

Cooperación China para el Desarrollo de Infraestructura en el Sur Global: Lecciones del Caso del Proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú

Leolino Dourado

Investigador Afiliado

Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico

Universidad del Pacífico

Serie de Documentos de Trabajo

N° 2

Octubre 2022

Sobre la presente iniciativa

La *Serie de Documentos de Trabajo del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico* tiene como objetivo publicar estudios de líneas de investigación en desarrollo en el centro a fin de difundir sus resultados y promover el intercambio de ideas que podrían contribuir a futuras publicaciones. La serie se compondrá de documentos elaborados por la dirección, investigadores afiliados, y expertos invitados. El contenido de los documentos publicados, incluyendo hallazgos, interpretaciones y conclusiones, son de entera responsabilidad de los autores y no necesariamente representan la visión de la Universidad del Pacífico o del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de esta casa de estudios.

Sobre el Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico

El Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico inició labores en enero del 2013 y constituye una iniciativa pionera de la Universidad del Pacífico en el marco de la internacionalización institucional, teniendo en cuenta el peso e impacto de China y la región Asia-Pacífico en la evolución de la economía mundial y peruana, en particular. Se busca generar conocimiento con visión estratégica y perspectiva de largo plazo sobre China y Asia-Pacífico en temas de desarrollo económico, mercados y relaciones internacionales, entre otros, promoviendo un trabajo conjunto con expertos de instituciones académicas chinas y de otras economías asiáticas. Este objetivo se realiza a través de investigaciones; simposios, conferencias y talleres de trabajo; intercambios académicos; y actividades de formación.

Cómo citar (APA Style 7th edition)

Dourado, L. (2022). Cooperación China para el Desarrollo de Infraestructura en el Sur Global: Lecciones del Caso del Proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú. *Documento de Trabajo N° 2*. Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Universidad del Pacífico

Resumen

En la última década, la infraestructura se ha convertido en un área clave de cooperación entre China y otros países del Sur Global. Entre las iniciativas de cooperación, numerosos casos han presentado problemas o no han alcanzado sus objetivos. Pese a algunos esfuerzos, todavía se necesita esclarecer mejor las razones de ello. Con el fin de sumar a estos esfuerzos y ofrecer lecciones para futuras iniciativas, este estudio examina aproximadamente dos mil páginas de documentos oficiales que no habían sido dados a conocer anteriormente relativos a uno de los proyectos de infraestructura más ambiciosos en que China ha estado involucrada, a saber, el proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú. Se reconstruye los principales hechos en el marco de este caso para explicar por qué la cooperación Brasil-China-Perú no alcanzó su objetivo de producir un estudio básico de viabilidad que fuese aceptable a estos tres países. Se encuentra que las causas principales fueron: 1) el conflicto entre el interés de China por promover sus estándares técnicos y el requerimiento por parte de Brasil de emplear estándares locales; 2) la renuencia por parte de China a hacer correcciones y ajustes, combinada con el uso de bajos estándares de calidad para el desarrollo del estudio básico de viabilidad; y 3) las dinámicas políticas en Perú y la decisión de no cumplir su compromiso de analizar el informe final del estudio básico de viabilidad. Por lo tanto, el presente documento de investigación llama la atención para el papel jugado por el conflicto entre intereses de los países socios, falta de rendición de cuentas, y de compromiso.

Palabras clave: Cooperación china en infraestructura, cooperación Sur-Sur, efectividad de la cooperación para el desarrollo, China.

Índice General

1.	Introducción.....	3
2.	La Evaluación de Proyectos de Infraestructura Apoyados por China en el Sur Global.....	4
3.	China y el Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú.....	6
4.	Problemas Técnicos del Estudio Básico de Viabilidad	8
4.1.	Problemas reportados por Brasil y Perú.....	9
4.2.	Problemas reportados por el lado de China	10
5.	Cuestiones Políticas en Brasil y Perú	11
6.	Falta de Consenso	12
7.	Evaluación.....	14
8.	Conclusión.....	15
	Bibliografía.....	18
	Sobre el Autor.....	23

COOPERACIÓN CHINA PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA EN EL SUR GLOBAL: Lecciones del Caso del Proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú

