CBERS-4A realizada por el U.S. Geological Survey ofrece evidencia pública sobre desempeño e integración instrumental y, por extensión, sobre la estabilidad operativa del flujo de datos. En términos de diplomacia científica, ello refuerza la dimensión de “ciencia para la diplomacia” al transformar imágenes satelitales en un bien relacional: datos compartidos que habilitan cooperación y reputación, al tiempo que fortalecen soberanía de información para la formulación de políticas. (Vrabel et al., 2021; Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010).

Para América Latina y el Caribe, CBERS funciona como caso demostrativo porque muestra que la cooperación espacial puede diseñarse como política de capacidades, no solo como adquisición, y que la soberanía de datos puede convertirse en palanca para estrategias productivas y ambientales. Sin embargo, el efecto regional no es automático: requiere

marcos de gobernanza para el acceso, interoperabilidad y uso público de la información, además de estrategias para conectar datos con sistemas nacionales de innovación y prioridades de desarrollo. En ausencia de esos arreglos, la disponibilidad de imágenes puede quedarse en consumo instrumental sin aprendizaje profundo ni encadenamientos tecnológicos. (CEPAL, 2022; Acharya, 2014a).

Infraestructura satelital en ALC: capacidades y asimetrías

Más allá de CBERS, China ha participado en proyectos satelitales en ALC. En el caso venezolano, la China National Space Administration reconoce el lanzamiento de Venesat-1 (2008) y VRSS-1 (2012) como hitos de cooperación tecnológica (China National Space Administration, 2017).

Infraestructura digital (5G) y Ruta de la Seda Digital: estándares y gobernanza

En términos de estándares, la elección de arquitectura, proveedores y marcos de ciberseguridad produce “dependencias de trayectoria”. Una vez desplegadas redes y plataformas, la interoperabilidad y los costos de cambio suelen fijar relaciones de largo plazo. Por ello, la autonomía estratégica digital exige regulación proactiva: reglas de interoperabilidad, requisitos de transparencia y auditoría, protección de datos, gestión de compras públicas y diversificación de proveedores, combinadas con políticas de capacitación y ecosistemas locales de innovación. En ausencia de estas capacidades, la “Ruta de la Seda Digital” puede cerrar brechas de conectividad, pero al mismo tiempo consolidar dependencia en estándares, datos y mantenimiento. (CEPAL, 2022; Inter-American Dialogue, 2019; Malena, 2021).

Litio y transición energética: cooperación estratégica y riesgo de reprimarización

El caso boliviano ilustra con claridad el dilema entre captura de valor y reprimarización. Reuters reportó un acuerdo para que el consorcio CBC —que incluye a CATL— invierta en plantas de litio en Bolivia, con énfasis en tecnologías de extracción directa (DLE) en el Salar de Uyuni. En términos de diplomacia científica, la pregunta relevante no es solo la magnitud de la inversión, sino la arquitectura del acuerdo: cláusulas de formación, acceso a know-how, localización de fases de procesamiento y capacidad estatal para supervisar estándares ambientales y de datos geológicos. La evidencia sobre transferencia tecnológica sugiere que, sin diseño institucional orientado al aprendizaje, los proyectos tienden a reproducir dependencia aun cuando incorporen tecnologías avanzadas. (Reuters, 2024b; CEPAL, 2022; Kirchherr & Matthews, 2018).

En Chile, la revisión al alza de recursos —reportada como un incremento significativo respecto de estimaciones previas— refuerza el papel del conocimiento geológico y de los sistemas de información como activos estratégicos. En mercados de transición energética, cambios en estimaciones afectan poder de negociación, diseño de licitaciones y selección de socios tecnológicos. La disponibilidad de información verificable, metodologías transparentes y capacidades técnicas nacionales para evaluar proyectos se vuelve condición para evitar que la abundancia de recursos derive en acuerdos desfavorables o en volatilidad política. (Reuters, 2025a; U.S. Geological Survey, 2025).

Desde la economía política del desarrollo, el riesgo de reprimerización aparece cuando la inserción se concentra en exportación de mineral o de compuestos básicos sin avanzar en procesamiento, manufactura y aprendizaje tecnológico. La discusión sobre “nueva dependencia” en la relación China–ALC advierte que el patrón extractivo puede reproducirse si no se acompaña de políticas industriales activas y de encadenamientos locales. En contrapartida, un upgrading real exige articular CTI, infraestructura, financiamiento y regulación para capturar valor en fases como materiales de cátodos, celdas, reciclaje y aplicaciones industriales, de modo coherente con una estrategia de transformación productiva. (Jenkins, 2012; CEPAL, 2022; Cimoli et al., 2009).

Capacidades endógenas: condiciones de transferencia tecnológica y dilemas de gobernanza

La evidencia comparada sugiere que la transferencia tecnológica no ocurre automáticamente por la mera presencia de financiamiento o proveedores. En su estudio sobre desarrolladores chinos de represas en Europa y América Latina, Kirchherr y Matthews muestran que el grado de transferencia depende de capacidades del país receptor, políticas públicas, estructura de mercado y arreglos contractuales (Kirchherr & Matthews, 2018).

En consecuencia, para que los casos descritos (espacio, litio, digital) fortalezcan autonomía estratégica en ALC, se requieren al menos cuatro condiciones mínimas. (CEPAL, 2022; Kirchherr & Matthews, 2018).

Diseño institucional orientado al aprendizaje. Cláusulas de formación y codesarrollo, compras públicas con contenido tecnológico y evaluación por indicadores de capacidad (CEPAL, 2022; Kirchherr & Matthews, 2018).

Infraestructura de conocimiento y redes. Laboratorios conjuntos, intercambio académico y proyectos CTI sectoriales conectados a

prioridades productivas (CEPAL, 2022; Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2021).

La infraestructura de conocimiento y redes implica que la cooperación no se limite a transferencia puntual, sino que cree comunidades epistémicas sostenidas: programas de doctorado conjunto, movilidad de investigadores, laboratorios compartidos y plataformas de datos abiertas bajo gobernanza acordada. La agenda China–CELAC propone, precisamente, becas, entrenamiento y cooperación entre universidades y centros de investigación; el desafío es que estos instrumentos se articulen con prioridades productivas y con políticas nacionales de CTI. (Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 2021; CEPAL, 2022).

Gobernanza de estándares y datos. En 5G y plataformas, la dependencia puede fijarse por interoperabilidad, ciberseguridad y control de datos; regulación y diversificación de proveedores se vuelven parte de la autonomía (Malena, 2021).

La gobernanza de estándares y datos exige reconocer que, en el mundo digital, la dependencia se fija tanto por hardware como por reglas, protocolos, interoperabilidad, ciberseguridad y propiedad de datos. Por ello, la autonomía estratégica requiere marcos de protección de datos, mecanismos de auditoría y capacidades para evaluar riesgos tecnológicos de manera independiente, evitando que decisiones sobre infraestructura crítica se adopten exclusivamente por presión externa o por asimetrías técnicas. (Malena, 2021; Inter-American Dialogue, 2019).

Estrategia de cadenas de valor. En litio y transición energética, la autonomía exige capturar valor en procesamiento y manufactura; sin política industrial, la cooperación puede reforzar reprimarización y asimetrías (CEPAL, 2022; Jenkins, 2012; Reuters, 2024b).

Visto esto, se puede afirmar entonces que la diplomacia científica Sur-Sur China–ALC es un campo donde cooperación técnica, competencia geopolítica y desarrollo se entrelazan. Convertir esa cooperación en autonomía estratégica para ALC depende de gobernar la relación, fijar prioridades, exigir aprendizaje verificable, proteger datos y articular proyectos con estrategias nacionales y regionales de CTI y transformación productiva (CEPAL, 2022, 2025; Sábato & Mackenzie, 1982).

Propuesta estratégica: de la pluralidad civilizatoria a la autonomía tecnológica en ALC

El papel de la CEPAL: transformación productiva, inclusión y sostenibilidad

Los informes recientes de la CEPAL insisten en que la transformación del modelo de desarrollo en ALC requiere políticas deliberadas de cambio estructural, aumento de productividad, inclusión social y sostenibilidad ambiental. Este diagnóstico es crucial para evaluar la cooperación tecnológica con China. Sin una estrategia productiva explícita, los proyectos tienden a insertarse en economías duales y a reforzar enclaves con baja difusión de conocimiento. En consecuencia, la discusión sobre diplomacia científica debe conectarse con la agenda de transformación productiva y con la capacidad estatal de orientar la innovación hacia metas de desarrollo. (CEPAL, 2022).

Autonomía estratégica y gobernanza de la cooperación en un entorno triangular

La autonomía estratégica no implica neutralidad pasiva, sino capacidad de decisión en sectores críticos bajo condiciones de rivalidad entre grandes potencias. En la relación China–ALC, el desafío está en aprovechar oportunidades de financiamiento, mercado y tecnología, y al mismo tiempo evitar que la diversificación se convierta en dependencias renovadas por especialización primaria o por estándares cerrados. La discusión sobre dependencia en la relación China–ALC y sobre “nuevas relaciones triangulares” sugiere que la región debe negociar con conciencia de presiones geopolíticas y con instrumentos propios para gobernar riesgos y oportunidades. (Jenkins, 2012; Dussel Peters, 2025; Paz, 2012).

En ese punto, la pluralidad civilizatoria puede operar como recurso diplomático útil al ampliar lenguajes de reconocimiento y cooperación, pero no sustituye reglas verificables. La gobernanza de la relación debe incluir transparencia contractual, evaluación de riesgos tecnológicos, estándares de integridad pública y espacios de deliberación con universidades, empresas y sociedad civil. De lo contrario, la cooperación puede quedar capturada por ciclos políticos de corto plazo y contribuir a la fragmentación del orden, sin producir capacidades endógenas. (Cooley & Nexon, 2020; CEPAL, 2022).

Instrumentos de diplomacia científica para un upgrading tecnológico regional

Una hoja de ruta de diplomacia científica para ALC puede organizarse alrededor de cuatro requisitos que son el diseño institucional, infraestructura de conocimiento, gobernanza de datos y estrategias de cadenas de valor. La diferencia es que, llevados a escala regional, estos requisitos permiten pasar de proyectos aislados a plataformas compartidas como consorcios de datos satelitales para cambio climático, redes de laboratorios para transición energética, y marcos comunes para ciberseguridad y protección de datos. Esta orientación es coherente con la idea de que la diplomacia científica puede crear confianza y, a la vez, sostener estrategias de desarrollo basadas en conocimiento. (Royal Society & American Association for the Advancement of Science, 2010; CEPAL, 2022).

En el sector espacial, el objetivo debería ser pasar de acceso a imágenes a capacidad de análisis y aplicaciones, centros regionales de procesamiento, formación en ciencia de datos geoespaciales y acuerdos de interoperabilidad que habiliten servicios para agricultura, gestión de riesgos y planificación urbana. En litio, la prioridad es mover la cooperación hacia investigación aplicada, materiales y reciclaje, articulando encadenamientos industriales y compras públicas para transporte y almacenamiento energético. Estos pasos permiten reducir el riesgo de reprimarización y aumentar la probabilidad de upgrading tecnológico. (Jesus et al., 2021; Vrabel et al., 2021; CEPAL, 2022; Jenkins, 2012).

Para que estos instrumentos funcionen, la región necesita métricas e incentivos alineados con el aprendizaje. Condicionar beneficios a transferencia verificable, sostener programas de formación, y utilizar compras públicas y regulación para desarrollar proveedores y capacidades son vitales. En términos clásicos latinoamericanos, se trata de fortalecer el triángulo Estado–estructura productiva–sistema científico-tecnológico mediante acuerdos internacionales que refuercen cada vértice, en lugar de reemplazarlos. Así, la pluralidad civilizatoria puede convertirse en una agenda práctica de autonomía tecnológica y desarrollo. (Sábato & Mackenzie, 1982; Cimoli et al., 2009; CEPAL, 2022).

Conclusiones

La principal conclusión del análisis es que la pluralidad civilizatoria en la GCI funciona como un artefacto de legitimación en un sistema internacional donde el universalismo liberal enfrenta erosión de

confianza y creciente contestación. Al desplazar la controversia global desde categorías de régimen hacia una gramática de diversidad civilizatoria y modernización no lineal, la iniciativa reubica el conflicto normativo en un terreno más favorable para la proyección china en el Sur Global. Este desplazamiento, sin embargo, no neutraliza la política, sino que redefine los criterios de reconocimiento y los umbrales de pertenencia, y por ello debe leerse como estrategia de poder discursivo en un orden fragmentado.

En segundo lugar, el texto confirma que la diplomacia científica constituye un puente decisivo entre la narrativa civilizatoria y la práctica internacional, ya que es el espacio donde el discurso de beneficio mutuo y respeto a trayectorias nacionales se “materializa” en redes, laboratorios, estándares y flujos de datos. Dentro de la tipología clásica, la dimensión science for diplomacy adquiere un peso particular al generar reputación, confianza y estabilidad relacional, especialmente cuando la cooperación se presenta como técnica y pragmática. Aun así, el carácter técnico no elimina su politicidad. Estándares, propiedad de datos e interoperabilidad pueden fijar dependencias de largo plazo.

En el litio y la transición energética, el hallazgo central es el dilema entre reprimarización y upgrading. Los acuerdos que incorporan tecnologías avanzadas (como la extracción directa) no garantizan por sí mismos transferencia efectiva; lo decisivo es la arquitectura del contrato, la capacidad estatal de supervisión, la formación y la localización de etapas de procesamiento y manufactura. Las revisiones de reservas y el peso de la información geológica reafirman que el conocimiento y los sistemas de datos son activos de negociación. Sin política industrial activa, la región tiende a capturar valor en fases bajas y a reproducir dependencia, aun con socios diversificados.

En la infraestructura digital (5G y Ruta de la Seda Digital), el análisis muestra que la disputa no se limita a “proveedores”, sino a gobernanza de estándares y datos. La seguridad se cruza con resiliencia, auditoría, privacidad y control sobre infraestructuras críticas; la falta de capacidades técnicas autónomas expone a los Estados a importar narrativas de riesgo y a perder margen regulatorio. Por ello, la autonomía estratégica digital requiere reglas de interoperabilidad, protección de datos, capacidades de evaluación y diversificación, además de políticas que conecten digitalización con ecosistemas locales de innovación.

El aporte propositivo del artículo se sintetiza en la tesis práctica de que la autonomía estratégica no es una consigna, sino una arquitectura de capacidades. Para que la cooperación China–ALC contribuya

al desarrollo y no a dependencias renovadas, se requieren cuatro condiciones mínimas: (1) diseño institucional orientado al aprendizaje y a la negociación técnica, (2) infraestructura de conocimiento y redes sostenidas (laboratorios, formación avanzada, movilidad), (3) gobernanza de estándares y datos (auditoría, privacidad, interoperabilidad), y (4) estrategias de cadenas de valor que aseguren captura de valor y escalamiento tecnológico. La evidencia comparada sugiere que sin capacidades del receptor y arreglos contractuales adecuados, la transferencia se debilita.

En este marco, el papel de la CEPAL resulta decisivo como brújula estructuralista. Su llamado a transformar el modelo de desarrollo y a evaluar la cooperación Sur-Sur por impactos en capacidades ofrece criterios para convertir la pluralidad civilizatoria en una agenda verificable de política pública. La recomendación final es, por tanto, doble: aprovechar el margen diplomático que abre la pluralidad civilizatoria sin renunciar a estándares de transparencia y evaluación; y gobernar la cooperación tecnológica mediante políticas industriales, regulatorias y científicas que permitan a la región decidir —con base material propia— cómo insertarse en las cadenas de valor del siglo XXI.

Referencias

- Acharya, A. (2014a). Global International Relations (IR) and regional worlds: A new agenda for international studies. *International Studies Quarterly*, 58(4), 647–659. <https://doi.org/10.1111/isqu.12171>
- Acharya, A. (2014b). *The end of American world order*. Polity Press.
- Armony, A. C. (2012). From going out (zou chuqu) to arriving in (desembarco): Constructing a new field of inquiry in China–Latin America interactions. *The China Quarterly*, 209, 1–17. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001470>
- Associated Press. (2025, December 24). Bolivia lifts restrictions on satellite companies like Starlink to upgrade its internet connectivity. <https://apnews.com/article/bolivia-paz-internet-starlink-kuiper-spacex-ecbce966d029117126eaae9ed81d4317>
- China Aerospace Science and Technology Corporation. (2011, August 16). China, Bolivia launch telecom satellite project. <https://english.spacechina.com/n17212/c152465/content.html>
- China National Space Administration. (2017, October 10). China launches remote sensing satellite for Venezuela. <https://www.cnsa.gov.cn/english/n6465652/n6465653/c6797224/content.html>

- Cimoli, M., Dosi, G., & Stiglitz, J. E. (Eds.). (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: Producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/4). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48304-towards-transformation-development-model-latin-america-and-caribbean-production>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *Valoración y evaluación de la cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Iniciativas regionales y nacionales* (LC/CCSS.2/3). https://conferenciaccss.cepal.org/2/sites/css2/files/2500268s_ccss.2-evaluacion.pdf
- Cooley, A., & Nexon, D. H. (2020). *Exit from hegemony: The unraveling of the American global order*. Oxford University Press.
- de la Rasilla, I., & Hao, Y. (2021). The community of shared future for mankind and China's legalist turn in international relations. *Chinese Journal of International Law*, 20(2), 341–379. <https://doi.org/10.1093/chinesejil/jmab021>
- Dussel Peters, E. (2020). *Monitor of Chinese OFDI in Latin America and the Caribbean 2020*. Red ALC-China / Centro de Estudios China-México (UNAM). https://mnccenter.org/wp-content/uploads/2020/05/DusselPeters_MonitorOFDI_2020_Eng.pdf
- Dussel Peters, E. (2025, September 26). *New triangular relations: Security-shoring and trade between Mexico, China, and the US*. Phenomenal World. <https://www.phenomenalworld.org/analysis/new-triangular-relations/>
- Eisenstadt, S. N. (2000). Multiple modernities. *Daedalus*, 129(1), 1–29.
- Flink, T., & Schreiterer, U. (2010). Science diplomacy at the intersection of S&T policies and foreign affairs: Toward a typology of national approaches. *Science and Public Policy*, 37(9), 665–677. <https://doi.org/10.3152/030234210X12778118264530>
- Gallagher, K. P. (2016). *The China triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington consensus*. Oxford University Press.

- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7–23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Inter-American Dialogue. (2019, November 14). 5G and the evolution of smart cities in Latin America and the Caribbean. <https://thedialogue.org/analysis/5g-and-the-evolution-of-smart-cities-in-latin-america-and-the-caribbean>
- Inter-American Dialogue. (2025, July 29). China's Global Security Initiative in Latin America. <https://thedialogue.org/analysis/chinas-global-security-initiative-in-latin-america>
- Jenkins, R. (2012). Latin America and China—A new dependency? *Third World Quarterly*, 33(7), 1337–1358. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.691834>
- Jesus, G. T., Itami, S. N., Segantine, T. Y. F., & Chagas Junior, M. F. (2021). Innovation path and contingencies in the China-Brazil Earth Resources Satellite program. *Acta Astronautica*, 178, 382–391. <https://doi.org/10.1016/j.actaastro.2020.09.019>
- Jiang, S. (2006). Una mirada china a las relaciones con América Latina. *Nueva Sociedad*, 203, 98–109.
- Kennedy, S. (2010). The myth of the Beijing Consensus. *Journal of Contemporary China*, 19(65), 461–477. <https://doi.org/10.1080/10670561003666087>
- Kirchherr, J., & Matthews, N. (2018). Technology transfer in the hydropower industry: An analysis of Chinese dam developers' undertakings in Europe and Latin America. *Energy Policy*, 113, 546–558. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.11.043>
- Li, H. (2020). The Chinese discourse on good governance: Content and implications. *Journal of Contemporary China*, 29(126), 824–837. <https://doi.org/10.1080/10670564.2020.1744376>
- Malena, J. (2021, January 19). The extension of the Digital Silk Road to Latin America: Advantages and potential risks. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/blog/extension-digital-silk-road-latin-america-advantages-and-potential-risks>
- Malena, J. (2023). El pilar de la política exterior del Pensamiento de Xi Jinping. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina (RIPEA)*, 3(5), 32–40.

- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. (2021, December 7). China-CELAC joint action plan for cooperation in key areas (2022–2024). https://www.mfa.gov.cn/eng/zy/jj/2020zt/kjgzbdffyq/202112/t20211207_10463459.html
- Myers, M. (2020, May 7). China's regional engagement goals in Latin America. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegieendowment.org/research/2020/05/chinas-regional-engagement-goals-in-latin-america?lang=en>
- Park, J. (2013). Cultural artefact, ideology export or soft power? Confucius Institute in Peru. *International Studies in Sociology of Education*, 23(1), 1–16. <https://doi.org/10.1080/09620214.2013.770205>
- Paz, G. S. (2012). China, United States and hegemonic challenge in Latin America: An overview and some lessons from previous instances of hegemonic challenge in the region. *The China Quarterly*, 209, 18–34. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001597>
- Ramo, J. C. (2004). The Beijing consensus. The Foreign Policy Centre. <https://fpc.org.uk/publications/the-beijing-consensus/>
- Reuters. (2024a, July 16). Argentina tripled lithium carbonate production capacity in last two years, mining chamber says. <https://www.reuters.com/markets/commodities/argentina-tripled-lithium-carbonate-production-capacity-last-two-years-2024-07-16/>
- Reuters. (2024b, November 26). Bolivia says China's CBC to invest \$1 billion in lithium plants. <https://www.reuters.com/markets/commodities/bolivia-says-chinas-cbc-invest-1-billion-lithium-plants-2024-11-26/>
- Reuters. (2025a, April 7). Chile has 28% more lithium than previous estimates, studies find. <https://www.reuters.com/markets/commodities/chile-has-28-more-lithium-than-previous-estimates-studies-find-2025-04-07/>
- Reuters. (2025b, December 10). China and Brazil create joint space laboratory, despite US pressure. <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/china-brazil-create-joint-space-laboratory-despite-us-pressure-2025-12-10/>
- Royal Society, & American Association for the Advancement of Science. (2010). New frontiers in science diplomacy: Navigating the changing balance of power. <https://royalsociety.org/news-resources/publications/2010/new-frontiers-science-diplomacy/>

- Ruffini, P.-B. (2017). Science and diplomacy: A new dimension of international relations. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55104-3>
- Sábato, J., & Mackenzie, M. (1982). La producción de tecnología: autónoma o transnacional. Nueva Imagen.
- Shen, S. (2012). Online Chinese perceptions of Latin America: How they differ from the official view. *The China Quarterly*, 209, 157–177. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001524>
- State Council Information Office of the People’s Republic of China. (2016, November 24). China’s policy paper on Latin America and the Caribbean. Xinhua News Agency. https://www.xinhuanet.com/english/china/2016-11/24/c_135855286.htm
- Strauss, J. C. (2012). Framing and claiming: Contemporary globalization and “going out” in China’s rhetoric towards Latin America. *The China Quarterly*, 209, 134–156. <https://doi.org/10.1017/S0305741011001512>
- U.S. Geological Survey. (2025). Mineral commodity summaries 2025. <https://doi.org/10.3133/mcs2025>
- Vrabel, J. C., Stensaas, G. L., Anderson, C., Christopherson, J., Kim, M., Park, S., & Cantrell, S. J. (2021). System characterization report on the China-Brazil Earth Resources Satellite-4A (CBERS-4A) (Open-File Report 2021–1030-J). U.S. Geological Survey. <https://doi.org/10.3133/ofr20211030J>
- Xi, J. (2023, March 15). Keynote address at the CPC in Dialogue with World Political Parties High-Level Meeting (Full text). Xinhua News Agency. <https://english.news.cn/20230316/31e80d5da3cd48bea63694cee5156d47/c.html>
- Zhao, T. (2009). A political world philosophy in terms of all-under-heaven (Tianxia). *Diogenes*, 56(1), 5–18. <https://doi.org/10.1177/0392192109102149>

China y los países andinos: Nuevas dinámicas geoeconómicas y estrategias de cobertura

Cintia Quiliconi y Mónica Vergara Toro
FLACSO Ecuador

Resumen

Este capítulo examina las transformaciones de las relaciones entre China y los países andinos en el contexto de la creciente competencia geoeconómica entre China y Estados Unidos. A partir de un estudio comparado de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, se analiza cómo estos países han gestionado su vinculación con ambas potencias mediante distintas estrategias de cobertura (*hedging*), evitando tanto el alineamiento exclusivo como el desacoplamiento. El estudio explora la evolución de los intercambios económicos con China, los patrones de dependencia y diversificación, así como la influencia de factores domésticos en la formulación de estrategias exteriores para el período 2010–2025. Asimismo, examina las implicaciones de la expansión geoeconómica china para la inserción internacional de los países andinos y para la configuración de respuestas diferenciadas frente a un entorno internacional crecientemente bifurcado. Se sostiene que las estrategias adoptadas reflejan combinaciones variables de pragmatismo económico, gestión de riesgos y preservación de márgenes de autonomía estratégica.

Palabras claves: China; geoeconomía; *hedging*; países andinos; comercio; inversión.

Introducción

La creciente rivalidad geoeconómica entre China y Estados Unidos (EE. UU.) ha reconfigurado las dinámicas de comercio, finanzas e infraestructura a escala global y regional en América Latina. En este nuevo escenario, caracterizado por la geopolitización de las cadenas de suministro, la transición energética y la competencia por recursos estratégicos, los países latinoamericanos enfrentan crecientes presiones

para redefinir sus estrategias de inserción internacional. La región andina constituye un caso particularmente relevante, tanto por su dotación de recursos naturales críticos como por su histórica vinculación económica y política con EE. UU. que ha ido cambiando en los últimos años.

Este capítulo analiza cómo Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú recalibran sus relaciones con China en este contexto de competencia sistémica. Particularmente, el capítulo busca responder la siguiente pregunta: ¿cómo y por qué los países andinos adoptan diferentes estrategias de *hedging* frente a la rivalidad geoeconómica entre China y EE. UU.? En este sentido, se argumenta que la expansión geoeconómica china en los países andinos no ha producido alineamientos estructurales con Beijing ni desplazamientos automáticos de EE. UU. como socio estratégico, sino configuraciones diferenciadas de estrategias de cobertura (*hedging*), condicionadas por las dinámicas geoeconómicas en base al perfil productivo, la dependencia financiera y las dinámicas políticas domésticas de cada país. Lejos de una dicotomía alineamiento–desacoplamiento, los casos andinos son interesantes en tanto muestran formas pragmáticas y asimétricas de gestión del riesgo estratégico, donde la profundización de la interdependencia económica con China coexiste con el mantenimiento de vínculos estratégicos con Estados Unidos que actualmente presiona cada vez más a la región para desacoplarse de China. De este modo, el trabajo contribuye al debate sobre geoeconomía y de estrategias de cobertura en un sistema internacional crecientemente bifurcado.

El enfoque metodológico de esta investigación es cualitativo y se basa en un análisis de casos comparados que ha permitido plantear una matriz de estudio sobre las relaciones de los cuatro países andinos y China bajo un enfoque de geoeconomía y de estrategia de cobertura. La selección de los casos se ha realizado bajo el enfoque del caso “más similar”, tomando en cuentas las proximidades culturales, históricas, económicas y la forma de inserción internacional de los cuatro países andinos.

El análisis sistematiza los datos cuantitativos e información cualitativa sobre las relaciones comerciales y de inversión de China con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú entre 2010 y 2025. El periodo seleccionado responde al significativo rol de China para la economía de los países andinos, particularmente después de la crisis financiera del 2008. Para los datos cuantitativos se ha utilizado información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de Comtrade de las Naciones Unidas y de Trade Map del International Trade Centre. Para la información sobre inversiones se han utilizado bases de datos

del Repositorio Regional de Inversiones Chinas en América Latina (ICLAC), el Monitor de la OFDI china (Red ALC-China), China Global Investment Tracker (AEI - American Enterprise Institute) y del China's Overseas Development Finance Database (Boston University). Estos datos se han contrastado con informes oficiales de los cuatro países andinos y de la propia China.

El capítulo comienza con una revisión de los debates estrategias de cobertura que junto a la geoeconomía ofrecen el marco teórico para el análisis. A continuación, se analiza la geoeconomía del comercio y las inversiones de China en la región. En la tercera sección se examinan las dinámicas comerciales y financieras de los cuatro países andinos con China. Luego se discuten las estrategias individuales y regionales frente a China en el nuevo tablero geoeconómico. Finalmente, el capítulo concluye con una reflexión sobre las principales implicaciones del análisis.

Goeconomía y Estrategias de cobertura

Los debates sobre geoeconomía y estrategias de cobertura son los ejes teóricos adoptados para este capítulo que ayudan a comprender la posición de los países andinos en el tablero internacional y de qué manera recalibran sus estrategias frente a sus relaciones con China. El primer eje es la geoeconomía que permite explicar de qué manera la reconfiguración de las cadenas de suministro y las reglas del comercio internacional, así como el desarrollo de nuevas tecnologías y el control de recursos estratégicos, plantean oportunidades y desafíos para los cuatro países.

Mientras que el segundo eje es el debate sobre *hedging* o estrategias de cobertura. Este enfoque permite considerar las alternativas para los países periféricos y en posiciones más vulnerables, los cuales buscan cooperar con los hegemones, de manera cautelosa, pero tratando de sostener grados de autonomía en sus decisiones.

No existe una única definición de geoeconomía, ni hay consenso sobre el alcance de sus efectos en las relaciones internacionales. Sin embargo, el concepto se puede resumir como una estrategia política que se basa en el uso de mecanismos económicos para conseguir objetivos nacionales (Luttwak, 1990; Baldwin, 2016; Beeson, 2018; Mohr y Trebesch, 2025; Clayton, Maggiori y Schreger, 2024; Scholvin, 2017).

Hace tres décadas Luttwak (1990) señalaba que debido al fin de la Guerra Fría y a la pérdida de poder de la URSS frente a la coalición entre Europa, EE. UU. y Japón, los métodos militares y, por lo tanto, la geopolítica, eran desplazados por los métodos comerciales, es decir,

la geoeconomía. Luttwak (1990) explica que la geoeconomía supone un entrelazamiento entre la lógica del conflicto y la “gramática del comercio” y propone una cierta separación de la geoeconomía y de la geopolítica como formas de alcanzar objetivos nacionales.

En contraste, Mercille (2008) señala que la economía política subyace en las acciones de política exterior de los estados y, por lo tanto, la geoeconomía y la geopolítica coexisten a la hora de perseguir objetivos nacionales. En este caso, el enfoque de Mercille (2008) supone que los intereses económicos (control sobre recursos estratégicos y penetración de mercados) preceden a los factores políticos y la fuerza dominante es la “lógica geoeconómica”, mientras que la geopolítica complementa, como una forma de legitimación del poder (credibilidad e influencia).

El contexto internacional actual evidencia que, si bien los métodos militares siguen siendo utilizados para coaccionar a los actores menos poderosos, el comercio, el financiamiento y las inversiones forman parte de un amplio abanico de opciones económicas que son utilizadas para lograr intereses nacionales (Mohr y Trebesch, 2025). Además, los intereses de expansión económica y el dominio de recursos estratégicos constituyen los principales *drivers* para el diseño de la estrategia nacional de las principales potencias globales. El uso de aranceles, sanciones, acuerdos comerciales, flujo de capitales, etc., han sido instrumentos muy usados para incentivar alianzas o para castigar países no alineados. En los últimos años, estos mecanismos son implementados con perspectivas estratégicas cada vez más refinadas (Mohr y Trebesch, 2025) con el objetivo de reconfigurar el sistema internacional en función de los intereses económicos de los actores.

Frente a un escenario de competencia cada vez más agresiva entre China y EE.UU., asistimos a una geopolitización del comercio y de las cadenas globales de suministros (Canuto, Yifu Lin y Zhang, 2022; Vergara, 2024; García Herrero, 2023), así como a una reconfiguración de las rutas del comercio y a una transformación de espacios territoriales a través de la provisión de infraestructura y tecnologías mediante inversiones (Tussie y González-Jauregui, 2023) muy anclada al desarrollo tecnológico y a la transición energética que lidera China.

En este contexto, los países en desarrollo enfrentan desafíos importantes para insertarse de manera exitosa en lo que Higgott y Reich (2021) llaman la bifurcación geopolítica. Por esta razón, más allá de pensar la nueva dinámica global bajo modelos dicotómicos como alineamiento y equilibrio de poder, la perspectiva apunta hacia una tercera vía, el *hedging* o estrategia de cobertura.

Más ampliamente, la teoría sobre estrategias de cobertura considera los intereses nacionales desde los tres ejes fundamentales de política exterior: economía, diplomacia y seguridad (González-Pujol, 2024). Estos tres aspectos son relevantes para pensar las relaciones de los países andinos con China, considerando las formas en que el gigante asiático ha ido expandiendo el comercio, el financiamiento de infraestructura, las inversiones, la diplomacia cultural, la cooperación tecnológica, etc.

La creciente vinculación económica y política que los países de la subregión andina han desarrollado en los últimos 20 años con China, al mismo tiempo que siguen sosteniendo relaciones cercanas con EE. UU. y la Unión Europea, sobre todo en términos de seguridad e inversiones, resulta un ámbito interesante para pensar en estas dinámicas geoeconómicas y de estrategias de cobertura. Tomando en cuenta las presiones que ejercen los países desarrollados, particularmente EE. UU., de manera directa e indirecta en las decisiones políticas y económicas de los países andinos, las preocupaciones sobre los riesgos de escoger un lado u otro se posan en las políticas de los estados, sobre todo para evitar los alineamientos riesgosos.

Kuik (2021, 301) señala que la idea de *hedging* aparece en las relaciones internacionales en los noventa para “describir el comportamiento de un Estado que adopta una posición intermedia entre las dos estrategias directas de equilibrio y ‘seguimiento de la corriente’, mostrando una combinación de elementos de participación selectiva, resistencia limitada y deferencia parcial” (Kuik 2021, 301). Este concepto nacido en Asia se adapta bien para analizar cómo enfrentan distintos países latinoamericanos este momento de transición de poder.

Yuzhu Wang (2021) considera que el *hedging* es una estrategia que transfiere los riesgos a un tercero, pero no los elimina del sistema. Por ello, si bien los países en desarrollo pueden lograr un equilibrio de poder, los riesgos como tal no pueden omitirse. En este sentido, la estrategia de cobertura se asume actualmente en la región como la habilidad de los Estados para transitar por la competencia estratégica entre China y EE. UU. (Quiliconi y Tzili Apango, 2026) y la manera de sostener relaciones de cooperación y competencia en un escenario complejo y de mucha incertidumbre como el actual.

La geoconomía de las inversiones y el comercio de China

Con el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio en el año 2001 y en un escenario convulso después de los acontecimientos de 9/11 en EE. UU., el comercio y las inversiones, así como la política, en general, experimentaron una transición, pasando desde un modelo unipolar hacia uno multipolar.

En este contexto, China muestra una expansión abrumadora, al punto de convertirse en la segunda economía mundial. Al mismo tiempo, comienza a jugar un rol cada vez más preponderante en las organizaciones internacionales, implementando una diplomacia económica más activa y propositiva, sobre todo con los países del Sur Global.

La influencia geoeconómica china ha reconfigurado el contexto internacional, no solo por los lazos de interdependencia económica que ha logrado construir con el resto del mundo (Beeson, 2018; González-Jauregui y Tussie, 2022), sino también por los efectos geopolíticos que esta expansión ha tenido hasta ahora.

Las capacidades de crecimiento de China, pero, además, el modelo institucional basado en la omnipresencia estatal (Dussel Peters, 2022) han permitido al país desplegar iniciativas ambiciosas para posicionarse como líder económico, no solo en términos comerciales, sino también financieros. Asimismo, la necesidad de China de asegurar suministros y recursos estratégicos para garantizar su propio desarrollo (Wise 2021a) le convirtieron en un socio comercial flexible y estratégico, tanto para países desarrollados como en desarrollo.

Al mismo tiempo, China desplegó ambiciosas iniciativas como “Going Global” para internacionalizar sus empresas y, posteriormente, la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés) para resolver la sobrecapacidad en un mercado doméstico saturado, así como posicionar el superávit de capitales (Malik y otros, 2021; Krpec y Wise, 2021). Estas dos iniciativas, apoyadas por mecanismos adicionales como préstamos de bancos comerciales y bancos de política de China han permitido al gigante asiático intensificar sus estrategias geoeconómicas.

Dentro de esta dinámica, países como Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú han aprovechado en distintas medidas las oportunidades que representa el comercio y el flujo de capitales del gigante asiático, pero, además, hoy enfrentan importantes retos para navegar en las turbulentas aguas de la competencia geoeconómica y geopolítica entre China y EE.UU. donde resulta clave reflexionar sobre la capacidad de ejercer estrategias de cobertura en un contexto que restringe el margen de maniobra de países en desarrollo.

Dinámicas comerciales y financieras de los países andinos frente a China

Los lazos entre los países andinos y China resultan relevantes para entender la manera en que se han venido reconfigurando las dinámicas comerciales y de inversiones a raíz de la incursión del país asiático

en un espacio tradicionalmente influenciado por EE. UU. Si bien los países andinos, como toda la región latinoamericana, no constituyen el eje central de iniciativas chinas como la BRI (González-Jauregui y Tussie, 2022), examinar estos cuatro casos permite evidenciar el alcance geoeconómico de China. Asimismo, los casos reflejan las posibilidades de aplicar estrategias de cobertura frente a los desafíos geopolíticos que supone para países con economías altamente dependientes de los mercados internacionales, la competencia y presiones externas.

China se ha consolidado como el principal socio comercial de los países andinos, al mismo tiempo que despliega sus inversiones en infraestructura estratégica en la región (puertos, transportes, energía, carreteras) (Quiliconi y Vergara, 2025). La prolongada ausencia de EE. UU. en la región, así como la crisis financiera del año 2008 (Wise 2021b) dejó espacios importantes para que China se posicionara como principal proveedor de capitales para infraestructura estratégica sobre todo para logística y conectividad comercial, energías renovables y no renovables, tecnologías para la comunicación, etc. (González-Jauregui y Tussie, 2023).

Esta expansiva presencia china ha despertado preocupaciones en EE. UU., lo que ha intensificado en la segunda presidencia de Trump la competencia por recursos y mercados. Los países andinos representan espacios de interés, no solo por las riquezas en materias primas, sino por su ubicación geográfica. China ha proyectado a estos países como espacios relevantes para su control de cadenas de suministro y para la conectividad con al Asia Pacífico.

Este interés de China también se alinea con su rápido avance tecnológico y su interés de liderar las “nuevas infraestructuras”. En el año 2020 durante la crisis de la pandemia, en una conferencia de prensa Wu Hao, secretario general de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, se refirió al concepto de “Nuevas infraestructuras”, como un eje central de la política china desde ese entonces (Xinhua Silk Road, 2020). El concepto se refiere a la infraestructura vinculada a la innovación tecnológica que incluye las redes de información, el 5G, la Inteligencia Artificial (IA), el Internet de las cosas (IoT), tecnologías espaciales, blockchain, etc. (Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, 2020).

En este caso es relevante señalar que China ha liderado en los últimos quince años las exportaciones de bienes de alta tecnología con una participación del 19% a nivel global, mientras que EE. UU. ha perdido peso en este ámbito (CEPAL, 2025). Desde una perspectiva a futuro, China representa una oportunidad para los cuatro países de reconfigurar el rol que estos cumplen en las cadenas de suministro y tener acceso a

tecnología de punta. En octubre de 2025 los cuatro países miembros de la Comunidad Andina aprobaron la incorporación de China como país observador lo que demuestra el interés de ambas partes por profundizar la cooperación.

Bolivia-China

Bolivia encontró en China una importante alternativa para diversificar sus exportaciones de materias primas, así como atraer capitales para infraestructura. Esta tendencia se profundizó a partir del gobierno de Evo Morales, basada en un vínculo primeramente político, pero que ha dado paso a importantes propuestas económicas.

A pesar de que China no se encuentra entre los principales socios comerciales de Bolivia, sí es uno de los principales destinos para las exportaciones de minerales, particularmente el litio, siendo este último uno de los productos más disputados y polémicos en la geopolítica global. China ha promovido la inversión para la industrialización del sector del litio en Bolivia, una estrategia que muestra el interés de ese país por asegurar el control en la cadena de suministros, pero que al mismo tiempo se traduce en una oportunidad para Bolivia de convertirse en un jugador estratégico en la cadena de valor del desarrollo tecnológico y la transición energética. El gobierno de Luis Arce formalizó acuerdos con el consorcio chino CBC para la construcción de dos complejos industriales con tecnología de extracción directa de litio, con una inversión comprometida de US\$ 1.030 millones. Pero en 2025, se suspendieron contratos temporalmente debido a la falta de estudios ambientales y consulta previa con comunidades locales (Paredes Tamayo, 2025).

De hecho, al inicio de los gobiernos del MAS, las ventas a China e India no superaban el 2% del total, mientras que al cierre del mandato de Luis Arce superaban el 20% combinado. India compra principalmente oro, mientras que China adquiere zinc y subproductos, así como otros metales preciosos (Morales Ruvalcaba, 2025).

En cuanto a la diplomacia y las relaciones políticas, desde el año 2018 Bolivia ha logrado establecer una Asociación Estratégica con China y se ha adherido a la Franja y la Ruta. Además, es destacable que, en el año 2025, se consolidó el ingreso de Bolivia como “país socio” al bloque de los BRICS+ (Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, 2025) un aspecto que se vincula también con sus riquezas en minerales claves.

El nuevo presidente de Bolivia, Rodrigo Paz, que asumió el cargo a fines de 2025 se ha propuesto llevar adelante estrategias de cobertura y una

política exterior pragmática en tanto ha retomado los vínculos con EE. UU. pero, por ahora, no ha planteado retirarse los BRICS+. Sin embargo, la participación de Bolivia en la iniciativa anunciada en marzo de 2026 como “Escudo de las Américas” liderada por el presidente Trump que tiene como objetivo central el combate al narcotráfico en la región, también se propone indirectamente contrarrestar la presencia de China en América Latina. Asimismo, el gobierno boliviano ha obtenido recientemente préstamos de la CAF que aprobó un programa de apoyo de US\$ 3.100 millones hasta 2030, mientras que el BID anunció hasta USD 4.500 millones para el período 2026-2028. (CAF, 2026), haciendo que el país vuelva a acceder a préstamos de instituciones financieras internacionales.

En síntesis, la relación Bolivia-China registra una creciente interdependencia geoeconómica centrada en minerales estratégicos, inversión en infraestructura y financiamiento para el desarrollo. Aun así, el nuevo gobierno boliviano ha buscado la adopción de estrategias de cobertura orientadas a diversificar sus vínculos externos, equilibrando la profundización de la cooperación con China con la reactivación de relaciones con EE. UU. y con instituciones financieras internacionales.

Colombia-China

Colombia, que ha sido un aliado histórico de EE. UU., ha desarrollado recientemente una relación cercana con China en términos comerciales, exportando hacia el gigante asiático principalmente hidrocarburos y productos agrícolas, una característica común con sus otros vecinos de los Andes. En cuanto al origen de las importaciones colombianas, China también se ubica como uno de los principales mercados de origen, siendo las tecnologías y las manufacturas los bienes más comprados. En cuanto a las inversiones, Colombia es uno de los principales destinos de la IED de China, dirigida hacia las infraestructuras portuarias, el transporte, la energía (Zhou, 2025).

Colombia ha sido el país andino que ha tardado más en adoptar una relación política más cercana con China. La tradicional política de Colombia hacia EE. UU., así como los lazos de cooperación militar son las razones principales de esta característica. Esta tendencia ha sido clara incluso con gobiernos de izquierda, como es el caso del gobierno de Gustavo Petro, el cual, si bien ha tenido un discurso más alineado con China, recién en el año 2025 mostró una agenda abierta para unirse a iniciativas como la BRI y el BAIL. Esto último responde a una política contestataria con EE.UU. a partir del inicio de la segunda presidencia de Trump y a una apuesta por la diversificación que quedó clara con la participación del presidente Petro en la Cumbre China-CELAC en

mayo de 2025 donde ha firmado un memorándum de cooperación bilateral que propone cooperación sostenible en áreas clave como transición energética justa, agroindustria para seguridad alimentaria, reindustrialización del sector salud, IA, infraestructura tecnológica y movilidad. Además, de mecanismos de cooperación no reembolsable.

Incluso antes de este anuncio las inversiones chinas en Colombia venían en aumento. El consorcio APCA Transmimetro chino obtuvo en 2019 la licitación para construir la primera línea del metro de Bogotá, con una inversión estimada de 4.500 millones de dólares. BYD, la empresa de autos eléctricos fue adjudicataria de licitaciones de buses eléctricos en Bogotá y Medellín. Mostrando que China tiene un rol central en la movilidad urbana sustentable. La empresa china China Harbour Engineering Company kidera la construcción del proyecto vial Mar 2, un importante corredor que contempla la construcción de 62 puentes y 12 túneles para conectar a Medellín con Urabá. Mientras que China Three Gorges Corporation tiene participación en proyectos hidroeléctricos como Talasa y nuevos consorcios para energía eólica offshore en la costa Caribe. Zijin Mining Group, que adquirió la mina de oro Buriticá (Antioquia) en 2020 aunque con recientes desafíos por conflictos con minería ilegal revelan como las inversiones chinas en Colombia están creciendo (Vargas Riaño, 2025).

La política exterior colombiana hacia China puede interpretarse como una estrategia de cobertura limitada, en la cual recientemente Colombia ha buscado ampliar sus oportunidades económicas y financieras con Beijing sin alterar sustancialmente su histórica alianza estratégica con EE. UU. Es decir, Colombia combina una apertura gradual hacia la cooperación económica con China con el mantenimiento de sus compromisos de seguridad y defensa con Washington, configurando una estrategia pragmática que refleja las tensiones geoeconómicas propias del actual escenario de rivalidad entre grandes potencias.

Ecuador-China

Ecuador, al igual que Bolivia, profundizó sus lazos con China durante la primera década de los 2000, en gran medida a partir de una estrategia impulsada “por invitación” por el gobierno ecuatoriano de Rafael Correa que buscaba diversificar socios económicos y financieros, en un escenario de distanciamiento relativo con los organismos financieros internacionales del gobierno de turno (Alden y Méndez, 2023). El corte progresista del gobierno ecuatoriano en ese momento abrió un espacio de oportunidad para el comercio y la entrada de capitales chinos al país.

En términos comerciales, Ecuador exporta principalmente productos primarios a China, entre los que podemos mencionar; petróleo, productos pesqueros y agrícolas; mientras que importa tecnologías y manufacturas. Esta relación se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Ecuador (TLC) y China en 2023, con el objetivo de ampliar el acceso de productos ecuatorianos al mercado chino y diversificar su oferta exportadora (Duran Lima y Morales Piñero, 2024).

En cuanto a las inversiones, la minería y la energía ocupan el lugar más relevante en las relaciones sino-ecuatorianas. Resulta relevante mencionar que la presencia de capitales chinos ha sido altamente politizada en el Ecuador, especialmente por los niveles de deuda y ciertos cuestionamientos de corrupción en proyectos de construcción liderados por empresas chinas.

En suma, la relación entre Ecuador y China refleja una creciente interdependencia económica basada en exportaciones primarias, financiamiento e inversión en sectores estratégicos, combinada con un intenso debate doméstico sobre los costos y beneficios de esta vinculación. Asimismo, la relación con China ha sido utilizada por los distintos gobiernos ecuatorianos como un instrumento de diversificación externa y de ampliación de márgenes de maniobra en su política exterior. Sin embargo, desde el inicio del gobierno de Noboa se han hecho ajustes en la orientación de política exterior buscando fortalecer los vínculos políticos y securitarios con EE. UU. especialmente en el contexto de la crisis de seguridad y la lucha contra el crimen organizado, lo que se ha traducido en una mayor cooperación militar y policial con Washington. Este acercamiento no ha implicado una ruptura con China en tanto el gobierno de Noboa ha mantenido los vínculos económicos con Beijing, buscando reestructurar deuda, atraer nuevas inversiones y aprovechar las oportunidades comerciales abiertas por el TLC. De esta forma, la política exterior ecuatoriana refleja una estrategia pragmática de equilibrio entre las principales potencias, en la que el país intenta preservar los beneficios económicos de su relación con China mientras refuerza simultáneamente su alineamiento político y de seguridad con EE. UU. pero al igual que Bolivia su participación “Escudo de las Américas” puede restringir el margen de maniobra.

Perú-China

Perú ha tenido históricamente una relación estrecha con China que se ha profundizado en el siglo XXI. Perú ha sido el segundo país en América Latina en firmar un TLC, convirtiendo al país asiático en el principal socio comercial del Perú. Las exportaciones hacia China están altamente concentradas en minerales y productos agropecuarios, al igual

que sucede con Bolivia, al tiempo que las importaciones desde China incluyen manufacturas y tecnologías. En cuanto a los beneficios del TLC para el impulso del comercio, habría indicios de que la tendencia comercial no se vincula directamente con la firma del acuerdo y que tampoco ha propiciado oportunidades para todos los sectores (Sanborn, Pareja y Quispe, 2024).

En cuanto a la inversión en infraestructura, Perú ha adquirido una importancia estratégica dentro de la proyección geoeconómica de China en América del Sur y la región andina. Los intereses de China de garantizar la conectividad comercial y logística entre el Atlántico y el Pacífico se han manifestado en su propuesta de liderar la construcción ferroviaria que materializaría el Tren Bioceánico de Integración, uno de los proyectos más ambiciosos de la región sudamericana. Esto por supuesto, ubica a Perú en una posición estratégica.

Perú se destaca por la construcción del puerto de Chancay a 80 km de Lima, una de las inversiones más relevantes de China. Este puerto es una muestra del interés geoeconómico de China en la región, porque supone el control de uno de los ejes logísticos y comerciales más importantes para conectar Sudamérica y el Asia Pacífico. Asimismo, la inversión china en Perú ha sido de las más diversificadas, pasando por la minería, hidrocarburos, energía, construcción, telecomunicaciones, transporte y logística portuaria (Sanborn, Pareja y Quispe, 2024).

La creciente presencia china en infraestructuras estratégicas ha generado recientemente reacciones geopolíticas por parte de EE. UU. que recientemente ha aprobado una operación destinada a financiar, diseñar y supervisar la construcción de una nueva base naval peruana en el puerto de El Callao muy cercano a Lima, así como la modernización del complejo existente, por un monto de hasta 1.500 millones de dólares. Aunque el país del norte ha señalado que no se trata de una base naval estadounidense, la iniciativa forma parte de una estrategia para equilibrar la creciente influencia de China en la región.

En síntesis, Perú se ha convertido en un espacio estratégico donde convergen dinámicas de interdependencia económica con China y manifestaciones de competencia geoeconómica con EE. UU. Por el momento la política exterior y económica peruana se mantiene en una estrategia pragmática de cobertura, que busca aprovechar las oportunidades comerciales y de inversión provenientes de China mientras mantiene vínculos con EE. UU. país con el que también firmó un TLC en el año 2008. Perú queda posicionando como un actor clave en las disputas geoeconómicas que atraviesan actualmente la región andina.

Estrategias individuales y regionales frente a China en el nuevo tablero geoeconómico

Los países andinos mantienen todavía una inserción primaria en el comercio internacional, pero sus recursos son altamente codiciados por los países desarrollados. Frente a las nuevas tendencias comerciales y las nuevas rutas más ligadas con el Asia-Pacífico, la posibilidad de mantener una relación económica pragmática con los tres socios más relevantes de la región (China, EE. UU. y la Unión Europea) es crucial para superar los desafíos geopolíticos actuales.

Hoy en día las infraestructuras críticas, las tecnologías y la transición energética se convierten en escenarios de disputa global. En consecuencia, las presiones de China y EE. UU. en las economías pequeñas y, particularmente, en países con abundantes recursos naturales se hacen cada vez más evidentes. El juego geoeconómico convierte las dinámicas comerciales y de inversiones en herramientas para sancionar o premiar a los países que se alinean (el garrote y la zanahoria). Por lo tanto, una estrategia de cobertura podría ser la alternativa más idónea para los cuatro países a través de políticas que permitan construir alianzas comerciales y promover la inversión de países como China.

El desacoplamiento de China ha sido una de las propuestas de EE. UU., sin embargo, los vínculos económicos con el gigante asiático parecen ser irreversibles, al menos a corto plazo. Hasta el año 2019 el auge del financiamiento de China para megaproyectos de infraestructura marcaba una relación estrecha y estratégica. Esta estrategia de internacionalización fue una de las principales herramientas china para el acercamiento a los países andinos. Al mismo tiempo, el comercio con China ha permitido a los países andinos sostener un ritmo de crecimiento considerable, incluso en épocas de crisis como la del año 2008.

Desde el año 2020 hemos visto una disminución del financiamiento público chino para construcción de infraestructura en América Latina (Myers 2025; Dussel Peters, 2025). Sin embargo, China ha optado por la diversificación, tanto de las estrategias como de los sectores para las inversiones, alineada a intereses nacionales y en consonancia con las “nuevas infraestructuras” y la transición energética; dos de los ejes centrales de la política de desarrollo actual.

Este cambio de interés de China no significa un alejamiento de los países andinos, por el contrario, significa un reacomodo de las estrategias geoeconómicas frente a la competencia con EE. UU. Al mismo tiempo, el segundo gobierno de Trump ha adoptado una política más agresiva que ha sido denominada la Doctrina “Donroe”. En consecuencia, el

“gran garrote” ha resurgido para presionar a los países de la región a abandonar sus acercamientos con China y alienarse a EE. UU.

En este sentido, los cuatro países andinos recalibran sus estrategias y señalan el camino para un posible hedging para evitar los alineamientos y perder beneficios de sus aliados más influyentes, principalmente de China.

Por un lado, los cambios de gobiernos en los cuatro países andinos han planteado desafíos para la continuidad de sus políticas frente a China. Ecuador y Bolivia iniciaron su vínculo con China basadas en agendas ideológicas, muy sujetas a los vaivenes políticos. Esto ha llevado a una alta politización de los capitales chinos y a una instrumentalización del discurso anti-china, sobre todo de parte de la oposición que, posteriormente, se ha logrado posicionar en el gobierno.

El caso de Ecuador resulta uno de los más polémicos, sobre todo por los escándalos de corrupción con empresas chinas y la deuda adquirida entre los años 2007 y 2018, llevando incluso a litigaciones internacionales a empresas públicas de ambos países. A pesar del rompimiento ideológico de Lenin Moreno con su antecesor, las relaciones con China siguieron su rumbo, sobre todo en términos comerciales y diplomáticos, muestra de ello es la entrada de Ecuador a la BRI en el año 2018 (Puga Álvarez, 2024). Si bien el gobierno de Daniel Noboa ha mostrado un alineamiento más claro con EE. UU., sobre todo a partir del segundo mandato de Donald Trump, resulta interesante que durante su gobierno se ratificó el TLC con China.

Otra muestra de pragmatismo por parte de Ecuador ha sido el acuerdo reciente para abandonar la disputa internacional por la hidroeléctrica Coca-Codo Sinclair, la más grande Ecuador, a cambio de una compensación de 400 millones de dólares por daños y el compromiso de la empresa PowerChina de operar la hidroeléctrica (Panchana, 2025). Más allá de las orientaciones políticas de sus gobernantes esto señala una estrategia de cobertura por parte de Ecuador que trasciende la narrativa de alineamiento con EE. UU., pero que en la práctica deja ver una importante influencia china en las decisiones económicas.

Con Bolivia resulta aún muy pronto para determinar el giro que dará el gobierno de Rodrigo Paz frente a China. Los gobiernos de Evo Morales y Luis Arce tuvieron un acercamiento económico y diplomático muy estrecho con el gigante asiático, pero actualmente, al igual que el caso del Ecuador, estaríamos frente a un gobierno explícitamente alineado con EE. UU.

Bolivia al tener uno de los minerales más disputados actualmente, el litio, se encuentra en una posición más compleja frente a la presión que ejerce la competencia entre China y EE. UU. (Gandarilla, 2024; Barría, 2023), pero, al mismo tiempo, representa una oportunidad para poder aplicar estrategias de cobertura frente a las dos potencias.

En el caso de Colombia, el cambio de gobierno en el año 2022 fue positivo para sus relaciones con China en términos políticos, puesto que el gobierno de Gustavo Petro ha impulsado una estrategia de diversificación más clara en relación con sus aliados, siendo China uno de los más importantes. No obstante, el flujo de comercio y capitales ya venía creciendo desde varios años atrás, con mayor auge después de la crisis financiera del año 2008.

Este giro de Colombia hacia una relación más estrecha con China le ha puesto en tensión con EE. UU., siendo hoy uno de los cuatro países andinos en enfrentar más amenazas de sanciones por parte del gobierno de Trump. Las inminentes elecciones en el país podrían revertir estos avances entre China y Colombia, pero siguiendo la tendencia de otros países sudamericanos, probablemente las relaciones económicas no retrocedan, por el contrario, pudieran afianzarse más frente a la agresiva política arancelaria de EE. UU.

Por su parte Perú ha mostrado una política mucho más pragmática con China. La fuerte influencia que tienen las élites económicas ha permitido a China posicionarse de manera exitosa en el país, aun con las polémicas que han tenido las inversiones en infraestructura crítica como puertos y energía eléctrica.

En cuanto al ámbito regional, si bien la relación con China ha avanzado más rápidamente mediante acuerdos bilaterales y no a través de iniciativas de la Comunidad Andina, en el año 2025 China oficialmente fue admitido en el bloque como país observador, un dato no menor para considerar el alcance de la diplomacia china en la región andina. En términos comerciales, China acapara el 19,3% de las exportaciones extracomunitarias andinas, lo que le convierte en el principal destino de exportaciones de los países de la subregión (Comunidad Andina, 2025).

**Tabla 1. Tendencia de las relaciones
entre los países andinos y China**

País	Asociación Estratégica (Integral)	Ingreso a la BRI	Ingreso al BAII	TLC con China
Bolivia	2018	2018	2017	No
Colombia	2023	2025	2025	No
Ecuador	2015	2018	2019	Sí
Perú	2008	2019	2022	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Conclusión

El caso andino muestra formas pragmáticas y asimétricas de *hedging* en economías dependientes de recursos naturales. El análisis de este capítulo deja en claro que la creciente presencia de China ha profundizado los vínculos comerciales, financieros y de inversiones con los países estudiados, especialmente en sectores como recursos naturales, energía e infraestructura. Pero este proceso no significa un alineamiento geopolítico hacia China en tanto los cuatro países andinos han adoptado estrategias diferentes para gestionar la disputa estratégica entre China y EE. UU.

La región andina está en el centro de la transición energética global y tiene el potencial de posicionarse en el cruce de corredores logísticos que unen el Pacífico con el Atlántico. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, cada uno a su manera, está involucrado de lleno en este giro geoeconómico.

Aunque esto no es totalmente nuevo, el panorama de cómo están cambiando las relaciones entre los países andinos y China hacen pensar que no es sorprendente que el gigante asiático se haya incorporado como observador de la CAN a fin de 2025. China y su inversión en infraestructura están cambiando la geografía del comercio regional e internacional y se espera que el puerto de Chancay tenga un fuerte impacto en la región andina. Sabemos que ha sido un gran interés de China conectar América del Sur, esto genera nuevos incentivos de integración productiva, tecnológica y logística. No es un dato menor que China ha sido un gran inversor en infraestructura en la región incluso superando en varios años a la suma que invertirían todos los bancos de desarrollo combinados.

En conjunto, el caso andino muestra cómo los países de la región navegan un escenario internacional cada vez más competitivo, caracterizado por

una creciente interdependencia económica con China, la presión de EE. UU. en temas de seguridad y la necesidad de diversificar sus relaciones externas para preservar márgenes de maniobra en su inserción internacional.

Referencias

- Baldwin, David. Economic statecraft. *Encyclopedia Britannica*, (2016, January 21) <https://www.britannica.com/topic/economic-statecraft>.
- Barría, Cecilia. “La disputa entre China y Estados Unidos por el litio en América Latina”, (2023, abril 12) BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-65183614>
- Beeson, Mark. (2018). Geoeconomics with Chinese characteristics: the BRI and China’s evolving grand strategy. *Economic and Political Studies*. <https://doi.org/10.1080/20954816.2018.1498988>
- CAF, (2026) CAF ratifica su compromiso con Bolivia mediante un programa de apoyo por USD 3.100 millones para impulsar la recuperación económica. <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/caf-ratifica-su-compromiso-con-bolivia-mediante-un-programa-de-apoyo-por-usd-3100-millones-para-impulsar-la-recuperacion-economica/#:~:text=CAF%20ratifica%20su%20compromiso%20con,pa%C3%ADs%20en%20el%20corto%20plazo>.
- Canuto, Octaviano, Justin Yifu Lin y Pepe Zhang. (2022). “Por qué la política industrial geopolitizada no funcionará”. *Project Syndicate, economics*, traducido del inglés por David Meléndez Tormen, 24 de febrero de 2022. <https://bit.ly/3qLM2I1>
- Clayton, Christopher, Matteo Maggiori y Jesse Schreger. (2024). A Framework for Geoeconomics. NBER Working Paper No. 31852. <http://www.nber.org/papers/w31852>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2025 (LC/PUB.2025/20-P).
- Comunidad Andina. “China se incorpora como País Observador de la Comunidad Andina”. (2025 octubre 2). <https://www.comunidadandina.org/notas-de-prensa/china-se-incorpora-como-pais-observador-de-la-comunidad-andina/>
- Durán Lima, José Elías y Morales Piñero, Jesús. (2024). *Estudio sobre los posibles impactos de un acuerdo comercial entre el Ecuador y China*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Dussel Peters, Enrique. (2022). «Capitalismo con características chinas. Conceptos y desarrollo en la tercera década del siglo XXI». *El trimestre económico* 89 (354): 467–489.
- Dussel Peters, Enrique. (2025). Monitor de la OFDI china en América Latina y el Caribe 2025. Red ALC-China.
- Gandarilla, Marco. Entrevista en Corape Digital TV. (2024 agosto 15), En YouTube. https://youtu.be/v1wL_mDd5zw?si=VO5j8KTXSDYAu0dX
- García Herrero, Alicia. (2023) “Reconfiguración de Las Cadenas Globales de Valor - Reshuffling of Global Value Chains: Rivalidad Estados Unidos-China y Rol de La UE.” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 134, 51–74. <https://www.jstor.org/stable/27260881>.
- González-Jauregui, Juliana y Diana Tussie. (2022). China’s BRI Extension to South America. Challenges and Opportunities for the Regional Order in the Post-Pandemic. En Deciancio, M. y Quiliconi, C. (edit.). *Regional and International Cooperation in South America After COVID. Challenges and Opportunities Post-pandemic*, 155-187. Nueva York: Routledge.
- González-Jauregui, Juliana; Tussie, Diana A. (2023). La presencia económica de China en Sudamérica: implicaciones para las dinámicas de cooperación intrarregional. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 36, 8-25. DOI: <https://doi.org/doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5936>
- González Pujol, Ivan. (2024). Theorising the Hedging Strategy: National Interests, Objectives, and Mixed Foreign Policy Instruments. *All Azimuth: A Journal of Foreign Policy and Peace* 13 (2): 193-214. <https://doi.org/10.20991/allazimuth.1480020>.
- Higgott, Richard y Reich, Simon. (2021). *Hedging by Default: The Limits of EU “Strategic Autonomy” in a Binary World Order*. London: LSE IDEAS.
- Krpec, Oldrich y Wise, Carol. (2021). TL SI-06 Grand Development Strategy or Simply Grandiose? China’s Diffusion of Its Belt & Road Initiative into Central Europe. *New Political Economy*, 27(6): 972–988. <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1961218>
- Kuik, Cheng-Chwee. (2021). “Getting Hedging Right: A Small-State Perspective”. *China International Strategy Review* 3: 300–315.
- Luttwak, Edward N. (1990). From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce. *The National Interest*, 20, 17-23.

- Malik, Ammar; Parks, Bradley; Russell, Brooke; Lin, Joyce J.; Walsh, Katherine; Solomon, Kyra; Zhang, Shen; Binh Elston, Thai. & Goodman, Seth. (2021). *Banking on the Belt and Road: Insights from a new global dataset of 13,427 Chinese development projects*. Williamsburg, VA: AidData en William & Mary. https://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/Banking_on_the_Belt_and_Road__Insights_from_a_new_global_dataset_of_13427_Chinese_development_projects.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia. (2025, julio 10) “Bolivia consolida su posicionamiento estratégico con el ingreso a los BRICS y al Mercosur”. <https://cancilleria.gob.bo/mre/2025/07/10/21919/>
- Mercille, Julien. (2008). The radical geopolitics of US foreign policy: Geopolitical and geoeconomic logics of power. *Political Geography*, 27, 570-586. doi:10.1016/j.polgeo.2008.06.002
- Mohr, Cathrin & Trebesch, Christoph. (2025). Geoeconomics. *Annual Review of Economics*, 17, 563-587. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-092424-111952>
- Morales Ruvalcaba, Daniel. (2025). ¿Qué esperar de la política exterior de Bolivia bajo Rodrigo Paz? Entre EE.UU. y el Sur Global. <https://www.trtespanol.com/article/0f35594b9963>
- Myers, Margaret. (2025). “China’s New Playbook for Latin America”, *En Americas Quarterly*, 14 de octubre de 2025. <https://bit.ly/48rcXMW>
- Paredes Tamayo, Ivan. (2025). Bolivia: por qué una jueza suspendió los contratos de litio con Rusia y China y exige estudios ambientales. <https://es.mongabay.com/2025/08/bolivia-jueza-suspendio-contratos-litio-rusia-china/>
- Puga Álvarez, Valeria. (2024). Ecuador y China: De la diplomacia exploratoria al TLC. REDCAEM. <https://chinayamericalatina.com/ecuador-y-china-de-la-diplomacia-exploratoria-al-tlc/>
- Quiliconi, Cintia, y Vergara, Mónica. (2024). “El despliegue de China en América Latina: debates desde la Economía Política Internacional Latinoamericana”. *Desafíos* 37 (1): 1-34. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.14503>
- Quiliconi, Cintia y Tzili Apango, Eduardo. (2026). Transición de poder y estrategias de cobertura: América Latina en la disputa entre China y Estados Unidos. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (44), 8–27. <https://doi.org/10.17141/urvio.44.2026.6693>

- Sanborn, Cynthia A.; Pareja, Amanda y Quispe, Diego. (2024). *De Marcona a Chancay: la presencia económica y empresarial china en el Perú, 1992-2023*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Scholvin, Sören. (2017). “Gramática del comercio, lógica del conflicto: el poder geoeconómico de Colombia y Brasil”. En Flandes, D., Pastrana Buelvas, E. y Carpes, M. (edit). *Estado y perspectivas de las relaciones colombo-brasileñas*, 229-250. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Vargas Riaño, Diego. (2025). “Estas son las millonarias inversiones de China en Colombia, ¿se dispararán con entrada a la Ruta de la Seda?” *El Colombiano*, 13 de mayo de 2025. <https://www.elcolombiano.com/negocios/china-inversion-colombia-proyectos-ruta-de-la-seda-KP27390291>
- Vergara, Mónica (2024). “Geopolítica de las cadenas de suministro y la segurización de China: ¿la epifanía de una globalización económica limitada?” *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 40, 116–132. <https://doi.org/10.17141/urvio.40.2024.6006>
- Wang, Yuzhu. (2021). Hedging Strategy: Concept, Behavior, and Implications for China-ASEAN Relations. *East Asian Affairs*, 01(02): 2150012. DOI: 10.1142/S2737557921500121
- Wise, Carol. (2021a). China in Latin America. Winning hearts and minds pragmatically. En Gardini, G.L. (edit). *External Powers in Latin America Geopolitics between Neo-extractivism and South-South Cooperation*, 44-58.
- Wise, Carol. (2021b). *Dragonomics. Integración política y económica entre China y América Latina*. Traducido por Luis Enrique Bossio. Lima: Universidad del Pacífico.
- Xinhua Silk Road. “China defines meaning of “new infrastructure” to energize economic development”, (2020 abril 22) <https://en.imsilkroad.com/p/312976.html>
- Zhou, Qian. (2025 agosto 6) “Lazos económicos China-Colombia: una alianza en crecimiento en América Latina”, *China Briefing*”. <https://www.china-briefing.com/news/lazos-economicos-china-colombia-una-alianza-en-crecimiento-en-america-latina/>

¿Cómo el ascenso de China transforma la gobernanza financiera internacional? los dilemas del poder relacional y el poder estructural

Gustavo Rojas y Diana Tussie
FLACSO Argentina

Resumen

En el presente artículo se argumenta que la expansión de la República Popular está redefiniendo la forma en la que funciona la gobernanza financiera internacional mediante una estrategia que combina la internacionalización parcial del renminbi (RMB), la expansión del crédito estatal, la infraestructura de pagos alternativa y la creación de redes de liquidez fuera del circuito del dólar. Diferenciando entre poder estructural y poder relacional, se plantea que la República Popular no busca suplantarlo el orden de Bretton Woods, sino fragmentarlo de forma selectiva, de modo tal que amplía su margen de autonomía estratégica, disminuye la vulnerabilidad ante sanciones coercitivas y provee instrumentos alternativos a sus contrapartes. El texto concluye con breves recomendaciones de políticas ante los dilemas que este proceso presenta para América Latina.

Palabras clave: China; gobernanza financiera internacional; renminbi; desdolarización; AIIB; BRICS; América Latina.

Introducción

¿En qué medida el ascenso de China transforma la gobernanza financiera internacional? El cambio no depende únicamente de la creciente gravitación de Pekín, sino también de su habilidad para construir instrumentos, instituciones e infraestructuras que permitan aumentar su margen de maniobra y, simultáneamente, reducir su exposición a un orden organizado en torno al dólar y a las instituciones de Bretton Woods.

En el ámbito del crédito, esa transformación es palpable: China es el mayor prestamista bilateral del mundo y fortalece su presencia en la

financiación del desarrollo no solo a través de una mayor cantidad de recursos, sino también por medio de nuevas instituciones que se dedican a organizar, vehicular y condicionar su utilización, como el Banco de Desarrollo de China, el Banco de Importación y Exportación de China, el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB). Este proceso no resulta comprensible sin pensar, por una parte, en la internacionalización del renminbi (RMB) y, por otra parte, en la infraestructura institucional sobre la que se apoya esa internacionalización. En ese sentido, Freymann y Heng (2025) señalan que, a partir del año 2018, China se viene preparando para una posible guerra financiera con Estados Unidos. La tensión es evidente: Mientras quiere reducir su vulnerabilidad ante sanciones, se resiste a abrir del todo la cuenta de capital, y tampoco desea la plena apertura de su sistema financiero a una liberalización que considera peligrosa.

De ahí que derive una fórmula particular: una parcial internacionalización del RMB. China mantiene severos controles de capital mientras promueve el uso externo de su moneda a través de plataformas de pago, bancos de compensación en el extranjero, acuerdos de swap y mecanismos selectivos de acceso al mercado financiero chino. El resultado no es convertir al RMB en un sustituto pleno del dólar, sino ocupar espacio y construir opciones. La argumentación de este trabajo es que China no está sustituyendo el orden financiero internacional, sino que lo está reconfigurando. Lo está haciendo con la estrategia de fragmentación revisionista: se incorpora en las instituciones existentes, presiona para reformar y, al mismo tiempo, edifica arreglos paralelos que le permiten disminuir vulnerabilidades, aumentar su autonomía y ofrecer alternativas a terceros. El resultado: ni un nuevo orden plenamente chino, ni la continuación del orden liderado por Estados Unidos. Lo que se encuentra en gestación es un sistema más denso, más estratificado y menos lineal.

La infraestructura interna: CIPS y la arquitectura de pagos transfronterizos

El proceso de internacionalización del RMB requiere una infraestructura de pagos robusta que facilite las transacciones transfronterizas sin depender del sistema dominado por Estados Unidos. En este sentido, el Sistema de Pagos Interbancarios Transfronterizos de China (CIPS) es parte fundamental de la infraestructura de las finanzas alternativas que Beijing está configurando (Zucker-Marques y Perfeito da Silva, 2022). La función de los bancos de compensación offshore del RMB es especialmente importante en esta infraestructura. Los bancos de compensación *offshore* no solo son los puntos de entrada para el sistema

de pagos en RMB, sino que también son proveedores de liquidez en los mercados *offshore*. Las economías cercanas a China registran sustantivos niveles de comercio de RMB porque existe un banco de compensación en estos mercados con cotizaciones directas de RMB y moneda local, o porque son centros financieros y tienen acceso al mercado de capitales chino.

En cuanto a la arquitectura de la compensación del RMB, hay un modelo híbrido que mezcla elementos de mercado y control estatal. En 2020, el Banco Popular de China ha registrado 25 bancos de compensación de RMB, incluyendo centros financieros globales como Londres, Nueva York, Fráncfort o Sídney, así como mercados emergentes o claves en Asia, América Latina y África. La red facilita el uso del RMB a nivel internacional. A partir de ello se ofrece liquidez en RMB y los agentes pueden reciclar los fondos en RMB *off-shore* mediante el acceso al mercado de capitales en China. Sin estos canales de reciclaje, las empresas extranjeras tendrían escasos incentivos para aceptar el pago en RMB (Eichengreen y Flandreau, 2012). Hong Kong es el caso paradigmático de este modelo, respondiendo por el 75% de todo el comercio *offshore* global de RMB y el 89% de la liquidación transfronteriza en RMB (Zucker-Marques y Perfeito da Silva, 2022). Pero este modelo presenta vulnerabilidades, particularmente por la aplicación de sanciones estadounidenses contra el sistema bancario de Hong Kong.

Por ello, China ha diversificado geográficamente su infraestructura de compensación del RMB. Singapur se ha convertido en un nuevo centro estratégico, manejando en torno al 6.65% de las transacciones de divisas del RMB, seguido de Corea del Sur el 5.65%, Reino Unido y otros (Zucker-Marques y Perfeito da Silva, 2022). Esta diversificación busca reducir la dependencia de Hong Kong y, con eso, aumentar la resiliencia de la infraestructura de pagos ante posibles disrupciones geopolíticas.

El Nuevo Banco de Desarrollo y el AIIB: construcción institucional multilateral

El gran hito geopolítico en este proceso fue la constitución de dos bancos multilaterales de desarrollo, el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras (AIIB) (Wang, 2019), este último, una institución global integrada por más de 100 países miembros, con 100.000 millones de dólares de capitalización. A su vez, el debate para la puesta en marcha del NDB empezó en la cuarta Cumbre del BRICS, celebrada en Nueva Delhi, en 2012, y los estatutos fueron firmados en la sexta Cumbre del BRICS, que tuvo lugar en

Fortaleza (Brasil) en 2014. En una estrategia de medidas vinculadas, el Gobierno de China había planeado la creación del AIIB en 2013, y posteriormente, 50 miembros fundadores firmaron los estatutos del banco en junio de 2015. El doble esfuerzo alcanzó su apogeo en 2016, año en que comenzaron las operaciones tanto del NDB como del AIIB.

Xu y Liu (2025) demuestran que el AIIB, el NDB y los bancos de política china (Banco de Desarrollo de China y Banco de Exportación e Importación) presentan grados diversos de convergencia con las instituciones financieras de desarrollo occidentales (Xu y Liu, 2025). El AIIB se financia en los mercados mundiales de capital. Es el mayor cofinancista del Banco Mundial y sus altos directores son educados en países occidentales y con experiencia laboral en instituciones financieras tradicionales. Con todo, en el AIIB, el proceso de aprobación de proyectos es más ágil que los multilaterales occidentales (entre 3 y 4 meses, a diferencia de los 12-18 meses del Banco Mundial); tiene un enfoque con mayor peso en la financiación de infraestructura física y carece de condicionalidades políticas. Vale la pena mencionar que la composición de la membresía del AIIB incluye tanto a países desarrollados como en desarrollo, construyendo una coalición de naciones bastante amplia, que incluye a algunos de los aliados clásicos de los Estados Unidos como el Reino Unido, Alemania o Francia, incluso bajo reiterada oposición y amenazas de Washington.

A su vez, el NDB tiene una menor dependencia de financiamiento externo. La propuesta del NDB de proveer financiamiento en monedas locales constituye un elemento innovador que desafía directamente la hegemonía del dólar: el banco ha aprobado como meta que el 30% de sus préstamos sean ejecutados en las monedas locales de los miembros prestatarios; esta capacidad, junto al principio de igualdad en el proceso decisorio entre sus accionistas, al margen del capital aportado por cada uno, lo distancia institucionalmente de los bancos multilaterales de desarrollo tradicionales (Xu y Liu, 2025).

En cuanto a sus calificaciones crediticias, el NDB se sitúa ligeramente por debajo del AIIB, obteniendo una calificación de AA por parte de Standard & Poor's, frente al AAA del AIIB. Esto pone de manifiesto su posición única dentro del sistema financiero global (Xu y Liu, 2025). La variación en las calificaciones crediticias entre el AIIB y el NDB es particularmente reveladora. No solo pone de manifiesto las diferencias en la estructura de capital y los perfiles de riesgo de ambas instituciones, sino que también indica cómo el mercado percibe el grado de alineación con las normas financieras internacionales preestablecidas. En síntesis, el AIIB es el más similar a las instituciones tradicionales,

recibe evaluaciones más favorables; el NDB, más innovador con una estructura de gobernanza igualitaria y con esfuerzos de apoyar a la financiación en monedas locales, es considerado de mayor riesgo por parte de los inversores occidentales.

En contraposición, los dos bancos estatales chinos (el Banco de Desarrollo de China [CDB] y el Banco de Exportación-Importación de China [China Eximbank]) presentan una lógica totalmente distinta. Están bajo el control directo del gobierno chino y reflejan más intensamente las preferencias de Pekín. El CDB, con activos totales de más de US\$ 2,5 trillones, es más grande que la suma del Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo. Ha proporcionado a América Latina y África más financiamiento que el Banco Mundial en la última década (Gallagher, 2016). Dicha contraposición es una expresión consciente y sofisticada: China construye instituciones que pueden funcionar dentro y fuera del sistema dominante, maximizando la flexibilidad estratégica. El AIIB actúa como instrumento de participación en la gobernanza financiera internacional y de construcción de legitimidad; a su vez, el NDB es un espacio de experimentación de innovaciones, como financiamiento en moneda local, que desafían el dólar; finalmente, los bancos estatales llevan a cabo la visión geopolítica china sin las restricciones que imponen las normas internacionales (Xu y Liu, 2025). Esta arquitectura de capas múltiples ofrece a Beijing alternativas a diferentes escenarios geopolíticos y económicos.

La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI): infraestructura física como poder geopolítico

La BRI proyecta una visión amplia dirigida a la profundización de las conexiones a través de Eurasia y más allá. Su centro está puesto en la conectividad de la infraestructura. Desde su anuncio, por Xi Jinping, en Kazajistán, en septiembre de 2013, cerca de 150 países han entrado a formar parte de la iniciativa. A través de los dos principales bancos estatales de China (el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China), un nuevo Fondo de la Ruta de la Seda y algunos otros bancos comerciales de propiedad estatal, la BRI ha aportado más de 1 trillón de dólares en financiación de miles de proyectos de infraestructura. Estos son carreteras, ferrocarriles, puertos, oleoductos, redes eléctricas, cables de fibra óptica, oleoductos y gasoductos, redes digitales y plantas de energía para conectar las redes terrestres con las marítimas desde el Sudeste Asiático a África, Oriente Medio, Europa y América Latina. Estos corredores promueven, además, Zonas Económicas Especiales (SEZ), similares a las que ayudaron a acelerar el desarrollo chino en

décadas anteriores. El Ministerio de Comercio de China gestiona al menos 103 SEZ en otros países.

Un análisis de la inversión en infraestructura china en África hizo evidente sus aportaciones positivas al crecimiento económico entre el año 2005 y 2020 (Fambo y Shunqi, 2024). En 2018, el Banco Mundial llegó a augurar que, si se completan todos los proyectos de transporte planeados a lo largo de los principales corredores económicos, se reducirían los tiempos de viaje un 12%, se incrementaría el comercio entre un 2,7% y un 9,7% y los ingresos crecerían hasta un 3,4%.

En cualquier caso, la financiación BRI se estructura acorde a las especificidades del modelo chino de “capital paciente” (Kaplan (2021). Dicho capital aprovecha las inmensas reservas del país para crear oportunidades de negocios. Con una alta tolerancia al riesgo a largo plazo y sin condicionalidades políticas severas, permite a las economías en desarrollo eludir la austeridad fiscal de la que son comúnmente víctimas y protagonistas en los mercados occidentales. El foco de China está puesto en las condiciones comerciales, en el acceso a recursos naturales, en el acceso a proyectos de obras públicas, y la imposición de normas técnicas chinas que sostienen la dependencia de la tecnología china a largo plazo (Kaplan, 2021).

Las investigaciones de Gelpern et al. (2021) acerca de 100 contratos de deuda china pone al descubierto unas prácticas inusuales: contratos de confidencialidad que prohíben revelar los términos específicos de los préstamos; la exigencia de abrir cuentas en bancos chinos que permiten a los prestamistas tener acceso a los flujos de efectivo del deudor; o la garantía o cláusula de impago cruzado, que permite a China anular varios préstamos si un país en particular impaga alguno de ellos. Esto evidencia que China está creando una gobernanza crediticia paralela con sus propios principios que elude la austeridad, pero no son necesariamente menos exigentes que los del sistema Bretton Woods.

La BRI también ha enfrentado grandes críticas y ajustes operativos. La preocupación en torno a la sostenibilidad de la deuda, el daño ambiental y las prácticas laborales ha llevado a algunos países a cancelar o renegociar proyectos de la BRI. El caso de Sri Lanka es paradigmático: en 2017, cedió el control del puerto de Hambantota a una empresa estatal china a través de un arrendamiento de 99 años tras incumplir la deuda vinculada con la BRI, lo que ha dado pie a la idea de “la diplomacia de la trampa de la deuda” (Abi-Habib, 2018). Sin embargo, los recientes estudios académicos ponen en duda precisamente esta narrativa, sosteniendo que los problemas de deuda de Sri Lanka tienen

diferentes causas y que la financiación china no es la causa principal (Brautigam, 2020).

Frente a estas críticas y tras los problemas de financiamiento de varios proyectos de grandes dimensiones alrededor del mundo, China viene promoviendo cambios en la BRI. Desde 2020, se viene destinado mayor atención hacia proyectos más pequeños y sostenibles, con un mayor énfasis en la sostenibilidad ambiental -la “BRI Verde”-, y una participación protagonista en la reestructuración de deuda de la multilateral. Es así como el país asiático adhirió al Marco Común del G20 para el Tratamiento de la Deuda, en 2020, lo que pone de manifiesto la voluntad que tiene de coordinarse con los acreedores occidentales, pese a la lentitud y potencial contencioso de este proceso (Horn et al., 2021).

Los acuerdos de swap y la gradual desdolarización

El Banco Popular de China ha tenido una importancia crucial en la internacionalización del renminbi. En 2009, en plena crisis financiera internacional, el Banco dio un fuerte impulso a este proceso ampliando los acuerdos de swap en renminbis y de liquidación del comercio entre monedas locales y el renminbi, particularmente entre países de relativa importancia sistémica no asistidos por Estados Unidos durante la crisis de liquidez internacional. El punto fuerte y el aspecto innovador del swap radica en que el canal de liquidez entre los bancos se ejecuta utilizando monedas nacionales. Los swaps permiten que los bancos centrales extranjeros liberen el RMB a los bancos comerciales que operan en China. Estos bancos comerciales, a su vez, pueden canalizar el RMB a sus empresas que quieran pagar sus importaciones chinas. En toda la red china de swaps, sólo cinco países han activado sus swaps: Argentina, Mongolia, Pakistán, Rusia y Ucrania.

Los swaps en monedas locales permiten el comercio desdolarizado con China. De hecho, los países que tienen un riesgo medio con relación a la posibilidad de sanciones por parte de los Estados Unidos suelen usar estas líneas de swaps como una manera de protegerse de las sanciones. Tras la primera ronda de sanciones norteamericanas a Rusia, motivadas por la invasión rusa a Crimea, en 2014, China amplió su línea de swap con Rusia, finalmente activada entre 2015 y 2016. El hecho de que los swaps conviertan a China en un prestamista relevante en situaciones de crisis económica convierte esta herramienta en un instrumento poderoso y estratégico.

Dentro de la iniciativa BRICS de desdolarización, Liu y Papa (2022) nos muestran que los miembros del BRICS han construido la infraestructura

crítica para un posible sistema financiero mundial alternativo no basado en el dólar. El grupo ha decidido: i) crear el NDB para la desdolarización del financiamiento para el desarrollo; ii) establecer alternativas nacionales al sistema de pagos SWIFT (China y Rusia establecieron sus propios sistemas de mensajería transfronteriza); iii) establecer planes para el lanzamiento de un marco de pagos común (BRICS Pay) que, a su vez, puede integrarse con la moneda digital BRICS, y iv) la exitosa implantación del contrato de futuros de petróleo de China denominados en yuanes, un nuevo producto financiero para la desdolarización del comercio global del petróleo.

La mensajería financiera alternativa es un constitutivo crítico hacia una infraestructura que permita la desdolarización. La alternativa del Sistema de Transferencia de Información Financiera Transfronteriza de China (CIPS, lanzado en 2015) y el Sistema de Transferencia de Mensajes Financieros de Rusia (SPFS, iniciado en 2014 tras las amenazas de expulsión de SWIFT a raíz de la crisis de Crimea) se han fijado como objetivo del establecimiento de canales de comunicación entre entidades financieras que no dependan de la infraestructura dominada por Occidente (Liu y Papa, 2022). La iniciativa es aún muy limitada: en 2023, el CIPS conectaba a unas 1.400 entidades financieras de 100 países, frente a más de 11.000 entidades de 200 países para el caso de SWIFT. La gran mayoría de los participantes de CIPS mantienen, además, conexión con SWIFT y utilizan CIPS únicamente para unas pocas transacciones concretas en yuanes.

El contrato de futuros de petróleo en yuanes, introducido en la Bolsa Internacional de Energía de Shanghai, en 2018, intenta desafiar el sistema de petrodólares, el cual ha sostenido la hegemonía en materia financiera de Estados Unidos desde los años 1970. Hacia 2022, este contrato alcanzó un volumen de comercio diario próximo a los 200,000 contratos, convirtiéndose en el tercer contrato de futuros de petróleo más comercializado del mundo detrás de Brent y WTI (Liu y Papa, 2022). Su efecto sobre la desdolarización de las ventas de petróleo físico real también ha sido limitado: en la actualidad, la vasta mayoría de las ventas de petróleo físico aún tienen el precio establecido en dólares de EE. UU., aunque han surgido ejemplos relevantes de comercio en RMB entre la República Popular China y algunos de los principales exportadores de petróleo, como son la Federación Rusa, Irán y Venezuela, que enfrentan sanciones severas.

Las intervenciones militares de Estados Unidos en Venezuela e Irán indican que este es un juego en pleno desarrollo. Por un lado, la intervención estadounidense en Venezuela, el secuestro de su presidente

y la asunción de un nuevo gobierno venezolano, con limitada autonomía ante los intereses estadounidenses, probablemente promoverá una nueva dolarización de las ventas internacionales del petróleo venezolano. Por otro lado, la continuidad del bloqueo del estrecho de Ormuz por las fuerzas iraníes y la condicionalidad del paso de los petroleros a que las operaciones de venta de petróleo de los países del Golfo Pérsico, correspondiente a 20% de la producción global, sean realizada en yuanes, indican que los contratos de ventas internacionales de petróleo son la nueva frontera en la guerra de las monedas.

La introducción de BRICS Pay y la discusión sobre una posible moneda digital BRICS representan proyecciones de largo plazo, y enfrentan destacadas dificultades. Los miembros del BRICS presentan intereses económicos divergentes: India continúa manteniendo profundos lazos financieros con Occidente y también es reticente a ir en contra del orden financiero dominado por EE. UU.; Brasil mantiene preocupaciones cuanto a su potencial grado de dependencia respecto a China; Sudáfrica enfrenta presiones por parte de sus aliados occidentales. El frente para desdolarizar es aún inestable.

Los esfuerzos del BRICS para la desdolarización tienen ciertas limitaciones. Las iniciativas de desdolarización de Rusia y China no son probablemente una verdadera opción para liberar a los miembros del BRICS del sistema financiero internacional basado en el dólar a corto plazo por tres limitaciones en particular: i) la capacidad limitada del NDB frente a los financiadores tradicionales; ii) no todos los miembros del BRICS tienen recursos y/o capacidades para crear sus propias infraestructuras o instrumentos de mercado; y iii) las dinámicas geopolíticas internas del BRICS y las relaciones bilaterales con Estados Unidos todavía limitan la capacidad de que los BRICS pueda convertirse en una coalición formal de promoción de la desdolarización (Liu y Papa, 2022). Sin embargo, hay indicios de que la elevada incertidumbre generada por Trump sobre los mercados y la devaluación del dólar están promoviendo nuevos incentivos y coaliciones que puján hacia una mayor diversificación de los activos financieros.

La dimensión geopolítica: poder relacional vs. poder estructural

Luego de habernos exployado sobre la multitud de iniciativas, corresponde ahora distinguir entre el poder relacional y el poder estructural, siguiendo los pasos de Susan Strange (1994). El primer tipo de poder hace énfasis en la habilidad para determinar el comportamiento de otro actor o conjunto de actores en contexto de relaciones e interacciones directas. El segundo tipo, por el contrario, determina el contexto donde tienen lugar las relaciones y las interacciones; configura el abanico de opciones posibles

y tiende a reconfigurar el orden más allá de las relaciones bilaterales. La huella de China en el ámbito del poder relacional resulta más notable. Los swaps no son significativos a escala global y no desafían el dólar, pero sí suplen un vacío que las instituciones crediticias multilaterales no han querido satisfacer. Los países con altos niveles de deuda externa y escasas reservas son más proclives a buscar un swap. Laos, Turquía, Argentina, Mongolia, y Sri Lanka han hecho uso de sus swaps. El caso de Argentina ha sido bastante ilustrativo al destinar parte de los RMB (una de las monedas que integran los Derechos Especiales de Giro – DEG) disponibles en su línea de swap bilateral al pago directo de deudas vencidas con el FMI. Es así como los swaps ofrecen dividendos en términos geopolíticos.

El caso argentino permite evidenciar tanto el potencial como los límites de los swaps como herramientas de poder relacional. Entre 2014 y 2023, Argentina activó su línea swap con China en múltiples ocasiones, utilizando un equivalente de US\$18.000 millones de dólares para confrontar su crisis de balanza de pagos. Esa liquidez era crítica: permitió a Argentina evitar un default total en más de una ocasión de estrés financiero agudo. Sin embargo, el swap no eliminaba la necesidad de acudir al FMI. En el año 2018, Argentina formalizó un acuerdo para un préstamo sin antecedentes por valor de US\$ 57 mil millones con el FMI, el acuerdo más grande de la historia de este organismo multilateral. Esta operación fue previa a la pandemia y evidencia que la liquidez ofrecida por China es un complemento, pero no un sustituto, del rol del FMI como prestamista de última instancia frente a crisis importantes (Horn et al., 2021).

El poder relacional por medio de swaps tiene límites. En primer lugar, los swaps ofrecen liquidez a corto plazo, pero no aportan soluciones de fondo para problemas estructurales de deuda o desequilibrios macroeconómicos. En segundo lugar, el RMB recibido a través de swaps tiene una utilidad limitada: puede utilizarse para pagos a China o bien puede ser utilizado para intervenir a favor de uno u otro lado en los mercados de divisas locales, pero no puede usarse libremente para pagar a terceros países dada la limitada convertibilidad del RMB. En tercer lugar, los swaps pueden llevar implícitas expectativas de alineación política en cuestiones como el Mar del Sur de China, Taiwan o ante votaciones en foros multilaterales, aunque son pocas las veces que estos condicionamientos se formalizan en acuerdos escritos.

En contraste, cuando nos referimos al poder estructural, Estados Unidos continúa manteniendo su supremacía, si bien viéndose progresivamente desafiada. El dólar sigue siendo central en los intercambios monetarios, pero el sistema monetario vive un periodo de transición. El RMB es

la cuarta divisa más activa en los pagos globales en valor, con una participación relativamente baja del 4,47%. Las fuentes del poder estructural del dólar son diversas y se retroalimentan mutuamente. En primer lugar, el dólar responde por aproximadamente el 60% de las reservas de divisas oficiales de todo el mundo, el 88% de las transacciones en los mercados de divisas, y cerca del 50% de las facturas comerciales internacionales y deuda internacional (Gopinath y Stein, 2021). Esta dominancia produce efectos de red ampliados: cuánto más se usa el dólar, más útil se convierte, y mayor es el costo para los actores individuales que se desvíen de su uso, lo que genera un círculo de poder estructural. En segundo lugar, Estados Unidos alberga los mercados financieros más profundos y líquidos del mundo, con un mercado que proporciona activos seguros, líquidos e internacionalmente demandados. En tercer lugar, el dólar está respaldado por el poder militar estadounidense y la red de alianzas con la que garantiza la seguridad de las rutas comerciales marítimas y ofrece seguridad a sus aliados más importantes.

Fundamentalmente, el dólar está impregnado en la infraestructura institucional del sistema financiero global de maneras sumamente difíciles de desplazar. El sistema SWIFT de mensajería financiera, aunque supuestamente neutral, funciona en la práctica bajo la influencia de Estados Unidos y Europa. Las agencias de calificación de crédito, que determinan en gran medida el coste de financiación de los gobiernos y de las corporaciones (Standard & Poor's, Moody's, Fitch), son occidentales; los regímenes reguladores bancarios globales (Basilea III) nacieron a partir de las regulaciones de los países desarrollados occidentales.

La instrumentación bélica del dólar a través de sanciones financieras ha sido, paradójicamente, tanto generadora de poder como aceleradora de esfuerzos de desdolarización. En 2012, se excluyeron a los bancos iraníes del SWIFT y, en 2018, se impusieron sanciones financieras masivas a las instituciones rusas a partir de la guerra entre Ucrania y Rusia, incluyendo amenazas de sanciones secundarias a terceros que comercian con los países sancionados (Freymann y Heng, 2025). No obstante, el uso masivo de sanciones ha inducido intentos de desdolarización. Tal y como advirtió la Secretaria del Tesoro Janet Yellen ya en el año 2024, una aplicación excesiva de sanciones puede debilitar la predominancia del dólar a nivel mundial al impulsar a los países a buscar alternativas al mismo. Así, por ejemplo, China, Rusia, Irán y otros países que se encuentran en el punto de mira de las sanciones han intensificado la búsqueda de métodos de pago alternativos, promoviendo el comercio en sus propias monedas nacionales. No obstante, dichos intentos han tenido un éxito limitado hasta la fecha (Taylor, 2025).

La construcción de su poder estructural es más estratégica y menos complaciente por parte de China. Como notamos arriba, ha usado sus gigantescas reservas internacionales para construir una multilateralidad alternativa con el NDB, el AIIB y la Iniciativa de la Franja y la Ruta, conformando su poder crediticio y nuevos pasos para desplazar a Estados Unidos de su rol nodal. Tal como sostiene Susan Strange (1994), el poder de los acreedores depende de cuánto crédito proporcionan los gobiernos, a quién se lo da y en qué condiciones. En las últimas dos décadas, China se ha convertido en el mayor acreedor bilateral del financiamiento para el desarrollo en el mundo. Como hemos notado, el poder crediticio de China se ha conducido por medio de swaps, por el AIIB y el NBD, así como los bancos de propiedad estatal, el Banco de Desarrollo de China o el Banco de Exportaciones e Importaciones de China. También han seguido este camino los fondos de propiedad estatal, como la Corporación de Inversiones de China o el Fondo de la Ruta de la Seda.

Fragmentación revisionista: desafío sin derrocamiento

Si bien China pone en jaque el poder crediticio de Estados Unidos, su meta no es derrocar completamente el orden dominante, sino reequilibrarlo y avanzar en sus intereses de forma pragmática. En palabras de Shambaugh (2020), China busca la “coexistencia competitiva”. Para ello ha empezado a fragmentar y revisar el orden de la gobernanza financiera internacional. El término “coexistencia competitiva” refleja la complejidad de la estrategia china, que no es crear un sistema alternativo sino construir capacidades que le otorguen autonomía estratégica sin renunciar a los beneficios derivados de su participación del actual sistema. Esta aproximación es el producto de cálculos pragmáticos: China se ha beneficiado enormemente del orden económico internacional liberal - acceso a los mercados occidentales, entrada de inversiones directas extranjeras, acceso a la transferencia tecnológica, etc. Por ello, su objetivo no es derrocar sino influir. Todas sus iniciativas tomadas en conjunto no conforman actualmente un sistema plenamente integrado y funcional, pero permiten contar con opciones si las tensiones geopolíticas aumentan (Freyman y Heng, 2025).

La naturaleza revisionista de la estrategia china se pone en evidencia en las instituciones financieras internacionales heredadas. China ha elevado tanto sus contribuciones de capital como su poder de voto en el FMI y el Banco Mundial, convirtiéndose en el tercer accionista más importante. Ha promovido reformas relacionadas con la gobernanza de estas instituciones internacionales, propugnando una

mayor representación para las economías emergentes e impulsando cambios en las propias fórmulas de cuotas. Sin embargo, China no ha amenazado con abandonar, o bloquear el funcionamiento de ninguna de estas organizaciones internacionales. Por el contrario, hasta ahora ha trabajado pacientemente en el interior del sistema mientras construye alternativas. Esta estrategia dual - participación en instituciones existentes más construcción de alternativas - proporciona a China la máxima flexibilidad. Si las relaciones con Occidente mejoran, China puede subrayar su participación constructiva en las instituciones establecidas. Si las tensiones en las relaciones se intensifican, puede recurrir a los sistemas alternativos. Esa ambigüedad estratégica es una forma pragmática de navegación geopolítica en un tiempo caracterizado por el tránsito y la incertidumbre (Petry y Nölke, 2024). Actuar en ambas direcciones de la mano, a través de las viejas instituciones y, a la misma vez, fuera de ellas, es lo que nosotros llamamos fragmentación revisionista. Así vemos la utilización activa del RMB por parte de China en liquidaciones de transacciones petroleras con varios exportadores de petróleo, de forma directa como en el caso ruso o iraní, y con préstamos respaldados por petróleo, como en el caso de Venezuela, Ecuador y Angola. Estas prácticas muestran una doble función: complementan el orden existente, al mismo tiempo que lo desafían al abrir ventanas y modalidades financieras que antes no existían.

Estrategias regionales de respuesta para América Latina

La creciente internacionalización del RMB plantea para América Latina un complejo de oportunidades y problemas que deben ser gestionados estratégicamente. América Latina debe lidiar con la paradoja de buscar diversificación financiera para limitar la dependencia del dólar, al mismo tiempo que evitar crear nuevas dependencias.

Ante estos dilemas, América Latina requiere una estrategia regional coherente que maximice beneficios de la internacionalización del RMB mientras mitiga riesgos. Ofrecemos algunas orientaciones como puntapue para una estrategia regional:

- Actuar regionalmente: usar foros como CELAC, MERCOSUR y FLAR para fijar principios comunes sobre swaps, CIPS y uso del RMB;
- Vincular finanzas y desarrollo: condicionar el mayor uso del RMB a proyectos que impulsen diversificación productiva, transferencia tecnológica y proveedores locales;

- Diversificar sin sustituir: tratar al RMB como complemento del dólar, del euro y de otras fuentes de financiamiento, no como reemplazo automático;
- Exigir transparencia: compartir términos básicos de préstamos, swaps y contratos de infraestructura para reducir opacidad, corrupción y riesgos fiscales;
- Gestionar reservas internacionales con criterio de cartera: incorporar RMB dentro de canastas diversificadas y con métricas claras de riesgo, liquidez y contraparte;
- Usar swaps con prudencia: reservarlos como red de seguridad comercial y financiera, no como mecanismo rutinario de financiamiento fiscal;
- Fortalecer infraestructura regional de pagos: modernizar los sistemas regionales para operar con monedas locales y RMB sin perder autonomía operativa;
- Elevar capacidades regulatorias: preparar bancos centrales y supervisores para gestionar los riesgos específicos asociados a activos y pasivos en renminbi.

En conjunto, estas estrategias permitirían transformar la expansión del renminbi de un proceso exógeno y potencialmente riesgoso en una palanca de desarrollo y diversificación, siempre que América Latina lo aborde con una estrategia regional, gradual y orientada por sus propios objetivos de desarrollo. Las pequeñas y medianas economías abiertas, que caracterizan a la región, tienen mayor poder de negociación cuando actúan colectivamente que cuando compiten entre sí por acceso a financiamiento y mercados chinos.

Conclusiones: hacia un orden financiero más plural y disputado

El ascenso financiero de China no ha producido, al menos por ahora, una sustitución del orden de Bretton Woods. Sí ha producido algo quizá igual de importante: la proliferación de capas institucionales, monetarias y crediticias, que erosionan la centralidad exclusiva de ese orden. La gobernanza financiera internacional ya no puede pensarse como un sistema único con un centro incuestionado. Hoy se asemeja más a un campo de arreglos superpuestos, con jerarquías persistentes, pero menos cerradas.

China ha sido central en esa transformación. Su estrategia combina internacionalización parcial del RMB, expansión del crédito estatal, construcción de bancos multilaterales, desarrollo de sistemas alternativos de pago y participación pragmática en las instituciones

existentes. Esa combinación no apunta a una ruptura total. Apunta a una redistribución del margen de maniobra.

En ese sentido, el dilema principal del sistema no es si China rompe las reglas establecidas. Es si logra consolidar reglas paralelas suficientemente funcionales como para restar centralidad a las instituciones y monedas dominantes. Allí reside su verdadero desafío al orden financiero internacional.

La idea de un orden mundial multiplex (Acharya, 2017) ayuda a entender este escenario. El sistema emergente no es plenamente unipolar, pero tampoco claramente bipolar. Es una constelación de instituciones, redes y mecanismos parcialmente solapados, con distintos centros de poder según el dominio, el instrumento y la coyuntura. Para los países en desarrollo, esto abre más opciones, pero también exige más capacidad de negociación, más coordinación y más atención a los costos ocultos de la dependencia financiera.

En suma, el orden financiero internacional no está siendo reemplazado; está siendo rearticulado. China no ha derrocado la arquitectura existente, pero sí ha contribuido a volverla más fragmentada, más competitiva y menos monopolizada. Esa es, precisamente, la lógica de la fragmentación revisionista.

Referencias

- Abi-Habib, M. (2018, June 25). How China got Sri Lanka to cough up a port. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>
- Acharya A. After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*. 2017;31(3):271-285. doi:10.1017/S089267941700020
- Brautigam, D. (2020). A critical look at Chinese ‘debt-trap diplomacy’: The rise of a meme. *Area Development and Policy*, 5(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1689828>
- Eichengreen, B. & Flandreau, M. (2012). The Federal Reserve, the Bank of England, and the rise of the dollar as an international currency, 1914-1939. *Open Economies Review*, 23(1), 57-87. <https://doi.org/10.1007/s11079-011-9234-y>
- Fambo, H. & Shunqi, G. (2024). Driving economic growth in African countries: Do Chinese OFDI sectors matter?. *Social Science Quarterly*, 105(3), 726-743.

- Freymann, E. & Heng, C. (2025). The logic of partial RMB internationalization: PRC perspectives on financial war. *The China Quarterly*, 262, 429-444. <https://doi.org/10.1017/S0305741025000037>
- Gallagher, K. P. (2016). *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. Oxford University Press.
- Gelpern, A., Horn, S., Morris, S., Parks, B. & Trebesch, C. (2021). How China lends: A rare look into 100 debt contracts with foreign governments. Peterson Institute for International Economics, Kiel Institute for the World Economy, Center for Global Development, and AidData at William & Mary, <https://www.cgdev.org/publication/how-china-lends-rare-look-100-debt-contracts-foreign-governments>
- Gopinath, G. & Stein, J. C. (2021). Banking, trade, and the making of a dominant currency. *The Quarterly Journal of Economics*, 136(2), 783-830. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa036>
- Gabel, I. (2018). *When Things Don't Fall Apart: Global Financial Governance and Developmental Finance in an Age of Productive Incoherence*. MIT Press.
- Horn, S., Reinhart, C. M. & Trebesch, C. (2021). "China's overseas lending", *Journal of International Economics*, 133, [China's overseas lending](#)
- Kaplan, S. (2021). *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Capital in the Americas*. Cambridge University Press.
- Liu, Z. Z. & Papa, M. (2022). *Can BRICS De-dollarize the Global Financial System? (Elements in the Economics of Emerging Markets)*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009029544>
- Petry, J. & Nölke, A. (2024). *BRICS and the Global Financial Order: Liberalism Contested?* Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009498739>
- Prasad, E. S. (2016). *Gaining Currency: The Rise of the Renminbi*. Oxford University Press.

- Shambaugh, D. (2020). Sino-American Competition in Southeast Asia: Polarization or Competitive Coexistence? *En Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia*. Oxford Academic, <https://doi.org/10.1093/oso/9780190914974.003.0007>
- Strange, S. (1994). *States and Markets* (2nd ed.). Continuum.
- Taylor, M. (2025). Challenging dollar dominance? The geopolitical dimensions of Renminbi (RMB) internationalisation. *Journal of Current Chinese Affairs*, 54(3), 430-447. <https://doi.org/10.1177/18681026251342258>
- Wang, H. (2019). The New Development Bank and the Asian Infrastructure Investment Bank: China's Ambiguous Approach to Global Financial Governance. *Development and Change*, 50(1), 221-244. <https://doi.org/10.1111/dech.12473>
- Xu, Y. & Liu, H. (2025). Institutional isomorphism in Chinese development finance regimes: A comparative study of the AIIB, the NDB, and the two policy banks. *Japanese Journal of Political Science*, 26(4), 229-246. <https://doi.org/10.1017/S1468109925100121>
- Zucker-Marques, M. & Perfeito da Silva, P. (2022). The role of institutions: A cross-country analysis of renminbi trading in foreign exchange markets. *China and World Economy*, 30(3), 42-74. <https://doi.org/10.1111/cwe.12418>

Do “projeto novo” Communist Party-led Development

Elias Jabbour

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Resumo

O grande desafio dos cientistas sociais neste limiar do século XXI é o da busca de se construir uma ciência que abarque os conceitos que emergem das experiências socialistas em curso, notadamente a chinesa. Para isso devemos lançar mão de uma série de releituras, dentre tais sobre a própria categoria de socialismo e as novas dinâmicas de acumulação derivadas do chamado “socialismo com características chinesas”. Para tanto duas tarefas se colocam. A relacionada à constante construção da categoria de projeto enquanto síntese de uma dinâmica de acumulação que encerra uma forma histórica que podemos chamar de socialismo, pois está baseado no sistema de “assembleias populares” e na grande propriedade pública dos meios de produção e financiamento. E o surgimento, no bojo do projeto do que chamamos de *Communist Party-led Development* enquanto absorção e superação do Estado Desenvolvimentista de tipo asiático. O Estado Socialista seria a superestrutura desta dinâmica. Neste artigo será trabalhada uma primeira aproximação acerca do *Communist Party-led Development*.

Palavras-chave: socialism; China; transição; projeto; Communist Party-led Development.

Introdução

Um dos marcos significativos da nossa época histórica é que, passados 34 anos do fim da União Soviética, uma formação econômico-social de orientação socialista não apenas passou a concorrer na vanguarda de uma nova revolução técnico-científica, como também se encontra à frente desse processo em diversas frentes, sobretudo nas chamadas indústrias verdes. Essa revolução no campo da técnica, por si mesma, já justificaria um acompanhamento mais aprofundado por parte das ciências sociais, dado o grau de transformação que o fenômeno em questão provoca nas

relações entre o ser humano e a natureza. Esse contexto abre caminho para novas variações de modos de produção, sejam eles capitalistas ou socialistas. O aprimoramento técnico engendra fenômenos que podem se manifestar tanto no surgimento de armas de destruição em massa mais potentes quanto em formas avançadas de planificação econômica, com benefícios notáveis para a sociabilidade humana.

No caso do socialismo, notadamente na China, temos observado o (re) surgimento de uma economia nascida no bojo das inovações institucionais originadas pela Revolução Russa —como o planejamento—, bem como no consenso keynesiano e no capital financeiro. A economia do projetamento, isto é, a transformação da arte de elaborar projetos em ciência, elaborada por Ignacio Rangel no final da década de 1950 do século passado, passou a ser uma chave explicativa diante do grande impasse teórico, epistemológico e metodológico que as ciências humanas no Ocidente enfrentam para entregar uma visão totalizante e capaz de absorver os fluxos dos acontecimentos na China. Naquela realidade o socialismo confunde-se com o que Rangel colocava como objetivo precípua do projetamento: a busca de uma razão na relação entre custos e benefícios típicos de cada projeto.

A palavra razão não surge sem propósito. Primeiramente, ela se contrapõe à visão de curto prazo do empresário privado; hoje, opõe-se à irracionalidade do capitalismo em sua forma financeirizada. Essa é a chave para pensarmos o socialismo em nossa era e buscarmos uma síntese tão justa quanto radicalmente histórica. É impossível não relacionar os frequentes “momentos Sputnik” ou “momentos Ford”¹ que a China tem experimentado — desde a multiplicação de linhas de trens de alta velocidade pelo país, passando pela ampla e racional utilização de plataformas como Big Data e Inteligência Artificial na sua vitória contra a pobreza extrema, até a verdadeira “bomba” chamada “DeepSeek”, que está revolucionando as cadeias de produção de Inteligência Artificial — com o ressurgimento de um “novo projeto” no país, que cada vez mais se identifica com um desenvolvimento liderado pelo Partido Comunista da China (Cheng, 2025; He, 2021; Livingston, 2021; Naughton & Boland, 2023).

O desafio intelectual vai deixando de ser a afirmação do projetamento enquanto uma teoria capaz de entregar a totalidade inerente ao

1 Assim como o “Momento Sputnik” simboliza um ponto crítico na competição estratégica bipolar durante a Guerra Fria, o que chamamos de “Momento Ford” expressa outra coisa: simboliza uma mudança estrutural no capitalismo global, centrada nos Estados Unidos (G. Merino, 2025), em outros termos, um salto na evolução das forças produtivas.

atual estágio de desenvolvimento chinês (Sobre os mais recentes desenvolvimentos da teoria do projetamento ler: Jabbour e Capovilla (2024), Boer (2023), Jabbour et al. (2024), Jabbour e Moreira (2023)). Em um primeiro momento, a aceitação da teoria por parte do debate público não foi um grande problema pelo simples fato de haver uma aceitação tácita de um déficit teórico nas elaborações recentes sobre a China. Portanto, a pergunta que norteia o artigo é de que maneira a consolidação do *Communist Party-led Development* na China representa uma superação do modelo de Estado Desenvolvimentista de tipo asiático, desafiando os postulados dominantes das Ciências Sociais Ocidentais que o classificam como capitalismo de Estado ou mera variante desenvolvimentista? Dessa forma, a hipótese principal é que a consolidação do *Communist Party-led Development* na China constitui uma ruptura epistemológica com os modelos ocidentais de análise, evidenciando um “sistema de projetamento” que transcende as categorias de capitalismo de Estado ou Estado Desenvolvimentista de tipo asiático, configurando, portanto, uma formação social distinta e avançada.

Essa superação opera em vários níveis, inclusive em termos mundiais; no plano de uma globalização alternativa, produtiva e inclusiva, ou, em termos mais precisos, de uma “globalização instituída pela China” (Vadell & Jabbour, 2024; Vadell, Secches, & Burger, 2019). Essa globalização tem relação direta com o advento da nova economia do projetamento (Jabbour, Dantas, & Vadell, 2021) e tem na *Belt and Road Initiative* (BRI) a expressão mais clara e concreta desse processo. Segundo a nossa interpretação, a disputa pelo poder em nível global opõe formações econômico-sociais distintas que projetam seu poder de maneira diferenciada.

Por outro lado, se o socialismo se recoloca na cena mundial, observamos também o florescimento de novas formas históricas que devem remeter ao imperialismo, chamado por Moniz Bandeira (2013) de o “espectro da total dominação”. Esse espectro abarca formas convencionais e híbridas de intervenção, guerras localizadas e “guerra híbridas e fragmentadas” (G. Merino, Bilmes, & Barrenengoa, 2022; G. E. Merino, 2023). Trata-se de uma grande guerra mundial da nova geração operada desde o centro do capitalismo em declínio relativo (EUA), que abarca todas as *fronts*, do militar ao psicológico; da destruição material ao desmonte da capacidade de vontade própria de um país ou nação. Trata-se de um processo transversal com a utilização de ferramentas tecnológicas poderosas como o crescente papel das chamadas *Big Techs*, o que possibilita a ampliação do escopo da dominação imperialista mundo afora. O papel dos algoritmos na formação da opinião pública em

consonância com a estratégia do imperialismo é central e parte fundamental no “espectro da total dominação”.

A esse quadro soma-se o fato de que as contradições globalizadas do capitalismo e as recorrentes crises sistêmicas se intensificam, forjando novas configurações históricas de capitalismo e imperialismo. Tais configurações são ainda mais monopolistas, predatórias e financeirizadas; hegemônicas e fraudulentas; parasitárias e em decomposição; transitórias e moribundas.

O caráter estratégico da nova economia do projeto abrange, conforme mencionado, a instauração de uma dinâmica globalizante que se desenvolve em paralelo ao ocaso da interconexão comercial, produtiva e financeira engendrada pela grande finança estadunidense. A desestruturação das cadeias globais de valor e as tendências acentuadas desde a crise de 2007, a pandemia e o conflito na Ucrânia têm levado ao recrudescimento de blocos e mercados regionais, à internalização de cadeias de valor por meio de políticas industriais proativas e à consolidação de projetos nacionais. A forma de interpretar esse processo histórico pode oscilar: desde a menção à reafirmação do Estado-nação como categoria central na contemporaneidade até a consideração da multipolaridade e do fortalecimento de projetos nacionais que, sob a égide da mediação dialética, podem representar uma via intermediária entre o capitalismo e o socialismo em escala global.

A dinâmica deste artigo segue trilha semelhante à de outros estudos em que a categoria e teoria de projeto são desenvolvidas como elementos capazes de absorver os fluxos dos acontecimentos que acometem a realidade chinesa. Embora, se trate de uma construção teórica recente, com amplas possibilidades de desenvolvimento, neste artigo propõe-se iniciar um novo campo de desenvolvimento teórico de categoria do projeto por meio de uma abordagem que vá além da noção segundo a qual a China seria mais uma espécie de Estado Desenvolvimentista. Em outros termos, trata-se de um *Communist Party-led Development*, enquanto dinâmica guiada pela política e pelos objetivos estratégicos do PCCh, tendo o Estado Socialista como sua superestrutura.

Além desta introdução e da conclusão, este artigo contém três seções. Na segunda seção, são resgatados aportes recentes sobre o socialismo chinês. Em seguida, são apontadas as características fundantes do *Communist Party-led Development* em comparação com o seu congênere desenvolvimentista. Na quarta seção, são exploradas as expressões concretas dessa nova dinâmica de acumulação.

Recapitulando: sobre o socialismo

Em pelo menos duas ocasiões (Ver Jabbour et al. (2024); Jabbour e (2024)) nos colocamos ao lado de uma corrente do pensamento marxista que advoga a centralidade do desenvolvimento das forças produtivas. Neste caso, sempre colocamos em relevo uma famosa citação de Marx e Engels:

O proletariado utilizará sua supremacia política para arrancar pouco a pouco todo capital à burguesia, para centralizar todos os instrumentos de produção nas mãos do Estado, isto é, do proletariado organizado em classe dominante, e para aumentar, o mais rapidamente possível, o total das forças produtivas (Marx, 2010, p. 56).

Esse objetivo é muito caro aos comunistas forjados na Terceira Internacional (1919), sobretudo por razões não triviais: (1) o grande atraso das forças produtivas nacionais nos países periféricos em relação aos países capitalistas centrais²; e (2) as necessidades imediatas de defesa das experiências dos países descolonizados. O caso da China é emblemático, pois, em 1949, o país não se resumia a mais uma nação pobre. Era a nação mais miserável do planeta (Dunford, 2023, p. 2), com índices de analfabetismo acima de 90%, expectativa de vida de 35 anos e mais da metade da população masculina dependente do ópio. Estamos aqui nos referindo a uma sociedade dilacerada de cima a baixo. Além disso, a Guerra da Coreia, o cerco estadunidense e as posteriores tensões com a URSS levaram o país a desviar grande parte de seu excedente econômico para a construção de uma indústria de defesa.

Esse apelo à centralidade do desenvolvimento das forças produtivas se intensifica e se transforma em política oficial de Estado na China com as reformas econômicas de 1978. Tratou-se de reconhecer o atraso do país em vários campos da atividade humana, sobretudo o nível de produtividade do trabalho na indústria e na agricultura, seu subdesenvolvimento em matéria de ciência e tecnologia e debilidade militar explícita. Questões de abastecimento alimentar nas cidades

2 Importante retomar a reflexão que segue: (...) *(a) história do socialismo no século XX ser a história das sociedades que iniciaram praticamente do zero seus projetos de emancipação – uma vez que se tratavam de países destruídos ou semidestruídos por guerras –, então inexistiam ou eram incipientes tanto uma classe operária qualificada e capaz de dirigir o Estado, a produção e a distribuição de bens quanto o desenvolvimento suficiente das forças produtivas para um processo de superação do capitalismo. Isso, por si só, já possui elementos suficientemente complexos para elevar o grau do processo de concretização dessas experiências* (Jabbour & Capovilla, 2024, pp. 10-11).

eram prementes diante da falência do sistema de comunas populares. A reunificação do país, com a reintegração de Hong-Kong, Macau e Taiwan, estava obliterada do ponto de vista objetivo, dadas as diferenças em matéria de desenvolvimento das forças produtivas no continente em comparação a essas regiões. Um fenômeno similar acontecia em relação ao capitalismo dinâmico apresentado em países como o Japão e a República da Coreia.

Logo, não se trata somente da adesão à abordagem do “primado das forças produtivas”, mas sim de uma rendição à realidade em que o socialismo, enquanto clone do fordismo, estava ameaçado pela decadência do próprio fordismo e pelo claro atraso chinês em relação aos seus vizinhos asiáticos e ao centro do sistema capitalista.

Seria inconcebível que a China alcançasse níveis de *catching-up* — alcance tecnológico — queimando etapas no processo de desenvolvimento e atingindo a fronteira tecnológica, ao mesmo tempo em que mantivesse a sociedade com níveis de estabilidade social, sem que essas forças produtivas se desenvolvessem em contrapartida às relações de produção. As próprias reformas rurais de 1979 podem ser caracterizadas como um grande processo de relaxamento das relações de produção entre os camponeses e o Estado, ao permitir que as famílias administrassem o excedente.

O resultado foi um grande aumento da produtividade do trabalho na agricultura. A inauguração de novas leis trabalhistas junto a aumentos salariais sucessivos acima da produtividade do trabalho, da inflação e do crescimento do PIB, também pode ser vista como síntese de relações de produção muito mais avançadas do que aquelas que o país comportava em 1949. É evidente que não se trata de um processo sem contradições, mas pelo contrário. Com uma classe operária cada vez maior e combativa, o Estado tem tido de ser responsivo às suas demandas:

Os chineses “comuns” percebem que rumo e prosperidade andam de mãos dadas na construção de um projeto de nação de longo prazo. Criticam a corrupção, reivindicam reformas, mas também ressaltam o extraordinário feito de 800 milhões de pessoas terem sido removidas da pobreza. O governo é fixado em lançar projetos monumentais e audaciosos que visam a fornecer linhas de ação estratégica com metas temporais (...). O governo produz, assim, o tecnonacionalismo, incentivando a adesão popular a sua grande narrativa e seu projeto nacional. (Pinheiro Machado, 2017, p. 123)2017, p. 123.

É legítimo discutir se as relações de produção ainda estão aquém do nível de desenvolvimento das forças produtivas existentes na China. Mas, é constatação que tais relações terem se transformado sobremaneira desde a Revolução de 1949, incluindo retrocessos como os observados na década de 1990 e sua recente superação sob a forma de aumentos substanciais de salários, sistematização de leis trabalhistas e reformas na *Company Law* nas quais se percebe a institucionalização do papel da classe trabalhadora na gestão das empresas no país³. Ainda assim, essa discussão sobre as relações de produção deve ser universalizada e adaptada a uma cosmovisão chinesa:

O renascimento da nação chinesa é a superação do chamado século das humilhações a que foi submetida a China, e a ascensão de um tipo de organização de sociedade distinta daquela que inspirou o Ocidente. A modernização ao estilo chinês é ancorada no propósito de constituição de uma sociedade (...) de Grande Harmonia (...). Esta modernização chinesa é acompanhada não só de seu desenvolvimento material, mas também cultural que acentua o seu caráter civilizatório ao enfatizar o poder da sociedade, e não do indivíduo atomizado, como orientador de um novo iluminismo ao estilo chinês (Carvalho, 2024, pp. 15-16).

Operar um sistema que busque de forma integral absorver a classe trabalhadora nas tomadas de decisões empresariais, por exemplo, não deve ser um exercício de “esquerdismo infantil”, e sim um processo que

-
- 3 Por exemplo, em 29 de dezembro de 2023, a 7ª Sessão do Comitê Permanente do Décimo 14º Nacional do Povo da China adotou a Lei das Empresas (Company Law Revisada) que está em vigor 1º de julho de 2024. No artigo 17 da Company Law revisada especifica-se, pela primeira vez no nível da legislação nacional, que a forma básica do sistema de governança corporativa democrática é a assembleia de representantes dos funcionários: *Os funcionários da empresa organizam sindicatos de acordo com a Lei dos Sindicatos da República Popular da China, realizam atividades sindicais e salvaguardam os direitos e interesses legítimos dos funcionários. A empresa deve fornecer condições necessárias para as atividades do sindicato da empresa. O sindicato da empresa representa os funcionários e assina um contrato coletivo com a empresa de acordo com a lei sobre questões como remuneração do trabalho, horas de trabalho, descanso e férias, segurança e saúde no trabalho e benefícios de seguro. (...) De acordo com as disposições da Constituição e das leis relevantes, a empresa estabeleceu e aprimorou um sistema de gestão democrática com o congresso dos trabalhadores como forma básica, e implementou a gestão democrática por meio do congresso dos trabalhadores ou outras formas. Quando uma empresa considera e decide sobre reestruturação, dissolução, pedido de falência, questões importantes nas operações ou formulação de regras e regulamentos importantes, ela deve ouvir as opiniões do sindicato da empresa e ouvir as opiniões e sugestões dos funcionários por meio da conferência de representantes dos trabalhadores ou outras formas*

tenha como pano de fundo a construção de um retrato em negativo da democracia liberal. A China, neste aspecto, remonta a formas milenares de participação popular, como a autogovernança local e o “sistema de assembleias populares”, em que a política, sob a coordenação do PCCh, é conduzida pelas bases em um exercício ainda em desenvolvimento, mas que — por ser eleitoral e consultiva — ainda tem um largo caminho a ser percorrido até se emoldurar em um sistema de democracia socialista com características chinesas — em outros termos, uma democracia não-liberal⁴.

O socialismo também se apoia em pelo menos dois processos que podem se desdobrar em conceitos, entre tais o desenvolvimento das forças produtivas. Uma totalidade pode ser observada entre ambos e as mudanças qualitativas nas relações de produção. Um outro ponto reside na denominada racionalidade econômica, via planificação. Vejamos.

O socialismo é sinônimo, também, de racionalização da atividade econômica em contraponto à busca de valorização imediata do capital. Isso não é trivial na medida em que nos confrontamos com crescentes ganhos de escala e produtividade da economia chinesa em comparação com a economia estadunidense. A escala de produção e seus ganhos geométricos não podem ser atribuídos somente a investimentos maciços em ciência, tecnologia e inovação.

Nesse ponto, entra o chamado elemento consciente do planejamento econômico. Essa abordagem se opõe à livre escolha, um valor defendido pelos grandes monopólios que evitam qualquer tipo de controle externo, especialmente a regulação estatal. O planejamento, em último caso, é uma atribuição da autoridade do Estado, enquanto representante da maioria da sociedade, no direcionamento do processo de produção:

A divisão manufatureira do trabalho supõe a autoridade incondicional do capitalista sobre homens que constituem meras engrenagens de um mecanismo total que a ele pertence; a divisão social do trabalho confronta produtores autônomos de mercadorias, que não reconhecem outra autoridade senão a da concorrência, da coerção que sobre eles é exercida pela pressão de seus interesses recíprocos. assim como, no reino animal, o *bellum omnium contra omnes* [guerra de todos contra todos]

4 Em 2021 o governo chinês lançou seu primeiro ensaio mais conciso sobre como funciona esse sistema baseado em assembleias populares. Sob o conceito-chave de “Processo integral de democracia popular”. O documento “China: a democracia que funciona” pode ser encontrado em: http://english.scio.gov.cn/whitepapers/2021-12/04/content_77908921.htm

preserva em maior ou menor grau as condições de existência de todas as espécies. (Marx, 2017, p. 534).

Mais de um século após a Revolução Russa, podemos afirmar que a prática demonstra que uma das diferenças entre capitalismo e socialismo está no fato de o último ter como princípio ativo se basear em uma autoridade política universalista — Partido Comunista —, que por sua vez se coloca acima de qualquer autoridade incondicional sobre os homens, subsumindo-a e superando-a. O resultado é a possibilidade da mais ampla capacidade de organização da produção de valores, orientada à reprodução de *toda* a sociedade, não apenas de *alguns*.

Essa premissa é fundamental para compreender as razões pelas quais a China cresce de forma robusta e continuada enquanto as sociedades capitalistas financeirizadas não conseguem nem entregar perspectivas de futuro às suas populações, nem tampouco acompanhar o ritmo chinês de desenvolvimento: os *catching-up* e *leapfrogs* tecnológicos.

Além disso, ao observar o desenvolvimento chinês e as prioridades dos planos quinquenais, é impossível não notar que a coordenação estratégica da China —exemplificada pela construção massiva de bens de uso— é incompatível com a lógica de curto prazo do capitalismo. Essa lógica, focada na valorização do capital, inviabiliza investimentos de longo prazo, gera crises cíclicas e aumenta a desigualdade.

Intuitivamente, do ponto de vista do sonho do enriquecimento de curto prazo, a lógica financeirizada e o capitalismo de casino (Strange, 1986) se apresentam como mais atraentes em comparação com a construção de 45 mil quilômetros de trens de alta velocidade construídos pela China em aproximadamente duas décadas. Essa produção de bens de uso, é caracterizada por vultosos subsídios. Por exemplo, observa-se que a chegada de metrô a 44 cidades do país tem sido acompanhada por “prejuízos” já calculados em US\$ 590 bilhões (*China's Subway Boom Becomes a Financial Nightmare as Project Racks Up Trillions in Debt. Vision Times*, 25/03/2025. Disponível em: <https://www.visiontimes.com/2024/12/11/chinas-subway-boom-becomes-a-financial-nightmare-as-project-racks-up-trillions-in-debt.html>).

Outro ponto que devemos destacar diz respeito à natureza da propriedade. É notório em nossos trabalhos a afirmação recorrente sobre o processo de construção de um núcleo produtivo e financeiro composto por 96 conglomerados empresariais estatais e um sistema de intermediação financeira basicamente público. Isso significa que tanto os efeitos de encadeamento quanto os ciclos de acumulação que movimentam a economia chinesa não são gerados pelo setor privado, mas sim pelo

setor público, que, em primeira e última instância, é controlado e regulamentado diretamente pelo PCCh.

A reemergência do projetamento na China e as condições para uma nova dinâmica de desenvolvimento

O projetamento é uma fase concreta de uma forma histórica, na qual a relação custo-benefício deixa de ser mediada pela geração de valor. Nesse modelo, a utilidade se torna o critério central, e a racionalidade é o denominador comum entre custo e benefício:

O planejamento e o projetamento econômicos não poderão ser feitos cientificamente exceto se tomarmos em consideração as peculiaridades da economia em que fazem parte. O planejamento em geral, puro, é um “mito” (...). Por outro lado, só a compreensão do funcionamento geral do mecanismo econômico pode, no nível do projetamento, instruir-nos como, pela seleção da técnica e alocação de recursos, agir no sentido desejado, sobre a estrutura da oferta e sobre a procura (Rangel, 2005, p. 212).

Na China, o projetamento ressurgiu baseado em uma sociedade cuja superestrutura é controlada pelo bloco histórico nucleado no PCCh. A potencialização das possibilidades de uma sociedade orientada à construção de utilidades se dá pelo predomínio da propriedade pública na produção e na esfera financeira, bem como pela disponibilidade de recursos técnico-científicos — Big Data, 5G, Inteligência Artificial etc. — que, por sua vez, passam a ser instrumentos fundamentais na elevação do nível das relações entre o ser humano e a natureza, dando margem ao surgimento de novas e superiores formas de planificação econômica, o que possibilita a superação da dicotomia entre planejamento estatal e mercado. Ora, se na concepção original rangeliana o planejamento e o projetamento têm funções distintas, na China o projetamento emerge como uma síntese da apreensão do mercado pela planificação. Nessa forma específica, o projetamento torna possível que o mercado funcione dinamicamente a serviço da sociedade.

Sob essa roupagem conceitual, superamos o consenso em torno das noções cristalizadas desde o fim da Guerra Fria como “fim da história”, que coloca a China como uma mera experiência de capitalismo de Estado ou, até mesmo como um capitalismo liberal em fase tardia. Trata-se de uma forma equivocada de lidar com a emergência de uma forma histórica única, a qual deveria desafiar as ciências sociais contemporâneas.

O surgimento de um fenômeno social novo, que se contrapõe ao eurocentrismo intelectual, deveria desvendar o real fluxo dos

acontecimentos e construir um novo cabedal teórico, conceitual e categorial, com vistas, também, a promover uma visão mais séria e científica sobre a ideia de socialismo. Eis a proposta da “abordagem do projetamento”.

A abordagem do projetamento é um subproduto do contexto histórico do socialismo soviético e do Estado de bem-estar europeu. Nessa concepção, a contradição inerente entre as métricas contábeis da firma e as métricas sociais é vista como um conflito a ser resolvido, o que implica a necessidade de uma ciência econômica inovadora que integre e neutralize a separação tradicional entre a microeconomia (contabilidade da firma) e a macroeconomia (contabilidade social). Essa é a proposta do projetamento enquanto abordagem teórica que se reforça na medida em que o neoliberalismo nos entrega como prova a disfuncionalidade de uma sociedade em que a contabilidade da firma se coloca acima dos interesses da maioria da população. Também reside aí uma particularidade histórica do socialismo na submissão da contabilidade da firma em concomitância com o projeto nacional e as demandas da sociedade. Em síntese, retomando Rangel:

(...). A chave deste movimento de renovação está na observação de que o salário discrepa da utilidade marginal do trabalho. Isto implica a necessidade de novos estudos para determinar a verdadeira utilidade marginal social do trabalho a saber, do que ganharia a economia pelo aumento do número de trabalhadores o que, uma vez feito, induzindo à revisão dos preços dos fatores, impõe a reconsideração de todo o cálculo econômico da firma. Em última instância, a matéria que aqui nos ocupa — a economia do projetamento — nasceu desta descoberta. Isto implica dizer que o melhor emprego de fatores para a firma não era necessariamente o melhor emprego desses fatores para a sociedade. (Rangel, 2005, pp. 386-387)

Do desenvolvimento desta abordagem adaptada à realidade chinesa e mundial, podemos inferir que o “projetamento com características chinesas” tem, na fusão das duas contabilidades citadas, o marco de um processo histórico antecedido pela construção consciente de algumas regularidades já exploradas por nós. Relembrando: (1) a superação da “incerteza keynesiana”; (2) a planificação da “destruição criativa”; (3) a soberania monetária e o “pacto tácito de adesão”.

Assim, constatamos que a construção dessas regularidades está diretamente relacionada a uma forma histórica na qual a incerteza keynesiana pode ser superada e a planificação da “destruição criativa” torna-se possível. Isso se dá por meio da submissão das formas de

produção não pública e privada à propriedade pública dos meios de produção estratégicos e do setor financeiro, o que permite a construção de uma soberania monetária.

Uma linha de raciocínio semelhante pode ser observada no papel ativo do PCCh diante dos desafios atuais da guerra comercial e tecnológica, assim como os passados, como a pandemia do COVID-19 e a superação da pobreza extrema sustentados por meio de um pacto tácito de adesão entre essa força política e a população. As regularidades expressas acima, acrescida da força política, cada vez mais institucionalizada, que opera as regulações, constituem o fundamento conceitual do que denominamos *Communist Party-led Development*.

Um passo adiante na análise exige que abordemos a inauguração da chamada “Nova Era” em 2017. Esse marco representa uma mudança crucial na forma como se observa a nova fase da “contradição principal”, que é inerente à sociedade chinesa. Segundo Cai e Zhang, (2022, p. 38):

China’s overall productive forces have been significantly improved from the supply perspective. As a result, China’s production capacity has led the world in many areas, and its backwardness of social production has been fundamentally reversed. However, the more significant problems are that its development is inadequate overall and unbalanced between parts of the country and society. Its development is also behind some global economic powerhouses to some extent, and the structural problems is evidente. These have turned into significant constraints while meeting people’s growing needs for a better life.

Evidenciar essa nova contradição principal — enfrentando a “expansão desordenada do capital”, via enquadramento de grandes capitalistas e suas propriedades, e a inauguração de novos esquemas urbanos baseados mais em serviços públicos em detrimento da expansão imobiliária — é outro passo que fundamenta nossa hipótese do projeto em relação à China se realizar enquanto um *Communist Party-led Development*. Quais seriam as características fundamentais desta dinâmica? Quais as diferenças, por exemplo, em relação ao chamado Estado Desenvolvimentista de tipo asiático?

Três pontos fundamentais devem ser destacados. Primeiro, não observamos o *Communist Party-led Development* enquanto algo sem ligação com o Estado Desenvolvimentista, conforme as obras de autores como Chalmers Johnson, Robert Wade, Peter Evans, Alice Amsden e os

“clássicos” como Gerschenkron, Hirschmann, Prebisch etc.⁵, mas sim como uma *superação dialética*.

Segundo, o *Communist Party-led Development* não opera nos marcos da constante interação entre Estado e agentes de mercado, e sim no projetamento enquanto fusão, não somente das “duas contabilidades”, mas enquanto forma superior de planificação econômica, causa e consequência da absorção do mercado pelo plano. O terceiro ponto tem relação com o caráter de classe do Estado e a hegemonia da propriedade pública como essência do que chamamos de “Estado Socialista”, aqui, sim, em contraposição semântica com o “Estado Desenvolvimentista”. Esse ponto merece um desenvolvimento mais aprofundado.

O Estado Socialista é a superestrutura do *Communist Party-led Development*. A questão não se resume, como uma tarefa do Estado Desenvolvimentista, à superação da condição periférica. O Estado Socialista busca moldar política e ideologicamente o processo de desenvolvimento das forças produtivas. O Estado Socialista não deixa de ser um Estado Desenvolvimentista, mas também é sua superação sob a forma da crescente socialização dos meios de produção e de objetivos tanto de *catching-up* quanto socializantes. Por outro lado, existe a preocupação — recente — com a manutenção e o constante aperfeiçoamento de marcos institucionais que alavancam a orientação, e a condução, política do PCCh sobre o Estado, a sociedade e o sistema empresarial como um todo. Um autor insuspeito como Blanchette (2021, p. 3) faz um bom resumo desta abordagem:

Chinese Communist Party (CCP) General Secretary Xi Jinping has overseen a significant transformation of China’s domestic economic system, undergirded by important new reforms that have drastically expanded the reach of the Chinese state into the economy and Chinese firms. This has included the integration of CCP organizations into public and private firms, the regulatory shift of the State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC) from “managing enterprises” to “managing capital,” and the role of government guidance funds in driving industrial policy. The overall change in China’s economic and regulatory structure – and the political control wielded by the CCP – combined with the Xi era blending of the public and private, and market and planning, is of such a

5 Moraes (2023) faz uma importante atualização, baseada em extensa revisão bibliográfica, sobre o atual estado da arte do Estado Desenvolvimentista.

proportion that it marks a new paradigm in China's development trajectory

Blanchette continua, agora demonstrando uma diferença entre as experiências coreanas e as chinesas, o que fortalece a abordagem do surgimento do *Communist Party-led Development*:

However, there were important differences between these two manifestations of East Asian state capitalism and China's evolving model. The chaebol system was built around family networks, which the CCP had systematically gutted after the final takeover of China in 1949. With the keiretsu, a company bank stood at the center of the conglomerate; in contrast, Beijing was weary of ceding control of financial resources to partially independent entities, and thus, while state-owned groups would contain their own financing arms, lending for the entire SOE system would still be controlled by the big state-owned commercial banks. Another "Grasp the big, release the small" Beijing created conglomerates with corporate structures of dizzying complexity and opacity that would soon span the globe important difference, described in more detail below, is the deeply embedded role of the ruling party (in this case, the CCP), a feature absent from the Korean and Japanese state capitalist systems. (Blanchette, 2021, p. 5)

A criação da SASAC, o processo de corporatização das empresas estatais e a formação do imenso braço financeiro público do Estado chinês já foram por nós abordados em algumas oportunidades, sobretudo em "China: o socialismo do século XXI" (2021). Acrescentamos a essa pesquisa o processo de criação de um Sistema Nacional de Inovação Tecnológica (Jabbour & Moreira, 2023). Mas chamamos a atenção para o fato deste processo ter criado as condições de reemergência de uma economia de projeto após o fim da URSS e sob uma nova e avançada roupagem, constituindo-se no socialismo da nossa época histórica. O *Communist Party-led Development* é um desdobramento político deste longo processo.

Retomando as questões concernentes aos esquemas de propriedade e ao papel ascendente do que se pode denominar "elemento consciente", o *Communist Party-led Development* deve ser analisado como uma expressão do processo de fusão simbiótica entre as "duas contabilidades". Essa fusão se manifesta particularmente no aprimoramento do desenvolvimento social e na otimização das relações de interdependência mútua. (Ren, 2024). Essa hipótese é corroborada por uma das características fundamentais da "Nova Era", sintetizada na superação da dicotomia entre empresas públicas e

empresas privadas (não públicas), em direção a um ponto no qual se percebe ambas as formas de propriedade como “empresas chinesas”⁶. Na prática, além de reforçar a centralidade da propriedade pública no horizonte empresarial chinês e, conseqüentemente, operar no setor privado como um beneficiário dos efeitos de encadeamento gerados pelos investimentos das empresas públicas, observou-se um aumento da influência do “elemento consciente” (PCCh) sobre as estratégias privadas de investimento⁷.

O Communist Party-led Development. Uma primeira aproximação

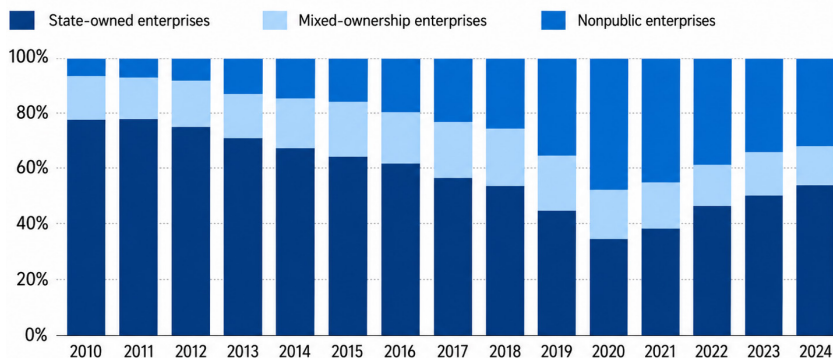
Com base nos elementos apresentados, é possível delinear um escopo inicial do *Communist Party-led Development*. Esse fenômeno associa dois eventos: a submissão da contabilidade corporativa aos interesses sociais e estatais, e o crescimento paralelo da influência do Partido Comunista Chinês (PCCh) sobre as decisões de investimento, tanto em esferas públicas quanto privadas. Tais transformações indicam que uma nova onda de inovações institucionais está em curso na China, diferenciando-se da fase inicial de reformas, que foi marcada pelo simples reposicionamento dos setores público e privado (de Paula & Jabbour, 2020). O desafio da aceleração do desenvolvimento das forças produtivas em um ambiente externo cada vez mais hostil tem condicionado tanto o aumento da influência do PCCh sobre todos os meandros da economia e da sociedade quanto a ampliação do setor público na economia chinesa, às expensas do setor privado (ver gráfico 1).

-
- 6 Em entrevista concedida pelo então presidente da SASAC Hao Peng, essa reflexão ficou evidenciada: “Regardless of whether state-owned or private enterprises, they are all Chinese enterprises. [We] will firmly promote the upstream and downstream integration of firms of various ownership structures, the integration of large, medium, and small, and the coordinated and innovative development of various market entities to jointly build a group of world-class enterprises.”(Hao, 2020)a
 - 7 Sobre este processo é sugestiva a seguinte passagem: “The socialist foundation of China’s economic system is the unconditional supremacy of the Chinese Communist Party. Consistent with Marxist-Leninist tradition, the Party directs the law. Regulations, laws, and administrative rulings are applied in accordance with current Party policy. Just as a Party position corresponds directly to each key position in government, a Party hierarchy parallels corporate governance in banks, SOEs, listed non-SOEs, hybrid enterprises, joint ventures, and sufficiently large private businesses. Party cells throughout business enterprises constitute parallel internal accountability systems to those established by enterprises themselves, keeping an enterprise’s Party Secretary and Party Committee up-to-date and able to provide timely advice to its CEO and board. Imported corporate governance regulations, mandating independent directors and the like essentially ignore Party involvement in enterprise governance”(-Fan, Morck, & Yeung, 2011, p. 11)

Gráfico 1

China's private sector has been losing ground to state-owned enterprises in recent years

Share of total market capitalisation of top 100 listed firms, by ownership (%)



End-year values except 2024 = June

Source: Peterson Institute for International Economics

Fonte: (Huang & Véron, 2024)

Esse processo ocorre também em consonância com o caminho traçado de busca pela independência tecnológica por meio da construção de políticas industriais cada vez mais ousadas e robustas⁸. Um exemplo concreto a que temos recorrido é a elevação da participação acionária de empresas estatais em empresas não públicas:

The number of private owners with direct investments from the state almost tripled between 2000 and 2019, and the number of private owners indirectly connected to the state via investments from private owners with state connections increased 50-fold. The increase in the registration capital share of the two groups of state connected private owners accounts for almost all the 20 percentage point increase in the share of private owners between 2000 and 2019. (Bai, Hsieh, Song, & Wang, 2020, p. 2).

Essa transformação do portfólio acionário no setor privado nos leva a questionar a própria essência da natureza de propriedade na China e suas transformações. Dadas as restrições cada vez maiores de escopo de ação do setor privado — e da própria lei do valor —, estaríamos diante de uma transformação no rumo da consolidação de um setor chamado de não público na China? Não há muitas dúvidas, para nós, em relação a isso, o que redundaria em uma transformação qualitativa na atual quadra histórica das experiências socialistas no mundo. O *Communist Party*-

8 Sobre essa crescente concentração em políticas industriais orientadas à fronteira tecnológica, ler Gabriele (2020) e Diegues e Roselino (2023).

led Development é um conceito que se manifesta no movimento real. Voltaremos a esse ponto.

Vale observar que essa mudança, antes de atingir o setor privado, iniciou-se nas empresas estatais. Na década de 1980, emerge, no setor público chinês, a figura do *chief executive officer* (CEO), com poderes que se sobrepunham aos do secretário da célula do PCCh no âmbito da empresa. A partir de 2010, uma inversão de papéis ocorreu. Segundo Naughton & Boland (2023, p. 9):

Changes in the governance structure of state-owned companies have brought them much more directly under the control of the CCP. The “factory-manager responsibility system,” which had guaranteed the superior authority of the chief executive officer (CEO) over the party secretary since the 1980s, has been gradually abolished. The party committee was first given a “strategic” role in the firm that overshadowed that of the board of directors, which is itself now routinely chaired by the party secretary. Implementation began during the late 2010s, and the new rules were finally formally approved and publicly released at the beginning of 2020. As part of these changes, existing elements of corporate governance were reorganized to such an extent that the fundamental nature of firm-authority relations has transformed. In a sense, “state ownership” has been replaced by “party ownership,” except that the CCP does not get to harvest the revenues produced by “its” firms.

Diante da a mudança no cenário externo e dos desafios da conjuntura doméstica, sob o *script* da mudança de aspecto, na contradição principal, podemos ter uma leitura menos ideológica e mais funcional desse processo. Ou seja, essas transformações nas formas de administração da propriedade, inicialmente no setor estatal, são muito mais uma continuidade do que uma ruptura com o momento anterior (Leutert & Eaton, 2021)

A nosso ver, e de forma contraintuitiva, o processo de corporatização das empresas estatais na metade da década de 1990 culminando na formação da SASAC em 2003, antes de ser a consolidação de um sistema *market-oriented*, e abriu as condições para o futuro controle político em um patamar de maior complexidade. Ora, se em um primeiro momento a consolidação de uma política *grasping the large* foi fundamental para a consolidação do setor público, como o núcleo da economia chinesa, a elevação do controle político sobre este setor da economia, em tese *público*, iria ser colocado pela própria história na mesma proporção em que o PCCh foi incorporando em seus quadros e *mindset* — tanto a

transformação do mercado em instrumento de governo quanto do pleno domínio do mercado enquanto imperativo da *política*. E a deterioração do ambiente internacional acelerou o chamado momento da “política no comando”.

Voltamos a um ponto da abordagem sobre um novo ciclo de inovações institucionais caracterizado por mudanças nos esquemas de propriedade no país, tendo como uma das vias a elevação do papel acionário do Estado sobre o setor privado. Aqui, podemos trabalhar várias dimensões do *Communist Party-led Development*, incluindo o fim da dicotomia entre empresas públicas e privadas, além da elevação do papel do PCCh em detrimento dos CEOs de empresas de diferentes tipos⁹. Porém, existe uma dimensão financeira nesse processo que pode passar despercebida na análise e que dá sustentação ao desenvolvimento de uma nova formação econômico-social na China, cada vez mais distante tanto de um capitalismo liberal quanto do Estado Desenvolvimentista de tipo asiático.

In contrast to state majority ownership or the state as provider of industrial policy or guidance, the “investor state” pursues the economic and political goals of the state through widespread investment in a range of firms, though not necessarily as majority shareholder. The investor state is conceptually distinct from both state capitalism, which typically entails state ownership of the “commanding heights” of the economy, and the developmental state, which involves government intervention to optimize macroeconomic fundamentals and coordinate industrial policy but embraces private sector firms rather than state capital. Specifically, the “investor state” mode empowers private firms as economic actors with the state as bearer of financial risk, a combination featured in neither developmental states nor “state capitalism”. (Chen & Ruthmire, 2020, p. 2)

A nossa hipótese corrobora a visão de Chen e Ruthmire e ainda reforça a tendência. Essa forma de “Estado Investidor” como uma ferramenta que opera muito além das empresas estatais, atingindo diretamente o capital privado, é um fenômeno novo dentro do que podemos chamar de “Economia Política do Socialismo” e se manifesta como um reflexo de novas determinações do projeto na China, com suas consequências políticas, geopolíticas e mesmo sistêmicas.

9 Milhaupt & Zheng (2015) vão mais longe e argumentam que o PCCh tem mais poderes sobre as empresas privadas do que nas estatais.

Trata-se de um instrumento complementar à intervenção direta sobre as *bigtechs* pelo Estado Socialista, assim como a ocorrida em 2021, com a finalidade de conter a “expansão desordenada do capital” e mesmo a ordem de furar a bolha do setor imobiliário como forma de liberar recursos e energia aos setores da fronteira tecnológica. O projetamento, enquanto forma histórica, se desenvolve com a ampliação das possibilidades de concentração de recursos em gigantes projetos dentro e fora do país: o “Estado Investidor” é altamente funcional à fusão das “duas contabilidades” apontadas.

Outro ponto a ser debatido e aprofundado é o impacto desse processo inteiramente novo no contínuo desenvolvimento das forças produtivas no país. Do ponto de vista teórico, é evidente que mudanças no regime de propriedade são fundamentais para a inauguração de novos ciclos de desenvolvimento das forças produtivas. É essa a história da gradual substituição de um modo de produção por outro. Na China, esse processo —que vai desde o surgimento de um Sistema Nacional de Inovação Tecnológica, de caráter disruptivo, surgimento de novas e superiores formas de planificação econômica, reemergência da regulação integral do PCCh sobre decisões de investimento públicos e privados e a viabilização da fusão das “duas contabilidades”— é uma poderosa explicação para a continuidade do crescimento e frequentes processos de *leapfrog* em vários setores.

No entanto, existe o elemento financeiro, digamos, o braço financeiro desse processo. Desde 2015, foi criado todo um processo de constituição de uma grande finança, por fora dos bancos públicos, com o objetivo de agilizar a intervenção pública e política sobre as empresas necessitadas de investimentos públicos —incluindo empresas privadas— que operam nos marcos do plano Made in China 2025 e nas milhares de *startups* que emergiram desde o início da guerra comercial tecnológica iniciada por Trump em 2017. Essa reorganização da grande finança esteve à cargo da SASAC com a constituição das chamadas companhias estatais de investimentos e operações (SCIOs):

Introduced as pilots in the mid-2010s, the SCIOs were intended to take over an active role within the investor state—that is, not just to serve as passive holders of a government stake, but to actively restructure state firms as an investment bank might. For example, Guoxin (rendered into English as China Reform Holdings) is a “state capital operation company” subordinate to the national ownership agency, SASAC. Initially established to help central SOEs restructure by shedding “non-core” and unprofitable assets, Guoxin has become a permanent, robust actor. Among its portfolio of objectives is to help SOEs looking to expand abroad:

in the past 10 years, it has invested 187.2 billion yuan (\$26.9 billion) in projects outside China. (Naughton & Boland, 2023, p. 12).

Outras fontes de financiamento público e formação de fundos de investimentos a partir de estatais e governos locais proliferaram no mesmo período, como, por exemplo, os fundos governamentais (GGFs). Em meados da presente década, sua carteira de investimentos, incluindo a compra de ativos em empresas privadas, alcançou US\$ 1,62 trilhões (Naughton & Boland, 2023, p. 15).

Ou seja, o *Communist Part-led Development* surge como uma necessidade política que, aos poucos, se transmuta em uma simbiose financeira de grandes proporções, com a clara intenção de mobilizar os mais amplos instrumentos financeiros para o avanço do setor público sobre o não público. Isso acontece ao mesmo tempo em que o capital se concentra, uma ação muito necessária à China para superar o cerco da guerra tecnológica.

Esse é um novo estágio de desenvolvimento das forças produtivas, impulsionado por grandes inovações institucionais que criam uma forma histórica única. É um processo que supera o modelo do Estado Desenvolvimentista asiático e se configura como um socialismo baseado em uma forte economia de projeto. Essa economia tem a capacidade de reagir rapidamente aos desafios de uma realidade internacional instável e às complexas contradições internas.

Conclusões iniciais

Temos abraçado o desafio intelectual de analisar o que consideramos o surgimento de uma nova lógica socioeconômica. Essa nova lógica se baseia na propriedade pública da produção e das finanças, em vez da valorização do capital, e está moldada por uma planificação superior.

É fundamental advogar por uma nova lógica econômica, baseada na propriedade pública da produção e das finanças, que não priorize a valorização do capital. Essa nova lógica deve ser estruturada por meio de formas avançadas de planejamento.

Esse desafio intelectual tem sido enfrentado por nós por meio do desenvolvimento da teoria do projeto, iniciada por Ignacio Rangel no final dos anos de 1950. Ao fazê-lo, levamos em conta as poucas abstrações que os clássicos fizeram sobre o socialismo e a dupla centralidade dessa forma histórica: o poder político de um novo tipo e o desenvolvimento acelerado das forças produtivas sob o primado da propriedade pública dos meios de produção.

A teoria do projetamento está em constante desenvolvimento e é cada vez mais debatida em círculos acadêmicos. Uma das contribuições mais recentes é a elaboração rangeliana da fusão entre as “duas contabilidades”, que propõe que uma nova onda de desenvolvimento das forças produtivas no socialismo exige inovações institucionais que submetam a contabilidade da empresa à contabilidade social.

Em termos teóricos, essa abordagem busca superar a divisão entre macroeconomia e microeconomia. Na prática, representa a luta de classes entre o Estado — sob o controle de forças políticas que almejam o socialismo — e a burguesia, que emerge de reformas econômicas, como no caso da China. Estrategicamente, isso aponta para uma dinâmica de desenvolvimento superior à do Estado Desenvolvimentista de tipo asiático. Este artigo faz uma primeira análise dessa abordagem.

O modelo de *Communist Party-led Development* é uma expressão da Nova Economia de Projetamento. Ele surgiu em uma época histórica específica: a Nova Era, iniciada em 2017, na qual o governo chinês identificou a principal contradição nas grandes disparidades de renda e desenvolvimento regional.

Além disso, o ambiente internacional, cada vez mais hostil, exigiu — e ainda exige — novas políticas para fortalecer a reforma, a reorganização e a centralização do capital público. O lema “a política no comando” se concretizou com a criação de inovações institucionais que permitiram a fusão das “duas contabilidades”, reafirmando o poder do Partido Comunista Chinês (PCC) sobre os processos internos das empresas.

Essa nova dinâmica, que absorve e supera o modelo de Estado Desenvolvimentista asiático, eliminou a distinção entre público e privado no país, dando ao PCC um papel de liderança direta na produção e nas decisões de investimento — mesmo nas empresas privadas. Assim, o papel do CEO foi substituído pelo da célula do PCC dentro da empresa.

O papel do Estado na China mudou, esse não é mais apenas o proprietário dos meios de produção estratégicos ou um ativador de mecanismos, como a “socialização do investimento” e o “princípio da demanda efetiva”. Com seu braço financeiro público cada vez mais presente, o Estado avançou sobre o setor privado, transformando-o em algo “não-público” — uma forma de propriedade distinta da propriedade privada histórica, que surgiu com as leis de cercamento na Inglaterra.

Esse controle político crescente sobre a produção não a tornou menos ágil, pelo contrário, o que hoje chamamos de “momento Ford” na China, como uma nova fase no desenvolvimento das forças produtivas, está diretamente relacionado às inovações institucionais que permitiram o surgimento do *Communist Party-led Development*.

Neste artigo, argumentamos que, diante das novas transformações na economia chinesa, o socialismo está passando por mudanças qualitativas em seu conteúdo, e não por meras mudanças quantitativas. Isso nos impõe grandes desafios intelectuais, tanto para nós quanto para aqueles que estudam e trabalham com o marxismo como ciência do poder político.

Referências

- Bai, C.-E., Hsieh, C.-T., Song, Z. M., & Wang, X. (2020). Special deals from special investors. The rise of state-connected private owners in China NBER, December. Retrieved from https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28170/w28170.pdf
- Blanchette, J. (2021). From “China Inc.” to “CCP Inc.”: A new paradigm for Chinese state capitalism. Hinrich Foundation, February. Retrieved from <https://www.hinrichfoundation.com/media/swapcczi/from-china-inc-to-ccp-inc-hinrich-foundation-february-2021.pdf>
- Boer, R. (2023). *Socialism in Power*. Singapore: Springer.
- Cai, F., & Zhang, X. (2022). *Constructing Political Economy with Chinese Characteristics*. Springer: Springer Books.
- Carvalho, E. (2024). *China: Tradição e Modernidade na Governança do País*. Rio de Janeiro: Shu.
- Cheng, L. (2025). Political governance and firm performance in China: Evidence from a quasi-natural experiment. *Journal of Financial Stability*, 76, 101348. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jfs.2024.101348>
- de Paula, L. F., & Jabbour, E. (2020). The Chinese Catching-Up: A Developmentalist Approach. *Journal of Economic Issues*, 54(3), 855-875. Retrieved from <https://EconPapers.repec.org/RePEc:mes:jeciss:v:54:y:2020:i:3:p:855-875>
- Diegues, A. C., & Roselino, J. E. (2023). Industrial policy, technological nationalism and Industry 4.0: China-USA technology war. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(1), 5-25.
- Dunford, M. (2023). China’s development path, 1949–2022. *Global Discourse*, 1-31. doi:10.1332/204378921x16829257689272
- Fan, J., Morck, R., & Yeung, B. (2011). *Capitalizing China*. NBER

- WORKING PAPER SERIES, Working Paper 17687. Retrieved from https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17687/w17687.pdf
- Gabriele, A. (2020). *Enterprises, Industry and Innovation in the People's Republic of China Questioning Socialism from Deng to the Trade and Tech War*. Singapore: Springer.
- Hao, P. (2020). Hao Peng foi entrevistado pela grande mídia central e falou sobre a tendência atual de desenvolvimento das empresas centrais. State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council. Retrieved from <http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2877938/n2879597/n2879599/c15343606/content.html>
- He, X. (2021). Inside the Communist Party's Private Sector Push. Sixth Tone, May 10. Retrieved from [http://www.sixthtone.com/news/1007414/inside-the-communist-partys-private-sector-push?utm_source=China+Digest+English&utm_campaign=66b2666aff-EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_a315a15a77-66b2666aff-549115218&ct=t\(EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01\)](http://www.sixthtone.com/news/1007414/inside-the-communist-partys-private-sector-push?utm_source=China+Digest+English&utm_campaign=66b2666aff-EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_a315a15a77-66b2666aff-549115218&ct=t(EMAIL_CAMPAIGN_8_15_2020_13_19_COPY_01))
- Huang, T., & Véron, N. (2024). China's private sector has lost ground as state sector has gained share among top corporations since 2021. Peterson Institute for International Economics - PIIE. Retrieved from <https://www.piie.com/research/piie-charts/2024/chinas-private-sector-has-lost-ground-state-sector-has-gained-share-among>
- Jabbour, E., Boa Nova, V., & Vadell, J. (2024). O caminho chinês": desenvolvimento desigual, projeto e socialismo. *Caderno Metropole*, 26(59), 377–399. Retrieved from <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-5917>
- Jabbour, E., & Capovilla, C. (2024). Pressupostos dialéticos acerca do socialismo e projeto na China de hoje. 33(3), 1-24.
- Jabbour, E., Dantas, A., & Vadell, J. (2021). Da Nova Economia do Projeto à Globalização Instituída pela China. *Estudos Internacionais* 9(3), 90-105. doi:<https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n4p90-105>
- Jabbour, E., & Moreira, U. (2023). From the national system of

- technological innovation to the “New Projectment Economy” in China. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(3), 543-563. doi: <https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3455>
- Leutert, W., & Eaton, S. (2021). Deepening Not Departure: Xi Jinping’s Governance of China’s State-owned Economy. *The China Quarterly*, 1-22. doi:10.1017/S0305741021000795
- Livingston, S. (2021). The New Challenge of Communist Corporate Governance. January 15. Retrieved from <https://www.csis.org/analysis/new-challenge-communist-corporate-governance>
- Marx, K. (2010). *Manifiesto Comunista*. São Paulo: Boitempo.
- Marx, K. (2017). *O Capital*. São Paulo: Boitempo.
- Merino, G. (2025). DeepSeek y el “Momento Ford” de la economía mundial. NODAL. Retrieved from <https://www.nodal.am/2025/03/deepseek-y-el-momento-ford-de-la-economia-mundial-por-gabriel-merino/>
- Merino, G., Bilmes, J., & Barrenengoa, A. (2022). Ascenso de China: Conrerradicciones sistémicas y desarrollo de la Guerra Mundial Híbrida y fragmentada. *Tricontinental*, 3. Retrieved from https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2022/06/20220613_Cuaderno3-china_Web.pdf
- Merino, G. E. (2023). Hybrid World War and the United States–China rivalry. *Frontiers in Political Science*, 4. doi:10.3389/fpos.2022.1111422
- Milhaupt, C. J., & Zheng, W. (2015). Beyond Ownership: State Capitalism and the Chinese Firm. 103 *Geo*, (665). Retrieved from <http://scholarship.law.ufl.edu/facultypub/696>
- Moraes, I. A. d. (2023). The concept of Developmental State revisited. *Brazilian Journal of Political Economy*, 43(4), 813-836. doi:10.1590/0101-31572023-3516
- Naughton, B., & Boland, B. (2023). CCP Inc. The Reshaping of China’s State Capitalist System. Report of the CSIS Freeman Chair in China Studies, January. Retrieved from https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-01/230131_Naughton_Reshaping_CCPInc_0.pdf?VersionId=pJl3iB.DqMILjttq_qMx.8eN5IvUOHg.Y
- Pinheiro Machado, R. (2017). *Counterfeit Itineraries in the Global South The human consequences of piracy in China and Brazil*. New York: Routledge.

- Robles, M., Bernal, C., Raigoso, D. y Dulce Rubio, M. (2025). SESGO: Evaluación española de resultados generativos estereotípicos. *Actas de la Conferencia AAAI/ACM sobre IA, Ética y Sociedad*, 8(3), 2214-2226. <https://doi.org/10.1609/aies.v8i3.3670>
- Rangel, I. (2005). *Elementos de economia do projeto*. Obras Reunidas 1. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Ren, X. (2024). The Gongsheng School of International Relations: China's Experience. In B. Song & Y. Zhan (Eds.), *Gongsheng Across Contexts: A Philosophy of Co-Becoming* (pp. 203-217). Singapore: Springer Nature Singapore.
- Strange, S. (1986). *Casino capitalism*. Oxford: Basil Blackwell.
- Vadell, J., & Jabbour, E. (2024). Chinese embedded globalization: social-economic formations in dispute in world reordering. *Globalizations*, 21(5), 931-949. doi:10.1080/14747731.2024.2302197
- Vadell, J., Secches, D., & Burger, M. (2019). De la globalización a la interconectividad: reconfiguración espacial en la iniciativa Belt & Road e implicaciones para el Sur Global. *Transporte e Territorio*(21), 44-68. doi:<https://doi.org/10.34096/rtt.i21.7146>

Integração de infraestrutura na América do Sul: por que e como corrigir a rota

Pedro Silva Barros

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Resumo

O artigo analisa criticamente a trajetória recente da integração de infraestrutura na América do Sul, marcada, a partir de meados da década de 2010, por desintegração econômico-comercial, fragmentação política e enfraquecimento da governança regional. Parte-se do diagnóstico de que a paralisação da UNASUL e do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) comprometeu a capacidade da região de coordenar políticas, projetos e investimentos em infraestrutura, ampliando vulnerabilidades externas e reduzindo o papel da infraestrutura como vetor de integração produtiva, energética e de desenvolvimento. Em seguida, realiza-se uma avaliação crítica da IIRSA e do Cosiplan, destacando tanto suas virtudes institucionais —como a construção de uma carteira regional de projetos e uma linguagem comum— quanto suas insuficiências estruturais, em especial a baixa multimodalidade, a limitada centralidade das fronteiras, da energia e das comunicações, e os déficits de governança multinível. O texto examina, então, a política de integração regional do terceiro governo Lula, à luz do programa de governo, do Relatório de Transição, do Consenso de Brasília e de atos subsequentes, avaliando avanços e lacunas institucionais. Por fim, analisa criticamente o projeto Rotas de Integração, apontando seus limites normativos, estratégicos e de governança. A conclusão apresenta recomendações operacionais para corrigir a rota da integração regional, reconstruir a governança sul-americana e avançar na constituição de um espaço logístico comum, articulado à integração energética, ao financiamento regional e a objetivos sociais, ambientais e produtivos.

Palavras-chave: integração regional; infraestrutura; América do Sul; governança regional; UNASUL; Cosiplan; desenvolvimento regional.

Introdução

Desde o início dos anos 2000, a América do Sul vem ensaiando diferentes tentativas de construir uma governança regional voltada à integração de sua infraestrutura física e logística. A criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional SulAmericana (IIRSA), em 2000, e sua posterior incorporação ao Conselho SulAmericano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), no âmbito da União de Nações SulAmericanas (UNASUL), representaram o esforço mais ambicioso já realizado para articular projetos, políticas e investimentos em transportes, energia e comunicações. Esse ciclo produziu avanços institucionais relevantes, como a formação de uma carteira regional de projetos e a difusão de uma linguagem comum baseada em eixos de integração e corredores de desenvolvimento. No entanto, também revelou limites estruturais importantes, que acabaram por restringir seus impactos econômicos, produtivos e sociais.

A partir de meados da década de 2010, e de forma mais intensa entre 2017 e 2022, a América do Sul entrou em um ciclo de desintegração econômico-comercial e fragmentação política, marcado pela paralisação dos mecanismos regionais, pelo enfraquecimento da coordenação intergovernamental e pela retração do comércio intrarregional. A desarticulação da UNASUL e a interrupção das reuniões ministeriais do Cosiplan esvaziaram o principal espaço técnicopolítico dedicado à integração da infraestrutura sulamericana, ao mesmo tempo em que os países passaram a responder de forma predominantemente nacional e pouco coordenada a choques sistêmicos relevantes, como a pandemia de Covid19 e as sucessivas crises nos mercados globais de energia e logística (Barros, Gonçalves, Samurio, 2022).

Esse enfraquecimento da governança regional também se reflete de maneira clara na evolução do comércio intrarregional do Brasil. Desde o início da década de 2010 — e de forma particularmente acentuada a partir de 2015 — observase uma queda significativa da corrente de comércio brasileira com os demais países da América do Sul, revertendo a trajetória de expansão registrada nos anos anteriores. Em termos reais, a partir dos dados do ComexStat/MDIC deflacionados para preços de 2025, as exportações brasileiras destinadas à região recuaram cerca de 35% entre 2011 e 2025, evidenciando a perda de densidade econômica do espaço sulamericano. Essa tendência negativa persistiu inclusive no período correspondente ao terceiro governo Lula: ao compararse 2025 com 2022, o comércio intrarregional brasileiro apresenta uma retração média de aproximadamente 14%. Esse desempenho contrasta fortemente com o observado durante os dois primeiros mandatos de

Lula, quando, em valores reais, a corrente de comércio intrarregional do Brasil cresceu cerca de 190%, amparada por um contexto de maior coordenação política, expansão da integração produtiva e fortalecimento institucional da região. A queda recente é particularmente expressiva nas relações com parceiros estratégicos como Venezuela, Colômbia e Chile, reforçando o diagnóstico de que a desintegração econômica e a fragmentação regional que marcam a última década persistem e se acentuam.

O agravamento da polarização geopolítica global e a crescente incerteza estratégica do sistema internacional encontram a região exatamente nesse momento de fragmentação e desintegração. A ausência de uma governança regional sólida fragiliza a posição dos países sulamericanos, dificultando a construção de estratégias comuns para o relacionamento com os principais polos de poder extrarregionais. No cenário mais adverso, essa fragmentação tende a aprofundar assimetrias internas, com diferentes países estabelecendo vínculos bilaterais profundos e descoordenados com potências externas para investimentos em infraestrutura e logística. Nessas condições, projetos financiados externamente correm o risco de reproduzir a posição histórica periférica da região, conectando jazidas minerais e áreas agrícolas diretamente a portos de exportação, sem promover integração produtiva, agregação de valor ou coesão territorial, acentuando tendências de desintegração observadas na última década.

Esse processo evidenciou uma fragilidade central: na ausência de governança regional estável, a infraestrutura deixou de funcionar como vetor de integração produtiva, redução de custos logísticos e fortalecimento do mercado regional, passando a reproduzir iniciativas fragmentadas, predominantemente nacionais e pouco conectadas entre si. Em vez de promover interdependência econômica positiva, maior previsibilidade política e ganhos de escala, a falta de coordenação reforçou assimetrias, gargalos fronteiriços e vulnerabilidades externas, inclusive diante de ingerências extrarregionais e da crescente competição geopolítica por rotas logísticas, recursos energéticos e minerais críticos.

Ao mesmo tempo, o cenário internacional passou por transformações profundas. A reorientação do comércio global em direção à ÁsiaPacífico, a interiorização produtiva em países como o Brasil, a centralidade crescente da transição energética e digital e o uso estratégico da infraestrutura como instrumento de poder recolocaram a integração regional no centro do debate sobre desenvolvimento, soberania e segurança. Nesse novo contexto, tornou-se cada vez mais claro que a infraestrutura não pode ser pensada apenas como um conjunto

de obras, mas como um sistema integrado, que envolve normas, regulação, financiamento, gestão aduaneira, planejamento energético, conectividade digital e governança multinível. Em contraste com a fragmentação recente, uma América do Sul dotada de governança regional robusta teria maior capacidade de se relacionar de forma mais simétrica com iniciativas extrarregionais relevantes — como a Iniciativa Cinturão e Rota — subordinando os investimentos externos a uma estratégia regional de integração produtiva, desenvolvimento e autonomia.

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2022, e o início de seu terceiro mandato abriram uma janela de oportunidade para recolocar a integração regional na agenda estratégica do Estado brasileiro. O programa de governo, o Relatório do Grupo Técnico de Transição e, sobretudo, a Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Brasília, em 30 de maio de 2023 — que resultou no chamado Consenso de Brasília — sinalizaram a intenção de revitalizar os mecanismos regionais, atualizar a carteira de projetos do Cosiplan e conferir maior centralidade à multimodalidade, às fronteiras e à integração física e digital. No plano discursivo, a integração de infraestrutura voltou a ser apresentada como instrumento para reduzir vulnerabilidades externas, fortalecer a resiliência regional e sustentar um novo ciclo de desenvolvimento.

Entretanto, os instrumentos implementados desde então revelam tensões e ambiguidades. Iniciativas como o projeto Rotas de Integração SulAmericana, conduzido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, avançaram de forma predominantemente intragovernamental e nacional, com frágil base normativa regional, baixa articulação com energia, comunicações e financiamento, e limitada participação de atores subnacionais, do setor privado e da sociedade civil. Esses limites recolocam no centro do debate uma questão fundamental: não basta retomar o tema da integração; é necessário corrigir a rota, aprendendo com as lições do passado e construindo uma arquitetura de governança capaz de sustentar políticas públicas de longo prazo.

É a partir desse diagnóstico que este artigo se propõe a analisar criticamente a trajetória recente da integração de infraestrutura na América do Sul. O texto tem três objetivos principais: (i) realizar uma avaliação crítica da IIRSA e do Cosiplan, à luz da literatura especializada, destacando tanto seus méritos institucionais quanto suas insuficiências estruturais; (ii) examinar o desenho da política de integração regional do terceiro governo Lula, com foco em seus instrumentos, avanços e lacunas; e (iii) avaliar o projeto Rotas de Integração, discutindo seus

limites normativos, institucionais e estratégicos. A conclusão apresenta uma agenda propositiva voltada à reconstrução da governança regional, à atualização da carteira de projetos e à construção de um espaço logístico comum sul-americano, articulado à integração energética, ao financiamento regional e à promoção de uma integração produtiva socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável.

A IIRSA e o Cosiplan: balanço crítico e lições institucionais

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional SulAmericana (IIRSA), lançada em 2000 por decisão dos doze chefes de Estado da região, representou o primeiro esforço sistemático de construção de uma governança regional voltada à integração da infraestrutura física, envolvendo transportes, energia e comunicações. Posteriormente incorporada ao Conselho SulAmericano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), no âmbito da União de Nações SulAmericanas (UNASUL), a IIRSA constituiu o núcleo institucional mais consistente já criado na América do Sul para organizar projetos, metodologias e agendas comuns em infraestrutura. Tratouse de uma experiência singular de coordenação regional em uma área historicamente marcada pelo predomínio de iniciativas nacionais desconectadas.

O principal mérito da IIRSA/Cosiplan foi a construção e manutenção de uma carteira regional de projetos, organizada em eixos de integração e desenvolvimento, acompanhada de metodologias comuns de priorização, monitoramento e avaliação. Ao longo de quase dez anos — até dezembro de 2017 —, o Cosiplan reuniu ministros, técnicos e representantes de bancos de desenvolvimento de maneira regular, criando um vocabulário compartilhado e um espaço institucional estável para tratar da infraestrutura como tema regional. Essa dimensão organizacional não deve ser subestimada: em uma região caracterizada por forte heterogeneidade econômica, política e institucional, a simples existência de uma arena técnicapolítica permanente já representava um avanço substantivo.

Além disso, a experiência da IIRSA/Cosiplan contribuiu para disseminar a noção de que a infraestrutura deve ser considerada para além das fronteiras nacionais, incorporando corredores bioceânicos, conexões interfronteiriças e articulações logísticas de maior escala. Ao estruturar investimentos em eixos que atravessavam múltiplos países, a iniciativa buscava responder a gargalos históricos de conectividade, reduzir custos de transporte e criar condições para maior circulação de bens, pessoas e serviços no espaço sulamericano. Do ponto de vista institucional, a incorporação da IIRSA à UNASUL poderia conferir densidade política

adicional ao processo, permitindo que a infraestrutura fosse integrada a uma visão mais ampla de desenvolvimento, cooperação e autonomia regional (Barros, 2024).

Contudo, esses avanços coexistiram com insuficiências estruturais persistentes, que limitaram o potencial transformador da integração de infraestrutura. A IIRSA foi marcada por uma lógica predominantemente funcional e econômica, subordinando a integração territorial às demandas de circulação de commodities e exportações, com baixa articulação entre infraestrutura e desenvolvimento produtivo e com pouca atenção à industrialização, inovação e redução de assimetrias regionais (Padula, 2014). A análise do último relatório do Cosiplan, de 2017, evidencia três deficiências recorrentes: 1) baixa multimodalidade — apesar do discurso sobre integração logística, a carteira da IIRSA manteve forte predomínio do modal rodoviário, com participação residual de projetos efetivamente multimodais, apenas 0,3% dos investimentos registrados apresentavam caráter multimodal, revelando a dificuldade de integrar rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos em soluções logísticas sistêmicas; 2) predomínio de projetos exclusivamente nacionais com poucos internacionais — menos de 1% dos projetos envolviam 3 ou mais países; 3) pouca participação dos bancos multilaterais e de desenvolvimento no financiamento — o BID, a CAF, o FONPLATA, o BNDES e o Banco Mundial responderam juntos por menos de 10% dos investimentos totais na carteira de projetos da IIRSA/Cosiplan, que era concentrada em financiamento dos tesouros nacionais (55,7%), privados (23,6%) e binacionais (2,9%).

Essa assimetria modal teve implicações relevantes. Ao reforçar soluções rodoviaristas, a IIRSA reproduziu padrões nacionais preexistentes, limitando ganhos de escala, aumentando custos logísticos no longo prazo e negligenciando alternativas mais eficientes do ponto de vista econômico, ambiental e energético. A subutilização de hidrovias e ferrovias, particularmente relevante em uma região com extensas bacias fluviais e grandes distâncias continentais, restringiu a capacidade dos corredores de integração logísticos de funcionarem como vetores de integração produtiva e inserção competitiva nos mercados globais. A carteira de projetos também ignorou as conexões dutoviárias — meio de transporte mais barato, mais seguro e menos poluente.

Outra insuficiência central diz respeito à baixa centralidade atribuída às fronteiras. Embora muitos projetos se localizassem formalmente em áreas fronteiriças, aspectos fundamentais como facilitação aduaneira, harmonização normativa, integração de sistemas de controle, digitalização de procedimentos e gestão conjunta de cidadesgêmeas

permaneceram periféricos na agenda da IIRSA/Cosiplan. Em diversos casos, obras físicas foram concluídas sem que houvesse avanços correspondentes em infraestrutura institucional, resultando em pontes, rodovias ou passagens fronteiriças subutilizadas ou inoperantes.

De forma semelhante, a dimensão energética e de comunicações ocupou lugar secundário na carteira, apesar de sua importância estratégica para a integração regional contemporânea. Embora o mandato original da IIRSA incluísse energia e telecomunicações, a prática mostrou forte concentração em transportes, com menor articulação entre infraestrutura logística, integração elétrica, gasodutos, oleodutos e conectividade digital. Essa fragmentação setorial comprometeu a construção de uma verdadeira rede de integração — física e digital — capaz de sustentar cadeias regionais de valor e uma transição energética coordenada.

No plano institucional, devem ser considerados ainda os efeitos do hiperpresidencialismo sobre a governança da integração. A dependência excessiva de consensos em nível de chefes de Estado, sem a consolidação de burocracias técnicas regionais permanentes com poder decisório, tornou a IIRSA/Cosiplan vulnerável a mudanças de governo e de orientação política. A ausência de mecanismos automáticos de continuidade institucional dificultou a atualização da carteira e a execução de projetos em contextos políticos adversos, como evidenciado a partir de 2017.

Associada a esse problema, esteve a baixa participação de atores subnacionais, do setor privado e da sociedade civil. Embora existissem grupos de trabalho técnicos e grande interação com bancos de desenvolvimento, a governança do Cosiplan permaneceu predominantemente intergovernamental, com pouca abertura formal para governos estaduais, municípios fronteiriços, empresas, associações produtivas e organizações sociais. Essa limitação reduziu o enraizamento territorial dos projetos, dificultou a identificação de demandas locais e enfraqueceu a legitimidade social e econômica da agenda de integração.

Essas insuficiências tornaram-se ainda mais evidentes diante das mudanças estruturais do contexto regional e global. Desde o início dos anos 2000, a geoeconomia sulamericana passou por transformações profundas, com crescente reorientação do comércio em direção à ÁsiaPacífico, interiorização produtiva em países como o Brasil — especialmente no CentroOeste — e maior pressão por soluções logísticas eficientes, sustentáveis e digitalmente integradas. Paralelamente, a emergência da agenda climática, da transição energética e da economia

digital elevou a complexidade dos desafios associados à infraestrutura, exigindo abordagens mais sistêmicas e integradas (Barros, Severo e Carneiro, 2022).

Nesse novo cenário, a limitação da IIRSA/Cosiplan a uma lógica predominantemente de inventário de obras revelou-se insuficiente. A integração de infraestrutura não é apenas uma questão de conectividade física, mas envolve regulação, financiamento, energia, comunicações, padronização normativa e gestão de riscos sociais e ambientais. A ausência de instrumentos robustos para tratar dessas dimensões contribuiu para o esvaziamento progressivo do Cosiplan e para a perda de centralidade da agenda de integração no debate regional.

A paralisia institucional observada a partir de 2017 não deve, portanto, ser interpretada apenas como resultado de mudanças políticas conjunturais, mas como expressão de fragilidades estruturais não resolvidas ao longo do ciclo anterior. A experiência da IIRSA/Cosiplan deixa lições claras: sem governança multinível, sem integração efetiva entre setores, sem centralidade das fronteiras e sem participação ampla dos atores envolvidos, a infraestrutura tende a reproduzir fragmentações existentes, em vez de superá-las.

Ao mesmo tempo, essas limitações não invalidam o legado da IIRSA/Cosiplan. Pelo contrário, evidenciam a necessidade de corrigir a rota, preservando o acervo institucional construído — como a carteira regional de projetos, as metodologias de priorização, que devem ser aprimoradas, e as redes técnicas acumuladas ao longo de mais de uma década — e atualizando as profundas transformações do contexto contemporâneo, marcadas pela transição energética, pela maior importância das fronteiras, pela integração física e digital, pela necessidade de maior multimodalidade e pela exigência de uma governança multinível mais inclusiva, com participação efetiva de atores subnacionais, do setor privado e da sociedade civil. Trata-se, portanto, menos de abandonar a experiência passada e mais de reorientá-la estrategicamente para responder às novas demandas de integração produtiva, sustentabilidade socioambiental e segurança regional.

A política de integração regional no terceiro governo Lula: direção política e fragilidade institucional

A retomada da integração regional figurou desde o início como um dos eixos declarados da política externa e de desenvolvimento do terceiro governo Lula (2023–2026). Após um período prolongado de desarticulação institucional e retração da cooperação sulamericana, o novo governo reposicionou o tema da integração — e, em particular,

da infraestrutura — como componente estratégico para reduzir vulnerabilidades externas, fortalecer a autonomia regional e sustentar um projeto de desenvolvimento de longo prazo. No entanto, a distância entre a intenção política manifesta e a arquitetura institucional efetivamente construída tem se revelado significativa, provocando uma assimetria persistente entre discurso, desenho institucional e capacidade operacional.

Programa de Governo e Relatório de Transição

As Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil, apresentadas pela Coligação Brasil da Esperança que elegeu Lula e Alckmin em 2022 estabeleceram de forma explícita a integração regional sulamericana como prioridade estratégica, resgatando a centralidade da infraestrutura, da energia e da cooperação produtiva como marcas históricas da diplomacia brasileira. Associou a defesa da soberania à integração da América do Sul, “com vistas a manter a segurança regional e a promoção de um desenvolvimento integrado de nossa região, com base em complementariedades produtivas potenciais entre nossos países”. Os documentos associavam a integração física e logística à necessidade de reconstruir cadeias produtivas regionais, fortalecer mercados intrarregionais e mitigar a exposição da economia brasileira a choques externos em um cenário internacional marcado por instabilidade geopolítica e fragmentação das cadeias globais de suprimento.

O Relatório do Grupo Técnico de Transição foi explícito ao indicar que o “estímulo a processos de integração política, comercial e de infraestrutura com os países vizinhos sempre foi uma marca da diplomacia brasileira, além de um preceito constitucional” e identificou a integração regional como um dos instrumentos centrais para a retomada do desenvolvimento com inclusão social. O relatório ressaltou a importância de revitalizar a UNASUL e recolocar o planejamento da infraestrutura regional em uma lógica estratégica, superando o tratamento fragmentado e setorial das últimas décadas. Nesse estágio inicial, portanto, havia um diagnóstico consistente e uma orientação política clara: a integração de infraestrutura deveria deixar de ser uma somatória de obras isoladas para se tornar política pública estruturante, vinculada à integração produtiva, à transição energética e à redução das desigualdades regionais.

Reorganização do Ministério do Planejamento e Orçamento e seus efeitos ambigualmente regressivos

Apesar desse alinhamento programático, a reorganização institucional promovida no início do governo produziu sinais contraditórios. O decreto nº 11.353 de 1º de janeiro de 2023, que criou o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), instituiu uma secretaria com atribuições explícitas relacionadas à integração regional e ao financiamento externo. Isso se deu antes da posse da ministra da pasta e de sua equipe. Entretanto, poucas semanas depois, uma alteração administrativa suprimiu a referência direta à integração regional da nomenclatura institucional e eliminou a diretoria específica dedicada ao tema (Decreto nº 11.398, de 21 de janeiro de 2023).

Essa mudança, embora administrativa, teve efeitos simbólicos e operacionais relevantes. Ao retirar a integração regional do centro da estrutura de planejamento, a mudança reduziu a capacidade do MPO de exercer coordenação transversal entre ministérios setoriais, bancos de fomento e organismos multilaterais. Na prática, o tema da integração de infraestrutura passou a disputar espaço com outras agendas nacionais prioritárias, sem uma instância claramente mandatada para articular políticas em escala regional.

O resultado foi um enfraquecimento da capacidade estatal de converter diretrizes estratégicas em instrumentos operacionais, justamente em um momento de reabertura da agenda sulamericana. Essa ambiguidade institucional contribuiu para a fragmentação posterior das iniciativas lançadas no âmbito do próprio governo federal.

O Consenso de Brasília como marco político e roteiro estratégico

A Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília em 30 de maio de 2023, representou um marco político de alta densidade simbólica e estratégica. Pela primeira vez em quase uma década, os doze países sulamericanos voltaram a se reunir em nível presidencial, em um contexto de forte polarização regional. O encontro recolocou formalmente a integração regional na agenda política de alto nível, sinalizando vontade de reconstrução de consensos mínimos. Não foram estabelecidos, porém, instrumentos de participação da sociedade civil, do setor privado ou de centros de pensamento nem foram definidas reuniões ministeriais de acompanhamento para as agendas setoriais.

No discurso de abertura, o presidente Lula apresentou um roteiro claro para a retomada da integração de infraestrutura, recuperando explicitamente a experiência da IIRSA e da UNASUL e propondo

atualizar a carteira de projetos do Cosiplan. Destacou, de forma inédita, três elementos centrais: (i) reforço da multimodalidade; (ii) priorização de projetos de alto impacto para a integração física e digital; e (iii) centralidade das regiões de fronteira. Ao reconhecer que choques recentes haviam exposto vulnerabilidades estruturais, o discurso vinculou infraestrutura, segurança econômica e soberania regional.

O Consenso de Brasília, documento final da reunião, registrou esse entendimento comum e reafirmou a disposição de cooperar em infraestrutura, logística, interconexão energética e energias limpas. Em termos políticos, estabeleceu-se uma base legítima para relançar a agenda regional. Contudo, como ocorrera em experiências anteriores, o desafio residiria menos no consenso discursivo e mais na sua tradução institucional e operacional. A título de comparação, menos de três meses após a primeira reunião de presidentes da América do Sul em Brasília em 2000, por instrução dos mandatários, os ministros de comunicação, energia, transportes, obras públicas e planejamento dos 12 países da região se encontraram em Montevideo e instituíram a IIRSA; depois de três anos do encontro de 2023, não houve nenhuma reunião ministerial entre os países da América do Sul para tratar de integração de infraestrutura. Houve apenas reuniões técnicas e a promoção de alguns debates. O primeiro e principal deles, em novembro de 2023, tratou de uma Nova Agenda de Infraestrutura da América do Sul e identificou todo o diagnóstico apresentado até aqui (Barros, 2024).

Subcomitê SIDA, Fundo de US\$ 10 bilhões e Comissão Interministerial

Na esteira do Consenso de Brasília, o MPO criou o Subcomitê de Integração e Desenvolvimento SulAmericano (SIDA), reunindo secretarias internas, o IBGE e o Ipea. O objetivo declarado era mapear infraestruturas estratégicas, levantar estudos existentes e subsidiar a formulação de uma agenda regional. Tratase de uma iniciativa tecnicamente qualificada, com forte capacidade analítica, mas de alcance restrito: o SIDA não possui mandato político, orçamento próprio nem capacidade de articular decisões interministeriais ou cooperação multilateral.

Paralelamente, ainda em 2023, anunciou-se a criação de um Fundo de US\$ 10 bilhões para financiar projetos de integração sulamericana, a ser operacionalizado com participação de bancos de desenvolvimento. O anúncio teve grande repercussão política e midiática, mas careceu de definição concreta sobre fontes, governança, critérios de priorização e vínculo com uma carteira regional pactuada com os demais países. Na

prática, o fundo permaneceu como promessa, sem lastro institucional efetivo.

Os presidentes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e do Fundo de Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) comprometeram-se a aportar juntos R\$ 33 bilhões (US\$ 6,6 bilhões) em projetos de integração entre 2024 e 2026. Na prática, apresentaram um site denominado Observatório da Infraestrutura da América do Sul (<https://observatorio-infraestructura-as.org/>) com uma carteira de 53 projetos, com valor somado de US\$ 6,8 bilhões. Desses, apenas dois foram concluídos (menos de 4%) e nenhum deles tem relação direta com integração (instalação de equipamentos de navegação do aeroporto de Cáceres/MT no valor de US\$ 1 milhão, que não tem voos internacionais, e uma infovia no estado do Amazonas do Brasil no valor de US\$ 30 milhões). Em ambos os casos, os recursos não saíram do BID, CAF ou FONPLATA, mas sim de recursos exclusivos do governo brasileiro que já estavam previstos antes do Rotas de Integração. A totalidade dos 4 projetos em execução no Brasil é rodoviária e tem financiamento exclusivamente público e nacional. Entre os 53 projetos do Observatório, nota-se que não há nenhum de energia.

Em maio de 2024, foi publicado o Decreto Presidencial 12.034, que instituiu a Comissão Interministerial para a Infraestrutura e o Planejamento da Integração da América do Sul, potencialmente o instrumento mais relevante para transformar intenção política em coordenação governamental. À comissão foram atribuídas competências amplas de articulação, acompanhamento e gestão dos projetos de integração física e digital e uma composição com 12 ministérios de diferentes áreas.

Todavia, passados mais de 20 meses da publicação do decreto, a comissão não foi instalada: não houve reuniões ordinárias — que deveriam ocorrer a cada 45 dias por convocação da autoridade máxima do MPO — e nenhum relatório foi publicado — pela normativa o MPO deveria publicar relatórios semestrais em seu site. O desenho original apresenta lacunas significativas, como a ausência do Ministério de Minas e Energia e do BNDES, e a inexistência de mecanismos formais para participação de governos subnacionais, setor privado e sociedade civil. Essas lacunas foram identificadas imediatamente pelo Ipea (2024) — órgão consultivo da Comissão — e até agora não foram sanadas.

Avanços formais e lacunas reais

O balanço das iniciativas do terceiro governo Lula revela avanços importantes no plano declaratório e político, mas limitações substantivas no plano institucional. Houve reativação do diálogo presidencial, reconhecimento explícito da centralidade da integração e tentativa de criar instrumentos internos de coordenação. Contudo, esses avanços não convergiram para uma arquitetura de governança regional robusta, capaz de articular energia, infraestrutura, financiamento e atores múltiplos.

As lacunas são particularmente evidentes em quatro dimensões: (i) energia, tratada de forma lateral nas iniciativas de infraestrutura; (ii) financiamento, sem papel claro e estruturado dos bancos de fomento; (iii) atores subnacionais, fundamentais para a execução de projetos fronteiriços; e (iv) setor privado e sociedade civil, cuja exclusão compromete legitimidade e viabilidade de longo prazo.

Em síntese, a política de integração regional do terceiro governo Lula expressa direção política inequívoca, ancorada em diagnósticos corretos e em uma leitura estratégica do papel da infraestrutura. No entanto, persiste uma fragilidade institucional significativa, caracterizada por baixa densidade normativa, insuficiente coordenação interministerial e ausência de mecanismos efetivos de convergência operacional com os países vizinhos. A superação dessa assimetria entre intenção e execução constitui condição necessária para que a integração de infraestrutura volte a funcionar como vetor de desenvolvimento, segurança e redução das desigualdades na América do Sul.

O projeto Rotas de Integração: limitações normativas, institucionais e estratégicas

Lançado informalmente pelo Ministério do Planejamento e Orçamento no segundo semestre de 2023, o projeto Rotas de Integração SulAmericana foi apresentado como o principal instrumento do governo brasileiro para acelerar a integração de infraestrutura com os países vizinhos. A iniciativa organiza 124 obras (ampliadas a 190 obras em 2024) distribuídas em cinco rotas — Ilha das Guianas Amazônica, Quadrante Rondon, Bioceânica de Capricórnio e Bioceânica Sul —, reunindo empreendimentos em estados de fronteira e já previstos no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), a grande maioria deles com baixa aderência à integração regional. Apesar da importância de recolocar a temática da integração no debate público, a análise do desenho, da governança e da implementação do projeto revela limites substantivos que comprometem sua capacidade de atuar como política regional estruturante.

Caráter intragovernamental e condução centralizada no MPO

O primeiro limite estrutural do projeto Rotas de Integração reside em seu caráter estritamente intragovernamental e nacional, concentrado no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. A iniciativa foi concebida, formulada e implementada sem a participação direta e sistemática dos governos vizinhos, tampouco ancorada em instâncias regionais multilaterais. Na prática, tratase de um exercício de levantamento interno de projetos brasileiros localizados em 11 estados fronteiriços, e não da construção compartilhada de uma política de integração sulamericana. Não há projetos novos ou elaborados em conjunto com qualquer um dos 10 países vizinhos.

Essa configuração contrasta com experiências anteriores, como a IIRSA e o Cosiplan, que, mesmo com limitações, operaram com governança multinacional, metodologias comuns e espaços regulares de negociação técnica e política. Ao prescindir desse tipo de arranjo, as Rotas reforçam uma lógica nacional de planejamento, dificultando a coordenação binacional e multinacional dos projetos e limitando seu impacto integrador. Não à toa, não há nenhuma iniciativa disruptiva, como foi a Usina Hidroelétrica de Itaipu Binacional nos anos 1970 ou o Gasoduto Brasil-Bolívia nos anos 1990, em curso.

Ausência de base normativa e institucional regional

Associada a esse caráter intragovernamental, está a ausência de base normativa regional. As Rotas de Integração não se apoiam em tratados, acordos ou decisões multilaterais pactuadas com os países vizinhos, tampouco estão formalmente vinculadas a compromissos assumidos no Consenso de Brasília. Não foi criada uma instância regional específica para sua governança, nem se estabeleceu mecanismo de articulação com o acervo institucional da IIRSA/Cosiplan.

Essa lacuna normativa fragiliza a previsibilidade e a perenidade da iniciativa. Sem marcos jurídicos regionais, os projetos permanecem dependentes de decisões administrativas nacionais e vulneráveis às mudanças políticas internas. Além disso, a inexistência de regras acordadas sobre priorização, financiamento e gestão reduz a confiança mútua entre os países e limita o engajamento de atores externos.

Recorte do PAC, não uma política de integração regional

Outro aspecto crítico é que o projeto Rotas de Integração constitui, essencialmente, um recorte territorial do PAC aplicado aos estados de fronteira. As obras reunidas não resultam de uma atualização da carteira regional do Cosiplan nem de um processo multilateral de seleção de

projetos de alto impacto integrador. Tratase, majoritariamente, de empreendimentos nacionais já previstos na programação brasileira, reagrupados sob a narrativa da integração.

Essa característica enfraquece o potencial transformador da iniciativa. Infraestrutura de integração exige coordenação simultânea entre países, compatibilização de cronogramas, harmonização normativa e alinhamento de prioridades. Ao operar como inventário de obras nacionais, as Rotas não enfrentam os gargalos estruturais que historicamente bloqueiam a circulação regional, como aduanas ineficientes, ausência de acessos binacionais, incompatibilidades regulatórias e carência de serviços logísticos integrados.

Predomínio rodoviário e baixa multimodalidade

Reproduzindo um padrão histórico já observado na carteira da IIRSA, as Rotas de Integração apresentam predomínio acentuado do modal rodoviário, com baixa incorporação de ferrovias, hidrovias, cabotagem e transporte aéreo regional. Essa orientação reforça custos logísticos elevados, amplia impactos socioambientais e limita a competitividade das cadeias produtivas regionais.

A ausência de multimodalidade também contraria as diretrizes explicitadas no discurso presidencial no Consenso de Brasília, que apontou a necessidade de projetos disruptivos, capazes de superar a fragmentação física e digital da região. Sem uma lógica de rede multimodal, as Rotas tendem a conectar pontos isolados do território brasileiro, sem integrar efetivamente os sistemas logísticos dos países vizinhos.

Desarticulação com energia

A integração energética, elemento central para a segurança e a transição energética regional, ocupa lugar marginal no projeto. As Rotas não incorporam planejamento conjunto de transmissão, interconexões elétricas, dutos, armazenamento ou infraestrutura energética associada aos corredores logísticos. Essa dissociação compromete a eficiência sistêmica dos investimentos, especialmente em um contexto de expansão das fontes renováveis e de necessidade de gestão da intermitência.

Ao tratar transporte de forma isolada, a iniciativa ignora sinergias fundamentais entre logística, energia e desenvolvimento produtivo. Corredores integrados sem energia confiável, competitiva e compartilhada tendem a produzir efeitos limitados sobre a industrialização regional e a redução das desigualdades territoriais (Barros e Aguilera Cazalbón, 2026).

Fragilidade da arquitetura financeira

Embora tenha sido anunciado um Fundo de US\$ 10 bilhões para apoiar projetos de integração sulamericana, não foram definidos com clareza sua governança, fontes de recursos, critérios de elegibilidade ou articulação com bancos de fomento como BNDES, CAF, BID e FONPLATA. Na prática, não se constituiu uma arquitetura financeira regional capaz de sustentar projetos complexos e de longo prazo, desconsiderando a proposta de Lula em maio de 2023 de “colocar a poupança regional a serviço do desenvolvimento econômico e social, mobilizando os bancos de desenvolvimento como a CAF, o FONPLATA, o Banco do Sul e o BNDES”.

A ausência de instrumentos financeiros estruturados limita a atração de capitais privados, dificulta a participação de governos subnacionais e impede a consolidação de pipelines de projetos binacionais ou multinacionais. Sem financiamento previsível e compartilhado, a integração tende a permanecer subordinada à lógica orçamentária nacional, de curto prazo e sem projetos disruptivos ou estruturantes.

Exclusão de atores subnacionais e do setor privado

Outro limite crítico das Rotas é a baixa participação de governos subnacionais, setor privado e sociedade civil. Estados, províncias e municípios fronteiriços — principais afetados pelas obras e gargalos logísticos — tiveram papel marginal na formulação do projeto. Do mesmo modo, empresas, operadores logísticos e associações produtivas não foram integrados de maneira estruturada aos processos decisórios.

Essa exclusão compromete a legitimidade, a eficiência e a sustentabilidade da iniciativa. Experiências exitosas de integração demonstram que a governança por corredor, com participação multinível e público-privada, é condição para continuidade institucional e para a internalização dos benefícios econômicos e sociais (Franco *et al.*, 2023). O Estado do Mato Grosso do Sul supriu essas lacunas em um Decreto Estadual que garante a participação privada e dos municípios na governança da Rota Bioceânica.

Exemplos empíricos: obras sem integração

Os limites conceituais e institucionais das Rotas materializam-se em exemplos concretos. A BR156, no Amapá, permanece com mais de 100 km sem pavimentação entre Macapá e Oiapoque, apesar da existência, desde 2011, de uma ponte internacional com a Guiana Francesa. A ausência de acordos, aduanas e acessos inviabiliza o comércio formal transfronteiriço, revelando que infraestrutura física isolada não gera integração.

Situação semelhante ocorre na Ponte da Integração Brasil–Paraguai, em Foz do Iguaçu, concluída em 2023, inaugurada algumas vezes, mas ainda sem funcionamento pleno devido à inexistência de contorno urbano no lado paraguaio e funcionamento aduaneiro parcial do lado brasileiro. No caso da ponte entre Porto Murtinho (Brasil) e Carmelo Peralta (Paraguai), a obra avança sem coordenação adequada do acesso do lado brasileiro, que não estará pronto concomitantemente à entrega da ponte.

O exemplo mais contundente, porém, se refere à Rota Amazônica, anunciada como concluída pelo MPO em diversas ocasiões em 2025. A conclusão seria fruto de três obras que, de acordo com as autoridades do ministério (CRI Português, 2026), estariam no Novo PAC e teriam sido entregues: (1) a instalação da aduana da Receita Federal em Tabatinga/AM; (2) a sinalização e dragagem por todo o rio Solimões; e (3) a concessão do Aeroporto de Tabatinga/AM. A instalação da RFB em Tabatinga é a mesma há anos — sem incremento de pessoal ou capacidade —, a dragagem é uma ação rotineira que não teve mudança qualitativa no último período, e a concessão foi realizada em 2021, não fazendo parte do Rotas ou do Novo PAC e não operando voos para nenhum país vizinho. Na realidade, nenhum dos poucos produtos registrados pela aduana de Tabatinga/AM nos últimos anos teve como destino o Pacífico (Barros e Carneiro, 2024). E, pior, o Brasil acabou assinando um memorando de entendimento com a China sobre o porto de Chancay sem a participação do governo peruano (MPO, 2025). Esses casos ilustram um padrão recorrente: ausência de planejamento integrado, descoordenação institucional e incapacidade de transformar obras em sistemas logísticos funcionais.

Em fevereiro de 2026, após mais de 20 meses do Decreto Presidencial que instituiu a Comissão Interministerial para a Infraestrutura e o Planejamento da Integração da América do Sul — que não se referia ao Rotas de Integração e nunca se instalou —, o MPO publicou uma Portaria assinada apenas por sua própria ministra instituindo o “Programa Rotas de Integração Sul-Americana”, restrito ao âmbito interno do ministério, com uma governança exclusivamente intersecretarias. Sua composição e atribuições estão aquém do subcomitê SIDA que havia sido instituído em junho de 2023 pelo Comitê Ministerial de Governança e deixou de se reunir no início do ano seguinte sem uma reunião de encerramento.

Em síntese, o projeto Rotas de Integração Sul-Americana — reduzido a programa de uma secretaria — recoloca a infraestrutura regional no debate público, mas não substitui a necessidade de governança regional robusta, multilateral e inclusiva. Sem base normativa regional, sem

integração com energia, financiamento, atores subnacionais e setor privado, e sem uma abordagem sistêmica, as Rotas correm o risco de reproduzir erros do passado sob nova roupagem. Corrigir a rota exige passar do inventário de obras à construção de redes, do planejamento nacional à coordenação regional e da retórica integradora à governança efetiva.

Corrigir a governança e projetar o futuro da integração sulamericana

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que as dificuldades atuais da integração de infraestrutura na América do Sul não decorrem da ausência de projetos, recursos ou diagnósticos, mas de uma combinação persistente entre fragilidade de governança, fragmentação institucional e desalinhamento entre objetivos regionais e instrumentos nacionais. Esse descompasso manifestase de forma particularmente clara no desenho e na implementação do projeto Rotas de Integração. Corrigir a rota não é, portanto, uma opção retórica: é uma necessidade estratégica para que a infraestrutura volte a cumprir seu papel como vetor de desenvolvimento, integração produtiva, segurança regional e redução das desigualdades.

Em um contexto de acirramento das tensões geopolíticas globais, a correção dessa rota torna-se ainda mais urgente. O pior cenário para a América do Sul — e particularmente para o Brasil — seria a fragmentação da região em alinhamentos automáticos e descoordenados a polos extrarregionais distintos, com alguns países orbitando prioritariamente os Estados Unidos e outros a China. Nesse contexto, projetos de infraestrutura financiados externamente tenderiam a operar de forma desintegrada, orientados por lógicas extrativas e de curto prazo, conectando diretamente jazidas minerais ou áreas de produção agrícola intensiva a portos de exportação, sem promover integração produtiva regional, agregação de valor ou coesão territorial. Sem governança regional, a infraestrutura deixa de ser instrumento de autonomia e passa a reforçar a condição periférica da região. Justamente por isso, a integração de infraestrutura — quando planejada de forma cooperativa, institucionalizada e orientada por uma estratégia regional comum — constitui não apenas um vetor de desenvolvimento, mas um instrumento central de soberania, estabilidade e diplomacia econômica ativa.

O porquê de corrigir a rota está associado, em primeiro lugar, aos limites intrínsecos de uma abordagem que trata a integração como somatório de obras nacionais. As Rotas de Integração, ao operarem majoritariamente como um recorte territorial do PAC, reproduzem uma lógica fragmentada que já se mostrou insuficiente no passado:

ausência de coordenação multinacional, baixa articulação entre modais, marginalização das fronteiras e desconexão com energia, financiamento e regulação. Manter essa trajetória implica desperdiçar investimentos, reforçar assimetrias territoriais e reduzir a capacidade da região de responder de forma coordenada a choques externos, em um contexto internacional cada vez mais instável e competitivo.

Além disso, a correção da rota se justifica porque a infraestrutura hoje cumpre funções que vão muito além do transporte. Ela estrutura cadeias produtivas, condiciona a transição energética, define a competitividade logística e influencia diretamente a coesão territorial e social. Sem governança regional, a infraestrutura deixa de gerar interdependência positiva e passa a operar como fonte de vulnerabilidade, abrindo espaço para ingerências extrarregionais e para disputas assimétricas por recursos estratégicos, como energia e minerais críticos.

Diante dessas razões, o modo como corrigir a rota exige, como primeiro passo, a reconstrução da governança regional, tomando o Consenso de Brasília como marco político inicial, mas avançando para além dele. É indispensável restabelecer uma instância regional estável — no âmbito da UNASUL ou de uma institucionalidade equivalente — capaz de congregiar os doze países sulamericanos em nível ministerial, com competências claras para planejar, priorizar e acompanhar projetos de integração de infraestrutura, energia e comunicações. Sem esse espaço decisório compartilhado, iniciativas nacionais continuarão a se sobrepor, em vez de se complementar.

O segundo eixo central do modo como corrigir é a atualização da carteira de projetos do Cosiplan, superando definitivamente o caráter de inventário de obras. Essa atualização deve responder às transformações estruturais do século XXI, incorporando a multimodalidade como princípio organizador e integrando, de forma sistêmica, transportes, energia, telecomunicações e digitalização. Portos e aeroportos precisam ser tratados como elementos centrais de uma rede logística regional, e não apenas como terminais nacionais de exportação. Corrigir a rota significa, portanto, migrar de corredores isolados para uma rede interoceânica física e digital, capaz de sustentar fluxos intrarregionais e conexões globais mais eficientes.

Um terceiro elemento decisivo do modo proposto está na centralidade das fronteiras. A experiência recente demonstra que obras físicas desacompanhadas de harmonização normativa, facilitação aduaneira e governança transfronteiriça tendem à subutilização. Corrigir a rota implica transformar as fronteiras em espaços privilegiados de integração produtiva, por meio de aduanas integradas, digitalização de processos,

cooperação contínua entre autoridades nacionais e fortalecimento das cidadesgêmeas. Sem fronteiras funcionais, qualquer estratégia de integração logística permanece incompleta.

A correção da rota também passa, necessariamente, pela articulação entre infraestrutura, energia e financiamento. A ausência de planejamento energético regional e de uma arquitetura financeira robusta limita substantivamente o impacto dos investimentos logísticos. É nesse ponto que a integração energética — interconexões elétricas, coordenação de reservas, integração de renováveis — e a atuação coordenada de bancos de desenvolvimento como BNDES, CAF, BID e FONPLATA tornam-se estratégicas. O financiamento deve deixar de ser episódico e passar a operar com regras previsíveis, alinhadas a uma carteira regional pactuada e orientada por objetivos de longo prazo.

Outro aspecto essencial do modo como corrigir a rota é a integração produtiva. A infraestrutura regional deve estar explicitamente orientada ao adensamento de cadeias regionais de valor, à internacionalização de pequenas e médias empresas e à superação do padrão primárioexportador. Nesse contexto, os minerais críticos assumem centralidade estratégica: sem coordenação regional, a transição energética pode aprofundar dependências históricas; com integração de infraestrutura, energia e indústria, abre-se espaço para agregação de valor, inovação tecnológica e desenvolvimento sustentável.

A viabilidade dessa agenda depende, por sua vez, de uma governança inclusiva, que incorpore de forma estruturada atores subnacionais, setor privado e sociedade civil. Estados e municípios fronteiriços são executores centrais da integração no território; empresas são usuárias e operadoras da infraestrutura; e a sociedade civil garante legitimidade, transparência e atenção às externalidades sociais e ambientais. Corrigir a rota significa abandonar modelos centralizados e tecnocráticos e adotar uma governança multinível, ancorada em corredores com participação públicopública e públicoprivada.

Por fim, corrigir a rota requer dar centralidade às dimensões social e ambiental em todas as fases do planejamento, construção e gestão da infraestrutura. A integração não pode ser neutra do ponto de vista distributivo: ou contribui para reduzir desigualdades territoriais, sociais e energéticas, ou reforça assimetrias existentes. Incorporar critérios socioambientais desde o início não é obstáculo ao desenvolvimento, mas condição para sua sustentabilidade e para a perenidade das políticas públicas.

O objetivo estratégico final dessa correção de rota é a construção de um espaço logístico comum sulamericano, articulado a um mercado regional de energia e a instrumentos compartilhados de financiamento e garantias. Nesse espaço, a interdependência econômica deixa de ser percebida como vulnerabilidade e passa a atuar como fator de segurança, estabilidade política e autonomia regional. Mais integração, quando institucionalizada e cooperativa, amplia — e não reduz — a capacidade dos países sulamericanos de decidir seu próprio futuro.

Referências

- BARROS, P. S. Uma nova agenda de infraestrutura para a América do Sul. Brasília: Funag; Ipea, 2024. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/book/67449a80-e82a-4973-9838-7e231231430e>
- BARROS, P. S.; AGUILERA CAZALBÓN, A. Integração energética na América do Sul: bases para um projeto regional e o papel do Brasil. *Teoria e Debate*, São Paulo, n. 267, 17 abr. 2026. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2026/04/17/integracao-energetica-na-america-do-sul-bases-para-um-projeto-regional-e-o-papel-do-brasil/>
- BARROS, P. S.; CARNEIRO, H. C. Chancay, o Brasil e a América do Sul: considerações sobre o megaporto peruano e a integração da infraestrutura regional. *Boletim de Economia e Política Internacional* (BEPI), Brasília, Ipea, n. 40, art. 6, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/17143>
- BARROS, P. S.; GONÇALVES, J. S. B.; SAMURIO, S. E. Fragmentación política y desintegración económica en Sudamérica: un análisis del protagonismo regional de Brasil. Bogotá: Universidad Cooperativa de Colombia, 2022.
- BARROS, P. S.; SEVERO, L. W.; CARNEIRO, H. C. Red interoceánica en América del Sur: corredores bioceánicos y el rol de los estados articuladores. *Boletín Facilitación del Comercio y Logística en ALC (FAL)*, n. 392. Santiago: CEPAL, 2022. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/32e60dc9-eb5e-4523-905e-ee6e08f73f55>
- BRASIL. Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm

- BRASIL. Decreto nº 11.398, de 21 de janeiro de 2023. Altera o Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11353.htm
- BRASIL. Decreto nº 11.475, de 6 de abril de 2023. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11475.htm
- BRASIL. Decreto nº 12.034, de 28 de maio de 2024. Cria a Comissão Interministerial de Infraestrutura e Planejamento para a Integração da América do Sul. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2024/decreto-12034-28-maio-2024-795697-publicacaooriginal-171921-pe.html>
- BRASIL. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da reunião com presidentes de países da América do Sul, Palácio do Itamaraty, 30 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2023/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-em-reuniao-com-presidentes-de-paises-da-america-do-sul>
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Brasil e China assinam memorando para produção de estudos sobre sistema de transporte integrado no país. Brasília, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2025/julho/brasil-e-china-assinam-memorando-para-producao-de-estudos-sobre-sistema-de-transporte-integrado-no-pais>
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Rotas de Integração Sul-Americana: relatório 2023. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/publicacoes/relatorio-2023-rotas-de-integracao-sul-americana>
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Rotas de Integração Sul-Americana. Brasília: Secretaria de Articulação Institucional, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/articulacao-institucional/rotas-de-integracao/relatorio-2024-rotas-de-integracao.pdf>

- BRASIL. Portaria GM/MPO nº 26, de 2 de fevereiro de 2026. Institui o Programa Rotas de Integração Sul-Americana. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-26-de-2-de-fevereiro-de-2026-684831804>
- BRASIL. Portaria GM/MPO nº 295, de 13 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-295-de-13-de-setembro-de-2024-584486103>
- COMITÊ MINISTERIAL DE GOVERNANÇA. Resolução CMG/MPO nº 1, de 5 de junho de 2023. Institui o Subcomitê de Integração e Desenvolvimento SulAmericano. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/arquivos/resolucao_cmg_01-1.pdf
- COSIPLAN. Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017. Disponível em: <https://www.cosiplan.org/Document/Detail?id=4621>
- CRI PORTUGUÊS. *Rota 2 da integração sul-americana está pronta*. Vídeo. Manaus, 16 jan. 2026. YouTube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7dFHStlq3rM>. Acesso em: 18 abr. 2026.
- EQUADOR. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. XIV Reunión de la Red de Infraestructura y Transporte del Consenso de Brasilia. 2025. Disponível em: <https://www.cancilleria.gob.ec/2025/04/09/xiv-reunion-de-la-red-de-infraestructura-y-transporte-del-consenso-de-brasiliabajo-la-presidencia-pro-tempore-del-ecuador/>
- FRANCO, L. *et al.* Redes de actores y su rol en el desarrollo de corredores: diagnóstico y propuesta de gobernanza para el corredor bioceánico vial Mato Grosso do Sul – puertos del norte de Chile. *Texto para Discussão*, n. 1. Brasília: Ipea, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/6ff31b5a-cf1c-460b-9675-bf94fcc37a65>
- GRUPO TÉCNICO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Relatório final – Produto 2. Comissão de Transição Governamental. Brasília, dez. 2022.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Comissão interministerial sobre a integração da América do Sul terá consultoria do Ipea. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/15093-comissao-interministerial-sobre-a-integracao-da-america-do-sul-tera-consultoria-do-ipea>
- MATO GROSSO DO SUL. Decreto nº 16.366, de 16 de janeiro de 2024. Institui o Comitê Estadual da Rota Bioceânica (CEGROTA). Disponível em: <https://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/2cab8d75940ca72e04256d1a004acf14/28989e8f06f854e104258aa700459a88>
- OBSERVATORIO DE INFRAESTRUCTURA DE AMÉRICA DEL SUR. Proyectos. Disponível em: <https://proyectos.observatorio-infraestructura-as.org/projects>. Acesso em 17 abr. 2026.
- PADULA, Raphael. 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, Walter Antonio (org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291–351. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/19978>.

Brasil e China: da Gravitação Comercial à Retomada Estratégica

Felipe Borim

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Resumo

Nas últimas três décadas, Brasil e China construíram uma das parcerias comerciais mais intensas do Sul Global e, ao mesmo tempo, uma das mais assimétricas. Este artigo propõe uma periodização da relação bilateral em três fases: expansão e consolidação (2000–2013), marcada pela entrada massiva de capital chinês nos setores de energia e petróleo e pela elevação da China à condição de principal parceiro comercial do Brasil; gravitação comercial sem projeto (2014–2022), período em que o comércio não parou de crescer, mas projetos bilionários foram anunciados e não executados, a instabilidade política brasileira afastou investidores de horizonte longo e a reprimarização da pauta exportadora se aprofundou silenciosamente; e retomada estratégica (2023 em diante). Nesta fase a relação alcança novo patamar qualitativo, estruturado em três pilares: infraestrutura de grande porte com exigências de conteúdo local e transferência tecnológica; integração financeira com avanço progressivo do renminbi; e alinhamento crescente em torno de uma governança global multipolar.

A tese é apoiada por estudos de caso, o Trem Intercidades São Paulo–Campinas, primeira concessão ferroviária de passageiros do país em décadas, e a Ponte Salvador–Itaparica, que será a maior ponte sobre lâmina d’água da América Latina, e pela análise da cooperação financeira entre o BNDES e os bancos de fomento chineses, com compromissos formalizados da ordem de R\$ 30 bilhões entre 2023 e 2025. O artigo combina revisão bibliográfica e análise documental com conhecimento de primeira mão do autor, que participou de negociações relevantes no governo federal entre 2013 e 2016 e atua no BNDES no financiamento à infraestrutura. Conclui-se que a fase atual representa uma oportunidade real de reposicionamento estratégico para o Brasil, mas que sua consolidação depende menos da disposição chinesa do que da capacidade brasileira de negociar termos favoráveis, impor exigências de conteúdo local e sustentar prioridades para além dos ciclos eleitorais.

Palavras-chave: relações sino-brasileiras; infraestrutura; cooperação Sul-Sul; desdolarização; BNDES; Belt and Road Initiative; desenvolvimento industrial; governança global.

O Contexto da Parceria Global

As relações sino-brasileiras chegaram ao século XXI sob o signo de uma complementaridade estrutural: de um lado, uma China em vertiginosa industrialização, demandando volumes crescentes de matérias-primas; de outro, um Brasil dotado de reservas naturais importantes e grande potencial agrícola. Contudo, essa parceria possui um componente estratégico e de integração entre as economias que não permite reduzi-la a um esquema simplificado de “commodities por manufaturados”.

No plano conceitual, a China tem formulado sua política externa a partir do conceito de “comunidade de futuro compartilhado para a humanidade”, proposto pelo presidente Xi Jinping em 2013. Trata-se de um conceito que, segundo González (2024), propõe um mundo de países interdependentes que compartilham benefícios e responsabilidades e cooperam para enfrentar desafios globais. Essa visão fornece o substrato ideológico que sustenta iniciativas como a *Belt and Road Initiative* (BRI) — conhecida como Nova Rota da Seda — e molda a postura chinesa nas negociações bilaterais com o Brasil. Conforme o Conselho de Estado da República Popular da China (2023), a BRI busca “construir uma rede aberta, inclusiva e equilibrada de conectividade regional que beneficie todos os países”, narrativa que ressoa com demandas históricas do Sul Global por maior representatividade na governança internacional.

Para o Brasil, o momento atual representa uma oportunidade singular. Após um período de turbulência política e paralisação de parcerias estratégicas com a China, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, empossado em janeiro de 2023, sinalizou uma retomada clara do engajamento com Pequim. Essa abertura ocorre em conjuntura favorável: a inauguração do Porto de Chancay, no Peru, projetado para ser o maior hub logístico da América Latina, em novembro de 2024, tornou evidente que os vizinhos sul-americanos estão capturando dividendos geopolíticos da aproximação com a China, criando um estímulo adicional para que o Brasil acelere sua própria agenda de cooperação em infraestrutura.

A tese central deste artigo é a de que a parceria sino-brasileira nas últimas três décadas pode ser dividida em três fases: a primeira, entre os anos 2000 e 2013, caracterizada pela expansão e pelo aprofundamento das relações comerciais; a segunda, entre 2014 e 2022, marcada por

uma gravitação comercial sem estratégia clara, decorrente de projetos anunciados e não concretizados, da ausência de alinhamento estratégico e da instabilidade política brasileira; e a terceira, de 2023 em diante, por uma retomada estratégica.

É nesta terceira fase, sobretudo, que a relação alcançou novo patamar qualitativo, que vai além da dimensão comercial tradicional, para se firmar em três pilares complementares: (1) investimentos estruturantes em infraestrutura de grande porte, com geração de *spillovers* tecnológicos e industriais; (2) integração financeira mediante a diversificação de moedas e instrumentos de crédito, com avanço progressivo da desdolarização; e (3) um alinhamento crescente em torno de uma governança global mais multipolar e inclusiva. Esses três vetores, tomados conjuntamente, apontam para a maturação de uma parceria capaz de gerar impactos estruturais de longo prazo não apenas para o Brasil, mas para toda a América Latina. Importante observar, contudo, que essa terceira fase ainda está se desenrolando, devendo ser encarada como hipótese em teste, com elementos que, até o momento, apontam para sua confirmação.

Metodologicamente, o trabalho articula análise documental e bibliográfica com conhecimento de primeira mão: o autor atuou em posições de governo federal entre 2013 e 2016, na Presidência da República e no Ministério do Planejamento, participando de negociações e decisões sobre projetos que figuram neste artigo, e atua no BNDES no financiamento à infraestrutura, incluindo os projetos analisados nas seções seguintes. Essa proximidade com os processos descritos confere acesso a dimensões não capturadas pela documentação pública, ao mesmo tempo em que impõe ao autor o dever de distanciamento reflexivo que toda pesquisa baseada em experiência direta exige. Esse distanciamento se manifesta, neste artigo, pela inclusão de perspectivas críticas sobre o modelo de cooperação chinês e pelo reconhecimento explícito dos casos em que a parceria não gerou os resultados esperados, como o contrato original da Ponte Salvador–Itaparica, firmado em 2020 e renegociado em 2025, e os projetos anunciados na Fase II que não se converteram em execução.

Evolução Histórica: Os Três Momentos da Relação Sino-Brasileira

Fase I: Expansão e Consolidação (Início dos Anos 2000 – 2013)

A entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em dezembro de 2001 constitui um marco para a compreensão do relacionamento sino-brasileiro contemporâneo. A partir desse evento, a China consolidou sua inserção na arquitetura do comércio internacional

e iniciou uma fase de crescimento acelerado que demandou volumes cada vez maiores de insumos externos, exatamente o perfil exportador que o Brasil estava em condições de suprir.

Em 2009, a China ultrapassou os Estados Unidos e tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. O comércio bilateral atingiu US\$ 36 bilhões naquele ano, cifra que havia triplicado em apenas cinco anos e que representava mais de 18 vezes o volume negociado uma década antes (CrossDock Insights, 2024). As exportações brasileiras para a China eram dominadas por soja, minério de ferro e petróleo, enquanto os produtos manufaturados — equipamentos eletrônicos, máquinas e insumos industriais — respondiam pela maior parte das importações brasileiras, quadro que se mantém semelhante até os dias atuais. Essa assimetria estrutural passaria a ser debatida crescentemente por economistas e formuladores de políticas públicas como um sinal de reprimarização da pauta exportadora brasileira.

Nesse mesmo período, os investimentos chineses no Brasil começaram a tomar forma, principalmente nos setores de energia, notadamente no segmento elétrico: em 2010, a estatal chinesa *State Grid* escolheu o Brasil para seu primeiro grande investimento fora da Ásia, adquirindo sete concessionárias de transmissão e, nos dois anos seguintes, vencendo novos leilões da ANEEL (ANEEL, 2026). Atualmente, a empresa opera mais de 16 mil quilômetros de linhas de transmissão em 14 estados, equivalente a 10% de toda a rede de alta tensão do Brasil, com investimento acumulado superior a R\$ 28 bilhões (State Grid Brazil Holding, 2024).

Paralelamente aos investimentos em transmissão elétrica, as estatais chinesas de petróleo promoveram uma entrada expressiva no setor energético brasileiro, impulsionada pela descoberta do pré-sal. A Sinopec foi a pioneira, atuando desde 2004 com serviços de engenharia e construção, entre eles o Gasoduto Sudeste-Nordeste (Gasene), com financiamento BNDES e China Development Bank (CDB) — antes de assumir posições acionárias relevantes: em 2010, adquiriu 40% dos ativos da Repsol Brasil e 30% da Galp Brasil, em operações que somaram US\$ 7,1 bilhões e US\$ 4,8 bilhões, respectivamente (Jornal GGN, 2014). No mesmo ano, a Sinochem adquiriu 40% do campo de Peregrino, na Bacia de Campos, da norueguesa Statoil, por US\$ 3 bilhões (Jornal GGN, 2014). Em 2013, a CNPC e a CNOOC arremataram, cada uma, 10% do consórcio vencedor do leilão do campo de Libra, a maior reserva petrolífera brasileira, comprometendo-se a investir até US\$ 20 bilhões ao longo da concessão (TN Petróleo, 2013). Segundo levantamento da Agência Internacional de Energia, entre 2005 e 2012,

o Brasil recebeu US\$ 18,3 bilhões em investimentos chineses apenas nos setores de petróleo, gás e energia elétrica (TN Petróleo, 2013). Essa estratégia de entrada por meio de participações em consórcios operados pela Petrobras revelou o chamado “mandato duplo” das estatais chinesas no Brasil: rentabilidade financeira e segurança de acesso ao petróleo para abastecer a crescente demanda doméstica chinesa (InvestNews, 2025).

O BNDES atuou como articulador dessas iniciativas, mostrando o alinhamento estratégico entre os governos, inclusive por meio de parcerias com o CDB — banco de fomento estatal criado em 1994 e que se tornaria, ao longo das décadas seguintes, o maior banco de desenvolvimento do mundo.

Um caso emblemático dessa parceria foi o financiamento à implantação do Projeto Gasoduto Sudeste-Nordeste (Gasene), gasoduto da Petrobras de 1.387 km de extensão, integrando as regiões Sudeste e Nordeste, construído entre 2006 e 2010. O financiamento total foi de R\$ 4,5 bilhões, realizado pelo BNDES no Brasil, com R\$ 1,35 bilhão advindo do CDB destinado especificamente ao projeto, repassado pelo banco brasileiro, e R\$ 3,2 bilhões do BNDES (BNDES, 2026).

No plano das relações diplomáticas, a parceria foi sendo progressivamente institucionalizada. O estabelecimento da “Parceria Estratégica” em 1993, a primeira que o Brasil firmava com qualquer país, foi elevado à condição de “Parceria Estratégica Global” em 2012, conferindo novo *status* ao relacionamento bilateral e criando canais regulares de diálogo em múltiplas dimensões, da política externa à cooperação científica e tecnológica. Autores como Leão e Pinto (2011) denominaram esse período de “lua de mel diplomática”, marcado por expectativas elevadas e, como seria demonstrado na fase seguinte, nem sempre correspondidas em termos de concretização de projetos.

Fase II: Gravitação Comercial Sem Projeto (2014 – 2022)

A segunda fase da relação sino-brasileira é marcada por uma contradição estrutural: após um recuo de cinco anos, o comércio bilateral voltou a crescer e a interdependência econômica atingiu níveis inéditos, mas a relação perdeu sua dimensão estratégica deliberada. A agenda diplomática estagnou; os poucos documentos estruturantes assinados não se concretizaram e os investimentos que ocorreram o fizeram de forma descoordenada, sem projeto político capaz de orientá-los para objetivos de desenvolvimento de longo prazo. A relação passou a operar pela força de sua própria massa econômica: daí a designação de gravitação comercial sem projeto.

O corte com a fase anterior se dá em 2014. Ano da reeleição da presidenta Dilma, marco inicial de um período de instabilidade política que privaria a relação bilateral de uma direção planejada, foi também quando três acontecimentos econômicos convergentes alteraram as condições da parceria: a recessão brasileira, a mais profunda em décadas; a desaceleração do crescimento chinês; e a queda acentuada dos preços internacionais de commodities.

A paralisia estratégica do período tem casos emblemáticos. O Claifund —fundo bilateral concebido para canalizar investimentos bilionários em infraestrutura no Brasil— foi anunciado com grandes expectativas durante a visita de Estado da presidenta Dilma Rousseff à China em 2015 e não se converteu, contudo, em nenhum investimento concreto. Trajetória similar viveu a Ferrovia Bioceânica, projeto que prometia conectar o Atlântico ao Pacífico cruzando Brasil, Bolívia e Peru: apesar dos memorandos de entendimento firmados no mesmo ano, entraves regulatórios, ambientais e políticos inviabilizaram até mesmo a realização de estudos preliminares naquela janela temporal. Projetos foram anunciados, mas a volatilidade política brasileira impedia que chegassem à fase de execução.

Um elemento fundamental que caracterizou esse período foi a trajetória errática dos governos brasileiros em relação à China. Cada alternância governamental, do impeachment de Dilma em 2016, a um governo abertamente hostil a Pequim a partir de 2019, implicava renegociação de prioridades e revisão de projetos. Para um parceiro com horizonte de planejamento de longo prazo, a imprevisibilidade brasileira representava risco adicional. Pequim adotou postura de paciência estratégica, reorientando atenção para parceiros mais estáveis: Peru, Chile e Argentina avançaram mais rapidamente em infraestrutura com participação chinesa. O contraste mais visível viria em novembro de 2024, quando o próprio Xi Jinping viajou ao Peru para inaugurar o Porto de Chancay, o maior projeto portuário chinês na América Latina, com investimento de US\$ 3,5 bilhões da COSCO Shipping Ports (Poder Naval, 2024).

O que torna esse período qualitativamente distinto, contudo, não é apenas a paralisia dos grandes projetos, mas o que aconteceu silenciosamente enquanto eles não avançavam: o aprofundamento estrutural da reprimarização da pauta exportadora brasileira em direção à China, sem que uma política bilateral fosse capaz de contestá-la.

A participação de produtos minerais e agrícolas na composição das exportações brasileiras de bens, que já era elevada em 2014 —54,3% do total—, aumentou para 65,2% em 2021. Os retrocessos mais

significativos ocorreram nos segmentos mais intensivos em tecnologia: veículos caíram de 5,9% para 3,6% da pauta, máquinas de 4,6% para 3,6% e produtos químicos de 6,4% para 5% (IEDI, 2022). O resultado foi uma assimetria estrutural que se consolidou precisamente no intervalo 2014–2022, aprofundando o desequilíbrio entre as estruturas produtivas das duas economias sem qualquer contestação no plano bilateral.

Um paradoxo adicional caracteriza o período: os investimentos chineses no Brasil chegaram a crescer, especialmente nos setores elétrico e de telecomunicações durante os governos Temer e Bolsonaro. Esse movimento, porém, ocorreu de forma descoordenada e sem moldura política. A China aproveitou-se das privatizações e da retração dos investimentos públicos brasileiros para adquirir ativos estratégicos, enquanto o governo brasileiro mantinha retórica hostil a Pequim. Exemplos desse processo são as aquisições da CPFL Energia pela *State Grid* em 2017, transação avaliada em US\$ 6,3 bilhões, e da hidrelétrica São Simão pela SPIC, por cerca de US\$ 2,2 bilhões, conforme registram notícias da época.

É necessário, por fim, registrar que o período terminou com crescimento do comércio entre os dois países, aprofundando a relação desequilibrada descrita ao longo desta seção. Em 2022, a corrente de comércio Brasil-China alcançou o recorde histórico de US\$ 150 bilhões, com exportações brasileiras somando US\$ 90 bilhões. A China representava, naquele ano, 22,8% de tudo que o Brasil importava e 31,3% de tudo que exportava (Santander Trade, 2022). Esses números revelam uma interdependência econômica tão profunda que nem os ciclos políticos adversos foram capazes de interrompê-la. A fase de gravitação comercial sem projeto termina, assim, com uma relação quantitativamente mais intensa do que nunca e qualitativamente mais assimétrica do que em qualquer momento anterior, diagnóstico que confere sentido preciso à reorientação que se inicia em 2023.

Fase III: Retomada Estratégica (2023 em diante)

A posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva em janeiro de 2023 inaugurou uma nova fase nas relações sino-brasileiras. Já em abril daquele ano, uma volumosa delegação brasileira, composta por ministros, empresários e representantes de bancos públicos, visitou a China, gerando acordos em múltiplas áreas. Na sequência, sucederam-se diversas visitas diplomáticas de alto nível entre os dois países, incluindo a participação em fóruns como a 19ª Reunião de Cúpula do G20, realizada no Rio de Janeiro, que contou com a presença de Xi Jinping.

Desde 2023, ao menos 88 acordos bilaterais foram assinados, sendo 15 em 2023, 37 em 2024 e 36 em 2025 (Secom, 2023; Agência Brasil, 2024b; Congresso em Foco, 2025). A parceria sino-brasileira avançou de forma consistente em pelo menos cinco eixos temáticos. No campo do financiamento estruturante, o BNDES, o Banco do Brasil, o CDB e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB) firmaram diversos acordos de captação entre 2023 e 2025, chegando a quase R\$ 30 bilhões em recursos chineses no Brasil. No eixo da integração produtiva, destacam-se o Plano de sinergias entre o PAC, a Nova Indústria Brasil e a Belt and Road Initiative, bem como acordos de abertura do mercado chinês para produtos agrícolas brasileiros como uva fresca, gergelim e sorgo. No campo científico e tecnológico, foram assinados protocolos de cooperação em inteligência artificial, economia digital, energia nuclear e o Plano de Cooperação Espacial 2023–2032 para o desenvolvimento conjunto do satélite CBERS-6. Por fim, no plano simbólico-diplomático, a Declaração Conjunta sobre a Formação da Comunidade de Futuro Compartilhado China-Brasil, assinada em novembro de 2024, elevou formalmente o patamar da relação bilateral ao nível de projeto político compartilhado de longo prazo.

Bastante simbólica foi a adesão do Banco BOCOM BBM ao Cross-Border Interbank Payment System (CIPS), em 29 de março de 2023. A instituição, subsidiária brasileira do Bank of Communications, tornou-se a primeira da América do Sul a integrar diretamente o CIPS, sistema de liquidação de transações em renminbi criado pelo Banco Popular da China em 2015 como alternativa à rede SWIFT, dominada por instituições ocidentais (Banco BOCOM BBM, 2023). O tema será explorado em mais detalhes na seção 4.

Em paralelo, empresas chinesas voltaram a comprometer capital em grandes projetos no território brasileiro, e os países seguiram aprofundando o relacionamento comercial. Em 2023, o volume total do comércio bilateral alcançou US\$ 181,53 bilhões, com crescimento de 6,1% em relação ao ano anterior (China Briefing, 2024). O Brasil se consolidou como o maior parceiro comercial da China na América Latina, enquanto a China manteve sua posição como principal destino das exportações brasileiras pelo 15º ano consecutivo (Xinhua, 2024). Em 2024, o crescimento continuou: nos primeiros dez meses, o comércio bilateral avançou 9,9%, taxa 4,7 pontos percentuais acima da média do comércio exterior chinês no período.

Como resultado desse novo patamar de relacionamento, em 2025, o Brasil se tornou o segundo principal destino de investimento externo direto chinês, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (Moreira, 2025).

Contudo, é interessante observar que, apesar da aproximação diplomática e do claro aprofundamento das relações econômicas, o Brasil não se tornou, até o momento, signatário da Belt and Road Initiative, o principal programa chinês de infraestrutura global e conectividade internacional. Essa postura de engajamento sem adesão formal tem implicações diretas sobre os temas centrais deste artigo: países signatários da BRI têm acesso a linhas de financiamento específicas do CDB e do Fundo da Rota da Seda, além de arcabouços contratuais padronizados que reduzem custos de negociação. Ao permanecer fora da BRI, o Brasil preserva maior flexibilidade para negociar os termos projeto a projeto, como demonstra a renegociação da Ponte Salvador–Itaparica, mas potencialmente renuncia à escala e à velocidade de acesso ao financiamento. Se essa equação é favorável ao Brasil, é questão empírica aberta, que merece investigação específica comparando os termos obtidos pelo Brasil com os de signatários formais da BRI na América Latina.

Infraestrutura de Grande Porte: Estudos de Caso

O Trem Intercidades São Paulo–Campinas: A Reinvenção do Transporte Ferroviário de Passageiros

O Trem Intercidades (TIC) Eixo Norte, que conectará as cidades de São Paulo e Campinas, representa um dos projetos de infraestrutura mais simbólicos da atual fase de cooperação sino-brasileira. Em fevereiro de 2024, o consórcio C2 Mobilidade, formado pela fabricante de trens chinesa CRRC Sifang e pela empresa brasileira Comporte Participações, venceu o leilão realizado na Bolsa de Valores B3, tornando-se responsável por uma concessão de 30 anos que abrange o TIC, o Trem Intermetropolitano (TIM) entre Campinas e Jundiaí e a Linha 7 — linha Rubi da CPTM (Casa Civil SP, 2024).

O projeto tem dimensão considerável: o investimento total soma R\$ 14,5 bilhões, dos quais R\$ 6,4 bilhões são financiados pelo BNDES (Metrô CPTM, 2024). O TIC operará em um trecho de 101 quilômetros entre as estações de São Paulo e Campinas, com parada em Jundiaí, atingindo velocidade máxima de 140 km/h e realizando o percurso expresso em 64 minutos. A previsão é que o serviço expresso beneficie diretamente 15 milhões de pessoas em 11 municípios, gerando mais de 10 mil empregos diretos e indiretos durante a fase de obras (Casa Civil SP, 2024). As obras devem iniciar em 2026 e o serviço expresso está previsto para entrar em operação em 2032.

Do ponto de vista histórico, o TIC representa o resgate de uma tradição interrompida. O transporte ferroviário de passageiros foi praticamente extinto com a fragmentação da malha nos anos 1990, tornando as

rodovias o modal hegemônico. A retomada de um serviço expresso no corredor São Paulo–Campinas, que concentra parcela significativa do PIB nacional, tem implicações que vão muito além do transporte.

A dimensão tecnológica e industrial do projeto é especialmente relevante. A participação da CRRC Sifang, subsidiária do grupo estatal CRRC Corporation — o maior fabricante de trens do mundo, com faturamento anual superior a US\$ 30 bilhões —, não se limita ao fornecimento de material rodante: a empresa prevê a instalação de uma fábrica de trens no Brasil, o que implicaria transferência de tecnologia, formação de mão de obra especializada e desenvolvimento de cadeias de fornecimento locais (Agência Brasil, 2024a).

Cabe observar que a instalação da fábrica no Brasil — a primeira da CRRC na América do Sul, o que pode torná-la o hub de produção da empresa no país — decorre de outro financiamento do BNDES, de R\$ 3,6 bilhões para o Estado de São Paulo, destinado à aquisição de 44 trens para a Linha 2 do metrô. O financiamento levou à inserção de regras de conteúdo local exigidas pelo Banco no edital de compra dos trens. Assim, a vitória da CRRC Sifang no certame resultou na instalação da fábrica no Brasil. O mesmo não ocorreu em outras compras de trens realizadas pelo Estado no mesmo período, que, sem financiamento do BNDES, não observou regras de conteúdo local, o que resultou na importação dos trens.

No plano simbólico, o projeto ganhou relevância adicional pelo reconhecimento expresso da parte chinesa: o TIC é considerado por Pequim como integrante da Belt and Road Initiative, ainda que o Brasil não seja formalmente signatário da BRI (Springer, 2025). Esse reconhecimento extracurricular revela a percepção estratégica da China de que a cooperação infraestrutural com o Brasil tem importância sistêmica, independentemente dos rótulos formais. Para Duggan, Gottwald e Bersick (2024), esse tipo de engajamento “sem adesão formal” reflete a evolução da própria BRI, que passou de um programa rigidamente delimitado para um conceito mais fluido e abrangente de conectividade global.

A Ponte Salvador–Itaparica: Engenharia e Diplomacia na Bahia

Outro projeto de grande envergadura que materializa a cooperação sino-brasileira na fase atual é a Ponte Salvador–Itaparica. Com 12,4 quilômetros de extensão sobre a Baía de Todos-os-Santos, a obra será, quando concluída, a maior ponte sobre lâmina d’água da América Latina. O projeto, que aguardava realização desde 1960, ganhou contornos concretos a partir da parceria com um consórcio de empresas chinesas: a

China Civil Engineering Construction Corporation (CCECC) e a China Communications Construction Company (CCCC), duas das maiores construtoras do mundo (Infomoney, 2025).

O investimento total está estimado em R\$ 11 bilhões, estruturado como Parceria Público-Privada (PPP) de 29 anos, com aporte público de R\$ 5,3 bilhões, sendo R\$ 2,3 bilhões do governo da Bahia e R\$ 3 bilhões do governo federal, via Novo PAC (Agência Brasil, 2025). Em setembro de 2025, o presidente Lula assinou o Decreto nº 12.630, qualificando o Sistema Rodoviário Ponte Salvador–Ilha de Itaparica no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), tornando-o prioridade nacional. A formalização da cooperação ocorreu durante o III Fórum Bahia-China, em novembro de 2025.

Os impactos esperados são substanciais. A ponte reduzirá em mais de 250 quilômetros a distância rodoviária entre Salvador e a Ilha de Itaparica, diminuindo em mais de 40% o tempo de viagem. O empreendimento deve gerar 7 mil empregos diretos e indiretos durante a construção e beneficiar 10 milhões de pessoas em cerca de 250 municípios (Infomoney, 2025).

A história de negociação da ponte é, em si mesma, ilustrativa dos desafios e possibilidades referentes à relação sino-brasileira. O contrato original, firmado em 2020, com investimento previsto de R\$ 7,4 bilhões, foi comprometido pela pandemia de COVID-19 e por disputas sobre o equilíbrio financeiro da concessão. A renegociação, mediada pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia, resultou no novo contrato de 2025, com investimento revisado e Taxa Interna de Retorno negociada abaixo da pretendida originalmente pelo consórcio (Infomoney, 2025). Esse processo demonstra que o Brasil dispõe de capacidade institucional para negociar termos favoráveis com parceiros chineses, condição indispensável para que a cooperação gere benefícios sustentáveis.

Integração Financeira e Nova Governança do Sul Global

A Desdolarização Progressiva e o Avanço do Renminbi

Um dos desenvolvimentos mais significativos, e frequentemente subestimados, da atual fase da parceria sino-brasileira é a integração financeira e o avanço em direção a transações sem a intermediação do dólar americano. Conforme mencionado, em março de 2023 o governo brasileiro anunciou um acordo histórico que permite que transações entre Brasil e China passem a ser realizadas diretamente entre real e renminbi, eliminando o dólar como moeda de referência obrigatória.

O acordo previu a instalação no Brasil de uma *clearing house* gerenciada pelo ICBC (Industrial and Commercial Bank of China), o maior banco do mundo por ativos, que passou a atuar como banco de compensação do renminbi no país. Ao mesmo tempo, o Banco Bocom BBM tornou-se o primeiro banco sul-americano a aderir ao CIPS, sistema de pagamentos interbancários chinês e alternativa ao SWIFT.

Nos projetos de infraestrutura analisados nas seções anteriores, os avanços na integração financeira podem ter implicações concretas: podem viabilizar a estruturação de operações com tranches em renminbi, garantias de bancos chineses e mecanismos que diversificam fontes de financiamento, reduzindo a dependência exclusiva do dólar (Agência Brasil, 2024b). Esse movimento se insere em uma tendência global mais ampla. Canuto (2024), pesquisador do Brookings Institution, observa que “o renminbi tem sido a moeda com maior expansão de uso mediante acordos bilaterais de pagamentos externos”, com o Banco Central chinês tendo, em 2023, acordos bilaterais de *currency swaps* com bancos centrais de 41 países, em montante de US\$ 480 bilhões. Canuto pondera, contudo, que o processo de desdolarização é gradual e limitado enquanto o renminbi não for plenamente conversível.

Para o Brasil, a relevância do acordo vai além da mera redução de custos de transação, que, em uma corrente de comércio da ordem de US\$ 181 bilhões anuais, podem ser significativos. Trata-se também de um possível instrumento de afirmação de autonomia monetária em um contexto no qual sanções financeiras dos Estados Unidos têm sido cada vez mais utilizadas como mecanismo de coerção política. Como observam Stuenkel e Pinheiro Guimarães (2023), a busca por alternativas ao dólar representa, para países do Sul Global, “tanto uma necessidade prática quanto uma reivindicação de soberania”.

O BNDES e os Bancos de Fomento Chineses: Financiamento Estruturante

O BNDES ocupa posição singular no ecossistema financeiro da parceria sino-brasileira. Fundado em 1952, o Banco foi desde então principal instrumento de financiamento da infraestrutura e do desenvolvimento industrial brasileiro. Na atual fase da cooperação com a China, o BNDES emerge como elo de articulação entre os instrumentos de crédito públicos dos dois países, ao financiar projetos emblemáticos chineses e ao materializar diversos instrumentos de cooperação financeira.

A intensificação dessa cooperação financeira é um dos traços mais concretos da terceira fase da parceria Brasil-China. Em abril de 2023, o BNDES e o CDB assinaram um acordo de captação de até US\$ 1,3

bilhão destinado a setores de infraestrutura. Em junho de 2024, durante missão liderada pelo vice-presidente Geraldo Alckmin à China no âmbito da COSBAN — Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação —, o BNDES celebrou novos contratos com o CDB e com o AIIB, no valor total de R\$ 9,1 bilhões (Agência BNDES, 2024). Em novembro do mesmo ano, durante o encontro do G20 no Rio de Janeiro, o BNDES e o CDB assinaram a primeira operação de empréstimo em moeda chinesa, no valor de RMB 5 bilhões, marco simbólico na ampliação do uso de moedas locais nas transações bilaterais. Tomados em conjunto, esses acordos somam quase R\$ 20 bilhões em compromissos financeiros bilaterais firmados, sinalizando que a integração entre os sistemas de crédito público dos dois países passou de fase incipiente a arquitetura operacional consolidada.

Cabe mencionar também a atuação do BNDES diretamente no financiamento de projetos estruturantes chineses. Já foram anunciados R\$ 6,4 bilhões em aportes públicos ao TIC e R\$ 3,6 bilhões para aquisição dos trens da Linha 2, totalizando R\$ 10 bilhões para os dois projetos. Além disso, o Banco negocia financiamento adicional significativo ao consórcio do TIC e ao projeto da Ponte Salvador–Itaparica, entre outros empreendimentos chineses.

Multilateralismo Equilibrado e o Sul Global

O aprofundamento da parceria sino-brasileira ocorre em um contexto geopolítico marcado pela tensão crescente entre os Estados Unidos e a China, e pela busca, por parte de países do Sul Global, de espaços de autonomia em um sistema internacional em transição. O Brasil, que mantém relações com ambas as potências e busca evitar alinhamentos exclusivos, encontrou na parceria com a China um instrumento de diversificação estratégica.

A proposta chinesa de “genuíno multilateralismo”, inscrita nos documentos da BRI e na retórica do “futuro compartilhado”, tem apelo específico para países como o Brasil, que historicamente reivindicam maior representatividade nas instituições de governança global.

No âmbito dos BRICS, grupo recentemente ampliado, Brasil e China têm atuado de forma coordenada em temas de governança financeira global. O Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com sede em Xangai, representa a institucionalização dessa alternativa multilateral: com capital inicial de US\$ 50 bilhões e acesso aberto a países em desenvolvimento, o Banco financia projetos de infraestrutura e sustentabilidade sem as condicionalidades políticas que marcam o FMI.

Há, porém, tensões e assimetrias que não devem ser ignoradas, como as críticas ao modelo de investimento chinês, que em alguns países tem gerado endividamento excessivo, importação de mão de obra e baixa transferência tecnológica. A capacidade do Brasil de negociar termos favoráveis em cada projeto depende de competência técnica, institucional e política que precisa ser continuamente preservada e reforçada. Uma perspectiva comparada regional reforça esse ponto: segundo o Boston University Global Development Policy Center, o Brasil captou cerca de 34% do investimento direto chinês na América Latina entre 2020 e 2023, mas Peru e Chile também obtiveram projetos com exigências de conteúdo local em seus respectivos setores de infraestrutura, o que sugere que a qualidade dos termos obtidos depende menos da escala do relacionamento do que da robustez das instituições nacionais de negociação e monitoramento.

A Dimensão Industrial da Cooperação

Um dos aspectos mais relevantes da atual fase da cooperação sino-brasileira é a dimensão industrial e tecnológica que começa a acompanhar os investimentos em infraestrutura. A análise convencional tende a perceber os investimentos chineses no exterior como operações de capital puro: empresas chegam, constroem e eventualmente repatriam os lucros. O que se observa na relação com o Brasil aponta para um padrão mais complexo, no qual a presença industrial cria encadeamentos produtivos locais.

O caso da CRRC no projeto do TIC é paradigmático. A empresa não apenas financia e fornece tecnologia, mas prevê a instalação de uma fábrica de trens no Brasil, o que implica transferência de conhecimento tecnológico, formação de mão de obra especializada e desenvolvimento de cadeias de fornecimento locais. Trata-se de um padrão já observado por Gallagher e Porzecanski (2010) em outras relações da China com países em desenvolvimento, mas cuja implementação efetiva depende de compromissos claros e mecanismos de monitoramento acordados previamente.

O setor de veículos elétricos oferece outro exemplo revelador. Entre 2023 e 2024, as importações de veículos elétricos de fabricação chinesa para o Brasil triplicaram. Empresas como BYD, Great Wall Motor e Chery não apenas exportam para o mercado brasileiro, mas também possuem fábricas no país. A BYD já produz e está estruturando uma das maiores fábricas de veículos elétricos da América Latina no Estado da Bahia; a Great Wall assumiu a antiga fábrica da Mercedes-Benz em Itacemápolis (SP); e a Chery expande a produção em Goiás, em parceria com a CAO. Esse movimento de “de exportadores a produtores

locais” é análogo ao que ocorreu com as montadoras europeias e norte-americanas nas décadas de 1950 a 1970 e pode gerar dinâmica semelhante de transferência tecnológica e desenvolvimento industrial.

As implicações para a balança tecnológica do Brasil são potencialmente significativas. Historicamente, o Brasil exporta commodities de baixo valor agregado e importa manufaturados de alto conteúdo tecnológico, o chamado “problema da reprimarização”, amplamente debatido por autores como Palma (2014) e Bresser-Pereira (2018). A instalação de fábricas de trens, veículos elétricos e equipamentos de energia renovável por empresas chinesas, se acompanhada de exigências rigorosas de conteúdo local e transferência de tecnologia, pode contribuir para diversificar a estrutura produtiva brasileira e aumentar sua sofisticação tecnológica.

Conclusão: Desafios e Perspectivas Futuras

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permite formular um diagnóstico de conjunto sobre a parceria sino-brasileira em sua fase atual. O que está em curso não é simplesmente um novo ciclo de crescimento do comércio bilateral — fenômeno que, como demonstrado, jamais cessou mesmo nos períodos de maior distância política entre os dois países. Mas o que está em curso é uma reconfiguração qualitativa da parceria, que passa a incluir dimensões estruturais antes ausentes ou incipientes: cooperação em infraestrutura de grande porte, integração financeira, transferência tecnológica e alinhamento em torno de uma agenda de governança global multipolar.

A periodização proposta na introdução, organizada em torno das dimensões comercial, produtiva e institucional, permite agora um diagnóstico de conjunto. A Fase III distingue-se das anteriores não pelo volume do comércio bilateral, que jamais cessou de crescer, mas pela emergência simultânea de instrumentos financeiros bilaterais inéditos, por uma materialidade financeira e contratual ausente na fase anterior e, sobretudo, pela incorporação contratual de exigências de conteúdo local e transferência tecnológica inexistentes nas fases precedentes. Diferentemente da Fase II, em que acordos diplomáticos raramente se converteram em instrumentos financeiros vinculantes, a Fase III acumula evidências concretas dessa materialização: contratos assinados e em execução no TIC e na Ponte Salvador–Itaparica, financiamentos BNDES-CDB com valores formalizados na ordem de R\$ 20 bilhões, e integração operacional ao sistema CIPS. Esses indicadores não constituem uma taxa de conversão sistemática, cuja mensuração exigiria desagregar o universo completo dos 88 acordos bilaterais firmados, mas representam uma massa crítica de comprometimento financeiro e

contratual ausente nas fases anteriores. São esses os indicadores que justificam falar em retomada estratégica, e não apenas em novo ciclo comercial.

É necessário, contudo, registrar uma limitação importante: os efeitos dessa mudança qualitativa ainda não se refletem na composição agregada da pauta exportadora brasileira, que permanece concentrada em commodities. Os projetos analisados neste artigo são evidências iniciais de uma tendência em formação, não de uma transformação estrutural já consumada. A consolidação da Fase III dependerá, em última instância, da execução efetiva desses projetos, da extensão das exigências de conteúdo local a outros setores e da continuidade do alinhamento estratégico para além dos ciclos eleitorais. Desse modo, a classificação da fase atual como “retomada estratégica” é analiticamente justificada pelos compromissos contratuais e financeiros já formalizados, mas deve ser lida como hipótese em teste, não como fato consumado.

Os desafios para consolidação da fase atual são consideráveis. O primeiro é o da capacidade institucional brasileira: a China joga com um horizonte de planejamento centenário, mas o Brasil tem apresentado ciclos de inconsistência em sua agenda internacional, ligados às alternâncias governamentais. Os projetos aqui analisados sugerem que a cooperação pode funcionar independentemente do alinhamento ideológico dos governantes, desde que haja interesse estratégico compartilhado. O TIC, por exemplo, contou com o apoio simultâneo do governo Lula e do governador Tarcísio de Freitas em São Paulo.

O segundo desafio é o da assimetria negocial. A China é uma potência com capacidade de financiamento, *expertise* técnica e paciência estratégica superiores às do Brasil em muitas dimensões. Negociar condições favoráveis, como taxas de retorno, conteúdo local, transferência de tecnologia, cláusulas trabalhistas e ambientais, exige capacidade técnica e institucional que o Estado brasileiro precisa continuamente reforçar. A renegociação bem-sucedida da Ponte Salvador–Itaparica, que resultou em taxa de retorno menor que a pretendida pelo consórcio chinês, demonstra que essa capacidade existe e pode ser exercida com resultados concretos, trazendo benefícios para os dois lados.

A transição de uma relação predominantemente comercial para uma cooperação estruturada em infraestrutura, finanças e governança configura, para o Brasil, uma oportunidade de reposicionamento estratégico, desde que acompanhada de capacidade institucional para negociar termos favoráveis e monitorar sua execução. O conceito chinês de “futuro compartilhado”, com todas as suas ambiguidades

e instrumentalizações geopolíticas, não precisa ser aceito em seus próprios termos para ser operacionalmente útil: o que importa é que o Brasil disponha de instrumentos para traduzir a retórica da parceria em compromettimentos contratuais verificáveis. A experiência analisada neste artigo sugere que essa capacidade existe, mas é frágil e dependente de continuidade institucional que os ciclos políticos brasileiros têm, historicamente, dificultado. A parceria sino-brasileira representa, portanto, menos uma aposta já feita do que uma oportunidade ainda em construção, cujo aproveitamento dependerá, em última instância, menos da China do que do próprio Brasil.

Referências

- AGÊNCIA BNDES DE NOTÍCIAS. Na China, BNDES e bancos asiáticos assinam acordos de R\$ 9,1 bi para investimentos sustentáveis. Rio de Janeiro, 7 jun. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br>. Acesso em: mar. 2026.
- AGÊNCIA BRASIL. BNDES anuncia crédito de R\$ 10,65 bi para obras de mobilidade em SP. Brasília, 29 nov. 2024a. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- AGÊNCIA BRASIL. Governo vai priorizar obra de ponte que ligará Salvador a Itaparica. Brasília, 22 set. 2025. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- AGÊNCIA BRASIL. Presidentes do Brasil e da China assinam 37 acordos bilaterais. Brasília, 20 nov. 2024b. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resultado do Leilão de Transmissão n. 002/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br>. Acesso em: mar. 2026.
- AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). Resultado do Leilão de Transmissão n. 007/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br>. Acesso em: mar. 2026.
- BANCO BOCOM BBM. Banco BOCOM BBM se torna o primeiro participante direto do Sistema de Pagamentos na China. São Paulo, 29 mar. 2023. Disponível em: <https://www.bocombbm.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- BNDES. Dados sobre financiamentos a projetos de infraestrutura. Rio de Janeiro, 2026. Dados fornecidos pela instituição. Não publicado.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Em busca do desenvolvimento perdido: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.
- CANUTO, Otaviano. Moedas locais do BRICS e a desdolarização. Poder360. Brasília, 2 nov. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- CASA CIVIL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Trem Intercidades entre São Paulo e Campinas será operado por consórcio C2 Mobilidade Sobre Trilhos. São Paulo, fev. 2024. Disponível em: <https://www.casacivil.sp.gov.br>. Acesso em: mar. 2026.
- CHINA BRIEFING. China-Brazil Economic Ties: Trade, Investment, and Opportunities. Out. 2024. Disponível em: <https://www.china-briefing.com>. Acesso em: mar. 2026.
- CONGRESSO EM FOCO. Lula encerra visita à China com 36 acordos; veja a lista. Brasília, 13 maio 2025. Disponível em: <https://www.congressoemfoco.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- CROSSDOCK INSIGHTS. Comrades in Commodity: Brazil-China Trade Relations. ago. 2024. Disponível em: <https://crossdockinsights.com>. Acesso em: mar. 2026.
- DUGGAN, Niall; GOTTWALD, Jörn-Carsten; BERSICK, Sebastian. Still a work in progress: the ongoing evolution of the role conception underlying China's Belt and Road initiative. *Journal of Contemporary China*, v. 33, n. 149, p. 385-406, 2024.
- EXAME. Brasil e China avançam em acordo para comércio sem o uso do dólar. São Paulo, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://exame.com>. Acesso em: mar. 2026.
- GALLAGHER, Kevin; PORZECANSKI, Roberto. *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. Stanford: Stanford University Press, 2010.
- GONZÁLEZ, José Ignacio Torreblanca. *Global governance according to Xi Jinping: between Westphalia and the imperial court*. Real Instituto Elcano. Madrid, 2024. Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org>. Acesso em: mar. 2026.
- IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. Letter IEDI n. 1292: Brazil-China trade and the loss of Brazilian economic complexity. São Paulo: IEDI, 2022. Disponível em: https://www.iedi.org.br/artigos/textos/english/letter_iedi_n_1292.html. Acesso em: mar. 2025.

- INFOMONEY. Com investimento chinês, Brasil terá maior ponte da América Latina. São Paulo, ago. 2025. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/brasil/brasil-tera-maior-ponte-da-america-latina-com-investimento-chines-conheca-o-projeto/>. Acesso em: mar. 2026.
- INVESTNEWS. China triplica presença na produção de petróleo no Brasil. São Paulo, 27 nov. 2025. Disponível em: <https://investnews.com.br/negocios/petroleiras-da-china-avancam-no-pre-sal-entenda-os-detalhes-por-tras-dessa-estrategia/>. Acesso em: mar. 2026.
- JENKINS, Rhys. How China is Reshaping the Global Economy: Development Impacts in Africa and Latin America. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- JORNAL GGN. A participação dos chineses no setor de petróleo no Brasil. São Paulo, 15 jul. 2014. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/petroleo-e-gas/a-participacao-dos-chineses-no-setor-de-petroleo-no-brasil/>. Acesso em: mar. 2026.
- LEÃO, Rodrigo Pimentel; PINTO, Eduardo Costa. A China na África e na América Latina: estratégias e impactos. In: LEÃO, Rodrigo (org.). China e Brasil: oportunidades e desafios. São Paulo: IUPERJ/UCAM, 2011.
- METRÔ CPTM. Linha 2-Verde e Trem Intercidades obtêm R\$ 6,8 bilhões em empréstimo do BNDES. São Paulo, 29 nov. 2024. Disponível em: <https://www.metrocptm.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- MOREIRA, Assis. Brasil foi segundo principal destino de IED entre janeiro e junho. Valor Econômico, São Paulo, 31 out. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/opinioao/assis-moreira/coluna/brasil-foi-segundo-principal-destino-de-ied-entre-janeiro-e-junho.ghhtml>. Acesso em: mar. 2026.
- PALMA, José Gabriel. Has Brazil's recent export and growth performance been a "a lost decade"? Cambridge Working Papers in Economics, 2014.
- PODER NAVAL. De Chancay a Xangai: Porto de Chancay torna-se hub e entrada da América Latina. Rio de Janeiro, nov. 2024. Disponível em: <https://www.naval.com.br>. Acesso em: mar. 2026.

- PODER NAVAL. Porto de Chancay: Xi Jinping inaugura o maior projeto portuário chinês na América Latina. **Poder Naval**, nov. 2024. Disponível em: <https://www.naval.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- RAY, Rebecca et al. China's Finance in Latin America and the Caribbean. GEGI Working Paper. Boston: Boston University Global Development Policy Center, 2024. Disponível em: <https://www.bu.edu/gdp>. Acesso em: mar. 2026.
- SCISSORS, Derek. **China Global Investment Tracker**. Washington: American Enterprise Institute, 2023. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. Acesso em: mar. 2025.
- SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SECOM). Brasil e China fecham 15 acordos e reforçam parceria. Brasília, 14 abr. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/acompanhe-a-secom/noticias/2023/04/brasil-e-china-fecham-15-acordos-e-reforcam-parceria>. Acesso em: mar. 2026.
- SPRINGER NATURE. The Belt and Road Initiative and the Future of Global Governance. In: XU, Xiujun (org.). China's New Modernization Path. Singapore: Springer, 2025.
- STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA - SCIO. The Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future. Beijing: SCIO, 2023
- STATE GRID BRAZIL HOLDING. Nossa História. São Paulo, 2024. Disponível em: <https://www.stategridbrazil.com.br>. Acesso em: mar. 2026.
- STUENKEL, Oliver; PINHEIRO GUIMARÃES, Samuel. O Sul Global e a nova ordem multipolar. São Paulo: Editora Unesp, 2023.
- TN PETRÓLEO. CNPC e CNOOC se apressam para criar subsidiárias. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://tnpetroleo.com.br/noticia/cnpc-e-cnooc-se-apressam-para-criar-subsidiarias/>. Acesso em: mar. 2026.
- XINHUA (Portuguese). China e Brasil: 50 anos de comércio crescente. Pequim, nov. 2024. Disponível em: <https://portuguese.news.cn>

Parte II

Soberanía digital, datos e inteligencia artificial

Intervención

Pastor Elías Murillo Martínez

Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia

Los Afrodescendientes en la Configuración de la Gobernanza de la IA, con Perspectiva de Diversidad, Equidad e Inclusión (DEI)

El Seminario Internacional China, América Latina y Caribe en el Nuevo Reordenamiento Global (FLACSO– BNDES, Río, Brasil octubre de 2025)” y, en particular, el Panel – Soberanía Digital: posicionamiento estratégico de ALC y China, que abordó la gestión de datos, infraestructura crítica e IA sostenible; cooperación tecnológica, cadenas digitales de valor y gobernanza internacional, planteó la siguiente cuestión: Frente a las disputas geopolíticas globales, ¿qué modelos de cooperación en soberanía digital (gestión de datos, estándares técnicos y gobernanza de IA, entre otros) pueden construirse entre China y ALC que generen beneficios mutuos, desarrollo económico sostenible y respeto a las diferentes visiones nacionales sobre regulación y derechos?

Las opiniones que aquí se consignan, corresponden a una versión ampliada de las expresadas por el autor en dicho panel, y se inscriben en el marco de la conversación sobre el factor étnico racial en la gobernanza de la IA, respecto de los cuales, la irrupción de la IA comporta desafíos particulares, como quedó sentado en la 4ª sesión del Foro Permanente sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas, PFPAD.

El factor étnico racial en la arquitectura de la IA

En efecto, actualmente se libra una batalla por el control de la inteligencia artificial, que trasciende los ámbitos del desarrollo económico, el liderazgo tecnológico y la geopolítica. En efecto, la disputa también se juega en el plano ideológico. La IA se ha tornado en una herramienta eficaz de la llamada guerra cultural. El ‘nosotros’ y el ‘ellos’ subyacen a muchas decisiones políticas en torno a la IA.

Así, se constata tras la revocatoria de la Orden Ejecutiva de Biden sobre riesgos de la inteligencia artificial, que incorporó medidas relevantes a la Diversidad, Equidad y la Inclusión, DEI y en contraste, la orden ejecutiva 14319 de julio de 2025 sobre “Prevención de la IA Woke en el Gobierno Federal” de la actual administración de los Estados Unidos.

En efecto, en la citada orden ejecutiva 14319, se afirma que “...*Una de las ideologías más extendidas y destructivas es la denominada “diversidad, equidad e inclusión” (DEI). En el contexto de la IA, la DEI incluye la supresión o distorsión de información fáctica sobre raza o sexo; la manipulación de la representación racial o sexual en los resultados de los modelos; la incorporación de conceptos como la teoría crítica de la raza, el transgenerismo, el sesgo inconsciente, la interseccionalidad y el racismo sistémico; y la discriminación por motivos de raza o sexo. La DEI desplaza el compromiso con la verdad en favor de resultados preferentes y, como ilustra la historia reciente, representa una amenaza existencial para una IA fiable*”. Dicho enfoque, sumado a la prelación que le otorga la actual administración, son una muestra inequívoca de la centralidad que revisten los asuntos relativos a la identidad, el género y la “raza”, en la geopolítica actual, marcada por la revolución digital – IA.

Entre los grupos sociales más afectados con dicha visión se encuentran los afrodescendientes. Que, en los Estados Unidos son cerca de 50 millones de personas y que superan los 200 millones si se considera el total de dicha colectividad en las Américas. De allí la necesidad dimensionar la importancia crítica que reviste, para la paz y la seguridad internacionales, la cooperación orientada a garantizar su participación efectiva en la configuración de la arquitectura jurídica, institucional e instrumental de la inteligencia artificial, la cual avanza en los planos multilaterales y nacionales.

Además de las razones de equidad, cabe considerar las consecuencias actuales y potenciales de la instrumentalización política del racismo y la xenofobia, mediante el uso inadecuado de la IA, que tiene la potencialidad de profundizar el racismo y generar formas contemporáneas de racismo y discriminación racial.

Así, por ejemplo, un informe de la Relatora contra el Racismo, en el que examina la discriminación racial y las tecnologías digitales emergentes, constata que “Los robots —cuentas automatizadas— de los medios sociales se han utilizado para modificar las coordenadas del debate político y tergiversar la opinión pública. En una muestra de 70 países, se utilizaron *bots* en 50 en campañas de manipulación en medios sociales en 2019”. (A/HRC/44/57 - 2020).

En varios países, el chivo expiatorio, en dichas campañas, suele ser los migrantes y los afrodescendientes. Los extremistas se arropan en teorías conspirativas como la *reconversión demográfica o recambio*, según la cual, los movimientos migratorios a gran escala responden a una acción dirigida a diluir la raza blanca.

La arquitectura internacional para la Gobernanza de la IA

La gobernanza de la inteligencia artificial tiene como piedra angular el *Pacto Digital Global*, adoptado en el marco del *Pacto para el Futuro* de 2024, (Resolución 79/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). El objeto del Pacto Digital Global es establecer un marco mundial inclusivo, fundamental para la acción de múltiples partes interesadas necesaria para superar las diferencias en materia digital, de datos y de innovación. En ese contexto la ONU avanza hacia la consolidación de un marco global para la gobernanza de la Inteligencia Artificial (IA), orientado a la adopción de principios comunes para un abordaje ético y responsable de la inteligencia artificial. Dicho marco descansa en tres pilares: a) El Diálogo Global sobre Inteligencia Artificial; b) El Panel Científico Independiente sobre Inteligencia Artificial y c) Diálogo Global sobre la Gobernanza de la Inteligencia Artificial.

El Panel Científico Independiente sobre Inteligencia Artificial establecido mediante resolución A/RES/79/325 de 2025, que determina su mandato y modalidad, e integrado por resolución A/80/619 de febrero de 2026. Es un mecanismo de carácter multidisciplinar y con representación geográfica equilibrada para promover el conocimiento científico, compuesto por 40 miembros, que actuarán a título personal, seleccionados para un mandato de tres años. América Latina está representada así: Loreto Bravo (Chile); Carlos Coello Coello (México) y Teresa Ludermit (Brasil).

El mandato del Panel incluye: Emitir evaluaciones científicas empíricas que sintetizen y analicen la investigación existente relacionada con las oportunidades, los riesgos y las repercusiones de la inteligencia artificial, lo que equivale a un informe resumido anual pertinente para las políticas, pero no prescriptivo, que incluya los resúmenes temáticos que considere necesarios, guiado por los principios de independencia, credibilidad y rigor científicos, multidisciplinariedad y participación inclusiva; establecer grupos de trabajo en función de las necesidades; consultar de manera oficiosa a expertos externos; proporcionar información actualizada sobre su labor hasta dos veces al año para escuchar opiniones a través de un diálogo interactivo del pleno de la Asamblea General con los Copresidentes del Panel; presentar su informe anual en el Diálogo Mundial sobre la Gobernanza de la IA.

América Latina. El rol de América Latina en la Gobernanza de la inteligencia artificial conviene observarlo desde varios ámbitos. En lo multilateral, por ejemplo, se destaca el rol de Costa Rica, país que, en alianza con España ha desplegado un conjunto de acciones, incluido

el establecimiento del Panel de Expertos en Inteligencia Artificial y el Diálogo Digital Global.

En el plano de América Latina, se constatan importantes avances, donde Chile figura a la vanguardia. En ese sentido, se destaca “El Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) constituye un esfuerzo pionero para medir de manera sistemática el avance de la IA en 19 países de la región. El ILIA busca no solo monitorear el grado de preparación, adopción y gobernanza, sino también difundir buenas prácticas, además de ser un instrumento para orientar políticas públicas que incorporen la IA al modelo de desarrollo de los países de manera integral.

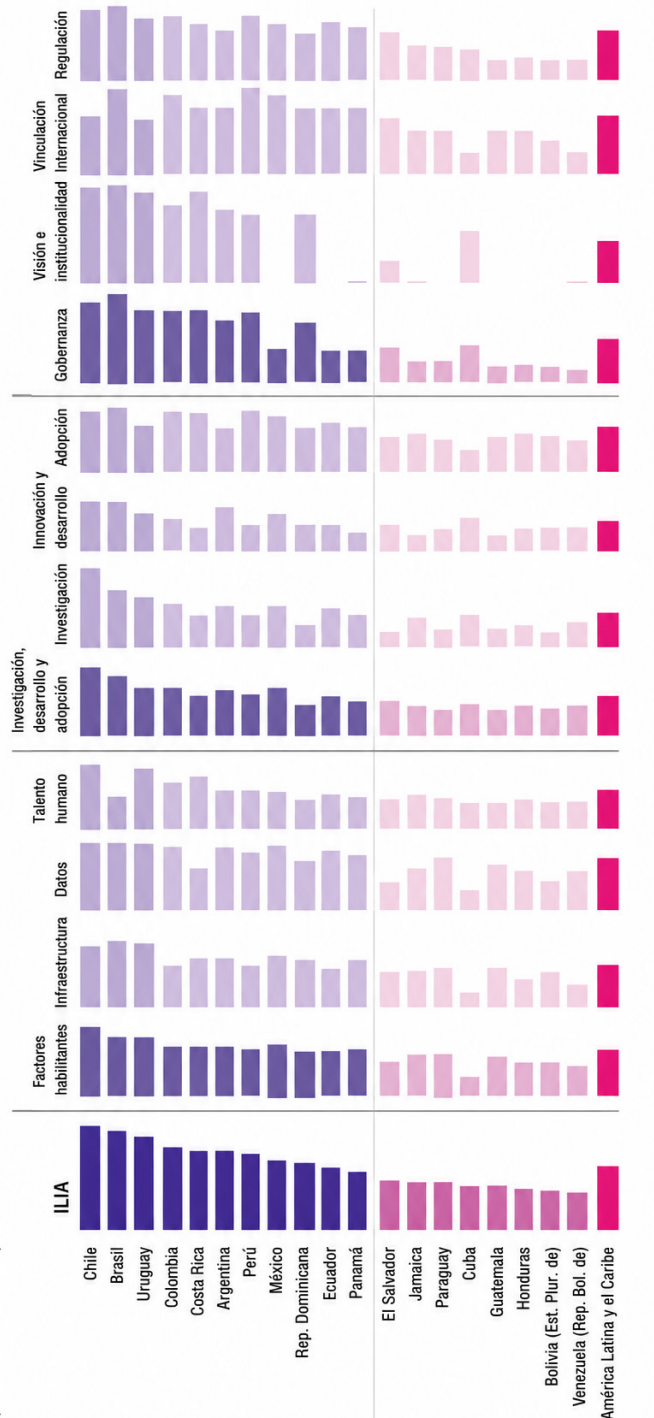
El índice se organiza en tres dimensiones: Factores Habilitantes (infraestructura digital, talento humano y datos), Investigación, Desarrollo y Adopción, y Gobernanza. A partir de más de cien subindicadores, el ILIA 2025 ofrece un panorama detallado sobre avances, brechas y oportunidades estratégicas en el despliegue de la IA en América Latina y el Caribe.” El ILIA fue elaborado por la Comisión Económica de América Latina, CEPAL en alianza con varias organizaciones, incluido el Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA) de Chile, dedicado a promover la investigación y transferencia tecnológica en inteligencia artificial.

En el ILIA se destacan once hallazgos: El 1. El despertar de los adoptantes tardíos; 2. Código abierto: la oportunidad para América Latina y el Caribe; 3. Muchos datos, pero poca disponibilidad; 4. Talento Humano: alfabetización, poca especialización; 5. Talento e infraestructura para la soberanía digital; 6. IA Generativa: una oportunidad de democratización del acceso; 7. IA y participación ciudadana: un cambio de paradigma desaprovechado; 8. Investigación escasa y concentrada; 9. Gobernanza de IA: mucho plan y poca acción, 10. Sustentabilidad: un llamado urgente y 11. Emprendimiento en IA: una oportunidad para la región. La siguiente gráfica tomada del estudio mencionado da cuenta del estado de la cuestión.

El liderazgo de Chile en IA también se puso de relieve tras el lanzamiento de LatamGPT. Presentado por el Presidente Gabriel Boric como “...el hito marca un nuevo paso hacia la soberanía tecnológica latinoamericana, con voces e identidades del continente. El proyecto de Inteligencia Artificial colaborativo más ambicioso de la región posiciona a América Latina y el Caribe no solo como usuarios de tecnología de vanguardia, sino como desarrolladores de ella. Impulsado bajo una colaboración regional inédita por su escala y diversidad, el proyecto articula a la academia, el sector público y el sector privado, con foco

Gráfico 1

ILIA 2025: puntaje total, por dimensión y subdimensiones
(índice base 100)



Fuente: Elaboración propia.

en la creación de un bien público para la investigación y la innovación. El modelo fue construido bajo principios éticos claros, con procesos de selección y documentación de datos que aseguran transparencia y uso responsable”.

LatamGPT, representa una iniciativa de la mayor importancia y despierta gran expectativa en lo relativo a los desafíos que entraña la IA para la afirmación de la identidad cultural y la prevención del sesgo algorítmico asociado a factores culturales y lingüísticos. Así lo reflejan los hallazgos del estudio “SESGO: Evaluación española de resultados generativos estereotipados” (Robles, M. et. al., 2025). En efecto, con el uso de más de 4000 mil indicaciones, aborda la brecha crítica en la evaluación del sesgo en modelos de lenguaje grande (LLM) multilingües, incorporando expresiones y dichos culturales específicos que codifican estereotipos regionales en 4 categorías sociales - género, raza, clase socioeconómica y origen nacional-, el estudio demuestra que las estrategias actuales de mitigación de sesgos no se generalizan eficazmente en todos los idiomas, lo que potencialmente deja a los usuarios que no hablan inglés desproporcionadamente expuestos a resultados sesgados de sistemas de IA generativos, según se indica en el reporte.

Acción legislativa sobre la IA en América Latina: Sin perjuicio del mayor o menor nivel de evolución en los respectivos parlamentos, se constatan esfuerzos tendientes a regular la IA. Así: Brasil: Proyecto de Ley No. 2238 / 2023 sobre el Uso de la Inteligencia Artificial en Brasil; Chile: Proyecto de Ley de Inteligencia Artificial de Chile; Costa Rica: Proyecto de Ley N° 23771 - Ley de Regulación de la Inteligencia Artificial en Costa Rica y Proyecto de Ley N° 23919 - Ley para la Promoción Responsable de la Inteligencia Artificial en Costa Rica; Ecuador: Proyecto de Ley Orgánica de Regulación y Promoción de la Inteligencia Artificial; México: Proyecto de Ley para la Regulación Ética de la Inteligencia Artificial y la Robótica en México; Panamá: Proyecto de Ley N° 014 - Ley que Regula la Inteligencia Artificial en la República de Panamá; Perú: Proyecto de Ley N° 31814 - Ley que Promueve el Uso de la Inteligencia Artificial en Favor del Desarrollo Económico y Social del Perú; Uruguay: Proyecto de Ley sobre la Regulación de la Inteligencia Artificial en Uruguay; en Colombia, se registran alrededor de 10 intentos legislativos recientes orientados a regular la IA. En 2025, se radicó el Proyecto de Ley “Por medio del cual se regula la inteligencia artificial en Colombia para garantizar su desarrollo ético y responsable y se dictan otras disposiciones”.

En cada caso, cabría establecer los alcances de las leyes adoptadas o la evolución de los proyectos de ley y sus alcances con respecto a las dimensiones de igualdad y diversidad.

La IA y el reconocimiento Internacional de los Afrodescendientes

Frente a los desafíos que comporta la inteligencia artificial para los afrodescendientes, se han desplegado múltiples esfuerzos que incluyen la búsqueda de un lenguaje consensuado, susceptible de ser adoptado a nivel universal. Así, en el marco de las negociaciones del Proyecto de Declaración Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Afrodescendientes, a instancias del Grupo de Trabajo Intergubernamental sobre la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, IGWG, está a consideración un lenguaje centrado en los siguientes ámbitos: a) Rendición de cuentas y prohibición de la IA discriminatoria; b) monitoreo, justicia de datos y mecanismos internacionales de supervisión; c) inclusión digital y participación equitativa y d) protección de la dignidad, la cultura y la seguridad en los espacios digitales. En el mismo sentido, existen iniciativas en el marco de la formulación de una Declaración Interamericana sobre las Personas y los Pueblos Afrodescendientes, que avanza a instancias de la Organización de Estados Americanos, OEA, para citar algunos ejemplos.

La Recomendación General 36 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD. Si bien reconoce que la inteligencia artificial comparta aspectos positivos, en dicha recomendación el Comité observa que la utilización cada vez mayor de nuevas herramientas tecnológicas, incluida la inteligencia artificial, en ámbitos como la seguridad, el control de fronteras y el acceso a los servicios sociales, puede profundizar el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de exclusión.

A los fines de una inteligencia artificial consecuente con la diversidad, la equidad y la inclusión, a la luz de la Recomendación General 36 del CERD, relativa al perfilamiento racial que también aborda el sesgo algorítmico, los Estados y otras partes relevantes, deberían plantearse las siguientes cuestiones, entre otras:

1. ¿De qué manera los Estados y otras partes relevantes están garantizando la diversidad, la equidad y la inclusión en la gobernanza y la configuración de la arquitectura jurídica, institucional e instrumental de la inteligencia artificial?
2. ¿En qué campos la toma de decisiones algorítmicas y otro tipo de IA crean efectos discriminatorios, o podrían crearlos en un futuro

previsible? ¿Con qué garantías reglamentarias (incluidos los mecanismos de reparación) cuenta su país y que salvaguardas se están considerando actualmente para prevenir y mitigar el sesgo algorítmico?

3. ¿Con qué medidas cuentan para garantizar el respeto de los derechos humanos en el diseño, despliegue y aplicación de sistemas de inteligencia artificial por el sector privado en el ámbito de la aplicación de la ley?
4. ¿Prevén mecanismos para garantizar que los órganos independientes de supervisión de la aplicación de la ley tengan el mandato de investigar el uso de instrumentos artificiales inteligentes por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluidas las autoridades migratorias, y evaluarlos de manera periódica a fin de asegurarse de que no están afianzando las desigualdades o produciendo resultados discriminatorios?
5. ¿Cuentan con un plan de acción relativo a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos? ¿En tal caso, dicho Plan comporta medidas tendientes a prevenir, mitigar y reparar el sesgo algorítmico? ¿Han considerado adecuar su infraestructura judicial y de los organismos de control a las nuevas exigencias inherentes a la inteligencia artificial?
6. ¿Han realizado estudios y difundido resultados y buenas prácticas sobre medidas eficaces para hacer frente a eventuales prejuicios raciales derivados de la inteligencia artificial, incluidos los relacionados con el respeto de los derechos humanos y los aspectos éticos del aprendizaje automático y los criterios pertinentes en cuanto a la interpretación o la transparencia en los procesos de programación y formación de los algoritmos?
7. ¿La selección de **los datos** de capacitación y el diseño de los modelos algorítmico se realizan con observancia de los estándares de derechos humanos, incluida la legislación relativa a la protección de datos? ¿Vigilan los Estados que sus empresas cumplan con tales estándares en su país y en el exterior?

En efecto, la RG 36 se observa que “...debido a los rápidos avances en el desarrollo tecnológico, las actividades de los agentes del orden están cada vez más determinadas o informadas por la elaboración algorítmica de perfiles (...) La actividad policial predictiva basada en datos históricos para predecir posibles hechos futuros puede producir fácilmente resultados discriminatorios, en particular, debido a que:

- a) los datos utilizados incluyen información relativa a características protegidas;
 - b) se incluye en los datos la denominada información indirecta, por ejemplo, los códigos postales vinculados a zonas segregadas de las ciudades suelen indicar indirectamente la raza o el origen étnico;
 - c) los datos utilizados están sesgados en contra de un grupo; y
 - d) los datos utilizados son de mala calidad, en particular porque están mal seleccionados, están incompletos, son incorrectos o están desactualizados.”
8. ¿De qué manera se aseguran los Estados que sus empresas promuevan la diversidad, la equidad y otros medios de inclusión en los sistemas de elaboración de perfiles algorítmicos?
9. ¿Qué previsiones han tomado para proporcionar recursos efectivos a las víctimas de daños discriminatorios vinculados a los sistemas de aprendizaje automático utilizados por organismos públicos o privados, incluida la reparación que, cuando corresponda, puede implicar una compensación, sanciones contra los responsables y garantías de no repetición?

Finalmente, cabe señalar que, frente a los impactos disruptivos asociados a la inteligencia artificial, una preocupación que trasciende a los grupos sociales específicos tiene que ver con la disonancia entre la velocidad con que avanzan los desarrollos tecnológicos, versus la capacidad de la sociedad para adaptarse a ella. La Gobernanza de la IA enfrenta sus propios retos. Sobre el particular, conviene destacar la Ley Europea sobre Inteligencia Artificial, respecto de la cual, muchos coinciden que posee los estándares éticos más altos. Sin embargo, se constata que desde su expedición ha enfrentado grandes desafíos, los cuales han derivado incluso en la extensión de la moratoria prevista en algunas de sus disposiciones relevantes para la mitigación de riesgos de la IA.

Artículos

Soberania digital em tempos de policrise: Caminhos de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe

Marília Bassetti Marcato

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Resumo

O artigo argumenta que a soberania digital tornou-se um eixo central do desenvolvimento contemporâneo, especialmente em um contexto de policrise, no qual infraestrutura informacional, capacidade computacional e inteligência artificial passaram a definir novas hierarquias de poder global. A América Latina e o Caribe enfrentam esse cenário a partir de uma posição historicamente subordinada, marcada por dependência tecnológica, heterogeneidade estrutural e inserção periférica na economia mundial. Por isso, a soberania digital não deve ser entendida como autarquia, mas como a capacidade de controlar, orientar e internalizar ativos estratégicos do ecossistema digital, como dados, plataformas, semicondutores e infraestrutura computacional. Nesse sentido, essa soberania só pode ser construída com ação estatal coordenada, financiamento público contínuo e políticas industriais de longo prazo, e não apenas com regulação ou dinamismo de mercado. Portanto, o artigo enfatiza que, para Brasil, América Latina e Caribe, superar a dependência digital exige investimento recorrente em infraestrutura, pesquisa, formação de talentos e inovação, além de articulação entre Estado, sistema financeiro público e estratégias nacionais de desenvolvimento. Assim, a soberania digital aparece como condição para ampliar a autonomia decisória, reduzir vulnerabilidades e permitir uma inserção mais ativa e menos dependente na economia digital global.

Palavras-chave: soberania digital; policrise; dependência tecnológica; desenvolvimento.

Introdução

A soberania digital tornou-se uma questão central do desenvolvimento contemporâneo porque a infraestrutura informacional, a capacidade computacional e a inteligência artificial passaram a compor o núcleo das novas hierarquias de poder na economia mundial. Em um contexto de policrise — aqui compreendida não como mera justaposição de crises, mas como seu entrelaçamento causal em múltiplos sistemas globais —, as margens de autonomia dos Estados passam a depender crescentemente de sua capacidade de governar ativos estratégicos do ecossistema digital. A fragmentação geoeconômica, a deterioração da coordenação multilateral, a intensificação da competição tecnológica e o enfraquecimento de instituições democráticas reconfiguram o ambiente no qual se definem as possibilidades de desenvolvimento, sobretudo para economias periféricas. Nesse cenário, a soberania digital deixa de ser um tema setorial da política tecnológica e passa a constituir uma dimensão estruturante da autonomia nacional, articulando poder, produção, segurança econômica e capacidade estatal de planejamento (LAWRENCE; JANZWOOD; HOMER-DIXON, 2022; BIS, 2025; UNITED NATIONS, 2024).

Para a América Latina e o Caribe, essa discussão assume densidade particular, pois se sobrepõe a uma trajetória histórica de inserção internacional subordinada, heterogeneidade estrutural e dependência tecnológica. Em tais condições, a digitalização pode aprofundar assimetrias preexistentes caso a região permaneça confinada à posição de mercado consumidor de infraestruturas, plataformas e sistemas inteligentes produzidos no exterior. Por isso, neste capítulo, soberania digital é compreendida, em sentido analítico, como a capacidade nacional de controlar, orientar e internalizar ativos estratégicos do ecossistema digital, incluindo semicondutores, minerais críticos, plataformas, dados, conteúdo audiovisual, pesquisa e desenvolvimento e competências tecnológicas. Não se trata, portanto, de autarquia tecnológica, mas da construção de capacidades mínimas de decisão sobre as camadas essenciais da economia digital, de modo a evitar uma inserção puramente passiva em cadeias globais comandadas por grandes potências e corporações transnacionais (BELLI et al., 2026).

Essa redefinição do problema é decisiva porque a soberania digital, em meio ao atual caos geopolítico, não será construída apenas com regulação e tampouco apenas com mercado. A literatura recente e as experiências institucionais em curso mostram que ela depende de capacidade estatal de indução, coordenação e financiamento, articulada a instrumentos compatíveis com a economia concreta da inteligência

artificial, da infraestrutura computacional e dos ativos intangíveis. Em outras palavras, a transição para uma posição menos dependente no ecossistema digital exige planejamento estratégico, financiamento de longo prazo, política industrial, encomendas tecnológicas, formação de demanda e apoio à inovação em múltiplas camadas, da infraestrutura à aplicação. É precisamente isso que revelam, em escalas distintas, tanto o debate europeu sintetizado na proposta do EuroStack quanto o esforço brasileiro expresso no Plano Brasileiro de Inteligência Artificial e na retomada do financiamento público à inovação por meio do BNDES e FINEP.

Desse ponto de vista, um argumento central deste capítulo é que soberania digital exige escala recorrente de investimento, e não ações pontuais. Sem previsibilidade de *funding*, não há consolidação de capacidades nacionais em infraestrutura, software, hardware, pesquisa aplicada, formação de talentos e empresas inovadoras. A economia política da inteligência artificial é marcada por custos elevados, longos horizontes de maturação, forte dependência de infraestrutura crítica e retornos concentrados em ecossistemas capazes de combinar capital paciente, coordenação institucional e aprendizado cumulativo. Assim, o problema da soberania digital não se resume à presença de marcos regulatórios ou à abertura de oportunidades de mercado; ele envolve a constituição de uma base material e financeira contínua que permita aos países disputar posições mais densas nas cadeias digitais e reduzir vulnerabilidades estratégicas. No caso brasileiro, a ampliação recente do financiamento à inovação e a centralidade conferida à nuvem soberana e à infraestrutura computacional sinalizam uma inflexão relevante, mas também evidenciam que a consolidação dessa agenda dependerá da capacidade de sustentar investimentos recorrentes e instrumentos adequados aos segmentos mais arriscados e intensivos em intangíveis.

É nesse marco que o presente capítulo sustenta que a soberania digital deve ser analisada como parte de um novo problema do desenvolvimento na periferia. Ao situar a discussão no cruzamento entre policrise, reordenamento geopolítico, condição periférica latino-americana e transformação tecnológica, o texto procura demonstrar que a disputa por dados, infraestrutura crítica, plataformas e inteligência artificial é inseparável da disputa por autonomia decisória, mudança estrutural e reconstrução de capacidades estatais. A hipótese orientadora é que, para a América Latina — e particularmente para o Brasil —, a construção de soberania digital dependerá menos de respostas fragmentadas e mais da articulação entre política industrial, financiamento público, infraestrutura estratégica, cooperação internacional seletiva e formação deliberada de capacidades tecnológicas nacionais.

Contexto geopolítico de policrise e marcas do atraso estrutural

Reordenamento global, fragmentação geoeconômica e enfraquecimento das democracias

A discussão sobre soberania digital precisa ser situada no interior de uma transformação mais ampla da ordem internacional. O mundo que emergiu após a crise financeira global tornou-se progressivamente mais instável, menos previsível e mais exposto à interação entre choques econômicos, geopolíticos, ambientais e tecnológicos. Nesse contexto, a noção de policrise é particularmente útil porque não descreve apenas a coexistência de problemas, mas o seu entrelaçamento causal: crises em diferentes sistemas passam a produzir efeitos em cascata, com danos superiores à soma de seus impactos isolados. Em termos analíticos, trata-se de uma situação em que crises em múltiplos sistemas globais se tornam causalmente emaranhadas, degradando de maneira significativa as perspectivas coletivas e ampliando o potencial de rupturas duradouras (LAWRENCE; JANZWOOD; HOMER-DIXON, 2022). Em paralelo, a fragmentação geoeconômica, as disrupções comerciais e a volatilidade financeira voltaram a pressionar crescimento, inflação e estabilidade macrofinanceira, reduzindo a capacidade de resposta coordenada do sistema internacional (BIS, 2025; IMF, 2026).

Esse cenário se combina com uma crise de governança global. A arquitetura institucional erguida no pós-guerra mostra dificuldades crescentes para responder a desafios contemporâneos que são, por definição, transnacionais, como financeirização assimétrica, emergência climática, transição energética, infraestrutura digital e inteligência artificial. Embora a Carta das Nações Unidas estabeleça como princípio basilar a igualdade soberana de todos os Estados, a prática da governança internacional permanece marcada por assimetrias de poder e por sub-representação do Sul Global nas instâncias decisórias centrais (UNITED NATIONS, 1945; UNCTAD, 2025a). Por isso, a demanda por reforma institucional não é apenas distributiva, mas também normativa. Trata-se de reaproximar a governança global de seus próprios fundamentos jurídicos, assegurando participação equitativa, não intervenção e acesso simétrico aos benefícios da cooperação internacional. Nas “novas fronteiras”, como clima, dados e inteligência artificial, a lacuna é ainda mais visível, o que ajuda a explicar a centralidade recente de propostas por uma governança digital e algorítmica mais inclusiva, com plena representação dos países em desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2024).

A erosão da ordem internacional também ocorre em paralelo ao enfraquecimento das democracias. Dados recentes mostram que a

autocratização se expandiu nas últimas décadas, que as democracias passaram a ser minoria no sistema internacional e que a liberdade de expressão se tornou um dos primeiros alvos dos processos de regressão democrática (Nord et al, 2026). Em tal ambiente, a negação da política e a deslegitimação das instituições deixam de operar apenas por meios tradicionais e passam a explorar a infraestrutura digital como terreno privilegiado. A disseminação sistemática de desinformação, a manipulação do debate público, a corrosão da confiança eleitoral e o assédio a pesquisadores e verificadores de fatos produziram uma nova escala de deterioração democrática. Não se trata apenas de mentira em circulação, mas da constituição de um espaço informacional desancorado de critérios minimamente compartilhados de validação pública, no qual a incerteza epistêmica se converte em recurso de poder político (FUNK et al., 2024).

A deterioração mais recente do cenário global mostra de forma concreta como a policrise opera. O conflito no Oriente Médio, com forte perturbação dos fluxos no Estreito de Hormuz, reativou um choque energético e logístico de alcance sistêmico. Segundo a U.S. Energy Information Administration, cerca de 20 milhões de barris por dia passaram por Hormuz em 2024, algo equivalente a aproximadamente 20% do consumo global de líquidos de petróleo (EIA, 2025). A Agência Internacional de Energia acrescenta que, com o agravamento da crise, a rota respondeu por cerca de 25% do comércio marítimo global de petróleo, ao mesmo tempo em que a restrição do tráfego passou a pressionar também gás natural liquefeito, derivados e cargas industriais (IEA, 2026). No plano macroeconômico, o Fundo Monetário Internacional revisou o cenário global e passou a projetar crescimento de 3,1% em 2026, advertindo que a continuidade e a intensidade do conflito podem produzir trajetórias mais severas para inflação e atividade, sobretudo em economias mais vulneráveis a choques de oferta (IMF, 2026).

Os canais de transmissão mais sensíveis dessa crise confirmam o caráter sistêmico da policrise. No caso dos fertilizantes, a IEA estima que mais de 30% do comércio global de ureia atravessa Hormuz, juntamente com cerca de 20% do comércio de amônia e fosfato, o que cria riscos diretos para preços e segurança alimentar (IEA, 2026). A FAO registrou alta de quase 20% na ureia granulada do Oriente Médio em apenas uma semana e, em meados de abril, aumentos de 52% nos preços da ureia nos Estados Unidos e de 60% no Brasil (FAO, 2026). Assim, o núcleo energético da crise se converte em pressão sobre custos agrícolas, inflação de alimentos e segurança alimentar, sobretudo em economias importadoras de energia e insumos. A assimetria regional também é nítida: a Ásia aparece como a região mais exposta no curto prazo, uma

vez que recebeu 84% do petróleo bruto e condensado e 83% do GNL que passaram por Hormuz em 2024; já a Europa, embora menos dependente fisicamente da rota, sofre fortemente via preços internacionais do gás (EIA, 2025; IEA, 2026).

Em um ambiente assim, a margem de manobra da política econômica diminui. O BIS observa que a nova onda de tensões comerciais e geopolíticas elevou a incerteza a patamares típicos de crise, tornando mais difícil para os bancos centrais distinguir choques temporários de processos inflacionários mais persistentes. O resultado é uma postura mais cautelosa quanto ao ritmo de afrouxamento monetário, especialmente porque choques de oferta, dívida pública elevada e mercados financeiros mais fragmentados ampliam a vulnerabilidade macrofinanceira (BIS, 2025). No caso brasileiro, o Ministério da Fazenda manteve a projeção de crescimento em 2,3% para 2026, mas reconheceu que a alta do petróleo e o fechamento de Hormuz alteraram o ambiente macroeconômico global, pressionando inflação, juros e crescimento. Ao mesmo tempo, apontou fatores mitigatórios, como a valorização do real, a condição de exportador líquido de petróleo e a matriz energética relativamente mais renovável do país (BRASIL, 2026).

A policrise contemporânea é agravada, ainda, pelas tensões em torno da hegemonia norte-americana. Nos Estados Unidos, a combinação entre elevada dívida pública, juros crescentes e volatilidade da política comercial tensiona um dos pilares de seu poder estrutural: a previsibilidade institucional que sustenta a centralidade do dólar. O Congressional Budget Office projeta déficit de US\$ 1,9 trilhão no ano fiscal de 2026 e gastos líquidos com juros acima de US\$ 1 trilhão (CBO, 2026). Em paralelo, a Reuters observou que as idas e vindas tarifárias do governo Trump reacenderam a “neblina econômica”, dificultando investimento, contratação e planejamento empresarial, ao mesmo tempo em que a crescente fragmentação geopolítica e a diversificação de reservas por alguns países passaram a corroer, ainda que marginalmente, a primazia do dólar (REUTERS, 2026; REUTERS, 2024).

Ao mesmo tempo, a ascensão chinesa evidencia que a disputa central do século XXI não é apenas comercial, mas assume igualmente natureza tecnológica, produtiva e institucional. A China avançou de forma sistêmica, articulando política industrial, financiamento, infraestrutura, ciência e tecnologia. A Organização Mundial da Propriedade Intelectual registra que o país ingressou no top 10 do Índice Global de Inovação, lidera globalmente em depósitos de patentes e caminha para tornar-se o maior investidor em pesquisa e desenvolvimento (WIPO, 2025). Já o AI

Index 2026, da Stanford HAI, aponta que a China lidera em volume de publicações, citações e patentes em inteligência artificial, enquanto os Estados Unidos preservam vantagem relativa em modelos de fronteira e patentes de maior impacto (STANFORD HAI, 2026). Isso sugere que a soberania, no novo ciclo histórico, depende de capacidades construídas camada por camada — matérias-primas críticas, manufatura avançada, chips, nuvem, plataformas e inteligência artificial — e não apenas de instrumentos tarifários episódicos.

Para a América Latina, essa conjuntura é simultaneamente ameaçadora e estratégica. A região enfrenta os custos da fragmentação, da volatilidade financeira e da disputa entre grandes potências, mas também dispõe de ativos relevantes para um reposicionamento internacional: matriz energética relativamente limpa, minerais críticos, biodiversidade, água, florestas e potencial de agregação de valor em cadeias ligadas à transição verde. A UNCTAD e o Banco Mundial convergem ao apontar que esse potencial só se converterá em desenvolvimento se vier acompanhado de política industrial, integração regional, cooperação Sul-Sul e construção de capacidades estatais (UNCTAD, 2025b; Beylis e Gracia, 2025). É nesse ponto que a soberania digital ganha espessura geopolítica: ela deixa de ser um debate setorial sobre tecnologia e passa a designar a capacidade de países periféricos de governar dados, infraestrutura, plataformas e inteligência artificial segundo prioridades próprias, em ambiente internacional marcado por policrise, competição tecnológica e persistentes assimetrias de poder.

A condição periférica da América Latina e Caribe: inserção internacional subordinada, armadilha tecnológica e volatilidade dos termos de troca

A experiência recente da América Latina e do Caribe recoloca em primeiro plano um problema histórico: a persistência de uma inserção internacional subordinada, ancorada em estruturas produtivas heterogêneas, baixa densidade tecnológica e recorrentes restrições externas. Apesar de avanços importantes em industrialização, inclusão social e diversificação setorial em distintos momentos nacionais, a região continua marcada por especialização primário-exportadora, insuficiente dinamismo produtivo e elevada sensibilidade a choques externos. Em formulação clássica retomada no debate cepalino, trata-se de uma trajetória em que dependência, vulnerabilidade e heterogeneidade estrutural limitam as condições de crescimento, progresso técnico e geração de emprego de qualidade, reproduzindo vínculos assimétricos entre centro e periferia em novas bases (Pereira e Bruhn, 2021; Fernandes e Reed, 2026).

Essa condição se expressa hoje naquilo que pode ser descrito como armadilha tecnológica. Em termos práticos, os países latino-americanos podem participar da economia global, exportar e atrair investimento estrangeiro, mas sem internalizar, em grau suficiente, as capacidades tecnológicas que permitiriam inovação autóctone, diversificação sofisticada e domínio de segmentos estratégicos das cadeias globais de valor. A forte dependência de exportações de commodities, combinada com participação limitada em estágios de maior valor agregado das cadeias globais de valor, reduz os efeitos de *learning by doing*, os transbordamentos tecnológicos e o investimento em capacidades produtivas; por isso, as firmas permanecem presas a nichos de baixa produtividade e o crescimento da renda perde fôlego (OECD, 2025a). A região falhou historicamente em desenvolver capacidades e instituições capazes de assimilar tecnologias emergentes, mesmo em setores com forte presença exportadora, o que ajuda a explicar seu persistente baixo crescimento (Fernandes e Reed, 2026).

A dificuldade de realizar upgrading produtivo e tecnológico decorre não apenas da escassez de financiamento ou da volatilidade macroeconômica, mas também do lugar ocupado pela região na divisão internacional do trabalho. Com frequência, a participação latino-americana nas cadeias globais de valor ocorre em posições frágeis — montagem, processamento, extração ou fornecimento de insumos pouco elaborados — que geram baixo valor adicionado doméstico e oferecem escopo limitado para ganhos de produtividade. A própria OCDE reforça que a estrutura exportadora regional continua excessivamente baseada em produtos primários e bens de baixa tecnologia, limitando oportunidades de ascensão para bens e serviços mais sofisticados. Isso significa que a integração externa, por si só, não produz transformação estrutural. Sem capacidades nacionais de ciência, tecnologia, engenharia, coordenação estatal e aprendizagem produtiva, a inserção internacional pode ampliar exportações sem alterar o núcleo tecnológico da economia (OECD, 2025a; CEPAL, 2025).

É nesse contexto que a volatilidade dos termos de troca reaparece, sob novas formas, como mecanismo de reprodução de assimetrias entre centro e periferia. A dependência de commodities segue sendo muito elevada na América do Sul. Segundo a UNCTAD, todos os 12 países sul-americanos são dependentes de commodities e 11 deles apresentam alta dependência, isto é, mais de 80% das exportações de mercadorias concentradas nesse tipo de produto (UNCTAD, 2025c). A consequência é conhecida: quando a pauta exportadora permanece concentrada, oscilações de preços internacionais de energia, alimentos, metais e insumos produtivos passam a afetar simultaneamente arrecadação,

investimento, balanço de pagamentos, inflação e capacidade de planejamento de longo prazo.

No ciclo mais recente, essa vulnerabilidade foi intensificada pela sobreposição de duas forças: os choques geopolíticos em energia e fertilizantes e a mudança na política comercial dos Estados Unidos. O Banco Mundial registrou, em abril de 2026, alta de 12,1% no índice de energia, com petróleo bruto em +8,7%; os fertilizantes subiram 14%, os alimentos 1,5% e os metais 1,4% no mês, evidenciando a rapidez com que a policrise se transmite aos mercados de bens primários (WORLD BANK, 2026).

Ao mesmo tempo, a CEPAL caracteriza o cenário internacional recente como uma nova era de “interdependência instrumentalizada”, na qual a política comercial das grandes potências — em especial a dos Estados Unidos — passa a ser usada de forma mais aberta como instrumento de poder, com impactos assimétricos sobre o comércio mundial e regional e deterioração das perspectivas para 2026 (CEPAL, 2025). Assim, a volatilidade dos termos de troca na América Latina e no Caribe já não corresponde a um choque uniforme, uma vez que ela redistribui ganhos e perdas dentro da própria região, beneficiando temporariamente alguns exportadores líquidos de energia e penalizando importadores líquidos, economias com menor espaço fiscal ou países mais expostos a custos de fertilizantes e alimentos (Fernandes e Reed, 2026; CEPAL, 2025).

Nesse quadro, a soberania reaparece como questão central — não apenas soberania política em sentido formal, mas soberania para financiar, produzir, inovar, integrar e decidir rumos de longo prazo. A fragilidade da inserção externa e a armadilha tecnológica mostram que o problema do desenvolvimento latino-americano não se reduz a exportar mais, mas a construir capacidades produtivas, tecnológicas e institucionais capazes de alterar a qualidade da inserção internacional. É por isso que a agenda contemporânea de soberania precisa ser pensada de forma ampliada: soberania energética, alimentar, financeira, industrial, tecnológica e digital constituem dimensões articuladas de uma mesma disputa por autonomia decisória em um mundo marcado por fragmentação geoeconômica e competição sistêmica (OECD, 2025a; Fernandes e Reed, 2026).

Essa agenda ganha densidade adicional diante da retomada global da política industrial. Após décadas em que sua legitimidade foi contestada, a política industrial voltou ao centro da estratégia econômica mundial. Juhász, Lane e Rodrik (2023) mostram forte expansão das intervenções classificadas como política industrial ao longo dos anos 2010, alcançando cerca de 1.600 intervenções em 2022, em movimento

impulsionado pela transição verde, digitalização, segurança das cadeias de suprimentos, disputa geopolítica e o desafio de criação de empregos de qualidade. Em consequência, o debate internacional deixou de girar em torno de ter ou não política industrial e passou a concentrar-se em como desenhá-la melhor, com instrumentos mais precisos, coordenação interinstitucional, avaliação contínua e articulação entre inovação, financiamento e transformação produtiva (PEREIRA; BRUHN, 2021; OECD, 2025a).

Para a América Latina e o Caribe, isso significa recolocar a neointustrialização e o fortalecimento das capacidades estatais no centro de um novo projeto de desenvolvimento. A OCDE defende estratégias de transformação produtiva baseadas em diversificação, integração regional, elevação do valor adicionado doméstico e construção de mecanismos robustos de governança, inclusive com agências líderes capazes de coordenar políticas além dos ciclos políticos (OECD, 2025a).

A UNCTAD sustenta que a transição energética e a transformação ecológica devem ser tratadas não apenas como imperativos ambientais, mas como oportunidades de reordenar o desenvolvimento regional em bases mais inclusivas e resilientes, evitando a repetição de economias de enclave e promovendo agregação de valor em torno de minerais críticos, energias renováveis e novas tecnologias (UNCTAD, 2025b). Em uma era de extremos climáticos mais frequentes, competição tecnológica e interdependência instrumentalizada, o desafio latino-americano é transformar recursos, mercado e integração em capacidades efetivas de decisão. Sem isso, a região seguirá oscilando entre booms exportadores, restrições externas e dependência tecnológica; com isso, poderá converter a policrise em oportunidade histórica de reconstrução soberana do desenvolvimento.

Infraestrutura crítica, inteligência artificial e bancos públicos: caminhos para a soberania digital

A advertência europeia e o problema latino-americano

Os movimentos recentes na União Europeia condensam um dilema que assume contornos ainda mais agudos na América Latina: a digitalização contemporânea já não pode ser pensada apenas como agenda regulatória, mas como problema de capacidade produtiva, infraestrutura crítica e poder de coordenação estatal. Em carta aberta dirigida à Comissão Europeia, uma coalizão de empresas e associações do setor tecnológico sustentou que a Europa precisa reduzir dependências externas em aplicações, plataformas, modelos de IA, chips, armazenamento e conectividade, sob pena de ver sua autonomia estratégica ainda mais

comprimida por fornecedores extrarregionais. A iniciativa EuroStack surge precisamente dessa percepção: não basta regular mercados dominados por terceiros; é necessário reconstruir, com política industrial, financiamento e compras estratégicas, partes relevantes do ecossistema digital (EUROSTACK, 2025; CEPS, 2025).

Para a América Latina, essa advertência é ainda mais crucial. Se a Europa, apesar de sua densidade científica e institucional, identifica vulnerabilidades severas em nuvem, semicondutores, sistemas operacionais e modelos fundacionais, a região latino-americana enfrenta o mesmo problema a partir de uma base industrial mais estreita, menor escala de capital de risco e maior heterogeneidade produtiva. Nesse quadro, soberania digital deve ser entendida em sentido amplo. Ou seja, a capacidade de um Estado e de sua base econômica de controlar, orientar e internalizar, ao menos em grau mínimo estratégico, dados, infraestrutura computacional, redes, software, financiamento e trajetórias de inovação. Em outras palavras, trata-se menos de autarquia tecnológica e mais de evitar uma inserção puramente passiva em cadeias digitais comandadas do exterior (CEPS, 2025; BRASIL, 2024).

Sob essa perspectiva, a soberania digital ultrapassa largamente o debate jurídico sobre dados e plataformas. Ela envolve a existência de instrumentos capazes de transformar orientação estratégica em capacidade produtiva concreta. No caso brasileiro, isso exige reconhecer a centralidade das instituições de fomento. Em 2024, BNDES e Finep aprovaram R\$ 29,6 bilhões em financiamentos para inovação, maior valor desde 2010, com recursos destinados a segmentos como vacinas, IFAs, máquinas e equipamentos agrícolas, motores elétricos e híbridos, biocombustíveis, inteligência artificial, semicondutores e bioinsumos. O dado é relevante porque mostra que a inovação não está sendo tratada como apêndice da política econômica, mas como parte da tentativa de reorganizar a base produtiva nacional (BNDES; FINEP, 2025).

Essa inflexão também aparece na própria atuação do BNDES. O Relatório Anual de 2024 registra R\$ 212,6 bilhões em operações de crédito aprovadas, com R\$ 74,6 bilhões direcionados à infraestrutura, ao mesmo tempo em que o banco ampliou fontes e instrumentos, como a emissão de Letras de Crédito do Desenvolvimento (LCD), além de mobilizar fundos públicos voltados a finalidades específicas. O ponto substantivo é que a soberania digital já ingressou no planejamento de uma instituição central do desenvolvimento brasileiro: o tema passa a ser tratado como questão de coordenação de investimentos de longo prazo, e não apenas como demanda setorial de tecnologia da informação (BNDES, 2025a).

Essa formulação converge, em parte, com o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial, que associa explicitamente IA, autonomia nacional e nuvem soberana. O Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) afirma que a soberania, no contexto da IA, depende do desenvolvimento de capacidades próprias ao longo da cadeia produtiva e de inovação, inclusive para evitar a condição de consumidor passivo de tecnologias produzidas em outros centros. Nessa perspectiva, soberania digital significa preservar margem de escolha sobre infraestrutura, usos econômicos e tratamento de informações estratégicas, o que recoloca o Estado como articulador de capacidades científicas, empresariais e financeiras (Brasil, 2024).

Coordenação estatal, banco de desenvolvimento e governança de dados na China

Uma referência comparada particularmente instrutiva para explicitar esses mecanismos é a experiência chinesa. A experiência chinesa oferece um repertório institucional útil para pensar a soberania digital como problema de coordenação do desenvolvimento. Em vez de resultar do simples recuo do Estado ou da adoção linear de um receituário pró-mercado, a trajetória chinesa foi marcada por gradualismo, experimentação descentralizada e aprendizado cumulativo, em dinâmica na qual Estado, mercados e instituições se transformaram conjuntamente. Nessa chave, o mercado foi ampliado sem desorganizar setores estratégicos, o que ajuda a explicar a ênfase chinesa em sequenciar reformas, preservar capacidades produtivas e subordinar a abertura econômica a prioridades nacionais de longo prazo (ANG, 2016; LAU; QIAN; ROLAND, 2000; NAUGHTON, 2021; WEBER, 2021).

Essa trajetória é relevante para o debate latino-americano porque desloca a discussão da soberania digital do plano declaratório para a questão dos mecanismos. A lição central não é a defesa de autarquia tecnológica, mas a construção deliberada de capacidade estatal para testar, selecionar e escalar instrumentos. A noção de “improvisação dirigida” sugere que a autonomia em setores digitais pode depender menos de grandes desenhos acabados e mais de combinações institucionais capazes de articular projetos-piloto, coordenação intergovernamental, correção de rota e investimento persistente em ativos estratégicos. Em economias periféricas, isso implica tratar infraestrutura computacional, conectividade, semicondutores, software, plataformas e dados como objetos de política de desenvolvimento, e não apenas como mercados a serem regulados ex post (ANG, 2016; WEBER, 2021; NAUGHTON, 2021).

O papel do China Development Bank (CDB) reforça essa leitura. O banco não atuou apenas como ofertante de crédito, mas como mediador entre planejamento e execução, estruturando projetos, reduzindo riscos, coordenando governos locais e sustentando investimentos de longa maturação em infraestrutura, energia, urbanização, indústria de base e inovação. Seu significado institucional reside em subordinar a finança aos objetivos da transformação estrutural, permitindo que prioridades nacionais sejam convertidas em capacidade material. Para o debate sobre soberania digital, o ponto decisivo é que setores intensivos em capital, incerteza e externalidades — como data centers, redes, computação avançada e hardware crítico — tendem a requerer formas de crédito paciente e coordenação pública que o mercado, isoladamente, não fornece em escala suficiente (WANG, 2016; CHINA DEVELOPMENT BANK, 2021).

No campo dos dados, a experiência chinesa adiciona uma segunda dimensão ao debate. Soberania digital não se resume ao financiamento da infraestrutura, mas envolve uma arquitetura normativa e institucional capaz de integrar cibersegurança, proteção de dados, política industrial e segurança nacional. Conforme mostram Belli e Chang (2026), a China estruturou um arranjo no qual a *Comissão Central de Cibersegurança e Informatização*, a *Administração do Ciberespaço da China* e o *Escritório Nacional de Dados* operam de forma articulada com planos estratégicos e padrões técnicos. Nessa arquitetura, os dados deixam de ser vistos apenas como objeto de tutela individual e passam a ser tratados também como ativos estratégicos e fator de produção, cuja circulação, armazenamento e uso devem ser compatibilizados com objetivos de inovação, controle de riscos e fortalecimento da capacidade estatal (BELLI; CHANG, 2026).

Essa inflexão ajuda a compreender por que a governança de dados na China combina regulação restritiva e regulação facilitadora. De um lado, a *Lei de Cibersegurança*, a *Lei de Segurança de Dados* e a *Personal Information Protection Law (PIPL)* estabelecem deveres, controles e restrições, inclusive sobre infraestruturas críticas e fluxos transfronteiriços. De outro, o Estado promove experimentação normativa, zonas-piloto, padronização técnica e mercados organizados de dados, buscando transformar o controle regulatório em vantagem econômica e tecnológica. A soberania digital chinesa, assim, não é pensada apenas como defesa contra dependências externas, mas como capacidade positiva de organizar mercados, induzir inovação e projetar padrões para além das fronteiras nacionais, dinâmica que Belli e Chang (2026) associam ao chamado “Efeito Pequim” (BELLI; CHANG, 2026).

Para a América Latina, o principal aprendizado talvez seja metodológico. Nem o padrão chinês de financiamento nem seu regime de governança de dados são transplantáveis de maneira simples a contextos democráticos, federativos e juridicamente distintos. Ainda assim, a experiência chinesa evidencia que soberania digital exige coordenação entre planejamento, finanças do desenvolvimento, infraestrutura crítica e governança de dados. Além disso, exige também sequenciamento institucional e capacidade de testar soluções antes de sua difusão em larga escala. Em outras palavras, a região só reduzirá sua vulnerabilidade digital se combinar regulação, investimento recorrente, formação de capacidades tecnológicas e instrumentos públicos aptos a transformar prioridades estratégicas em ativos, serviços e conhecimento localmente enraizados (ANG, 2016; WANG, 2016; BELLI; CHANG, 2026).

Ecossistema de IA, infraestrutura computacional e restrições materiais

No caso brasileiro, uma virtude analítica da abordagem adotada pelos técnicos setorialistas do BNDES é tratar o ecossistema de IA como política de desenvolvimento e organizá-lo em camadas complementares: desenvolvedores de modelos fundacionais; hardware; integradores, plataformas e desenvolvedores de aplicações; e infraestrutura. Essa leitura é importante porque evidencia que autonomia tecnológica não será alcançada apenas na ponta das aplicações. Ela depende, simultaneamente, de acesso a capacidade computacional, de base empresarial local em software e integração, de algum domínio sobre componentes críticos e de infraestrutura física capaz de sustentar treinamento, inferência, armazenamento e conectividade. Por isso, o banco mobiliza instrumentos distintos — como BNDES Mais Inovação, Máquinas e Serviços, Funttel, FUST, Finem TI e BNDESPar — para responder a problemas que não são homogêneos entre si (BNDES, 2025b).

Dessa forma, a infraestrutura computacional aparece como gargalo decisivo na experiência brasileira. Estudo recente do BNDES sustenta que data centers especializados em cargas de IA tendem a se tornar parte central da infraestrutura industrial do século XXI. O mesmo estudo observa que a construção desses ativos permanece intensiva em equipamentos importados e bastante condicionada pela presença de grandes provedores globais de computação em nuvem (*hyperscalers*) estrangeiros, o que cria vulnerabilidades tecnológicas e financeiras. Em paralelo, em debate público promovido em 2025, o Ministério da Fazenda sinalizou que 60% da carga digital do Brasil opera fora do país, com forte concentração em data centers situados na Virgínia, nos

Estados Unidos. Ainda que tal número deva ser lido como indicador de dependência funcional e não como estatística censitária consolidada, ele expressa o risco de uma arquitetura digital excessivamente externalizada para serviços essenciais e processamento de dados (BNDES, 2025b; Urupá, 2025).

A restrição energética, contudo, não é acessória. O avanço da IA depende de grandes volumes de energia firme e confiável, além de conectividade e refrigeração compatíveis com computação intensiva. Nesse terreno, o Brasil dispõe de vantagem objetiva: a participação de fontes renováveis na matriz elétrica alcançou 88,2% em 2024, patamar muito superior ao observado nos Estados Unidos, onde as renováveis responderam por cerca de 24% da geração elétrica em escala utilitária em 2025. A combinação entre eletricidade relativamente limpa, abundância de recursos solar e eólico, território disponível e sistema interligado cria condições favoráveis para a localização de data centers e infraestrutura de IA, desde que essa vantagem seja convertida em política industrial e territorial, e não apenas em atratividade passiva para operadores externos (EPE, 2025; EIA, 2026; BNDES, 2025b).

Essa oportunidade, todavia, convive com custos ambientais crescentes. A literatura recente mostra que modelos mais potentes exigem ordens de grandeza muito superiores de processamento, o que eleva consumo de energia, emissões associadas, demanda por água para resfriamento e pressão material ao longo do ciclo de vida do hardware. A OCDE (2022) assinala que a fase de grande escala da IA aumentou dramaticamente as necessidades computacionais desde 2012 e que os impactos diretos mais relevantes decorrem precisamente do uso de energia, água e matérias-primas. A IEA (2025), por sua vez, destaca a escalada do consumo elétrico de data centers e a necessidade de soluções energéticas específicas para sustentar a expansão da IA. Assim, uma estratégia soberana para a região não pode limitar-se a hospedar infraestrutura: ela precisa incorporar critérios de eficiência, localização, uso hídrico, adicionalidade renovável e governança socioambiental.

Instrumentos de fomento, capital paciente e a questão da cooperação estratégica

Para além de dispor de linhas de crédito, é preciso adequá-las à economia concreta da IA. Entre janeiro de 2023 e dezembro de 2025, o BNDES já aprovou R\$ 4,7 bilhões em crédito e equity para inteligência artificial.

Desse montante, R\$ 3 bilhões foram para projetos intensivos em IA, sendo R\$ 2 bilhões em crédito e o restante em iniciativas com participação da tecnologia em parte do escopo. Entre os projetos intensivos, o maior volume concentrou-se em integradores e desenvolvedores, seguidos de hardware e infraestrutura. O padrão revelado mostra que a demanda mais madura emerge justamente nos elos em que o país possui alguma base empresarial e possibilidade de difusão produtiva mais imediata (BNDES, 2025c).

Ainda assim, a própria experiência do banco revela os limites do crédito tradicional. Instrumentos como o *BNDES Mais Inovação* tendem a funcionar melhor para empresas mais maduras, porque combinam tickets mínimos elevados e exigências de garantias pouco aderentes a startups e firmas intensivas em ativos intangíveis. No âmbito do Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), a criação de um fundo de investimentos para startups de IA, com recursos previstos de R\$ 400 milhões entre 2024 e 2028, pode ser vista como uma tentativa de responder a essa lacuna (Brasil, 2024). Em segmentos marcados por risco tecnológico alto, incerteza de mercado e longos horizontes de maturação, equity, fundos e instrumentos híbridos tendem a ser mais apropriados do que crédito puro.

Disso decorre uma agenda de gestão de dependências tecnológicas que precisa combinar, ao menos, cinco frentes complementares. A primeira é fortalecer infraestrutura crítica nacional — data centers, nuvem, redes e capacidade de inferência e treinamento — com uso coordenado de FUST, Funttel, Finem TI e instrumentos de mercado de capitais. A segunda é adensar a base empresarial brasileira em software, integração e nichos de hardware, inclusive em arquitetura aberta e aplicações setoriais. A terceira é ampliar instrumentos de equity e de menor ticket para startups e empresas de software sem garantias reais. A quarta é organizar demanda estratégica por meio de compras públicas, encomendas tecnológicas e coordenação federativa, reduzindo o hiato entre inovação e mercado. A quinta é vincular a expansão digital a critérios energéticos e ambientais, de modo que a corrida por data centers não reproduza dependências financeiras e ecológicas sob nova forma (BNDES, 2025b; BNDES, 2025d; OECD, 2022).

A gestão dessas dependências também requer referência comparada. A experiência chinesa é relevante não porque deva ser transplantada mecanicamente, mas porque mostra como planejamento estatal, coordenação entre infraestrutura e indústria e tratamento estratégico dos dados podem ser articulados a um projeto nacional. Em 2020, uma diretriz oficial chinesa passou a acelerar o desenvolvimento do

mercado de tecnologia e de dados como fatores de produção; em 2024, um plano de ação de três anos voltou a situar os dados como vetor de desenvolvimento econômico e social, com ênfase simultânea em circulação, segurança e aplicações em múltiplos setores. O contraste com a América Latina é evidente: onde a China trabalha para transformar dados e infraestrutura digital em base material de crescimento e segurança, a região ainda tende a abordar o tema de forma fragmentada e reativa (STATE COUNCIL, 2020; STATE COUNCIL, 2024).

Nesse ponto, o diálogo entre a experiência chinesa e a proposta europeia do EuroStack é instrutivo. Embora partam de tradições institucionais distintas, ambas reconhecem que soberania digital depende de ação coordenada sobre camadas interconectadas da infraestrutura, de financiamento paciente e de formação deliberada de mercado. Para a América Latina, a cooperação com a China — assim como com a União Europeia e outros parceiros — só fortalecerá a autonomia regional se vier acompanhada de condicionalidades produtivas, desenvolvimento de fornecedores locais, interoperabilidade, proteção de dados, formação de capacidades técnicas e participação local nas cadeias de valor digitais. Sem isso, a cooperação corre o risco de apenas reconfigurar a dependência de um polo para outro (EUROSTACK, 2025; CEPS, 2025; STATE COUNCIL, 2024).

Em síntese, a soberania digital, em meio à reconfiguração geopolítica e à corrida global por IA, não será construída apenas com regulação nem apenas com mercado. Ela exigirá capacidade estatal de indução, coordenação e financiamento, combinada a instrumentos ajustados a ativos intangíveis, infraestrutura cara e risco tecnológico elevado. Para a América Latina, e particularmente para o Brasil, o desafio central é converter vantagens potenciais — energia renovável, mercado interno, base científica e instituições de fomento — em capacidades recorrentes de produzir, financiar, inovar e decidir. Sem essa passagem da dependência administrada para a capacitação estratégica, a região continuará consumindo a transformação digital em vez de moldá-la (BNDES, 2025a; Brasil, 2024; EUROSTACK, 2025).

Considerações finais

A argumentação desenvolvida ao longo deste capítulo permite sustentar que a soberania digital deve ser compreendida como dimensão constitutiva de um novo problema do desenvolvimento em contexto de policrise. Em um cenário marcado por fragmentação geoeconômica, enfraquecimento da coordenação internacional, intensificação da disputa tecnológica e volatilidade recorrente de energia, alimentos, finanças e cadeias produtivas, a capacidade de governar dados, infraestrutura

computacional, plataformas e inteligência artificial deixa de ser tema setorial e passa a integrar o núcleo das condições de autonomia de um país. Para a América Latina e o Caribe, essa questão assume contornos ainda mais decisivos porque se articula a uma inserção internacional subordinada, à persistência da armadilha tecnológica e à dependência de estruturas produtivas pouco densas em conhecimento, o que limita a transformação de vantagens potenciais em capacidades efetivas de produção e inovação.

Em particular, o caso brasileiro sugere que a soberania digital não será construída nem por automatismo de mercado nem por mera sofisticação regulatória. Ela requer, simultaneamente, capacidade estatal de indução, coordenação e financiamento, associada a instrumentos compatíveis com a realidade da inteligência artificial, da infraestrutura digital e dos ativos intangíveis. O próprio debate europeu, sintetizado no EuroStack, reforça que dependências críticas em nuvem, chips, software, conectividade e modelos de IA não se resolvem apenas com regras, mas com política industrial, coordenação institucional e formação deliberada de mercado. Os avanços recentes da atual política industrial em curso, a Nova Indústria Brasil, são relevantes: o BNDES e a Finep ampliaram o financiamento à inovação; e o PBIA recolocou a autonomia tecnológica e a nuvem soberana no centro da agenda pública.

A referência comparada à China reforça esse argumento ao evidenciar que soberania digital não emerge espontaneamente da expansão dos mercados digitais, mas da articulação entre planejamento estatal, experimentação institucional, finanças do desenvolvimento e governança estratégica dos dados. A trajetória chinesa mostra que infraestrutura, crédito paciente, coordenação intergovernamental e capacidade regulatória podem ser organizados de forma convergente para transformar prioridades nacionais em ativos produtivos, tecnológicos e informacionais. Evidentemente, não se trata de transplantar mecanicamente esse arranjo para a América Latina, cujas formações políticas, jurídicas e institucionais são distintas, mas de reconhecer que a experiência chinesa explícita, de maneira particularmente nítida, que a autonomia digital depende de Estado capaz de induzir, testar, financiar e escalar capacidades em setores estratégicos (ANG, 2016; WANG, 2016; BELLI; CHANG, 2026).

Ao mesmo tempo, soberania digital exige escala recorrente de investimento, e não ações pontuais ou respostas fragmentadas. Sem previsibilidade de financiamento, não há consolidação de capacidades nacionais em infraestrutura, software, hardware, dados, pesquisa aplicada e formação de empresas inovadoras. É precisamente nesse ponto

que aparece o principal limite da atuação atual do BNDES. O crédito tradicional, embora necessário, não basta: muitos instrumentos seguem operando melhor para empresas maduras, deixando relativamente descoberta a parcela mais arriscada — e mais estratégica — da cadeia, em especial startups, empresas de software e desenvolvedores intensivos em intangíveis sem garantias reais. Por isso, uma estratégia consistente de redução da dependência tecnológica requer ampliar, em maior escala e de maneira sistemática, o uso de *equity*, instrumentos híbridos e mecanismos de menor ticket capazes de financiar experimentação, aprendizado e crescimento em segmentos nos quais o risco tecnológico é elevado e os horizontes de maturação são longos.

Também permanece insuficientemente desenvolvida a atuação pelo lado da demanda estratégica. Em setores nos quais a concorrência internacional se organiza em torno de ecossistemas, padrões tecnológicos e efeitos de rede, a oferta nacional dificilmente ganhará escala apenas com crédito à produção. Compras públicas, encomendas tecnológicas, padronização interoperável, coordenação federativa e uso estratégico do poder de compra do Estado são instrumentos decisivos para formar mercado para soluções nacionais, reduzir incertezas de demanda e aproximar inovação de difusão produtiva. Sem esse movimento, o financiamento pode aumentar a capacidade potencial das firmas, mas não necessariamente criar as condições para sua consolidação em segmentos críticos do ecossistema digital.

A autonomia tecnológica não virá, portanto, de um único instrumento. Ela dependerá de um arranjo mais sofisticado entre crédito, equity, apoio não reembolsável, infraestrutura compartilhada, demanda pública estratégica, coordenação federativa e fortalecimento continuado da base nacional de ciência, tecnologia e inovação. Em um mundo em que a policrise reordena hierarquias, expõe dependências e comprime margens de manobra, a soberania digital só avançará se for tratada como projeto de desenvolvimento de longo prazo, capaz de articular neointustrialização, transição ecológica, infraestrutura crítica e capacitação tecnológica. A experiência chinesa reforça precisamente esse ponto, pois evidencia que, sem coordenação entre instrumentos financeiros, capacidades estatais e governança de ativos estratégicos, a inserção digital tende a reproduzir dependência, e não a superá-la (ANG, 2016; WANG, 2016; BELLI; CHANG, 2026). Sem essa inflexão, os países da América Latina e Caribe continuarão consumindo soluções externas e administrando dependências; com ela, poderão começar a construir, de forma mais densa e sustentável, as condições materiais e institucionais para decidir seus próprios rumos na economia digital.

Referências

- ANG, Yuen Yuen. *How China Escaped the Poverty Trap*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). *Sustaining stability amid uncertainty and fragmentation*. Basileia, 2025. Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2025e1.htm>>.
- BELLI, Luca; CHANG, Sofia. Governança de dados na China: soberania, cibersegurança e proteção de dados rumo ao “Efeito Pequim”. *Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, v. 24, n. 53, 2026. DOI: <https://doi.org/10.30899/dfj.v24i53.1730>.
- BEYLIS, Guillermo; GRACIA, Nancy Lozano (Editores). *From Resource Rich to Resource Smart: Opportunities for Latin America and the Caribbean in the Energy Transition*. World Bank, Washington DC, 2025. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10986/43246>.
- BNDES. BNDES já aprovou R\$ 4,7 bilhões para inteligência artificial. Agência BNDES de Notícias, 2025c. Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/comercio-servicos/BNDES-ja-aprovou-R\\$-47-bilhoes-para-inteligencia-artificial/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/comercio-servicos/BNDES-ja-aprovou-R$-47-bilhoes-para-inteligencia-artificial/).
- BNDES. Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). 2025e. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fust/>.
- BNDES. Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel). 2025d. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/funttel/>.
- BNDES. *Infraestrutura computacional para a era da IA: desafios, políticas e oportunidades em data centers no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2025b. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/29008/3/Infraestrutura%20computacional_216916_vf.pdf.
- BNDES. *Relatório anual integrado 2024*. Rio de Janeiro: BNDES, 2025a. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/hotsites/Relatorio_Anuar_2024/BNDES-RA2024-300525-final.pdf.

- BNDES; FINEP. Com R\$ 29,6 bi, BNDES e Finep ampliam investimentos em inovação. Agência BNDES de Notícias, 2025. Disponível em: [https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/industria/Com-R\\$-296-bi-BNDES-e-Finep-ampliam-investimentos-em-inovacao/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/industria/Com-R$-296-bi-BNDES-e-Finep-ampliam-investimentos-em-inovacao/).
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA): IA para o bem de todos. Brasília: MCTI, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-pbia-_vf.pdf.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Fazenda mantém projeção de crescimento de 2,3% do Produto Interno Bruto para 2026. Brasília, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/maio/fazenda-mantem-projecao-de-crescimento-de-2-3-do-produto-interno-bruto-para-2026>.
- CEPS. EuroStack: a European alternative for digital sovereignty. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2025. Disponível em: https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2025/02/EuroStack_2025.pdf.
- CHINA DEVELOPMENT BANK. Sustainability Report 2020. Beijing: China Development Bank, 2021.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2025: el comercio internacional en la nueva era de interdependencia instrumentalizada. Santiago, 2025. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/83782-perspectivas-comercio-internacional-america-latina-caribe-2025-comercio>.
- CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE (CBO). The Budget and Economic Outlook: 2026 to 2036. Washington, DC, 2026. Disponível em: <https://www.cbo.gov/publication/62105>.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). Amid regional conflict, the Strait of Hormuz remains critical oil transit chokepoint. Washington, DC, 2025. Disponível em: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65504>.

- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). Electricity in the United States. U.S. Energy Information Administration, 2026. Disponível em: <https://www.eia.gov/energyexplained/electricity/electricity-in-the-us.php>.
- EPE. BEN Síntese 2025: ano-base 2024. Brasília: Empresa de Pesquisa Energética, 2025. Disponível em: https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-885/topico-767/BEN_S%C3%ADntese_2025_PT.pdf.
- EUROSTACK. Open letter: European industry calls for strong commitment to sovereign digital infrastructure. 2025. Disponível em: <https://eurostack.eu/wp-content/uploads/2025/11/latest-eurostack-letter-1.pdf>.
- FERNANDES, Ana Margarida; REED, Tristan. Industrial Policy for Development: Approaches in the 21st Century. Policy Research Reports. Washington, DC: World Bank, 2026. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/c9f0b7a8-197c-428d-b903-e1bfd61fca68/content>.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Strait of Hormuz crisis: FAO Director-General outlines risks, actions and policy responses. Roma, 2026. Disponível em: <https://www.fao.org/newsroom/detail/strait-of-hormuz-crisis--fao-director-general-outlines-risks--actions-and-policy-responses/en>.
- FUNK, Vesteinsson; BAKER, Brody; GROTHE, Agarwal; BARAK, Loldj; MASINSIN, Sutterlin (eds). Freedom on the Net 2024, Freedom House, 2024. Disponível em: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2024/struggle-trust-online>.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). Energy and AI. Paris: International Energy Agency, 2025. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/energy-and-ai>.
- INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). The Middle East and Global Energy Markets. Paris, 2026. Disponível em: <https://www.iea.org/topics/the-middle-east-and-global-energy-markets>.

- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). World Economic Outlook, April 2026: Global Economy in the Shadow of War. Washington, DC, 2026. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/publications/weo/issues/2026/04/14/world-economic-outlook-april-2026>>.
- JUHÁSZ, Réka; LANE, Nathan; RODRIK, Dani. The New Economics of Industrial Policy. Cambridge, MA: NBER, 2023. Disponível em: <https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31538/w31538.pdf>.
- LAU, Lawrence J.; QIAN, Yingyi; ROLAND, Gérard. Reform without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition. Journal of Political Economy, Chicago, v. 108, n. 1, p. 120-143, 2000.
- LAWRENCE, Michael; JANZWOOD, Scott; HOMER-DIXON, Thomas. What is a global polycrisis? Version 2.0. Discussion Paper 2022-4. Cascade Institute, 2022. <https://cascadeinstitute.org/technical-paper/what-is-a-global-polycrisis/>.
- NAUGHTON, Barry. The Rise of China's Industrial Policy, 1978 to 2020. Mexico City: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Estudios China-México, 2021.
- NORD, Marina; Altman, David; Fernandes, Tiago; God, Ana Good; Lindberg, Staffan I. *Democracy Report 2026: Unraveling The Democratic Era?* University of Gothenburg: V-Dem Institute, 2026. Disponível em: <<https://www.v-dem.net/news/press-release-restrictions-to-freedom-of-expression-as-democracy-loses-ground/>>.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Latin American Economic Outlook 2025: Socio-economic and environmental context and challenges. Paris, 2025a. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/latin-american-economic-outlook-2025_80e48de5-en/full-report/socio-economic-and-environmental-context-and-challenges_489c2947.html>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Measuring the environmental impacts of artificial intelligence compute and applications: the AI footprint. Paris: OECD, 2022. Disponible em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/11/measuring-the-environmental-impacts-of-artificial-intelligence-compute-and-applications_3ddddd5/7babf571-en.pdf.

PEREIRA, Wilson; BRUHN, Nicolle. Política industrial, crecimiento económico e inserción internacional: un análisis empírico para América Latina. Revista CEPAL, Santiago, n. 135, 2021. Disponible em: https://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/47702/RVE135_PereiraBruhn.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

REUTERS. China's US bond shifts put dollar under geopolitical spotlight. Londres, 2024. Disponible em: <https://www.reuters.com/markets/asia/chinas-us-bond-shifts-put-dollar-under-geopolitical-spotlight-2024-05-21/>.

REUTERS. With US tariff rates up in the air, economic fog again thickens. Londres, 2026. Disponible em: <https://www.reuters.com/business/with-us-tariff-rates-up-air-economic-fog-again-thickens-2026-02-23/>.

STANFORD HAI. The 2026 AI Index Report: Research and Development. Stanford, 2026. Disponible em: <https://hai.stanford.edu/ai-index/2026-ai-index-report/research-and-development>.

STATE COUNCIL. China releases action plan to promote data-powered development. Beijing: State Council, 2024. Disponible em: https://english.www.gov.cn/news/202401/05/content_WS65973ab3c6d0868f4e8e2c44.html.

STATE COUNCIL. China unveils guideline on improving market-based allocation of production factors. Beijing: State Council, 2020. Disponible em: https://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/202004/10/content_WS5e8faa09c6d0c201c2cc0922.html.

- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Financing for development: Reforming global systems to drive progress. Geneva, 2025a. Disponível em: <<https://unctad.org/news/financing-development-reforming-global-systems-drive-progress>>.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Harnessing regional integration and green industrial policy for enhancing sustainable economic transformation in Latin America. Geneva, 2025b. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2025d1_en.pdf>.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). The State of Commodity Dependence 2025. Geneva, 2025c. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/ditccom2025d3_en.pdf>.
- UNITED NATIONS. Charter of the United Nations, Chapter I. Nova York, 1945. Disponível em: <<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-1>>.
- UNITED NATIONS. Global Digital Compact. Nova York, 2024. Disponível em: <<https://www.un.org/pact-for-the-future/en/annex-i-global-digital-compact>>.
- URUPÁ, Marcos. 60% da carga digital do Brasil usa data centers fora do país, calcula Fazenda. Teletime, 10 fev. 2025. Disponível em: <https://teletime.com.br/10/02/2025/60-da-carga-digital-do-brasil-usa-data-centers-fora-do-pais-calcula-fazenda/>.
- WANG, Hongying. The Sustainable Infrastructure Finance of China Development Bank: Composition, Experience and Policy Implications. Boston: Boston University Global Economic Governance Initiative, 2016.
- WEBER, Isabella M. How China Escaped Shock Therapy: The Market Reform Debate. London: Routledge, 2021.
- WORLD BANK. Commodity markets. Washington, DC, 2026. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>>.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO).
Global Innovation Index 2025: Results. Ginebra, 2025.
Disponível em: <[https://www.wipo.int/web-publications/
global-innovation-index-2025/en/gii-2025-results.html](https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2025/en/gii-2025-results.html)>.

O retorno do recalcado: a IA reabre a questão da soberania

Tatiana Roque

Secretaria Municipal de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Rio de Janeiro

Resumo

Este artigo analisa a reconfiguração contemporânea da soberania no contexto da difusão da inteligência artificial, com ênfase nas dimensões produtivas, tecnológicas e institucionais que estruturam a economia digital global. O objetivo central é examinar como a IA intensifica assimetrias internacionais ao concentrar infraestruturas críticas —como semicondutores avançados, capacidade computacional e data centers— e ao redefinir os termos da dependência tecnológica. O período de referência abrange principalmente a década de 2010 até o contexto recente da expansão da IA generativa, com atenção especial às transformações pós-pandemia. A partir de uma abordagem teórica que articula economia política internacional e pensamento estruturalista latino-americano, o texto discute os limites da soberania entendida apenas como regulação de dados, propondo a noção de soberania produtiva tecnológica como eixo analítico. São abordados os seguintes temas: dependência tecnológica e “weaponized interdependence”, colonialismo de dados, armadilha neoextrativista, restrições geopolíticas às cadeias de semicondutores, e os desafios de desenvolvimento na América Latina. Argumenta-se que a IA pode tanto aprofundar padrões de subordinação quanto abrir oportunidades de transformação estrutural, dependendo das capacidades estatais e das políticas de desenvolvimento adotadas. Conclui-se que a soberania, no contexto digital, deve ser compreendida como capacidade seletiva de inserção em cadeias tecnológicas estratégicas, orientada à redução de vulnerabilidades e à ampliação da autonomia decisória.

Palavras-chave: soberania produtiva tecnológica; inteligência artificial; dependência tecnológica; economia digital; cadeias globais de valor.

Introdução: a soberania voltou

A promessa de que a globalização digital dissolveria fronteiras e tornaria a tecnologia um bem “neutro” — acessível mediante preços decrescentes e mercados abertos — está se esgotando. A difusão recente da inteligência artificial, especialmente em sua vertente generativa, reintroduziu no debate público uma pergunta antiga: quem controla as condições materiais do progresso técnico? A cada nova onda tecnológica, essa pergunta retorna, mas a IA renova seu sentido, pois depende de uma base produtiva altamente concentrada, ampliando as assimetrias mundiais. Diversos gargalos reforçam esse diagnóstico: semicondutores avançados, computação de alto desempenho, *data centers*, energia e capacidade de investimento. A soberania, assim, não reaparece como nostalgia de um Estado-nação concentrador de poder, e sim como nome contemporâneo da disputa por infraestrutura, cadeias produtivas, capacidade institucional e financeira em um ecossistema tecnológico cujo funcionamento é global, mas cujas decisões são tomadas por poucos.

Uma contribuição importante para ordenar o debate contemporâneo é o artigo de Stéphane Couture e Sophie Toupin, que mostra como “soberania” opera, no campo digital, como uma palavra-chave mobilizada por atores distintos e com sentidos frequentemente tensionados entre si (COUTURE; TOUPIN, 2019). No mapeamento proposto pelos autores, a soberania pode aparecer como: (i) jurisdição e autoridade estatal sobre redes e dados; (ii) autonomia estratégica e industrial diante de dependências tecnológicas; (iii) soberania de dados de povos originários, vinculada à autodeterminação; (iv) “soberania tecnológica” de coletivos que constroem alternativas (software livre, criptografia, servidores próprios); e (v) noções individualizadas de controle sobre dados e dispositivos.

Essa cartografia é valiosa por duas razões. Primeiro, ela impede que o termo seja usado como “caixa-preta”. Falar em soberania exige explicitar o sujeito (Estado, comunidades, indivíduos), o objeto (dados, infraestruturas, padrões) e seus mecanismos (política industrial, arquitetura técnica, direitos). Segundo, ela torna visível uma ambivalência: o mesmo vocabulário pode justificar centralização e exceções (vigilância e controle) ou, ao contrário, reivindicar autonomia e proteção de direitos.

Também existe uma literatura recente sobre “colonialismo de dados”, que radicaliza a questão da soberania ao sugerir que a apropriação da vida social por meio da dataficação e da captura de dados funciona como nova forma de expropriação e hierarquia (COULDRY; MEJIAS,

2019). Em termos latino-americanos, autores como Sérgio Amadeu têm insistido que soberania digital não se reduz à localização do dado, mas envolve o controle de infraestruturas e a capacidade inventiva local. Sem isso, a periferia se converte em mercado e matéria-prima para tecnologias externas (AMADEU, 2024).

Neste artigo, falaremos apenas de soberania produtiva tecnológica, ou seja, vamos pensar os impasses e eixos de ação para capacidade material e institucional a fim de reduzir dependências, sob regras públicas de transparência, com políticas que visem a diminuir desigualdades. Esses atributos são ainda mais importantes por falarmos de uma região marcada por altos e baixos em sua reivindicação por soberania, a América Latina. Motivada pelas novas tecnologias digitais e, mais recentemente, pela IA, temos assistido a uma retomada contemporânea de todo um vocabulário relacionado às teorias da dependência. A pandemia foi exemplar nessa virada. A discussão sobre vacinas, insumos farmacêuticos ativos e capacidade industrial recolocou no centro o problema de nossa vulnerabilidade estrutural em cadeias concentradas. Na economia digital, o padrão é análogo, pois a dependência não é apenas comercial, mas sistêmica. Em redes e cadeias globais, quem controla nós centrais de produção pode transformar isso em poder, inclusive coercitivo, como alertam Farrell e Newman, chamando o fenômeno de “*weaponized interdependence*” (FARRELL; NEWMAN, 2019). Acontece exatamente isso com a restrição, imposta pelos EUA, da exportação de unidades de processamento (GPUs) para a China. O que está em jogo, portanto, não é apenas uma balança comercial favorável, mas governança e capacidade de decisão em contextos de choque.

Ao pensar o Brasil nesse contexto, Marcos Nobre propõe o conceito de “armadilha neoextrativista” para descrever a combinação entre reprimarização, desindustrialização e bloqueios institucionais que dificultam uma transição ecológica e tecnológica orientada pela redução das desigualdades (NOBRE, 2025). A integração neoliberal reforçou um padrão periférico em que a expansão de commodities adia reformas estruturais e limita a construção de capacidades tecnológicas, com implicações profundas nas coalizões políticas que se formaram e influem nas decisões — mesmo em governos de esquerda. Com base nessa ideia, propomos que a IA pode operar como vetor de cristalização da dependência — se aplicada apenas como camada de eficiência sobre setores tradicionais. Sem base tecnológica própria, ela tende a consolidar uma posição subalterna na qual o país exporta recursos naturais e dados brutos enquanto importa capacidade computacional, hardware crítico e serviços de nuvem. Mas existe uma alternativa,

ainda que de difícil implementação. A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) sugere que a transformação digital também pode catalisar saídas, desde que orientada por políticas de desenvolvimento produtivo e fortalecimento do Estado na direção correta (CEPAL, 2025a).

O desafio a ser enfrentado é que a digitalização e a IA não são automaticamente emancipatórias, muito pelo contrário. Sem interferência de políticas e regulações consistentes, podem aprofundar dependências e reproduzir desigualdades, caso a região seja reduzida a mercado consumidor e fonte de extração de valor. Assim, a agenda de soberania produtiva tecnológica deve ser entendida como uma agenda de desenvolvimento, pois precisamos construir as condições para que a região produza, opere e governe tecnologias e infraestruturas críticas, reduzindo vulnerabilidades externas e ampliando margens de decisão democrática.

Como consequência teórica, esse debate também reacende a tradição latino-americana do desenvolvimento, construída em torno do diagnóstico de que a inserção internacional periférica tende a reproduzir vulnerabilidade externa, baixa produtividade e padrões regressivos de especialização. Prebisch (1950; 1963) formulou essa assimetria em termos de centro-periferia e criticou o otimismo das vantagens comparativas quando aplicado a estruturas produtivas desiguais. Furtado (1959; 1961) mostrou que o subdesenvolvimento é uma forma histórica de organização econômica, não um atraso passageiro. Cardoso e Faletto (1969) explicitaram a mediação política do “desenvolvimento dependente”. Tavares (1972) analisou como restrições externas e dinâmicas financeiras condicionam a industrialização. Sunkel (1973) enfatizou a transnacionalização e a desintegração da capacidade nacional de coordenação. Essa tradição pode inspirar o debate atual sobre soberania produtiva tecnológica, desde que renovada à luz das transformações produtivas dos últimos cinquenta anos, da inflexão neoliberal e do esgotamento da singularidade histórica dos Trinta Anos Gloriosos do pós-guerra. Tal aprofundamento, porém, não é o objetivo deste artigo. Queremos apenas apontar que a IA desloca o objeto dessa tradição, ainda que traga a soberania de volta à cena, como inseparável de um projeto de desenvolvimento. Qual seria hoje um projeto de desenvolvimento à altura dos desafios das novas tecnologias digitais e da IA? Esse é o debate para o qual queremos contribuir.

Hoje, o progresso técnico que antes se concentrava em plantas industriais e cadeias manufatureiras passa a se expressar, crescentemente, em infraestrutura computacional e capacidade de processamento. O

“centro” contemporâneo não é apenas industrial, pois depende de dados e propriedade intelectual, além de se organizar em um setor de serviços forte. Assim, o conflito clássico entre exportar baixo valor e importar alto valor reaparece como conflito entre consumir serviços digitais e importar hardware, nuvem e capacidade computacional, ao mesmo tempo em que se exportam recursos, como dados e energia. A dependência, portanto, não desaparece, mas se reconfigura. A soberania produtiva tecnológica pode ser vista como uma maneira de recolocar a pergunta sobre quem produz e controla o progresso técnico, além de reabrir a questão furtadiana da mudança estrutural.

Segundo a CEPAL (2025a), a América Latina e o Caribe enfrentam hoje três armadilhas para o desenvolvimento: a armadilha da baixa capacidade de crescimento; a armadilha da alta desigualdade, da baixa mobilidade social e da fraca coesão social; e a armadilha da baixa capacidade institucional e da governança ineficaz. Essas armadilhas não apenas atuam de forma independente como barreiras ao desenvolvimento, mas também se reforçam mutuamente, tornando cada vez mais relevante a concepção e a implementação de estratégias e políticas para romper o ciclo vicioso de baixo crescimento, exclusão e fragilidade institucional. Mencionaremos algumas sugestões ao longo do texto.

Mantemos viva a fagulha da esperança, desde que fundada em projetos sólidos para traçar uma agenda de soberania produtiva e tecnológica, vencendo as novas formas de dependência. Com esse objetivo, precisamos apontar a continuidade histórica da dependência ao mesmo tempo em que enfatizamos o deslocamento de seu objeto e de seus mecanismos. Hoje, dado que a IA se tornou um problema geopolítico, governos e empresas falam frequentemente em “soberania”, mas de maneira elástica, para reforçar estratégias comerciais ou eleitorais. O termo pode significar jurisdição sobre dados, autonomia industrial, segurança nacional, proteção contra vigilância corporativa ou, ainda, a capacidade de comunidades definirem usos legítimos de informação. Em vez de buscar uma definição abstrata e unívoca, este artigo propõe tratar soberania como um problema político-econômico concreto, que se materializa em escolhas sobre infraestrutura, capacidades produtivas e instituições. O objetivo é explicitar o que chamo de “soberania produtiva tecnológica” — um projeto de desenvolvimento sob novas condições.

Não se trata, portanto, de abordar a soberania pela via da questão jurídica de regulação ou proteção de dados, nem de confundir soberania produtiva com autossuficiência integral. As cadeias tecnológicas contemporâneas são complexas e globalizadas. Nosso desafio é

construir capacidade em pontos críticos, ampliar resiliência e evitar aprisionamentos. Nesse sentido, a noção de “capacidade seletiva”, proposta pela CEPAL, parece-nos realista: escolher elos onde a região possa aprender, capturar valor e reduzir vulnerabilidades.

Queremos retomar a noção de soberania, mas levando em conta a reconfiguração contemporânea das cadeias tecnológicas, identificando gargalos e propondo eixos de ação. A hipótese central é que a soberania produtiva, hoje, se define por uma estratégia capaz de escolher e sustentar pontos estratégicos de inserção na economia digital.

A materialidade da IA e os gargalos para o desenvolvimento

Treinar e operar modelos de grande porte requer computação intensiva, armazenamento, redes de alta capacidade, dados e uma infraestrutura elétrica estável. Essa materialidade é um convite à economia política: Onde estão os nós críticos? Quem os controla? Como se decide o acesso? A cadeia é conhecida: chips avançados para GPUs e aceleradores são fabricados em poucos nós tecnológicos — dependentes de máquinas de litografia (EUV) e outros equipamentos altamente especializados; *data centers* e nuvens hiperescaláveis, dependendo de energia abundante e barata; conectividade internacional, dependendo de infraestrutura de cabos submarinos. Cada etapa possui barreiras e concentrações que funcionam como gargalos para países em desenvolvimento.

Para a América Latina, isso tem pelo menos três implicações. Primeiro, a dependência tecnológica se torna dependência de infraestrutura: o acesso à IA depende de infraestrutura computacional (local ou remota) e, portanto, de decisões de investimento, localização, regulação, contratos e capacidade de operação. Segundo, o custo energético e a demanda por *data centers* recolocam a energia como tema central do progresso técnico; a transição energética e a digitalização passam a disputar o mesmo território institucional. Terceiro, a cadeia de valor da IA e do digital reabre a pergunta sobre a especialização periférica: a região será apenas fornecedora de energia, território e mercado, ou criará capacidade de produzir e operar serviços digitais estratégicos, inclusive com fornecedores locais?

A concentração de capacidades em poucos países é resultado de economias de escala, regimes de propriedade intelectual, investimentos cumulativos e políticas públicas persistentes — todos fatores desfavoráveis na América Latina. Ainda que a manufatura avançada, como a de chips, esteja fora do horizonte de curto prazo da AL, a soberania produtiva exige mapear pontos de estrangulamento para embasar uma escolha seletiva. Para vencer a dependência, é preciso

identificar gargalos que impedem o Brasil e a região de alcançar um novo patamar tecnológico. A dependência atual não é apenas econômica, mas multidimensional (ambiental, tecnológica, geopolítica e social). Ela se manifesta por meio de três eixos principais:

- **A Armadilha Neoextrativista e a Desindustrialização Precoce** — o Brasil vive um processo de desindustrialização profunda: a participação da indústria de transformação no PIB caiu de 35,8% em 1985 para apenas 11,3% em 2021. Esse espaço foi ocupado pela agropecuária e extração mineral, consolidando a dependência de commodities. E esse processo tem graves implicações políticas.
- **Esgotamento do Arranjo Político-Fiscal** — existe um bloqueio estrutural em que 95% do orçamento federal está comprometido com despesas obrigatórias, deixando apenas 5% para investimentos discricionários. Isso significa que não há espaço fiscal interno, nem perspectiva de financiamento externo suficiente, para custear uma transição ecológica e tecnológica soberana.
- **Atraso em Inovação** — enquanto o país é líder em recursos naturais, encontra-se ainda defasado em relação a competidores globais em gastos com P&D, educação e registro de patentes. O risco na era da IA e das tecnologias verdes é o país exportar matérias-primas (como o lítio ou petróleo) e reimportar o valor agregado na forma de tecnologias complexas.

O caminho escolhido pelo governo brasileiro baseia-se em uma nova política industrial, com modelos de coordenação estratégica que o Brasil já utilizou no passado. A principal iniciativa institucional em curso é a Nova Indústria Brasil (NIB), que busca organizar a economia em torno de missões de descarbonização, serviços essenciais e infraestrutura. Além dos eixos da NIB, que já apresenta resultados positivos, é preciso criar redes de produção intensivas em tecnologia. Nessa estratégia, nossos abundantes recursos naturais podem ser um elemento-chave. Um caminho possível é o uso de nosso potencial em minerais críticos, indo além da extração de lítio e níquel, por exemplo, e focando no processamento local. Além disso, precisamos de articulações mais afinadas entre setor produtivo e universidades, como aconteceu no arranjo institucional do setor petrolífero.

Diferentes análises apontam gargalos específicos do Brasil para uma estratégia de desenvolvimento de IA, como o *Panorama da Economia Digital na América Latina e Caribe* (CEPAL, 2025a) e o artigo de Silvio Meira com coautores (MEIRA; PRIMO, 2024):

Gargalo de Infraestrutura de Processamento e Nuvem. O Brasil possui uma infraestrutura moderada, mas ainda insuficiente, com um subindicador de computação no Índice Latino-americano de Inteligência Artificial (ILIA) de 17,67, muito atrás de vizinhos como Chile (45,52) e Uruguai (41,92). A dependência de serviços de nuvem estrangeiros (como Amazon AWS, Microsoft Azure e Google Cloud) compromete a soberania de dados, especialmente quando dados públicos estratégicos são hospedados fora da jurisdição nacional. Além disso, a falta de infraestrutura de processamento é um gargalo significativo, pois o país possui um número pequeno de GPUs.

Gargalo de Hardware. O reordenamento das cadeias globais de semicondutores é um campo de batalha geopolítico entre EUA e China. A América Latina tem uma participação marginal, limitada a operações de montagem e teste em países como México e Costa Rica. No Brasil, a trajetória foi marcada pela descontinuidade das políticas do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), agora retomadas com finalidades específicas. Sem chips e processadores de alto desempenho, qualquer plano de IA permanece dependente da importação de componentes críticos controlados por poucas empresas globais.

Gargalo de Investimento e P&D. O nível de investimento em relação ao PIB na América Latina é historicamente baixo, em torno de 20%, o que é um obstáculo ao crescimento a longo prazo. No campo da IA, a disparidade de recursos para P&D entre os países desenvolvidos e o Brasil cria uma desvantagem competitiva.

Gargalo de Talentos e Desigualdade Digital. Existe uma lacuna de habilidades digitais. Além disso, a conectividade significativa (que exige velocidade e dispositivos adequados) é desigual, deixando grandes parcelas da população à margem da economia digital. A evasão de talentos altamente qualificados para mercados concorrentes (o fenômeno da “fuga de cérebros”) é outro desafio crítico.

Gargalo Institucional e Regulatório. A região sofre de baixas capacidades institucionais e uma governança pouco efetiva. Muitas vezes, a inovação é travada por uma regulamentação que não se adapta à rapidez das mudanças tecnológicas.

Analisar esses gargalos é um primeiro passo para um projeto de soberania produtiva tecnológica, pois infraestrutura digital e capacidades tecnológicas são investimentos de longo prazo que exigem coordenação multissetorial (energia, telecom, educação, indústria, ciência e tecnologia, finanças públicas) e estabilidade de políticas.

Além disso, cadeias tecnológicas são sensíveis a riscos regulatórios e institucionais: sem capacidade de implementação, incentivos podem virar renúncia fiscal improdutiva, e projetos de infraestrutura podem ser capturados por interesses de curto prazo.

Com base nesse diagnóstico, a CEPAL também tem um documento para superar as armadilhas para a transformação digital e o desenvolvimento de IA: é preciso desenvolver a infraestrutura digital, avançar em rotas nacionais de computação de alto desempenho e recursos descentralizados, investir em infraestrutura pública e criar incentivos para parcerias público-privadas que estimulem investimento em hardware especializado em IA, *data centers* regionais e provedores locais de serviços em nuvem (CEPAL, 2025b). A proposta reconecta digitalização, políticas de desenvolvimento produtivo e do conceito de Estado-capacidade, mostrando que infraestrutura digital, talento e governança são condições para romper as armadilhas do desenvolvimento. Além disso, é preciso uma coordenação mais eficiente entre atores-chave, vencendo o excesso de centralismo que impede políticas adaptadas a contextos específicos e maior sistematicidade em avaliação e monitoramento — essencial para evitar a descontinuidade das políticas. Em resumo, existe uma fragilidade de governança, coordenação e continuidade na região que precisa ser vencida com políticas específicas. A CEPAL também observa que países latino-americanos tendem a enfatizar mais ética e governança de dados do que produtividade e crescimento, indicando a prioridade de integrar a IA aos setores produtivos e ao desenvolvimento econômico. Essa observação é crucial para a soberania produtiva tecnológica, pois é preciso deslocar o foco para produtividade, capacidades e infraestrutura, indo além do registro normativo.

Instrumentos tradicionais são recomendados, como incentivos, financiamento e compras públicas, mas eles precisam dialogar com desafios contemporâneos postos pela digitalização, transição energética e complexidade tecnológica. Para uma agenda de soberania produtiva tecnológica, isso significa deslocar o debate de uma política industrial estrita para o processo de como desenhar governança, coordenação e instrumentos capazes de produzir as capacidades necessárias. Uma sugestão é fortalecer uma governança multinível, usando iniciativas de articulação produtiva como mecanismo de coordenação e aprendizado. A CEPAL sugere iniciativas de articulação produtiva (IAPs) baseadas em uma nova visão de políticas de desenvolvimento produtivo, segundo a qual essas políticas são entendidas principalmente como esforços colaborativos entre múltiplos atores dos setores público, privado, acadêmico e da sociedade civil. Assim, agendas estratégicas com uma

visão de futuro, voltadas à transformação produtiva das economias, podem ser trabalhadas em conjunto. Trata-se de uma forma concreta de dar vida a diferentes modalidades de governança colaborativa multissetorial e multinível que contribuem para legitimar as decisões de priorização setorial e territorial, mobilizar recursos humanos e materiais de diferentes territórios e aplicar os princípios de uma governança experimental. Em termos práticos, isso exige arranjos institucionais claros (quem coordena), instrumentos de financiamento adequados (*capex* de longo prazo para infraestrutura), métricas de desempenho (produtividade, inclusão, capacidade instalada) e mecanismos de aprendizagem e correção (monitoramento e avaliação sistemáticos). Só assim será possível superar ao menos parte dos gargalos.

Há estrangulamentos sistêmicos que atrapalham uma estratégia de soberania tecnológica, mas essas sugestões têm também um potencial de ruptura. A transformação digital do tecido empresarial — incluindo a adoção de IA — pode elevar a eficiência, otimizar cadeias de suprimento e estimular inovação, desde que articulada com políticas de desenvolvimento produtivo. No aspecto social, a digitalização pode ampliar acesso a serviços básicos (educação, saúde) e criar empregos de melhor qualidade — se houver conectividade significativa e políticas de formação. No caso institucional, tecnologias digitais e IA podem fortalecer capacidades estatais, ampliar transparência, aprimorar serviços e gestão de dados. Ou seja, soberania produtiva diz respeito às condições sociais de apropriação do progresso técnico, isto é, com a capacidade de transformar infraestrutura em produtividade e redução de desigualdades.

Uma implicação prática do diagnóstico de gargalos é a questão de escala. Várias camadas da soberania produtiva tecnológica — infraestrutura de conectividade internacional, computação de alto desempenho, formação avançada, laboratórios de teste e certificação — exigem investimento elevado e continuidade, o que torna a coordenação regional um ativo. A CEPAL sugere precisamente uma visão de programa regional capaz de inspirar ações coordenadas (CEPAL, 2025a). Para América Latina e Caribe (ALC), isso significa reconhecer que a soberania produtiva não é apenas nacional: ela pode ser reforçada por mecanismos regionais que reduzam a fragmentação e criem mercados e padrões comuns.

Há pelo menos quatro frentes concretas para essa cooperação. A primeira é a conectividade: acordos para expansão de infraestrutura regional, compartilhamento de pontos de troca de tráfego, rotas redundantes e melhoria de *backbones* nacionais. A segunda é a computação pública e o acesso a capacidades de alto desempenho, por meio de consórcios

regionais que permitam compartilhar supercomputação, armazenamento e recursos para pesquisa e inovação, com governança transparente e critérios públicos de acesso. A terceira é a formação e circulação de talentos: programas regionais de pós-graduação, certificações e mobilidade, acompanhados de políticas de retenção e de incentivos a redes de pesquisa e inovação. A quarta é a harmonização de padrões de interoperabilidade e de compras públicas digitais, criando condições para um ecossistema regional de fornecedores, inclusive pequenos e médios, reduzindo *lock-in* e ampliando a concorrência.

Focamos na América Latina e Caribe devido ao peso histórico da tradição de pensamento que buscamos invocar. Mas uma aproximação com países do BRICS, como a que foi feita recentemente com a Índia, também é essencial para um projeto de soberania. Essas articulações com blocos independentes têm sentido político estratégico, pois a soberania produtiva tecnológica pode ser uma resposta a assimetrias — guerras — globais. Nessa direção, é possível transformar um conjunto disperso de iniciativas nacionais em um projeto de capacidades, com poder de barganha geopolítico e continuidade institucional.

3. Eixos para uma agenda de soberania produtiva tecnológica no Brasil

Uma agenda de soberania produtiva pode ser organizada em três eixos interdependentes: (A) semicondutores e cadeias de valor, (B) infraestrutura de dados e energia (*data centers* e computação) e (C) Estado-capacidade (infraestruturas públicas digitais, governança e compras públicas). A hipótese central é que, na economia contemporânea, soberania produtiva não equivale a autossuficiência total, mas a uma estratégia de capacidade seletiva: identificar pontos de alavancagem (nós centrais, gargalos e camadas críticas) onde investimento, coordenação e políticas públicas permitam capturar valor, aumentar resiliência e evitar aprisionamentos tecnológicos.

Eixo A: semicondutores e cadeias de valor — desenvolver capacidade seletiva

A cadeia de semicondutores é um caso paradigmático da falta de soberania produtiva: globalizada, complexa, intensiva em capital e conhecimento, é altamente concentrada em poucos territórios. Para o Brasil, o debate relevante não é substituir os polos líderes, mas definir pontos de inserção onde a região possa ganhar densidade produtiva, aumentar aprendizado tecnológico e reduzir vulnerabilidades. A Nota Técnica do BID sobre a reconfiguração das cadeias globais de valor em microprocessadores e semicondutores descreve justamente como

a cadeia atravessa múltiplas fronteiras e como nossa participação é limitada, ainda que existam nichos e experiências relevantes — por exemplo, em etapas de empacotamento e teste, além de alguns ecossistemas industriais em países específicos da AL (BID, 2025a).

Um critério produtivo para desenvolver capacidade seletiva é escolher, dentro da cadeia, segmentos com barreiras de entrada administráveis e com potencial de aprendizado cumulativo. Em muitos casos, isso inclui atividades de empacotamento e teste, design aplicado para setores específicos (automotivo, energia, agroindústria, telecom), certificação e especializações em insumos ou equipamentos auxiliares. O valor estratégico dessas escolhas é sistêmico, pois semicondutores são insumos transversais à digitalização industrial, à infraestrutura de telecom e à computação para IA. Assim, o ganho em soberania produtiva emerge quando políticas industriais, formação de talentos e demanda (compras públicas e grandes projetos) criam um circuito de investimento e aprendizado.

Depois de muitos altos e baixos, a CEITEC —empresa pública federal brasileira focada no design, fabricação e comercialização de semicondutores, circuitos integrados e *tags* RFID— voltou a operar, com resultados positivos. Conhecida por desenvolver o “chip do boi”, a empresa tem buscado ampliar sua atuação para áreas como saúde, logística e, mais recentemente, semicondutores de carbetto de silício para a transição energética. Após passar por um processo de dissolução societária, iniciado em 2020 e paralisado em 2022, retomou suas operações no governo Lula com uma visão mais seletiva e estratégica.

Eixo B: infraestrutura de dados e energia — soberania como capacidade computacional

Se semicondutores são a “matéria-prima” do poder computacional, *data centers* e infraestrutura de dados são o “chão” em que a soberania produtiva digital se materializa. Aqui, soberania produtiva significa possuir e operar capacidade instalada — ou, ao menos, controlar condições econômicas e regulatórias para que ela se instale sob governança compatível com objetivos nacionais e regionais. O BID, ao tratar da oportunidade de *data centers* na ALC, propõe um enquadramento explícito: a região pode capturar benefícios econômicos (investimento, empregos, serviços digitais) e fortalecer resiliência e autonomia, desde que articule energia, conectividade, regulação, talento e planejamento territorial (BID, 2025b). Mas *data centers* são infraestruturas dependentes de água e, sobretudo, de energia e de redes estáveis. A UNCTAD, no Digital Economy Report 2024, reforça uma dimensão decisiva para a soberania produtiva: a materialidade

ambiental e infraestrutural da economia digital. Ao enfatizar impactos diretos (energia, água, matérias-primas, resíduos), o relatório aponta que quem controla energia limpa, logística de equipamentos e padrões de sustentabilidade ganha vantagem na economia digital (UNCTAD, 2025). Isso é crucial para a ALC, desde que é uma região com grande potencial de energias renováveis, mas com desigualdades de infraestrutura e gargalos de transmissão e qualidade do serviço.

A soberania produtiva, nesse eixo, exige que a política de *data centers* seja também política energética e industrial: expansão de redes, previsibilidade regulatória, zonas de desenvolvimento, incentivos condicionados à eficiência e metas ambientais. Nessa chave, soberania produtiva computacional não significa apenas atrair *data centers*, mas reduzir assimetrias: diversificar provedores, promover padrões de portabilidade, incentivar ecossistemas regionais e garantir que governos e setores estratégicos tenham caminhos de reversibilidade e continuidade de negócios.

O governo brasileiro propôs uma legislação para atração de *data centers*, o Redata, visando justamente a aproveitar nosso potencial energético para atrair empresas e a fomentar o setor produtivo local. Há grande discussão, porém, sobre se as contrapartidas são suficientes para fomentar o desenvolvimento soberano de IA. A materialidade da IA torna a energia um fator de competitividade e um campo de disputa por soberania. Por isso, essa agenda deve ser combinada a estratégias mais eficazes para alçar o Brasil a um lugar de destaque no desenvolvimento de IA e na economia verde — simultaneamente.

Eixo C: Estado-capacidade — instrumentos produtivos para a soberania

Soberania produtiva tecnológica também é capacidade do Estado de organizar a demanda, estabelecer padrões e construir competências internas para contratar e governar a tecnologia. O relatório da OCDE sobre governo digital na ALC destaca que a maturidade varia entre países, mas governança, capacidades digitais, uso de dados, desenho de serviços e inovação pública são elementos estruturais para um setor público responsivo e resiliente (OCDE, 2025a).

O Estado é um grande comprador e pode estruturar mercados — especialmente em nuvem, interoperabilidade, identidade digital, cibersegurança e serviços críticos. Sem capacidade institucional, porém, o Estado fica vulnerável a contratos opacos e dependências técnicas, o que reduz autonomia e aumenta custos de longo prazo. Por isso, cláusulas e arquiteturas de contratação precisam promover portabilidade,

interoperabilidade e reversibilidade, evitando aprisionamento por fornecedor e permitindo migração entre soluções. Isso cria um efeito produtivo no ecossistema, pois estimula a concorrência, reduz barreiras para provedores locais e melhora a governança pública.

Essa dimensão é coerente com a leitura de Bratton sobre o modo como a soberania atravessa diversas camadas técnicas: decisões sobre APIs, padrões, protocolos, localização, redundância e identidade digital são decisões político-institucionais com efeitos de longo prazo (BRATTON, 2026). Métricas também devem ser adotadas, incluindo orçamento, coordenação e monitoramento. Um projeto soberano precisa ser, ao mesmo tempo, político e técnico: capaz de definir objetivos, medir progresso e corrigir rumos.

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos possui iniciativas nessa direção, como o Plano de Transformação Digital, alinhado à Estratégia Federal de Governo Digital 2024–2027, e a Infraestrutura Nacional de Dados (IND). O objetivo é justamente reposicionar o país na nova ordem tecnológica, combinando políticas de infraestrutura, capacitação e governança pública (BRASIL, 2023; BRASIL, 2025). Nesse contexto, a IND é relevante porque define um conjunto de normas, padrões e arquiteturas para o uso estratégico de dados no Executivo federal, funcionando como infraestrutura institucional, além de ações para a soberania de dados no sentido literal do termo —o que também é importante em tempos de weaponização de recursos tecnológicos, conforme discutido anteriormente.

Além disso, temos o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, que associa explicitamente a soberania tecnológica à supercomputação, fomento a empresas inovadoras, formação e difusão da IA no setor público, com investimento previsto de R\$ 23 bilhões no período de 2024 a 2028 (BRASIL, 2024). A iniciativa é positiva, com destaque para os recursos alocados —condição incontornável para qualquer plano de infraestrutura nessa área. O PBIA representa a tentativa mais ambiciosa do governo brasileiro de responder a esses desafios, buscando superar os gargalos de investimento identificados. A empenho em alcançar a soberania tecnológica se materializa em iniciativas para treinar modelos nacionais, como o SoberanIA, além da proposta de adquirir um dos cinco supercomputadores mais potentes do mundo, passos essenciais para reduzir o gargalo de processamento e desenvolvimento.

O que falta para uma visão contemporânea de soberania?

Um dos desafios analíticos do “retorno do recalçado” está no fato de que o repertório desenvolvimentista clássico (mudança estrutural via industrialização e expansão do Estado social) retorna num mundo em que a indústria perdeu boa parte de sua centralidade, além de ter perdido capacidade de absorção de trabalhadores. O economista Dani Rodrik aponta a “desindustrialização prematura” de muitos países em desenvolvimento, na qual a manufatura atinge o pico (em emprego e/ou participação) mais cedo e em níveis de renda mais baixos do que nos países industrializados, reduzindo o espaço para a indústria operar como canal privilegiado de convergência — mecanismo pelo qual países mais pobres conseguem alcançar os mais ricos. Se a desindustrialização chega cedo (antes do país ficar rico), o país perde justamente o setor que mais favorece esse “*catch-up*” (RODRIK, 2016).

Isso não significa que a manufatura tenha perdido relevância, mas na AL essa estratégia é limitada, pois mesmo que reindustrializar seja possível, tende a ser um processo mais seletivo e intensivo em capacidades, ou seja, gerando empregos bons, com alta qualificação, mas em número reduzido. Em outros termos, já não é possível reproduzir um padrão histórico de industrialização de massas. Por isso, Rodrik (2016) passa a sustentar que o grande desafio é fazer com que os serviços (inclusive os que empregam muita gente) se tornem mais produtivos e melhores em salários e condições.

Aqui entra o papel estratégico da transformação digital e da IA como vetores de elevação do nível da economia de serviços, predominante no Brasil. Serviços não são homogêneos. Alguns —como TI, engenharia, finanças e serviços empresariais— podem ser altamente produtivos e comercializáveis, mas costumam empregar menos e exigir alta qualificação. Outros —comércio, cuidados, logística, construção e serviços urbanos— absorvem muita mão de obra, mas operam com baixa produtividade. A agenda, então, é traçar uma política de produtividade para serviços —“*industrial policy for services*”—, voltado ao *upgrading* de serviços absorvedores de trabalho por meio de difusão tecnológica, padrões, qualificação, crédito, compras públicas e coordenação (RODRIK; SANDHU, 2024).

Para a América Latina, isso é decisivo, pois a região viveu uma mudança estrutural negativa, com deslocamento de emprego para serviços informais e pouco produtivos. Uma agenda contemporânea de soberania produtiva tecnológica precisa, portanto, articular dois movimentos: construir capacidades estratégicas nas camadas duras do digital (hardware e infraestrutura) e, simultaneamente, elevar a

produtividade dos serviços que estruturam a vida urbana e os sistemas públicos. Um desafio contemporâneo para a tradição latino-americana, portanto, é incorporar o fato de que a economia digital se organiza com alto foco em serviços: a infraestrutura é industrial (energia, construção, equipamentos), mas a maior parte do valor é capturada em serviços (nuvem, software, plataformas, publicidade, integração de sistemas). Por isso, soberania produtiva não pode ser entendida apenas como manufatura.

Essa discussão converge com diagnósticos recentes sobre os limites de uma reindustrialização fordista de massas em países de renda média. O ponto não é abandonar a indústria, mas reconhecer que, no século XXI, o crescimento e o emprego dependem também da capacidade de elevar produtividade em serviços e de construir setores modernos, como software, engenharia e serviços empresariais em geral. Isso ajuda a elevar o piso dos serviços, ou seja, evita reduzir a economia de serviços a postos de baixa produtividade e alta informalidade.

Um exemplo pode ser os serviços essenciais (nuvem, marketplaces, publicidade, pagamentos), hoje, dominados por poucos atores globais. A economia local paga “rendas” recorrentes (licenças, *fees*, dependência de APIs), enquanto oferece mercado, dados e oportunidades de captura. Uma agenda soberana deve, portanto, fortalecer a competição e a diversidade de provedores, apoiar serviços locais em nichos estratégicos e, sobretudo, fazer do Estado um indutor de padrões abertos. Isso pode criar as condições para que serviços digitais funcionem como plataforma de produtividade e inovação local, e não apenas como canal de extração de valor.

Mesmo que de modo ainda incipiente, elaboramos um projeto na prefeitura do Rio de Janeiro para posicionar a cidade como provedor de serviços de tecnologia para as novas demandas da indústria e do setor público.

Portanto, uma agenda coerente e em larga escala precisa combinar uma visão de infraestrutura como política de desenvolvimento a uma estratégia de formulação de metas mensuráveis (capacidade instalada, qualificação, padrões abertos, laboratórios e certificações). Nesse sentido, a “soberania” que retorna com a IA não pode ter o gosto de uma nostalgia do pós-guerra, ainda que se reconheça que o neoliberalismo perdeu força. É preciso reconhecer as transformações do capitalismo digital e, ao mesmo tempo, recuperar a melhor lição do desenvolvimentismo latino-americano: progresso técnico e autonomia não se distribuem espontaneamente; são construídos por instituições, investimento e conflito político. Soberania produtiva tecnológica, assim, pode ser parte

de um projeto democrático de desenvolvimento capaz de combinar capacidade seletiva em cadeias críticas, infraestrutura computacional e energética; difusão tecnológica para reduzir heterogeneidade estrutural; e Estado-capacidade para coordenar, contratar e regular.

A IA traz à luz a soberania porque torna visíveis as condições materiais e institucionais do progresso técnico. Se, no final do século XX, a retórica da globalização prometia que a tecnologia circularia livremente e que o mercado garantiria o acesso, a IA revela o contrário: o digital depende de gargalos produtivos e infraestruturais concentrados em poucos atores e territórios, além de intensificar a disputa por energia, dados e capacidade computacional. A tradição latino-americana da dependência e da mudança estrutural fornece um vocabulário robusto para formular novas perguntas. Mas precisamos atualizá-la com elementos programáticos para uma agenda, de modo que a transformação digital possa catalisar produtividade, inclusão e capacidades estatais, orientada por políticas de desenvolvimento produtivo e por governança eficaz.

As propostas para sairmos da armadilha envolvem uma nova fundamentação teórica, restabelecendo a centralidade da dependência como foco de pesquisa interdisciplinar para entender como o neoextrativismo se conectou ao neoliberalismo na periferia global, como proposto em Nobre (2024). Coloca-se também o desafio do financiamento no âmbito de uma nova governança global que permita aportes para a obtenção de tecnologias necessárias.

Em suma, a proposta central é que o progressismo brasileiro abandone a posição neoextrativista passiva e adote uma estratégia coordenada, que use a transição energética como uma janela de oportunidade para uma mudança estrutural definitiva. No caso da IA, isso também demanda a estratégia de soberania tecnológica esboçada aqui.

Não apenas uma IA utilizada como ferramenta de eficiência para setores tradicionais (como o agronegócio e a mineração), e sim o desenvolvimento de uma base tecnológica própria, sem a qual seguiremos cristalizando uma posição subalterna, em que o país fornece recursos naturais e dados brutos enquanto importa o cérebro digital para gerenciá-los.

A construção de uma nova ordem global está em curso, marcada por uma reconfiguração profunda das relações de poder e produção. Para a América Latina e, especificamente, para o Brasil, esse momento histórico apresenta-se como uma encruzilhada crítica: ou se consolida a inserção soberana nas novas cadeias de valor digital, ou se aprofunda a dependência tecnológica. Nesse quadro, a IA não é apenas uma inovação

incremental: é uma força tecnológica transformadora com potencial para remodelar todos os setores, afetando a soberania nacional, a integridade da informação e o futuro do trabalho.

Entretanto, a disparidade entre o Norte Global e a ALC é alarmante: enquanto os Estados Unidos e a China investem entre 2,0% e 2,5% do PIB em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de IA, a América Latina e o Caribe investem apenas entre 0,05% e 0,1%. Sem uma mudança de rumo, o risco é a conversão em um neoextrativismo de dados, pois grandes corporações transnacionais operam infraestruturas que capturam dados do Sul Global para treinar modelos.

Noções ligadas às teorias do desenvolvimento, como dependência, soberania e mudança estrutural, importantes para novas estratégias, estão voltando à cena. É a esse fenômeno que nos referimos aqui como “retorno do recalçado”. São ideias que saíram de moda com a globalização neoliberal e retornam ao debate diante da nova ordem mundial. Mas não podemos nos contentar com o uso desses conceitos como se não fossem historicamente determinados. Essas teorias foram propostas em tempos de expansão da indústria e do Estado de bem-estar social, questionando como a América Latina poderia ter uma posição autônoma e se beneficiar de tendências já em curso nos países industrializados. Hoje, o léxico retorna sem a base material da industrialização e os conceitos precisam ser redefinidos. A tarefa não é simples, mas uma janela de oportunidades está aberta.

Referências

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2025a). La reconfiguración de las cadenas globales de valor en el sector de microprocesadores y semiconductores. Washington, DC: BID. (Publicações do BID)
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). (2025b). Regional Digital Connectivity Integration for the Caribbean. Washington, DC: BID. (Inter-American Development Bank)
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). (2023) Infraestrutura Nacional de Dados (IND). Publicado em nov. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados>
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). (ago. 2024) Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024–2028. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-pbia-_vf.pdf

- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). (dez. 2025). Plano de Transformação Digital (PTD 2025–2027). Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/planos-de-transformacao-digital/ptds-vigentes/mgi_ptd_2025_2027_docdiretivo_assinado_assinado_assinado_pdf_tarjado.pdf
- BRATTON, Benjamin H. (2016). *The Stack: On Software and Sovereignty*. Cambridge, MA: MIT Press.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. (1969) Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar.
- CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. (2025). *The Brazilian Landscape of Science, Technology, and Innovation in Artificial Intelligence*. Brasília, DF: CGEE.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). (2025a). *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2025: ¿Cómo salir de la trampa de baja capacidad para crecer?* Santiago: CEPAL. ([CEPAL](#))
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). (2025b). *Superar las trampas del desarrollo de América Latina y el Caribe en la era digital: el potencial transformador de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial*. Santiago: CEPAL. ([CEPAL](#))
- COUNTERPOINT RESEARCH. (5 de nov. 2025). “Smartphone AP-SoC shipments reaching 51% advanced node milestone in 2025”. Disponível em: <https://counterpointresearch.com/en/insights/Advanced-Nodes-Smartphone-AP-SoC-Milestone-in-2025>
- COUTURE, Stéphane; TOUPIN, Sophie. (2019). “What does the notion of ‘sovereignty’ mean when referring to the digital?”. *New Media & Society*, v. 21, n. 10, p. 2305–2322.
- FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. (2019) “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”. *International Security*, v. 44, n. 1, p. 42–79.
- FURTADO, Celso. (1959). *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

- FURTADO, Celso. (1961). Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- MEIRA, Silvio; BRAGA, Carlos A. Primo. (2024). Inteligência Artificial e suas Implicações Econômicas. Nova Lima: Fundação Dom Cabral.
- NOBRE, Marcos. (abril de 2025). “A armadilha neoextrativista brasileira”. Phenomenal World. Disponível em: <https://www.phenomenalworld.org/pt-br/analises/armadilha-neoextrativista>
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). (2023). Digital Government Review of Latin America and the Caribbean. Paris: OECD. (OECD)
- OECD. (2025). Mapping the Semiconductor Value Chain: Working Towards Identifying Dependencies and Vulnerabilities. Paris: OECD. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/06/mapping-the-semiconductor-value-chain_5ba52971/4154cdbf-en.pdf
- PREBISCH, Raúl. (1950). The Economic Development of Latin America and its principal problems. New York: United Nations/ECLAC.
- PREBISCH, Raúl. (1963). Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Santiago: CEPAL.
- RODRIK, Dani. (2016). “Premature deindustrialization”. Journal of Economic Growth, v. 21, p. 1–33.
- RODRIK, Dani; STIGLITZ, Joseph E. (jan.2024). “A new growth strategy for developing nations”. New York: Initiative for Policy Dialogue (Columbia University). Disponível em: [Columbia Business School](#)
- RODRIK, Dani; SANDHU, Rohan. (2024). “Servicing development: productive upgrading of labor-absorbing services in developing economies”. NBER Working Paper 32738. Disponível em: <https://www.nber.org/papers/w32738>
- SUNKEL, Osvaldo. (1973). “Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America”. Social and Economic Studies, v. 22, n. 1.
- TAVARES, Maria da Conceição. (1972). Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia política. Rio de Janeiro: Zahar.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND
DEVELOPMENT (UNCTAD).

(2024). Digital Economy Report 2024. Geneva: UNCTAD. ([UN Trade
and Development](#) (UNCTAD))

Políticas para soberania digital na ALC: Principais oportunidades para cooperação com os BRICS

Helena Maria Martins Lastres

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Resumo

O aprofundamento da digitalização reconfigura o ordenamento do sistema global, criando oportunidades e ampliando desigualdades entre e dentro dos países. A crescente dependência de infraestruturas e produtos digitais exige analisar os riscos colocados à soberania dos Estados nacionais, com destaque às propostas de “autorregulação algorítmica” e à imposição de leis que ferem a soberania jurídica dos países receptores. Este artigo discute os resultados da pesquisa realizada em países selecionados, os quais revelam que a difusão ainda desregulada da digitalização acarreta sérios riscos sociais, econômicos e políticos. Após extrair lições das políticas digitais bem-sucedidas mundialmente, elabora-se sua conclusão principal: não há soberania se os dados estratégicos e os programas de desenvolvimento governamentais estiverem sob o controle de empresas estrangeiras e exploram-se as oportunidades para os países da ALC e BRICS criarem infraestrutura e meios próprios para manter suas bases de dados e de comunicações, protegidas e estruturadas para gestão e promoção do desenvolvimento.

Palavras-chave: Economia Política Digital; Experiências de países selecionados; Políticas de transformação e soberania digital; Sugestões ao caso brasileiro; Sistemas produtivos locais portadores de futuro.

Introdução e contexto

A difusão das tecnologias da informação e comunicação (TICs) e do associado processo de digitalização reconfigura o ordenamento do sistema global, criando oportunidades, mas também aprofundando desigualdades entre e dentro dos países, o que pode acelerar mudanças na distribuição de poder no sistema internacional e gerar condições e

diferenças determinantes para a segurança econômica, social, política e militar dos Estados nacionais.

Em linha com as discussões realizadas durante o Seminário Internacional “China e ALC no novo reordenamento global”, organizado pela FLACSO e BNDES, em dezembro de 2025, este artigo tem como objetivo resgatar e discutir os resultados da pesquisa realizada entre 2023 e 2025, em parceria entre a RedeSist e o Centro Internacional Celso Furtado. A investigação focalizou as iniciativas para conceituar, mensurar e orientar a evolução da economia de dados e digital, no Brasil e em países selecionados da América Latina e Caribe (ALC), América do Norte, BRICS, UE, Ásia, África e Oceania (Lastres, Cassiolato e Dantas, 2025).¹

Os principais resultados mostraram que os conceitos e sistemas de mensuração da Economia de Dados e Digital empregados mundialmente ainda são muito imprecisos e não são soberanos, dado que sua produção, disseminação e uso dependem fortemente de tecnologias, equipamentos, sistemas e consultorias estrangeiras. A resultante invisibilidade dessa área mostra-se extremamente problemática, especialmente, por tratar-se da principal atividade econômica contemporânea, a qual possui ampla influência na vida cotidiana das pessoas e dos diferentes países e ocupa relevância central nas atuais políticas de desenvolvimento mundiais.

Apesar de tal importância, os resultados da pesquisa também revelaram a ainda parca e superficial literatura sobre tal temática e a quase total ignorância das questões de poder envolvidas. Isso, mesmo com a enorme concentração de riqueza das grandes corporações digitais (GCDs) já superar a de vários países. Foi também evidenciado que a maioria dos países tende a emular as orientações, metodologias e indicadores desenvolvidos por organismos internacionais e a focalizar o uso das tecnologias digitais e dos dados, ficando de fora as estimativas sobre capacidades e produção e inovação próprias.

Lastres, Cassiolato e Dantas, 2025, também ressaltam que a inauguração dessa “nova fronteira de acumulação” liderada pelo “capital-informação” e baseada na difusão — ainda invisível e desregulada da digitalização — vem acarretando sérios impactos sociais, econômicos, ecológicos e políticos, com destaque aos seguintes:

- a revolução no mundo do trabalho, que vem acompanhada de crescente destruição e precarização de várias conquistas trabalhistas alcançadas ao longo de décadas;

1 Ver também as notas técnicas e artigos produzidos a partir da pesquisa realizada e disponibilizadas juntamente com o livro em: <https://www.ie.ufrj.br/atividades-redesist/projetos-redesist.html?id=636#notas-tecnicas>.

- a ampliação do cerceamento do acesso ao conhecimento, como o uso de direitos de propriedade intelectual para compor “sistemas corporativos de inovação” que contribuem para consolidar “monopólios intelectuais”;
- a falta de um balanço ambiental da digitalização. Fala-se muito sobre as vantagens da “desmaterialização” e seus impactos positivos na transição ecológica. No entanto, têm crescido os alertas sobre os imensos gastos de água e energia² e os efeitos nocivos à saúde e vários outros que acompanham a instalação e operação dos centros de processamento de dados, pilares atualmente essenciais da infraestrutura digital;
- a extração e o processamento de imensas quantidades de dados e informações, que vêm sendo vendidos, sem o pleno conhecimento de seus donos, visando à “microsegmentação comportamental” e outros mecanismos de manipulação altamente personalizados;
- o reforço à vigilância e à “espionagem em massa” que — além de permitirem monitorar o que as pessoas veem, ouvem, fazem, experimentam, sentem e consomem — visam a operar sobre tais atividades e sensações;
- a criação de novas formas de imperialismo e colonialismo;
- o crescente isolamento, epidemias de solidão, polarizações e empobrecimento de nossas vivências e expectativas, na medida em que os seres humanos passam a se subordinar às distorções sectárias do império dos “algoritmos enviesados”, da vigilância e da manipulação, que utilizam a liberdade do próprio indivíduo como ferramenta para aprisioná-lo e influenciar negativamente o livre desenvolvimento de sua personalidade.

Tais impactos, além de ainda pouco visíveis e mensurados, evidentemente ainda não têm sido avaliados, apesar dos alertas sobre os graves riscos que já colocam ao presente e futuro desenvolvimento dos diferentes países e suas sociedades.

Para fins deste artigo — e conforme discutido durante o seminário FLACSO/BNDES em referência —, são resgatados e discutidos, no próximo item, cinco principais desafios à segurança e à soberania digital de particular relevância ao caso brasileiro: a nova divisão internacional do trabalho; a difusão desregulada da digitalização e

2 Estima-se que o consumo digital de energia responda por cerca de 14% do total mundial. <https://www.ihu.unisinos.br/634276-a-inteligencia-artificial-bebe-qui-lometros-de-milhoes-de-litros-de-agua>. https://www.youtube.com/watch?v=yzX-zRb_Iel8

dos comportamentos oportunistas; a vulnerabilidade dos Estados-nacionais; a invisibilidade da Economia de Dados e Digital brasileira; e as disputas sobre a definição do termo soberania. Nessa discussão, pretende-se também resumir como os países examinados se posicionam no enfrentamento de tais desafios.

Igualmente relevante é o resgate das principais lições das políticas digitais bem-sucedidas mundialmente, as quais incluem desde a capacidade de planejar e de implementar políticas para realizar transformações de longo prazo até a coordenação e a atuação integrada e com controle e soberania dos bancos de dados e da capacidade de processá-los e utilizá-los em benefício de suas sociedades, no planejamento e na operação de políticas participativas de desenvolvimento. Tais lições são resumidas no item 3.

Ao final, no item 4, elabora-se a conclusão principal do artigo: não há soberania se os dados estratégicos dos governos e de seus programas de desenvolvimento estiverem sob o controle de empresas estrangeiras e exploram-se as oportunidades para os países da ALC criarem infraestrutura e meios próprios para manter suas bases de dados e de comunicações, protegidas e estruturadas para gestão e promoção do desenvolvimento. Destaque é dado ao papel da China e demais BRICS nesse processo.

Cinco desafios principais à segurança e à soberania digital brasileira

Nova divisão internacional do trabalho

Assistimos, desde as duas últimas décadas do século XXI, aos avanços da digitalização, que vêm ampliando dependências e divisões entre e no interior dos países e ocupando o centro das disputas geopolíticas (Ver Lastres e Albagli, 1999; Dantas, 1996; Cassiolato, Guimarães e Lastres, 2006.). Já os anos 2020 ficam marcados, por um lado, pela enorme e sem precedentes concentração de poder das GCDs e, por outro, pela transformação da maioria dos países em consumidores de produtos e processos desenvolvidos por tal oligopólio.

Agrava ainda mais tais tendências, o fato de que as políticas da maioria dos países:

- têm reforçado essa condição vulnerável de consumidores passivos, caracterizada por Varoufakis, 2024, como “servos voluntários” e por Morozov (2018) “cobaias desavisadas”;
- revelam a ausência de ações capazes de efetivamente promover o desenvolvimento soberano de capacitações, tecnologias, produção e inovação próprias e apropriadas aos contextos dos países e suas sociedades.

Nessa discussão, cabe notar que as estimativas disponíveis sobre os gastos do Estado brasileiro apontam a realização de contratos com GCDs em 1 ano superiores a R\$ 10 bilhões (SILVA, E. et al., 2025). São imensas as consequentes perdas devidas a essa desistência de orientar o poder de compra estatal ao desenvolvimento doméstico, considerado como um dos principais mecanismos de política industrial e tecnológica. Com isso, abrimos mão de:

- criar capacitações próprias e de mobilizar recursos, empregos, dados e informações;
- mobilizar o mercado interno brasileiro, com suas dimensões continentais e que é considerado como patrimônio nacional;
- aproveitar as oportunidades apresentadas por essa dimensão essencial para promover e gerar novos conhecimentos, que, para além dos investimentos tradicionais em ciência e tecnologia (C&T), dependem diretamente de esforços de operação das novas atividades produtivas e inovativas.³

Convergentemente, e como destacado por diversos autores, na ausência de uma estratégia para endogenizar tais processos de geração, uso e difusão de conhecimentos, os países periféricos aceleram e consolidam sua submissão ao colonialismo digital e à forma subordinada de inserção na nova divisão internacional do trabalho (Ver Dantas et al., 2025; e Faustino e Lippold, 2023.).

Esse aprofundamento da divisão internacional do trabalho também gera novas formas de disparidades, dependências, vulnerabilidades, ainda mais deletérias aos países periféricos. Destaca-se o reforço de desigualdades de gênero, raça, classe etc. e a criação de novos tipos de exclusão, uma vez que os parâmetros usados são geralmente definidos por equipes pouco diversas, formadas principalmente por homens brancos, com um olhar que carrega a falta de diversidade, equidade e inclusão. Desenhado sobre esse olhar, o novo sistema de dominação digital pode perpetuar e agravar exclusões históricas, construindo novas e elevadas barreiras de acesso ao mercado profissional e à educação.

Concomitantemente, crescem os alertas sobre o papel da digitalização nas novas formas de imperialismo e colonialismo epistemológico, social, econômico e político e na geração de condições assimétricas determinantes para a segurança econômica e militar dos Estados nacionais. Como nota Couldry (2022), trata-se de um processo que

3 Os conhecimentos tácitos - tão vitais ao desenvolvimento industrial e tecnológico – só podem ser acessados ao se colocar “a mão na massa”, ou seja, internalizando tais esforços produtivos e inovativos.

visa a realizar uma redefinição fundamental do conhecimento e de suas relações de poder, o qual se impõe “com a nossa participação”, ao incorporarmos os novos bens e serviços em nossa vida cotidiana “sem entender o que está em jogo”. Daí seu alerta de que

o colonialismo de dados prepara o terreno para um novo modo de produção capitalista e organização socioeconômica, enquanto coexiste com o legado neocolonial. É uma continuação da tentativa do Ocidente de impor uma única versão de racionalidade ao mundo. (Ver <https://www.youtube.com/watch?v=2u7SBVHOTZ0>; e Couldry e Mejias, 2023.)

Avolumam-se as advertências sobre o reforço das injustiças epistêmicas e cognitivas, das cegueiras sociotécnicas — majoritariamente raciais, de gênero e de classe — das exclusões e ampliação de fossos, do retrocesso de conquistas na diversidade e dos riscos da “monocultura científica”. Conforme apontado por Ricaurte (2019), as epistemologias digitais devem ser entendidas como uma expressão da colonialidade do poder, manifestada pela imposição violenta de modos de ser, pensar e sentir, que nega a existência de mundos e epistemologias alternativas e ameaça a vida na Terra.⁴

A questão da soberania e da colonialidade manifesta-se desde a mimetização dos conceitos e de mensuração até, como ressaltado Matos (2025), os esforços de definição dos “embrionários marcos legais e regulatórios brasileiros, concebidos e pactuados nos países centrais”. Relevantes são também as conclusões nas políticas propostas pela maioria dos países, que o domínio tecnológico das GCDs se coloca como inquestionável e as formas de limitar seu controle e garantir soberania de dados para fazer frente a esse poder se dariam principalmente por meio da regulamentação, que teria uma capacidade fictícia (Arroio, 2025).

Em resumo, nos países analisados, a busca por soberania digital constitui elemento central, porém, de modo retórico, dado que os limites dessa soberania estão demarcados pelo domínio e pela interferência nas infraestruturas, tecnologias, padrões e orientações exercidos pelas GCDs. Daí a conclusão de que a conceituação de economia de dados e digital no Brasil precisa definir “quais diferentes vozes e epistemes devem ser potencializadas” (Matos, 2025; Lemos, 2025).

4 A autora analisa tais formas de colonialidade, explorando suas múltiplas dimensões e apontando modos possíveis de enfrentamento e indica epistemologias alternativas e respeitadas às populações, diversidade cultural e ambientes.

Difusão desregulada da digitalização e de comportamentos oportunistas

Ao examinar a estreita articulação das GCDs com os grandes oligopólios “gestores de ativos financeiros”, a pesquisa realizada revelou também como conjuntamente tais corporações passaram a adquirir poder político e econômico muito acima dos Estados-nacionais e de modo sem precedência na história do capitalismo. Em seu papel de proprietárias de infraestruturas, tidas como imprescindíveis, as GCDs beneficiam-se das novas formas de aferir rendas — de difícil quantificação — de indivíduos, empresas e governos, capturando informações de forma opaca, ilegal e à margem de controle, cujo acesso é intransponível (Cassiolato et al., 2025).

Em Lastres, Cassiolato e Dantas, 2025, também reiteramos a relevância de entender que, além dos desafios postos pela manipulação de nossas escolhas econômicas, sociais e políticas, há relevantes impactos derivados:

- da composição de investimentos articulados na conformação da denominada “Revolução Verde” entre as GCDs e os grandes grupos financeiros e da indústria química⁵;
- da estreita articulação entre as GCDs e os Estados de seus países de origem, a qual impacta sobremaneira a dinâmica geopolítica internacional, inclusive por meio de diversas manifestações do exercício de múltiplas formas dessa nova fonte de poder e, especialmente, nas guerras e demais conflitos;
- da “ascensão dos dados e a morte da política”, que resume a proposta da “regulação algorítmica” substituir as políticas dos Estados-nacionais pela nova capacidade acumulada pelas GCDs de realizar sua própria autorregulação e gerenciar nossas vidas; (Ver também Morozov, 2018).
- da obtenção de enormes receitas e poderes sem precedentes, por parte dessas poucas, porém poderosas megacorporações. Essa ação deriva majoritariamente de operações “extraoficiais”, que, além de não serem taxadas, são realizadas em bases ilegais. Distintos autores têm inclusive alertado que todos os dados, celebrados como *big data*, estão enredados em ativos roubados e deveriam ser tratados como “ativos tóxicos” (Zuboff, 2018)

5 Ver Shiva, 2020, a qual critica tais articulações e as formas que orientam a “revolução verde” e alerta quanto às tentativas de negociar as funções da natureza, clamando: “o último passo da colonização é o que chamo mente nullius: a colonização de nossas mentes ... temos que recuperar as nossas comunicações, o nosso conhecimento, as nossas sementes, a biodiversidade Não são propriedade desses piratas de hoje” (Shiva, 2020).

Essa situação, inaugurada há cerca de meio século atrás, se aprofunda assustadoramente. Na ausência de quadros políticos e regulatórios adequados, passam a ser legitimadas e naturalizadas as práticas das GCDs, tanto de expropriação de direitos humanos críticos quanto de seus “modelos de negócio”, repassadores de mensagens distorcidas e de ódio e projetados para viciar, o que reforça a concentração da riqueza e do poder, de modo nunca antes visto na história. Dessa forma, também se chega à conclusão de Zuboff (2018), que afirma: “quando o mundo acordar e alcançarmos a necessária regulamentação”, tais práticas serão banidas, assim como foram a comercialização de corpos e órgãos humanos.

A vulnerabilidade dos Estados-nacionais

A pesquisa realizada mostrou como os Estados tornaram-se os principais clientes das tecnologias, infraestruturas, equipamentos, bens e serviços, assim como da capacidade de processamento, distribuição e armazenamento de dados das GCDs. Cabe ressaltar que a atual vulnerabilidade possibilita: disponibilizar dados dos Estados nacionais, de indivíduos e de empresas; espionar altos dirigentes públicos e privados e manipular decisões, inclusive políticas. Além disso, a apropriação dos dados, os apagões, as espionagens, as armações de complôs e golpes de Estado e demais afrontas já vivenciadas — e não só no Brasil — representam ameaças significativas à soberania e ao futuro do desenvolvimento, da democracia, dos governos e dos Estados.

Mais grave ainda é que esses desafios não são hipotéticos, já ocorrem há décadas e persistem. Tudo isso reforça as exigências tanto de: garantir maiores graus de autonomia produtiva e tecnológica, de soberania jurídica, econômica e político-institucional para embasar práticas inclusivas, éticas e democráticas; quanto de rever o conceito de empresa nacional, assim como vários dos contratos, estratégias e políticas existentes.

Somam-se aqui as conclusões de vários analistas sobre os efeitos do que Milton Santos (2000) resumiu como “dupla tirania do dinheiro e da informação” —considerada como base do “sistema ideológico validado pelo pensamento único”— que legitima e influencia as formas de atuação dos Estados, empresas e indivíduos. Nessas linhas, alertas visionários foram elencados:

- passamos a viver em um “período histórico de crise estrutural”, no qual as propostas de solução passaram a ser ainda mais fortemente condicionadas pelos interesses dos países do Norte global,

suas gigantescas corporações e “elites locais”, crescentemente subordinados aos interesses do capital financeiro;

- por intermédio do dinheiro, o contágio das “lógicas redutoras” difundiu um nexos contábil — as regras e condições da financeirização neoliberal — que invadiu e avassalou tudo;
- deflagrou-se nova forma de “perversidade sistêmica”, refletida no acirramento da competitividade, confusão dos espíritos, violência estrutural, “esquizofrenia do território”, ataque ao Estado e imposição de uma política comandada pelas empresas;
- as soluções locais passaram a enfrentar dificuldades ainda maiores, frente aos permanentes desafios colocados pelos países e agentes mais poderosos.

De fato, a alta vulnerabilidade associada às regras e às condições financeiras, que, principalmente a partir dos anos 2000, passaram a assumir poder superior aos objetivos de qualquer política prioritária dos Estados nacionais. A consequência é a anulação de qualquer plano de desenvolvimento, em especial, os de longo prazo, e a amarração do Estado aos ditames da “financeirização neoliberal sob hegemonia do dólar” (Ver também Lastres, H. M. M., et al., 2016).

Ao apontar que não podemos naturalizar o fato de que há meio século não exista no país o que se possa chamar de projeto nacional, argumentamos que, no atual quadro, torna-se ainda mais vital a atuação dos Estados e que seu futuro depende das capacidades de enfrentar os desafios à sua própria existência. Especialmente aquelas capacidades que possibilitem atender às requeridas mudanças estruturais de longo prazo, dentro de uma nova lógica capaz de aliar dinamismo produtivo e inovativo com sustentabilidade, soberania e coesão social e territorial e de colocar em seu centro a vida e o bem-viver, ao contrário da lógica das competições, conflitos armados e demais disputas.

Lembramos aqui os argumentos de autores, como Celso Furtado, que sempre (i) destacaram ser imprescindível um projeto nacional de longo prazo, especialmente necessário em momentos de grandes mudanças; (ii) criticaram tanto a importação e uso de conhecimentos abstratos e descontextualizados quanto os modos como esses são impostos ao mundo inteiro; e (iii) alertaram para os efeitos perversos da reprodução acrítica de teorias e conceitos que, além de inadequados e reforçadores de dependências e desigualdades, retardam a formulação e a operação de modos apropriados de desenvolvimento.

Invisibilidade da Economia de Dados e Digital brasileira

Uma das principais revelações da pesquisa que baseia este artigo remeteu às dificuldades enfrentadas pela maioria dos países examinados ao tentar conceituar e mensurar a economia de dados e digital. As consequências de tal situação levam à geração de graves distorções no entendimento das condições da difusão da digitalização, o que, em muito, prejudica a possibilidade de implementar políticas apropriadas ao desenvolvimento dos diferentes países e sociedades. Adiciona-se que as dificuldades em enxergar, entender e mensurar a economia de dados e digital mostram-se ainda maiores nos casos daqueles países muito dependentes das importações de bens e serviços digitais.

No caso brasileiro, o IBGE se organiza para quebrar tal invisibilidade. Mas é muito grave o fato de não possuímos um sistema nacional de dados integrado e soberano capaz de informar sobre a situação atual do país nessas atividades mais importantes no quadro econômico e geopolítico tanto atual quanto futuro. Em seminário internacional realizado em julho de 2024, o presidente do IBGE confirmou que o Brasil ingressa no segundo quartil do século XXI sem dispor desse sistema nacional de dados integrado e soberano. Acrescentou que o IBGE tem potencial de fazê-lo através do Sistema Nacional de Geociências, Estatística e Dados, e reiterou que sem informação e sem controles, a soberania de qualquer nação se encontra comprometida.

Na discussão desse entrave, lembra-se que, a exemplo de outros casos na América Latina, o Brasil possui um histórico que não pode ser ignorado. Nos anos 1960 e 1970, quando foi iniciada a difusão em escala global da informática e das telecomunicações, foram implementadas políticas com o objetivo de criar capacitações e alcançar soberania nacional. Nesse período, era possível acompanhar sua dinâmica e dimensões econômica, social, geopolítica etc. e avaliar seus impactos. Daí uma das conclusões principais de nossa investigação:

A maior dificuldade para agora mensurar, compreender e orientar tal expansão, é porque toda a infraestrutura responsável pelo tráfego de dados, incluindo a internet, deixou de ser pública, foi privatizada em quase todo o mundo, inclusive no Brasil, ao final da década 1980 e ao longo dos anos 1990 (Lastres, Cassiolato e Dantas, 2025, pg. 494/495).

De fato, ao privatizar a infraestrutura digital, o Estado brasileiro abriu mão de conhecer a dimensão e a dinâmica de sua Economia Digital. Assim, em meados dos anos 2020, nos encontramos impedidos de monitorar, orientar e regular, inclusive, os fluxos de dados nacionais e transfronteiriços, embora tal controle seja possível, como nos mostram

as experiências de alguns poucos países que mantêm sua soberania nessa área.

Soberania em disputa

No caso brasileiro, como resultado da mudança radical na linha da política de informática, nos anos 1990, tanto o Estado quanto a sociedade e a economia ficaram crescentemente vulneráveis aos interesses, padrões e estratégias das GCDs, o que desafia nossa soberania em múltiplas dimensões, tais como:

- a impossibilidade de implementar projetos nacionais estruturantes de desenvolvimento de longo prazo —somada à ausência de entendimento e mensuração da economia digital e seus impactos— em muito dificulta a implementação das políticas requeridas para a soberania digital e também a interação entre diferentes organismos e instâncias da administração pública, ampliando a fragmentação e as vulnerabilidades do Estado e governos;
- os planos e estratégias nacionais constituem-se majoritariamente de diretrizes abstratas, sem programas, ações concretas e instrumentos de política específicos;
- a adoção acrítica dos conceitos, indicadores e modelos de política difundidos internacionalmente caracteriza a política de inserção do país como mero fornecedor “desavisado” de informações e usuário das tecnologias e produtos fornecidos pelas GCDs;
- a tônica das políticas — ao recair sobre os benefícios de tal adoção, independentemente das especificidades técnicas e de quais agentes, meios, competências produtivas e tecnológicas e atividades devem ser fortalecidos — acaba contribuindo para reforçar as estratégias e o poder das GCDs;
- o significativo poder de compra do Estado brasileiro não se direciona ao desenvolvimento do sistema produtivo e inovativo digital nacional, perdendo a chance de mobilizar capacitações produtivas e inovativas desse país continental e ampliar a soberania do próprio Estado e governos.

Um agravante essencial para a soberania nacional é o de que os equipamentos, plataformas e demais meios de comunicações do próprio Estado dependem de fornecedores estrangeiros. Como notado por Silveira (2024), o aplicativo denominado SouGov pelo governo brasileiro — disponibilizado aos mais de um milhão de funcionários civis e militares — utilizava uma plataforma de serviços cognitivos: o

Watson de uma empresa privada estadunidense, a IBM, e cerca de 72% das instituições públicas de ensino e pesquisa utilizavam plataformas e servidores fornecidos principalmente pela Google e Microsoft.

Assim, em Lastres, Cassiolato e Dantas (2025), reafirmamos que a soberania implica o controle democrático pelos Estados e pela sociedade e, além disso, que a soberania digital democrática exige a criação de capacidades dos Estados para orientar o desenvolvimento científico, tecnológico e produtivo, visando a possibilitar que seus cidadãos utilizem, mas também compreendam, concordem e produzam tecnologias digitais de fronteira.

Ao notar a ampliação dos debates sobre os significados e a abrangência do conceito de soberania digital, aponta-se que algumas das contribuições realçam a importância de não ignorar as questões de poder envolvidas e a ênfase que “cada linha de código, análise ou visualização representa uma escolha política”. Nessa linha, Barbosa et al. (2025) reforçam a necessidade de alcançar a emancipação coletiva e avançar na construção de uma sociedade mais justa. Já Silveira e Xiong (2025) definem soberania digital como a “capacidade da sociedade e Estado de controlar e governar tecnologias essenciais para autodeterminação, proteção de direitos, inventividade e desenvolvimento” e elaboram uma proposta de índice de soberania digital para medir a independência em dados e informações, infraestrutura digital, governança digital e capacidade digital.

De modo convergente, a Frente pela Soberania Digital, no Manifesto 2023, repudiava a “submissão tecno-econômica” imposta pela nova divisão internacional do trabalho; o “colonialismo epistêmico e sociotécnico que aprisiona nossa criatividade, privatiza nossa cultura e extrai dados e conhecimentos da nossa sociedade e suas comunidades”; e a entrega dos dados das escolas públicas, universidades e institutos de pesquisa aos oligopólios tecnológicos, sem respeito às garantias contratuais estabelecidas pela legislação brasileira e demais leis complementares. Além disso, criticava a entrega de dados do Estado brasileiro, em especial do Poder Judiciário, para corporações estrangeiras. E, sobretudo, reafirmava que ser soberano é romper a subordinação de nossas políticas públicas aos interesses das empresas e consultorias estrangeiras, acrescentando que as tecnologias digitais, os dados e demais insumos estratégicos precisam estar sob a governança democrática das sociedades (Ver <https://soberania.digital/manifesto/>).

Já a Estratégia Latino-Americana de Inteligência Artificial (Ver <https://ela-ia.org/>) afirma que “a universalização do acesso não se traduz em emancipação coletiva, mas na normalização da servidão digital

e da exaustão como moeda de inclusão”. Assim surge também a ênfase em urgentemente superar a lógica predatória que transforma avanços técnicos em novas formas de exploração e alienação e lutar por iniciativas que garantam que o poder de moldar a tecnologia seja acompanhado por seu entendimento e controle efetivo e coletivo sobre seus mecanismos e fins.

Gorgen (2025) oferece uma revisão atualizada sobre as principais lições de outros países capazes de inspirar caminhos soberanos para o caso brasileiro, mas também realça a estratégia dos EUA para “combater regulações desnecessariamente onerosas, como mandatos de localização de dados”, coordenada e de largo espectro, visando a impedir que nações soberanas regulem como as GCDs estadunidenses devem tratar os dados e conteúdos criados por seus cidadãos na internet.

Grohmann e Barbosa (2025), por sua vez, criticam a concepção de soberania como um espaço de significados contestados e abertos à apropriação, à configuração e à negociação por essas grandes corporações. Argumentam que a soberania, em vez de ser exercida sobre as GCDs, agora é fornecida por elas, em seus termos. Frisando que essa reconfiguração não é neutra, os autores alertam que:

- ao redefinirem a soberania digital por meio de seus programas de infraestrutura, tais corporações oferecem soluções modulares com marcas próprias, visando a atender aos seus interesses infraestruturais e geopolíticos;
- trata-se de apropriação de conceito historicamente pertencente às comunidades políticas, não às empresas privadas;
- ao contrário de se submeterem e adaptarem às estruturas regulatórias, essas empresas estão remodelando o significado de soberania — a qual é enquadrada como uma questão técnica, legal e infraestrutural — e deslegitimando suas dimensões políticas, epistêmicas e anticoloniais.

Reiterando que a soberania digital está no centro das atuais lutas discursivas pelo poder tecnológico das GCDs e constituem parte importante de seu próprio poder em relação aos Estados, os autores apontam a tendência mais ampla dos EUA de manter o controle sobre o conhecimento e a infraestrutura tecnológica global, a qual denominam “antissoberania epistêmica”. Além disso, criticam uma das principais cooptações discursivas: “Ao venderem ‘nuvens soberanas’, os Estados

podem manter um discurso de ‘soberania digital’, enquanto na prática falham em alcançá-la” (Grohmann e Barbosa, 2025, p 5).

Lições das políticas mundiais bem-sucedidas para digitalização

Vimos que a maior parte dos países tem desenhado políticas para a transformação digital, partindo de proposições de organismos internacionais. O foco prioritário recai sobre a qualificação no uso das tecnologias e produtos digitais, assim os países se conformam com a posição extremamente vulnerável de usuários e aceitam os papéis subordinados na nova divisão internacional do trabalho. A análise das experiências dos países selecionados confirmou, portanto, que:

- na orientação da transformação digital, são copiados e reforçados os modelos de governança, as visões e os discursos dominantes. Com isso, ficam ainda mais limitadas as possibilidades de desenvolvimento dos sistemas produtivos e inovativos digitais próprios;
- as três esferas dos Estados-nacionais se tornam as principais clientes das grandes corporações, que oferecem os serviços de infraestrutura, conectividade, sistemas de armazenamento em nuvens, data centers, plataformas, além de vários bens e serviços;
- esse conjunto de restrições coloca em xeque a autonomia para tomada de decisões, a segurança digital e de dados e a própria soberania dessas nações.

Porém, foi também visto que alguns poucos países têm implementado políticas que partem de uma compreensão de seus próprios problemas e daqueles da economia e geopolítica global e que visam a endogenizar partes importantes do sistema produtivo digital. A experiência de alguns países — especialmente aqueles dos (B)RICS, União Europeia, Austrália, Indonésia e Vietnã — ilustra como políticas de Estado podem ter êxito no enfrentamento da acelerada vulnerabilização, decorrente da forma como a digitalização se difunde. A iniciar pela importância estratégica conferida à temática — geralmente tratada no mais alto nível decisório, com a liderança de presidentes ou primeiros-ministros dos países — e os esforços de conscientização e auscultação popular. As lições incluem principalmente:

- a autonomia frente ao sistema financeiro mundial hegemônico e à capacidade de implementar políticas para transformações no longo prazo, com base no poder de compra

- o reforço da ideia de que não há soberania se os dados estratégicos dos Estados e setores como saúde, educação e demais programas sociais estiverem sob o controle de empresas estrangeiras;
- a ampliação do papel do Estado como promotor e coordenador, do sistema oficial de informações estatísticas e do sistema produtivo e inovativo digital e de dados, visando a alcançar segurança e soberania nacional;
- a atuação integrada e com controle e soberania dos bancos de dados e capacidade de processá-los e utilizá-los em benefício de suas sociedades, no planejamento, na formulação e na implementação de políticas participativas de desenvolvimento;
- o desenvolvimento de Estados e governos digitais soberanos, equipados e capacitados para atendimento e provisão de serviços públicos digitais apropriados, acessíveis, abrangentes e eficientes.

Desse modo, reitera-se, sobretudo, a relevância de evoluir na apreensão dos atuais entraves ao desenvolvimento, de forma a

- superar a falta de clareza sobre agentes, atividades e impactos;
- desmistificar as falácias da lógica neoliberal, que restringe as aspirações para recriar um mundo melhor, vencendo a naturalização de ideias vazias que:
 - fazem crer que a forma atual seja vista como a mais avançada e única alternativa possível;
 - escamoteia questões centrais;
 - cria falsos dilemas e esconde os interesses dos parcos, mas poderosos, agentes tanto financeiros, agigantando-os com termos como “o mercado”, quanto produtivos, glamorosamente chamados de “os grandes da tecnologia”;
- vencer as distorções associadas ao predomínio de indicadores, visões e modelos elaborados por e para outros países. Esses indicadores, além de inadequados a nosso contexto, produzem exclusões e contribuem para limitar a possibilidade de criar alternativas;
- entender que os processos de datificação e os sistemas de inteligência artificial produzem um novo grau de “epistemicídio” associado à tentativa de apropriação da vida humana e ao risco de captura da própria capacidade de discernimento e exercício do livre arbítrio.

Em suma, argumenta-se que de forma alguma podemos nos conformar com a situação que nos obriga a contratar e utilizar os “óculos dos outros” em vez daqueles adequados às nossas condições.

Conclusões e recomendações

Objetivando dar conta dos desafios revelados na pesquisa e resumos acima, argumentamos ser mais apropriado falar de uma Economia Política de Dados e Digital, a qual exige considerar as novas formas de dependência e de colonialismo criadas pelos detentores dos meios de produção e comercialização dos dados e produtos digitais: grandes corporações controladas pelo capital financeiro. Assim, a abordagem proposta em Lastres, Cassiolato e Dantas (2025) engloba as dimensões geopolítica, social, econômica e financeira, cruciais, e destaca as principais características do processo de transformação pelo qual passa o mundo. Com isso, buscamos fornecer condições para:

- compreender melhor as transformações associadas à digitalização e à hegemonia dos dados, plataformas e algoritmos sob o comando das GCDs, as quais crescentemente controlam o processo mundial de produção de riqueza e vêm ampliando suas atividades, no intuito de maximizar a extração de valor de indivíduos, trabalhadores, Estados e demais organizações, nos processos caracterizados como “hipercolonialismo”;
- sugerir formas de orientar e regular o sistema produtivo digital, no qual a atual desregulamentação — inclusive internacional — e falta de controle sobre as GCDs é enorme, principalmente na perspectiva dos países muito dependentes que, como o Brasil, se colocam majoritariamente no papel de fornecedores de informação e consumidores de bens e serviços digitais.

Nesse sentido, a importância dos esforços realizados na busca, dentre as abordagens disponíveis, daquelas que contribuam para uma nova ótica: contextualizada, sistêmica e integrada, com capacidade de abranger as diferentes atividades, agentes e territórios envolvidos na geração de valor e de caracterizar o sistema produtivo e inovativo digital mais amplo. Esse quadro analítico, em vez de ignorar, coloca em seu centro as condições brasileiras para o enfrentamento das novas formas e impactos da divisão internacional do trabalho comandadas pelos detentores dos meios de produção e comercialização de bens e serviços digitais.

Vimos que a crescente dependência mundial de infraestruturas, bens e serviços digitais exige discutir, sobretudo, os riscos colocados à soberania dos Estados nacionais, com destaque às propostas de “autorregulação algorítmica” e às imposição de leis que ferem a soberania jurídica de

países receptores das tecnologias, bens e serviços digitais. Dessa forma, torna-se necessário repensar o Brasil, priorizando o aprofundando da integração latino-americana e dos BRICSs e dos demais países do Sul Global.

Para tal, reafirmamos a importância vital de criar e reforçar modelos contextualizados de pensamento, conceitos, indicadores e políticas para enfrentar os principais desafios colocados pelo aprofundamento dos processos de financeirização, digitalização, emergência climática e desigualdades, de forma a

- vencer a hegemonia epistêmica que desclassifica e neutraliza outros sistemas de conhecimento; e
- desmistificar as pretensas ideias e modelos únicos, difundidos como universais, tanto na arena acadêmica quanto empresarial e política. Grande parte deles reflete dogmas, assim como interesses dos países e organismos que atualmente comandam as esferas econômicas e políticas mundiais. Essas ideias e modelos são, em geral, baseados em um único ponto de vista, via de regra, considerado “neutro”, “isento” e “técnico”. Contudo, são restritos, fragmentam e limitam a implementação de políticas capazes de promover qualquer mudança qualitativa, e deixam “fora dos radares” grande parte das atividades e agentes produtivos dos países periféricos. E, ainda, desconsideram todos os demais modelos, que, automaticamente, passam a ser considerados políticos ou ideológicos, em concepções muito preconceituosas desses termos.

Dentre as inúmeras proposições de política discutidas nas conclusões da investigação realizada, elencam-se duas.

Em primeiro lugar, aponta-se a grande oportunidade para os Estados brasileiros, latino-americanos e caribenhos criarem infraestrutura e todos os meios próprios para manter suas bases de dados e de comunicações, protegidas e estruturadas para gestão e planejamento e promoção do desenvolvimento. Fundamentalmente, propõe-se:

- superar o papel de simples usuário e reforçar as estruturas e capacidades produtivas e inovativas regionais para alcançar autonomia e soberania nessas tecnologias e produtos;
- avançar na articulação da atuação dos Estados, oferecendo serviços soberanos de conectividade e acesso a informações em todo o território brasileiro. Destaca-se que o direito à informação consiste em elemento fundamental para a

expansão e aprofundamento da cidadania, sendo essa uma das responsabilidades essenciais dos Estados; e

- enfrentar as ameaças à soberania dos países da região, aproveitando para lançar um programa de criação de sistemas produtivos e inovativos digitais integrados e capazes de abranger desde a infraestrutura até as demais atividades, bens e serviços apropriados à operação de seus Estado.

Sugere-se que tal programa de longo prazo forneça alternativas a indivíduos e organizações — que queiram não se submeter aos bens e serviços ofertados por organismos internacionais — e seja lançado de modo articulado à criação de uma Iniciativa Mundial em prol dos Estados Soberanos (IMEDS) centrada na oferta de sistemas produtivos e inovativos integrados capazes de garantir segurança e soberania digital, de modo escalonado no tempo, para uso dos Estados-nacionais com foco prioritário na ALC e nos BRICS+. Destacamos o papel fundamental dos bancos de desenvolvimento, como BNDES, CAF e Banco dos BRICS na implementação de tal estratégia.

Em segundo lugar, coloca-se a urgência em pensar e implementar um projeto nacional, que ancore e oriente as iniciativas e seja capaz de mobilizar o potencial da estrutura produtiva e de conhecimento, numa perspectiva transformadora de articulação dos “sistemas produtivos e inovativos portadores de futuro”, com o eixo nos serviços públicos essenciais — alimentação, moradia, saneamento, saúde, educação, energia, mobilidade, conectividade e informações, cultura etc.

Trata-se de demanda pública de enorme magnitude e escala territorial multiplicadora de investimentos, que pode privilegiar o fornecimento de pequenos produtores e APLs. Reafirma-se a alta relevância do poder de compra do Estado, considerada a mais importante forma de contribuir para promover o desenvolvimento produtivo e inovativo e para resolver desigualdades e injustiças sociais. Além de contribuir para solucionar questões constitucionais, de direito cidadão, de segurança e soberania política e geopolítica prementes, essas iniciativas possuem ainda a capacidade de renovar a estrutura produtiva brasileira e da ALC de forma inovadora e atenta com o futuro.

Em resumo, os desafios colocados pelas formas atuais de difusão da digitalização são realmente muito sérios. Entretanto, seu enfrentamento oferece oportunidades capazes tanto de avançar na conquista de autonomia e soberania quanto de:

- retomar o dinamismo produtivo, resolver a desindustrialização, as destituições sociais e demais obstáculos ao desenvolvimento brasileiro e da ALC; e
- enfrentar períodos de confrontos armados e outros entraves, como pandemias, que podem obstruir os canais de provisão de bens e serviços fundamentais ao funcionamento de qualquer país, especialmente aqueles muito dependentes de fornecimento estrangeiro.

Referências

- ARROIO, A. (2025). “A Economia Política de Dados na Perspectiva dos (B)RICS”. In LASTRES, H, M. M.; CASSIOLATO, J. E.; DANTAS, M. (Orgs). Economia Política de Dados e Soberania Digital: conceitos, desafios e experiências no mundo. RedeSist e Cicef/Contracorrente.
- BARBOSA, A. C. et al. (2025). Tecnologia Sem-Teto: por territórios digitais soberanos. 1ª Ed. São Paulo: Dandara Editora.
- BUOLAMWINI, J. A. (2017). “Gender Shades: Intersectional phenotypic and demographic evaluation of face datasets and gender classifiers”. Program in Media Arts and Sciences, School of Architecture and Planning, Massachusetts Institute of Technology (MIT).
- CASSIOLATO, J. E.; DANTAS, M.; LASTRES, H. M. M. Marco conceitual e analítico da Economia de Dados. Nota Técnica 11 do Projeto EconDados. RedeSist e Cicef, 2024.
- CASSIOLATO, J. E.; GUIMARÃES, V.; LASTRES, H. M. M. (2006). Innovation systems for information and communication technologies: the case of Brazil. In BASKARAN, A.; MUCHIE, M. (Eds) Bridging the digital divide: innovation systems for ICT in Brazil, China, Thailand and Southern Africa. London: Adonis & Abbey.
- COULDRY, N.; MEJIAS, U. (2023). “The decolonial turn in data and technology research: what is at stake and where is it heading?” Information, Communication & Society, vol. 26, Issue 4. DOI: 10.1080/1369118X.2021.1986102.
- COLOMBINI, I. (2023). “Limites lógicos da tese do capitalismo cognitivo”. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, vol. 4, nº 65.”

- DANTAS, M. (2022). “Informação, trabalho e capital”. In: DANTAS, M. et al. (Coord.). O valor da informação: de como o capital se apropria do trabalho social na era do espetáculo e da internet. São Paulo: Boitempo.
- DANTAS, M. (1996). A lógica do capital-informação: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. Rio de Janeiro: Contraponto.
- DANTAS, M.; LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (2024). Panorama da Economia de Dados no Brasil nos anos 2020. Nota Técnica 12 do Projeto EconDados. RedeSist e Cicef.
- FALCON, M. L de O. (2025). Economia de Dados: Planejamento e Regulação na União Europeia no Século XXI. In LASTRES, H, M. M.; CASSIOLATO, J. E.; DANTAS, M. (Orgs). Economia Política de Dados e Soberania Digital: conceitos, desafios e experiências no mundo. RedeSist e Cicef/Contracorrente. Pp 222-26
- FAUSTINO, D.; LIPOLD, W. (2023). Colonialismo digital: por uma crítica hacker-fanoniana. São Paulo: Boitempo.
- GONZALO, M.; BORRASTERO, C. (2025). América Latina y la Economía de Datos: definiciones, mediciones, temas de agenda e implicancias de política. In LASTRES, H, M. M.; CASSIOLATO, J. E.; DANTAS, M. (Orgs). Economia Política de Dados e Soberania Digital: conceitos, desafios e experiências no mundo. RedeSist e Cicef/Contracorrente.
- GÖRGEN, J. Soberania digital: (08/10/2025). Algumas inspirações para o Brasil. Em Outras Palavras. <https://outraspalavras.net/tecnologiaemdisputa/soberania-digital-algumas-inspiracoes-para-o-brasil/>.
- GROHMANN, R.; BARBOSA, A. C. (2025). Sovereignty-as-a-service: How big tech companies co-opt and redefine digital sovereignty. Media, Culture & Society, 0(0). <https://doi.org/10.1177/01634437251395003>
- LASTRES, H. M. M.; ALBAGLI, S. (Org.). (1999). Informação e Globalização na Era do Conhecimento. Rio de Janeiro: Campus. 216-261. www.redesist.ie.ufrj.

- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (2025). “Enfrentando a invisibilidade da digitalização: caminhos para mapear o sistema produtivo digital”. Cadernos do Desenvolvimento “Capitalismo de plataformas, regulação e desenvolvimento”. Rio de Janeiro: Cicef n. 40, jan.-abr.
- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; DANTAS, M. (Orgs). (2025). Economia Política de Dados e Soberania Digital: conceitos, desafios e experiências no mundo. RedeSist e Cicef/Contracorrente. <http://www.ie.ufrj.br/images/IE/grupos/redesist/SITE/LIVRO/Economia-Politica-V1.epub>
- LASTRES, H. M. M. et al. (2025). Políticas para soberania digital em países selecionados e caminhos para o Brasil. In LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; DANTAS, M. (Orgs). Economia Política de Dados e Soberania Digital: conceitos, desafios e experiências no mundo. RedeSist e Cicef/Contracorrente.
- LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E. (2024). “Enfrentando a invisibilidade da digitalização: caminhos para mapear o sistema produtivo digital”. Cadernos do Desenvolvimento “Capitalismo de plataformas, regulação e desenvolvimento”. Rio de Janeiro: Cicef n. 39, set.-dez.
- LASTRES, H. M. M., et al. (Orgs). (2016). O Futuro do Desenvolvimento. Campinas: Editora da Unicamp. www.redesist.ie.ufrj.br
- LEMOS, C. (2025). Economia de Dados em países selecionados da África, Ásia e Oceania. In LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E., DANTAS, M. Economia Política de Dados e Soberania Digital. Rio de Janeiro: RedeSist/CICEF/Contra Corrente. Pp 273-310.
- LIMA, J. L. et al. (2024). Medição da economia baseada em dados: impactos, desafios e oportunidades para o Nordeste brasileiro. Nota Técnica 9 do Projeto EconDados. RedeSist e Cicef.
- MATOS, M. (2025). “Economia de Dados: conceituações, mensuração e políticas governamentais no Brasil” In LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E., DANTAS, M. Economia Política de Dados e Soberania Digital. Rio de Janeiro: RedeSist/CICEF/Contra Corrente.
- MATOS, M.; LEMOS, C.; ARROIO (2025). “Panorama e perspectivas para a Economia de Dados no Brasil”. In LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E., DANTAS, M. Economia Política de Dados e Soberania Digital. Rio de Janeiro: RedeSist/CICEF/Contra Corrente.

- MOROZOV, E. (2018). *Big Tech: a ascensão dos dados e a morte da política*. São Paulo: Ubu.
- RICAURTE, P. (2019). “Data epistemologies, The coloniality of power and resistance”. *Television & New Media*, 20(4), 350–365. <https://doi.org/10.1177/1527476419831640>
- SHIVA, V. (2020). “Da colonização das sementes à colonização da mente”. *Fronteiras*. <https://www.fronteiras.com/leia/exibir/vandana-shiva-da-colonizacao-das-sementes-a-colonizacao-da-mente>.
- SILVA, E. et al. (jul. 2025). *A Influência das Big Techs no Estado Brasileiro*. São Paulo - SP, Brasil. <https://bit.ly/contratos-big-techs>
- SILVEIRA, S. A. (2024). “Neocolonialismo ou imperialismo de dados? As novas veias abertas da América Latina?” In: BIRLE, Peter; WINDUS, Astrid. *Conocimiento, poder y transformación digital en América Latina*. Iberoamericana Frankfurt: Vervuert. https://www.iberamericana-vervuert.es/capitulos/9783968694344_003.pdf.
- SILVEIRA, S. A. (14 de maio de 2024). *As Big Techs Integram o Aparato de Poder dos EUA, Operamundi*. <https://operamundi.uol.com.br/opiniao/as-big-techs-integram-o-aparato-de-poder-dos-eua/>
- SILVEIRA, S. A. (2023). *Colonialismo digital, imperialismo e a doutrina neoliberal*. In: Faustino, D. e LIPPOLD, W. *Colonialismo digital: por uma crítica haker-fanoniana*. 1ª. Ed. São Paulo: Boitempo. pp.15-20.
- SILVEIRA, S. A.; XIONG, J. (2025). *Índice de soberania digital: o caso do Brasil*. In: *Liinc em Revista*, v. 21, n. 01. e7451. <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/7451>.
- VAROUFAKIS, Y. (2024). *Technofeudalism: What killed capitalism*. Brooklyn: Melville House.
- ZHANG, F.; WU, J. (2025). *Abordagem chinesa para a cibersegurança dos BRICS: conceitos, práticas e perspectivas*. In: *Liinc em Revista*, v. 21, n. 01. e7549. <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/7549>.
- ZUBOFF, S. (2018). *The age of surveillance capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. Nova York: Public Affairs Books.

Soberania Digital no Brasil e na China: potencial de cooperação científica, tecnológica e inovação

Alexandre Veronese e Amanda Braga Ferreira

Universidade de Brasília (UnB)

Resumo

O capítulo demonstra como o tema da soberania digital, ou de dados, depende da cooperação em ciência, tecnologia e inovação no contexto das relações entre o Brasil e a China. A pesquisa demonstra que a literatura sobre o tema precisa se debruçar sobre os meios de colaboração para que haja um incremento das políticas públicas de cooperação entre os dois países. A base do texto é exclusivamente focada em textos acadêmicos, que estão relacionados indiretamente ao tema, bem como em documentos normativos e de políticas públicas. Ele explica o conceito de soberania digital, ou de dados, e depois como a governança ou regulação da Internet e de suas aplicações podem ser alcançadas nos dois países de forma eficaz. Posteriormente, o capítulo apresenta os avanços das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação na China e no Brasil. Os resultados encontrados evidenciam potencial de convergência entre os países para mais parcerias estratégicas em pesquisa e desenvolvimento, com sinergia industrial. A conclusão é que o melhor meio para atingir esse objetivo seria utilizar os instrumentos de fomento e financiamento oferecidos pelos bancos de desenvolvimento, em especial pelo denominado Banco do BRICS (Novo Banco de Desenvolvimento).

Palavras-chave: Cooperação Brasil-China; Políticas Públicas; Ciência, tecnologia e inovação; Desenvolvimento industrial; Fomento e financiamento.

Introdução

O objetivo central deste texto é contribuir para a mesclagem de dois temas. O primeiro é o debate contemporâneo sobre a soberania digital. O segundo é o potencial de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação no contexto da cooperação entre o Brasil e a China.

A primeira seção se dedica ao conceito de soberania digital. Não é um tema simples, especialmente ao considerar a complexidade dos atores sociais e dos interesses envolvidos. Esse problema pode ser visto, por exemplo, sob o prisma da proteção de dados pessoais: embora a expressão utilizada possa ser a mesma, seu significado sempre será contextual, com desdobramentos em termos de cooperação e de autonomia tecnológica. A segunda seção descreve os modelos de governança digital da China e do Brasil. A maior evidência está nas diferenças. Contudo, apesar delas, ambos os modelos possuem algumas semelhanças, e o potencial de cooperação existe em termos de desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, representando, então, o foco da terceira seção.

Assim, os modelos da China e do Brasil são contrastados, e a análise indica que o maior dilema para a cooperação é a necessidade premente de políticas públicas brasileiras para tornar mais eficiente o sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação. Para isso, é necessária uma boa política de governança para o fomento, que busque maior estabilidade, uma vez que o modelo jurídico já existente é funcional. A partir desse salto, a cooperação se tornará frutífera e eficaz.

A quarta seção descreve o caso da Inteligência Artificial (IA) e como pode haver cooperação nesse setor. A conclusão do texto é que os dois países possuem meios internos para realizar a cooperação no setor digital, sendo pertinente traçar políticas públicas de longo prazo nesse sentido, acompanhadas de fomento constante e objetivos claros.

Os limites do conceito de soberania digital e o desenvolvimento tecnológico

Uma realidade ou um slogan? Esse deve ser o primeiro ponto a ser abordado quando se analisa o conceito de soberania digital ou de soberania de dados. Essa dicotomia é trazida por Anupam Chander e Haochen Sun (2023), que explicam que parte da literatura usa o conceito de soberania digital, enquanto outra parte prefere o conceito de soberania de dados. Em muitos casos, os dois conceitos são intercambiáveis. O ponto central, contudo, reside na infraestrutura e na capacidade de cada Estado de fazer valer seu conceito de soberania ao tratar do fenômeno digital, em uma simplificação.

No entanto, nesta seção mostra-se como revisões de literatura têm ampliado esse termo. O conceito de soberania estatal é antigo. A acelerada digitalização adiciona camadas de complexidade sobre ele, que são bem detalhadas por Min Jiang e Luca Belli (2025). A questão das fronteiras e sua relação com a Internet e suas aplicações têm dominado o debate desde os anos 1990. O conceito de soberania digital ou de soberania de dados ganhou força nos anos 2010. A razão da mudança tem base fática.

A Internet aberta permitiu diversos problemas novos, para os quais os Estados não estavam preparados para lidar. Dois exemplos são a criminalidade cibernética (Ventre, D. e Loiseau, H., 2023) e o fortalecimento de aplicações de Internet (Moore, M. e Tambini, D., 2021). O conceito não pode ser entendido apenas como uma invenção teórica, mas, sim, como um conjunto de políticas públicas e de ações privadas (Glasze et.al., 2023, p. 920).

Porém, além da perspectiva mencionada, cabe detalhar como Min Jiang e Luca Belli destrincham, em síntese, o conceito de soberania digital. Eles partem da definição de Stephane Couture e Sophie Toupin. Portanto, a análise do trabalho dessas autoras é preliminar. Elas identificaram a existência de cinco camadas de discursos e narrativas sobre o conceito de soberania digital, a partir de uma extensa revisão bibliográfica. O resultado está exposto, com alguns comentários, na tabela abaixo.

**Tabela 1. As cinco camadas de soberania digital
(Couture, S. e Toupin, S., 2019).**

Soberania do ciberespaço	O conceito foi originado nos anos 1990 e aprimorado por vários autores até a atualidade. O ponto central é a existência de uma soberania, seja da infraestrutura, das aplicações e dos mecanismos de governança, como o “Internet Governance Forum” (IGF) e a “Internet Corporation for Assigned Names and Numbers” (ICANN).
Soberania digital, governos e Estados	Trata-se de um conceito que tem similaridades com o debate sobre autonomia tecnológica, das décadas de 1970 e 1980. Vários países, como Rússia e China, além de blocos, como a União Europeia (UE), têm buscado construir regras jurídicas e meios de intervenção para a proteção de sua infraestrutura, valores e interesses. Os embates ocorrem, com maior ou menor sucesso para os Estados, a depender de suas capacidades. Há um conflito geopolítico digital, inerente ao conceito.

Soberania digital indígena (local)	É um conceito interessante, pois demonstra dois elementos. O primeiro é antropológico e se refere à construção de um conceito de povos originários, o que é algo novo e merece reflexão (Kuper, A., 2017). O segundo é o conceito em si. Os autores que trabalham com essa perspectiva enfatizam que esses povos precisavam de reconhecimento de sua autonomia local. Todavia, considerando que a vida digital está mesclada com o cotidiano, afirmam a necessidade de controle — pelos povos originários — da infraestrutura tecnológica e dos dados para sua autodeterminação.
Soberania digital e os movimentos sociais	É um contraste claro com as demandas de controle pelos Estados e pelo controle por empresas. Os movimentos sociais postulam um controle coletivo, em oposição ao individual. Um ponto central é a origem dessa abordagem na defesa dos softwares e hardwares abertos, bem como da criptografia para uso civil. Os autores que mobilizam essa perspectiva enfatizam a necessidade de autonomia para economias locais, tecnologias sustentáveis e o direito das pessoas de controlar seus sistemas tecnológicos.
Soberania digital pessoal	Esse conceito deve ser contrastado com o anterior. Por vezes, ele pode significar o controle individual sobre dados, dispositivos, softwares, hardwares e outras tecnologias. A melhor relação, não mapeada pelas autoras, está nos trabalhos de Julie E. Cohen, que demonstram a complexidade da relação entre o coletivo e o individual na proteção de dados pessoais (Choen, J., 2012; Choen, J., 2022). Os conceitos dessa última autora podem ser equiparados à distinção clássica de George H. Mead entre “eu” (primeira pessoa do singular) e “mim” (pronome). Essa distinção evidencia como um indivíduo (“eu”) se percebe, ao passo em que o pronome (“mim”) indica como o indivíduo é percebido socialmente (Mead, G., 2015).

Cabe reiterar que não se trata de um processo simples. A conclusão das autoras está na polissemia do termo e em seus usos complexos. Seria possível adicionar que, a partir de uma extensa pesquisa de campo, foi possível identificar essa pluralidade de interpretações, inclusive com consequências para a construção de políticas públicas (Veronese et.al., 2025). Como referido, Min Jiang e Luca Belli adicionam mais duas camadas conceituais e modificam os termos da construção das autoras: a soberania digital estatal; a soberania digital supranacional; a soberania digital das redes; a soberania digital das empresas; a soberania digital

individual; a soberania digital pós-colonial e a soberania social sobre os bens comuns (“Commons”). A principal alteração feita por Min Jiang e Luca Belli é frisar que os conceitos são produzidos e usados a partir de contextos específicos. Logo, será usual que o conceito de soberania digital da União Europeia (UE) e dos BRICS seja distinto. Isso vale tanto para trabalhos acadêmicos, amplamente revistos pelos autores, quanto para seu uso nas políticas públicas e nas ações sociais e corporativas.

**Tabela 2. As sete camadas de soberania digital
(Jiang, M. e Belli, L., 2025, p. 21)**

Soberania digital estatal	Regulação estatal das infraestruturas digitais, dos dados, dos fluxos de informações, do acesso, de direitos dos usuários, da defesa das fronteiras cibernéticas, da independência digital e do nacionalismo digital.
Soberania digital supranacional	Interdependência negociada entre Estados para garantir capacidade interventiva, poder e controle; um quadro geral para cooperação digital; e ações coletivas dos Estados e corpos institucionais de cooperação digital.
Soberania digital das redes	Interoperabilidade e neutralidade de redes; falta de interesse na regulação estatal; defesa de um ciberespaço sem fronteiras; e criptomoeadas.
Soberania digital das empresas	Laissez-faire, normalização privada e autorregulação das empresas gigantes de Internet; a regulação estatal só é bem vista, quando alinhada aos interesses das grandes empresas; e capitalismo de vigilância.
Soberania digital pessoal	Autodeterminação informacional e autonomia individual; defesa dos direitos individuais e da personalidade digital; autogestão soberana da identidade pessoal; e defesa da segurança e da privacidade por desenho.
Soberania digital pós-colonial	Outorgar voz e direitos aos povos indígenas e originários; pós-colonialismo com liberdade e proteção contra os neocolonialismos; defesa do acesso, posse, propriedade e controle dos recursos digitais.
Soberania digital dos bens comuns (“Commons”)	Autodeterminação das redes; defesa dos softwares livres e dos códigos abertos; liberdade contra os controles estatais e empresariais; cooperativas de dados; e defesa dos bens comuns e do domínio público.

A síntese dos autores parte da constatação do conflito entre a complexidade e a multiplicidade de contextos. Portanto, é necessário considerar a existência dos diversos atores não estatais, como empresas, associações, comunidades e arranjos internacionais para que seja possível exercer atuação, poder e controle pelos países do BRICS sobre infraestruturas, dados, serviços e protocolos. Por fim, eles alertam que há atores sociais, como grandes empresas, que devem ser controlados para evitar potenciais ações em prol da corrosão dos direitos e da dignidade dos cidadãos.

Dois pontos precisam ser descritos e analisados, ainda, nessa seção. O primeiro é o conceito de fragmentação da Internet, ou seja, a concepção de que a aplicação prática desses conceitos de soberania digital vai, necessariamente, desconectar os países e os usuários. O segundo é a necessidade de políticas em prol da autonomia tecnológica, sem as quais os Estados e os povos não possuem nenhuma solução, a não ser tornarem-se “colônias digitais”.

Cooperação sem subordinação para evitar a fragmentação

Um fantasma ronda a Internet e os países: o risco de sua fragmentação (Drake et.al., 2016). Alguns autores divergem e apontam soluções (Mueller, M., 2017). Com a fragmentação, a Internet não seria mais um espaço livre para os fluxos de dados e informações. Os libertários cibernéticos eram otimistas (Boyle, J., 1997). Uma boa parte deles acreditava que a própria infraestrutura da Internet tornava impossível o seu controle pelos Estados. Assim, a única solução para o dilema do seu controle seria a autorregulação. Alguns, como David Johnson e David Post, acreditavam que os usuários seriam essenciais para essa tarefa (Johnson, D. e Post, D., 1996). Outros, por sua vez, depositavam suas esperanças na competência tecnológica. Na prática, há um pouco de verdade em seus pontos de vista. Há a capacidade de fugir do controle estatal. Ela sempre foi maior no passado. Porém, tem havido aumento dos esforços estatais para poder compreender como a infraestrutura e as aplicações podem ser controladas, bem como tem aumentado a cooperação entre os Estados para essa finalidade. A visão de que os Estados poderiam criar controles efetivos também tem um pouco de mito e de realidade. Para que isso ocorra, é necessária a cooperação. Algo que Manuel Castells denomina “Estados em rede” (Castells, M., 2009, p. 38-42). Esse tem sido o único caminho visível para realizar a soberania digital sem fragmentar radicalmente a Internet global. Porém, o fantasma continua a rondar.

Dada essa conjuntura, qual é a saída para que os países possam defender os seus conceitos de liberdade, combinados com os ditames

de segurança e civilidade? Em nível global, a solução seria a adesão a princípios básicos para sua atuação de controle. Tais princípios outorgariam aos Estados poderes para gerir, em conjunto com suas sociedades e interesses, as infraestruturas e as aplicações de maneira compatível com valores mínimos. Seria abraçar um novo direito digital, como postula Andrew D. Murray (2013). Todavia, a tarefa é complexa, pois o direito não possui uma interpretação uniforme e é um produto cultural de muitas facetas.

A solução de curto prazo é a capacitação dos Estados e das sociedades em arranjos regulatórios que permitam cooperação. Essa tarefa é mais fácil quando fala-se de um Estado poderoso como a China. Tal imperativo é mais difícil para os países que possuem diversos outros dilemas, como ocorre na América Latina e, no caso específico, no Brasil. Para esses países, o caminho é buscar cooperações internacionais, a despeito dos dilemas. Cabe notar que o Brasil possui um longo histórico de cooperação. Não obstante, a área digital não obteve, ainda, os resultados desejados. O atraso tecnológico nesse setor é um problema de grande monta e não pode mais ser postergado. É um desafio enorme, porém central para a autonomia tecnológica do país.

Desse modo, os parceiros precisam ser escolhidos com cautela estratégica, o que envolve a produção de resultados mutuamente benéficos. Não basta instalar empresas de outros países em território nacional, com base em incentivos fiscais. Ou, ter acordos de livre comércio para importar insumos ou produtos. Os acordos de cooperação tecnológica que deram resultados positivos no passado envolveram a construção de tecnologias em conjunto. Isso foi especialmente verdadeiro para a aeronáutica. O caça FX-2 (Gripen) em acordo com a Suécia (Coelho de Almeida, M. e Alves de Andrade, D., 2025) e o cargueiro KC-390 (Ribeiro, C., 2017). O caso da energia nuclear é a demonstração de um acordo que envolveu a indústria brasileira, mas que se tornou uma subordinação tecnológica (Brandão, R., 2022). Outro caminho seria o aprofundamento da cooperação latino-americana para fins pacíficos, como explica Jéssica Maria Grassi (2019).

Considerando que a cooperação com vista à postulação de autonomia é um caminho, faz-se possível passar ao próximo tópico: a questão da autonomia tecnológica e sua relação com a soberania digital, nos complexos termos anteriormente discutidos.

Autonomia tecnológica e soberania digital

O conceito de soberania digital ou de soberania de dados induz conclusões que estão sendo expostas na literatura como a formação de

blocos em uma nova luta geopolítica digital. Porém, essas formas de cooperação e blocos precisam de autonomia tecnológica para que os parceiros estimulem mais inovação.

A verdade é que diversos países usaram as teorias desenvolvimentistas há muito tempo para tratar da necessidade de criar barreiras técnicas, tarifárias ou mesmo tecnológicas para estimular os seus mercados internos. Isso é verdade para o Brasil, com a política de reserva de mercado para tentar estimular uma indústria de computadores (Schmitz, H., 2002, p. 39-70), assim como para a China, com a sua política de 3G, que não seguia as diretrizes internacionais, no caso da União Internacional de Telecomunicações, para esse padrão (Yuan et.al, 2006). Nos episódios citados, os dois países usaram os seus mercados internos para produzir soluções tecnológicas sem sofrer a competição de países que se aparentavam como mais fortes nos setores específicos (computação e telefonia móvel, no caso).

Ambas as políticas públicas funcionaram, em parte. O Brasil conseguiu desenvolver computadores e treinar uma geração de engenheiros e técnicos, que seria crucial para outros setores, além de produzir políticas públicas limitadas. Apesar disso, tiveram resultados (Cassiolato et.al., 2002, p. 304-305).

O mesmo ocorreu na China. A diferença foi de escala e persistência. Enquanto a China usou esse episódio com eficácia para ter uma planta industrial, o Brasil adotou, posteriormente, uma abertura radical, a qual tornou o seu mercado fortemente dependente de produtos estrangeiros na área computacional. Todavia, houve a formação de recursos humanos. A reserva de mercado produziu uma geração de cientistas, técnicos e empresas. Porém, a tão sonhada soberania informática não se concretizou.

A solução foi a criação de incentivos fiscais para a produção, no Brasil, de equipamentos tecnológicos. Apesar de existir toda uma infraestrutura legal para isso, os resultados dessa alocação de recursos também não têm produzido efeitos no sentido desejado. Assim, o país ainda continua dependente tecnologicamente de outros. Uma exceção é o setor de aviação civil, dentre outros. Contudo, isso poderia ter ocorrido em escala mais ampla.

Qual são as lições que podem ser extraídas dos casos descritos acima? A primeira é que o fechamento do mercado não é a solução para resolver os dilemas do desenvolvimento tecnológico. A segunda é que a abertura completa e o abandono de políticas públicas para tanto somente agravarão o problema. Pois vão gerar desequilíbrios comerciais e,

também, evitarão que haja a formação de recursos humanos. Talvez até estimulem a fuga de cérebros, o que é um problema grave, no caso do Brasil. A terceira lição é que não adianta criar mecanismos de fomento sem que haja uma integração efetiva de políticas públicas. Infelizmente, o Brasil ainda peca na avaliação dos resultados e isso gera uma alocação menos eficiente dos recursos públicos. Há solução? Sim. A solução é aumentar a cooperação. Uma parte crítica desse aumento é que a avaliação dos resultados ganhará escala, capacidade de comparação e metodologia. O parceiro ideal é a China, a qual passou por dilemas similares e conseguiu superá-los.

Esse argumento demonstra que o conceito de soberania digital ou de dados é útil, desde que adotado com foco em políticas públicas e relações internacionais. A ideia de gerar um novo desenvolvimentismo tecnológico não pode repetir os erros do passado. Uma nova política de desenvolvimento precisa estar conectada com as melhores práticas e, igualmente, com os melhores parceiros. O Brasil não pode ser refém do que Manuel Castells e Fernando Calderón (2020, p. 24-36) denominam “extrativismo informacional” no contexto global. Há que se modificar a política de desenvolvimento do Brasil. Assim, nem o Brasil nem a China serão “soberanos” no sentido antigo do termo. A própria construção dos BRICS —e do seu Banco de Desenvolvimento— é uma clara demonstração disso. É evidente que cada país terá o direito de criar normas jurídicas e políticas públicas locais. A ampliação de acordos de livre-comércio, como os que o Mercosul e a China vêm desenvolvendo com a União Europeia (UE) favorece a cooperação e a interação. Porém, a dinâmica de cooperação deve passar pela avaliação pública e ser realizada em um ecossistema digital, que é fortemente regulado pelos Estados e gerido pelas empresas, com participação social e técnica incentivada.

A institucionalidade em torno da regulação digital no Brasil e na China

Em um primeiro momento, comparar as realidades brasileira e chinesa e defender uma grande compatibilidade entre os dois países para a cooperação no âmbito científico- tecnológico pode parecer um exercício difícil. De fato, Brasil e China passaram por processos de formação histórica distintos e possuem bases culturais a priori distantes — uma com a matriz de um país latino-americano colonizado por um país ibérico; a outra, podendo ser considerada o berço do pensamento tradicional da Ásia Oriental. Contudo, é possível encontrar semelhanças cruciais na estruturação da governança de cada um desses Estados e que serão elaboradas nos próximos tópicos.

Inicialmente, tendo como base as reflexões de Xueguang Zhou (2022), analisa-se como a experiência de formação do Estado chinês e sua notável característica centralizadora se aproxima do processo histórico que criou o modelo federalista brasileiro, em que o poder também acaba sendo concentrado nos entes centrais. Além disso, analisam-se os aparatos burocráticos chinês e brasileiro a partir das lentes weberianas acerca das formas de dominação estatal.

Em seguida, retrata-se, de forma sintética, o panorama de instituições e órgãos que compõem o cenário de elaboração de políticas públicas para o meio digital no Brasil e na China. Essa reflexão serve como forma de compreender mais uma dimensão do aspecto centralizado de ambos os modelos e as diferenças entre as abordagens da Administração direta e indireta de cada um dos países para a regulação do ciberespaço.

A lógica centralizada da governança no Brasil e na China

Xueguang Zhou (2022) tem como objeto de estudo compreender como a China tem sido governada ao longo da sua história. O autor, desdobrando o pensamento de Samuel Huntington, afirma que o Estado chinês pode ser reconhecido pela sua grande capacidade de governar, apesar de sua vasta extensão territorial, grande população, intensa diversidade cultural e desigualdade de desenvolvimento econômico através de suas regiões, bem como de seus ciclos alternados de centralização e descentralização.

A governança seria uma reunião das práticas padronizadas e recorrentes no exercício da autoridade (Zhou, X., 2022, p.2), o autor entende que o padrão chinês de governo teria como principal desafio a tensão interna constante consequente da coexistência entre uma autoridade central forte e suas ramificações locais, essenciais para a execução das políticas públicas (Zhou, X., 2022, p.2). Tanto na forma do imperador quanto na forma do Partido Comunista Chinês, a instância central chinesa teria a necessidade de legitimar seu poder de tomada de decisões por meio da burocracia, reforçando sua autoridade para além da dependência das autoridades locais para resolução eficiente de problemas. Nesse sentido, Zhou (2022) dedica um capítulo de sua obra a analisar como a teoria de Max Weber sobre as formas de dominância do Estado e seu conceito de burocracia se assemelham à lógica de governança desenvolvida desde a China imperial.

Zhou recorre à teoria de Weber (Zhou, X., 2022, p. 13-20) e a sintetiza, afirmando que diferentes formas de legitimação do Estado engendrariam variados tipos de autoridade e modelos de dominação, os quais seriam: a dominação tradicional, fundamentada nos costumes;

a carismática, baseada na capacidade de persuasão pessoal do líder; e a legal-racional, sustentada por regras e processos formais. Nesse contexto, o Estado moderno ocidental seria fundado na burocracia weberiana, correspondente ao tipo ideal da dominação legal-racional, caracterizada por uma hierarquia clara, conduta estrita guiada por regras escritas e racionais e carreiras profissionais baseadas em treinamento especializado (Zhou, X., 2022, p. 35-36).

O autor aproveita essa perspectiva institucionalizada para explicar que, muito antes da modernidade, o Estado chinês operava na forma de uma monarquia burocrática. Tratava-se de um Estado patrimonial em que a legitimidade do imperador era fundamentada em uma mistura de autoridade tradicional e carismática e a burocracia estatal era subordinada ao poder arbitrário do monarca. Portanto, ainda que apresentasse elementos semelhantes de hierarquia, normas racionais e carreiras estatais especializadas, a burocracia chinesa era um instrumento de legitimação do poder do imperador (Zhou, X., 2022, p. 39).

Por sua vez, o Estado chinês contemporâneo possuiria uma base-mista, em que o Estado, na figura do PCC, teria uma forma legal-racional para uma substância ainda carismática (Zhou, X., 2022, p. 51). Isso porque, explica Zhou, a figura do líder ainda seria central para a governança da China, passando, contudo, por um processo de fusão entre ele e o próprio aparato organizacional do Partido, o que não isentaria a burocracia legal da influência da vontade arbitrária da figura política central. Ademais, o autor defende que, no modelo chinês, a racionalização burocrática completa seria objeto de resistência, vista como uma ameaça à autoridade centralizada, especialmente diante da necessária flexibilidade representada pela participação da autoridade local (Zhou, X., 2022, p. 52).

O estudo do autor, realizado entre 2004 e 2015, denota grande semelhança com um clássico da sociologia brasileira: *Raízes do Brasil*, no qual Sérgio Buarque de Holanda também recorre à teoria weberiana para explicar como a institucionalização do Estado brasileiro teria se dado ao longo de sua trajetória histórica.

A sociedade brasileira não teria finalizado a transição do modelo rural e patriarcal para a ordem urbana e moderna teorizada por Weber. Na realidade, o Estado brasileiro teria como base a influência do patrimonialismo exercido por meio das famílias na própria burocracia do Estado. Diante disso, enquanto no Estado burocrático ideal weberiano existiria uma separação clara entre os interesses privados e o dever público, sustentada pela hierarquia, pelas regras e pela especialização

das carreiras estatais, no Brasil haveria a tendência de a gestão política ser pautada por interesses particulares, resultando em uma confusão sistemática entre o público e o privado (Holanda, S., 1995, p. 146).

Portanto, a tensão intrínseca ao Estado brasileiro seria entre a tentativa de importar uma organização administrativa ideal, baseada na impessoalidade da lei e dos processos formais, e um personalismo extremo, modelo derivado da herança colonial brasileira (Holanda, S., 1995, p.180).

Inicialmente, o Brasil, enquanto colônia, era sujeito a um modelo extremamente descentralizado, incapaz de tratar os problemas regionais, na medida em que as fronteiras do país se expandiram muito além do que planejava a Coroa Portuguesa. Nos primeiros períodos de crescimento da colônia, o surgimento de uma pretensão centralizadora da metrópole passou a enfrentar a resistência da autarquia dos domínios rurais, onde as fazendas e engenhos constituíam unidades de vida independentes que se bastavam a si mesmas (Holanda, S., 1995, p. 80). Contudo, durante o período imperial, a centralização da Corte no Rio de Janeiro fez-se necessária para a própria preservação da unidade nacional (Furtado, C., 2003, p. 111), o que resultou na incapacidade estatal de lidar com problemas econômicos, jurídicos e sociais a nível local. Com a Proclamação da República, o federalismo surgiu como uma reivindicação de autonomia regional (Furtado, C., 2003, p. 182) das elites mais dinâmicas dispersas pelo país, isso permitiu que grupos regionais passassem a compor a estrutura política-administrativa do Estado, buscando os seus próprios objetivos pessoais e patrimoniais.

Até hoje, o Estado brasileiro é marcado por um federalismo com um ente central robusto, o que influencia fortemente a regulação de diversas indústrias, uma vez que o artigo 22 da Constituição brasileira determina a competência privativa da União, o ente central, para legislar sobre diversas áreas de interesse econômico, como “águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão” e a própria “proteção e tratamento de dados pessoais” (*Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, 2026).

Inclusive, alguns dos conflitos políticos mais evidentes na atualidade brasileira dizem respeito à distribuição de competências entre os entes federativos. Um exemplo que demonstra a tensão entre as competências federativas é a tramitação, no Congresso Nacional, da Proposta de Emenda à Constituição n. 3, de 2020, que pretende fixar a competência comum dos entes federados para zelar pela segurança cibernética dos serviços públicos (*Proposta de Emenda à Constituição n° 3, de 2020*, 2026).

Portanto, apesar das diferentes experiências históricas do Brasil e da China, é possível perceber que os países possuem algumas semelhanças, como a força de um governo centralizado, que, diante da grande extensão territorial e da diversidade cultural, pode encontrar desafios de legitimação na cooperação necessária com autoridades locais para execução de políticas públicas.

A diversidade de instituições envolvidas na regulação e na formação de políticas públicas para o ciberespaço

O segundo passo aqui desenvolvido, com o objetivo de compreender as possibilidades de cooperação científica, tecnológica e de inovação entre Brasil e China, diz respeito a analisar o panorama geral de instituições estatais relacionadas à tomada de decisões de regulação e de desenvolvimento de políticas públicas no ambiente tecnológico-digital.

O contexto chinês

Na atualidade, a governança do ciberespaço na China é caracterizada por uma estrutura institucional centralizada e robusta, fundamentada na dimensão estatal da soberania digital, anteriormente elaborada, de forma que o Estado chinês assume o controle total sobre a infraestrutura digital, os dados e o conteúdo dentro de suas fronteiras físicas. Essa é composta por um ecossistema de agências estatais, como a Administração do Ciberespaço da China (CAC) e o Ministério da Indústria e Tecnologia da Informação (MIIT).

A CAC consolidou-se como a principal agência de regulação digital na China, evoluindo de um órgão focado em supervisão de conteúdo online, como foi formalizada em 2014 (Ma, A., 2022, p.14), para uma “superagência” dotada de amplos poderes sobre a segurança cibernética, a proteção de dados pessoais, a transferência internacional de dados (Cong, W., 2025, p.68), a governança algorítmica (*Internet Platform Classification and Grading Guidelines (Draft for Comments)*, 2026) e outras competências relacionadas ao ecossistema digital.

De fato, a posição estratégica da CAC confere-lhe uma vantagem significativa, pois, ao possuir natureza política e regulatória e responder diretamente à liderança do Partido, essa agência consegue coordenar diferentes ministérios e impor decisões tanto sobre instituições estatais quanto partidárias, algo que órgãos anteriores, como a *State Council Information Office* (SCIO), tinham dificuldade em realizar (Ma, A., 2023, p. 14). Segundo Mercy Kuo (2023), a CAC poderia ser até mesmo considerada a instituição digital mais poderosa do mundo.

Por sua vez, o MIIT (2020) desempenha um papel fundamental no desenvolvimento técnico e na infraestrutura digital, sendo responsável pela formulação de políticas para o setor de telecomunicações, *software* e *hardware*, ao promover a inovação tecnológica e a padronização técnica. Também é responsável pela transformação digital e industrial chinesa, pela supervisão de empresas estatais de telecomunicações, pelo acesso universal à internet e pela regulação de outros serviços relacionados à indústria.

Além desses órgãos executivos, mais recentemente os tribunais especializados em Internet passaram a ocupar um papel relevante no cenário científico-tecnológico chinês (Wang, K. e Wei, Y., 2025). A primeira das três cortes-piloto até então existentes surgiu em Hangzhou, em agosto de 2017, como resposta do Supremo Tribunal Popular da China à intensificação do comércio digital e das disputas relacionadas a ele (Wang, K. e Wei, Y., 2025, p. 2). Posteriormente, em 2018, duas outras cortes foram criadas em Pequim e Guangzhou para garantir o equilíbrio regional da jurisdição.

Wang e Wei indicam que essas cortes representam uma inovação institucional, tendo sido identificada uma correlação entre seu surgimento e o aumento da produtividade total de empresas localizadas nas cidades-piloto em comparação com empresas localizadas em regiões sem a mesma assistência judicial. Segundo a pesquisa, os principais motivos para isso seriam: o fortalecimento da defesa da propriedade intelectual e o consequente incentivo ao investimento em pesquisa e inovação (2025, p.7); a melhoria do ambiente de negócios por meio da redução de gastos devida à judicialização digitalizada, eficiente e de baixo custo; e a garantia da segurança jurídica dos desenvolvedores tecnológicos (p. 7-8).

Portanto, percebe-se que a China possui um ecossistema próprio para o meio tecnológico digital, marcado por uma forte autoridade central e capacidade de intervenção, não somente por meio de agências e ministérios executivos, mas também por cortes especializadas no ambiente digital.

O contexto brasileiro

No Brasil, a governança tecnológica pode ser, de forma geral, representada por uma tríade institucional composta por órgãos da Administração Direta e Indireta: o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a —recém-transformada pela Medida Provisória n. 1317, de 2025— Agência Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

O MCTI atua como o órgão central da Administração Direta responsável pela estratégia nacional. Sua função transcende a execução técnica, focando também na coordenação política do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI). Recentemente, alguns dos temas mais relevantes sob sua competência são a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (e-Digital) e o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA).

É por meio do MCTI e de entidades a ele vinculados, como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) (*Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965*, 1965) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, 2024?), que são direcionados recursos para inovação, pesquisa e desenvolvimento de tecnologia.

A Anatel foi a primeira agência reguladora a ser criada no Brasil, em 1997, sendo competente pela regulação, fiscalização e controle de serviços de telecomunicações no país (Agência Nacional de Telecomunicações, 2024?), tanto na camada física quanto na sua dimensão de serviços. Diante disso, possui independência administrativa para intervir em serviços como telefonia móvel e fixa, internet, TV por assinatura e rádio, além de certificar aparelhos eletrônicos. Atualmente, algumas de suas competências mais relevantes dizem respeito à implementação de tecnologias críticas, como o 5G (Agência Nacional de Telecomunicações, 2024) — essencial para a indústria 4.0 e para a inclusão digital em áreas remotas, bem como para a segurança das redes (Agência Nacional de Telecomunicações, *Segurança Cibernética*, 2024).

A ANPD, por sua vez, é a instituição mais recente desse arranjo, desde que foi instituída em 2020 como órgão ligado à Presidência da República e, em 2022, transformada em autarquia de natureza especial. Embora sua competência seja essencialmente ligada ao cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), no âmbito de sua atuação fiscalizatória, a ANPD (2024) acaba por tangenciar também a regulação de temas como a inteligência artificial (IA), como ocorreu no caso em que a empresa Meta sofreu proibição de utilizar dados pessoais para treinamento algorítmico.

Em 2025, a ANPD também se tornou responsável, por meio da aprovação do ECA Digital (*Decreto nº 12.622, 2025*), pela proteção de crianças e adolescentes no ambiente digital. Foi nesse contexto que o governo federal enviou a Medida Provisória que consolidou a natureza da ANPD como agência reguladora (*Medida Provisória nº 1.284, 2025*).

Outras entidades compõem esse sistema, ainda que em nível setorial. Mas essa tríade resume o ecossistema institucional do governo

brasileiro para o desenvolvimento tecnológico. A principal semelhança com o modelo chinês é a existência de entidades públicas de diferentes naturezas políticas, agências e ministérios. Contudo, o modelo brasileiro acaba por assumir uma autoridade menos centralizada, considerando que suas agências são independentes e não possuem o mesmo caráter político percebido na CAC. Apesar das diferenças, os dois modelos possuem mecanismos para cooperação que podem ser usados.

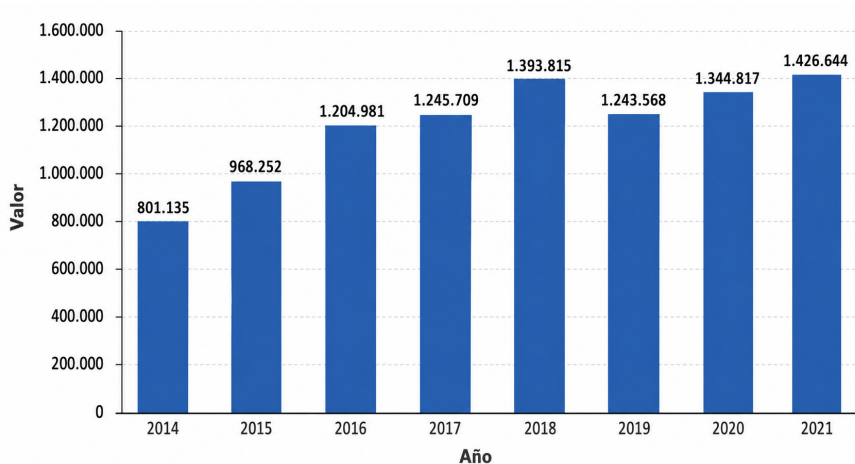
Sistemas nacionais de ciência, tecnologia e inovação

Esta seção será dividida em duas partes. Primeiro, tratar-se-á do ecossistema de produção científica, tecnológica e de inovação da China. Na segunda parte, é analisado o caso brasileiro.

O salto científico e tecnológico da China

Não é mais surpresa que a China tenha obtido um extraordinário crescimento científico, tecnológico e em inovação nas últimas décadas. Isso não foi obra do acaso. Deveu-se, em grande medida, à persistência das políticas públicas, com metas de longo alcance. Isso ocorreu em todos os países que atingiram patamares semelhantes. O que impressiona no caso da China é a velocidade derivada da continuidade. Um exemplo claro é o volume de patentes depositadas por residentes na China, conforme a figura abaixo.

Figura 1.
Quantidade de patentes depositadas na China
(2014-2021)



Fonte: THE GLOBAL ECONOMY. *China: patent applications by residents*. Disponível em: https://www.theglobaleconomy.com/China/Patent_applications_by_residents/. Acesso em: 29 jan. 2026.

Para chegar nesse patamar houve o planejamento de integrar universidades, empresas, fomento estatal constante e uso inteligente do mercado consumidor (interno e externo). No caso das universidades, Futao Huang explica como houve uma política pública continuada para ampliar a qualidade das universidades e como ela foi funcional.

Esse estudo indica que o desenvolvimento das universidades de pesquisa de nível global, desde o início dos anos 1990, pode ser considerado como uma das políticas públicas mais significativas de reestruturação do sistema que seguia o padrão da antiga União Soviética. Além disso, indica que a China lutou para ampliar sua qualidade educacional e para se envolver na competição internacional. Grande parte das evidências mostram que a China conseguiu um progresso impressionante nesse sentido (Huang, F., 2015).

O nível de industrialização de alta tecnologia cresceu exponencialmente na China. Isso foi fruto de políticas públicas persistentes em prol da inovação tecnológica, que repercutem no contexto contemporâneo de radicalização da digitalização. Em texto da década de 2010, Kazuyuki Motohashi e Xiao Yun (2007) indicavam que a transição se deu por meio da maior cooperação entre empresas estatais e universidades, com fomento e políticas estatais. É certo que essas políticas persistem e que isso permite que a China avance. Esse exemplo de análise da política interna é relevante, pois demonstra como o Brasil precisa tornar efetivas políticas públicas definidas na Constituição e em um amplo arcabouço legal para permitir um salto tecnológico. Efetivamente, as políticas públicas são centrais para essa concretização e, a partir delas, será possível criar uma cooperação duradoura e efetiva para desenvolvimento científico e tecnológico por cooperação.

As políticas erráticas no Brasil

O caso brasileiro é marcado por uma dicotomia interessante. Existe um marco jurídico previsto na Constituição Federal, bem como um arcabouço normativo detalhado para incentivar um modelo de interação entre o Estado (e suas agências), as universidades e as empresas. Para tornar essa realidade efetiva, faz-se imperativo adotar um modelo assentado em dois pilares, no qual o Estado é o elo de articulação.

Figura 2.
Papel do Estado na inovação tecnológica
(formulação própria)

EIXO DE CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E SUA COORDENAÇÃO

Art. 23. Competências comuns a todos para fornecer meios para efetivar políticas públicas de educação, ciência, tecnologia, desenvolvimento e inovação.

Art. 24. Competência legislativa concorrente para fornecer meios para educação, ciência, tecnologia, desenvolvimento e inovação.

Art. 167, §5º Vedação de gastos sem previsão orçamentária. Também, necessidade de autorização legislativa prévia para transposição e remanejamento de recursos (VI), com exceção para o atendimento de políticas de ciência, tecnologia, desenvolvimento e inovação.

EIXO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO

Art. 205, *caput*, bem como art. 206, *caput* e inciso II. Dever do Estado de ofertar a educação para o bem da sociedade, bem como fixação do princípio da liberdade de ensinar e de pesquisar.

Art. 207, *caput* e seus parágrafos 1º e 2º. Garantia constitucional da autonomia universitária, bem como previsão da possibilidade de contratação de pessoal estrangeiro nas universidades e nos centros de pesquisa.

Art. 208, inciso V. Dever do Estado de oferecer condições para a população acesso os mais altos níveis de educação, na medida da capacidade de cada indivíduo.

Art. 213, *caput*. Previsão da necessidade de manter as instituições educacionais públicas com recursos estatais, bem como previsão

EIXO DE POLÍTICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO

Art. 218, *caput*. O Estado promove a ciência, tecnologia, capacitação e inovação tecnológica.

Art. 218, §1º Primazia da pesquisa básica.

Art. 218, §2º Foco da pesquisa tecnológica deve se dirigir aos problemas nacionais.

Art. 218, §3º Apoio estatal à formação de recursos humanos, com meios e condições especiais.

Art. 218, §4º Estímulo à pesquisa nas empresas, com apoio à formação de recursos humanos e garantia de participação nos ganhos econômicos da inovação.

Art. 218, §5º Estados e Distrito Federal pode vincular orçamento para atender políticas de ciência, tecnologia e inovação.

Art. 218, §6º Necessidade de haver efetiva coordenação entre o Estado, entes estatais (públicos e privados) e demais entes privados.

Art. 218, §7º Estímulo à internacionalização.

Art. 219. O mercado interno é relevante para o desenvolvimento científico, tecnológico e para a inovação, devendo ser usado para o bem-estar da população em geral.

Art. 219, parágrafo único. O Estado deve incentivar as empresas, bem como demais entes públicos e privados, além de fomentar a construção de parques tecnológicos e sistemas

da possibilidade de apoio, com recursos públicos, para entidades educacionais filantrópicas, comunitárias e confessionais, assim definidas por meio de lei e com atenção às obrigações dos incisos I e II do dispositivo constitucional.

Art. 213, §2º Previsão da possibilidade de apoio financeiro para instituições educacionais que realizem atividades de pesquisa, extensão e fomento à inovação tecnológica.

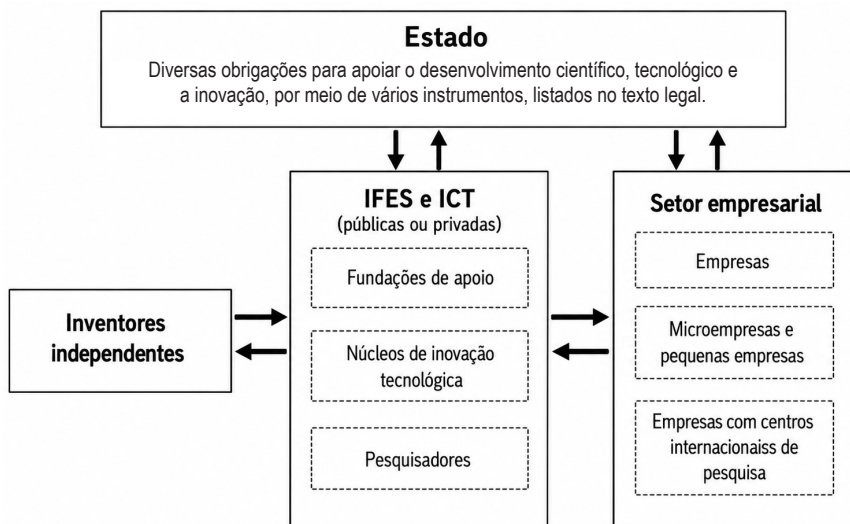
para criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

Art. 219-A. A União, Estados, Distrito Federal e Municípios podem formar termos de cooperação entre si e com entes privados para estimular projetos de pesquisa, compartilhando recursos.

Art. 219-B. Será criado um sistema nacional de ciência, tecnologia e inovação (SNCTI), em regime de cooperação entre entes públicos e privados, com previsão em lei federal e com autorização para Estados, Distrito Federal e Municípios poderem legislar, no limite das suas peculiaridades.

Porém, para que esse sistema funcione, não basta a previsão constitucional, é imperativo que haja um fluxo constante de fomento e de incentivos. Esse fomento é previsto por diversas leis federais, assim como existe todo um ecossistema para efetuar a alocação e incentivar a cooperação. Não obstante, o ponto central vai residir na persistência e na naturalização desses fluxos de colaboração. A figura abaixo sintetiza esse modelo.

Figura 3.
Interações previstas na Lei nº 10.973/2004
(formulação própria).



É um consenso entre diversos pesquisadores que o problema é a manutenção da incerteza, ou seja, a inexistência efetiva de uma política de longo prazo para resolver o dilema (Moraes, J., 2008). Como visto no caso da China, a política estatal persistente e continuada gera resultados. É evidente que essa política implica custos. Mas, não será possível atingir um patamar próprio para uma colaboração sem subordinação se as discrepâncias no volume de investimento em ciência, tecnologia e inovação persistirem.

A regulação da IA como exemplo das possibilidades e desafios para cooperação entre Brasil e China

Um caso atual e relevante para estudar a compatibilidade da cooperação entre Brasil e China é o relativo à Inteligência Artificial (IA). Nesse contexto, Rômulo Fachetti Felisberto ressalta os desafios dos diferentes arquétipos de governança dos dois países.

No Brasil, o PL n. 2.388/2023, ainda dependente de aprovação, segue um modelo de governança “mimético-principiológico”, adaptado da abordagem da União Europeia (UE) e, portanto, focado em proteger direitos por meio de um marco legal abrangente. Essa abordagem seria a continuidade da doutrina internacionalista da “autonomia pela integração”, de forma que o Brasil, considerado como país em desenvolvimento, poderia amplificar seu potencial no campo internacional, seja por meio de acordos ou da participação em fóruns multilaterais (Felisberto, R., 2025). Contudo, embora a versão do texto aprovada no Senado Federal possua grande foco em direitos dos usuários e deveres dos fornecedores da tecnologia, a tramitação na Câmara dos Deputados tem sido acompanhada por iniciativas do governo federal voltadas à criação de incentivos ao desenvolvimento tecnológico, como a Medida Provisória n. 1318, de 2025, que institui o Regime Especial de Tributação para Serviços de Datacenter — REDATA (*Medida Provisória n° 1.318*, 2025).

O modelo chinês, por sua vez, seria setorial, com uma finalidade “estatista-controladora”, ou seja, voltado à instrumentalização da IA como ferramenta de segurança nacional, em posição superior aos direitos individuais (Felisberto, R., 2025, p. 485).

As diferenças extrapolariam, inclusive, o aspecto regulatório-legal. Citando Luca Belli, Felisberto elabora que “a soberania em IA não é um atributo monolítico, mas o resultado de um sistema de capacidades interdependentes dispostas em ‘camadas’ (formando o *stack*), que vão da infraestrutura energética à governança de dados” (Felisberto, R., 2025, p. 476). Nesse sentido, a China se diferenciaria do Brasil por ter

uma postura rápida e iterativa, assim como uma capacidade material muito superior à brasileira, representada por “investimentos massivos em P&D e por seu contingente de mais de 1,7 milhão de pesquisadores” (Felisberto, R., 2025, p. 496). Diferentemente, o Brasil ainda teria uma capacidade muito incipiente, prejudicada por uma atuação estatal historicamente limitada na implementação de “uma política industrial e tecnológica autônoma para o setor” (Felisberto, R., 2025, p. 492).

Isso pode refletir o atraso brasileiro, em relação a outros países, em adotar um plano estratégico para a IA (Felisberto, R., 2025, p. 492): em 2017 a China já havia publicado o seu Plano chinês de Desenvolvimento da IA de Nova Geração (*New Generation Artificial Intelligence Development Plan.*, 2017), em contraposição ao PBIA brasileiro (2024), que teve sua versão final publicada apenas em 2025. O plano brasileiro é marcado por “premissas voltadas à diversidade, ao bem-estar social e à soberania digital”, mas reconhece “a necessidade de cooperação interorganizacional como principal ferramenta de inovação — elemento ausente na análise europeia que foca a regulação *ex ante*” (Felisberto, R., 2025, p. 480).

Contudo, apesar desses desafios, a cooperação entre os dois países seria influenciada por aspectos geopolíticos, como seus objetivos compartilhados de responder à colonialidade digital e à hegemonia de países como os EUA e o bloco da UE e como o compartilhamento da estrutura dos BRICS. Nesse sentido, a cooperação não poderia ser alcançada por uma lógica de harmonização total dos distintos modelos, a qual é rejeitada pela China, mesmo na sua posição favorecida política e economicamente dentro do grupo, por conta de sua política externa de não-imposição, baseada nos Cinco Princípios da Coexistência Pacífica (Felisberto, R., 2025, p. 496).

De toda forma, o aproveitamento dos múltiplos modelos de soberania digital dentro do Sul Global demonstra a viabilidade de abordagens distintas das sustentadas pelo Efeito de Bruxelas da UE e da política intervencionista dos EUA. O caso da regulação da IA ainda está em pleno desenvolvimento, de forma que a cooperação entre Brasil e China ainda pode tomar diferentes rumos e inspirar o aproveitamento de objetivos e estruturas comuns em seus sistemas de governança, apesar das diferenças entre países tão diversos.

Conclusão

Os dois países possuem tanto meios internos para realizar cooperação no setor digital quanto semelhanças aptas a aproximar os respectivos modelos, sem que percam sua individualidade. O ponto central a ser trabalhado é traçar um plano de desenvolvimento de políticas públicas

de longo prazo, complementadas por fomento constante e objetivos claros. Para tanto, há que se utilizar os meios disponíveis para fomento tradicional — bolsas e auxílios à pesquisa científica, tecnológica e à inovação — e meios inovadores, como o Banco dos BRICS e as estratégias de governança internas ao bloco comercial. Um regime de cooperação precisa de projetos concretos, com metas consistentes, e Brasil e China podem alcançar esse patamar, especialmente considerando objetivos comuns. A cooperação precisa envolver a indústria, quiçá estimulando a formação de *joint-ventures* entre empresas consolidadas e o estímulo a pequenas e médias empresas, com transferência de conhecimento, alinhada com a política externa chinesa de respeito aos caminhos de desenvolvimento adotados pelos países e seus respectivos povos. Embora o volume de projetos em colaboração atualmente esteja aquém do seu enorme potencial, as possibilidades de cooperação são inúmeras e devem ser mais bem exploradas.

Cabe, ainda, notar que o papel da indústria é central para que a cooperação repercuta em processos e produtos inovadores, que não podem ficar restritos à escala laboratorial. Isso vai exigir sistemas de certificação e de acompanhamento regulatório da inovação. No Brasil, as agências reguladoras já têm investido nessa tarefa. Esses investimentos iniciais, por certo, repercutirão em mais segurança técnica e jurídica. Diante disso, o ideal é que haja uma troca de experiências nesse setor para que os BRICS estejam alinhados. A tarefa é árdua e vai exigir esforços, porém Brasil e China estão no caminho certo.

Referências

- BOYLE, James. Foucault in cyberspace: Surveillance, sovereignty, and hardwired censors. *University of Cincinnati Law Review*, v. 66, p. 177-205, 1997.
- BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. O programa nuclear brasileiro durante a ditadura civil-miliar: do abandono da linha autonomista ao acordo de cooperação com a Alemanha (1964-1975). *Outros Tempos: Pesquisa em Foco - História*, v. 19, n. 34, p. 63-91, 2022.
- BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. 5G. Brasília, DF: Anatel, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/5G>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- BRASIL. Agência Nacional de Telecomunicações. *Segurança Cibernética: Regulamentação*. Brasília, DF: Anatel, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/seguranca-cibernetica/regulamentacao>. Acesso em: 10 fev. 2026.

- BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. *Meta cumpre exigências da ANPD e poderá retomar com restrições o uso de dados pessoais para treinamento de inteligência artificial*. Brasília, DF: ANPD, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/meta-cumpre-exigencias-da-anpd-e-podera-retomar-com-restricoes-o-uso-de-dados-pessoais-para-treinamento-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2026. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 fev. 2026.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Agência Nacional de Telecomunicações. Brasília, DF: Portal de Dados Abertos, [2024?]. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/organizacoes/visualizar/agencia-nacional-de-telecomunicacoes>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- BRASIL. *Decreto nº 12.622, de 17 de setembro de 2025*. Dispõe sobre a governança de dados e as diretrizes para o uso ético de sistemas de inteligência artificial na administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 18 set. 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-12.622-de-17-de-setembro-de-2025-656777269>. Acesso em: 14 fev. 2026.
- BRASIL. *Decreto nº 55.820, de 8 de março de 1965*. Cria o “Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas - FINEP” e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55820.htm. Acesso em: 10 fev. 2026.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 1.284, de 10 de fevereiro de 2025*. Dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e que tenham sido atingidos por desastre natural e estejam em estado de calamidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/170520>. Acesso em: 14 fev. 2026.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 1.318, de 2025*. Brasília, DF: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/170521>. Acesso em: 10 fev. 2026.

- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Brasília, DF: MCTI, [2024?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/composicao/rede-mcti/conselho-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024-2028: IA para o bem de todos*. Brasília, DF: MCTI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2025/06/publicada-versao-final-do-plano-brasileiro-de-inteligencia-artificial-sob-coordenacao-do-mcti>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2020*. Brasília: Senado Federal, 2020. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140639>. Acesso em: 9 fev. 2026.
- CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. *The new Latin America*. Londres: Polity Press, 2020.
- CASSIOLATO, José E.; HEWITT, Tom; SCHMITZ, Hubert. Learning in industry and government: achievements, failures and lessons. In: CASSIOLATO, José E. (ed.); SCHMITZ, Hubert (ed.). *Hi-Tech for Industrial Development: lessons from the Brazilian experience in electronics and automation*. Londres: Routledge, 2002.
- CASTELLS, Manuel. *Communication power*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 38-42.
- CHANDER, Anupam; SUN, Haochen. Sovereignty 2.0. In: CHANDER, Anupam (ed.); SUN, HAOCHEN (ed.). *Data sovereignty: from the digital silk road to the return of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2023. p. 1-31.
- CHINA. State Administration for Market Regulation. *Internet Platform Classification and Grading Guidelines (Draft for Comments)*. LawInfoChina, 2021. Disponível em: <https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=37324&lib=law>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- CHINA. State Council. *New Generation Artificial Intelligence Development Plan*. State Council, 2017. Disponível em: <https://fi.china-embassy.gov.cn/eng/kxjs/201710/P020210628714286134479.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2026.

- COELHO DE ALMEIDA, Madison; ALVES DE ANDRADE, Delvonei. Arranjo institucional histórico: a cooperação aeronáutica Brasil/Suécia na década de 2010. *Revista da UNIFA*, v. 38, p. 1-21, 2025.
- COHEN, Julie E. *Between truth and power: the legal constructions of informational capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- COHEN, Julie E. *Configuring the networked self: law, code, and the play of everyday practice*. New Haven: Yale University Press, 2012
- CONG, Wanshu. The spatial expansion of China's digital sovereignty: extraterritoriality and geopolitics. p. 68. In: JIANG, Min (ed.); BELLI, Luca (ed.). *Digital sovereignty in the BRICS countries: how the global south and emerging power alliances are reshaping digital governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025.
- COUTURE, Stephane; TOUPIN, Sophie Toupin. What does the notion of “sovereignty” mean when referring to the digital? *New Media & Society*, v. 21, n. 10, p. 2305-2322, 2019.
- DRAKE, William J. (ed.); CERF, Vinton G.; Kleinwächter, Wolfgang. *Internet fragmentation: an overview*. Davos: World Economic Forum, 2016. (Future of the Internet Initiative White Paper). 76 p.
- FELISBERTO, Rômulo Fachetti. Modelos de Governança de IA no BRICS: soberania digital e os limites da cooperação. *Revista Tempo do Mundo*, n. 38, ago. 2025. p. 479.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003
- GLASZE, Georg et al. Contested spatialities of digital sovereignty. *Geopolitics*, v. 28, n. 2, p. 919-958, 2023.
- GRASSI, Jéssica Maria. Parceria estratégica entre Brasil e Argentina: cooperação nuclear e integração sul-americana no século XXI. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política. Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina. Foz do Iguaçu, 2019.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995

- HUANG, Futao. Building the world-class research universities: a case study of China *Higher Education*, 2015, v. 70, n. 2, p. 203-216, 2015. p. 211.
- JIANG, Min; BELLI, Contesting digital sovereignty: untangling a complex and multifaceted concept. In: JIANG, Min (ed.); BELLI, Luca (ed.). *Digital sovereignty in the BRICS countries: how the global south and emerging power alliances are reshaping digital governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025.
- JIANG, Min; BELLI. Contesting digital sovereignty: untangling a complex and multifaceted concept. In: JIANG, Min (ed.); BELLI, Luca (ed.). *Digital sovereignty in the BRICS countries: how the global south and emerging power alliances are reshaping digital governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2025.
- JOHNSON, David R.; POST, David. Law and borders: the rise of cyberspace. *Stanford Law Review*, v. 48, n. 5, p. 1367-1402, 1996.
- KUO, Mercy. *In a league of its own: the cyberspace administration of China*. The Diplomat, 21 nov. 2023. Disponível em: <https://thediplomat.com/2023/11/in-a-league-of-its-own-the-cyberspace-administration-of-china/>. Acesso em: 10 fev. 2026.
- KUPER, Adam. *The reinvention of primitive society: transformations of a myth*. 2. ed. Londres: Routledge, 2017.
- MA, Aifang. *Digital Regulation: China, United States, France*. Paris: Fondation pour l'innovation politique, set. 2023.
- MEAD, George H. *Mind, self and society: the definitive edition*. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.
- MOORE, Martin (ed.); TAMBINI, Damian (ed.). *Regulating Big Tech: policy responses to digital dominance*. Oxford: Oxford University Press, 2021.
- MORAIS, José Mauro de. Uma avaliação de programas de apoio financeiro à inovação tecnológica com base nos fundos setoriais e na lei de inovação. In: DE NEGRI, João Alberto (org.); KUBOTA, Luis Claudio (org.). *Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2008
- Motohashi, Kazuyuki; YUN, Xiao. China's innovation system reform and growing industry and science linkages. *Research Policy*, v. 36, n. 8, p. 1251-1260, 2007.

- MUELLER, Milton. *Will the internet fragment? Sovereignty, globalization and cyberspace*. Hoboken: John Wiley & Sons, 2017.
- MURRAY, Andrew D. Looking back at the law of the horse: why cyberlaw and the rule of law are Important. *Scripted*, v. 10, n. 3, p. 310-319, 2013.
- RIBEIRO, Cássio Garcia. Desenvolvimento tecnológico nacional: o caso KC-390. In: RAUEN, André Tortato (org.). *Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil*. Brasília: IPEA, 2017. p. 235-288.
- Schmitz, Hubert; Hewitt, Tom. An assessment of the market reserve for the Brazilian computer industry. In: CASSIOLATO, José E. (ed.); SCHMITZ, Hubert (ed.). *Hi-Tech for Industrial Development: lessons from the Brazilian experience in electronics and automation*. Londres: Routledge, 2002.
- THE GLOBAL ECONOMY. *China: patent applications by residents*. Disponível em: https://www.theglobaleconomy.com/China/Patent_applications_by_residents/. Acesso em: 29 jan. 2026.
- US-CHINA BUSINESS COUNCIL. *MIIT Organization Chart*. Washington, DC: USCBC, 2020. Disponível em: https://www.uschina.org/wp-content/uploads/2020/12/30_miit_organization_chart.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026.
- VENTRE, Daniel (ed.); LOISEAU, Hugo (ed.). *Cybercrime during the SARS-CoV-2 pandemic: evolutions, adaptations, consequences*. Hoboken, NJ: Wiley/ISTE, 2023.
- VERONESE, Alexandre et al. Una investigación empírica de la cultura de protección de datos personales y la actuación de las autoridades nacionales en Latinoamérica. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, v. 14, p. 1-43, 2025.
- WANG, Kai; WEI, Yixuan. Digital regulation and firm productivity: evidence from a quasi-natural experiment in China. *Economic Modelling*, v. 152, article 107306, 2025.
- YUAN, Yufei; Zheng, Wuping; Wang, Youwei; Xu, Zhengchuan; Yang, Qing; Gao, Yufei. Xiaolingtong versus 3G in China: Which will be the winner? *Telecommunications Policy*, v. 30, n. 5-6, p. 297-313, 2006.
- ZHOU, Xueguang. *The logic of governance in China: an organizational approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.

Soberania digital e inteligência artificial: O caminho do Governo Brasileiro

Rogério Mascarenhas

Secretário de Governo Digital do Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do governo brasileiro

Resumo

O tema “soberania”, sobretudo no contexto digital, tornou-se um assunto de elevada preocupação para governos em todo o mundo, não apenas na América Latina. Essa situação se agrava na medida em que a atuação das chamadas *Big Techs* faz desaparecer o conceito de fronteiras nacionais que estamos habituados. A frase do matemático inglês Clive Humby em 2006, “*o dado é o novo petróleo*”, nunca foi tão atual. As “grandes petroleiras”, em sua maioria de capital norte-americano – além de algumas poucas chinesas – concentram 97% da oferta de nuvem de armazenamento e processamento de dados. Os dados são do *Gartner Group*.

Diante deste cenário, e considerando que a adoção das nuvens traz muitos benefícios na oferta de serviços digitais e sobretudo ao uso da Inteligência Artificial (IA), governos têm investido em ações protetivas, desenvolvendo estratégias de redução do risco de perda de jurisdição sobre suas informações, interrupção de serviços, e até mesmo subtração de dados. Países como a França e a Alemanha investem em parcerias com empresas de capital nacional, como a *Capgemini/Orange* e *SAP*, para assegurar alguma soberania na utilização de tecnologias da gigante *Microsoft*.

A estratégia brasileira guarda certa semelhança com a dos países europeus, com atuação em três vertentes: a soberania sobre os dados e informações, que busca identificar onde estão armazenados e quem pode acessá-los; a soberania operacional, que controla a operação das infraestruturas críticas onde são processados; e a soberania tecnológica, que abrange o desenvolvimento e total controle sobre as plataformas tecnológicas, incluindo a infraestrutura física. A estratégia conta com a participação das empresas públicas SERPRO e DATAPREV, que no âmbito do Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) estão investindo quantias bilionárias na aquisição de *stacks*, conjunto de

software e hardware para viabilizar a chamada Nuvem de Governo, estabelecida pela Portaria MGI/SGD nº5950/23. Trata-se de esforço no sentido de repatriar dados sensíveis ou que devem ter seu acesso restrito, como dados sob sigilo fiscal, contábil, bancário, empresarial, segredo de justiça, entre outros. Tal iniciativa é um passo importante para o resgate de nossa soberania digital e inclui o fomento a tecnologias nacionais para que o Brasil tenha uma maior independência na administração e tratamento dos seus “poços de dados”.

Palavras-chave: soberania digital; inteligência artificial; governo digital; Nuvem de Governo; Estado brasileiro; SERPRO; DATAPREV.

Introdução

A transformação digital do Estado deixou de ser um tema periférico da administração pública para se tornar um eixo estruturante da capacidade governamental, especialmente após a institucionalização do Governo Digital como política de Estado no Brasil (BRASIL, 2021). Em paralelo, a incorporação de tecnologias digitais – especialmente a inteligência artificial (IA) – vem redefinindo os instrumentos de gestão, as formas de exercício do poder público, a relação entre Estado e a sociedade, bem como os próprios contornos da soberania nacional.

Nas últimas duas décadas, governos de todo o mundo passaram a depender crescentemente de infraestruturas digitais para a execução de políticas públicas. Sistemas de arrecadação tributária, proteção social, saúde, segurança e identidade civil tornaram-se intensivos utilizadores de dados e de certas plataformas tecnológicas. Ato contínuo, observa-se uma concentração sem precedentes da infraestrutura de computação em nuvem, dos fluxos globais de dados e das capacidades avançadas de IA em um reduzido número de grandes empresas de tecnologia.

Este artigo busca descrever a experiência recente do governo federal brasileiro frente a esse cenário. Relata, portanto, a condução de políticas de governo digital incluindo aquelas relacionadas a governança de dados e inteligência artificial. O foco são aquelas promovidas a partir de 2023. O objetivo é realizar uma análise dos desafios para o Estado brasileiro diante da crescente dependência tecnológica e informacional. O texto está organizado da seguinte forma: a presente introdução na seção 1; a seção 2 é dedicada a apresentar breve base teórica sobre soberania digital e IA. A seção 3 descreve a estratégia brasileira de soberania digital e o estágio do Governo Digital brasileiro, enquanto a seção 4 apresenta a conclusão e perspectivas.

Soberania Digital e Inteligência Artificial

No plano internacional, observa-se uma assimetria crescente entre os países capazes de produzir tecnologias digitais estratégicas e aqueles que se tornam predominantemente consumidores dessas soluções. Essa relação não tem impacto apenas de ordem econômica, mas também política, pois afeta a capacidade dos Estados de regular, fiscalizar e decidir – com autonomia – sobre o uso de dados e sistemas digitais em seu território.

O conceito de soberania digital emerge como resposta a esse novo contexto. Embora ainda não exista uma definição universalmente aceita, a soberania digital pode ser entendida como a capacidade de um Estado de exercer controle legítimo sobre dados, infraestruturas digitais e tecnologias críticas utilizadas em funções essenciais de governo. Luca Belli et al. (2024) conceituam a soberania de dados como a capacidade de entender como, porque, para que e por quem os dados são processados. Ainda, quem efetivamente regula o processamento dos dados, desenvolve capacidades a partir dele e, portanto, detém o controle e o livre arbítrio sobre o que fazer com os resultados do processo. O *Gartner Group* (2025) define a soberania digital como a ambição de uma organização em manter o controle sobre seus dados, operações e tecnologias face a influências externas, de modo a assegurar sua resiliência e a continuidade dos processos de inovação.

Belli e Zingales (2023) destacam que soberania digital não deve ser confundida com protecionismo tecnológico ou isolamento digital, mas entendida como capacidade de decisão autônoma sobre infraestruturas, dados e regras do ecossistema digital. Trata-se, antes, de assegurar que decisões fundamentais sobre arquitetura tecnológica, localização de dados, governança algorítmica e interoperabilidade sejam tomadas de forma democrática e alinhadas aos interesses nacionais.

No caso de países latino-americanos, a discussão assume contornos específicos. A região apresenta elevados níveis de adoção de tecnologias digitais, mas baixa capacidade de produção local de tecnologias avançadas. Essa combinação resulta em dependências estruturais que limitam a autonomia estatal no médio e longo prazo.

A literatura recente sobre economia política da digitalização aponta para uma mudança estrutural nas formas de organização do poder econômico e político (SRNICEK, 2017; ZUBOFF, 2019). Os autores argumentam que plataformas digitais e grandes conglomerados tecnológicos passaram a operar como intermediários essenciais entre cidadãos, mercados e governos, concentrando volumes inéditos de

dados e capacidade computacional. Esse processo afeta diretamente a atuação do Estado. Por um lado, amplia as possibilidades de ação governamental ao permitir políticas públicas baseadas em evidências, automação de processos administrativos e ampliação da escala e da capilaridade da prestação de serviços públicos. Por outro, cria formas de dependência, na medida em que infraestruturas críticas passam a ser controladas por atores privados transnacionais, sujeitos a legislações estrangeiras e a lógicas de mercado nem sempre compatíveis com o interesse público.

O *Gartner Group* (2025) ressalta que os líderes de TI de governos precisam definir que abordagem terão na gestão de uma cada vez mais ampla gama de tecnologias, cujo risco de dependência pode impactar a soberania. Estão listados no relatório do *Gartner* os sistemas de informação de propósito mais geral, mas também aqueles que específicos de certas unidades governamentais. A lista inclui suítes de escritório e ferramentas de produtividade, assim como tecnologias e sistemas de apoio aos serviços públicos prestados digitalmente. E, certamente, os sistemas e ferramentas de IA, assistentes, modelos, agentes e plataformas.

É fato que o poder potencializador da IA, que por consequência faz com que as ferramentas associadas ocupem posição singular no conjunto das tecnologias digitais contemporâneas, levantam ainda mais preocupações. Diferentemente de sistemas tradicionais, a IA é uma tecnologia de propósito geral, capaz de ser aplicada transversalmente em múltiplos setores do Estado, desde políticas sociais até segurança pública, saúde, gestão fiscal e planejamento governamental. E do ponto de vista técnico, sistemas de IA dependem de três insumos fundamentais: grandes volumes de dados, capacidade computacional escalável e modelos algorítmicos avançados. São essas características que torna a IA particularmente sensível quando se analisa a soberania digital.

A ausência de qualquer um dos três insumos fundamentais mencionados compromete a eficácia, a escalabilidade e a confiabilidade das aplicações. Estados que não controlam dados relevantes ou não dispõem de infraestrutura computacional adequada tornam-se dependentes de soluções externas, frequentemente oferecidas como serviços opacos, com baixo nível de auditabilidade e limitada transparência algorítmica. Do ponto de vista institucional, a fragmentação mina a capacidade do Estado de formular uma estratégia coerente de transformação digital, substituindo decisões estruturantes por soluções pontuais orientadas por critérios de curto prazo. A soberania digital, portanto, exige arranjos

robustos de governança de dados, capazes de equilibrar proteção, compartilhamento e uso estratégico da informação.

A Estratégia Brasileira de Soberania Digital

O Governo Digital brasileiro pode ser considerado um dos mais avançados do mundo, observadas as avaliações de instituições e organismos internacionais como as Nações Unidas (UNITED NATIONS, 2024), Banco Mundial (WORLD BANK, 2025) e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2025). O país tem mais de 190 milhões de usuários de Internet, 89% da população brasileira, sendo que 80% da população tem acesso ao GOV.BR e 91% dos serviços públicos em formato digital. São mais de 4.600 serviços em formato digital, com uma avaliação de qualidade média superior a 4,56 pontos em um total máximo de 5.

A plataforma GOV.BR foi o portal governamental mais acessado do mundo em 2025, de acordo com a *Similar Web*. Os utilizadores do GOV.BR realizaram naquele ano mais de 214 milhões de assinaturas digitais; 5 milhões de provas de vida; e emitiram mais de 33 milhões de documentos eletrônicos. O ano de 2025 teve, em média, 20 milhões de acessos diários. Neste mesmo ano foram realizadas 4,9 bilhões de autenticações no portal. Dados de fevereiro de 2026 mostram que já são mais de 175 milhões de contas GOV.BR ativas, das quais 115 milhões de nível ouro e prata, aquelas que habilitam acesso a serviços de maior criticidade. Até hoje, o GOV.BR já emitiu mais de 210 milhões de mensagens personalizadas; para informar aos cidadãos sobre direitos e deveres.

É sob esse contexto que a Secretaria de Governo Digital (SGD), que detém o mandato das políticas públicas relacionadas a governo digital em nível nacional, busca contribuir para assegurar a soberania do país na seara digital. Trata-se de buscar o que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva declarou em 31.7.2025: “soberania [...] é a capacidade de um país decidir seus rumos, proteger seus recursos, cuidar de seu território e defender seus interesses diante do mundo.”.

Neste sentido, a atuação da SGD ocorre pautada em duas estratégias, a Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGd) e a Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD). A ENGd estabelece um conjunto de recomendações que tem por objetivo articular e direcionar as iniciativas de governo digital entre todos os entes federados visando ampliar e simplificar o acesso do cidadão aos serviços públicos. A ENGd estava prevista na Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), tendo sido elaborada a partir de um amplo processo participativo com diversos

parceiros e atores municipais, estaduais, distritais e do governo federal. O Decreto nº 12.069/2024 formaliza a estratégia, enquanto a Portaria SGD/MGI nº 4.248/2024 estabelece recomendações para o alcance de seus objetivos ao longo do período de 2024 a 2027. A EFGD, instituída por meio do Decreto nº 12.198/2024, tem seus Princípios, Objetivos e Iniciativas no âmbito do Governo Federal estabelecidos pela Portaria SGD/MGI nº 6.618/2024.

No início do atual ciclo de governo, um dos diagnósticos mais preocupantes era o que demonstrava a dispersão de dados públicos em infraestruturas privadas, em sua maioria armazenadas fora do território nacional. Mais de 70 órgãos federais haviam contratado serviços de computação em nuvem sem uma adequada classificação dos dados envolvidos. Do ponto de vista técnico, essa situação gerava riscos relevantes: ausência de controle sobre a localização física dos dados, dependência de legislações estrangeiras, dificuldades de interoperabilidade e vulnerabilidades relacionadas a continuidade dos serviços públicos digitais.

Vale lembrar que a soberania digital possui também uma dimensão geopolítica. A elevada concentração do mercado global de computação em nuvem e de tecnologias de IA em poucas empresas norte-americanas impõe desafios significativos aos países do Sul Global. Nesse contexto, a decisão de diversificar fornecedores e estabelecer parcerias com empresas de diferentes origens nacionais deve ser compreendida como estratégia de redução de dependências, e não como alinhamento automático a este ou aquele polo geopolítico. A cooperação, por exemplo, com empresas chinesas no fornecimento de infraestrutura para a Nuvem de Governo insere-se nessa lógica de diversificação, ampliando a capacidade de escolha do Estado brasileiro e fortalecendo sua autonomia decisória.

A discussão sobre soberania digital ganha densidade adicional quando analisada sob a perspectiva regional. Países latino-americanos compartilham desafios semelhantes em termos de dependência tecnológica, fragmentação institucional e restrições orçamentárias. Iniciativas de integração digital regional, como a interoperabilidade de identidades digitais no âmbito do Mercosul, apontam caminhos promissores. Nesse contexto, a soberania não é antagônica à cooperação, mas criadora de possibilidades.

Há necessidade de construir capacidades regionais em infraestrutura digital e governança da internet, evitando tanto o isolamento quanto a subordinação passiva aos interesses de grandes plataformas globais. Apesar dos avanços recentes, os desafios permanecem significativos. A

rápida evolução das tecnologias de IA exige investimentos contínuos em infraestrutura computacional, formação de pessoas e atualização dos marcos normativos. Além disso, a disputa global por talentos e recursos computacionais coloca países como o Brasil sob constante pressão competitiva. A sustentabilidade da soberania digital depende, portanto, de políticas de longo prazo, estabilidade institucional e consenso sobre o papel estratégico do Estado no domínio digital.

O Brasil apresenta uma trajetória singular no campo da tecnologia pública. Desde a segunda metade do século XX, o Estado brasileiro investiu na construção de capacidades internas de processamento de dados, inicialmente voltadas à administração tributária, previdenciária e financeira.

O SERPRO e a DATAPREV surgem nessa conjuntura como empresas públicas responsáveis por operar sistemas críticos e desenvolver soluções tecnológicas para o Estado. Ao longo de décadas, essas instituições acumularam conhecimento técnico, bases de dados estruturadas e expertise operacional dificilmente replicáveis no curto prazo por atores privados. Entretanto, a partir da década de 2010, observa-se um progressivo enfraquecimento relativo dessas capacidades, em parte devido à fragmentação das políticas digitais e à adoção acrítica de soluções de mercado, especialmente serviços de computação em nuvem contratados de forma descentralizada por órgãos públicos.

Neste contexto de descentralização, destaca-se que, somente nas licitações de nuvem pública realizadas em 2018 e 2020, vinte e quatro (24) órgãos aderiram ao processo. É fato que, nestes momentos, a questão da soberania não estava no centro das discussões, mas a preocupação com a governança de dados e interoperabilidade não foi considerada. Se em 2018 o propósito maior era facilitar a aquisição e uso da nuvem pública por meio de uma contratação conjunta, em 2020 as questões relacionadas à segurança da informação tiveram maior relevância, em particular com a publicação da Política de Segurança da Informação e da Instrução Normativa nº 1 do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República.

A partir de 2023, já no atual ciclo de governo, com a publicação do modelo de contratação de software e serviços em nuvem por meio da Portaria MGI/SGD nº5950/23, criou-se o conceito de “Nuvem de Governo”, que procurou pavimentar o caminho para a soberania digital. Iniciamos a construção da Infraestrutura Nacional de Dados (IND), conjunto de normas, políticas, arquiteturas, padrões, ferramentas tecnológicas e ativos de informação, com vistas a promover o uso estratégico dos dados em posse dos órgãos e das entidades do Poder

Executivo federal. Avançamos na construção de uma arquitetura nacional de interoperabilidade, que permite a integração segura de bases de dados e serviços digitais, conforme previsto na Lei de Governo Digital (BRASIL, 2021) e operacionalizado no âmbito da Estratégia Federal de Governo Digital 2024–2027 (BRASIL, 2024). O modelo idealizado fortalece a capacidade do Estado de utilizar dados de forma integrada, buscando certo equilíbrio, e considerando um princípio fundamental: nem todos os dados públicos possuem o mesmo grau de sensibilidade, e alguns exigem níveis mais elevados de proteção, governança e controle estatal.

A chamada “Nuvem de Governo” foi então concebida como um ambiente específico para o tratamento de dados sensíveis e para a operação de sistemas críticos, operado por empresas públicas federais, com padrões elevados de segurança da informação, governança de dados e conformidade normativa. Do ponto de vista arquitetural, trata-se de uma nuvem híbrida, que não elimina o uso de soluções comerciais, mas estabelece critérios claros para sua adoção. A soberania, nesse modelo, não é absoluta, mas graduada, conforme a criticidade da informação tratada. O autodiagnóstico realizado anualmente pela Secretaria de Governo Digital, em 2024, mostrava que havia oportunidade para atuar, uma vez que os dados demonstravam que 55.8% dos Órgãos ainda não possuía um contrato de nuvem, enquanto 24.5% faziam apenas uso básico de infraestrutura como serviço. Os restantes 19.5% já faziam adoção de funcionalidades complexas como plataformas como serviço ou gerenciamento nativo dos provedores.

O SERPRO e DATAPREV agem como operadores centrais da arquitetura da Nuvem de Governo, assegurando padrões técnicos comuns, segurança e confiabilidade, em especial na operacionalização da Nuvem de Governo. Trata-se de um arranjo que guarda certa similaridade com a atuação dos governos da França e da Alemanha. Esses países investiram em parcerias com empresas de capital nacional, como a *Capgemini/Orange* e *SAP*, para assegurar alguma soberania na utilização de tecnologias da gigante *Microsoft*.

O arranjo institucional brasileiro nos parece mais soberano, à medida que a parceria acontece com empresas públicas. É bom lembrar que SERPRO e DATAPREV possuem ramos de atuação complementares. O primeiro atua de forma destacada em áreas como identidade digital, gestão fiscal, interoperabilidade e serviços transversais de governo. Já a DATAPREV concentra-se em políticas sociais, previdência, proteção social e gestão de grandes cadastros administrativos.

Ambas as empresas passaram a investir de forma consistente na modernização de seus *data centers*, na aquisição de equipamentos de alto desempenho e na capacitação de equipes especializadas em computação em nuvem, segurança da informação e inteligência artificial. Essas instituições operam hoje como verdadeiras infraestruturas estratégicas do Estado brasileiro, responsáveis não apenas pela execução técnica de serviços digitais, mas também pela preservação do conhecimento institucional e pela garantia de continuidade das funções essenciais do governo. O seu valor estratégico não reside apenas em seus ativos físicos ou em sistemas legados, mas na combinação entre expertise técnica acumulada, compreensão aprofundada das necessidades governamentais e compromisso com o interesse público.

É fato que desafios permanecem. Órgãos utilizadores dos antigos modelos apresentam suas dificuldades em migrar para a nova arquitetura da Nuvem de Governo, o que faz com que, na prática a nuvem pública continue a ser a mais utilizada. Os motivos variam de resistência das equipes técnicas dos Órgãos, muitas vezes avessos a perda de um contato técnico direto com os fornecedores, além do natural receio quanto aos riscos da mudança. As *Big Techs*, por sua vez, não querem sair de certa zona de conforto e apresentam seus motivos para não mudar: possível redução da margem de lucro, aumento de seus custos, além de dificuldades de implantar soluções completas *on premise* nos data centers das empresas públicas brasileiras. Neste pormenor, soluções de IA tem suas particularidades no que diz respeito a (não) funcionar fora do ambiente das *Big Techs*, uma vez que não foram projetadas para assegurar a soberania digital de seus clientes, pelo menos não nesse patamar.

No que concerne à IA, ambas as empresas vêm desenvolvendo ambientes controlados para experimentação, treinamento e implantação de soluções de IA, com atenção especial à governança algorítmica, à proteção de dados pessoais e à explicabilidade dos modelos utilizados. Essa abordagem contrasta com modelos de terceirização integral de soluções de IA, nos quais o Estado se torna mero usuário de sistemas cuja lógica interna não domina, comprometendo sua capacidade de auditoria e de responsabilização.

O contexto brasileiro guarda suas peculiaridades, inclusive com diferenças de utilização nos setores público e privado. A 6ª edição da pesquisa TIC Governo Eletrônico (NIC.BR, 2024) indicou que a adoção de aplicações de IA em órgãos federais e estaduais apresenta crescimento sustentável, passando de 24% em 2021 para 30% em 2023. Entretanto, enquanto 49% dos órgãos federais já utilizam IA, o índice

entre os órgãos estaduais é de 28%. Já a pesquisa TIC Domicílios 2025 (NIC.BR, 2025) registrou que 32% dos usuários de internet (cerca de 50 milhões de pessoas) já utilizaram ferramentas de IA generativa, enquanto a pesquisa TIC Empresas 2024 (NIC.BR, 2024) apontou que apenas 13% das empresas brasileiras com 10 ou mais funcionários utilizam soluções de IA.

Para potencializar o uso da IA no país foi lançado o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA), instituído pelo Decreto nº 11.714, de 26 de setembro de 2023 (BRASIL, 2023). A iniciativa, que busca endereçar a Soberania Tecnológica, por meio do fomento ao desenvolvimento de modelos de IA baseada em dados nacionais – LLM (*Large Language Model*) em português, assim como provimento de capacidade computacional para o avanço desta frente, com a aquisição de um dos maiores supercomputadores do mundo. Há ainda no PBIA ações de redes de conexão de alta velocidade para supercomputação, parcerias para desenvolvimento de nós de supercomputador e *chips* aceleradores, além de fomento às atividades de P&D.

Ainda no âmbito do PBIA, merecem destaque duas iniciativas do Eixo 3 – IA para melhoria dos serviços públicos e a construção da Nuvem de Governo. A primeira diz respeito à estruturação de um Núcleo de IA (NIA), que atua para o provimento de plataformas, prospecção, estruturação e monitoramento de projetos, bem como em ações de capacitação para os servidores públicos. Atua ainda no desenvolvimento do guia IA Generativa no Serviço Público, com princípios e recomendações para o uso ético da tecnologia. Para acelerar essa evolução, o NIA, em parceria com Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, deu início, em dezembro de 2025, ao Projeto INSPIRE – Inteligência Artificial no Serviço Público com Inovação, Responsabilidade e Ética. A iniciativa integra a Estratégia Nacional de Transformação Digital – ENGD e resulta de uma encomenda tecnológica utilizando recursos do FNDCT, com gestão da Finep e execução pelo CPQD. O programa conta com investimentos total de R\$ 390 milhões, com duração prevista de quatro anos.

A segunda iniciativa, promovida pelas empresas públicas SERPRO e DATAPREV, reforça a busca da Soberania de Dados e Operacional, por meio da construção da Nuvem de Governo abordada anteriormente, juntamente com a ação que as empresas públicas vêm realizando junto às *Big Techs*, para que reformulem seus modelos de oferta de nuvem e relativizem a opacidade de suas operações.

Conclusão

A soberania digital não é um conceito abstrato nem uma aspiração meramente retórica. Ela se materializa em decisões concretas sobre infraestrutura, governança, arranjos institucionais e desenvolvimento de capacidades técnicas, na área de tecnologia da informação e governo digital. A estratégia do governo brasileiro vem sendo conduzida focando em iniciativas que endereçam a soberania de dados, operacional e tecnológica, incluindo a criação da Nuvem de Governo e o PBIA.

A experiência brasileira recente demonstra ser possível avançar nessa agenda a partir do fortalecimento de empresas públicas SERPRO e DATAPREV, da formulação de políticas claras e da articulação entre dimensões técnicas e políticas, ancoradas em marcos normativos e estratégicos como a Lei de Governo Digital, a ENGD e a EFGD (BRASIL, 2021; BRASIL, 2024).

O SERPRO e DATAPREV não devem ser vistos apenas como prestadoras de serviços tecnológicos, mas pilares da capacidade estatal no século XXI. Preservar, modernizar e desenvolver essas instituições é condição necessária para que o Brasil exerça sua soberania em um mundo cada vez mais digitalizado e orientado por dados. O papel das empresas públicas na interlocução técnica com as *Big Techs* e no provimento de infraestruturas que viabilizem a soberania de dados e operacional é fundamental para avançarmos numa agenda de redução da nossa dependência.

Conquistar a soberania digital depende de arranjos que envolvem um olhar estratégico e consistente sobre a governança de dados e do desenvolvimento de tecnologias que possam trazer uma maior independência tecnológica ao país. A IA surge neste contexto como uma das grandes tecnologias capazes de reduzir as assimetrias existentes, dentro e fora do país, desde que conduzida de forma estruturada. O Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) procura ser o guia fomentador desta estruturação.

Referências

BELLI, Luca; ZINGALES, Nicolo. *Interoperability to foster open digital ecosystems in the BRICS countries*. Shared Vision for the Digital World: Insights from Global Think Tanks on Jointly Building a Community with a Shared Future in Cyberspace. The Commercial Press. 2023. Disponível em: https://www.academia.edu/105926023/Interoperability_to_foster_open_digital_ecosystems_in_the_BRICS_countries, Acesso em: 18 de março de 2026.

BELLI, Luca; GASPAR, Water B.; JASWANT, Shilpa Singh. Data sovereignty and data transfers as fundamental elements of digital transformation: Lessons from the BRICS countries. *Computer Law & Security Review*, Vol. 54, 2024. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106017>.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 6 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Estratégia Federal de Governo Digital 2024–2027*. Brasília: MGI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia>. Acesso em: 6 fev. 2026.

DINIZ, Eli; SALLES, Denise. Estado, tecnologia e desenvolvimento na América Latina. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 623–642, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81674>. Acesso em: 6 fev. 2026.

GARTNER GROUP. Digital Sovereignty Impacts on Government Technology Investments. Gartner Insights. ID G00838126. October, 2025.

NIC.BR. TIC Governo Eletrônico: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro — 2023. *São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)*, 2024. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20240826104638/tic_governo_eletronico_2023_livro_eletronico.pdf. Acesso em 9 de março de 2026.

NIC.BR. TIC Domicílios 2025: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros. *São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br)*, 2025. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2025_principais_resultados.pdf. Acesso em 9 de março de 2026.

NIC.BR. *TIC Empresas 2024: pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nas empresas brasileiras*. São Paulo: Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR

- (NIC.br), 2025. Disponível em: https://www.nic.br/media/docs/publicacoes/2/20250512122204/tic_empresas_2024_livro_eletronico.pdf. Acesso em 9 de março de 2026.
- OECD. *Digital Government Index and Open, Useful and Re-usable Data Index: 2025 Results and Key Findings*. OECD Working Papers on Public Governance, n. 90. Paris: OECD Publishing, 2026. DOI: <https://doi.org/10.1787/6347ec74-en>
- UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs. *United Nations E-Government Survey 2024: accelerating digital transformation for sustainable development, with the addendum on artificial intelligence*. New York: United Nations, 2024
- SRNICEK, Nick. *Platform capitalism*. Cambridge: Polity Press, 2017.
- WORLD BANK. *GovTech Maturity Index 2025: Tracking Public Sector Digital Transformation Worldwide*. Washington, DC: World Bank, 2025.
- ZUBOFF, Shoshana. *The age of surveillance capitalism*. New York: PublicAffairs, 2019.

Intervenciones

Fabio Rubio Scarano

Museu do Amanhã

É uma honra estar aqui. Aliás, alguns dos nossos colegas do BNDES, do Museu do Amanhã e do seu gestor, o Instituto de Desenvolvimento e Gestão (IDG), estão hoje em Belém, justamente inaugurando o Museu das Amazônias, com o Presidente Lula. É um museu novo, que permanecerá como um dos legados da COP-30 (Conferência das Partes da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas das Nações Unidas). Então, sou muito grato também ao BNDES por essa parceria.

Hoje eu estou como curador do Museu do Amanhã e sou professor de Ecologia da UFRJ. Trabalhei por bons anos no Painel da ONU para Mudanças Climáticas, no IPCC, e nos últimos cinco anos passei a ter a impressão de que talvez eu pudesse ajudar mais no campo cultural. Comecei a notar que uma parte do nosso público aqui no Brasil não tem exatamente ideia do que está se passando em termos de clima no planeta.

Instituições como o Museu do Amanhã — que hoje é o museu mais visitado do Brasil, com uma média de mais de um milhão de visitantes por ano, e um dos mais visitados da América do Sul — lidam com um público muito diverso. Cerca de 40% do nosso público não é frequentador habitual de museu, e um quarto está indo a um museu pela primeira vez na vida. Então, poder levar algumas dessas discussões para lá tem sido parte do nosso interesse, e é um pouco disso que eu queria compartilhar com vocês.

Uma das coisas que me levou ao Museu do Amanhã foi uma parceria da UFRJ, também com a Unesco, para criarmos uma Cátedra Unesco voltada ao tema de estudos de futuros. Isso vem de uma preocupação da Unesco, que entende que, no século XXI, uma capacidade importante será nos tornarmos mais “letrados em futuros”. Isso vem da noção que o nosso presente, de certa forma, coloniza o futuro: a gente tem dificuldade em imaginar futuros diferentes do presente. O que a Rebeca falou sobre imaginação também vai nessa linha — é difícil imaginar um futuro que não seja uma continuação do agora.

No campo da mudança climática, há quatro pontos que eu queria destacar, e que têm a ver com essa dificuldade de imaginar futuros melhores.

O primeiro é lembrar que algo entre 45% e 50% das emissões de gases de efeito estufa do Brasil se deve ao desmatamento, e que de 80% a 90% desse desmatamento é ilegal. Se é ilegal, é caso de polícia: comando e controle, basicamente. Se a gente consegue acabar com o desmatamento ilegal no Brasil, entre os grandes países do mundo o Brasil passa a ser, disparado, o menor emissor. Isso, claro, pode trazer vantagens para nós — não só do ponto de vista do comércio internacional e da respeitabilidade diplomática, mas também no sentido de ganhar tempo para a transição energética de que tanto estamos falando. Então, não dá para discutir clima sem mencionar a enorme taxa de desmatamento do país, e a persistência do desmatamento ilegal ao longo de anos.

O segundo ponto, no caso brasileiro, diz respeito às nossas reservas minerais. O que a ciência tem demonstrado é que os minerais necessários para a transição energética — para placas solares, pás eólicas, carros elétricos e assim por diante — em grande medida estão debaixo de florestas tropicais e de terras indígenas. Isso inclui não só florestas no Brasil, mas também outros biomas brasileiros, a floresta do Congo e as florestas na região Indonésia–Malásia, na Ásia. Dessa maneira, para que a gente possa usar esse minério, vamos ter que imaginar um tipo de mineração diferente — sobretudo diante dos desastres recentes associados à mineração, no Brasil e em outras partes do mundo. Ou então precisamos imaginar outras fontes de energia: não apenas as baseadas em óleo e gás, e nem uma transição baseada em minério como se esses recursos fossem infinitos. Alguns desses minérios não vão estar aí para sempre, e as reservas já estão em declínio.

E, nesse contexto, a tradição do Brasil com o etanol é importantíssima — acho que vale destacar isso de novo. Mas, quando a gente pensa nisso, a questão da terra aparece imediatamente. E qual é o panorama de uso da terra no Brasil? O Brasil tem algo em torno de 150 milhões de hectares de pecuária. A nossa população bovina é maior do que a população humana: são cerca de 300 milhões de cabeças de gado para 200 milhões de pessoas. E desses 150 milhões de hectares, algo entre 50 e 60 milhões — ou seja, um terço, talvez um pouco mais — é pecuária improdutiva, com cerca de uma cabeça de gado ou menos por hectare; é como imaginar um campo de futebol, um Maracanã, com meia vaca dentro.

E esses 60 milhões são um número importante: o Brasil tem cerca de 67 milhões de hectares de agronegócio pujante. Se esses 60 milhões de hectares de pecuária improdutiva se tornarem produtivos, o Brasil dobra a sua produção de alimento, fibra e biocombustível sem cortar uma árvore sequer. Para que isso aconteça, provavelmente esse território vai

precisar, por um lado, ser alvo de reforma agrária e, por outro, de apoio técnico e incentivo: extensão rural, assistência técnica — que, aliás, no país caiu muito ao longo das últimas décadas, e talvez a gente precise retomar, inclusive para cumprir os compromissos do Acordo de Paris.

O Brasil, no Acordo de Paris, se comprometeu até 2030 a restaurar 12 milhões de hectares, e a gente não chegou nem a 10% disso. Nesse tema, eu acho que a China pode ser um parceiro importante: a China vem fazendo restauração ecológica em grande escala. O Brasil, por outro lado, é provavelmente uma grande potência acadêmica no entendimento da restauração ecológica hoje. Então eu vejo aí um campo enorme de parceria com a China.

Outro compromisso do Brasil no Acordo de Paris é transformar 15 milhões de hectares de terra improdutiva em integração lavoura-pecuária-floresta. Andamos pouco nesse sentido também, ainda que a Embrapa e outras instituições de pesquisa tenham domínio de ferramentas acerca de como fazê-lo em escala. Implementar isso aproximaria o Brasil de um papel de maior destaque.

Eu acho também que parceiros comerciais como a China poderiam ter um papel importante ao rastrear a origem dos produtos que compram, evitando comprar produto originário de desmatamento — especialmente de desmatamento ilegal — assim como a Europa vem tentando fazer com seu pacto verde.

E, por fim, o quarto ponto: óleo e gás. Recentemente eu vi um estudo que mostra que, dada a intensidade com que usamos esse tipo de combustível, a transição de fato não vai ser imediata. Então, como é que a gente reduz produção e consumo? Isso tem que ser uma discussão planetária. O Brasil hoje tem uma das grandes reservas de petróleo do mundo e, em breve, estará entre os dez maiores produtores. Como é que vai ser dividida essa produção? E aí entra um pouco o que a professora Tatiana mencionou mais cedo: o compromisso dos países ricos e dos países em desenvolvimento, e como fazer esse “desfaseamento” da produção de petróleo no momento em que o Brasil enfrenta desafios como os da margem equatorial.

Então, para resumir esses quatro pontos: como descontinuar produção e consumo de petróleo; o que significa mineração para essa transição; o cuidado para que a energia renovável não se torne uma “esperança perigosa” — porque florestas tropicais e terras indígenas ficam em jogo; e, ainda, a importância do etanol. Eu tenho a impressão de que a gente tem terra para isso. Mas, principalmente, para que essa transição aconteça — e para que possamos pensar em formas de energia que ainda

nem imaginamos — é preciso investimento em ciência e tecnologia, algo que este país, infelizmente, ainda não faz na escala necessária. Basta ver as dificuldades que a universidade pública brasileira tem atravessado.

Essa é a minha contribuição para esta rodada. Peço desculpas porque vou precisar sair antes da segunda rodada: hoje estamos inaugurando uma linda exposição no museu, chamada Lumisfera. Vocês estão todos convidados a visitar; ela vai ficar até o final do ano, e é uma exposição sobre esperança, sobre futuros melhores.

Tulio Cariello

Conselho Empresarial Brasil–China (CEBC)

Eu trouxe aqui uma breve apresentação. A ideia hoje é compartilhar um pouco da experiência do Conselho Empresarial Brasil–China. Nós acompanhamos há aproximadamente quinze anos os investimentos chineses no Brasil e, naturalmente, também na América Latina e no mundo. Sempre comparamos como se dá a atuação das empresas chinesas no Brasil em relação a outros países.

Dentro das perguntas norteadoras do painel, gostaria de apresentar, primeiro, um panorama geral dos investimentos chineses no Brasil, para nos situarmos. Em seguida, focar nos investimentos ligados à transição energética e à sustentabilidade, de forma mais ampla. Também abordar a questão da cooperação para a reindustrialização do Brasil, tema que apareceu bastante em outros painéis. Depois, examinar o reordenamento dos investimentos chineses no mundo: como Brasil e América Latina têm se posicionado nesse contexto. E, por fim, comentar as parcerias estratégicas entre Brasil e China nas áreas de sustentabilidade e indústria.

É importante contextualizar os investimentos chineses no Brasil a partir dos estudos que o Conselho Empresarial Brasil–China (CEBC) vem publicando nos últimos anos. Considerando o estoque investido pela China no Brasil, temos quase 77,5 bilhões de dólares investidos no país entre 2007 e 2024. São 303 projetos no período, desde que os chineses passaram a investir de forma mais estruturada no país.

Costumamos utilizar o recorte de 2007 a 2024, mas a realidade é que os chineses já estavam presentes antes. Existem investimentos que datam do início dos anos 2000, porém foi, de fato, a partir dos anos 2010 que começou a haver um movimento mais assertivo da China. Quando observamos todo esse valor investido, o setor de eletricidade desponta claramente como o mais atrativo em termos de estoque: quase 45% de todo o valor investido pela China no Brasil. Trata-se de projetos que vão de hidrelétricas à transmissão, geração e distribuição, além de energia solar, eólica e outras fontes — em geral, projetos voltados a energias limpas. Em seguida aparecem a extração de petróleo, com quase 30%, e as manufaturas, com cerca de 8%, considerando o valor investido.

Agora, quando analisamos por outra perspectiva — número de projetos, e não valor — o setor de eletricidade continua na liderança, mas a indústria manufatureira surge logo em seguida. Isso é interessante porque, dentro da indústria manufatureira, há uma série de setores e subsetores. Eletricidade e petróleo aparecem à frente em valor porque são projetos muito intensivos em capital. Ao longo desses anos de investimentos, houve várias fases: inicialmente, mais investimentos voltados para commodities; depois, uma presença forte e contínua em energia; também um interesse relevante no setor bancário; tecnologia da informação, que tem sido muito expressiva; e, mais recentemente, eletricidade voltada especialmente para renováveis, manufaturas de maior intensidade tecnológica e, cada vez mais, mineração.

Quando observamos o fluxo desses investimentos, e não necessariamente o estoque, percebe-se um comportamento bastante irregular, por diversas razões. No entanto, considerando o dado mais recente disponível, de 2024, houve um recorde de 39 projetos. O valor investido foi pouco superior a 4 bilhões de dólares, quase o dobro do registrado em 2023. Isso evidencia um interesse renovado das empresas chinesas pelo Brasil.

E, quando comparamos esse crescimento — quase o dobro do valor investido em 2024 — com o aumento do investimento externo no Brasil como um todo, que cresceu cerca de 14%, fica claro que a China tem uma participação relevante e um interesse muito marcante em relação ao país.

Passando, então, ao tema central do painel, que é a questão dos projetos sustentáveis: em 2023, houve um recorde de participação de projetos ligados à transição energética e energias verdes, que responderam por 72% de todos os projetos realizados pela China no Brasil. E, em números absolutos, em 2024 chegou-se ao recorde de 27 projetos. Ou seja, observa-se um interesse crescente da China em investir nesses setores ligados à sustentabilidade e às energias verdes.

Nesse conjunto, aparecem projetos consolidados e anunciados em diversas frentes: hidrelétricas, geração, transmissão e distribuição — sem dúvida o segmento mais recorrente, muito em função da entrada de empresas como a State Grid, a China Three Gorges e a SPIC, entre outras, que investiram de forma massiva no Brasil nos últimos anos, inclusive adquirindo empresas brasileiras já consolidadas, como no caso da CPFL, sediada em Campinas. Também há investimentos em energia solar e eólica, baterias e, quando se fala em transição energética, o tema hoje mais visível: veículos eletrificados. Com a entrada da BYD, da GWM e de outras empresas do setor, além de fabricantes de peças para turbinas eólicas, entre diversos outros segmentos.

Esse movimento ocorre também em consonância com as políticas de transição energética da China e com seus objetivos de desenvolvimento sustentável. Tais objetivos se refletem na atuação externa do país, inclusive na orientação de seus investimentos.

Outro ponto interessante, que está em destaque na última pesquisa que publicamos sobre o tema, lançada em setembro, é o crescimento quase ininterrupto dos projetos no setor industrial. A China demonstra grande interesse em investir no Brasil na indústria manufatureira. Em 2024, por exemplo, foram quase 1 bilhão de dólares investidos nesse setor.

Isso está em sinergia com a Nova Indústria Brasil, programa já discutido aqui por representantes do governo. O que cabe destacar é que, além do progresso técnico, há um elemento de sustentabilidade muito marcante. Novamente, esses investimentos industriais têm conexão direta com sustentabilidade quando observamos, por exemplo, os veículos eletrificados.

Temos BYD e GWM como casos emblemáticos, inclusive com esforços de nacionalização e de construção de identidade no mercado brasileiro — algo que aparece até na publicidade. E há outras empresas chegando com grande interesse: GAC, ZEEKR, Leapmotor. Atualmente, já são mais de dez empresas chinesas orbitando o mercado brasileiro de veículos elétricos, algumas com planos de investir e produzir localmente no futuro. Em geral, entram testando o mercado, importando veículos, abrindo concessionárias e, posteriormente, avançam para uma segunda fase, que é a produção local.

Há, contudo, um ponto importante: a reindustrialização com apoio chinês também apresenta desafios. Por um lado, há vantagens claras com a chegada dessas empresas e fábricas — muitos investimentos greenfield — que trazem tecnologia, mantêm e criam empregos, introduzem novas técnicas de gestão e abrem a possibilidade de o Brasil se tornar um polo de exportação de produtos chineses fabricados aqui para outros países, inclusive na América Latina e no Mercosul. Trata-se de uma estratégia que a China já tem adotado em outros países, como no México, por exemplo, com foco no mercado americano.

Por outro lado, existe o desafio comercial: por muitos anos, a China tem sido uma grande competidora do Brasil em nosso próprio mercado e também no Mercosul, com produtos altamente competitivos. Setores como o têxtil, o calçadista e o de brinquedos enfrentam essa concorrência há bastante tempo, e hoje talvez o setor do aço seja o mais pressionado. Observa-se um crescimento muito expressivo das importações de produtos siderúrgicos. Já participei, inclusive, de conversas com

empresas brasileiras do setor que, sem alternativa, buscaram vender suas operações para grupos chineses. Assim, a China representa, simultaneamente, uma grande oportunidade e um grande desafio para a indústria brasileira, um equilíbrio que precisa ser cuidadosamente administrado.

Quanto ao redirecionamento dos investimentos chineses no mundo, isso está fortemente relacionado à geopolítica atual e à disputa entre Estados Unidos e China. Os Estados Unidos, que antes figuravam como o principal destino de investimentos chineses, hoje muitas vezes sequer aparecem entre os dez primeiros, em razão das restrições impostas. O mesmo ocorre em diversos países europeus, como Alemanha e Reino Unido, além de regiões como a Austrália.

Enquanto isso, cresce o interesse da China em investir em países do Sul Global. No dado mais recente com ano completo, 2024, o Brasil foi o terceiro país do mundo que mais recebeu investimentos chineses, atrás apenas do Reino Unido e da Hungria, e foi o primeiro país emergente em recebimento de investimento chinês no exterior. Esses são dados combinados do CEBC com o China Global Investment Tracker, que monitora o tema de forma consistente há muitos anos.

Observa-se ainda um padrão consistente: em 2024, sete dos dez países que mais receberam investimentos chineses eram do Sul Global; em 2023, foram nove de dez; em 2022, seis de dez. Isso abre oportunidades para o Brasil e para a América Latina, de modo geral, estabelecerem uma relação mais qualificada e estratégica com a China.

Para concluir, retomo a ideia de parceria estratégica entre Brasil e China nas áreas de sustentabilidade e indústria. Trata-se de uma agenda que precisa ser aprofundada e estudada, incluindo a questão do *powershoring*, conceito do professor Jorge Arbache, da UnB, que se refere a uma estratégia corporativa de produção de bens intensivos em energia para exportação. A China já vem adotando essa estratégia no Brasil.

E qual é o diferencial brasileiro? O país reúne uma série de vantagens: uma das matrizes elétricas mais limpas do G20; investimentos relevantes em renováveis; uma base acadêmica sólida em estudos ligados à sustentabilidade e à transição energética; cadeias produtivas associadas a biocombustíveis; as maiores reservas de água doce do mundo — elemento fundamental para a indústria, ainda que envolva discussões sobre uso de recursos hídricos, especialmente quando se fala, por exemplo, em data centers, que consomem grandes volumes de água. Há também potencial para o desenvolvimento do mercado de

carbono, que pode ser mais explorado na relação bilateral. Talvez falte maior conhecimento mútuo e um canal de diálogo mais constante entre Brasil e China nessa área.

E, naturalmente, tudo isso se conecta à geopolítica. O Brasil mantém certa equidistância nessas questões — característica marcante de sua política externa. A questão que se coloca é até que ponto será possível sustentar essa equidistância diante de uma disputa crescente entre Estados Unidos e China, especialmente em torno de minerais estratégicos, de grande interesse para a China e, cada vez mais, também para os Estados Unidos e países europeus.

Era essa a visão geral que gostaria de compartilhar, agradecendo pelo convite e parabenizando a iniciativa. É fundamental manter esse canal de diálogo entre Brasil, América Latina e China.

Deyvesson Gusmão

Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)

Bom dia a todas e todos.

Quero começar agradecendo, em nome da professora Rebecca Igreja, o convite feito pela FLACSO para que o IPHAN esteja aqui nesta mesa. É uma satisfação enorme para nós. O IPHAN é o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, entidade do governo federal brasileiro, vinculada ao Ministério da Cultura, e responsável pela gestão do patrimônio cultural no Brasil. Se o IPHAN tem essa responsabilidade em nível nacional, é importante dizer também que alguns dos entes subnacionais (Estados e Municípios) também têm instituições que atuam no âmbito dos patrimônios reconhecidos como de relevâncias locais.

Nosso contentamento em participar da discussão sobre cooperação cultural, acadêmica e científica entre China, América Latina e Caribe é real porque entendemos que é uma grande oportunidade de trazer algo que é, obviamente, muito importante e que deve ser relevado no âmbito das políticas culturais: o patrimônio como valor.

Eu trouxe algumas imagens para apresentar exemplos de patrimônios e, a partir deles, começar trazer para o nosso universo de debate a discussão sobre patrimônio e valor.

Imagem 1.

Exemplar de sítio arqueológico com estrutura de terra, tipo mais conhecido como Geoglifo do Acre ou Geoglifo da Amazônia



Foto: Diego Gurgel

Este é um exemplar de um tipo de sítio arqueológico que a gente tem na Amazônia, mais precisamente na Amazônia Sul-Occidental (na fronteira Brasil/Bolívia). Sítios desse tipo são conhecidos como Geoglifos do Acre ou Geoglifos da Amazônia. São sítios arqueológicos que têm ajudado a transformar a compreensão sobre a ocupação pretérita da Amazônia antes da chegada dos colonizadores portugueses. Havia a ideia de que a Amazônia era extremamente desocupada, e esses sítios de dimensões monumentais têm ajudado a entender que, na verdade, aquele era um território densamente povoado, muito provavelmente com divisões sociais bastante complexas — ou seja, outras civilizações.

Imagem 2: Sítio arqueológico do Cais do Valongo.



Foto: Oscar Liberal.

Nesta segunda imagem temos o Cais do Valongo, aqui no Rio de Janeiro, reconhecido como Patrimônio Mundial pela Unesco. O Cais do Valongo é reconhecido por ter sido o lugar onde aportavam os navios negreiros que traziam negros escravizados da África para o Brasil. Estima-se que cerca de um milhão de pessoas escravizadas desceram desses navios nesse porto. O Cais do Valongo evoca, assim, uma das partes mais importantes da história da diáspora africana. Assim, ele é reconhecido, portanto, como um sítio de memória sensível.

Imagem 3: Kenê Kuin, do Povo Huni Kuin.



Foto: Ila Magalhães

Nesta outra imagem, a gente traz um exemplo do povo indígena Huni Kuin, cujo grafismo é reconhecido como patrimônio cultural do Brasil. Chama-se Kene Kuin, que quer dizer “desenho verdadeiro”. Huni Kuin quer dizer “povo de verdade” ou “povo verdadeiro”, e esses grafismos são reconhecidos como patrimônio cultural do Brasil.

Imagem 4: Capoeira.



Foto: Acervo Iphan (<https://bcr.iphan.gov.br/midias-registro/fotografia-roda-de-capoeira-7/>)

Aqui, a gente tem a capoeira, que é um bem cultural reconhecido como patrimônio da humanidade. Está presente em todo o território brasileiro, mas também se difunde em várias partes do mundo.

Imagem 5: Sistema Agrícola Tradicional das Comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira.



Foto: Anna Maria Andrade.

E aqui, uma fotografia que registra um momento de colheita no âmbito de um sistema agrícola tradicional: o Sistema Agrícola Tradicional das Comunidades Quilombolas do Vale do Ribeira, em São Paulo, também reconhecido como Patrimônio Cultural do Brasil. Trago, ainda, uma referência para destacar uma parceria que fizemos com o BNDES há alguns anos, envolvendo a Embrapa: uma parceria entre IPHAN, Embrapa e BNDES, que permitiu premiar boas práticas de salvaguarda e conservação dinâmica de sistemas agrícolas tradicionais.

Por que eu trouxe essas imagens? Porque elas evocam aquilo que, como eu disse no início, é central nas políticas de patrimônio: a construção de valores. Quando falamos de sistemas agrícolas tradicionais, por exemplo, falamos de valores relacionados a conhecimentos e práticas tradicionais vinculadas à agricultura, à comensalidade e, sobretudo, a práticas de bom relacionamento entre cultura e natureza — entre o ser humano e a natureza. Um dos valores que a gente pode evocar aqui é exatamente a necessidade de reconectar cultura e natureza, aquilo que, na ideia de ocidentalidade, foi separado.

Os povos indígenas, por exemplo, não separam os seres humanos dos seres da floresta, dos outros seres vivos: são seres, apenas seres diferentes. O Kenê Huni Kuin é resultado de uma íntima relação entre seres humanos e não humanos e evidencia, assim, a dialogia estabelecida pelos povos indígenas com a natureza. Isso não é uma visão essencialista, é importante dizer: essa dimensão comunicativa e as expressões culturais dela resultante demonstram que a separação entre cultura e natureza, entre ser humano e natureza, é uma perspectiva ocidental.

A capoeira, assim como o sistema agrícola tradicional e o Cais do Valongo, também nos traz valores de matriz africana. Ancestralidade, oralidade, tradição, corporeidade são exemplos que podem ser trazidos aqui. Mas também é importante dizer que a capoeira pode ser um bom exemplar de elementos culturais que podem evocar a perspectiva do antirracismo, que precisamos encampar em todas as instâncias e em todos os domínios da vida social; além de outras, como o respeito à religiosidade e o combate à intolerância religiosa, por exemplo.

Por que eu estou falando isso? Porque valores ensinam. E, quando falamos de patrimônio, não estamos falando apenas de coisas do passado. Falamos de valores que estão presentes no hoje, na contemporaneidade. Quando reconhecemos um bem cultural como patrimônio cultural, reconhecemos valores que existem no presente, mas que também projetam a sociedade para o futuro. Isso pode soar como jargão — e é, no âmbito da política cultural e da política de patrimônio. O desafio, no entanto, é fazer com que esse “mantra” se transforme em ações práticas, garantindo que o futuro compartilhado que desejamos seja construído no hoje, no agora.

Agente precisa pensar que esses patrimônios podem trazer, especialmente considerando a discussão que apareceu aqui — diferenciando o Sul Global do Ocidente — elementos para pensar o Sul Global a partir de outras narrativas, de outras categorias, e preferencialmente das chamadas categorias nativas. Povos indígenas e comunidades afro-brasileiras têm muito a nos ensinar: trabalham com outras categorias, com outras perspectivas e modelos explicativos, porque têm outros sistemas de pensamento.

Partindo para a parte mais prática — porque o tempo já está se encerrando —, como é que a gente poderia tratar isso no âmbito de uma cooperação? O que a gente poderia estabelecer ou apontar como desafios ou diretrizes?

Primeiro, precisamos pensar práticas concretas de cooperação que, para além das relações internas à região, nos ajudem a nos compreender

enquanto Sul Global: quais são os valores que nos unem, enquanto civilizações, enquanto Estados e países. E, ao mesmo tempo, entendendo que a identidade é relacional, é importante termos claro o que nos diferencia do Ocidente.

É importante que a gente tenha uma participação cada vez maior em fóruns dominados por estruturas multinacionais ou multilaterais que ainda não reconhecem ou pouco reconhecem o Sul Global como parte da civilização mundial. Eu mencionei que temos alguns patrimônios mundiais, patrimônios da humanidade, mas são pouquíssimos; e tenho certeza de que, se somarmos todos os países do Sul Global, não chegaremos ao número de bens reconhecidos como patrimônio mundial pela Europa. Então, o reconhecimento de práticas de salvaguarda, por exemplo, como patrimônios mais amplos, é fundamental no âmbito internacional. E por que não pensar em uma categoria de patrimônio cultural do Sul Global? Aquilo que nos faz demonstrar, para além de nós mesmos, aquilo que é importante para nós, aquilo que releva valores que entendemos como parte do Sul Global.

Acho importante também que a gente convença investidores públicos e privados de que a cultura contribui para a melhoria dos indicadores sociais. Quando falamos em sistemas agrícolas tradicionais, por exemplo, estamos falando de sistemas que contribuem para a diminuição da pobreza e para a alimentação da comunidade local. Assim, empreendimentos que visam a integração econômica e o incremento de infraestrutura devem considerar o componente cultural da dimensão socioeconômica que compõe a narrativa do desenvolvimento regional.

E, por fim, pensando na ideia de futuro compartilhado que estamos discutindo nesse “II Seminário Internacional de Estudos da China Contemporânea, com o tema “China, América Latina e Caribe no novo reordenamento global”, lembro aqui de um termo que aprendi com o colega Bruno Ferreira da Paixão, ex-diretor do Departamento de Ações Estratégicas e Intersectoriais do IPHAN. Ele diz que, quando falamos de patrimônio, falamos em “contratar futuros”. Exatamente porque o que fazemos é relevar e destacar valores. Então, que futuro compartilhado queremos, considerando que o nosso futuro depende dos valores que compartilhamos hoje, no presente?

Um futuro compartilhado deve envolver, primeiro, uma perspectiva anticolonial. Segundo, uma perspectiva antirracista. Terceiro, uma perspectiva comprometida com igualdade social e equidade econômica. Não chegaremos à igualdade social sem equidade econômica.

Assim, para termos um futuro compartilhado, é importante considerar as novas epistemologias e as categorias nativas presentes na América Latina, Caribe e todo o Sul Global. Não existe futuro compartilhado se a gente não pensar em “contratá-lo” agora, sob essas perspectivas e sob esses valores.

Leonardo Attuch

Brasil 247

Fortalecer o Sul Global é construir a Paz Mundial

Comunicação, cooperação China–América Latina e diplomacia midiática em um cenário de bifurcação civilizatória

Resumo

Este texto desenvolve, em formato de ensaio acadêmico, ideias apresentadas em intervenção no II Seminário Internacional de Estudos sobre a China Contemporânea (SIECC). Argumenta-se que a agenda do Sul Global pode ser compreendida como um projeto político de paz, cuja viabilidade depende de instituições, mecanismos de governança e ecossistemas comunicacionais capazes de produzir consenso social e reduzir a produção artificial de conflitos. A partir de observações empíricas em visitas à China e de experiências de cooperação editorial entre meios de comunicação brasileiros e chineses, discute-se a noção de “cooperação ideológica” como complementar à cooperação cultural e acadêmica. Examina-se, ainda, o papel de plataformas como BRICS e China–CELAC para ampliar a coordenação Sul–Sul e sustentar iniciativas de governança global orientadas a ações concretas.

Palavras-chave: Sul Global; paz mundial; comunicação pública; China; América Latina; BRICS; cooperação midiática

Introdução

A expressão “Sul Global” costuma designar um conjunto heterogêneo de países e sociedades que, embora situados em diferentes regiões, compartilham experiências históricas de colonialismo, dependência, subalternização tecnológica e assimetrias no sistema internacional. Nesta perspectiva, a noção de Sul Global não é apenas geográfica: é política e normativa. Ela remete a um projeto de reorganização das relações internacionais sob bases de soberania, desenvolvimento e cooperação, deslocando o eixo de decisões de um centro hegemônico para arranjos plurais e multilaterais.

Parto de uma hipótese simples: fortalecer o Sul Global é, no horizonte contemporâneo, uma forma concreta de construir a paz mundial. Em um contexto marcado por conflitos armados, escaladas militares e por uma disputa de cosmologias – visões de mundo em choque sobre a dignidade humana, o direito internacional e a legitimidade do uso da força –, a articulação Sul-Sul pode operar como vetor de contenção da barbárie e de afirmação de um universalismo substantivo baseado em direitos, autodeterminação e cooperação.

Sul Global, paz e a bifurcação do nosso tempo

O mundo atravessa uma encruzilhada em que se torna cada vez mais visível a tensão entre civilização e barbárie. Essa bifurcação não é apenas moral: ela é institucional e comunicacional. Instituições internacionais são pressionadas por veto, seletividade e instrumentalização; ao mesmo tempo, a arena pública global é crescentemente ocupada por narrativas que naturalizam a violência e hierarquizam vidas, como se viu recentemente em Gaza. Diante disso, a agenda do Sul Global assume centralidade como campo de resistência e de construção de alternativas.

Nesse cenário, atos de solidariedade internacional ganham um significado político mais amplo: afirmam a primazia da vida e do direito humanitário acima da lógica de segurança que, não raro, criminaliza a compaixão. O Sul Global, enquanto projeto, depende dessa ética prática e da capacidade de transformá-la em política pública, diplomacia ativa e cooperação duradoura.

Comunicação como infraestrutura de consenso e desenvolvimento

Uma dimensão frequentemente subestimada da disputa contemporânea é a comunicação. No Ocidente, é comum que o debate sobre a China seja capturado por uma chave reducionista centrada na acusação de “censura”. A observação direta de seu ecossistema comunicacional, contudo, sugere uma arquitetura mais complexa: um sistema orientado a metas públicas, com forte capacidade de coordenação e, sobretudo, voltado à construção de consensos sociais, em vez da fabricação sistemática de conflitos.

Essa diferença importa porque comunicação é infraestrutura política. Meios que operam primariamente pela lógica de escândalo, polarização e “causas” performáticas tendem a corroer pactos mínimos e a produzir instabilidade social, encarecendo o desenvolvimento e ampliando a desconfiança nas instituições. Por contraste, um ecossistema capaz de articular prioridades coletivas – sem negar a pluralidade, mas reconhecendo a necessidade de coordenação – pode funcionar como

mecanismo de coesão social e de orientação para objetivos nacionais de longo prazo.

Essa constatação conduz a uma provocação normativa: se a comunicação é um bem público, seu desenho institucional deveria protegê-la de capturas privadas que subordinam a esfera pública a interesses particulares. Em termos analíticos, não se trata de negar a existência de iniciativas privadas, mas de reconhecer que a dominância do privado na comunicação tende a amplificar assimetrias econômicas na produção de sentidos, influenciando agenda pública e decisões coletivas.

Da cooperação cultural à “cooperação ideológica”

Durante visita à Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), tive contato com uma interpretação relevante sobre a evolução da diplomacia chinesa para a América Latina. A ideia central é que a cooperação não se restringiria ao campo cultural ou acadêmico: ela incorporaria também uma dimensão ideológica. Entendo aqui “cooperação ideológica” como cooperação na produção e circulação de interpretações do mundo: a disputa de narrativas, a afirmação de agendas de desenvolvimento e a construção de legitimidade para um multilateralismo efetivo.

Nesse sentido, a cooperação entre think tanks, universidades e meios de comunicação torna-se estratégica. Ela permite traduzir debates especializados para públicos mais amplos, reduzir assimetrias informacionais e contrabalançar a predominância de enquadramentos produzidos por grandes conglomerados midiáticos do Norte. Em outras palavras, trata-se de criar pontes para que o noticiário internacional seja mais fiel às prioridades do Sul Global, e menos dependente do filtro de interesses geopolíticos externos.

Experiências de diplomacia midiática e redes de parceria

A experiência de cooperação editorial entre veículos brasileiros e chineses oferece um exemplo concreto dessa agenda. Parcerias com meios como Guancha, Diário do Povo, Global Times e Xinhua foram estruturadas para ampliar o intercâmbio de conteúdos e perspectivas. Um desenho simbólico e prático desse movimento é a criação de seções recíprocas: uma seção Brasil 247 em veículo chinês e, de forma correspondente, uma seção chinesa no Brasil 247. A finalidade é clara: reforçar a diversidade de fontes e ampliar o repertório interpretativo sobre temas internacionais.

A diplomacia midiática, nessa chave, não é propaganda. Ela é cooperação institucional para pluralizar o ecossistema informacional e reduzir o monopólio de interpretação exercido por centros hegemônicos. Quando bem desenhada, ela pode promover transparência, ampliar a capacidade

de diálogo e sustentar uma opinião pública internacional mais informada sobre os dilemas do desenvolvimento e sobre a busca de paz.

Eventos realizados em paralelo a encontros do BRICS, no Rio de Janeiro, indicam como plataformas multilaterais podem servir de catalisadores para essa cooperação. A articulação com diferentes veículos chineses em iniciativas públicas e debates reforça a dimensão “de ação” desse processo, criando espaços de interlocução e projetos continuados, inclusive com planejamentos de atividades futuras na China.

Ações concretas, governança global e integração Sul–Sul

Uma observação adicional diz respeito à ênfase em ações concretas na agenda internacional chinesa. No âmbito de encontros multilaterais, foi anunciada uma Iniciativa de Governança Global baseada em princípios como soberania e multilateralismo, mas com destaque para sua dimensão operacional. Para o Sul Global, o critério de “concretude” é decisivo: não basta formular valores; é necessário convertê-los em mecanismos, projetos, financiamento e cooperação técnica.

Nesse quadro, espaços como a cúpula China–CELAC ampliam a coordenação regional e inter-regional, conectando América Latina e Caribe a agendas asiáticas de desenvolvimento e integração. A consolidação de redes Sul–Sul – econômicas, acadêmicas e comunicacionais – fortalece a autonomia estratégica das regiões e reduz a dependência de canais tradicionais de influência.

Considerações finais

A construção de uma paz mundial duradoura, nas condições do século XXI, exige mais do que apelos normativos. Ela requer um campo de forças capaz de defender a vida, o direito internacional e a soberania dos povos contra a naturalização da violência. O Sul Global, enquanto projeto político, pode oferecer esse campo de forças desde que consolide instituições, amplie a integração e desenvolva uma infraestrutura comunicacional capaz de produzir consenso social e sustentar agendas de desenvolvimento.

A experiência de cooperação midiática com a China sugere que a disputa contemporânea passa, cada vez mais, pela capacidade de construir narrativas públicas orientadas a objetivos coletivos. Ao articular universidades, think tanks e meios de comunicação, a “cooperação ideológica” pode complementar a cooperação cultural e acadêmica, pluralizando fontes e fortalecendo o multilateralismo. Em síntese, fortalecer o Sul Global é construir as condições políticas, institucionais e simbólicas para a paz.

Li Haomin & Chai Yu

*Latin American Institute da China Academy of Social Sciences
(ILAS-CASS)*

China-Latin America Cooperation, Challenges, and Prospects in the Field of Climate Change

Abstract

As a responsible major power, China has made remarkable contributions to addressing climate change. Latin America holds a special position in global climate governance, serving as a provider of key resources for green transformation and also as a victim of climate change. In recent years, cooperation between China and Latin American countries in the field of climate change has become increasingly close, with substantial progress made in policy alignment, energy transition, forest protection, and joint responses to global climate challenges. However, the collective rise of far-right political forces in Latin America poses a serious challenge to China-Latin America cooperation in addressing climate change. Latin American far-right governments generally hold skeptical, negative, or dismissive attitudes towards climate change, prioritizing economic growth and national sovereignty over climate issues. This attitude contrasts sharply with the global scientific consensus and the environmental movement, presenting challenges for China-Latin America cooperation in the field of climate change.

Keywords: climate change; China–Latin America cooperation; energy transition; environmental governance; political polarization.

As a responsible major power, China has made remarkable contributions to addressing climate change. China actively practices the concept of green development, incorporating ecological civilization construction into its overall national development plan, and clearly setting the goals of achieving carbon peaking before 2030 and carbon neutrality before 2060, demonstrating its firm determination and commitment to addressing climate change. China not only achieved its 2020 climate action targets three years ahead of schedule but is also the world's largest investor in and installer of renewable energy, injecting strong

momentum into the global energy transition. At the same time, China actively participates in global climate governance, promoting the signing and implementation of the Paris Agreement, and helping developing countries improve their capacity to address climate change through platforms such as the Belt and Road Green Development International Alliance, fully demonstrating its responsibility as a major power. China actively practices the concept of green development, unswervingly promoting the transformation of its development model, and becoming a leader in photovoltaic products, lithium batteries, and new energy vehicles. The export of related products, services, and technologies benefits the world. China applies green technologies and artificial intelligence to environmental governance, accumulating valuable experience in promoting the integration of digitalization and green development. China's smart cities, smart transportation, and smart energy projects all embody low-carbon and environmentally friendly concepts, setting an example in promoting green development.

Latin America holds a special position in global climate governance. Latin America has relatively low total carbon emissions, and the Amazon rainforest plays a crucial role in mitigating global warming, exerting significant influence in global climate governance. At the same time, Latin American countries are also victims of climate change. The degradation of the Amazon rainforest, the melting of glaciers in the Andes Mountains, and the frequent occurrence of extreme weather events have made their ecosystems and economies extremely vulnerable. Latin American countries are also providers of key resources for the green transition, possessing more than half of the world's lithium resources (the "lithium triangle" of Chile, Argentina, and Bolivia) and other resources.

In recent years, cooperation between China and Latin American countries in the field of climate change has become increasingly close, particularly in policy alignment, energy transition, forest protection, and joint responses to global climate challenges, achieving substantial progress. In May 2025, at the Fourth Ministerial Meeting of the China-CELAC Forum held in Beijing, the "Beijing Declaration" and the "Joint Action Plan (2025-2027)" were adopted, clearly outlining deepened cooperation in areas such as climate change and energy transition. China's direct investment in clean energy in Latin America has grown rapidly, with Chinese companies actively participating in hydropower, wind power, and photovoltaic projects in countries such as Brazil. COFCO Group is promoting a "zero deforestation" soybean supply chain in Brazil, achieving 100% traceability of directly purchased

soybeans. The two sides are cooperating on platforms such as joint agricultural science laboratories to promote green technologies.

At the Fourth Ministerial Meeting of the China-CELAC Forum, China and Brazil unanimously agreed to strengthen their joint efforts to build a China-Brazil community of shared future for a more just world and a more sustainable planet. China supports Brazil in successfully hosting COP30 in 2025, and is committed to jointly addressing regional issues such as Amazon rainforest protection, and supporting the establishment of a “Permanent Tropical Rainforest Fund.” Through cooperation on Earth resource satellites, China and Brazil have achieved fruitful results in areas such as forest protection and climate change monitoring. In 2025, the Silvania converter station of State Grid Brazil Holding Company began construction. The project, spanning 1468 kilometers, will, upon completion, transmit new energy sources such as wind and solar power from northeastern Brazil to the area near Brasília, the Brazilian capital, which is of great significance to Brazil’s energy security and energy transition. The Caucharí Solar Park in Jujuy Province, built through cooperation between China and Argentina, began commercial operation in 2020 and can meet the electricity needs of 100,000 households, making it the largest solar power plant in Argentina and even South America. China and the International Bamboo and Rattan Organisation (INBAR) jointly launched the “Bamboo Instead of Plastic” initiative and released a global action plan. A growing number of Latin American countries, including Ecuador, Uruguay, and the Dominican Republic, have joined INBAR, sharing China’s green solutions.

However, the collective rise of far-right political forces in Latin America poses a serious challenge to China-Latin America cooperation in addressing climate change. Latin American far-right governments generally hold skeptical, dismissive, or downplaying attitudes towards climate change, prioritizing economic growth and national sovereignty over environmental issues. This attitude stands in stark contrast to the global scientific consensus and the environmental movement.

The core positions of the far-right include: 1. Climate skepticism and denial: Latin American far-right leaders openly question the science of climate change or deny that human activity is its main cause. They often describe climate change as a “hoax” created by “socialists” or “globalists” to restrict national development and sovereignty. Former Brazilian President Bolsonaro called climate change a “business scam” and questioned the data on the Amazon rainforest provided by Brazilian scientific institutions. 2. “Development first” argument: Their core argument is that economic growth and poverty reduction are

more important than environmental protection, and that environmental regulations are obstacles to economic development, hindering investment and job creation in key sectors such as agriculture, mining, and energy. They advocate for relaxing environmental regulations and simplifying licensing procedures for mining projects to attract foreign investment and generate revenue. 3. National sovereignty and anti-”international interference” argument: Latin American far-right governments often strongly oppose criticism from the international community (especially developed countries and NGOs) regarding their environmental policies, viewing it as an infringement on their national sovereignty. The most typical example is the Amazon rainforest issue. When the international community expressed concern about the rising deforestation rate in the Amazon, Bolsonaro responded that it was an internal affair of Brazil, and that foreign countries had no right to interfere, accusing these criticisms of being “colonialist” attempts to seize Brazilian resources. 4. Hostility towards Indigenous Rights and Environmental Activists: The policies of far-right governments in Latin America often run counter to the protection of Indigenous land rights. They support development activities on protected Indigenous territories, leading to increased conflict with Indigenous communities. Simultaneously, they portray environmental activists and NGOs as “enemies of the state” or “obstacles to development,” a rhetoric that exacerbates social divisions and even exposes environmentalists to increased threats of violence.

The Jair Bolsonaro government in Brazil (2019-2022) is a typical example of far-right climate policy in Latin America. Key policies included: drastically cutting the budget and personnel of environmental enforcement agencies; encouraging illegal mining, logging, and agricultural expansion in the Amazon region, leading to a surge in deforestation rates to multi-year highs during his tenure; and withdrawing from the 2019 UN Climate Change Conference originally scheduled to be held in Glasgow, UK.

The Javier Milei government in Argentina, whose policies are centered on extreme free-market principles, believes that environmental problems should be solved by the market itself, without government intervention. It has taken climate change denial to a new level, possibly the most extreme example globally. Milei publicly declared climate change a “socialist lie” and dissolved the Argentine Ministry of Environment and Sustainable Development, downgrading it to a “secretariat” under the Ministry of Foreign Affairs; and promoted an “omnibus bill” aimed at relaxing environmental regulations and promoting oil and gas extraction (particularly in the Vaca Muerta shale region).

The driving factors behind this include: 1. Powerful agricultural and mining lobbying groups: These industries are the backbone of many Latin American economies, wielding immense influence over governments and strongly opposing any environmental policies that might restrict their activities. 2. The need for political competition: Far-right leaders are adept at using populist rhetoric, pitting “elites” (including the international community, scientists, and environmentalists) against “the people” (ordinary people who need jobs and food), thereby garnering political support.

The attitude of Latin American far-right governments towards climate change is based on nationalism and economic liberalism as ideological foundations, prioritizing short-term economic interests over environmental protection. Their policies directly lead to increased deforestation, biodiversity loss, and increased carbon emissions. This attitude not only poses a serious threat to the ecological environment of Latin America but also has a significant negative impact on global efforts to combat climate change. If more far-right politicians come to power, Latin American countries will face greater resistance in addressing climate change.

On the other hand, Sino-Latin American cooperation in the field of climate change should promote the self-development of Latin American countries. Gerschenkron, through his research on 19th-century European economic history, proposed the “relative backwardness hypothesis,” emphasizing that latecomer countries can achieve economic catch-up by utilizing alternative factors such as technology transfer and institutional innovation. In addition to this theory, he also proposed the theory of late industrialization in 1965. This theory is based on the assumption that underdeveloped countries can shorten the development process by adopting existing cutting-edge technologies, an advantage defined as the “advantage of backwardness.” In contrast, the dependency theory of Latin America holds the opposite view, explaining why some countries, known as “peripheral countries,” fail to achieve full development. After integrating into the global market, they remain in a subordinate position, with resources systematically transferred to “core” countries (developed countries), thus hindering their own development. This theory criticizes the view that “underdevelopment is a stage in the development process” and points out that poverty is caused by historical conditions and unequal power structures in the global market. This author believes that the internal power structures of Latin American countries determine whether they can accept Chinese technology transfer and transform it into an engine for their own development. After World War II, Japan,

South Korea, and China gained the advantage of backwardness, meaning they accepted technology transfer from developed countries. Latin America did not. This is because these Asian economies experienced a convergence of internal power structures under the influence of war and revolution, and in the interplay of interest groups, the overall power structure tended towards equalization. Latin America did not experience similar changes. To this day, Latin America still maintains a centralized power structure, and due to insufficient domestic demand, it is unable to absorb technology transfer from China. Backwardness can be both an advantage and a disadvantage, depending on the power structure.

Song Junying

Instituto de Estudios Internacionales de China (CIIS)

Deepening China-Latin America

People-to-People Exchanges and Jointly Advancing the Civilization Project

It is my great honor to be invited to the 2nd International Seminar on Contemporary China Studies co-hosted by the Latin American Academy of Social Sciences and the Brazilian National Development Bank. For years, the Latin American Academy of Social Sciences and Secretary General Lemos have made persistent efforts to advance China-related research and help people across Latin America gain a better understanding of China. They have actively promoted academic exchanges and cooperation between China and Latin America and launched the Contemporary China Studies Seminar initiative, which is holding its second edition today. I would like to extend my congratulations and sincere respect to them. The title of my speech today is “Deepening China-Latin America People-to-People Exchanges and Jointly Advancing the Civilization Project”, and I wish to share three observations.

Remarkable progress has been achieved in China-Latin America people-to-people exchanges, yet deficiencies remain

Since the turn of the new century, China-Latin America relations have secured historic leapfrog growth, bearing fruitful outcomes in people-to-people exchanges. Dynamic exchanges have unfolded across culture, art, education, academia, youth engagement, tourism and other sectors, accompanied by ever-frequent personnel flows. With the establishment of institutional platforms including the China-Latin America Civilization Exchange Forum, China-Latin America Think Tank Forum and China-Latin America People’s Friendship Forum, China-Latin America people-to-people exchanges have maintained robust growth momentum. It is fair to say that a “China craze” is sweeping Latin America while a “Latin America craze” is growing in China at the same time, and deepened people-to-people interactions have consolidated solid public support for the growth of bilateral ties.

Nevertheless, inadequacies persist in such exchanges. First, objective geographical constraints impose high costs on exchanges given the long distance separating China and Latin America. Take tourism for instance: despite Latin America's abundant tourism resources, only a small number of Chinese tourists travel to the region, largely due to the high expenses involved in such trips. Second, the depth of people-to-people exchanges needs improvement. While interactions have grown much more frequent, various constraints prevent in-depth immersion into each other's societies and thorough mutual understanding. This marks my second visit to Brazil, and on both occasions my packed schedule has only allowed participation in limited events, leaving me no spare time to wander the streets of Rio de Janeiro and learn about Brazilian society from diverse perspectives. Third, stereotypes and even misconceptions about one another linger on both sides. Such problems stem partly from insufficient interactions and information asymmetry, and partly from cognitive warfare that distorts objective judgement. As we all know, Latin American media is heavily influenced by the United States and Europe; when covering China, media outlets often unwittingly adopt Western discourse and narrative frameworks, constructing many distorted and negative depictions of China.

The Civilization Project charts the course for China-Latin America people-to-people exchanges and stands as a core priority for future bilateral cooperation

At the 4th Ministerial Meeting of the China-CELAC Forum held in May 2025, President Xi Jinping put forward the joint development of five major projects between China and Latin America, among which is the Civilization Project. China stands ready to work with Latin American counterparts to implement the Global Civilization Initiative, foster a vision of civilizations featuring equality, mutual learning, dialogue and inclusiveness, and promote the common values of humanity: peace, development, fairness, justice, democracy and freedom. We will deepen exchanges and mutual learning between Chinese and Latin American civilizations and convene the China-Latin America Civilization Dialogue Conference.

Proposed by President Xi Jinping in 2023, the Global Civilization Initiative advocates respect for the diversity of world civilizations, upholds equality, mutual learning, dialogue and inclusiveness among civilizations, and calls for replacing estrangement with exchanges, conflicts with mutual learning, and civilization superiority with inclusiveness across civilizations. Both China and Latin America boast time-honored civilizations, with Latin America renowned for its rich

civilizational diversity. Exchanges and mutual learning between their civilizations enable these ancient heritages to shine anew and illuminate their respective paths toward modernization. During President Xi Jinping's state visit to Peru in 2024, China and Peru co-hosted *Light of the Sun: Exhibition on Mutual Learning Between Ancient Shu and Inca Civilizations*, showcasing numerous cultural relics from Sanxingdui Museum of China and Inca Museum of Peru. The exhibition fully demonstrated similarities between the two great ancient civilizations and achieved outstanding results.

People-to-people exchange is a broad concept covering extensive fields, and the Civilization Project constitutes a vital component of such cooperation. Jointly advancing this project can help both China and Latin America strengthen civilizational awareness, awaken their sense of civilizational consciousness and confidence, and carry out wider-ranging people-to-people cooperation with greater independence and self-assurance. The Civilization Project therefore plays a foundational and guiding role in boosting China-Latin America people-to-people exchanges.

Think tank exchanges carry enormous potential for advancing the Civilization Project and China-Latin America people-to-people cooperation

Serving as a bridge linking policy-making at the top and public opinion at the grassroots, think tanks occupy an irreplaceable pivotal position. Mechanisms including the China-Latin America Think Tank Forum and China-Latin America High-level Academic Forum have delivered remarkable results, and the Latin American Academy of Social Sciences has built extensive ties with Chinese academic communities and think tanks. Future deepening of bilateral think tank cooperation can be advanced along three avenues. First, co-organize and jointly participate in academic events such as today's seminar. Second, launch joint research: set up joint research teams for topics of shared interest with far-reaching global implications and publish research outcomes collaboratively. Third, refine and improve the visiting scholar program to offer institutional support for scholars from both sides to conduct exchanges and field research in each other's countries.

Artículos

China, cambio climático y América Latina y el Caribe: Dilemas de gobernanza en la geopolítica de la transición energética

Marcos C. Gibson

FLACSO Chile

Resumen

Este artículo analiza la estrecha conexión entre China y América Latina y el Caribe en el marco de la transición energética, la crisis climática y la reconfiguración geopolítica del escenario mundial. Parte de la premisa de que el cambio climático no puede ser comprendido únicamente como una cuestión ambiental, sino como un elemento clave en la estructuración de las disputas por poder, soberanía, integración, desarrollo e inserción internacional durante el siglo XXI. En este contexto, China se consolida como un actor sistémico que combina liderazgo tecnológico, planificación estratégica, política industrial, expansión de energías renovables, creciente presencia financiera e infraestructural y amplio control de las cadenas de suministro. América Latina y el Caribe, por su parte, se encuentra ante un dilema central: posee litio, níquel, cobre, tierras raras y un alto potencial para el desarrollo de energías renovables, todos elementos clave para la transición energética global, pero no cuenta con estrategias regionales suficientemente coordinadas para transformar esa dotación en innovación tecnológica, desarrollo sostenible e integración regional. El artículo sostiene que el verdadero desafío no consiste simplemente en aceptar o rechazar la presencia china en la región, sino en desarrollar capacidades estatales, industriales, científicas, tecnológicas y democráticas, incorporando también mecanismos de participación ciudadana, para negociar de manera estratégica una transición que ya ha comenzado.

Palabras clave: cambio climático; transición energética; geopolítica climática; minerales críticos; tierras raras; litio; propiedad intelectual; innovación tecnológica; inteligencia artificial; política industrial; cadenas de suministro; soberanía energética; gobernanza ambiental.

Introducción: policrisis, fin de certezas y reconfiguración global

En un escenario internacional caracterizado por una reconfiguración del orden global sin precedentes, la crisis climática, las tensiones geopolíticas, las tecnologías disruptivas, la fragilidad del modelo democrático y las desigualdades que persisten constituyen lo que varios analistas han designado como una policrisis: un conjunto de crisis que se dan en forma simultánea, interrelacionadas y que tienen una definida dificultad para ser abordadas de manera aislada.

Este panorama global trae consigo un grado de incertidumbre que afecta a las estructuras y que pone a prueba las categorías convencionales con las que se concebía el desarrollo, como así también la cooperación internacional y la gobernanza mundial.

No obstante, la posibilidad de la incertidumbre únicamente como una antesala de un colapso inminente resulta analíticamente estéril y políticamente paralizante. La sensación de que “el futuro ya no será lo que era” no significa que obligatoriamente el porvenir tenga como destino ser peor; en su defecto se requiere generar nuevas habilidades para interpretar, planificar y tomar decisiones en términos políticos.

Sin lugar a dudas la política es construida en función del futuro, incluso en situaciones de gran inestabilidad. Y gobernar, etimológicamente proveniente del latín, cuyo significado es pilotear o llevar el timón. En la teoría moderna no coincide con imponer reglas, sino con la lectura de señales como sistema de ajuste de decisiones.

La necesidad de contar con visiones a largo plazo no se elimina, sino que precisamente se vuelve más urgente. Esto es así debido a que la crisis del orden internacional se ha precipitado en los últimos años debido a una geopolítica fragmentada, a lo que se suman los efectos generados por un multilateralismo clásico debilitado.

A nivel global, la multipolaridad se acentúa cada vez más, impidiendo identificar un centro único de orden ni una narrativa que logre predominar y que pueda ser capaz de establecer reglas universales.

En este escenario existen diferentes proyectos de desarrollo, maneras de ejercer el poder y tácticas para insertarse internacionalmente.

Dentro de este marco es que la República Popular de China ha logrado consolidarse como un actor sistémico clave, no solo debido a lo que representa en términos tecnológicos y económicos, sino también por su destreza para planificar, implementar y proyectar estratégicamente en campos críticos como la innovación, la infraestructura y la transición energética.

Sin lugar a dudas, el derecho de propiedad intelectual es un aspecto clave en este conflicto. China transitó por un período de aprendizaje profundo que determinó una transformación histórica: desde una etapa originalmente limitada a la copia, la imitación y la industrialización acelerada, hacia una fase actual en la que se focaliza en registrar, proteger y proyectar sus propias patentes. La revolución que se produjo desde el “Made in China” hacia una lógica donde la innovación tecnológica ocupa un lugar central resulta esencial para comprender su rol protagonista a nivel global. La simple creación de productos de bajo costo fue dando lugar a una gestión mucho más sofisticada del conocimiento, del diseño y de los procesos industriales, con una captura creciente de valor en áreas estratégicas. En el caso de América Latina y el Caribe, este aspecto se transforma en sustancial, ya que la transición energética no depende únicamente de los recursos naturales, sino también de la capacidad de generar conocimiento, resguardarlo y convertirlo en industria.

En el caso de América Latina y el Caribe (ALC) se denota que sus países se encuentran en una posición ambigua. Esto se debe a que, por un lado han sufrido los sinsabores de un rol que le ha otorgado el sistema internacional por el hecho de ser una zona abundante en recursos, pero que no resulta gravitante a nivel global en la toma de decisiones. Sin embargo, esa marginalidad que se presenta en términos relativos fue generando oportunidades para espacios de intercambio y conexión entre hemisferios. Ese es el caso de un actor fundamental como China quien hoy se presenta como uno de los principales socios comerciales de ALC gracias a su financiamiento e inversiones con un peso muy relevante en el orden político.

Y es aquí donde el cambio climático se presenta contextualmente no solo como un grave peligro ambiental, sino como un pilar estructurante de un nuevo orden mundial.

Aquí encontramos que la transición energética, la reestructuración de las cadenas productivas, la lucha por los minerales críticos y el replanteamiento de la política industrial se encuentran atravesadas de forma profunda por la denominada agenda climática.

Es por ello que no podemos escindir esas dimensiones al momento de analizar la relación entre ALC y China.

El objetivo de este artículo es examinar esa relación desde una mirada política y estratégica, donde claramente el cambio climático se sitúa dentro de un marco por la soberanía, el desarrollo y la puja de poder en el siglo XXI.

China y la gobernanza climática mundial: de participante periférico a planificador de sistemas

El desarrollo del rol de China en la gobernanza climática internacional nos permite dirimir con claridad meridiana un profundo proceso de transformación y sofisticación tanto desde el punto de vista de las capacidades internas como del posicionamiento externo.

Este rol queda evidenciado a lo largo de una gran parte del siglo XX, donde China ocupó un rol periférico en los foros ambientales internacionales, más que nada debido a su coyuntura interna, lo que devino en una incorporación tardía a las organizaciones multilaterales en un panorama geopolítico totalmente condicionado por la Guerra Fría.

Su intervención en acuerdos iniciales se dio de manera restringida y de carácter reactivo. Es por ello que se unió de forma tardía a los primeros hitos significativos del ambientalismo global, sin una participación determinante.

Su papel como principal observador durante el período del Protocolo de Kioto, apoyándose en una lógica basada en responsabilidades comunes pero diferenciadas, dio estricta prioridad al progreso económico interno.

Ya en la década del 2000 empezó a producirse un cambio que fue considerado bisagra y se afianzó luego de la COP de Copenhague y más adelante con el Acuerdo de París en 2015.

Fue en ese punto de inflexión donde China pasó de ser un actor periférico a convertirse en un actor clave en la arquitectura del cambio climático a nivel mundial.

Es aquí donde es menester poner de relieve el concepto de civilización ecológica, que actúa como marco estratégico, filosófico y político del enfoque chino sobre sostenibilidad.

De hecho, esta idea lejos de ser un eslogan vacío se concibe como una respuesta a graves problemas ambientales acumulados durante décadas de crecimiento acelerado como la contaminación del aire, el deterioro del suelo, la crisis hídrica y los conflictos sociales relacionados con los costos ambientales inherentes al desarrollo.

A su vez, debemos destacar que en la planificación explícita de su estructura en materia de emisiones China ha progresado de forma significativa.

El compromiso de llegar al pico para el año 2030 y la neutralidad para el año 2060 no se presentan como una simple promesa, sino como un ambicioso horizonte que se plantea de forma organizada, con

mecanismos específicos en lo normativo, instrumentos intermedios y políticas sectoriales.

A modo de ejemplo de esta estructura y su aproximación, podemos tomar el desarrollo del mercado nacional de carbono (China Emissions Trading System – ETS), presentado de forma oficial en 2021.

Este sistema cubre a más de 2.000 centrales eléctricas y aproximadamente 4.000 millones de toneladas de CO₂ eq por año, convirtiéndolo en el mercado de carbono con mayor volumen de emisiones reguladas y superando ampliamente al sistema europeo (EU ETS).

Para entender su magnitud el ETS chino cubre cerca del 40 % de las emisiones del sector energético del gigante asiático y representa una cifra cercana al 8 % de la totalidad de las emisiones globales.

Es por ello que este enfoque genera un contraste dentro de los mecanismos de gobernanza climática internacional donde otros actores realizan anuncios excesivamente ambiciosos con una carencia de respaldo suficiente en lo institucional.

China no se presenta como líder climático en los términos tradicionales sino mediante acciones concretas como el fortalecimiento de su base de industrias verdes, liderazgo tecnológico y la expansión de energías renovables.

América Latina y el Caribe ante la transición climática global: vulnerabilidad estructural y déficit de estrategia

Es ineludible destacar que ALC es una de las zonas más vulnerables a los efectos del cambio climático y en simultáneo una de las zonas con mayor carencia de preparación institucional para abordarlo de forma efectiva.

Los recurrentes incendios forestales, las sequías, inundaciones y el estrés hídrico se entrelazan con altos niveles de desigualdad e informalidad y estructuras primario exportadoras.

Lo que nos lleva a la recurrencia de una paradoja: posee una gran cantidad de activos estratégicos, pero hay una falta de estrategia.

La región carece de una planificación a largo plazo que permita que esta disposición de recursos fundamentales para la transición energética a nivel global se transforme en motores para el desarrollo que le permitan fortalecer su soberanía.

Dentro de este contexto, impulsado por el gran avance de esta transición energética y la reindustrialización, es que se generan auténticas

posibilidades que están cambiando la configuración de los flujos de inversión y de la cooperación internacional, pero también claras tensiones en las estructuras que se hacen cada vez más evidentes.

El reordenamiento global en la actualidad trae aparejado, con total certeza, el aumento de la presencia de la República Popular de China en la región. Y en el ámbito en donde podemos ver este crecimiento pronunciado es sin dudas en la inversión china. Esta inversión ha transitado por diferentes etapas, dejando en evidencia no solo las diferentes estrategias en cuanto a política exterior china, sino las fluctuaciones en cuanto al escenario geopolítico a nivel global.

El principal receptor de esta inversión es el sector eléctrico, a lo que siguen el sector del petróleo y gas y la industria de la manufactura. A esto se le suman las crecientes inversiones en energía renovable, almacenamiento de energía, baterías y vehículos eléctricos, con claras estrategias que implican relocalización productiva, lo que en términos de practicidad significa la construcción de plantas, generación de proveedores locales, ensamblaje local y transferencia tecnológica.

A su vez estas estrategias en la actualidad se enfocan en la integración regional, ya que las cadenas industriales se organizan en consorcios de varios países de nuestra región, como se da en el caso de Argentina, Chile y Bolivia con la extracción de litio.

No obstante, esta lógica no se ve alejada de importantes tensiones. De hecho, uno de los principales dilemas que emerge en esta cooperación industrial con China, es el desplazamiento de la producción.

El caso de los minerales críticos es el perfecto ejemplo para graficar este conflicto, ya que ALC dispone de estos recursos estratégicos, pero carece de políticas que actúen de forma

coordinada y mancomunada en la región para realizar el proceso de industrialización y procesamiento, mejorando así su valor agregado.

En el caso específico de las tierras raras se observa con claridad meridiana este nuevo reordenamiento del poder estructural. La tecnología, tanto militar como civil, requiere de estos minerales para sectores como defensa, vehículos eléctricos, turbinas generadoras de energía eólica, semiconductores, telecomunicaciones, sistemas electrónicos y satélites. Pero no es solamente su escasez relativa lo que las convierte en estratégicamente importantes dentro de la cadena productiva. A ello se suma una complejidad adicional desde el punto de vista de la sostenibilidad, el ambiente y el procesamiento técnico. China, sin lugar a dudas, lidera este rubro no solo porque controla una parte

sustantiva de la producción global, sino porque posee expertise técnico en refinamiento, tecnología asociada y propiedad intelectual vinculada a estos procesos. Es por ello que las tierras raras se transforman en un instrumento clave de la geopolítica contemporánea: quien controla esos eslabones puede ejercer presión directa o indirecta sobre otros actores globales, incluso cuando estos poseen reservas o capacidades militares relevantes.

De todos modos, es menester evitar tener una mirada sesgada de esta dinámica bilateral, y esto es porque la expansión de los flujos de inversión en áreas clave como red eléctrica, cadena de suministro y almacenamiento son parte de un ciclo que se da a nivel global en cuanto a la inversión en el cambio de la matriz energética y que ya se encuentra en una etapa a la que podemos llamar como estructural.

Y esto nos lleva a otro punto del análisis, que es el falso dilema entre lo fósil y lo verde, ya que la transición energética no reemplaza, sino que reorganiza el sistema energético.

Sin lugar a dudas, hay una gran dicotomía entre las narrativas y discursos sobre el cambio climático y las prácticas que efectivamente son desarrolladas por los países.

No sorprende a nadie el hecho de que los países no han renunciado a los combustibles fósiles, y de hecho desde la pandemia a esta parte, algunas potencias han redoblado inversiones en ese aspecto.

No obstante, la transición energética pone de relieve una matriz que se ve superpuesta, no como un reemplazo inmediato.

China, en lo que respecta a las energías renovables, mezcla una ampliación y expansión acelerada, pero con una persistencia de su matriz basada en carbón.

Brasil, que consta de una matriz que se considera limpia en parámetros relativos, todavía denota en cuanto a su estrategia la falta de impulso y hasta cierta complacencia ante la expansión extractiva y la deforestación.

Es por ello que, con el fin de abordar estratégicamente el problema del carbono, es necesario medir y cuantificar las emisiones vinculadas al desarrollo. La única forma de lograr estos objetivos es mediante estrategias estatales a la altura del problema global, específicamente las vinculadas a la planificación, compensación y transición ecológica.

Y aquí cabe destacar también que los costos y la dinámica en los mercados energéticos cada vez se están distanciando más del consumo final como responsable del precio y de las expectativas en cuanto a la inversión.

En la situación de tensión geopolítica actual, las decisiones del Estado en cuanto a la estrategia se vinculan actualmente con la seguridad energética y el control del riesgo sistémico.

Pero aquí es necesario hacer un paréntesis para analizar otro punto álgido en cuanto a los derechos y los conflictos socioambientales en ALC: es el hecho de que la región es la más peligrosa del mundo para los defensores ambientales.

Los conflictos asociados a la minería, infraestructura y energía tendientes a acelerar la transición energética con recursos esenciales se han incrementado.

Pero es clave en este punto que la región tenga una gobernanza ambiental y climática sólida, ya que sin el libre ejercicio de derechos la legitimidad se va diluyendo.

China tiene esto muy en cuenta y por eso sigue de cerca los procesos como el Acuerdo de Escazú.

De hecho, la presión extractivista vinculada a los minerales críticos clave para la electrificación no corresponde a un ciclo temporal, sino que es un fenómeno global de electrificación e inversión que tiene una tendencia creciente.

Estos procesos trascienden los vaivenes políticos actuales y son precisamente las fragilidades en la coyuntura política global las que incluso están acelerando estos procesos en pos de la soberanía energética como solución a las presiones externas.

Es por ello que marcos normativos regionales sólidos como el Acuerdo de Escazú, que permiten el acceso a la información, justicia ambiental y participación, se tornan de suma importancia en cuanto a la estrategia.

Permiten darle solidez y predictibilidad a una región como ALC que tiene una carencia importante al momento de actuar como bloque.

Esa vulnerabilidad democrática que se da en la región se entrelaza con la transición climática.

Y es la crisis climática la que opera como un catalizador de conflictos tanto políticos como socioambientales.

Es por ello que el riesgo político a nivel regional se torna alto, ya que una transición temprana, ordenada y legítima puede contribuir a fortalecer la democracia y la soberanía.

Con una democracia debilitada la transición se ve deslegitimada.

Por ende, para resolver este conflicto, los Estados deben tener solidez y determinación para regular, planificar a largo plazo y consensuar posiciones que faciliten las negociaciones como región.

China, energía y poder estructural

Durante las exposiciones y discusiones que se llevaron a cabo en el seminario, y específicamente en los paneles sobre soberanía digital y crisis climática en un escenario de conflictos geopolíticos, quedó en evidencia que la cooperación científica y académica, así como las rutas de integración regional, son claves para abordar el cambio climático y la transición energética. Pero también cabe resaltar que se observó claramente que para analizarlos no solo se tiene que poner el foco como agendas o normativas ambientales, sino como procesos transversales que están profundamente entrelazados con el equilibrio de poder mundial.

La energía dejó de ser solo un recurso económico clave para transformarse en una variable troncal del reordenamiento mundial y de su estructura de poder. China entendió y planificó su política tanto exterior como local en base a esta premisa, y es por ello que no solo

desempeña un papel como uno de los principales consumidores de energía a nivel internacional, sino que está siendo parte de un cambio en la narrativa global al influir de forma activa en la dinámica en que los mercados mundiales están reaccionando mediante decisiones estratégicas que ya trascienden la simple lógica comercial.

El diferencial estructural entre China y gran parte de América Latina y el Caribe radica en la estrategia de largo plazo y en la permanencia de esa estrategia. China posee una orientación estatal clara sobre sectores prioritarios, política industrial, inversión en I+D y una amplia capacitación técnica. Sin embargo, esta planificación de largo plazo no elimina las tensiones internas ni los costos sociales, aunque sí facilita el establecimiento de metas tecnológicas concretas que están siendo alcanzadas por el gigante asiático.

Por otra parte, América Latina y el Caribe presenta una tendencia constante a ciclos políticos breves, discontinuidad regulatoria y fragmentación regional, lo que impide actuar como bloque. Es precisamente esta falta de organización regional la que genera que los países negocien de manera aislada, muchas veces a partir de proyectos puntuales y de la urgencia por obtener divisas. China, en cambio, negocia desde una estrategia de largo plazo que le otorga ventajas tangibles, aunque incluso para ella misma sería beneficioso que América

Latina y el Caribe pudiera negociar como un bloque más coordinado y previsible.

De hecho, basándonos en las proyecciones más actuales de la U.S. Short-Term Energy Outlook de la Administración de Información Energética, podemos observar que, a pesar de que los inventarios de petróleo a nivel global se han ampliado y de que no hay restricciones importantes en la oferta, los precios internacionales del crudo han demostrado una resiliencia superior a la prevista. Esto responde en gran medida a la acumulación de reservas estratégicas por parte de diversas naciones, entre las que debemos destacar a China.

Es aquí que vemos evidenciada una modificación en el funcionamiento clásico del sistema internacional de energía. La demanda estratégica, sin lugar a dudas, comienza a tomar un rol de suma relevancia comparable al de la demanda final, reorganizando las estructuras de poder y la capacidad de incidir en variables de carácter global a través de decisiones vinculadas a la soberanía energética.

Y un dato de relevancia es que a todo esto se suma una tendencia que se da de forma estructural: la transferencia del incremento energético hacia economías que no forman parte de la OCDE. Y es precisamente en esta parte del proceso que China se afianza como el principal importador mundial de petróleo crudo y uno de los más relevantes en el mercado de gas natural, fortaleciendo su rol central en la geopolítica energética.

En forma paralela, las proyecciones más recientes de BloombergNEF pusieron de relieve que, en cuanto a transición energética, la inversión mundial tocó su pico máximo histórico con 2,3 billones de dólares en 2025, lo que corresponde a un incremento anual cercano al 8

%. Esto nos deja otro dato importante: por segunda vez consecutiva la inversión en energía limpia sobrepasó a la inversión fósil, impulsada por el transporte eléctrico, el almacenamiento en baterías y las cadenas de suministro de energía limpia.

La transición energética se ha convertido en un verdadero campo de batalla donde la competencia tecnológica enfrenta a las principales potencias. Chips, robótica, inteligencia artificial, redes inteligentes, trenes, paneles solares, baterías y minerales críticos son piezas clave de esta competencia feroz. En este contexto, la disputa no se dirige únicamente a reducir emisiones, sino también a disminuir la dependencia de los combustibles fósiles y, no menos importante, a definir quién tendrá el dominio sobre las tecnologías, infraestructuras y regulaciones de la economía baja en carbono.

China adquirió una ventaja sustantiva porque no observó la transición energética como una política ambiental aislada, sino como un plan estratégico geopolítico acompañado por una fuerte política industrial y comercial. A partir de estos antecedentes, América Latina y el Caribe debería tomar esta experiencia como una advertencia: sin políticas industriales, la región corre el riesgo de profundizar su subordinación dentro de la transición energética.

Sin lugar a dudas, este proceso se ve fortalecido cuando se analiza el desarrollo del sistema energético de los Estados Unidos de América, donde la demanda eléctrica se vio incrementada como nunca antes en este siglo. Esta demanda fue cubierta principalmente por fuentes renovables y tecnologías de almacenamiento, gracias a la versatilidad en cuanto a la rapidez en su implementación, su costo y su creciente confiabilidad.

Es aquí donde vemos evidenciado que la transformación energética se plantea menos como parte de la agenda climática global y más como una necesidad imperativa frente a la reconfiguración que se da de forma material en el sistema económico a nivel global. En este escenario, China logra posicionarse como uno de los gestores principales de este nuevo orden energético, muy por encima de otras potencias que se encuentran como mínimo a una década de desarrollo para poder estar a la altura. Sin embargo, el desafío más importante para nuestra región de América Latina y el Caribe es posicionarse de forma favorable dentro de esta nueva estructura.

Una transición que ya comenzó: implicancias geopolíticas para América Latina y el Caribe

La discusión sobre el papel de China en América Latina y el Caribe suele quedar atrapada en una falsa dicotomía: aceptar o rechazar la presencia del gigante asiático.

Sin embargo, esa discusión resulta cada vez menos relevante frente a la magnitud de las transformaciones estructurales que atraviesan la economía mundial.

La transición energética global ya está en marcha, impulsada por la electrificación, la digitalización, la expansión de las energías renovables y la necesidad de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En este contexto, China se ha posicionado como uno de los actores centrales de este proceso, no solo por su capacidad industrial y tecnológica, sino también por su creciente peso en la financiación de infraestructuras y en el comercio internacional.

Para América Latina y el Caribe, esta situación plantea desafíos complejos.

Por un lado, la región dispone de recursos estratégicos fundamentales para la transición energética global, entre ellos litio, cobre, níquel, tierras raras y enormes capacidades para la generación de energías renovables.

Por otro lado, la ausencia de estrategias regionales coordinadas y la persistencia de estructuras productivas basadas en la exportación de materias primas limitan su capacidad para aprovechar plenamente estas oportunidades.

La competencia geopolítica entre grandes potencias por el acceso a estos recursos estratégicos se intensifica, y América Latina y el Caribe corre el riesgo de quedar nuevamente atrapada en dinámicas extractivas si no logra construir una agenda propia de desarrollo e integración regional.

Ahondando en el concepto de autonomía, la dependencia en la actualidad ya no se limita a la venta de productos primarios y la adquisición de productos manufacturados. Se produjo una sofisticación de estas dinámicas, que hoy incluyen dependencia tecnológica, software, plataformas digitales, redes eléctricas, infraestructura de carga para vehículos eléctricos, baterías, patentes y servicios de mantenimiento de productos tecnológicos. En América Latina y el Caribe se debería redefinir el concepto de autonomía. Controlar recursos dentro del territorio no equivale necesariamente a soberanía, si la región no interviene también en los sistemas tecnológicos que les aportan valor agregado. ALC debe contar con capacidades propias en ingeniería, datos, investigación aplicada, manufactura avanzada y regulación tecnológica para evitar el peligro de quedar limitada al rol de proveedora de productos primarios para una transición elaborada, diseñada y conducida por terceros actores.

Conclusión

La relación entre China y América Latina y el Caribe se encuentra atravesando una fase de profunda transformación.

En un escenario internacional marcado por la policrisis, la fragmentación geopolítica y la urgencia de enfrentar el cambio climático, las dinámicas de cooperación, competencia e interdependencia entre ambas regiones adquieren una relevancia creciente.

La transición energética global constituye uno de los ejes estructurales de este proceso.

No se trata únicamente de una transformación tecnológica o ambiental, sino de una reorganización profunda de las estructuras productivas, las cadenas de suministro, las relaciones de poder y los modelos de desarrollo.

China ha logrado posicionarse como un actor central en esta transición, combinando planificación estratégica, política industrial y liderazgo tecnológico en sectores clave.

América Latina y el Caribe, por su parte, enfrenta una encrucijada histórica.

La región posee algunos de los recursos naturales más importantes para la transición energética global, pero al mismo tiempo carece de estrategias coordinadas que permitan transformar esa dotación de recursos en desarrollo sostenible, innovación tecnológica e integración regional.

El desafío central para la región no consiste simplemente en decidir si quiere o no una mayor presencia de China.

La cuestión fundamental es cómo insertarse estratégicamente en una transición global que ya está en marcha.

China no desembarca en América Latina y el Caribe solamente con capital, empresas o tecnología, sino con una estrategia explícita de poder propia del siglo XXI. Los minerales críticos, la energía, el transporte, la logística, la propiedad intelectual, la inteligencia artificial, la industrialización avanzada y la planificación de largo plazo son los bastiones de ese poder. Sin embargo, América Latina y el Caribe todavía tiene una ventana de oportunidad estratégica para responder a estas presiones, aunque para ello necesita superar políticas nacionales descoordinadas, una estructura exportadora básicamente primaria y una lógica de atracción pasiva de inversiones.

La transición energética podría convertirse en una etapa renovada de dependencia si no hay un cambio drástico a nivel regional. Es por ello que la posibilidad de transformar esta dinámica en una oportunidad depende del desarrollo de capacidades propias. Solo así la relación con China podrá convertirse en una vía para competir por soberanía, desarrollo y autonomía estratégica.

En ese sentido, el verdadero dilema no es China viniendo a América Latina y el Caribe. El verdadero dilema es que América Latina y el Caribe está llegando tarde a una transición que ya comenzó.

Referencias

- BloombergNEF. (2025). Energy Transition Investment Trends 2025. BloombergNEF.
- Dialogue Earth. (2026). Minerales, tensiones con EE. UU. y qué esperar de la relación entre China y América Latina en 2026. Dialogue Earth.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. (2023). Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023. ECLAC.
- Gibson, M. (Dir.). (en prensa). Rutas climáticas del siglo XXI: entre China y América Latina y el Caribe en transformación. FLACSO Chile; FLACSO Secretaría General; Cátedra China Contemporánea.
- International Energy Agency. (2023). Latin America Energy Outlook 2023. International Energy Agency.
- International Energy Agency. (2024). World Energy Outlook 2024. International Energy Agency.
- International Energy Agency. (2025). Global Critical Minerals Outlook 2025. International Energy Agency.
- United Nations Conference on Trade and Development. (2023). World Investment Report 2023: Investing in sustainable energy for all. UNCTAD.
- United Nations Environment Programme. (2023). Emissions Gap Report 2023. UNEP.
- United Nations Framework Convention on Climate Change. (2015). Paris Agreement. UNFCCC.
- U.S. Energy Information Administration. (2026). Short-Term Energy Outlook, May 2026. U.S. Energy Information Administration.

La competencia EE.UU.-China y la reconfiguración de la geopolítica energética durante la 2da presidencia de Donald Trump

Ignacio Sabbatella
FLACSO Argentina

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la competencia entre Estados Unidos y China en el terreno energético y la cristalización de dos geopolíticas durante la segunda presidencia de Donald Trump.

Por un lado, se erige una geopolítica tradicional del petróleo y del gas que lidera EEUU como primer productor mundial, a partir de sus recursos de shale, aunque en competencia con los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y aliados (OPEP+). Por otro lado, una nueva geopolítica de las energías verdes, liderada por China, a partir de su dominio sobre las principales cadenas de valor de las tecnologías renovables. Durante la administración de Joe Biden, EEUU buscó competir comercial y tecnológicamente con China mediante la aplicación de aranceles de importación a sus principales productos y la introducción de incentivos económicos a la producción local a partir de la Ley de Reducción de la Inflación (IRA, por sus siglas en inglés).

El artículo busca interrogarse por los cambios sobre la dinámica de estas geopolíticas que supuso el inicio de la nueva administración de Trump en enero de 2025. Se concluye que redoblar la apuesta por el “dominio energético” a partir de los combustibles fósiles, retirarse de los compromisos climáticos internacionales y dismantelar la política industrial promovida por la Ley IRA, son medidas que obedecen a un repliegue estratégico de EEUU sobre la geopolítica tradicional y a una convalidación del liderazgo chino en la nueva geopolítica energética.

Palabras clave: China; Estados Unidos; Geopolítica; Energía.

Introducción

En enero de 2025, Donald Trump asumió su segundo mandato como presidente de los Estados Unidos (EE.UU.), reemplazando al demócrata Joe Biden. Un año después, nadie duda sobre el carácter disruptivo a nivel global de su nueva administración en la Casa Blanca. Sus políticas de “America First” no solo han reconfigurado la dinámica interna del país, sino que han sacudido los cimientos del orden multilateral establecido y han obligado a aliados y competidores a recalibrar sus estrategias ante un Washington mucho más imprevisible y transaccional.

Como trasfondo, en las últimas dos décadas se asiste a la aceleración de la transición hegemónica, que implica el declive relativo del bloque de poder tradicional —encabezado por Estados Unidos y el capital financiero del Norte Global— frente al ascenso de potencias emergentes, fundamentalmente China. Las potencias emergentes impulsan un sistema multipolar que busca revertir la histórica concentración de riqueza y poder político que el Occidente geopolítico ha retenido durante los últimos dos siglos (Merino y Morgenfeld, 2025).

Una de las áreas donde se libra la disputa hegemónica es la energética, donde se observa la superposición de dos geografías que coexisten de forma caótica: la geopolítica tradicional del petróleo y el gas y la nueva geopolítica de las energías renovables (Thompson, 2022)¹. La actual transición energética del predominio de los combustibles fósiles al predominio de las energías limpias² supone transformaciones tecnológicas que exacerban la competencia geopolítica (Sabbatella, 2023). Si EE.UU. tiene ventajas comparativas favorables para liderar la geopolítica fósil a partir de su dotación de recursos naturales, China ha buscado el liderazgo tecnológico en la geopolítica verde. Sin embargo, hasta el recambio presidencial, EE.UU. no había resignado la posibilidad de competir en este terreno también.

Precisamente, el artículo busca interrogarse por los cambios sobre la dinámica de estas dos geopolíticas que envolvió el primer año de la segunda administración de Trump. La hipótesis de trabajo es que la nueva administración ha adoptado una serie de medidas que obedecen

- 1 Entre las muchas definiciones posibles, aquí se utilizará el término geopolítica como la disciplina que estudia los condicionamientos geográficos en el desenvolvimiento de las relaciones de poder en el ámbito internacional, en este caso recursos energéticos y localización de las cadenas de suministro de las tecnologías limpias.
- 2 En este trabajo se entiende por energías limpias tanto a las fuentes de energías renovables como a la energía nuclear y a las tecnologías limpias a todos los dispositivos que permiten aprovechar aquellas fuentes, por ejemplo vehículos eléctricos y baterías eléctricas.

a un repliegue estratégico de EEUU sobre la geopolítica tradicional y a una convalidación del liderazgo chino en la nueva geopolítica energética.

Por lo tanto, el objetivo general de este artículo es analizar la competencia entre Estados Unidos y China en el terreno energético y la cristalización de dos geopolíticas durante la segunda presidencia de Donald Trump.

La estrategia metodológica es mixta, ya que combina una recopilación y análisis secundario (Bryman, 2012) de estadísticas publicadas por Energy Institute (2025) y por Climate Watch (2026) con la investigación documental (Valles, 1999) por medio del relevamiento, sistematización y análisis de fuentes periodísticas, comunicados oficiales y bibliografía especializada.

El orden del artículo se estructura en tres secciones: en la primera, se examinan comparativamente las trayectorias energéticas de EEUU y China para entender la composición actual de sus matrices energéticas y de sus emisiones de gases de efecto invernadero. En la segunda, se estudian las principales características de la geopolítica tradicional del petróleo y gas y de la nueva geopolítica de las energías verdes. En la tercera, se analizan las medidas tomadas por EEUU bajo el segundo mandato de Trump y sus efectos sobre la dinámica de ambas geopolíticas. Por último, se recogerán las principales conclusiones y sus posibles implicancias para los países latinoamericanos.

Trayectorias energéticas comparadas

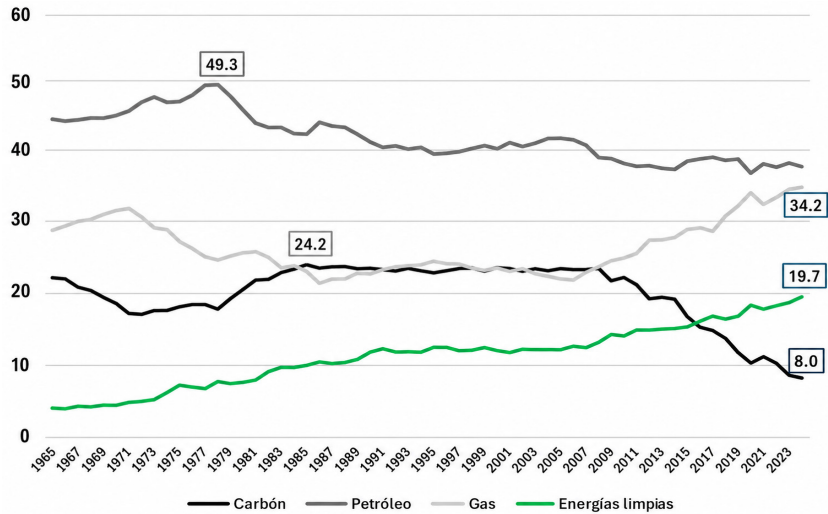
Tanto EEUU como China sustentaron su despegue industrial en el consumo intensivo de carbón, una fuente de gran densidad energética, abundante y barata, pero también la más contaminante (Sabbatella, 2024). No obstante, media una distancia de tiempo considerable en la transición de los combustibles vegetales al carbón en cada caso: mientras que en EE.UU. se convirtió en la primera fuente en 1884, en China no lo hizo hasta 1965 (Smil, 2021). A su vez, se estimó que pasaron 123 años para que EE.UU. alcanzara su pico de consumo de carbón (2007). China aún no ha alcanzado el pico de consumo, pero el gobierno chino prevé lograrlo a mediados de la presente década, con lo cual habrá comenzado a abandonar progresivamente el carbón solamente 60 años después que se convirtiera en la primera fuente de energía, aproximadamente la mitad del tiempo que EE.UU. (Sabbatella, 2024).

A diferencia de China, EE.UU. realizó una segunda transición energética. Desde 1950 el petróleo se ha transformado en la principal fuente de energía, ya que sus productos derivados (gasolina, diésel, combustible

para aviones y propano) se difundieron extensiva e intensivamente en todos los sectores de la economía estadounidense, desde el transporte hasta los productos químicos y plásticos industriales. En cambio, desde la década de 1960, casi todo el carbón consumido domésticamente se ha destinado a la generación de electricidad (EIA, 2025).

En 1978 el petróleo alcanzó su máxima participación, cuando representaba casi la mitad del consumo primario total, pero después de la segunda crisis petrolera internacional de 1979 fue sustituido porcentualmente por el carbón que llegó a su cuota más alta en 1985 (24,2%). Con todo, en los últimos quince años tanto el petróleo como el carbón han perdido terreno a manos del gas natural y de las energías limpias. A partir de 2008 el petróleo pasó a quedar por debajo del 40% desde 2008 y el carbón perdió 15 puntos porcentuales (de 23,5 a 8,3%). En ese mismo período, el gas natural se consolidó como la segunda fuente de consumo energético más importante de EE.UU., cuyos principales usos son la calefacción y la generación de electricidad (EIA, 2025). Entre 2007 y 2024 sumó 11 puntos porcentuales (de 23 a 34%) y se ubica apenas tres puntos debajo del petróleo (37%). El progresivo desplazamiento del consumo de crudo por gas natural está generando las condiciones para una tercera transición energética en EE.UU. Por otra parte, la transición hacia las energías limpias corre por detrás, aunque notablemente han sumado 7 puntos porcentuales en conjunto desde 2007 (12,6 a 19,7%) (Ver Gráfico N° 1).

**Gráfico N° 1: Consumo primario de energía en EE.UU.
por fuente (%), 1965-2024.**



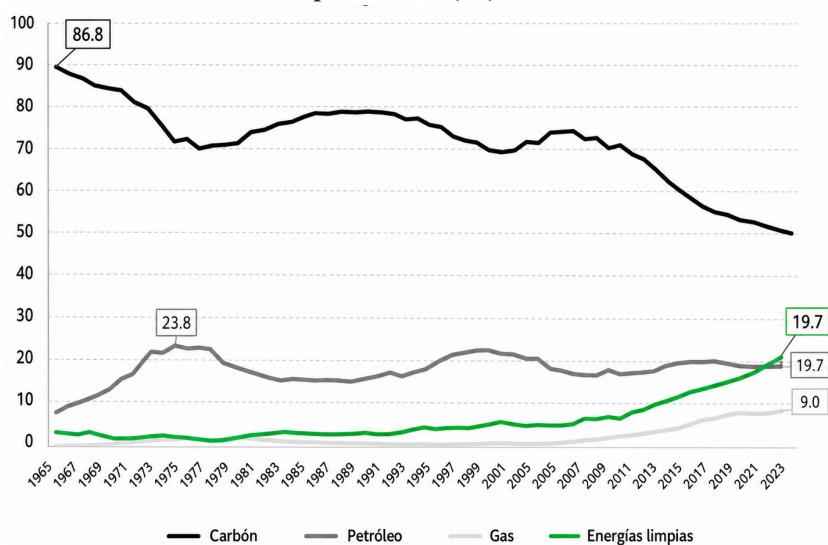
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2025).

La trayectoria energética de China se caracteriza por haber tenido solamente una transición, de la biomasa tradicional al carbón. Igualmente, se avizora un proceso peculiar en comparación con las trayectorias de los países desarrollados, ya que probablemente pueda saltar la etapa del predominio del petróleo y/o del gas y transitar hacia una participación mayoritaria de un mix de energías limpias. Un documento oficial como el Libro Blanco sobre la transición energética de China plantea que para mediados de este siglo la energía no fósil se convertirá en la principal fuente de energía del país, consolidando un nuevo sistema energético limpio, bajo en carbono, seguro y eficiente (NEA, 2024).

Después de convertirse en la primera fuente en 1965, el carbón perdió 34 puntos porcentuales en el consumo primario total a lo largo de seis décadas. Cabe aclarar que su consumo creció 19 veces, pero lo hizo a un ritmo relativamente menor que el consumo total, que se multiplicó por 31 veces.

El petróleo alcanzó su mayor participación en 1976 (23,8%) y en los últimos 10 años se mantuvo en un rango de 18-19%. El gas natural no había tenido un lugar importante hasta el inicio del siglo XXI y se registra un gradual crecimiento en los últimos 25 años, en los que avanzó 7 puntos porcentuales (de 2 a 9%). Siguiendo esta evolución, no se considera la posibilidad que China transite del carbón a un hidrocarburo menos contaminante, sea petróleo o gas natural. En cambio, se observa una acelerada incorporación de energías limpias, ya que en la última década ganaron 9 puntos porcentuales para llegar en 2024 a una cuota del 19,7%, igual a la de EE.UU. (ver Gráfico N° 2). De esta manera, la suma de las energías limpias superó por primera vez al petróleo y prácticamente alcanzó un año antes la meta del 20% de energía no fósil prevista para 2025 en el 14° Plan Quinquenal. Se destaca el fuerte crecimiento de las energías eólica y solar, cuya suma (9,2%) superó al gas natural.

**Gráfico N° 2: Consumo primario de energía
en China por fuente (%), 1965-2024.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2025).

Curiosamente, la participación de los combustibles fósiles en la matriz energética de ambos países supera el 80%, aunque difieren en su composición: en el caso de EE.UU. el petróleo es la principal fuente y se observa una transición hacia el gas natural, mientras que en el caso chino la alta proporción de carbón está siendo suavizada por un mayor ingreso de energías limpias.

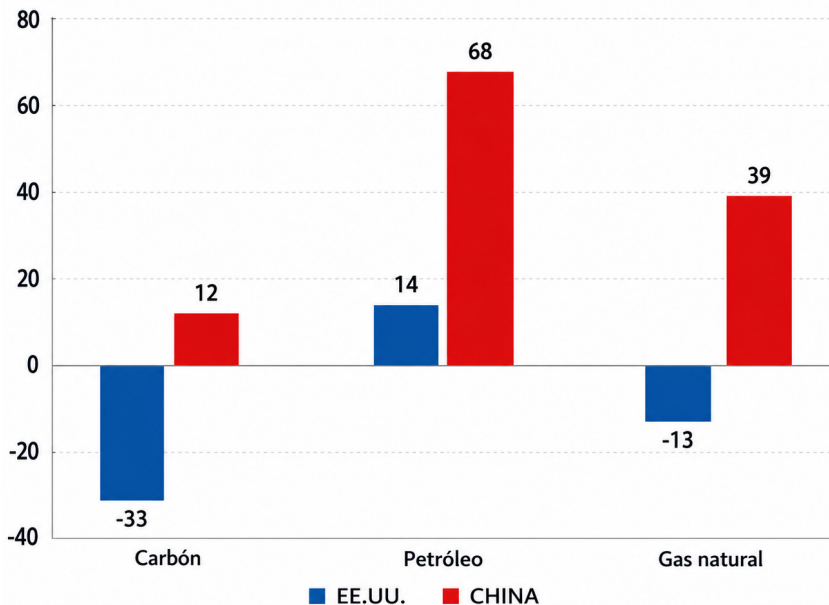
Uno de los factores determinantes para comprender las diferencias en las trayectorias recientes es la seguridad energética, cuyo indicador más importante es el grado de cubrimiento de la demanda con producción doméstica o, su reverso, el nivel de dependencia exterior. Por supuesto, este indicador está sujeto a la dotación de recursos naturales, pero también al consumo en relación a la producción. Si se estima la importación neta de energía como porcentaje del consumo energético³, China ha aumentado su dependencia externa desde fines de la década de 1990 al ritmo de su acelerado crecimiento económico hasta alcanzar el

3 Las importaciones netas de energía se estiman como las importaciones brutas menos las exportaciones brutas, ambas medidas en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Un valor negativo indica que el país es exportador neto. El consumo de energía se refiere al uso de energía primaria antes de su transformación a otros combustibles de uso final, lo que equivale a la producción nacional más las importaciones y la variación de existencias, menos las exportaciones y los combustibles suministrados a buques y aeronaves que participan en el transporte internacional (Banco Mundial, 2025).

24% en 2023. En contraposición, EE.UU. tuvo un pico de dependencia del 32% en 2006 y a partir de allí se redujo vertiginosamente para transformarse en un país exportador neto desde 2019 y conseguir un -9% en 2023 (Banco Mundial, 2025).

Un análisis más meticuloso de este índice al interior de los combustibles fósiles refuerza el argumento que se desarrollará a continuación: la condición superavitaria de EE.UU. habilita su pretensión de liderar la geopolítica energética tradicional y, en cambio, su condición deficitaria empuja a que China entienda a la descarbonización como un elemento central de su seguridad energética. Según datos de Energy Institute (2025), en 2024 China tuvo tasas de dependencia excesivamente altas en el caso del petróleo (poco menos del 70%) y del gas (casi 40%) y un poco más baja en el caso del carbón (12%). No por nada, los recursos energéticos de China han sido caracterizados como “ricos en carbón, deficientes en petróleo y limitados en gas natural” (Yang et al, 2025). En contrapartida, EE.UU. fue exportador neto tanto de carbón como de gas natural, aunque todavía importador neto de crudo (ver Gráfico N°3). Cabe aclarar que la situación petrolera de EE.UU. se hace excedentaria si se toman en cuenta todos los combustibles líquidos (-6%), mientras que la dependencia de China empeora (74%).

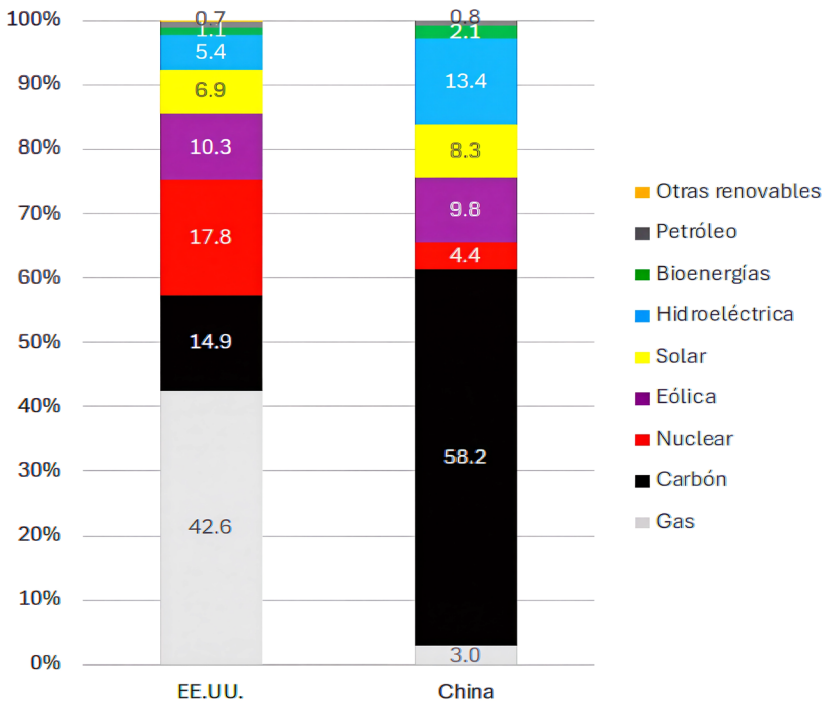
Gráfico N° 3: Importación neta de combustibles fósiles como porcentaje del consumo interno, año 2024.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2025).

Otro factor que explica la divergencia entre las trayectorias energéticas recientes es el compromiso en la lucha contra el cambio climático. China es el primer emisor de gases de efecto invernadero (GEI) desde el año 2005 y en 2023 sus emisiones (sin contar el cambio de uso de la tierra) representaron el 30,5% del total global, seguido precisamente por EE.UU. con el 12,6%. Si, en cambio, se considera la acumulación de GEI en el periodo 1850-2023, las posiciones se invierten: EE.UU. acumula 21,6% del total y China 15% (Climate Watch, 2026). Pese a su responsabilidad histórica, la nueva administración de Donald Trump anunció el retiro de EE.UU. del Acuerdo de París y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Por el contrario, China renovó su compromiso climático y presentó una nueva Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés) ante la CMNUCC en 2025. En la misma, el gobierno chino se compromete a la reducción de GEI de entre el 7% y el 10% para 2035 respecto al pico, con el fin de alcanzar la neutralidad de carbono para 2060. Hacia 2035, se propone que los combustibles no fósiles representen más del 30% del consumo total de energía y que la capacidad eólica y solar instalada supere 3.600 GW (The State Council, 2025).

Cabe remarcar como antecedente que China cumplió seis años antes la meta de 1.200 GW de capacidad instalada solar y eólica que había establecido en su anterior NDC para 2030 (Bloomberg, 2024). Para tener una dimensión, esa capacidad instalada renovable es igual a la toda la capacidad instalada en el sistema eléctrico estadounidense. De este modo, según datos de Energy Institute (2025), la generación eléctrica en China a partir de esas dos fuentes sumó 18% y en EE.UU. 17%. La generación con combustibles fósiles sigue siendo predominante en ambos casos: en EE.UU. representa el 58% del total, siendo el gas natural la primera fuente, y en China el 61%, prácticamente explicado por el carbón (ver Gráfico N° 4). Gracias a la mayor disponibilidad de recursos de shale, de los cuales se dará cuenta en la próxima sección, el gas natural duplicó su participación desde 2007 (de 21 a 42%). Por el lado de China, notablemente, el carbón había alcanzado su máxima participación en 2007 (81%) para luego perder casi 23 puntos porcentuales (58,2%) en sólo 17 años. En la última década, la generación solar se incrementó a una tasa anual acumulada del 43% y la eólica 20%, mientras que el carbón lo hizo solamente a un 3%. Por lo tanto, en 2024 la generación renovable superó 3.300 TWh y la renovable no hidro alcanzó el 20%, superando ambas metas establecidas en el 14° Plan Quinquenal.

Gráfico N° 4: Generación eléctrica por fuente (%), año 2024

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Energy Institute (2025).

Junto a la incorporación de energías limpias, un imperativo ineludible de la descarbonización de la matriz energética es la electrificación de los usos finales. Por esa razón, en China la electricidad representa una parte cada vez mayor del consumo final de energía para desplazar el uso de combustibles fósiles: entre 2015 y 2023 creció un punto porcentual anual, hasta alcanzar el 32 % en 2023, muy por encima de la de EE.UU. (24 %) (Yang et al, 2025). Esto se verifica tanto en el sector industrial, con el reemplazo del carbón y otros combustibles fósiles por hornos y calderas eléctricos, como en el transporte, mediante vehículos eléctricos y expansión de los sistemas de metro y ferrocarril sustituyen derivados del petróleo, y en edificios, a través de la sustitución de la calefacción a carbón por tecnologías bajas en carbono, como bombas de calor y sistemas geotérmicos (Yang et al, 2025).

Dadas las trayectorias descriptas, en la próxima sección será posible entender la ubicación de cada uno de estos países en el mapa de la geopolítica energética global.

Geopolíticas superpuestas

La configuración de las geopolíticas energéticas está asociada no sólo a las transiciones energéticas globales, sino también a las transformaciones del capitalismo y a la acumulación de poder de los Estados en el concierto global. La relocalización del capital industrial en el continente asiático en detrimento de los países centrales de Occidente en las últimas décadas subyace a esa configuración, pero también la rivalidad geopolítica reconfigura al capitalismo, dado que China busca asumir en la nueva división internacional del trabajo tanto el rol manufacturero como innovador para promover la acumulación de capital en su territorio.

En el período de transición hacia las energías limpias, la lógica de la geopolítica fósil permanece y se imbrica con la geopolítica verde. En ese sentido, Kuzemko et al., (2024) proponen reorientar el estudio de la geopolítica energética hacia la transformación del sistema energético global que se está produciendo actualmente. La geopolítica de las energías renovables analiza cómo la transición hacia sistemas bajos en carbono reconfigura las relaciones de poder globales. A diferencia de la geopolítica fósil, basada en el control de flujos y territorios de extracción, esta nueva geopolítica se centra en el control de las cadenas de valor tecnológicas, el establecimiento de estándares técnicos, la capacidad industrial de manufactura y el acceso a minerales críticos.

Geopolítica del petróleo y gas

Después del final de la Segunda Guerra Mundial, se configuró una geopolítica fósil con ciertas características que se mantuvieron hasta los primeros años del siglo XXI (Yergin, 1992; Klare, 2018). En primer lugar, el petróleo desplazó al carbón como primera fuente energética a nivel mundial, al mismo tiempo que los pronósticos del pico de producción (peak oil, en inglés) alentaban el temor a la escasez y a sus impactos en la economía global. En segundo lugar, EE.UU. había dejado su condición de autosuficiencia previo a la guerra para convertirse en el primer consumidor e importador de crudo del mundo. En tercer lugar, dadas sus inmensas reservas de petróleo, Medio Oriente pasó a ser el “centro de gravedad” de la política exterior estadounidense y de sus aliados. En cuarto lugar, el petróleo barato impulsó el boom económico de los países centrales hasta la crisis de 1973, cuando la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decretó el embargo tras la Guerra de Yom Kipur. Por último, EE.UU. era el garante que el petróleo de Medio Oriente fluyera de manera segura hacia las refinerías occidentales, mediante su poderío militar y el control de las rutas marítimas.

Sin embargo, la geopolítica tradicional ha experimentado un desplazamiento de la “era de la escasez” a la “era de la abundancia”, debido a dos factores: la revolución del shale y la crisis climática (Klare, 2018). Hacia finales de la década de 2000, la combinación de las técnicas de fracturación hidráulica (fracking en inglés) y perforación horizontal permitió en la extracción de recursos tanto de gas como de petróleo alojados en capas de roca de esquisto (shale, en inglés). El auge del shale habilitó a EE.UU. a tomar el lugar de superpotencia energética, ya que en pocos años se convirtió en el primer productor tanto de petróleo como de gas. Entre 2007 y 2024 la producción de crudo aumentó 160%, de 5 a 13 millones de barriles por día (b/d), y la producción de gas se incrementó 98% (Energy Institute, 2025), lo que le ha permitido la gasificación de su matriz energética e, incluso, obtener grandes excedentes, como se vio en la anterior sección. De hecho, se ha posicionado como el primer exportador de gas natural licuado (GNL) del mundo.

Bajo este nuevo escenario geopolítico, EE.UU. compite con la OPEP+ (más países no-OPEP, como Rusia) por el control del mercado internacional. En consecuencia, la centralidad gravitatoria de Medio Oriente ha disminuido, aunque la tensión bélica dentro de esta región no lo haya hecho en la misma proporción.

Simultáneamente, la acción climática reforzada por el Acuerdo de París en 2015 ha hecho que el temor al pico de producción haya sido desplazado por el pronóstico de demanda máxima (peak demand, en inglés), es decir que, en el marco de la transición hacia las energías limpias, el consumo de petróleo alcance su punto máximo en los próximos años y que luego se reduzca gradualmente (Sabbatella, 2021). Ciertamente, eventos disruptivos como el rebote de la post-pandemia del Covid-19 y la invasión rusa de Ucrania pusieron en tensión el mercado internacional nuevamente y reinstalaron la agenda de la seguridad energética, sobre todo para los países importadores, pero también empujaron nuevas estrategias de descarbonización.

En definitiva, la abundancia del shale le ha asegurado a EE.UU. una mayor competitividad de su economía, basada en energía barata y segura, al mismo tiempo que le ha simplificado las condiciones para reclamar su liderazgo geopolítico, en tanto sus exportaciones han reducido la cuota de mercado de la OPEP+ y han sustituido una buena parte del gas ruso que fluía hacia la Unión Europea (Collins, 2025). Por su parte, China es por lejos el mayor importador de crudo y de gas natural del mundo y ha buscado minimizar la dependencia de los combustibles fósiles provenientes de EE.UU. En 2024, la compra de

crudo estadounidense representó solamente el 1,7% de la importación total, en tanto que el GNL de ese origen el 5% del total importado (Energy Institute, 2025). A su vez, los riesgos geopolíticos refuerzan el plan oficial para transitar lo más rápido posible hacia las energías limpias, como se ampliará en el siguiente apartado.

Geopolítica de las energías renovables

La seguridad energética y la lucha contra el cambio climático no han sido las únicas razones para que China se orientara hacia una veloz descarbonización de su matriz energética. El gobierno chino encontró por esa vía una oportunidad para apoyar su programa industrial y dar un salto tecnológico, generando las condiciones para el desarrollo verde y el liderazgo de la nueva geopolítica (Meidan, 2020; Collins, 2025).

Durante mucho tiempo se ha beneficiado de los combustibles fósiles, gracias a la producción doméstica de carbón barato y de la importación a precios reducidos de petróleo y gas proveniente de Rusia, Irán y Venezuela, que le permitieron construir su industria manufacturera, cuya cuota alcanzó el 32% a escala mundial en 2024 (Collins, 2025). Sin embargo, la temprana identificación de las energías limpias como uno de los sectores estratégicos para promover un enfoque de desarrollo impulsado por la tecnología le permitió tomar la delantera. Este enfoque se plasmó en distintos planes, comenzando por el “Plan de Mediano y Largo Plazo para el Desarrollo de Ciencia y Tecnología” de 2005, que introdujo el concepto de “innovación indígena” (*indigenous innovation*) con el fin de dejar de depender de la tecnología extranjera. Este proceso se aceleró drásticamente en 2015 con el programa “Made in China 2025”, una política industrial para convertir al país en una potencia manufacturera de alta tecnología (Kroeber, 2024). Se fijaba como objetivo convertir a China en un líder mundial en diez sectores, entre ellos las energías renovables y los vehículos eléctricos. Para Estados Unidos, las ambiciones en materia de cadenas de suministro en sectores cercanos a su industria de defensa se convirtieron en una cuestión de seguridad nacional (Thompson, 2022). Asimismo, el apoyo estatal chino a las tecnologías de energías renovables y los automóviles eléctricos también se plasmó en los 12°, 13° y 14° Planes Quinquenales (períodos 2011-2015, 2016-2020, 2021-2025, respectivamente) (Meidan, 2020; CEPAL, 2024).

La escala de la fabricación le ha permitido a China dominar la manufactura de estas tecnologías. En 2024, China produjo cuatro de cada cinco módulos solares y celdas de batería a nivel mundial y más de dos tercios de los vehículos eléctricos (Yang, 2025). Respecto a la energía eólica, los primeros cuatro proveedores mundiales de turbinas fueron

fabricantes chinos, aunque impulsados más por el enorme mercado doméstico y menos por el mercado de exportación (GWEC, 2025). El liderazgo no sólo es manufacturero, sino también en el ámbito de la innovación: las empresas chinas representan actualmente alrededor del 75% de las solicitudes de patentes mundiales en tecnología de energía limpia (Yang et al, 2025).

Adicionalmente, China ha trazado antes que sus competidores una estrategia de control del suministro de los minerales críticos para las tecnologías limpias (IEA, 2025). Cuenta con importantes reservas de muchos de estos minerales: el 10% de las reservas mundiales de litio, el 28% de grafito, el 49% de tierras raras y el 20 % de zinc. A su vez, las empresas chinas realizan inversiones estratégicas en África y América Latina, donde también se encuentran importantes reservas de materias primas críticas. De esta forma, produce una parte significativa de muchos minerales, incluyendo el 22% de litio, el 61% de tierras raras y el 87% de grafito natural. Su influencia es aún mayor en la refinación, con una participación del 44% en la refinación mundial de cobre, entre el 70% y el 75 % en el procesamiento de litio y cobalto, y más del 90 % en la refinación de tierras raras y grafito para baterías. Desde la perspectiva de Occidente, el control del suministro de los minerales estratégicos es vista como la principal amenaza del liderazgo chino de la geopolítica verde.

Por otro lado, el liderazgo tecno-productivo de China ha contribuido a reducir sustancialmente los costos de las tecnologías renovables y a hacerlas competitivas frente a los combustibles fósiles. Entre 2015 y 2023 el precio de los paneles solares se redujo 76%, las turbinas eólicas 22%, el almacenamiento en baterías 35% y las baterías de vehículos eléctricos 65% (IEA, 2024). En 2024, representó el 34% de toda la inversión global en la transición, unos 676 mil millones de dólares (Collins, 2025). Bajo estas condiciones, es el mayor generador de energía baja en carbono del mundo, gracias a los menores costos y tiempos de implementación para la instalación de nueva capacidad (Collins, 2025).

Además, las inversiones chinas en infraestructura y tecnologías limpias a lo largo de la iniciativa de la Franja y de la Ruta (BRI) ganan influencia en la nueva geopolítica. Si EE. UU. ha dado forma y salvaguardado las rutas comerciales de combustibles fósiles, China podría dar forma a las redes eléctricas en el futuro (Meidan, 2020). China todavía es por lejos el mayor emisor de GEI del mundo, pero se estima que la exportación de tecnologías limpias desde China aportó una reducción del 1% de las emisiones 2024 en el resto del mundo, contribuyendo a mejorar sustancialmente su reputación global (Carbon Brief, 2025).

A modo de cierre parcial, es indiscutible el liderazgo de China sobre la nueva geopolítica energética. Domina la inversión, producción e innovación de las tecnologías limpias y controla el suministro de los minerales críticos. Los países desarrollados han desempolvado políticas industriales para no perder pisada al avance chino, incipientemente en el período posterior al Acuerdo de París y con mayor profundidad durante la pandemia del Covid-19 y de la invasión rusa a Ucrania cuando se pusieron en tensión las cadenas de suministro de insumos críticos. Para la administración republicana encabezada por Donald Trump no sólo es tarde para competir con China, sino que es menester robustecer la seguridad nacional con lo mejor que sabe hacer EE.UU.: producir combustibles fósiles, sintetizado en el eslogan “drill baby, drill”. De este modo, se puede comprender el repliegue estratégico sobre el petróleo y el gas durante el primer año de su segundo gobierno.

El repliegue estratégico de EEUU sobre el petróleo y el gas

Ciertamente, la primera presidencia de Trump (2017-2021) tuvo un enfoque similar al de su segunda administración. En oposición a su antecesor demócrata. Barack Obama, promovió la producción de combustibles fósiles mediante la apertura de tierras federales para la exploración y extracción, la aprobación de nueva infraestructura y la desregulación ambiental. En ese marco, Trump anunció la intención de retirar a EE. UU. del Acuerdo de París, pero el proceso legal no llegó a completarse antes de terminar su mandato. Redujo drásticamente el presupuesto para la investigación y el desarrollo (I+D) de energías renovables. En lo discursivo, pasó de buscar la “independencia energética”, es decir no depender de otros, al “dominio energético”, es decir ser el principal proveedor global de energía. Esto implicó promover las exportaciones de GNL como una herramienta de política exterior, especialmente para reducir la dependencia de Europa del gas ruso. Elkind (2020) concluía que estas políticas habían generado un riesgo geopolítico, ya que mientras el resto del mundo avanzaba hacia tecnologías bajas en carbono, la administración Trump intentaba anclar a EE.UU. en una economía basada en el carbono, cediendo potencialmente el liderazgo tecnológico a países como China.

Probablemente la mayor novedad de la segunda administración radique en el expeditivo dismantelamiento de la política industrial verde impulsada por el demócrata Biden, mediante la cual pretendía competir tecnológicamente con China. Uno de sus pilares fue la Ley de Reducción de la Inflación (IRA), aprobada en 2022, que canalizó miles de millones de dólares en subsidios y créditos fiscales para acelerar la transición hacia energías limpias y fortalecer la manufactura doméstica.

Para proteger este ecosistema industrial, Biden impuso aranceles estratégicos del 100% a vehículos eléctricos de origen chino y del 50% a paneles solares, además de gravámenes a baterías de litio y minerales críticos.

En su segundo arribo a la Casa Blanca, Trump redobló la apuesta por el “dominio energético”, cuyo primer objetivo, planteado como una cuestión de seguridad nacional, es que el país sea autosuficiente en materia energética y que, además, se convierta en el principal productor y exportador mundial de combustibles fósiles. Esto se cristalizó en la orden ejecutiva firmada el mismo día de la toma de posesión en la que se establece el interés nacional por liberar la energía y los recursos naturales asequibles y confiables de EE.UU. para lograr la prosperidad y reconstruir la seguridad económica y militar (White House, 2025a). Entre las directrices formuladas en esta orden están no sólo el fomento a la exploración y producción fósil en tierras y aguas federales y la revisión inmediata de todas las regulaciones que obstaculicen el desarrollo de los recursos energéticos nacionales. con especial atención al petróleo, gas natural, carbón, energía hidroeléctrica, biocombustibles, minerales críticos y recursos de energía nuclear. Asimismo, ordena al Secretario de Energía⁴ que reanude la revisión de las solicitudes de aprobación de proyectos de exportación de gas natural licuado “lo antes posible”, teniendo en cuenta que la Administración Biden había anunciado en enero de 2024 una pausa temporal en las nuevas autorizaciones para evaluar el impacto climático y económico.

También dicta la “terminación del Green New Deal”⁵, orden mediante la cual todas las agencias pausarían en forma inmediata el desembolso de los fondos asignados a través de la IRA, y eliminó el “mandato de vehículos eléctricos”, un objetivo no vinculante establecido en 2021 para que la mitad de todos los vehículos nuevos vendidos en 2030 sean eléctricos⁶.

-
- 4 El Departamento de Energía (DoE) quedó en manos de Chris Wright, un empresario forjado en la denominada revolución del fracking, partidario de aumentar al máximo la producción de gas y petróleo estadounidense y de incrementar la generación eléctrica con gas natural (Briones et al. 2024).
 - 5 Curiosamente, “Green New Deal” era el nombre de la Resolución H.109 presentada en 2019 por la representante Alexandria Ocasio-Cortez y el senador Ed Markey, que no fue apoyada por Biden. Proponía un plan de 10 años para realizar la transición a una energía 100% limpia y renovable, crear empleos con altos salarios y mejorar la infraestructura para lograr emisiones netas de gases de efecto invernadero. La Ley IRA retomó aspectos de esta propuesta, aunque con una ambición menor.
 - 6 Tras firmar la orden, Trump afirmó que “EE.UU. no saboteará nuestras propias industrias mientras China contamina con impunidad” (The Guardian, 2025).

En esa línea, el desmantelamiento de la política industrial verde se terminó de materializar con la promulgación de Ley One Big Beautiful Bill (OBBA) en julio de 2025. Modifica significativamente los incentivos fiscales para las energías limpias que había introducido la Ley IRA, aunque no abandona la pretensión de competir en el terreno de los minerales críticos, a los cuales considera como una cuestión de seguridad nacional por su rol estratégico en el equipamiento militar. De modo que OBBA amplía el apoyo federal para la extracción de estos minerales, si bien reduce la demanda y los incentivos clave para el procesamiento en tecnologías limpias (Center on Global Energy Policy, 2025).

Otro documento clave del primer año de la nueva administración, es la Estrategia de Seguridad Nacional, la cual articula el “corolario” Trump de la Doctrina Monroe con la dinámica geopolítica energética. Si la doctrina original declamaba “América para los americanos”, la nueva administración la actualiza con el fin de justificar la intervención y presión diplomática para expulsar la influencia económica de China y asegurar que el hemisferio occidental opere exclusivamente bajo la órbita de Washington. El repliegue hemisférico se complementa con el repliegue energético. La Estrategia establece como prioridad restaurar el dominio energético estadounidense, haciendo mención explícita al petróleo, al gas, al carbón, además de la energía nuclear. En forma palmaria, el domino energético articula la política doméstica con la política exterior. Internamente, la energía barata y abundante promete la creación de empleos de calidad, la reducción de costos para consumidores y empresas, la reindustrialización y el liderazgo en Inteligencia Artificial (IA). Externamente, la exportación de energía ofrece el fortalecimiento de las relaciones con aliados, la reducción de la influencia de los adversarios y la proyección de poder. Este dominio energético se sustenta en el rechazo de las “desastrosas ideologías” del cambio climático y el cero neto que “tanto han perjudicado a Europa, amenazan a Estados Unidos y subsidian a nuestros adversarios” (White House, 2025b).

En el ámbito doméstico, esto se tradujo en la cancelación o demoras de aprobación a proyectos renovables. Mientras que la administración Biden había trazado como meta alcanzar más de 30 GW de capacidad eólica marina para 2030, la administración Trump congeló la concesión de permisos para todos los proyectos eólicos en terrenos o aguas federales. Si bien tuvo varios reveses legales promovidos por las empresas desarrolladoras, el gobierno federal argumentó que las órdenes de suspensión de obras estaban justificadas por motivos de seguridad nacional ante los avances en “tecnologías adversarias” en

energía eólica marina (Bloomberg, 2026). No obstante, el retiro del apoyo federal al desarrollo e implementación de tecnologías bajas en carbono ralentizará, pero no detendrá, la descarbonización interna. La energía limpia se ha vuelto más barata que los combustibles fósiles, por lo que el impulso de esta transición está siendo impulsado por los mercados (Bremmer, 2025). En cambio, pone en riesgo la competitividad estadounidense a largo plazo debido a la exposición a impuestos al carbono y estándares de emisiones en otras jurisdicciones, al mismo tiempo que impide competir con China para dominar las cadenas de valor de estas tecnologías (Collins, 2025).

En política exterior, el dominio energético se aplicó de forma contundente. Empezando por la política climática, en esta oportunidad sí se concretó el retiro del Acuerdo de París e, incluso, fue más a fondo al anunciar el abandono de la CMNUCC. En línea con la Estrategia de Seguridad Nacional, la nueva administración desplegó el dominio energético sobre el hemisferio occidental. El permanente asedio sobre Venezuela, cuyas reservas petroleras son las más grandes del mundo, culminó en enero de 2026 con el secuestro del presidente Nicolás Maduro por parte de fuerzas especiales estadounidenses y la imposición de un tutelaje con características coloniales para controlar su industria petrolera. A raíz de ello, el gobierno de EE.UU. levantó las sanciones comerciales, convocó la inversión de petroleras norteamericanas y europeas, supervisa la aprobación de contratos de explotación y administra la venta de crudo venezolano (US Department of State, 2026). Si bien la industria petrolera venezolana afrontaba dificultades técnicas y económicas que habían reducido drásticamente su volumen de exportación, uno de sus principales clientes era China: en 2023 fue el destino del 68% del crudo venezolano exportado, seguido precisamente por EE.UU. con el 23%. Por tratarse de un crudo extra pesado, es más difícil de refinar y produce menos combustibles de alto valor y más productos residuales, como asfalto, que para China reviste importancia para sus proyectos de infraestructura y construcción a gran escala (Conte, 2026). Por lo tanto, el petróleo venezolano ofreció un suministro barato de los recursos necesarios para usos no energéticos. Igualmente, el gobierno de Trump parece decidido a bloquear el flujo de ese crudo hacia las refinerías chinas.

Una interpretación más amplia, da cuenta que las reservas venezolanas más las reservas estadounidenses, 17,5% y 4% del total mundial, respectivamente, supone el control sobre más de una quinta parte del petróleo de todo el planeta⁷. A su vez, se pueden interpretar las amenazas

7 De manera llamativa, Trump afirmó que “nosotros junto a Venezuela tenemos el 68 % del petróleo del mundo” (RT, 2026).

sobre Canadá y México como la yuxtaposición de la estrategia sobre el hemisferio occidental con la del dominio energético. Según Energy Institute (2025), el 85% del crudo que importa EE.UU. proviene del continente americano: sobre todo de Canadá (62% del total), seguido de México (7%) y luego el resto de la región.

Sin el crudo venezolano, China se verá obligada a importar más de otros socios comerciales como Rusia, Irán o potencialmente Canadá, que también produce crudos extrapesados (Conte, 2026), pero el abastecimiento chino podría verse en serios problemas si EE.UU. se decide a sancionar el crudo canadiense o a bloquear el crudo iraní. Entre finales de 2025 y principios de 2026, el gobierno de Trump amenazó varias veces con agredir militarmente a Irán, cuyo crudo es vendido en el mercado negro a refinerías chinas en yuanes (Urbasos y Briones, 2025).

A su vez, China alcanzó un récord de importaciones de crudo de 11,6 millones b/d en 2025, que estuvo motivado no por una mayor demanda, sino por una estrategia de almacenamiento, en un escenario de precios bajos, exceso de oferta global y tensiones geopolíticas (Downs, 2026). China está utilizando su posición como el mayor importador del mundo para fortalecer su seguridad energética: se calcula que a principios de 2026 China contaba con unos 1.200 millones de barriles en almacenamiento, suficiente para cubrir 104 días de importaciones netas, lo que le otorga una gran capacidad para resistir interrupciones en el suministro global (Downs, 2026).

Cabe una última consideración sobre la geopolítica tradicional de la energía y el predominio del dólar en el mercado global. La nueva condición de EE.UU. como exportador podría afectar el régimen del petrodólar: una menor importación de petróleo podría significar un menor flujo de petrodólares al sistema financiero global. Durante décadas, los principales exportadores de petróleo han reciclado los petrodólares en deuda del Tesoro y otros activos estadounidenses, reforzando la condición del dólar como moneda de reserva (Hofmann et al., 2023). En contrapartida, gana impulso el petroyuan, en la medida que China asume el rol de mayor comprador de energía del mundo y firma contratos petroleros a largo plazo con Rusia, Irán y los países del Golfo Pérsico (Ahmed, 2025). A su vez, los países sometidos a sanciones estadounidenses, como Irán y Rusia, han ampliado los acuerdos comerciales en otras monedas, acelerando el proceso de desdolarización. En este contexto, se entiende la amenaza arancelaria de Trump a la India para que desista de comprar crudo ruso. Siguiendo a Ahmed (2025), se abren distintos escenarios para el mercado petrolero

internacional: desde la coexistencia de múltiples monedas, pero que no reemplazan por completo al dólar, a la fragmentación, en la que los países alineados con EE.UU. negocian en dólares, mientras que China y Rusia negocian en otras monedas de pago.

Reflexiones finales

Las últimas dos décadas han sido testigo de dos procesos simultáneos: la revolución del shale en EEUU y la revolución de las tecnologías limpias en China. En principio, parecen dos procesos paralelos, que se canalizan por geopolíticas energéticas distintas. Sin embargo, se ha visto que son dos procesos que se han reforzado mutuamente. A EE.UU. le ha permitido convertirse en el primer productor de petróleo y gas del mundo y reclamar para sí el dominio de la geopolítica tradicional fósil. A China le ha permitido controlar las cadenas de suministro de las tecnologías limpias y liderar la nueva geopolítica verde.

La seguridad energética ha sido uno de los determinantes estructurales para que China buscara atenuar su dependencia de la importación de combustibles fósiles, particularmente de origen estadounidense. Otro incentivo no menos importante ha sido la mitigación del cambio climático, pero nada ha sido más relevante que aprovechar la oportunidad de desarrollo verde que abrió la transición energética.

La administración demócrata de Biden procuró desplegarse dentro de la dinámica de la geopolítica de las energías renovables mediante la política industrial condensada en la IRA, con el fin de competir con China. Sin embargo, la nueva administración de Trump lo visualizó como una batalla perdida y por eso la necesidad de replegarse sobre el bastión fósil, en cual cuenta con recursos y con una industria totalmente desarrollada. Redoblar la apuesta por el “dominio energético” a partir de los combustibles fósiles, retirarse de los compromisos climáticos internacionales y dismantelar la política industrial promovida por la Ley IRA, son medidas que obedecen a un repliegue estratégico de EEUU sobre la geopolítica tradicional y a una convalidación del liderazgo chino en la nueva geopolítica energética.

La retirada de la competencia por el dominio de las tecnologías renovables coincide, a su vez, con el repliegue sobre el hemisferio occidental delineado en la Estrategia de Seguridad Nacional. El crudo importado proviene mayormente de países del continente americano, sobre los cuales ha intervenido militarmente (Venezuela) o los mantiene bajo amenaza (Canadá y México).

Teóricamente, la expansión de las energías renovables debería suavizar las tensiones geopolíticas relacionadas con el petróleo y el gas

(Scholten et al., 2020). Sin embargo, en los hechos, la orientación del nuevo gobierno de Trump busca anclar su dominio en la geopolítica tradicional, incluso militarmente, y, por lo tanto, retrasar todo lo que sea posible la expansión de la nueva geopolítica.

Pese a todo, el abaratamiento del costo de las tecnologías renovables seguirá impulsando la transición energética, sobre todo en los países importadores de hidrocarburos. China no sólo seguirá siendo el principal proveedor de equipos y partes, sino que también seguirá mejorando su reputación global en la lucha contra el cambio climático.

Por una cuestión de espacio no se abordó el subsector nuclear, en el cual EE.UU. parece dispuesto a reactivar su industria doméstica a lo largo de toda la cadena de valor, desde la extracción de uranio hasta el desarrollo de nuevos prototipos de centrales. El gobierno estadounidense y las empresas tecnológicas de ese origen consideran un imperativo económico y militar ganar la carrera de la IA frente a China. Los centros de datos que se utilizan para entrenar y ejecutar modelos de IA son cada vez más grandes y consumen más energía, por lo que se ha evaluado la necesidad de alimentarlos con generación eléctrica de centrales nucleares de nuevo tipo.

Para finalizar, la paradoja de la administración Trump radica en que su búsqueda de competitividad inmediata a través de la desregulación fósil podría hipotecar la competitividad estructural de EE.UU. a largo plazo. Mientras Washington se aferra a las ventajas de la era del shale, China apuesta a liderar la frontera tecnológica de la era post-carbono.

Referencias

- Banco Mundial (2025). Energy imports, net (% of energy use) - China, United States. <https://data.worldbank.org/indicator/EG.IMP.CONS.ZS?end=2023&locations=CN-US&start=1990&type=points&view=chart>
- Bloomberg (2024). China hits Xi Jinping's power target six years early. https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-08-23/china-hits-xi-jinping-s-renewable-power-target-six-years-early?cmpid=BBBXT082324_ENERGY&utm_medium=email&utm_source=newsletter&utm_term=240823&utm_campaign=energy&embedded-checkout=true
- Bloomberg (2026). Trump's Offshore Wind Ban Blocked for Fifth Time by US Judge. https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-02-02/judge-revives-orsted-ny-offshore-wind-project-halted-by-trump?utm_source=website&utm_medium=share&utm_campaign=copy

- Bremmer, I. (2025). Trump Will Not Kill the Global Energy Transition. Project Syndicate. <https://www.project-syndicate.org/commentary/trump-will-not-kill-global-energy-transition-by-ian-bremmer-2025-02>
- Briones, A., Escribano, G., Lazaro Touza, L. y Urbasos Arbeloa, I. (2024). Trump II: dominio energético y subordinación del clima. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/trump-ii-dominio-energetico-y-subordinacion-del-clima/>
- Bryman, A. (2012). Social research methods. New York: Oxford University Press.
- Carbon Brief (2025). Analysis: China's clean-energy exports in 2024 alone will cut overseas CO2 by 1%. <https://www.carbonbrief.org/analysis-chinas-clean-energy-exports-in-2024-alone-will-cut-overseas-co2-by-1/>
- Center on Global Energy Policy (2025). Assessing the Energy Impacts of the One Big Beautiful Bill Act. <https://www.energypolicy.columbia.edu/assessing-the-energy-impacts-of-the-one-big-beautiful-bill-act/>
- Climate Watch (2026). Global Historical Emissions. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=percentage&end_year=2023&sectors=total-excluding-lulucf&start_year=1990
- Collins, M. (2025). Energy in the era of competitive decarbonization. In Fattouh, B.; Henderson, J.; Overland, I. (eds.), The geopolitical and commercial implications of green industrial policy, p. 12-15. Oxford Energy Forum: A Quarterly Journal for Debating Energy Issues and Policies, ISSN 0959-7727, The Oxford Institute for Energy Studies, Oxford. <https://hdl.handle.net/10419/322267>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024). América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Santiago de Chile.
- Conte, N. (2026). Visualized: Venezuela's Crude Oil Exports by Country. Visual Capitalist. <https://www.visualcapitalist.com/visualized-venezuelas-crude-oil-exports-by-country/>

- Downs, E. (2026). Where China gets its oil: crude imports in 2025 reveal stockpiling and changing fortunes of certain suppliers, including those sanctioned. Center on Global Energy Policy at Columbia. <https://www.energypolicy.columbia.edu/where-china-gets-its-oil-crude-imports-in-2025-reveal-stockpiling-and-changing-fortunes-of-certain-suppliers-including-those-sanctioned/>
- Elkind, J. (2020). US Clean Energy Transition and Implications for Geopolitics. En Hafner, M. & Tagliapietra, S. (ed.) The geopolitics of the global energy transition, pp. 47-74. Springer Open.
- Energy Information Administration (2025). How has U.S. energy use changed since 1776?. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65644>
- Energy Institute (2025). EI Statistical Review of World Energy. <https://www.energyinst.org/statistical-review/home>
- GWEC (2025). Wind Turbine Suppliers deliver new record volume. <https://www.gwec.net/news/wind-turbine-suppliers-deliver-new-record-volume-despite-difficult-year-full-of-diverse-challenges>
- Hofmann, B., Igan, D., & Rees, D. (2023). The changing nexus between commodity prices and the dollar: causes and implications. BIS Bulletin, N° 74. <https://www.bis.org/publ/bisbull74.pdf>
- International Energy Agency (IEA) (2025). Global Critical Minerals Outlook 2025 <https://iea.blob.core.windows.net/assets/ef5e9b70-3374-4caa-ba9d-19c72253bfc4/GlobalCriticalMineralsOutlook2025.pdf>
- International Energy Agency (IEA). (2024). World Energy Outlook 2024. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/140a0470-5b90-4922-a0e9-838b3ac6918c/WorldEnergyOutlook2024.pdf>
- Klare, M. (2018). From Scarcity to Abundance: The New Geopolitics of Energy. REPATS, Brasília/Brazil, Special Issue, n° 01, p.181-190.
- Kroeber, A. (2024). Unleashing “new quality productive forces”: China’s strategy for technology-led growth. Brookings Institution.

- Kuzemko, C., Blondeel, M., Bradshaw, M., Bridge, G., Faigen, E., & Fletcher, L. (2025). Rethinking Energy Geopolitics: Towards a Geopolitical Economy of Global Energy Transformation. *Geopolitics*, 30(2), 531–565. <https://doi.org/10.1080/14650045.2024.2351075>
- Meidan, M. (2020). China: Climate Leader and Villain. En Hafner, M. & Tagliapietra, S. (ed.) *The geopolitics of the global energy transition*, pp. 75-92. Springer Open.
- Merino, G. y Morgenfeld, L. (2025). *Nuestra América, Estados Unidos y China: transición geopolítica del sistema mundial*. Buenos Aires: Clacso.
- National Energy Administration (NEA) (2024). Libro Blanco sobre la transición energética de China. https://www.nea.gov.cn/2024-08/29/c_1310785406.htm
- RT (2026). Trump: “Nosotros junto a Venezuela tenemos el 68 % del petróleo del mundo”. <https://esrt.press/actualidad/585729-trump-venezuela-petroleo>
- Sabbatella, I. (2021). Energy. In De Feyter, K., Türkelli, G. and de Moerloose, S. (eds.) *Encyclopedia of Law and Development*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781788117975>
- _____. (2024). ¿Quién es el “villano climático”? El rol del carbón en la transición energética de China y de los países desarrollados. En Rivero, S. y Villegas, P. (coords), *China y América Latina y el Caribe: relaciones multidimensionales y multinivel*, p. 155-174. San José de Costa Rica: FLACSO.
- Scholten, D., Bazilian M., Overland, I. & Westphal, K. (2020). The geopolitics of renewables: New board, new game. *Energy Policy*, 138.
- The Guardian (2025). Trump revokes Biden order that had set 50% electric vehicles target for 2030. <https://www.theguardian.com/us-news/2025/jan/20/trump-executive-order-electric-vehicles>
- The State Council of the People’s Republic of China (2025). China’s 2035 National Determined Contributions. <https://unfccc.int/NDCREG>
- Thompson, H. (2022). *Disorder. Hard times in the 21st century*. Oxford University Press.

- Urbasos Arbeloa, I. y Briones, A. (2025). Los primeros 100 días de Trump en energía y clima. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/los-primeros-100-dias-de-trump-en-energia-y-clima/>
- US Department of State (2026). Acciones para implementar la visión del presidente Trump para el petróleo de Venezuela. Nota de prensa. <https://www.state.gov/translations/spanish/acciones-para-implementar-la-vision-del-presidente-trump-para-el-petroleo-de-venezuela/>
- Valles, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Madrid: Síntesis.
- White House (2025a). Unleashing American. Executive order. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>
- White House (2025b). National Security Strategy of the United States of America. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>
- Yang, M., Yang, B., Butler-Sloss, S., & Graham, E. (2025). China Energy Transition Review 2025. EMBER. <https://ember-energy.org/app/uploads/2025/09/China-Energy-Transition-Review-2025.pdf>
- Yergin, D. (1992). La historia del petróleo. Buenos Aires: Vergara.

O Território no Centro: o papel do BNDES na construção de uma transição climática justa e inclusiva e os desafios para a gestão pública na promoção do desenvolvimento

Ana Cristina Rodrigues da Costa

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Resumo

Este artigo discute a centralidade do território — especialmente as periferias urbanas e rurais — nas estratégias de transição climática justa e inclusiva no Brasil, a partir de reflexões desenvolvidas em painel no II Seminário Internacional de Estudos da China Contemporânea, organizado pelo BNDES e pela FLACSO, e de evidências extraídas da experiência recente da Área de Desenvolvimento Social e Gestão Pública do BNDES (AS). Sustentamos que a efetividade das políticas de transição energética e de adaptação climática depende de um deslocamento epistemológico na gestão pública: da prevalência de lógicas managerialistas e universalizantes para práticas situadas, plurais e politicamente conscientes. A partir desse enquadramento, apresentamos duas frentes de atuação do BNDES: (i) investimentos nas periferias, para as periferias e com as periferias, com destaque para a iniciativa BNDES Periferias; e (ii) apoio a investimentos públicos voltados à adaptação climática, com ênfase em programas ou iniciativas como INVEST Impacto, Sertão Vivo e BNDES Cidades. Concluimos que a cooperação Sul–Sul e a construção de capacidades estatais, ancoradas em imaginação política e escuta ativa, podem ampliar o leque de escolhas públicas, reduzir vulnerabilidades e promover desenvolvimento endógeno, sem deixar ninguém para trás.

Palavras-chave: transição climática justa; periferias; gestão pública; cooperação Sul–Sul; adaptação climática.

“We don’t see things as they are, we see them as we are.” — Anaïs Nin

Introdução

Este artigo nasce de minha participação em painel sobre crise climática no II Seminário Internacional de Estudos da China Contemporânea, organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), cujo tema foi “China, América Latina e Caribe no novo reordenamento global”. A experiência permitiu amadurecer reflexões sobre como a transição energética no Brasil e, mais amplamente, no Sul Global, requer um olhar que transcenda a geopolítica estrita dos minerais estratégicos e a ótica setorial de infraestrutura. Propomos colocar o território — e, em particular, as periferias historicamente invisibilizadas — no centro das respostas, articulando a dimensão social e econômica às políticas climáticas. Em termos práticos, isso significa reconhecer as periferias como sujeito político e lócus de inovação institucional, econômica e tecnológica.

A precariedade da urbanização e a alta desigualdade de renda tornam as periferias e as populações periféricas as principais vítimas dos desastres climáticos, o que exige que essas temáticas sejam o foco prioritário do investimento. Nesse contexto, quando falamos em transição energética justa no Sul Global, ela somente será “justa” se levarmos em conta e trabalharmos junto com essas populações na busca pelo desenvolvimento.

Desde 2023, o BNDES tem priorizado de forma intencional um olhar local e territorial para sua atuação em desenvolvimento social e gestão pública. Em um país marcado por urbanização precária, assimetria de serviços e alta desigualdade de renda, as periferias — urbanas e rurais — são desproporcionalmente expostas a eventos climáticos extremos. Colocar o território no centro exige ir além do enfoque setorial: trata-se de considerar a interação entre infraestruturas multisectoriais, uso do solo, governança e capacidades sociais, com foco nos grupos historicamente invisibilizados.

Por exemplo, entre os vetores materiais mais urgentes está o direito à energia (Castro et al., 2025). Ao se falar em transição energética, é comum que o debate se centre em matrizes e tecnologias. Sem desconsiderar tais dimensões, sustentamos que é preciso integrar o direito à energia como eixo normativo e prático: assegurar acesso confiável, acessível e limpo não apenas para consumo residencial, mas para as atividades produtivas das populações periféricas. Esse ponto é decisivo para a inclusão produtiva e para aumentar a resiliência socioeconômica diante de choques climáticos.

A escuta que realizamos com movimentos da agricultura familiar e de catadores e catadoras de materiais recicláveis evidencia a centralidade dos custos de energia. Para cooperativas que processam alimentos ou beneficiam recicláveis, a energia pode ser um dos principais itens de custo. A adoção de geração distribuída, especialmente solar fotovoltaica, reduz despesas correntes, libera recursos para investimento produtivo e estabiliza fluxos de caixa, com efeitos positivos sobre produtividade e renda. Essa medida também cria sinergias com práticas agroecológicas e com a economia circular — ambas de baixo impacto ambiental.

Outro exemplo é a questão da mobilidade nas cidades. A escala territorial brasileira recomenda soluções combinadas: o histórico brasileiro de biocombustíveis — com destaque para o etanol — é uma vantagem comparativa que pode e deve dialogar com a eletrificação de frotas urbanas e modais específicos. Reforçar o transporte de alta capacidade e reduzir a dependência do automóvel individual é medida de adaptação e mitigação. No transporte de cargas pesadas e na “última milha”, combustíveis renováveis e logística inteligente oferecem trajetórias factíveis a curto e médio prazos. Esses arranjos, entretanto, requerem desenho regulatório e institucional que internalize custos, riscos e responsabilidades ao longo do ciclo de vida — das baterias à gestão de resíduos.

Por fim, colocar o território no centro também implica redesenhar indicadores de sucesso. Mais do que obras ou megawatts instalados, interessa mensurar se intervenções reduziram vulnerabilidades, ampliaram capacidades locais e distribuíram poder de maneira mais equitativa. Transparência, controle social e parcerias com a sociedade civil são condições de possibilidade para esse giro avaliativo.

Esses são exemplos de desafios ao desenvolvimento “sem deixar ninguém para trás”, que carregam, em seus potenciais tipos de soluções, o desafio da adoção de novas epistemes na gestão pública para a promoção do desenvolvimento, uma vez que estas são essenciais para que exerçamos imaginação política e construamos ativamente um futuro.

A cooperação Sul-Sul — neste contexto, e respeitando as respectivas trajetórias históricas de seus países —, pode ser um elo e um espaço para enfrentar esse desafio institucional, qual seja, superar a herança de uma gestão pública baseada puramente em técnicas de mercado (“managerialism”), que muitas vezes ignora os contextos locais e a história de desigualdade (Gulrajani, 2010; Mintzberg, 2006; Paula, 2005) que marca nossa realidade. Temos a necessidade de uma “imaginação política” baseada em saberes plurais e no aprendizado mútuo, para que

possamos ampliar, e não restringir, nossas opções de ação e gestão na superação dos desafios que enfrentamos (Hayes et al., 2017).

Ao longo do texto, resgatamos esses argumentos de meu major paper (Costa, 2019) sobre como a gestão pública pode inviabilizar ou, ao contrário, abraçar a dimensão territorial mediante o uso mais reflexivo de seus instrumentos. Em paralelo, apresentamos a experiência recente da Área de Desenvolvimento Social e Gestão Pública do BNDES (AS), que desde 2023, vem redesenhando sua atuação a partir do território para promover inclusão, resiliência e adaptação climática, com foco nas periferias e populações vulneráveis. Partimos da premissa de que “não deixar ninguém para trás” exige expandir as capacidades do Estado e de seus gestores, substituindo respostas padronizadas por arranjos plurais, construídos com escuta ativa, engajamento e cooperação.

Metodologicamente, adotamos uma abordagem ensaística com base em reflexão em ação, articulando evidências institucionais, aprendizados de processos recentes e referenciais conceituais sobre gestão para a promoção do desenvolvimento. A escolha por uma escrita situada, ancorada em práticas e no território, alinha-se à defesa de epistemologias plurais e a uma crítica às promessas de neutralidade técnica.

O artigo está organizado em: esta introdução; um capítulo sobre desafios da Gestão Pública para a promoção do desenvolvimento com olhar para uma transição justa; um segundo capítulo apresentando a experiência da AS/BNDES; e finalizando com algumas considerações.

Imaginação política e desafios da gestão pública para promoção do desenvolvimento

Utilizar a imaginação política na gestão pública significa reconhecer que decisões técnicas incorporam valores, interesses e disputas, e que, portanto, não existem soluções neutras nem universais. Esse reconhecimento é ainda mais crucial quando se busca responder a crises entrelaçadas — econômica, social, sanitária e climática — que pressionam países do Sul Global a conciliar inclusão, crescimento e sustentabilidade. A imaginação política, nesse contexto, não é fantasia: é a capacidade de expandir o leque de escolhas institucionais com base em escuta, negociação e no reconhecimento de assimetrias de poder.

Apesar disso, persiste um arcabouço dominante formado por técnicas e instrumentos associados à Nova Gestão Pública (New Public Management, NPM) ¹, disseminado em processos formativos e em rotinas de planejamento e avaliação. A NPM tende a naturalizar a racionalidade de mercado, a universalidade de indicadores e a noção

1 Nova Gestão Pública, para mais detalhes ver Paula (2005).

de que eficiência operacional e redução de custos são fins em si mesmos (Gulrajani, 2010). Em países com desigualdades históricas como o Brasil, as premissas universalizantes podem produzir cegueiras contextuais, reforçando resultados regressivos ou de baixa efetividade.

Paula (2005) argumenta que as bases teóricas da NPM estão alicerçadas na escola de pensamento neoliberal e a teoria da escolha pública, as quais transformaram as práticas da administração de empresas privadas no referencial para o setor público seguir. A partir dos anos 1980, a visão sobre o papel do Estado se altera profundamente, conforme Dwek (2022), a visão de uso da política fiscal deixa de ser como instrumento para redistribuição de renda, anticíclica e de manutenção de pleno emprego (visão keynesiana) e passa para uma visão fiscalista onde se sobrepõem como, objetivos finais, a sustentabilidade da dívida e regras fiscais rígidas.

Conforme Stuckler (2022), as políticas econômicas baseadas na busca pela austeridade, propagada pela NPM como caminho natural para o desenvolvimento, sufocaram o crescimento econômico e aprofundaram recessões em vários países entre 2009 e 2010, contra recuperações mais rápidas nos países que aumentaram o gasto público.

A crítica aqui não é ao uso de métricas ou à busca de eficiência, mas à sua absolutização. Instrumentos não são neutros: implicam escolhas sobre o que medir, quem participa, quais riscos são aceitáveis e que prazos são considerados. Sem reflexão sobre o contexto, a gestão converte-se em aplicação de fórmulas, empobrecendo tanto a análise quanto a ação. Em vez de reduzir vulnerabilidades, esse modo de operar pode estabilizar desvantagens territoriais e sociais. O chamado a “desaprender para reaprender” aponta para outra postura: incorporar conflito como dado, diagnosticar capacidades institucionais reais e construir soluções híbridas e responsivas.

Um ponto preocupante é a incompletude dos estudos sobre as ferramentas e instrumentos de gestão dispostas hoje, as quais têm sempre uma premissa subjacente de que o uso dessas técnicas gerenciais e tecnologias são “neutras” e universais, mas que vêm permitindo a construção de respostas sem reflexão, com visão de curto prazo nas instituições, acabando por reforçar a posição subalterna em que nos colocamos (Gulrajani, 2010; Farazmand, 2012, Abdalla e Faria, 2019), ou por serem ineficientes para responderem à complexidade dos problemas atuais.

Ou seja, os instrumentos de gestão pública parecem ter limites que acabam por esmaecer outras possibilidades de ação em caminhos

alternativos para o desenvolvimento, ou são ineficazes para enfrentar os desafios da distribuição de renda e de poder subjacentes à construção de políticas públicas, em particular uma política industrial competitiva, verde e inclusiva para um país em desenvolvimento do Sul Global.

Nesse sentido, é relevante a construção de espaço para um debate aberto sobre os desafios de contexto, poder e política que o Brasil e o restante do Sul Global vêm encarando para construção de caminhos pragmáticos e como vencê-los no campo também dos instrumentos de gestão, uma vez que os gestores públicos devem refletir e estarem cientes das concepções e conceitos políticos que nos cercam, conforme discutido em McCourt e Gulrajani (2010).

Como Hayes et al. (2017) explicam, a mera aceitação da lógica neoliberal de se entender o mercado como algo “natural” e evidente nos leva a resultados restritos e delimitados por essa premissa, de modo que os gestores, ainda que escolham como agir, encontram-se, na prática, restritos a um leque de possibilidades dadas, sem sequer questioná-las.

Importante ressaltar que a formação de gestores permanece amplamente ancorada em tradições gerenciais que privilegiam a administração científica e o domínio de técnicas padronizadas. Esse enquadramento epistemológico restringe a capacidade de reconhecer o papel político da gestão e limita a construção de compreensões mais decolonizadas e plurais sobre desenvolvimento, ainda que tais perspectivas sejam essenciais para superar modelos únicos e exógenos historicamente impostos (Gulrajani, 2010; Dwivedi & Nef, 1982).

Nesse sentido, torna-se urgente avançar no debate sobre alternativas que valorizem trajetórias endógenas de desenvolvimento, rompendo com a tendência de considerar conhecimentos externos como padrões inevitáveis. As discussões presentes na literatura demonstram que o contexto histórico e político importa profundamente para os resultados das políticas de desenvolvimento, e que práticas não-managerialistas podem ampliar a capacidade analítica e crítica dos gestores públicos (Gulrajani, 2010; McCourt & Gulrajani, 2010). Essa constatação reforça a necessidade de uma postura gerencial engajada, que reconheça tensões, conflitos e disputas como dimensões inerentes ao processo decisório (Mintzberg, 2013; Segal, 2011; Prasad, 1993).

Construir resiliência institucional implica acolher incertezas e refletir sobre novas possibilidades sem desconsiderar a história organizacional, os valores institucionais e o contexto em que organizações públicas, como o BNDES, foram constituídas e operam (Segal, 2011; Mintzberg, 2013; Gherardi, 2000; 2008). No entanto, a predominância de

formações baseadas em racionalidades técnico-gerenciais continua dificultando a construção de perspectivas mais contextualizadas, críticas e decolonizadas sobre desenvolvimento (Gulrajani, 2010; Farazmand, 2012; Abdalla & Faria, 2019).

Diante das transformações globais, o processo de “desaprender para reaprender” torna-se imperativo na administração pública. Farazmand (2012) propõe que sua evolução dependerá da capacidade de o campo: (1) responder às crises do capitalismo global; (2) atuar como regulador do poder corporativo; (3) superar a doutrina da New Public Management (NPM), reconstruindo padrões rigorosos de governança democrática; e (4) desenvolver uma prática autorreflexiva fundamentada em aprendizado contínuo.

Embora amplamente difundida, a NPM exerce efeitos corrosivos sobre a capacidade intelectual e institucional do setor público, e poucos estudiosos desafiam sua hegemonia (Farazmand, 2012). Reforçar padrões éticos e democráticos torna-se, portanto, fundamental. Esse desafio se agrava diante da crise contemporânea da democracia liberal, marcada pela erosão da confiança nas instituições, pela captura da representação política e pela ascensão de lideranças autoritárias. Ainda assim, movimentos sociais — feministas, ecológicos e de direitos humanos — constituem forças capazes de promover renovação institucional (Castells, 2017).

Gulrajani (2010) defende que práticas de desenvolvimento não-managerialistas estimulam engajamento político, reconhecem tensões como fonte criativa e evitam soluções exclusivamente orientadas ao mercado, especialmente danosas para países em desenvolvimento. Assim, uma gestão pública engajada, de base democrática, supõe: (i) reconhecer tensões e disputas como inerentes; (ii) valorizar saberes plurais — técnicos, populares e tradicionais; (iii) entender o território como dimensão constitutiva da política, e não como mero recorte administrativo; e (iv) revisar instrumentos e processos de governança à luz de resultados de inclusão, resiliência e justiça climática.

A Experiência da Área de Desenvolvimento Social e Gestão Pública do BNDES

Nesse contexto, para contribuir nesse espaço de cooperação Sul-Sul com possibilidades de ação e aprendizados em gestão para além do “managerialism”, apresentamos experiências recentes da Área de Desenvolvimento Social e Gestão Pública (AS) do BNDES. Reconstruída em 2023, teve como diretrizes norteadoras de sua ação contribuir para a diminuição das desigualdades bem como no aumento

de infraestrutura pública para resiliência e adaptação climática, o que implicou criar soluções para financiar esses tipos de projetos com recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, cientes da necessidade de buscar soluções para além das tradicionais a fim de financiar tanto entes públicos subnacionais quanto movimentos sociais, cooperativas populares e terceiro setor, enfrentando o desafio retromencionado em duas frentes principais, quais sejam:

- **Investimentos nas Periferias, para as Periferias e com as Periferias:** o desafio do desenvolvimento que deve ser construído a partir de um exercício de escuta ativa com os “invisibilizados” — em periferias e favelas — reconhecendo seu conhecimento como parte das soluções; e
- **Investimentos Públicos e Adaptação Climática:** o desafio que deve passar pela reinvenção das cidades por meio do financiamento aos entes públicos de projetos de adaptação climática — desde soluções simples de macrodrenagem até soluções baseadas na natureza (parques alagáveis, cidades esponjas), a partir do território e com visão multisetorial sobre o espaço, priorizando populações e territórios mais vulneráveis.

Investimentos nas periferias, para as periferias e com as periferias

Os dados do Censo Demográfico 2022 do IBGE apontam a existência de 12,3 mil favelas no Brasil, onde vivem mais de 16,3 milhões de pessoas — 8,1% da população. Esses números revelam a escala do desafio e a necessidade de uma política de desenvolvimento que trate as periferias como prioridade estratégica. Neste contexto, em março de 2024, o BNDES lançou a iniciativa BNDES Periferias, integrando diferentes instrumentos de apoio e propondo um novo marco de relacionamento com as favelas e comunidades urbanas, com destaque para o eixo BNDES Periferias — Fundo Socioambiental (FSA),² que se organiza em frentes complementares, com ênfases distintas e lógica de portfólio:

- Polos BNDES Periferias: revitalização de espaços para integração comunitária e oferta de serviços, ancorados em geração de trabalho e renda;
- BNDES Periferias Empreendedoras: capacitação, mentoria e capital exclusivamente dedicado a negócios periféricos, com priorização de mulheres, jovens e população negra;

2 Os recursos não reembolsáveis do BNDES Fundo Socioambiental podem ser aplicados com foco na inclusão social, priorizando projetos que objetivem apoiar ações que visem a proporcionar benefícios sobre as condições de vida das populações de baixa renda (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-fundo-socioambiental>, acessado em 13/03/2026).

- BNDES Periferias Verdes: projetos de economia circular, agricultura urbana e resiliência climática, com inclusão produtiva local; e
- BNDES Periferias Fortes: fortalecimento institucional de organizações sociais de periferia, com foco nas Regiões Norte e Nordeste.

Abordaremos essa ação da AS, que foi pioneira dessa iniciativa com uso de recursos não reembolsáveis do BNDES, e que já se iniciou como uma jornada de aprendizagem com as periferias. E essa jornada começou com o próprio lançamento do primeiro ciclo da chamada do BNDES Periferias, em alinhamento com a Secretaria Nacional de Periferias do Ministério das Cidades, e tendo o território das favelas e comunidades urbanas como ponto de partida.

Entre 2024 e 2025, no âmbito do Fundo Socioambiental (FSA), foram disponibilizadas quatro chamadas com recursos não reembolsáveis do BNDES e de parceiros para entidades sem fins lucrativos. Mais do que o volume financeiro, a iniciativa propôs uma metodologia de trabalho: escuta ativa, critérios de priorização que valorizam diversidade racial e de gênero nas equipes de gestão, e construção de parcerias com poderes públicos locais. A colaboração com a Secretaria Nacional de Periferias (SNP) do Ministério das Cidades foi central na calibragem dos critérios e na difusão das chamadas.

Ao longo do período de inscrição no 1º Ciclo da chamada, foram realizadas oficinas para esclarecimentos, que também funcionaram como momentos de oitiva de críticas e sugestões. À medida que essa jornada de aprendizagem foi amadurecendo, a equipe passou a compreender a necessidade de maior aproximação e da realização de momentos de escuta e diálogo em diferentes territórios periféricos do País. Uma fala recorrente foi a necessidade de “ouvir” e reconhecer o protagonismo da população periférica na identificação dos desafios e caminhos possíveis.

Para reduzir assimetrias de informação e qualificar o acesso, foram, então, criadas as Caravanas BNDES Periferias. As caravanas — realizadas em cidades como Fortaleza (CE), Recife (PE) e Belém (PA) — combinaram oficinas técnicas, rodas de diálogo e atendimento direto a organizações. A prática evidenciou gargalos recorrentes: dificuldades em atender a requisitos burocráticos, escassez de equipes administrativas, fragilidade de fluxo de caixa e lacunas de documentação.

A arquitetura do programa evoluiu a cada ciclo. Em 2024, priorizaram-se as frentes Polos e Empreendedoras. Em 2025, a frente Periferias Verdes

foi incorporada, e introduziram-se ajustes relevantes na contrapartida exigida, elevando-a a até 90% para organizações com menor acesso a recursos. No mesmo ano, os editais BNDES Periferias Fortes selecionaram parceiros executores para prestar apoio técnico, formação e mentoria, além de realizar repasses financeiros a organizações de base. A flexibilização da contrapartida para organizações com menor acesso a recursos buscou endereçar um problema recorrente: a exclusão de atores relevantes por barreiras de entrada incompatíveis com sua realidade. Ao mesmo tempo, houve o reconhecimento de que o fortalecimento institucional — por meio de formação, mentoria e assistência técnica — é condição para durabilidade dos resultados e correta prestação de contas. A redução da contrapartida mínima e o Periferias Fortes foram respostas diretas às escutas, além de buscarem contribuir com uma governança de risco que considera sustentabilidade financeira e capacidade operacional dos proponentes.

Desde 2024, a iniciativa mobilizou, com recursos do Fundo Socioambiental do BNDES, mais de R\$ 355 milhões para favelas e comunidades urbanas, sem contar as contrapartidas de parceiros públicos e privados. O balanço preliminar indica que a lógica orientada por escuta ativa e protagonismo periférico potencializa o alcance e a efetividade dos projetos, ao ancorar decisões de financiamento em diagnósticos situados e em parcerias territoriais.

Investimentos públicos e adaptação climática

Paralelamente à agenda voltada às periferias, o BNDES vem liderando uma transformação na política de crédito a entes subnacionais com foco em adaptação climática, priorizando o financiamento a entes públicos com impacto positivo em populações de menor renda e em território periférico, principalmente em projetos que promovam a resiliência climática de territórios mais vulneráveis. A estratégia combina três movimentos: (i) desenho de instrumentos financeiros que associam crédito e desenvolvimento de projetos; (ii) captação e alocação de *funding* orientado a clima (como no Programa Fundo Clima³) para maximizar impacto socioambiental; e (iii) fortalecimento de capacidades estatais em planejamento, execução e gestão de riscos climáticos.

3 O Programa Fundo Clima do BNDES se destina a aplicar a parcela de recursos reembolsáveis do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (“FNMC”), ou Fundo Clima, criado pela Lei nº 12.114, de 9/12/2009, com sua regulamentação definida pelo Decreto nº 9.578, de 22/11/2018, e alterado pelo Decreto nº 11.549, de 05/06/2023 (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima> acesso em 13/03/2026).

O Programa Investimentos Públicos de Impacto — INVEST Impacto⁴ — foi criado em 2023 para qualificar os planos de investimento de Estados e, na sequência, ampliado para grandes cidades. O Programa objetiva a diversificação da carteira do BNDES, mediante a ampliação da carteira em temas de fronteira e centrais para a redução de vulnerabilidades socioeconômicas e para a justiça climática, como a atuação integrada em favelas e periferias, populações vulneráveis, transição justa e mitigação e/ou adaptação climática. Sua sistemática conjuga o ciclo de crédito ao ciclo de desenvolvimento de projetos, de modo a reduzir o hiato entre intenção e execução. A carteira diversifica-se em áreas como urbanização integrada de favelas, macrodrenagem, soluções baseadas na natureza, mobilidade sustentável e modernização da gestão pública. Em 2024, parcerias como a estabelecida com o Centro de Operações do Rio de Janeiro (COR-Rio) reforçaram a dimensão de inteligência de dados e resposta a eventos extremos, inclusive com diretrizes técnicas para implantação de centros de operações nas cidades. Assim, incluímos no apoio histórico do BNDES à modernização e digitalização da gestão pública⁵, o apoio à implantação de centros de operações de cidades⁶ em todo o país, viabilizando uso de sensores e dados, bem como a emissão de alertas às populações e registro de imagens e informações para os órgãos de segurança pública.

Ainda em 2024, esse movimento foi complementado pela Iniciativa Sertão Vivo – Semeando Resiliência Climática em Comunidades Rurais no Nordeste, promovida pelo BNDES em parceria com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola vinculado à Organização das Nações Unidas (FIDA/ONU), com o objetivo de transformar os sistemas produtivos dos agricultores familiares e comunidades tradicionais do semiárido nordestino. Por meio da Iniciativa, serão viabilizadas a implantação de sistemas de produção agrícola resilientes ao clima semiárido e a restauração de ecossistemas degradados

4 <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-invest-impacto>

5 Apoio do BNDES na linha Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT para financiamento à modernização da administração tributária, financeira, gerencial e patrimonial das administrações municipais (<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-finem-pmat> acesso em 13/03/2026)). Ver também o Relatório de avaliação de efetividade, v. 05, n. 17, ago. 2023 — Construindo capacidades fiscais: uma avaliação do impacto do PMAT sobre os municípios brasileiros (<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/23186>)

6 Conforme Prática Recomendada ABNT PR 1021: Centros de operações de cidade — implementação, um guia técnico para apoiar cidades na implantação desses centros. Ver <https://cidades.bndes.gov.br/solucao/centro-integrado-de-comando-e-controle/>.

(recaatingamento), possibilitando um melhor aproveitamento dos recursos hídricos, adaptação às mudanças climáticas, aumento da produtividade, aumento e estabilização da renda familiar, maior segurança alimentar, manutenção de jovens em atividade nas áreas rurais e redução das emissões de gases de efeito estufa.

Em 2025, a estratégia foi consolidada institucionalmente com a criação de um departamento direcionado a atuar com os municípios — o Departamento de Desenvolvimento Urbano (DEURB) na AS —, o lançamento da plataforma BNDES Cidades⁷, e a aprovação do Programa BNDES Cidades Resilientes⁸ em parceria com a Área de Soluções para Cidades (ASC) do Banco.

Portanto, tendo em vista as necessidades e os desafios apresentados pelo meio urbano, e a relevância de maior aproximação com os municípios, em 2025, o Departamento de Desenvolvimento Urbano (DEURB) passou a coordenar o relacionamento com as cidades, com vistas a promover as formas de apoio do BNDES, advogar pelos interesses dos municípios junto às instâncias internas do Banco e reforçar uma carteira de projetos com esses entes subnacionais.

Nesse contexto, foi diagnosticada também uma lacuna na busca por um maior impulso a investimentos em adaptação climática, que diz respeito à reduzida capacidade dos Municípios para elaborar projetos financiáveis. Há um consenso de que é essencial a implementação de políticas eficazes de adaptação; no entanto, a capacidade de resposta dos municípios é desigual, variando conforme disponibilidade de recursos financeiros, nível de planejamento urbano e capacidade técnica. Muitos municípios possuem iniciativas isoladas sem um planejamento integrado que una infraestrutura, meio ambiente e uso do solo.

Partindo desse diagnóstico, foi lançada, em fevereiro de 2025, a plataforma BNDES Cidades, para divulgação das soluções BNDES, direcionada a gestores públicos municipais, na qual é possível acessar informações sobre os instrumentos financeiros disponíveis para os municípios, de forma didática e com encaminhamento adaptado a cada porte de município. Em seguida, em maio de 2025, aprovamos o Programa BNDES Cidades Resilientes, com uma atuação integrada unindo a estruturação de projetos com os municípios à oferta de soluções de crédito, atendendo a uma demanda crítica dos municípios brasileiros. Este programa busca superar os entraves identificados na preparação e implementação de projetos de adaptação climática,

7 <https://cidades.bndes.gov.br/>

8 <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/bndes-cidades-resilientes>

oferecendo suporte do BNDES, tanto técnico quanto financeiro, para viabilizar os investimentos necessários na realização de ações que promovam infraestrutura resiliente, bem como no reforço da capacidade institucional dos municípios.

Portanto, a plataforma simplifica o acesso dos municípios às soluções do Banco, com comunicação orientada por porte municipal e por tipo de demanda. Já o programa Cidades Resilientes integra a estruturação técnica à oferta de crédito, lidando diretamente com um gargalo crítico: a baixa capacidade de preparação de projetos financiáveis por parte de muitos municípios.

Já a ampliação do Programa INVEST Impacto combinada com o Fundo Clima aumenta a participação dos entes públicos no fortalecimento da agenda de adaptação em complemento aos investimentos em mitigação. O BNDES vem, portanto, intensificando sua atuação junto aos entes subnacionais com o objetivo de apoiar investimentos públicos qualificados, buscando o enfrentamento das questões concernentes à crise climática. O agravamento dos eventos extremos — cada vez mais recorrentes e intensos — gera problemas crescentes relacionados às enchentes, aos deslizamentos de terra, às secas e ondas de calor extremas, colocando em risco tanto a infraestrutura urbana quanto a segurança da população.

No Brasil, o cenário é preocupante devido ao rápido processo de urbanização, que muitas vezes concentra populações em áreas de alto risco. Esse fenômeno resulta em maiores vulnerabilidades, sobretudo para as camadas sociais mais fragilizadas, que se encontram expostas a desastres naturais com consequências socioeconômicas e ambientais significativas. Tal fenômeno eleva, ainda, os custos de recuperação e gestão de crises, reforçando a urgência de soluções integradas, tais como aquelas relacionadas às políticas de adaptação climática das cidades.

Para tangibilizar o plano de fomento a projetos de adaptação, tem-se o Fundo Clima, na vertente Desenvolvimento Urbano e Sustentável, como *funding* destacado. O BNDES se baseou em uma estratégia que consistiu no mapeamento de um conjunto de áreas que reúnem certas características associadas à perspectiva de maximização de impacto socioambiental juntamente à capacidade técnica e financeira para a viabilização dos projetos. A maximização do impacto socioambiental orienta-se pela identificação de territórios com maior vulnerabilidade social e baixas condições de vida, populações em áreas de risco ou favelas e comunidades urbanas.

Esse movimento está mudando realidades: (i) a iniciativa Sertão Vivo leva resiliência climática a 326 mil famílias no Semiárido Nordeste; (ii) a carteira associada ao INVEST Impacto aprovou R\$ 3,1 bilhões em investimentos voltados à redução de vulnerabilidades e à adaptação e/ou mitigação climática, o que representa 29,5% dos financiamentos a Estados no âmbito do programa, contribuindo para a mudança do perfil do investimento público. Destaque para os projetos com o Governo do Estado do Pará, em infraestrutura urbana na cidade de Belém/PA, com obras estruturantes de urbanização e macrodrenagem de áreas precárias, no valor de R\$ 854 milhões, que protegem mais de 500 mil pessoas contra inundações e alagamentos, configurando, até o momento, o maior investimento do Banco em favelas e comunidades urbanas; e (iii) a combinação de BNDES INVEST Impacto com o Fundo Clima, em projeto com o Governo do Estado do Ceará, de financiamento para dar continuidade às obras de duplicação do Eixão das Águas — uma das principais infraestruturas hídricas do estado. A operação vai beneficiar aproximadamente 4 milhões de pessoas, cerca de 47% da população cearense, e reforça o abastecimento de água na Região Metropolitana de Fortaleza.

Mais do que os números, importa a orientação: planejamento e financiamento a partir do território e da vulnerabilidade, com integração entre infraestrutura e meio ambiente.

A efetividade da atuação junto a entes subnacionais depende de alinhamento com políticas e programas federais, como, por exemplo, com o Programa Cidades Verdes e Resilientes, do Ministério do Meio Ambiente, e com investimentos do Novo PAC, nas frentes sob gestão do Ministério das Cidades. Esse acoplamento maximiza externalidades positivas e reduz possibilidades de sobreposições ou lacunas de cobertura.

Na prática, o alinhamento se materializa em três camadas: (i) planejamento — compartilhamento de diagnósticos e mapas de vulnerabilidade; (ii) financiamento — combinação de fontes, linhas e modalidades (crédito, não reembolsável, garantias); e (iii) execução — acompanhamento físico-financeiro pelo BNDES, integrando cronogramas e salvaguardas previstas, quando cabível, bem como promovendo aprendizagem e aprimoramento contínuo dos processos de análise ao longo de cada acompanhamento realizado. Isso evita o efeito “projeto ilhado” e favorece redes de projetos com lógica sistêmica.

Agenda de implementação: capacidades, parcerias e escala

Com base nas lições apresentadas, delinea-se uma agenda de implementação para a AS em três eixos: capacidades, parcerias e escala. Em capacidades, destacam-se: formação continuada de gestores com foco em análise territorial e gestão para a promoção do desenvolvimento; provisão de suporte técnico à elaboração de projetos financiáveis; e métodos de análise e acompanhamento que reduzam tempos de ciclo sem comprometer integridade.

No eixo parcerias, é central articular governos locais, organizações da sociedade civil e universidades, de forma a integrar conhecimento técnico e saberes locais. As Caravanas BNDES Periferias evidenciam o valor de canais permanentes de diálogo, com orientação a proponentes desde a concepção até a execução, além de fomentar redes territoriais e cadeias de valor locais.

A escala depende da combinação de *funding* e desenho programático. O uso estratégico de recursos reembolsáveis e não reembolsáveis permite endereçar riscos específicos e viabilizar projetos que não superariam barreiras financeiras. Programas como Cidades Resilientes, INVEST Impacto e o BNDES Periferias, por exemplo, ao funcionarem também como plataformas de aprendizado e difusão, acumulam boas práticas replicáveis e aceleram a formação de portfólios robustos de projetos climáticos e sociais. Cada investimento e cada revisão baseada em relacionamento, escuta e visão de contexto é um passo para um Brasil mais resiliente, inclusivo e sustentável.

Considerações finais

Colocar o território no centro é condição para que a transição climática seja, de fato, justa e inclusiva. No plano da gestão pública, isso demanda o abandono de soluções únicas e supostamente neutras, e a adoção de práticas reflexivas, contextuais e plurais. Ao reconhecer o direito à energia — inclusive para produção — e ao integrar soluções tecnológicas e institucionais compatíveis com a diversidade do país, pode-se conciliar inclusão produtiva, redução de desigualdades e resiliência climática, por exemplo.

A experiência da Área de Desenvolvimento Social e Gestão Pública do BNDES indica que é possível alinhar crédito, investimento e cooperação técnica a uma visão territorializada de desenvolvimento que não deixe ninguém para trás. As iniciativas BNDES Periferias, INVEST Impacto, Sertão Vivo e a plataforma BNDES Cidades constituem pilares complementares dessa estratégia, ao mesmo tempo em que revelam desafios contínuos de governança, capacidades e financiamento.

Se gestores públicos não incorporam reflexão sobre os contextos político, econômico e histórico de seus respectivos países e do sistema internacional, a tendência é que práticas managerialistas reforcem soluções orientadas ao mercado, frequentemente incapazes de responder às desigualdades estruturais dos países no Sul Global (McCourt & Gulrajani, 2010; Hayes et al., 2017). Por isso, como argumentam Cooke e Faria (2013), é fundamental fortalecer debates sobre gestão para o desenvolvimento, reconhecendo os desafios do Brasil e demais países, bem como a condição de deslegitimação enfrentada por instituições do Sul Global.

O enfrentamento desses desafios pressupõe o fortalecimento das capacidades de produção de conhecimento e a ampliação de debates aprofundados sobre epistemologia e identidade (Alcoff, 2016), assim como a realização de investigações empíricas acerca dos processos por meio dos quais saberes são produzidos, validados e reproduzidos no interior das instituições (Gherardi, 2008). Paralelamente, requer-se a consolidação de campos institucionais ancorados em valores democráticos e em práticas robustas de governança (Farazmand, 2012; Castells, 2018). Esses movimentos são decisivos para o amadurecimento de um campo interdisciplinar de gestão do desenvolvimento (Farazmand, 2012; Pettigrew, 2012) e para que países do Sul Global possam formular concepções autônomas de desenvolvimento, sustentadas em maior capacidade analítica e em confiança institucional (Mazzucato, 2013).

Assim, neste contexto de cooperação Sul-Sul, a partir dessas reflexões sobre abrir possibilidades de “imaginação política” frente aos instrumentos e às premissas da gestão pública, e de exemplos de experiências como a da Área de Desenvolvimento Social e Gestão Pública do BNDES (AS) — ainda que tímida para o tamanho de nosso desafio — temos a oportunidade de promover espaços para discussões sobre desenvolvimento endógeno, colonialidade do conhecimento, governança global e práticas não-managerialistas, temas particularmente relevantes para ampliar as capacidades estatais de gestores de instituições de desenvolvimento no Sul Global. Essa reflexão possibilita ampliar a consciência sobre relações de poder e evitar ações descontextualizadas, contribuindo para práticas mais críticas, situadas e transformadoras.

A ampliação de capacidades estatais no Sul Global depende, além de imaginação política, de cooperação e aprendizado. A aposta em trajetórias endógenas, somada ao fortalecimento de práticas não-managerialistas e de governança democrática, pode aumentar o leque de escolhas públicas e abrir caminhos pragmáticos para enfrentar uma crise climática que é, acima de tudo, social e territorial. Em última

instância, trata-se de reorientar instrumentos e instituições para que produzam não apenas eficiência, mas justiça.

Referências

- ABDALLA, M.; FARIA, A. (2019). A. Local Development versus Globalization Project: Reflecting on Market Oriented Cities. *Brazilian Journal of Public Administration*. Rio de Janeiro 53 (1), jan-feb 2019, pp. 84-100.
- ALCOFF, L. (2016). Uma epistemologia para a próxima revolução. *Revista Sociedade e Estado*.
- CASTELLS, M. (2018). Ruptura: a crise da democracia liberal. Trad. Joana Angélica d'Avila Melo. 1 ed, Rio de Janeiro. Ed. Zahar.
- CASTRO, N. et al. (2025). Políticas sociais com foco na geração distribuída. *Broadcast Energia*. Grupo de Estudos do Setor Elétrico da UFRJ – GESEL.
- COOKE, B.; FARIA, A. (2013). Editorial. *Cadernos EBAPE.BR*, Volume 11, N° 2, Jun 2013.
- COSTA, A. C. R. da (2019). Management for Development by Middle Managers: Reflections in Action from a Pluriversal Perspective. Major paper (MSc International Management) Lancaster University.
- DWIVEDI, O. P.; NEF, J. (1982). Crisis and continuities in development theory and administration: First and Third World perspectives. *Public Administration and Development*, vol. 2, pp. 59-77.
- DWEK, D. (2022). Os constrangimentos fiscais na gestão do orçamento. *Governança orçamentária no Brasil* / Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues – Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, capítulo 09.
- FARAZMAND, A. (2012). The Future of Public Administration: Challenges and Opportunities – A critical perspective. *Administration & Society* 44 (4), SAGE, pp. 487-517.
- GHERARDI, S. (2000). Practice-based Theorizing on Learning and Knowing in Organizations. *Organization Introduction*, Volume 7(2), SAGE, pp. 211 – 223.
- GHERARDI, S. (2008). Situated knowledge and situated action: What do practice-based studies promise? *BARRY: The Sage Handbook of New Approaches to Organization Studies*, January 2008, pp. 516-527.

- GULRAJANI, N. (2010). GULRAJANI, N. New Vistas for Development Management: Examining Radical Reformist Possibilities and Potential. *Public Administration Development*, 30, pp. 136 – 148.
- HAYES, et al. (2017). Institutionalizing Inequality: Calculative practices and regimes of inequality in international development, *Organization Studies*, Forthcoming.
- MAZZUCATO, M. (2013). MAZZUCATO, M. The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths. Anthem Press.
- MCCOURT, W.; GULRAJANI, N. (2010). MCCOURT, W.; GULRAJANI, N. The Future of Development Management: Introduction to the Special Issue. *Public Administration Development*, 30, pp. 81 - 90.
- MINTZBERG, H. (2006). Developing leaders? Developing countries? *Development in Practice*, 16:1, pp. 4-14.
- MINTZBERG, H. (2013). Simply Managing: What Managers Do – And Can Do Better. United Kingdom: Pearson Education Limited.
- PAULA, A. P. P. (2005). Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea / Ana Paula Paes de Paula. - Rio de Janeiro: Editora FGV.
- PETTIGREW, A. (2012). Context and action in the transformation of the firm: A Reprise. *Journal of Management Studies*, 49:7 November 2012, pp. 1304-1328.
- PRASAD, P. (1993). The Etiology of Organizational Politics: Implications for the intrapreneur. *Advanced Management Journal*, summer 1993, pp. 35-41.
- SEGAL, S. (2011). A Heideggerian Perspective on the Relationship Between Mintzberg's Distinction Between Engaged and Disconnected Management: The Role of Uncertainty in Management. *Journal of Business Ethics*, 103, pp. 469 - 483.
- STUCKLER, D. (2022). A economia desumana: como as políticas públicas afetam a nossa saúde / David Stuckler, Sanjay Basu: tradução Maria Lúcia de Oliveira. 1 ed. - Rio de Janeiro: Best Business.
- Secretaria Nacional de Periferias (SNP). Decreto nº 11.468, de 5 de abril de 2023.
- ABNT. Prática Recomendada ABNT PR 1021: Centros de operações de cidade — implementação.

Cooperação acadêmica, interculturalidade e multilateralismo entre América Latina e Caribe-China

Rita Potyguara (Rita Gomes do Nascimento)

FLACSO Brasil

Resumo

O artigo discute, a partir de fala realizada em painel do II Seminário Internacional em Estudos da China Contemporânea organizado pela Cátedra China da Secretaria Geral da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO), possibilidades de cooperação acadêmica entre a China e os países da América Latina e Caribe, tomando como referência os princípios da interculturalidade, da equidade, da justiça social e da valorização dos diferentes saberes. Argumenta-se que marcos conceituais ancorados nesses princípios oferecem bases sólidas para fortalecer diálogos Sul-Sul e para construir parcerias orientadas pela interculturalidade, pelo multilateralismo, pelo respeito mútuo e pela decolonização. No atual cenário global, marcado por múltiplas crises interconectadas e complexas, como a crise climática, o enfrentamento dos desafios exige respostas coletivas e colaborativas. Desse modo, as experiências locais, os conhecimentos científicos, tecnológicos e tradicionais, bem como os acordos climáticos e os direitos dos povos, revelam a importância de soluções compartilhadas que considerem os contextos culturais, linguísticos e territoriais. Nessa perspectiva, a ampla diversidade étnica da China, da América Latina e do Caribe — expressa em centenas de etnias e línguas — constitui patrimônio que deve ser reconhecido e integrado nas iniciativas de cooperação com fins econômicos e acadêmicos. O texto defende que transformar diferenças em pontes, e não em barreiras, depende da construção de arranjos institucionais criativos que articulem conhecimentos acadêmicos, locais e tradicionais. Conclui-se que essa abordagem permite gerar resultados socialmente mais inclusivos, cocriados e benéficos para todos os envolvidos, contribuindo para futuros comuns mais justos e sustentáveis.

Palavras-Chave: Interculturalidade; multilateralismo; cooperação Sul-Sul; cooperação cultural, acadêmica e científica; China-América Latina e Caribe.

Introdução

Primeiro, gostaria de cumprimentar os colegas da Mesa com quem tive, com muita satisfação, a oportunidade de abrir as atividades do segundo dia do II Seminário Internacional em Estudos da China Contemporânea: China, América Latina e Caribe em um novo reordenamento global. Para mim, é uma honra participar desse evento que discute a iniciativa de civilização global e a cooperação cultural, acadêmica e científica entre China, América Latina e Caribe. É importante lembrar que, nesse eixo do seminário que trata da cooperação cultural, acadêmica e científica, o objetivo não é apenas pensar sobre ou discutir, de forma genérica, a cooperação, mas definir as estratégias que possam ser acionadas coletivamente para balizar e fortalecer os vínculos entre os países dessas regiões.

Situando o meu lugar de fala, eu começo dizendo que tenho orgulho de ser uma mulher indígena que tem se destacado como uma referência no campo da educação escolar indígena há mais de três décadas, além de exercer o papel de gestora no campo das políticas públicas de educação. Em minha trajetória de vida, de militância e profissional, seja no campo das pesquisas acadêmicas, seja no da gestão de políticas públicas, as diversidades socioculturais, linguísticas e étnico-raciais têm sido objeto de especial atenção. Assim, as questões indígenas, das populações negras e de outros povos e comunidades tradicionais, considerando, ainda, suas intersecções com os temas de gênero, infâncias, juventudes e pessoas idosas, têm orientado o conjunto das ações e iniciativas que venho desenvolvendo na condição de diretora e de coordenadora de um dos programas temáticos na FLACSO no Brasil.

Juntamente com as equipes da área acadêmica, de administração, de cooperação internacional, de comunicação e das áreas programáticas que compõem a arquitetura organizacional deste Organismo Internacional, tenho buscado atuar em prol da promoção de políticas públicas e da produção e difusão de pesquisas em áreas que considero estratégicas para o desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental justo do Brasil e dos demais países da América Latina e do Caribe. Nesse processo, tenho destacado a importância das sociodiversidades e das pluralidades linguísticas e étnicas desses países como valores fundamentais para a construção de um mundo socialmente mais justo e ambientalmente sustentável.

Com base nessa compreensão, a FLACSO no Brasil tem buscado — por meio das diferentes atividades de ensino, pesquisa e cooperação técnica — atuar de modo solidário com governos, organizações da sociedade

civil, empresas, instituições de ensino e de pesquisa e outros organismos internacionais, mobilizando sua *expertise* técnico-científica.

Considero os aspectos que venho destacando como fundamentais para o efetivo exercício de uma diplomacia acadêmico-científica, técnica e cultural como uma nova vertente nas relações entre a China e a América Latina e o Caribe, para além das crescentes relações comerciais que vêm se estabelecendo entre os países dessas regiões. O fortalecimento dessa vertente ajuda a construir a comunidade de destino comum, na qual, nas palavras do presidente da República Popular da China, Xi Jinping — em discurso no Instituto Estatal de Relações Internacionais de Moscou, em 2013 —, “a humanidade, ao viver na mesma aldeia global e dentro do mesmo tempo e espaço onde a história e a realidade se encontram [...] cada um tem em si um pouco dos outros” (WACHHOLZ; ÁVILA, 2025).

Essas ideias estão presentes na iniciativa “Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Sustentável”, acordo firmado entre os governos brasileiro e chinês.¹ Nessa parceria, o Brasil, ao trazer os temas da desigualdade, do combate à fome e da sustentabilidade ambiental, demonstra como podem ser dadas respostas a problemas globais a partir de questões locais ou nacionais. No contexto das relações internacionais, iniciativas como essa evidenciam que a ciência, a tecnologia e a inovação são áreas estratégicas para o desenvolvimento da cooperação entre os países. É por meio dessas iniciativas que os laços culturais e o entendimento mútuo podem ser fortalecidos, valorizando a rica diversidade e criatividade dos povos dos países a cooperar.

Marcos conceituais e arranjos institucionais para a cooperação acadêmica, científica e cultural

As considerações que se seguem nestetópico emergem de uma provocação lançada durante os debates e discussões do painel em que participei no II Seminário Internacional em Estudos da China Contemporânea: quais seriam as estratégias para construir uma cooperação sino-latino-americana que valorize a pluralidade de experiências e de diferentes

1 A iniciativa foi formalizada por meio da Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre a Formação Conjunta da Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Sustentável assinada em novembro de 2024 por ocasião da visita do presidente chinês ao Brasil. O documento encontra-se disponível no endereço https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/impressa/notas-a-impressa/declaracao-conjunta-sobre-a-formacao-conjunta-da-comunidade-de-futuro-compartilhado-brasil-china-por-um-mundo-mais-justo-e-um-planeta-mais-sustentavel.

sistemas de conhecimento — acadêmico, indígena, local e tradicional —, sendo cocriada, inclusiva e mutuamente benéfica?

Primeiro, destaco que, para falar sobre o tema da questão referenciada acima, parto das minhas experiências de gestão e de pesquisa no campo da educação escolar indígena no Brasil e na América Latina, apoiadas, principalmente, em meus pertencimentos. É a partir dos meus diferentes lugares de pertença — étnico, territorial e profissional — que tenho adotado alguns princípios orientadores que, acredito, podem ajudar a pensar os principais marcos conceituais na cooperação proposta entre China, América Latina e Caribe.

Para que, de fato, seja uma cooperação inclusiva, respeitosa e produtiva para todos os países envolvidos, a interculturalidade, a equidade, a justiça social e a valorização dos diferentes saberes e conhecimentos precisam ocupar um lugar central na construção desses marcos. Ganham destaque, desse modo, a pluralidade linguística, a importância dos patrimônios materiais e imateriais, a valorização e o reconhecimento das culturas e das trajetórias históricas e particulares de cada povo, de cada nação, de cada Estado, a promoção dos direitos particulares e coletivos dos grupos e a garantia de suas autonomias e soberanias.

Minha sugestão é que essas categorias possam orientar a construção dos marcos conceituais nos projetos de cooperação entre a América Latina e Caribe e a China, uma vez que estão em consonância com os ideais da civilização global, contrapondo-se às hegemonias ocidentais dos países do hemisfério Norte, podendo, dessa forma, fortalecer os diálogos Sul-Sul. Em outras palavras, considero as categorias listadas como relacionadas às práticas do multilateralismo, do respeito mútuo e da descolonização.

Nesse sentido, é importante observar o que o cenário das relações internacionais tem mostrado na atualidade. Nele é evidenciada cada vez mais a necessidade das parcerias entre os países na construção dos diálogos diplomáticos, da cooperação, do desenvolvimento econômico, cultural e político, na mediação de conflitos e no enfrentamento de situações de crise.

Ao falar em crise, penso, principalmente, na crise climática, que é paradigmática na busca de resolução conjunta, pois afeta a todos, o que confere relevo ao papel dos organismos internacionais na construção de diferentes estratégias de gestão de crises por meio de sua atuação multilateral.

Nesse contexto, cabe destacar que, na região da América Latina e Caribe, a FLACSO tem desenvolvido importantes ações de cooperação

referentes ao enfrentamento de questões emergentes, como as crises climáticas e outras que afetam os países da região. Entre essas questões, destacam-se as ambientais, os acordos sobre mudanças climáticas, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU) e os direitos dos povos — dimensões que evidenciam a importância das diferentes experiências locais na construção dessas soluções.

Vale ressaltar, contudo, que não são apenas os países do Norte Global que irão encontrar, sozinhos, as respostas para o enfrentamento das emergências climáticas e das situações de crise delas decorrentes. Pelo contrário, o que se tem visto, de uma maneira geral, é que o modelo de política internacional liderada por esses países está na origem dessas crises.

Aqui eu gostaria de reforçar a importância do tema da interculturalidade que, *grosso modo*, pode se traduzir nas dinâmicas das trocas culturais, dos diálogos e da resignificação das relações historicamente estabelecidas entre sociedades e países diferentes, entre cosmovisões distintas. É uma categoria política acionada por diferentes atores que, de uma maneira geral, propõe a construção de relações de poder menos desiguais e, por conseguinte, mais simétricas e horizontais.

Nas gramáticas políticas dos movimentos sociais de países latino-americanos, trata-se de uma categoria utilizada para falar da descolonização ou da necessidade de pluralização da perspectiva monocultural ou colonialista do que seja ciência, cidadão, nação ou Estado. Para os povos indígenas da América Latina é um termo associado à noção do *buen vivir* ou *vivir bien*, princípio incorporado, por exemplo, às Constituições do Equador e da Bolívia. Ela passa a compor, assim, o discurso oficial desses Estados em um exemplo do que Catherine Walsh (2010) chamou de interculturalização jurídica ou de um pluralismo jurídico orientado pela perspectiva multicultural. Em sua acepção “mais crítica”, defendida por Aníbal Quijano (2000), a interculturalidade opõe-se à colonialidade que, por sua vez, reproduz relações de dominação territoriais e epistêmicas, naturalizando hierarquias “raciais”. Ou seja, para esse importante sociólogo peruano, a colonialidade é um fenômeno histórico que se estende aos dias atuais e está na base dos processos de construção de desigualdades.

Por esse motivo, a interculturalidade não diz respeito apenas aos povos indígenas e demais “minorias sociológicas”, na verdade, deve ser compreendida como um princípio que pode orientar as relações entre todas as pessoas e nações, ligada ainda ao fortalecimento de processos democráticos. Desse modo, os conhecimentos acadêmicos,

tecnológicos, a inovação científica e as questões de desenvolvimento, por exemplo, são importantes tanto para o mundo dos brancos (povos não indígenas) quanto para o mundo dos indígenas. Por outro lado, os povos indígenas também estão preocupados e atuando ativamente para o desenvolvimento cultural, econômico e político não só da região da América Latina e Caribe, mas de todo o planeta, em um exemplo de postura intercultural aberta às trocas e diálogos numa construção coletiva de soluções a partir de seus conhecimentos, saberes e tradições ou de suas ciências tradicionais.

Isso significa que é possível cooperar de forma mais ampla e efetiva, transformando diferenças em pontes, não em barreiras, por meio de relações diplomáticas mais simétricas, respeitando as especificidades históricas, culturais e políticas dos países e seus povos. Para tanto, é preciso se aproximar e conhecer os parceiros para que seja possível construir essas pontes, compreendendo como se organizam e operam seus sistemas de conhecimentos, suas línguas, suas formas de construção da realidade social e política. Assim, devem ser consideradas, além das semelhanças, as diferenças, pois elas se complementam e não devem ser entendidas como formas de oposição e de segregação. É por esse motivo que, no processo de busca de parcerias e visão de um bem comum, as particularidades de cada país, de cada povo, de cada etnia, devem balizar as suas relações. Afinal, como nos ensina a ciência antropológica, as diversidades são construídas nas relações entre os diferentes.

Nesse sentido, não se deve esquecer que os diferentes sistemas de conhecimentos e os saberes tradicionais dos diversos grupos étnicos fazem parte das identidades nacionais, constituindo os patrimônios culturais, linguísticos e ambientais dos países. Essa diversidade estrutura a riqueza da humanidade. Cabe mencionar que no Brasil são quase 400 povos indígenas diferentes com cerca de 300 línguas distintas, segundo dados do último censo demográfico de 2022 (IBGE, 2025), e na China são mais de 30 etnias reconhecidas e mais de 80 idiomas registrados. Considerando apenas para essa diversidade brasileira e chinesa, percebe-se o potencial de cooperação entre os países, que se amplia quando se consideram as especificidades dos demais países latino-americanos e caribenhos.

É essa perspectiva que deve orientar a definição de processos de cooperação e das formas, estratégias e instrumentos de colaboração mútua. Isto é, para que a cooperação entre a China e os países da América Latina e do Caribe produza bons resultados, ela precisa ser orientada pelos direitos e necessidades das diversidades étnica e linguística que compõem esses países e essas regiões.

Para que esses marcos conceituais orientem as ações de cooperação, é preciso construir arranjos institucionais criativos, híbridos e melhor adaptados aos contextos geográficos, econômicos e culturais, de modo que o conhecimento científico ou acadêmico, como já mencionado, dialogue com os conhecimentos indígenas, locais e tradicionais.

Um exemplo de arranjo possível é a construção de Centros binacionais e multilaterais de conhecimento focados em temas comuns (mudança climática, biodiversidade, saúde pública, cidades sustentáveis, energias renováveis), incorporando também *saberes locais*.

Programas de intercâmbio intercultural — programas acadêmicos desenhados conjuntamente, com currículos bilíngues ou multilíngues, que incluam módulos sobre culturas indígenas e de outras comunidades tradicionais. No âmbito desses programas devem ser ofertadas bolsas que incluam não só pesquisadores acadêmicos das universidades ou outras instituições de pesquisa, mas também lideranças comunitárias, artistas e guardiões de saberes tradicionais.

Por meio da realização de fóruns permanentes de diálogo, deve-se institucionalizar encontros regulares entre acadêmicos, representantes comunitários e gestores, garantindo continuidade dessas instâncias de diálogo para além do período de vigência de projetos pontuais.

Importa ressaltar que essas propostas visam a fortalecer a produção do conhecimento conjunto, o intercâmbio sistemático de pesquisadores e a construção de agendas compartilhadas de investigação. Como aponta Guo Cunhai (2022), uma nova etapa da relação China e América Latina exige o fortalecimento da infraestrutura acadêmica, apontando para a cooperação educacional como um vetor estratégico para consolidar a confiança política, a inovação tecnológica e a integração de longo prazo entre os países dessas regiões. O autor reforça a importância dos intercâmbios e da realização dos estudos e pesquisas sobre a América Latina *in situ*, que promove maiores e melhores trocas de construtos teóricos e de abordagens metodológicas entre os pesquisadores a partir das realidades locais.

Estratégias e instrumentos de diplomacia pública e cultural

Para responder à segunda pergunta que versa sobre “o poder de contar histórias” no cenário internacional é preciso pensar primeiro nas relações de poder instituídas no ordenamento global. A produção e a circulação de narrativas hegemônicas no circuito planetário estão alicerçadas nessas relações que têm construído uma geopolítica de crises e conflitos recorrentes em todo o mundo.

Daí a necessidade, como sugere a pergunta, de se construir um ecossistema de produção e circulação de saberes, ideias e narrativas que fortaleçam os diálogos e as relações Sul-Sul para além da ideia de disputa geopolítica entre os países. Isto é, trata-se de construir canais, instrumentos e estratégias institucionais pautados pelos ideais da igualdade, da colaboração, da cooperação e de uma nova diplomacia que valorize as diversidades, as pluralidades, compreendendo e valorizando as diferenças linguísticas e os diversos valores, visões de mundo e modos de produção de conhecimento dos países e regiões envolvidos.

Nesse aspecto, as ciências sociais são estratégicas como campo do conhecimento que pode ajudar na criação de espaços de circulação das narrativas do Sul Global, possibilitando a realização de trocas mais inclusivas e a aproximação entre ciência, cultura e sociedade. Afinal, projetos de cooperação ganham maior legitimidade quando dialogam com a sociedade. As ciências sociais podem avaliar impactos sociais, identificar percepções da população, propor estratégias de engajamento comunitário, entendendo como se estruturaram relações históricas de poder, as heranças coloniais e as desigualdades que têm marcado o intercâmbio entre regiões. Podem, assim, **contribuir com** análises sobre multipolaridade, soberania do conhecimento e desocidentalização da produção científica. Isso fortalece a diplomacia cultural, científica e acadêmica como instrumento de *soft power*, contribuindo para a construção de uma cooperação mais equilibrada, que não reproduza hegemonias, promovendo uma troca mais horizontal e respeitosa.

Sendo assim, um dos primeiros pontos a se considerar é a cooperação cultural como diplomacia narrativa. Para tanto, é válido lembrar que China, América Latina e Caribe têm patrimônios culturais milenares, mas também dinâmicos e em constante reinvenção. A criação de redes de festivais, plataformas de audiovisual, tradução de literatura e intercâmbio artístico pode dar voz às nossas histórias, sem intermediação. Quando um jovem latino-americano lê literatura chinesa traduzida diretamente do mandarim, ou quando um público chinês assiste a uma produção caribenha que mistura tradição oral e cinema digital, está-se rompendo com a visão reducionista de que as pessoas são apenas receptores passivos de narrativas externas.

Um segundo aspecto está relacionado à cooperação acadêmica como diplomacia do conhecimento. A ampliação de universidades conjuntas, programas de dupla titulação, redes de pesquisa transnacionais em ciências sociais e naturais, bem como *think tanks* binacionais e regionais, fortalece nossa capacidade de produzir conhecimento próprio sobre temas globais. Por exemplo: não apenas pesquisar as

mudanças climáticas sob modelos do Norte, mas integrando saberes locais, indígenas e tradicionais da América Latina com a *expertise* tecnológica chinesa em energias renováveis ou *big data*. Esse encontro de epistemologias constitui, em si, uma forma de redefinir o poder do saber.

E um exemplo de arranjo institucional nessa direção é dado pela criação da Cátedra China Contemporânea da FLACSO em parceria com o Instituto de Estudos da América Latina da Academia de Ciências Sociais da China (ILAS-CASS), iniciativa que surgiu a partir do interesse em compreender o papel da China no sistema internacional, de modo geral, e no sistema latino-americano em particular. Com o propósito de promover o diálogo entre acadêmicos, tomadores de decisão e instituições por meio de programas de formação, bolsas, eventos acadêmicos, como conferências e seminários, vêm se gestando, no âmbito da Cátedra China, formas de fomento e de fortalecimento de redes de colaboração envolvendo as atuais 13 unidades acadêmicas do sistema FLACSO.

Um terceiro ponto é a ideia de cooperação científica como diplomacia de futuro. Projetos conjuntos em biotecnologia, inteligência artificial, saúde pública ou exploração espacial podem ser comunicados como narrativas positivas de inovação compartilhada. A ciência, quando narrada como conquista coletiva Sul-Sul, deixa de ser apenas uma arena de competição e passa a ser um espaço de construção de confiança e pertencimento mútuo.

Como transformar isso em um ecossistema próprio de circulação de ideias? Nesse sentido, proponho três estratégias:

- Plataformas digitais conjuntas — criar canais bilíngues ou multilíngues, redes sociais próprias e centros de mídia colaborativos que disseminem as produções regionais sem depender apenas de filtros ocidentais.
- Formação de mediadores culturais — investir em bolsas, capacitação de tradutores, jornalistas e curadores que possam atuar como intermediários, garantindo que a diversidade de vozes não se perca na tradução literal ou simbólica.
- Instituições inovadoras — centros sino-latino-americanos de diplomacia cultural e científica, que funcionem como laboratórios de políticas, incubadoras de narrativas e catalisadores de projetos entre universidades, governos locais, sociedade civil e setor privado criativo.

Essas iniciativas podem ser sustentadas por um marco conceitual de pluralidade e reciprocidade: reconhecer que nenhum ator tem o monopólio da verdade ou da inovação e que a riqueza está justamente no diálogo entre diferentes sistemas de conhecimento.

Ao final, o que está em jogo é a capacidade dos países latino-americanos de se verem não como periferias que se conectam à China apenas para negociar recursos, mas como coautores de uma história global mais complexa, mais justa e mais plural.

Se “quem conta a história define o poder”, cabe escrever uma narrativa em que a cooperação cultural, acadêmica e científica não seja um capítulo secundário, mas o fio condutor de um novo imaginário Sul-Sul — um imaginário que liberta o diálogo das amarras da geopolítica estreita e o projeta como espaço de criação compartilhada de futuros.

Considerações finais

Diante dos desafios de se construir uma cooperação entre China e América Latina e Caribe retorno à reflexão sobre meu papel de liderança indígena caracterizado pela mediação, transitando “entre mundos”. Nesse trânsito, faz-se necessário acionar saberes e conhecimentos de um e de outro mundo. É preciso pôr em diálogo as dinâmicas políticas de cada um deles, conciliando interesses e expectativas. Trata-se de uma disposição para o diálogo que, acredito, precisa estar presente no processo de construção da cooperação acadêmica, científica e cultural, seus marcos conceituais e estratégias coletivas para a sua implementação.

Outro aspecto que merece atenção, particularmente no caso brasileiro, é o entendimento de “quem somos nós” e as formas de construir parcerias internacionais. Quando se fala em internacionalização acadêmica no Brasil, pouco se fala ou se considera as relações com a América Latina. Para algumas instituições universitárias a internacionalização é pensada apenas com países do Norte, reproduzindo, em certo sentido, relações colonialistas históricas.

Tenho buscado fazer um trabalho de convencimento junto a parceiros acadêmicos nas universidades brasileiras de que a FLACSO, como organismo latino-americano, pode colaborar com o processo de internacionalização regional. A FLACSO pode assim ajudar a latino-americanizar as universidades brasileiras em contraposição ao entendimento historicamente instituído de que a internacionalização oriunda da e com a América Latina é complexa e difícil de se realizar.

Além de outros motivos, pode-se relacionar essa dificuldade ao processo de construção da identidade nacional brasileira que se dá “de frente” para a Europa e de “costas” para a sua própria região. Acredito que essa herança colonial possa estar na origem da opção em colaborar com o Norte global em detrimento de uma maior cooperação Sul-Sul.

No entanto, para que se possa construir parcerias ou cooperações internacionais mais igualitárias, é preciso primeiro ter fortalecida a consciência de uma identidade regional. O caso brasileiro mostra isso. Deve-se fortalecer os laços históricos, culturais e políticos dos países da região, inclusive no campo acadêmico, da produção do conhecimento, do desenvolvimento das pesquisas e da produção de tecnologias. Para que a China reconheça e valorize “quem nós somos”, é preciso antes ter a consciência de “quem somos”.

Além disso, cumpre destacar que as reflexões desenvolvidas ao longo deste texto partem da convicção de que a cooperação acadêmica, científica e cultural entre China, América Latina e Caribe não pode limitar-se a uma extensão das dinâmicas econômicas já consolidadas, tampouco reproduzir hierarquias epistemológicas herdadas de matrizes coloniais. Ao contrário, ela precisa ser concebida como um projeto político-intelectual orientado por princípios de interculturalidade, equidade, justiça social, multilateralismo e valorização dos diferentes sistemas de conhecimento.

A crise climática, as desigualdades estruturais, os conflitos geopolíticos e os desafios tecnológicos contemporâneos evidenciam que nenhum país, isoladamente, será capaz de oferecer respostas sustentáveis e socialmente justas. Nesse contexto, a cooperação Sul-Sul entre China e os países latino-americanos e caribenhos apresenta-se como uma oportunidade histórica de construção de agendas compartilhadas que integrem ciência, inovação tecnológica e saberes tradicionais, articulando soluções globais a partir de experiências locais.

A interculturalidade, compreendida em sua dimensão crítica e descolonizadora, emerge como eixo estruturante dessa proposta. Ela não se restringe ao reconhecimento da diversidade, mas implica a transformação das relações de poder que historicamente subalternizaram povos, línguas e epistemologias. Incorporar esse princípio nos marcos conceituais e nos arranjos institucionais da cooperação significa reconhecer que a pluralidade étnica e linguística — presente tanto na China quanto na América Latina e no Caribe — constitui não um obstáculo, mas um patrimônio estratégico para a inovação social, cultural e científica.

Os arranjos institucionais sugeridos —centros binacionais e multilaterais, programas interculturais de intercâmbio, fóruns permanentes de diálogo e plataformas de circulação de narrativas— indicam caminhos concretos para a construção de uma diplomacia acadêmico-científica capaz de produzir conhecimento conjunto, fortalecer a confiança política e ampliar a compreensão mútua. Trata-se de transformar a cooperação em espaço de coautoria, em que diferentes epistemologias possam dialogar em condições mais simétricas, contribuindo para a soberania do conhecimento e para a desocidentalização das agendas científicas.

Reafirma-se ainda que contar nossas próprias histórias —a partir de nossas experiências, culturas e projetos de futuro— é parte essencial da construção de um novo imaginário internacional. A cooperação cultural, acadêmica e científica entre China e América Latina e Caribe pode constituir-se, assim, como vetor estratégico de um multilateralismo renovado, comprometido com a construção de comunidades de futuro compartilhado que sejam socialmente inclusivas, ambientalmente responsáveis e epistemicamente plurais.

Transformar diferenças em pontes, e não em barreiras, é mais do que uma metáfora: é um projeto civilizatório. É nesse horizonte que a cooperação sino-latino-americana poderá contribuir para a edificação de futuros comuns mais justos, sustentáveis e verdadeiramente compartilhados.

Afinal, não existe futuro comum ou humanidade possível sem respeito à pluralidade de saberes e da diversidade étnico-cultural. Por isso, é preciso construir um horizonte de futuros possíveis, compartilhado e orientado por objetivos comuns, no qual os conhecimentos, os saberes e as políticas do Sul Global sejam reconhecidos e promovidos como soluções para os desafios planetários.

Referências

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. (2024). *Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre a Formação Conjunta da Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China por um Mundo mais Justo e um Planeta mais Saudável*. Disponível em https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-sobre-a-formacao-conjunta-da-comunidade-de-futuro-compartilhado-brasil-china-por-um-mundo-mais-justo-e-um-planeta-mais-sustentavel. Acesso em 16/02/2026.

- CUNHAI, Guo. (2022). *Hacia una nueva Asociación académica entre China y América Latina y el Caribe*. In: RIVERO, Sergio. pp.35-52. San José, Costa Rica: FLACSO.
- FLACSO. Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais. Secretaria Geral. (2025). *Memoria. Estudios de China Contemporânea II Seminario Internacional*. Disponível em: https://8e05cf63-f56f-4cdf-ae91-ab9a9ca85b69.filesusr.com/ugd/a864f5_e9d1c508a85e4c42b3bf0780f96b7999.pdf. Acesso em 15/02/2026
- FLACSO. Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais. Secretaria Geral. Cátedra China Contemporânea. (2025). *Boletín Panorama n°3*, out. Disponível em https://www.chinacontemporanea.org/files/ugd/0747a1_37eaf46751724de6a8a4201b328c3113.pdf. Acesso em 15/02/2026
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2025). *O Brasil Indígena. Povos indígenas no censo demográfico 2022*. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102252.pdf>. Acesso em 15/12/2025
- QUIJANO, Aníbal. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. In: LANDER, Edgardo (ed.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. pp.201-245. Buenos Aires: Clacso.
- WACHHOLZ, Larissa; ÁVILA, Isabella. (2025). *Por um mundo mais justo e um planeta mais sustentável. Reflexões sobre a Comunidade de Futuro Compartilhado Brasil-China*. Rio de Janeiro: CEBRI.
- WALSH, Catherine. (2010). *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico. Comunicação apresentada no Seminário Pluralismo Jurídico, promovido pela Procuradoria do Estado/Ministério da Justiça, Brasília, 13-14 de abril 2010*. (mimeo.).

Sincronía estratégica: El rol de América Latina dese la cooperación científica China – América Latina y el Caribe

Lina María Luna Beltrán

Universidad de Externado de Colombia

Resumen

El artículo analiza la cooperación científica y tecnológica entre China y América Latina y el Caribe (ALC) en el marco de la actual transición sistémica del orden internacional. La tesis central sostiene que, a pesar del crecimiento de los vínculos entre China y ALC, esta cooperación ha permanecido estructuralmente fragmentada, predominantemente bilateral y escasamente articulada a nivel regional, lo que ha limitado su contribución al desarrollo sostenible, la soberanía tecnológica y la autonomía estratégica de la región. A partir de un análisis geopolítico y sistémico, el texto argumenta que la coyuntura contemporánea abre una ventana de oportunidad para reconfigurar la relación de la cooperación científica y tecnológica bajo parámetros de mayor coordinación regional, planificación y complementariedad. Se examina el enfoque chino hacia la cooperación teniendo como marco las cuatro iniciativas globales, como andamiaje conceptual relevante para repensar los vínculos con ALC. Posteriormente se plantea que la oportunidad también requiere que América Latina piense de forma agencial su rol en las reconfiguraciones del sistema internacional de manera que pueda articular sus intereses nacionales con mecanismos regionales de concertación. Por último, se propone una arquitectura de cooperación en dos niveles, el bilateral y el regional, enfocada en, pero sin limitarse a, cuatro sectores prioritarios: transferencia tecnológica, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y transición energética.

Palabras clave: Cooperación, China, América Latina y el Caribe, transferencia tecnológica, transición energética.

Introducción: Relaciones fragmentadas

Si bien las relaciones entre la República Popular China y América Latina y el Caribe (ALC) se abrieron desde hace más de medio siglo, un

análisis de estas hace evidente que su naturaleza es la de un desarrollo asimétrico y mayoritariamente incoherente. Sobre todo, en el terreno cultural, académico e incluso científico. Encontramos iniciativas que datan de los 1960s, época en la que los incentivos de China para aproximarse a los países en vía de desarrollo estaban principalmente arraigados en un marco de solidaridad con el Tercer Mundo desde un discurso antiimperialista. Lo esperable sería evidenciar una transformación de esa arquitectura de la cooperación científica China – ALC, pero la verdad es que tanto entonces como ahora la estructura ha sido la misma: es predominantemente bilateral, inadecuadamente coordinada a través los contextos nacionales y con una ausencia notoria de planificación estratégica a largo plazo en términos regionales.

El problema estructural de esta fragmentación es que limita la capacidad para aprovechar la colaboración científica y tecnológica como motor de desarrollo sostenible. Cuando la visión es a corto plazo, netamente bilateral y descoordinada, los recursos, financieros, institucionales y humanos, no son utilizados de manera óptima, lo que a veces redundando incluso en duplicación de iniciativas, financiadas por la misma institución internacional, en países vecinos con desafíos similares que se desarrollan de forma aislada limitando su impacto y alcance. La fragmentación es tan profunda que los *spillovers* que naturalmente deberían darse entre vecinos y socios regionales, parecen no suceder o estar altamente restringidos. De esta manera, ALC pierde la oportunidad de articular una posición de negociación colectiva que podría redundar en términos más favorables en transferencia de tecnología, inversión en infraestructura de investigación y desarrollo de capital humano. No sorba mencionar que aún en lo bilateral, la cooperación científica y tecnológica no sólo no tiene la relevancia que debería tener, sino que además es igualmente desarticulada y limitada incluso entre sectores e instituciones nacionales.

Esta situación no es deseable en ningún contexto, pero la coyuntura actual está resaltando lo fundamental del desarrollo de este tipo de cooperación para el fortalecimiento de la soberanía nacional y de la capacidad de mantener la autonomía. Ya habíamos visto una guerra científica desarrollarse en la primera administración de Donald Trump entre Estados Unidos y China. Desde su regreso a la Casa Blanca en enero de 2025, hemos visto una serie de cambios políticos que están alterando enteramente la matriz de amenazas y problemas de ALC. La resurrección explícita por parte de la administración Trump de la Doctrina Monroe, rebautizada en medios oficiales como “Doctrina Donroe”, ha definido el hemisferio occidental como un espacio de prerrogativa exclusiva de Estados Unidos, con China explícitamente identificada como un

intruso ilegítimo incluso como una amenaza (Al Jazeera, 2026). Esto ha servido como justificación para la revocación de visas a funcionarios en Costa Rica, Panamá y Chile por su percibida cercanía con China, además de las amenazas de reclamar el Canal de Panamá, después de haber presionado a este país a salir de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés). Incluso, esta competencia por recursos con China no deja de ser una de las motivaciones para la intervención militar de enero de 2026 en Venezuela, donde se derrocó al presidente Nicolás Maduro, pero no se promovió ningún cambio de régimen, sólo la apropiación por parte de Estados Unidos de los recursos de este país.

Paradójicamente, esta política de garrote y coerción termina haciendo aún más evidente la necesidad de la región de diversificar sus relaciones. Incluso gobiernos ideológicamente alineados con Washington, como el de Javier Milei en Argentina, han descubierto que el alineamiento sin alternativas económicas tangibles por parte de Estados Unidos es un salto al vacío (Ghent Institute for International and European Studies, 2026). Como resultado ha habido una ampliación de los portafolios de política exterior latinoamericana para abarcar un compromiso más profundo con el Sur Global, incluyendo, pero no limitándose a China. La organización en Brasil de la cumbre BRICS en Río de Janeiro y la celebración de la COP30 en Belém, incluso el giro de Colombia hacia las instituciones de los BRICS y el mundo árabe podrían mostrar un recalibramiento regional. Pero lo que más hace evidente que este recalibramiento está sucediendo, es la necesidad del secretario de Estado Marco Rubio, de reafirmar la urgencia de restaurar las dinámicas coloniales occidentales y tomar el control del Sur Global en su discurso en la Conferencia de Seguridad de Munich en febrero de 2026 (U.S. Department of State, 2026, February 14).

No sólo este entorno geopolítico incierto, sino también las perspectivas a futuro hacen que la cuestión de la cooperación científica y tecnológica China – América Latina deba ser radicalmente repensada. La tesis central de este artículo es que la coyuntura actual abre una ventana de oportunidad para transformar y redefinir nuestras dinámicas. Este es el momento perfecto para pasar de un marco de relacionamiento fragmentado y reactivo a uno estratégicamente planificado, que armonice las asociaciones bilaterales con los mecanismos de coordinación regional. Este planteamiento no es una aspiración ideológica, la complejidad de las circunstancias lo hacen un imperativo pragmático. Sin esta armonización América Latina corre el riesgo de seguir siendo una receptora pasiva de iniciativas que siguen minando su soberanía y autonomía, en lugar de ser un agente capaz de moldear su propio destino tecnológico.

Para explorar este tema a fondo, se analiza primero el enfoque de China hacia la cooperación y asociaciones estratégicas, dentro de la arquitectura de sus cuatro iniciativas globales, argumentando que estos marcos renuevan la pertinencia de la gobernanza internacional tradicional, desde una perspectiva civilizatoria, coherente con principios que soportan los procesos de colaboración científica. Luego se desarrolla un análisis basado en la teoría de sistemas sobre el potencial rol de ALC en esta transición estructural. En tercer lugar, se propone un marco de planificación en dos niveles que vincula lo bilateral con lo regional a través de mecanismos multilaterales existentes. Por último, el artículo explora cuatro temas donde la coordinación estratégica es clave: transferencia de tecnología, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y cadenas de valor de la transición energética.

La arquitectura de las cuatro iniciativas globales

Para comprender el potencial de cooperación científica entre China y ALC es fundamental comprender el marco conceptual en el cual se enmarca el compromiso internacional de China. Comúnmente, los análisis de las relaciones China – ALC se enfocan en balanzas comerciales, proyectos de infraestructura y términos de préstamos, temas relevantes pero que no permiten comprender el trasfondo y el potencial de las propuestas. Si bien hay muchos documentos que sirven como antecedente, desde el 2021 China ha articulado cuatro iniciativas globales que en conjunto constituyen una visión integral para el orden internacional: la iniciativa de Desarrollo Global, GDI propuesta en el 2021, la iniciativa de Seguridad Global, GSI propuesta en el 2022, la iniciativa de la Civilización Global, GCI propuesta en el 2023 y la iniciativa de Gobernanza Global, GGI propuesta en el 2025.

No sobra resaltar que estas iniciativas no son simple retórica tradicional internacional, como han sugerido algunos analistas, todo lo contrario, se puede ver en las propuestas una memoria civilizatoria de cuatro milenios, que analiza la retórica del modelo neoliberal contemporáneo, identificando las contradicciones y proponiendo a partir de ahí principios para la estabilidad y mejor funcionamiento del sistema internacional contemporáneo. Por eso, aunque no es el objetivo fundamental de este artículo explicar estos puntos en detalle, si las miraremos como un marco integrado que conceptualiza el rol de China en la cooperación, para el tema de este artículo, científica y tecnológica.

Iniciativa de Desarrollo Global GDI

Establece como premisa fundacional que el desarrollo es la llave maestra para resolver los desafíos globales. En ese sentido propone

el principio de “crecimiento equilibrado, coordinado e inclusivo”. Esto no es casual, una de las principales críticas de China al sistema internacional contemporáneo es que considera que este promueve el acaparamiento de los frutos del desarrollo por parte de los países desarrollados, lo que además de ser poco ético, se ha convertido en una estructura de discriminación al derecho al desarrollo. De manera que con esta iniciativa se están abordando directamente las inequidades estructurales que han caracterizado la transferencia de tecnología Norte – Sur, que como resalta Awan (2025), los países en vías de desarrollo han sido posicionados históricamente como receptores pasivos, lo que les niega el potencial natural de ser co – creadores de conocimiento.

En términos de su acoplamiento con la gobernanza internacional tradicional, la GDI se alinea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, lo que demuestra que la intención de China es trabajar dentro y de fortalecer las instituciones multilaterales, incluso mientras ofrece modalidades alternativas de desarrollo. En este sentido, es fundamental para la GDI priorizar el desarrollo de capacidades y la cooperación práctica sobre la ayuda condicionada, esta distinción tiene implicaciones directas en la cooperación científica. Un ejemplo de esta particularidad es evidente en el modelo del Centro de Demostración de Tecnología Agrícola China – África, que ha generado aumentos de rendimiento de cultivos del 30% – 60% para más de un millón de agricultores Xinhua. (2025, agosto 30).

Iniciativa de Seguridad Global GSI

Es probablemente la más disruptiva de las iniciativas en términos de la interpretación y la proposición de conceptos y perspectivas para la seguridad global. Hay claramente una reconceptualización de la seguridad que trasciende los dilemas de las teorías de seguridad y relaciones internacionales tradicionales, pero lo hace de una forma sutil que ha pasado desapercibida. La soberanía westfaliana en el marco de una lógica realista plantea una lógica de seguridad suma cero, es decir se concibe la seguridad como inherentemente competitiva, donde la ganancia de seguridad de un Estado constituye necesariamente la pérdida de otro. Esta perspectiva combinada con los excepcionabilísimos norteamericano y europeo arraigados del modelo neoliberal, han distorsionado el concepto de la seguridad como bien común global. La GSI propone una concepción holística donde la seguridad de cualquier nación es, en última instancia, indivisible de la seguridad de todas. Esto se traduce en la ruptura de las perspectivas que han sustentado toda la política de seguridad global desde 1945 hasta hoy, porque establece que la seguridad de un Estado no puede generarse a partir de la inseguridad

de otro, lo que redundaría en que no hay *Estados Civilizados* que tengan algún tipo de derecho o superioridad moral para afectar la seguridad de lo que denominan *Estados Bárbaros* en nombre de la seguridad propia. En otras palabras, el mundo no se divide en buenos y malos, por lo tanto, la seguridad de todos los Estados debe ser garantizada y en la misma línea, debe hacerse responsable de sus actos cualquier Estado que genere dinámicas directas o indirectas para afectar la seguridad global justificándolo en su interés nacional. Bajo estos principios, las acciones de Estados Unidos en Venezuela e Irán en el 2026 deberían haber podido ser “castigadas” por una administración multilateral de la seguridad global, por ejemplo.

La GSI se ha estructurado en torno a seis compromisos: abrazar la seguridad común, integral, cooperativa y sostenible; respetar la soberanía; adherirse a los principios de la Carta de la ONU; tomar en serio las preocupaciones legítimas de seguridad; resolver pacíficamente las disputas; y abordar tanto los dominios de seguridad tradicionales como los no tradicionales. Es evidente en esta estructura que se está dando prioridad al diálogo multilateral en lugar del sistema de alianzas. En términos de las evidentes vulnerabilidades de América Latina en seguridad, donde una región que se ha proclamado Zona de Paz se está enfrentando a una intensa presión coercitiva para alinearse en las tensiones de las grandes potencias, la GSI ofrece recursos conceptuales sólidos para mantener la autonomía estratégica y soberana en la definición de sus relaciones con múltiples socios.

Iniciativa de la Civilización Global GCI

Esta puede ser la dimensión más profunda pero menos analizada del compromiso global de China, la de encarnar una cosmovisión civilizatoria. La tradición occidental dominante, cuyas raíces son la cosmología judeocristiana y el universalismo ilustrado, ha establecido unas estructuras internacionales dualistas y a menudo mesiánicas en el sentido de la *pax democrática* de Kant, que buscan la homogenización global en torno a las creencias, principios y visiones de esta tradición. Por su parte la civilización china se fundamenta en una cosmología taoísta y una visión confuciana que ubica la armonía en la heterogeneidad que logra coexistir. Esto no es filosofía abstracta pues evidentemente estas visiones se materializan en instituciones concretas. El énfasis de la GCI en respetar la diversidad de las civilizaciones y promover el aprendizaje mutuo en lugar de la convergencia homogénea, redundaría, por ejemplo, en un modo de cooperación internacional que no requiere que los socios adopten modelo políticos, económicos o culturales como mecanismo de coerción para el acceso a recursos. Esta alternativa se acopla más a

la necesidad de las naciones latinoamericanas de trazar sus propios caminos y modelos de desarrollo que se adapten a las condiciones, necesidades y proyecciones particulares de cada país y de la región. La GCI puede considerarse un marco para una asociación genuina en lugar de una imposición jerárquica.

Iniciativa de Gobernanza Global GGI

Es la última de las iniciativas, fue presentada en septiembre de 2025 y aborda la dimensión institucional del orden global. Llama a la igualdad soberana y la formulación conjunta de reglas internacionales, así como resalta la desigualdad estructural que margina las voces del Sur Global en instituciones diseñadas por y para las potencias atlánticas de la posguerra. Hacer énfasis en la discriminación tradicional, o como China lo llama “la apropiación de los frutos del desarrollo por parte de los países desarrollados” para promover una gobernanza inclusiva son señales importantes para América Latina y muy particularmente para la cooperación científica y tecnológica, dado que la idea de una gobernanza inclusiva y de una China que comparte los frutos del desarrollo, sugiere apoyo para infraestructura de investigación y dinámicas de asociación que apoyen la transferencia tecnológica a la región. Algo impensable en el modelo tradicional de gobernanza.

Los principios rectores de la GGI: defensa de la igualdad soberana; cumplimiento del estado de derecho internacional; promoción del multilateralismo; enfoque centrado en las personas; y priorización de resultados concretos, no nos hablan de antagonismos sino de perfeccionar el sistema internacional vigente, corrigiendo los déficits de representatividad y eficacia que son mucho más trascendentales de lo que el discurso demuestra, pues son estas discriminaciones las que han retrasado y saboteado el desarrollo del Sur Global.

Las cuatro iniciativas proponen un andamiaje internacional que se sostiene en un desarrollo proporcionando fundamentos materiales, una seguridad que privilegia la estabilidad, una visión civilizadora que fomenta el entendimiento mutuo y un refortalecimiento de la gobernanza internacional que como arquitectura global transforma muchas dinámicas, incluidas las dinámicas de cooperación que responden más a un enfoque sistémico. Antonio Guterres, secretario general de la ONU resaltó que estas iniciativas son “totalmente compatibles con la Carta de la ONU” mientras ofrecen respuestas innovadoras a los desafíos contemporáneos (Xinhua, 2025). Esto a la vez sugiere que la intención de los fundamentos no ha sido el problema sino la distorsión de mismos. Que el énfasis esté en la corrección de estas distorsiones es el mejor escenario posible para América Latina, pues abre el espacio para

asociaciones estratégicas en el marco de las cuales pueden plantearse proyectos que realmente signifiquen desarrollo para la región.

No sobra en este punto resaltar que en medio de estas dinámicas de transición en las que surgen las mencionadas iniciativas globales, América Latina inevitablemente termina situada entre estos dos polos. La actitud tradicional ha sido la de una reactividad tardía que deja la región a la deriva, cuando deberíamos estar cuestionando ¿qué contribución distintiva podría hacer la región a este diálogo? Este artículo sugiere, incluso en línea con las perspectivas de Tokatlian (2023) que la respuesta reside en la capacidad de América Latina de modelar una postura internacional que no signifique alineamiento subordinado ni oposición reactiva, sino más bien en una agencia estratégica ejercida a través de la acción regional coordinada.

América Latina y el Caribe frente a la transición sistémica

La teoría de sistemas y los estudios de complejidad no son un marco teórico tradicional de análisis en Relaciones Internacionales, pero como lo demuestran Maldonado, C. E., & Mezza-García, N. (2014) la complejidad surge en RRII como un problema científico debido a que se hace necesario abordar las crisis y los problemas culturales y políticos desde enfoques no tradicionales, los cuales quedaron cortos para estudiar fenómenos en ambientes de alta complejidad. Nunca el mundo había sido tan complejo como en este momento Jochen Prantl (2022), lo que hace relevante esta perspectiva de sistemas complejos para comprender también la posición de América Latina dentro de un orden internacional en transición. Los sistemas adaptativos complejos, ya sean biológicos, sociales o políticos, exhiben patrones característicos de reorganización durante periodos de perturbación ambiental. En la medida que las estructuras comienzan a resquebrajarse comienzan a emerger nuevas configuraciones. En ese contexto, los actores de la periferia del sistema tienen el potencial de adquirir una influencia desproporcionada sobre su trayectoria futura. Sobra explicar por qué en la coyuntura 2026, con un segundo periodo de Donald Trump, sus guerras arancelarias, tecnológicas y militares son la evidencia irrefutable de esta perturbación.

Esta ruptura del orden neoliberal fue capturada de manera elocuente por el primer ministro canadiense, Mark Carney, en el Foro Económico Mundial de Davos 2026, su advertencia de que “estamos al borde de una ruptura, no en una transición” y su categórica afirmación de que “la nostalgia no es una estrategia” resuenan también en América Latina a pesar de no ser las potencias medias a quienes se dirigía Carney. Como lo mencionan Gélvez Rubio y Luna Beltrán (2026), la región, y

específicamente países como Colombia, se debaten entre “la nostalgia y la obediencia temerosa” frente a Washington, perpetuando un modelo de relacionamiento subordinado fruto de la vulnerabilidad estructural de la región. Por esta razón sugieren que la clave está en “des enmarcar la relación con China de cualquier perspectiva ideológica y entender esta relación como una asociación estratégica que puede acelerar el desarrollo” en sectores vitales como la infraestructura, la transición energética y la soberanía digital (párr. 5).

Desde la perspectiva sistémica se podría anticipar que les correspondería a África y América Latina consolidarse en las próximas décadas como agentes del dinamismo y la transformación internacional. De alguna manera las condiciones para esta consolidación están ya sembradas. El perfil demográfico de ALC, más joven que Europa o Norte América, proporciona un bade de capital humano que, si se cultiva adecuadamente, podría impulsar la transformación tecnológica y económica de la región. ALC tiene unas reservas en minerales críticos esenciales para la transición energética, incluyendo aproximadamente el 60% de las reservas mundiales de litio concentradas en Argentina, Bolivia y Chile, lo cual naturalmente la posicionan como un actor indispensable en las cadenas de valor emergentes. De la misma manera los recursos ecológicos, así como el rol de la cuenca amazónica en la regulación climática global, dotan a la región de un apalancamiento ambiental particular que trasciende las métricas tradicionales del poder nacional.

Sin embargo, el potencial no es el destino. La materialización de la relevancia sistémica de ALC depende fundamentalmente de elecciones estratégicas deliberadas, dentro de las cuales es fundamental el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, algo que no parece particularmente relevante en las agendas de políticas públicas actuales. Por ejemplo, en el tema de soberanía digital, alcanzarla requiere educación STEAM a escala y generaciones de latinoamericanos con capacidad de desarrollar las competencias para proteger, gestionar y aprovechar su propia infraestructura de datos. Esa inversión debería haber comenzado hace por lo menos un par de décadas, pero hasta ahora comenzamos a considerarlo. En este contexto, negociar acuerdos de transferencia tecnológica, establecer centros regionales de investigación para minerales críticos o desarrollar capacidad autóctona para la innovación farmacéutica o biomédica, son la piedra angular para desarrollar el potencial de la región, es decir, la cooperación científica y tecnológica fácilmente es el determinante sobre el cual debe construirse el rol internacional de ALC.

El entorno geopolítico actual amplifica la urgencia de tomar estas decisiones estratégicas. La política hacia América Latina de la segunda administración de Trump ha dicho de forma clara y directa que la soberanía regional está en juego. La cumbre “Escudo de las Américas”, convocada en Mar-a-Lago en marzo de 2026 enmarcó explícitamente el compromiso de Estados Unidos de sacar a China de la región en un marco de lo que se está llamando Doctrina Donroe (Al Jazeera, 2026). La distancia entre el discurso y la realidad es también clara, pues ante la ausencia de alternativas económicas tangibles a la inversión china en infraestructura, financiamiento comercial y cooperación tecnológica (Ghent Institute, 2026) es difícil materializar la expulsión de China de la región. Esta dinámica presenta amenazas y oportunidades para ALC. La principal amenaza es la consolidar la región como un teatro de competencia geopolítica entre Estados Unidos y China, lo que redundaría inevitablemente en decisiones domésticas basadas en alineamientos ideológicos más que en prioridades de desarrollo o del interés nacional. Pero también la incertidumbre abre la puerta a la posibilidad de aprovechar esta competencia para extraer términos más favorables para la transferencia tecnológica, la inversión en investigación y el desarrollo de capacidades productivas.

Más allá del ruido, son evidentes las consecuencias no esperadas de la campaña de Trump. Brasil, bajo el liderazgo de Lula da Silva, ha respondido a la guerra arancelaria profundizando su compromiso con los BRICS, expandiendo las asociaciones Sur – Sur del Mercosur y posicionándose como líder de la gobernanza climática global con la COP30. Colombia, históricamente el aliado regional de Estados Unidos, bajo la presidencia de Gustavo Petro ha reorientado su política buscando la membresía en el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y adhiriéndose a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Por su parte México bajo el liderazgo de Sheinbaum ha logrado un equilibrio complejo entre elevar aranceles a algunas importaciones chinas mientras mantiene la asociación estratégica integral. Pero todo esto sucede de forma tensa en el ámbito doméstico, pues el temor a las posibles represalias de Estados Unidos es bastante alto.

Como dice el expresidente de Colombia Ernesto Samper, es en el momento en el que la región más lo necesita, que está menos integrada. Ante estas tensiones, amenazas y oportunidades, un enfoque coordinado regional para la cooperación en diferentes ámbitos incluido el científico y tecnológico, es la única forma de navegar con más certeza estas corrientes.

Armonizando la cooperación bilateral y regional

La propuesta central de este artículo es que la cooperación científica y tecnológica China–América Latina, no sólo es una prioridad inaplazable, sino que además requiere de una arquitectura de planificación en dos niveles, donde el compromiso bilateral y la coordinación y convergencia regionales dialoguen constantemente en las plataformas de integración multilateral.

Nivel Bilateral

La evidencia muestra que la cooperación bilateral entre China y los países de ALC es, y seguirá siendo, el canal principal de intercambio científico y tecnológico. Esto es inevitable dado que los son los gobiernos nacionales los que retienen la soberanía sobre la política educativa, el financiamiento de la investigación, los regímenes de propiedad intelectual y el desarrollo industrial estratégico. Las disparidades y variaciones en las prioridades de desarrollo de las diferentes naciones de la región son significativa, de manera que no es posible determinar un enfoque regional rígido, pues esto se desalinearía de los contextos y prioridades nacionales específicas.

Una dinámica interesante de acoplamiento de las prioridades de desarrollo nacional con la relación bilateral es cómo está evolucionando la relación entre China y México. El 15 Plan Quinquenal de China (2026 – 2030) y el Plan Nacional de Desarrollo 2025 – 2030 de México tienen una evidente complementariedad en sus objetivos tecnológicos. Mientras China prioriza la inteligencia artificial, los circuitos integrados, los biofarmacéuticos y el sector aeroespacial con el objetivo de elevar las industrias digitales centrales al 12.5% del PIB para el 2030 (Chen, 2026), el plan de México está apuntando a lograr una soberanía tecnológica mediante la evolución de la cadena de valor en semiconductores, IA y el sector aeroespacial apuntando a atraer al menos 10.000 millones de dólares en inversión y duplicar la capacidad del sector (Vázquez, 2025). Estos objetivos paralelos crean oportunidades naturales para la cooperación bilateral.

Otro ejemplo interesante es el de la propuesta de cooperación entre el Centro Chino para el Control y la Prevención de Enfermedades (China CDC) y el Instituto Nacional de Salud de Colombia (INS) donde es evidente un modelo bilateral personalizado. En noviembre de 2025 se realizó la primera reunión técnica donde se abordaron temas de vigilancia epidemiológica, preparación y respuesta a emergencias sanitarias y construcción de capacidad de laboratorio, estableciendo un canal directo de comunicación entre las dos organizaciones (China

CDC, 2026). Si bien las dinámicas políticas dentro de Colombia han ralentizado el desarrollo del convenio, la naturaleza de la propuesta refleja una coordinación entre las necesidades de desarrollo de Colombia y la voluntad de China de apoyar esas transferencias de tecnología asociadas a estas necesidades.

Varias de estas complementariedades pueden identificarse en toda la región. La infraestructura digital de Chile y su compromiso con la energía renovable. La industria aeroespacial y la capacidad de investigación agrícola de Brasil. La experiencia en energía nuclear de Argentina y sus reservas de litio, son ejemplos de espacios con potencialidad de cooperación complementaria. Desarrollarlos requiere más de coherencia política de las naciones latinoamericanas que de la voluntad y el interés chinos.

Nivel Regional

La paradoja regional es que el bilateralismo por sí solo reproduce la fragmentación regional. Hay tres canales que la dimensión bilateral no puede desempeñar eficientemente: agregación del poder de negociación, la difusión del conocimiento y mejores prácticas y la articulación de las prioridades colectivas latinoamericanas. Por lo tanto, la coordinación regional es fundamental.

En términos de agregación de poder de negociación, las naciones de ALC de forma individual, particularmente las economías más pequeñas, negocian los acuerdos de transferencia de tecnología con China desde posiciones de debilidad relativa. Si bien el principio chino es el del beneficio mutuo, la fragilidad institucional para definir cuál es la posición de beneficio nacional, nos pone en desventaja. Una coordinación regional, que no necesariamente requiere de negociación conjunta, pero sí de un mínimo diálogo para intercambio de información y alineación de prioridades, no sólo fortalecería la posición de todas las partes al reducir las asimetrías de información, sino que además potenciaría la eficiencia regional de los proyectos nacionales de cooperación.

La función de difusión es fundamental. Sabemos que muchas naciones latinoamericanas comparten desafíos de desarrollo similares, como las brechas digitales entre poblaciones urbanas y rurales, la base exportadora primaria y poco diversificada, la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático y la necesidad de mejorar la fuerza laboral en industrias intensivas en conocimiento por mencionar algunos. En este contexto, cuando una nación desarrolla modelos efectivos para por ejemplo infraestructura de investigación de minerales críticos, esos modelos deberían poder difundirse rápidamente en toda la región. Esta difusión requiere de mecanismos de coordinación regional para darse.

La articulación de las prioridades latinoamericanas redunda en la coordinación de una voz regional que es mayor que la suma de sus partes. Las iniciativas globales de China terminarán remodelando las normas e instituciones internacionales. En este proceso ALC no debería mantenerse como una región receptora de modelos diseñados en otros lugares, sino que debería ser un agente activo en la construcción de estos modelos. La coordinación regional es el camino fundamental para que, al evidenciar las prioridades distintivas de la región, se haga evidente su rol y potencial en el sistema internacional.

Plataformas institucionales

Para el 2026 el Foro CELAC - China se ha consolidado como la plataforma más desarrollada de coordinación regional. Establecido en 2014, el Foro ha demostrado capacidad para impulsar proyectos concretos de cooperación en diferentes áreas. Como lo resalta Wang (2025), la Cuarta Reunión Ministerial de mayo de 2025 reportó avances sustanciales: más del 80% de los acuerdos de financiamiento implementados, culminación de proyectos de infraestructura como el puerto de Chancay, nueva cooperación en nuevas energías, fotovoltáica, vehículos eléctricos, tecnología digital y comercio electrónico trasfronterizo.

El Plan de Acción Conjunto CELAC - China para la Cooperación en Áreas Clave (2025 – 2027) representa una evolución institucional en términos de la cooperación científica y tecnológica al proponer un programa de formación para jóvenes científicos de China y ALC, apoyando estancias cortas de investigación en China para científicos latinoamericanos, reflejando un esfuerzo conjunto de abordar desafíos tecnológicos de frontera (China – CELAC Forum, 2025).

En este sentido podría afirmarse que no hace falta la creación de más instituciones, sino por el contrario es posible la convergencia en temas de cooperación científica y tecnológica en torno al Foro CELAC - China para la armonización de estas iniciativas de cooperación. Para esto es necesario tomar medidas concretas como la de establecer un grupo de trabajo permanente sobre ciencia, tecnología e innovación que haga seguimiento a las iniciativas de cooperación bilateral, identificando duplicaciones y brechas, así como proponiendo prioridades regionales. El Foro podría establecer un fondo regional de infraestructura de investigación que sirva a las prioridades de la región. De la misma manera podría promover un diálogo regular entre instituciones de investigación chinas y redes académicas regionales como FLACSO y CLACSO en temas como ingeniería, ciencias agrícolas, salud pública y demás sectores estratégicos para la región que permitan cada vez

una mayor familiarización entre las instituciones para el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación.

Dar prioridad a la cooperación en ciencia y tecnología es una decisión acertada en términos de construir un camino soberano como región para la solución autónoma de nuestros más grandes retos como región.

Sectores prioritarios para la Coordinación Estratégica

La coordinación estratégica requiere priorización. No todas las áreas de cooperación científica potencial son igualmente determinantes para la trayectoria de desarrollo de ALC o igualmente susceptibles de coordinación regional. Hay cuatro sectores en los que el impacto de la coordinación estratégica es más evidente: transferencia de tecnología, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y cadenas de valor de la transición energética.

La transferencia de tecnología no sólo es urgente, sino que tiene la particularidad de ser un tema políticamente sensible, sobre todo en el marco de la competencia tecnológica entre Estados Unidos y China. Tradicionalmente se ha seguido un patrón de dependencia en el acceso a tecnología extranjera que dejan una casi nula capacidad local de adaptación, mejora o innovación autónoma. Cambiar este patrón requiere de la transferencia de tecnología como transacción a la transferencia de tecnología como asociación para el desarrollo de capacidades.

Lograr esto requiere de unos principios más soberanos y estratégicos. Por ejemplo, incorporar disposiciones explícitas para la participación local en investigación en los acuerdos de transferencia tecnológica, que no correspondan, meramente a la manufactura o ensamblaje. Desarrollar dinámicas de co-creación que impulsen la demanda de investigadores latinoamericanos y por ende una mayor inversión en educación STEAM. Los arreglos de propiedad intelectual deberían equilibrar los legítimos intereses comerciales chinos con la necesidad de autonomía tecnológica de América Latina. Por último, la transferencia tecnológica debería pensarse en rendimientos a escala acumulativos en lugar de islas de tecnología desconectadas de sistemas nacionales de innovación más amplios.

El campo de la seguridad alimentaria es donde los intereses de América Latina, las capacidades de China y los imperativos globales de desarrollo convergen con fuerza. América Latina posee una cuarta parte de la tierra cultivable del mundo y un tercio de los recursos de agua dulce, la región es fundamental para el suministro mundial de alimentos. Aun así las fallas en infraestructura y desarrollo de tecnologías agroindustriales,

sumados a los desafíos ambientales, no sólo constituye desafíos a la seguridad alimentaria, sino que además limita la capacidad del país de promover desarrollos locales necesarios para combatir las desigualdades locales. Una asociación estratégica con China para el desarrollo de las capacidades agroindustriales trasciende las necesidades locales a soluciones que globalmente son fundamentales para la supervivencia humana.

La misma naturaleza tiene el tema de la sostenibilidad ambiental, que no sólo es un bien público global. Los recursos de ALC como la selva amazónica, los humedales y páramos andinos, así como los glaciares patagónicos tienen una importancia global en la regulación climático y la conservación de la biodiversidad. Cómo líder de la civilización ecológica, el trabajo conjunto en preservación del medio ambiente China – ALC es un escenario natural de cooperación. Pero es importante plantear esta cooperación en términos en los cuales las instituciones latinoamericanas desarrollen la capacidad general para interpretar y aplicar el conocimiento científico sobre sus propios ecosistemas. Esto implica una inversión significativa en los centros de investigación regionales. Un ejemplo al respecto puede encontrarse en los centros conjuntos de innovación tecnológica China – Brasil.

Por último, la invasión a Venezuela y la guerra contra Irán por parte de Estados Unidos son indicadores de cómo la transición energética está remodelando la geoeconomía. Como se mencionó antes ALC posee el 60% de las reservas de litio, así como sustanciales reservas de cobre y tierras raras, acompañado de un potencial excepcional de energía renovable solar, eólica e hidroeléctrica. Esto pone a la región en el centro de esta transición energética. Romper el patrón extractivista tradicional de la región es más posible en cooperación con China, no sólo por ser líder global en este tema, sino sobre todo por estar dispuesta a apoyar una transición energética rápida y sostenible de la región latinoamericana, que puede marcar un salto de rana en la seguridad energética de la región.

Conclusión: ¿Qué puede contribuir de América Latina?

Este artículo ha argumentado que la coyuntura geopolítica abre alternativas para repensar estratégicamente la cooperación científica y tecnológica China – América Latina. Esto requiere de una armonización del compromiso bilateral con la coordinación regional, que enfocada prioritariamente en cuatro sectores, transferencia de tecnología, seguridad alimentaria, sostenibilidad ambiental y cadenas de valor de la transición energética, que anclada en instituciones como el Foro CELAC – China, ofrece la alternativa de pasar de esfuerzos fragmentados a

asociaciones estratégicamente planificadas. Este enfoque no sólo mejora la eficiencia y el impacto de la cooperación científica, sino que además es el punto de partida para el posicionamiento de una ALC propositiva y clara sobre su rol internacional.

Sin embargo, estas reflexiones han surgido de una pregunta más fundamental ¿Cuál es la contribución de América Latina al diálogo de civilizaciones que está sucediendo? Si miramos el marco global del desarrollo de la ciencia y la tecnología, es evidente que la tradición occidental con su énfasis en la trascendencia y su visión universalizadora ha determinado las instituciones y normas que hoy rigen el desarrollo moderno. Por su parte, la tradición china con su cosmogonía taoísta se ha enfocado en la coexistencia sostenible con la naturaleza y un visión de armonía heterogénea que pone énfasis en lograr una larga vida de bienestar y adaptación pragmática en la tierra. ¿Cuál es la voz de América Latina?

Esta pregunta no puede esperar más. Es posible que la contribución de ALC no sea la de una misión civilizatoria universalizante ni la del liderazgo en innovación tecnológica y transición energética, sino más bien la de un rol fundamental y complejo: el de ser preservadora y custodia de los recursos naturales, de la biodiversidad y de perspectivas culturales que cada vez son más importantes para enfrentar los costos apocalípticos del desarrollo industrial occidental. Este no es un rol pasivo, todo lo contrario, en una era de crisis ecológica se requiere de una administración activa, intencional y científicamente sólida para preservar la vida en la tierra. Desarrollar la capacidad de monitorear, modelar y gestionar sistemas complejos como bosques tropicales o asentamientos urbanos, requiere desarrollar la capacidad tecnológica e institucional para agregar valor a los recursos naturales mientras se mantiene la integridad de los ecosistemas que los generan. Requiere el desarrollo de una diplomacia que articule estratégicamente los intereses regionales en los marcos de la gobernanza global y sobre todo de una visión que reconozca el valor de las particularidades regionales y lo potencie como modelo particular de desarrollo.

El proceso es largo y dado el nivel en el que nos encontramos en la región, es un proceso que requiere de una alta capacidad de coordinación y adaptación. Pero lo esencial es que este proceso se emprenda con intencionalidad estratégica lo más pronto posible, para dejar de ser una región a la deriva. La ventana de oportunidad creada por la coyuntura actual no permanecerá abierta por mucho tiempo. Por eso es urgente que los gobiernos latinoamericanos, las instituciones regionales y las comunidades científicas y académicas tomen decisiones: seguir con el

bilateralismo fragmentado que cede nuestra agencia a sectores externos, o invertir en los mecanismos de coordinación que nos permitan definir nuestro propio destino. En este camino China es un socio bastante conveniente, pero no el único, lo importante para el desarrollo estratégico de nuestras relaciones regionales, es tomar decisiones desde la soberanía y el interés regional.

Referencias

- Al Jazeera. (2026, March 6). In a bid to counter China, Trump hosts a summit for Latin America leaders. <https://www.aljazeera.com>
- Awan, Z. A. (2025, December 24). China's visionary global initiatives: Building a shared future for humanity. People's Daily Online. <https://www.peopledaily.com.cn>
- Beijing Foreign Affairs Office. (2025, May 20). "He who has a friend has a treasure": Beijing and LAC sister cities advancing together (Part III). Beijing Municipal Government. https://wb.beijing.gov.cn/en/sister_cities/other_cities/others_latest_news/202511/t20251104_4258693.html
- Belt and Road News Network. (2025, May 20). China, LAC countries reaffirmed commitment to peace, development, cooperation. BRNN. <http://en.brnn.com/n3/2025/0520/c414872-20316882.html>
- Chen, D. (2026, March 23). El 15° Plan Quinquenal abre nuevo espacio para la cooperación científica y tecnológica China-México. El Financiero. <https://www.elfinanciero.com.mx>
- China-CELAC Forum. (2025, October 22). From a regional consensus to a global vision. *China-CELAC Forum*. http://www.chinacelacforum.org/eng/zgtlmjlbjgix_1/202510/t20251022_11737900.htm
- China CDC. (2026, February 3). China CDC and National Institute of Health of Colombia hold first virtual meeting. *Chinese Center for Disease Control and Prevention*. https://en.chinacdc.cn/news/latest/202602/t20260204_314908.html
- Gélvez Rubio, T., & Luna Beltrán, L. (2026, March 1). China como una alternativa para el avance de Colombia. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/mundo/america/china-como-una-alternativa-para-el-avance-de-colombia>

- Ghent Institute for International and European Studies. (2026, January). The impact of the second Trump administration on Latin American foreign policy. *GIES Occasional Paper - One Year Trump*. Ghent University.
- Global Times. (2025, December 18). China, Brazil expand space cooperation with new programs of satellite-based internet services, joint space lab. *Global Times*. <https://www.globaltimes.cn/page/202512/1350888.shtml>
- Guangzhou Tianhe District Government. (2025, December 26). Alliance spurs global exchange of agricultural tech. Guangzhou Tianhe District Government. http://en.thnet.gov.cn/2025-12/26/c_1150925.htm
- Jochen Prantl (2022) Reuniting strategy and diplomacy for 21st century statecraft, *Contemporary Politics*, 28:1, 1-19, DOI: 10.1080/13569775.2021.1961387
- Maldonado, C. E., & Mezza-García, N. (2014). Introduciendo la complejidad en la política y las relaciones internacionales (Documento de investigación No. 42). Editorial Universidad del Rosario
- Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China. (2025, November 30). *Notice on the release of the 2026 China-Latin American and Caribbean countries cooperation project application guidelines*. <https://www.most.gov.cn>
- People's Daily. (2025, May 18). 拉中农业合作提质升级 [Upgrading agricultural cooperation between Latin America and China]. People's Daily. http://paper.people.com.cn/rmrb/pad/content/202505/18/content_30073791.html
- Sunwoda. (2026, March 28). 欣旺达与中国矿业大学、阿根廷萨尔塔天主教大学共建联合研究中心 [Sunwoda, China University of Mining and Technology, and Catholic University of Salta establish joint research center]. BA500.org. <http://ba500.org/nd.jsp?groupId=-1&id=3806>
- Tokatlian, J. G. (2023). Estados Unidos–América Latina: por una diplomacia de equidistancia. En C. Fortín, J. Heine, & C. Ominami (Eds.), *El no alineamiento activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo* (pp. 39–61).

- Vázquez, K. (2025, 1 de julio). Semiconductors: Mexico Advances with Strategic Plan to Attract Investment (2024–2030). Mexico Industry. <https://www.promexicoindustry.com/en/article/semiconductors-mexico-advances-with-strategic-plan-to-attract-investment-2024-2030>
- Wang, Y. (2025, May 13). Achievements of the China-CELAC Forum in the past decade. Fourth Ministerial Meeting of the China-CELAC Forum. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China.
- Xinhua News Agency. (2025, December 21). How China's initiatives are paving a new path to a better world. Xinhua. <https://www.xinhuanet.com>
- Xinhua News Agency. (2025, agosto 30). *China y UA renuevan asociación para impulsar tecnología agrícola moderna en África*. <https://spanish.xinhuanet.com/20250830/c9d6fa4009b542408559033fad8bc0ba/c.html>

Sobre los autores

Rebecca Lemos Igreja: Antropóloga y académica brasileña, es Secretaria General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), profesora del Instituto de Ciencias Sociales y del Programa de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Brasilia (UnB), así como del Instituto Rio Branco del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Asimismo, es investigadora asociada del Centre d'Étude des Mouvements Sociaux (CEMS), de la École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), París, Francia. Ha sido profesora e investigadora en destacadas instituciones internacionales, entre ellas la Universidad de Harvard, donde ejerció como profesora de la institución con carácter regular. Obtuvo una maestría en Antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México, y un doctorado en Antropología y Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Brasilia, además de haber realizado estudios posdoctorales en Francia y Brasil. Es editora en jefe de la serie América Latina en Perspectiva: Sociedad, Cultura y Política (De Gruyter, Alemania). Su trayectoria combina la investigación, la docencia y la cooperación internacional, especialmente en temas de gobernanza, desigualdad y acceso a la justicia, articulando las ciencias sociales y el derecho para contribuir al fortalecimiento institucional y al desarrollo regional. Ha impulsado proyectos en colaboración con gobiernos, organismos multilaterales y redes académicas internacionales, desarrollando actividades académicas y de investigación en Brasil, México, Francia, Argelia y Estados Unidos.

Nelson Barbosa: Economista brasileño con una amplia trayectoria en el sector público. Fue ministro de Hacienda y ministro de Planificación durante el segundo gobierno de Dilma Rousseff (2015-2016), viceministro de Hacienda durante el primer gobierno de Rousseff (2011-2013), y secretario de Acompañamiento Económico y de Política Económica durante el segundo gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010). Asimismo, trabajó como analista en el Banco Central de Brasil (1994-1997) y fue presidente del Consejo de Administración no ejecutivo del Banco do Brasil (2009-2013). Desde 2023 se desempeña como director del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES), donde actualmente tiene a su cargo las áreas de presupuesto y planificación, preparación de proyectos y relaciones

institucionales. En el ámbito académico, Nelson Barbosa es doctor en Economía por la New School for Social Research. Además, es profesor de Políticas Públicas en la Fundación Getulio Vargas y profesor asociado de Economía en la Universidad de Brasilia.

Zhu Qingqiao: Embajador de la República Popular China en Brasil.

Susan Kleebank: Licenciada en Historia por la Universidad Federal de Rio Grande del Sur y tiene un posgrado en Historia por la Universidad de París X Nanterre. Ingresó a la carrera diplomática en 1981. Fue Embajadora en Hungría entre 2022 y 2025 y en Eslovaquia entre 2012 y 2017; fue Cónsul General en Ginebra entre 2017 y 2022, y también sirvió en las Embajadas de Washington, Ottawa, Roma, Bonn y Pekín. En Brasilia, fue Asesora en el Tribunal Superior Electoral y en el Supremo Tribunal Federal. En la Secretaría de Estado fue Coordinadora General de Organizaciones Económicas, Jefa de la División Jurídica y actuó como asesora en el Departamento de Asia y Oceanía y en el Departamento de Organismos Internacionales.

Chai Yu: Investigadora principal, profesora y directora general del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS), Pekín, China. Ocupó el cargo de subdirectora general (2017-2019) del Instituto de Estudios sobre Rusia, Europa Oriental y Asia Central; jefa de la división de Economía y subdirectora (2009-2017) del Instituto de Estudios Latinoamericanos (ILAS); jefa de la división de cooperación económica regional (2003-2009) del Instituto de Estudios de Asia-Pacífico (IAPS) de la CASS; Investigadora posdoctoral (1999-2003) en el Instituto de Economía y Política Mundial (IWEP) de la CASS; profesora asociada (1996-1999) en el Centro de Estudios de la APEC de China, Universidad de Nankai, Tianjin, China. Su investigación se centra en el comercio internacional, la inversión extranjera directa y la integración económica regional, especialmente en las economías emergentes. Sus artículos han sido publicados en *Jingji Yanjiu* (Revista de Investigación Económica), *Guanli Shijie* (Mundo de la Gestión), *Shijie Jingji yu Zhengzhi* (Economía y Política Mundial), *Shijie Jingji* (Revista de Economía Mundial), *China and World Economy*, *China Economist*, etc. Además, algunas de sus investigaciones han ganado premios nacionales. Ha sido consultora del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, Oxfam, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma, el Ministerio de Comercio de China, el Ministerio de Relaciones Exteriores de China, el Ministerio de Finanzas de China, el Banco de Desarrollo de China (CDB) y el Banco de Exportación e Importación de China, etc.

Ren Hongyan: Vicepresidente de CIIS. Secretaria General Adjunta del Centro de Estudios Diplomáticos Xi Jinping Thought on Diplomacy Studies.

Jieyu Zhang: Investigadora asistente en el Departamento de Estudios Latinoamericanos y del Caribe, CIIS. Principales campos de investigación: Estudios de América Latina, relaciones entre Estados Unidos y América Latina, seguridad nacional.

Elias Jabbour: Profesor de los programas de posgrado en Ciencias Económicas y en Relaciones Internacionales de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (UERJ).

Felipe Borim: Economista del BNDES, donde actualmente ocupa el cargo de superintendente de Infraestructura. Anteriormente se desempeñó como asesor especial para Infraestructura en la Presidencia de la República y como director de Transportes en el Ministerio de Planificación, entre otros cargos en los sectores público y privado.

Cintia Quiliconi: Profesora titular principal del Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO Ecuador y editora senior de la Enciclopedia Oxford de Estudios Internacionales. Cuenta con un Ph.D. en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la University of Southern California y maestrías en Ciencia Política por New York University y en Relaciones Internacionales por FLACSO-Argentina. Fue presidenta de la región de América Latina de la International Studies Association (2021-2023), vicerrectora académica de FLACSO-Ecuador (2018-2020) e investigadora del CONICET en FLACSO-Argentina entre 2011 y 2015. Su investigación se centra en el regionalismo latinoamericano, la economía política internacional del Sur Global, comercio y desarrollo. Ha publicado en revistas como International Studies Review, International Affairs y en editoriales como Springer y Routledge. Además, ha sido becaria Fulbright y consultora para organismos como el Banco Mundial, BID y PNUD y las Secretarías de Industria y Agricultura de Argentina.

Mónica Vergara: Es candidata doctoral en Estudios Internacionales por FLACSO Ecuador. Cuenta con una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Ha sido profesora e investigadora a tiempo completo en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Sede Esmeraldas. Asimismo, ocupó los cargos de coordinadora de investigación de la Carrera de Comercio Exterior y Negocios Internacionales y de coordinadora de Internacionalización en dicha sede. Ha sido profesora invitada y asistente de Cátedra en cursos dentro de FLACSO Ecuador, FLACSO

Argentina y en la Catedra China Contemporánea de la Secretaría General de FLACSO. Ha contribuido a revistas científicas y capítulos de libros, centrándose especialmente en temas de Economía Política Internacional. En la actualidad, orienta su investigación hacia las relaciones entre China y América Latina, con énfasis en las inversiones en energías renovables. Las publicaciones más recientes son “Geopolítica de las cadenas de suministro y la securización de China: ¿la epifanía de una globalización económica limitada?” (2024) y “El despliegue de China en América Latina: debates desde la Economía Política Internacional Latinoamericana” (2025).

Mario R. González Rodríguez: Historiador cubano, investigador y profesor asistente en FLACSO-Cuba. Es licenciado en Historia y máster en Estudios Interdisciplinarios sobre América Latina, el Caribe y Cuba por la Universidad de La Habana. Actualmente es doctorante por la Universidad de Alcalá de Henares. Sus líneas de investigación se concentran en las relaciones China-América Latina y el Caribe, la historia política y social de Cuba y la región, la cooperación internacional, las desigualdades, la gobernanza y la seguridad alimentaria. Ha participado en redes académicas regionales como GRILAC y CLACSO, y cuenta con publicaciones sobre China-ALC, política internacional, desarrollo, derechos humanos y seguridad alimentaria.

Pedro Silva Barros: Técnico de planificación e investigación del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), donde es coordinador del proyecto «Integración regional: Brasil y Sudamérica» y editor de la revista **Tempo do Mundo**. Profesor titular del Programa de Posgrado en Seguridad, Desarrollo y Defensa de la Escuela Superior de Defensa del Ministerio de Defensa y profesor titular de Integración Regional del Instituto Rio Branco del Ministerio de Relaciones Exteriores. Doctor en Integración de América Latina por la Universidad de São Paulo (USP), fue director de asuntos económicos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Gustavo Rojas de Cerqueira César: Investigador Asociado del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) y miembro del Grupo de Trabajo en Relaciones Internacionales de FLACSO Paraguay. Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales por el programa conjunto FLACSO Argentina/Universitat de Barcelona y Maestrando en Desarrollo Global por SOAS Universidad de Londres. Anteriormente, se desempeñó como funcionario de UNICEF en Paraguay y de la Embajada de Brasil en Buenos Aires, así como becario del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) de Brasil. Sus áreas de interés se concentran en la Economía Política Internacional y en

la Economía Política del Desarrollo en torno a las siguientes temáticas: desarrollo y negociaciones comerciales internacionales, regionalismo e integración regional, cooperación internacional para el desarrollo, economía política del desarrollo latinoamericano, protección social, financiamiento de políticas públicas.

Diana Tussie: Académica Emérita de la FLACSO Argentina e Investigadora Superior del CONICET. Dentro del campo de las Relaciones Internacionales es ampliamente conocida por su desarrollo del campo de la Economía Política Internacional dados trabajos sobre desarrollo y negociaciones comerciales, organismos económicos internacionales, regionalismo, el proceso de cumbres presidenciales. En 2017 recibió el premio Académica Distinguida del Sur Global de la Asociación de Estudios Internacionales.

Pastor Murrillo: Embajador Itinerante de los Pueblos, Ad Honorem - Ministro Consejero Embajada de Colombia en Costa Rica y Miembro del Foro Permanente sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas.

Alexandre Veronese: Doctor en Sociología y Derecho por el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro. Profesor asociado de Teoría Social y del Derecho e investigador asociado del Centro de Políticas, Derecho, Economía y Tecnologías de las Comunicaciones de la Universidad de Brasilia. Investigador asociado del Centro de Estudios en Derecho de la Unión Europea de la Universidad de Minho (Portugal). Ha trabajado en varios institutos de investigación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Brasil.

Amanda Braga Ferreira: Licenciada en Derecho y estudiante de Maestría en Derecho en la Universidade de Brasília. Su experiencia investigadora se centra en el estudio comparado de la regulación, especialmente en la intersección entre el Derecho y la Tecnología. Investiga los marcos regulatorios de Brasil y China para la protección de niños, niñas y adolescentes en el entorno digital. Trabajó en la Asesoría Especial de la Secretaría de Relaciones Institucionales de la Presidencia de la República Federativa de Brasil y actualmente trabaja en el Consejo Directivo de la Agência Nacional de Proteção de Dados.

Helena Maria Martins Lastres: Coordinadora de la Red de Investigación en Sistemas y Arreglos Productivos e Innovadores Locales (RedeSist) e Investigadora Asociada del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

Rogério Mascarenhas: Secretario de Gobierno Digital del Ministerio de Gestión e Innovación en los Servicios Públicos del Gobierno de Brasil. Especialista en Gestión de Negocios y Tecnología de la Información, Gobierno Electrónico y Ciencia de Datos y Big Data. Cuenta con 25 años de experiencia en el sector público, habiendo trabajado en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), la Empresa de Tecnología e Información de la Seguridad Social (DATAPREV) y la Secretaría de la Receita Federal de Brasil (SRF). Profesional con experiencia en la implementación de proyectos complejos en las áreas de tecnología de la información, innovación tecnológica, planificación estratégica, rediseño organizacional, reestructuración operativa, auditoría fiscal y gobernanza corporativa.

Tatiana Roque: Profesora titular del Instituto de Matemática de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), fue Secretaria de Ciencia, Tecnología e Innovación del Municipio de Río de Janeiro y actualmente es Concejala de Río de Janeiro. Cuenta con publicaciones en el área de Historia y Filosofía de la Ciencia y es doctora en Ingeniería de Producción, además de ser autora de libros galardonados. Asimismo, publicó recientemente el libro *La máquina y nosotros: promesas y trampas de la inteligencia artificial*, publicado por la editorial Todavía.

Marilia Bassetti: Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Atualmente, atua como Assessora do Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Entre 2023 e 2024, atuou como coordenadora na Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII). Desde 2019, atua como professora no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) do IE/UFRJ. Atuou como vice-presidente da diretoria da Associação Keynesiana Brasileira (AKB)(2023-2024) e na diretoria da Associação entre 2019-2023. Possui doutorado em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com período como Visiting Scholar na The New School (Estados Unidos). Atua como pesquisadora colaboradora no Grupo de Indústria e Competitividade (GIC/IE-UFRJ), no Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT/IE-Unicamp) e na Redesist. Foi consultora da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Fabio Rubio Scarano: Curador del Museo del Mañana, titular de la Cátedra UNESCO de Alfabetización en Futuros y Profesor Titular de Ecología de la UFRJ. Ingeniero Forestal y Ph.D. en Ecología, Fabio participó en los paneles de las Naciones Unidas sobre cambio climático (IPCC) y biodiversidad (IPBES), y ocupó cargos directivos en el Jardín Botánico de Río de Janeiro, Conservación Internacional y la Fundación Brasileña para el Desarrollo Sostenible. Recientemente fue incluido por la Agencia Bori y Overton entre los cien científicos brasileños más influyentes del mundo. Ha recibido dos Premios Jabuti de Literatura en el área de Ciencias Naturales.

Tulio Cariello: Director de Contenido e Investigación del Consejo Empresarial Brasil-China (CEBC). Desde 2012 sigue las relaciones bilaterales en las áreas de comercio, inversiones y política, y es autor de diversos estudios sobre las inversiones chinas en Brasil. Colabora frecuentemente con entrevistas y comentarios sobre las relaciones bilaterales en importantes medios de comunicación, como O Globo, Valor Econômico, Folha de S. Paulo, CNBC, CNN, BBC y South China Morning Post, entre otros. Como profesor, impartió clases en cursos de la PUC-Río y la PUC Minas, además de haber participado en programas ejecutivos para empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. En el ámbito de la incidencia institucional, participó en la organización de diversos encuentros y reuniones con el sector empresarial y autoridades públicas, incluidos ministros de Estado, vicepresidentes y presidentes de Brasil y China. Es graduado del Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-Río y participó en el Programa para Jóvenes Sinólogos Visitantes de la Universidad Normal de Chongqing (China).

Deyvesson Israel Alves Gusmão: Historiador y Magíster en Geografía por la Universidad Federal de Rondônia. Especialista en Gestión y Estudio del Patrimonio Arqueológico por la Universidad Federal de Pará. Especialista en Políticas Sociales por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Es funcionario público federal de carrera en el cargo de Analista Técnico de Políticas Sociales del Ministerio de Gestión e Innovación del Gobierno de Brasil. Desde 2006 trabaja en la gestión de políticas públicas de cultura y patrimonio cultural. Desde 2009 desempeña funciones en el Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN), donde actualmente es Director del Departamento de Patrimonio Inmaterial.

Leonardo Attuch: Periodista, graduado por la Universidad de Brasilia (1993), ha ocupado cargos destacados en publicaciones como *Veja*, *Exame*, *Correio Braziliense*, *IstoÉ* e *IstoÉ Dinheiro*. En 2010 fundó la Editora 247, responsable de la publicación del sitio Brasil 247 y de TV 247, ganadora en dos ocasiones del premio iBest como mejor canal de política de Brasil. Attuch es autor de cuatro libros y ha participado en diversos foros internacionales sobre el tema de la cooperación mediática entre los países del Sur Global.

Li Haomin: Ph.D. e Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales. Licenciada en Literatura por la Universidad de Shandong, Magíster en Literatura por la Universidad de Negocios Internacionales y Economía, y Doctora en Historia por la Universidad de Nankai. Realizó estudios en el extranjero en la Universidad de La Habana (Cuba) y en la Universidad Nacional Autónoma de México. Desde 2019 se ha desempeñado primero como Investigadora Asistente y posteriormente como Investigadora Asociada en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Academia China de Ciencias Sociales. Su investigación se centra en el desarrollo político de América Latina y las relaciones entre China y América Latina. Ha publicado artículos como “El ascenso y el impacto de las fuerzas políticas de extrema derecha en América Latina” y “Estructura de poder, igualdad en la tenencia de la tierra y desarrollo nacional”. Ha participado en el desarrollo de la teoría del Desarrollo de la Estructura de Poder, que critica las teorías occidentales predominantes de la nueva economía institucional y del intervencionismo estatal, y propone un nuevo marco analítico centrado en las dinámicas de poder entre grupos de interés. Los trabajos relacionados han sido publicados en reconocidas revistas académicas como *World Economics and Politics*. Sus informes de investigación han obtenido en tres ocasiones el primer premio de la Academia China de Ciencias Sociales.

Song Junying: Director e investigador asociado en el Departamento de Estudios Latinoamericanos y del Caribe del China Institute of International Studies (CIIS). Sus principales campos de investigación incluyen relaciones sino-japonesas, estudios de Asia-Pacífico, situación de América Latina y el Caribe y relaciones China-América Latina y el Caribe.

Ana Costa: Superintendente del Área de Desarrollo Social y Gestión Pública del BNDES, liderando iniciativas de inclusión productiva, desarrollo regional, infraestructura social y agenda climática, además de la modernización de la gestión pública. Actúa en el BNDES desde 1998, con experiencia en políticas públicas, política industrial,

instrumentos financieros y proyectos de innovación, economía circular, microcrédito, cooperativismo e inclusión social, en articulación con los sectores público, privado y tercer sector. Economista por la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), máster en Planificación Urbana y Regional por el Instituto de Investigación y Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ), posee MSc in International Management por la Lancaster University Management School (LUMS), MBA por el International Masters Program for Managers (IMPM) y MBA Ejecutivo por la COPPEAD/UFRJ. Doctoranda en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo en el Instituto de Economía de la UFRJ (PPED – IE/UFRJ). Asociada al Centro Celso Furtado y a la Academy of Management (AOM).

Ignacio Sabbatella: Licenciado en Ciencia Política, Magíster en Investigación en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es Investigador Adjunto del CONICET, con sede en el área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina. Docente de posgrado en la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO y de grado en la Universidad Nacional de Moreno. Sus líneas de investigación están vinculadas a la energía y al cambio climático desde una perspectiva latinoamericana. Además de su trabajo académico, ha sido consultor del sector público en Argentina y de la CEPAL.

Marcos Gibson: Abogado, consultor en cambio climático y especialista en políticas climáticas, gobernanza ambiental, inteligencia artificial aplicada y tecnologías para la transición energética. Se desempeña como Director del Diploma Internacional en Cambio Climático de FLACSO Chile y CLACSO, y como docente e investigador en temas de derecho ambiental, recursos naturales, gobernanza climática, supercontaminantes, metano, detección satelital, climatech y cleantech. Ha participado como observador permanente en Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Es director del libro *Rutas climáticas del siglo XXI: entre China y América Latina y el Caribe en transformación*, de próxima publicación por FLACSO Chile, FLACSO Secretaría General y la Cátedra China Contemporánea.

Rita Potyguara (Rita Gomes do Nascimento): Doctora en Educación (UFRN), con posdoctorado en Estudios Interdisciplinarios (UNTREF/AR). Licenciada en Pedagogía (UECE). Coordinadora del Programa Pueblos Indígenas, Poblaciones Negras y Comunidades Tradicionales (FLACSO Brasil), trabajando en los temas: cambio climático y educación; territorios sostenibles, saberes tradicionales amazónicos en

las agendas de educación y clima; derechos indígenas; mujeres indígenas y emergencias climáticas. Tiene experiencia en la gestión de políticas públicas en el área de educación intercultural, bilingüe y comunitaria, así como en acciones afirmativas para grupos socioculturales diferenciados.

Lina Luna: Sinóloga internacionalista. Docente investigadora de pregrado y posgrado, sus clases de pregrado son Introducción a las Relaciones Internacionales, Contemporary China, Budismo, Taoísmo y Meditación. En posgrados dicta clases de Cooperación China, Modelo de desarrollo de China y de Pensamiento Político Chino en el doctorado de Estudios Políticos. También es conferencista sobre diferentes temas relacionados con China como política exterior, historia, cultura, pensamiento asiático, geopolítica de China. Ha sido docente invitada en diferentes universidades en China y Colombia, incluyendo una estancia de investigación en la Academia China de Ciencias Sociales. Sus temas de investigación son geopolítica de China, pensamiento asiático, relaciones China – América Latina, economías emergentes, sur global, gobernanza global y teoría de las relaciones internacionales.

China, América Latina y el Caribe en un nuevo reordenamiento global reúne las reflexiones de destacadas autoridades, diplomáticos, académicos y especialistas de ambas regiones para abordar una de las cuestiones más decisivas de nuestro tiempo: cómo interpretar y enfrentar las transformaciones que acompañan la reconfiguración del orden internacional contemporáneo.

Resultado del II Seminario Internacional de Estudios de la China Contemporánea, organizado por la Secretaría General de FLACSO y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en 2025, este volumen combina reflexión académica, experiencia institucional y debate estratégico para ofrecer una mirada integral sobre las relaciones entre China, América Latina y el Caribe en el siglo XXI.

A través de intervenciones y artículos que dialogan entre sí, el libro explora temas centrales como la soberanía digital, la inteligencia artificial, la transición energética, la crisis climática, la infraestructura, las finanzas para el desarrollo, la integración regional, la cooperación científica y las nuevas formas de articulación Sur-Sur. En un contexto en el que las certezas heredadas resultan insuficientes para comprender el mundo que emerge, esta publicación constituye una invitación a pensar cómo convertir las transformaciones en curso en una oportunidad histórica para construir formas más soberanas, cooperativas y sostenibles de inserción internacional, fortaleciendo la capacidad de América Latina y el Caribe de participar activamente en la construcción del futuro del Sur Global.