Leolino Dourado¹

1. Introducción

La cooperación china para el desarrollo de proyectos de infraestructura en países del Sur Global ha alcanzado niveles notables en la última década. Entre 2008 y 2019, China brindó aproximadamente 250 mil millones en financiamiento y miles de millones más en donaciones y asistencia técnica para la construcción de aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, plantas generadoras de electricidad, puertos, infraestructura de telecomunicaciones, entre otros (Ray & Simmons, 2020; Consejo de Estado de China, 2021). Este apoyo viene ayudando a países en desarrollo a reducir su considerable déficit en infraestructura, al mismo tiempo que también sirve a China como medio para promover sus propios intereses económicos y de política internacional. Sin embargo, se han reportado problemas en varios proyectos, incluyendo bajo rendimiento, problemas socio-ambientales, y cancelaciones (ver, por ejemplo, Dussel Peters et al., 2018). Algunos casos problemáticos son bien conocidos por su bajo rendimiento, como el Puerto Hambantota en Sri Lanka, mientras que otros nunca se concluyeron, como el ferrocarril de alta velocidad en Venezuela. Un análisis a profundidad de los proyectos problemáticos sería de gran ayuda para identificar las causas de las deficiencias y ayudar a planear acciones correctivas. No obstante, las iniciativas de cooperación Sur-Sur comúnmente sufren de una escasez de datos confiables debido a la falta de transparencia y a un mal manejo de la información (Besharati, 2019). Ello ayuda a explicar el limitado número de análisis a profundidad y rigurosos de proyectos de infraestructura en el Sur Global apoyados por China. Ha habido algunos esfuerzos valiosos, pero muchas veces los análisis resultan incompletos, dado que no se consigue examinar con la profundidad debida las complejidades de cada caso.

Ante lo expuesto, este estudio de caso examina casi dos mil páginas de documentos no dados a conocer previamente relativos a uno de los proyectos de infraestructura más ambiciosos en que China ha estado involucrada, a saber, el proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú. A un costo estimado de 72 mil millones de dólares, este se extendería por cerca de 5,000 kilómetros que cruzarían transversalmente a una grande parte de América del Sur (ver Ilustración 1, y Secciones 3 y 6). En 2015, Brasil y Perú firmaron con China el Memorando de Entendimiento (MDE) sobre la Conducción Conjunta de los Estudios Básicos de Viabilidad para una Conexión Ferroviaria Bioceánica (2015), el cual se refiere al proyecto que se analiza en este artículo. La empresa estatal China Railway Eryuan Engineering Group (CREEC) recibió el encargo de conducir un estudio básico de viabilidad en colaboración con los Ministerios de

¹ El autor agradece la valiosa orientación y comentarios de la Profesora Guo Jie (Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Pekín) y el apoyo como asistente de investigación de Darissa Cama (alumna de la Universidad del Pacífico). También se agradece los diversos entrevistados por su tiempo y perspectivas. Finalmente, se reconoce y agradece el apoyo financiero del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico. El autor se hace responsable por todas las opiniones expresadas y eventuales errores encontrados en el documento.

Transporte de Brasil y Perú. Sin embargo, en última instancia, no se llegó a producir un estudio válido, dado que ni Brasil ni el Perú aprobaron el informe final del análisis básico de viabilidad preparado por la empresa china (Empresa de Planeamiento y Logística [EPL], 2017a). Por lo tanto, esta cooperación trilateral resultó insatisfactoria, pues su objetivo era producir un estudio básico de viabilidad que fuese aceptable a las tres partes (según lo establecido en el ya mencionado MDE).

El propósito aquí es contribuir a profundizar el conocimiento acerca de las causas y mecanismos que inciden sobre la efectividad de iniciativas de cooperación Sur-Sur, particularmente los proyectos de infraestructura desarrollados con apoyo de China. Para ello, este estudio explora por qué no se logró alcanzar el objetivo de la cooperación Brasil-China-Perú referida al estudio básico de viabilidad del proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú. Más específicamente, se busca identificar las principales causas, mecanismos, y procesos que llevaron a ese resultado, lo que incluye el papel que jugaron los distintos actores pertinentes de cada uno de los tres países, y el contexto cambiante en el cual se desarrolló el caso. Al mismo tiempo, se reconoce también los aspectos positivos de esta colaboración. Ante a la dificultad de acceso a la información que normalmente se observa en este tipo de iniciativa de cooperación, el presente estudio se destaca por basarse en una serie de documentos oficiales, y así contribuye a la bibliografía emergente sobre el tema.

El estudio se estructura de la siguiente manera: la Sección 2 presenta las principales discusiones y hallazgos de la bibliografía emergente sobre el tema analizado, y presenta la metodología empleada en este estudio. La Sección 3 introduce los antecedentes del proyecto y el involucramiento de China. La Sección 4 explora los problemas y retos técnicos más importantes reportados por los tres países intervinientes, mientras que la Sección 5 cubre lo mismo respecto a temas políticos. La Sección 6 se centra en la falta de consenso observada al final de la colaboración trilateral. Sobre esa base, la Sección 7 sintetiza la evidencia presentada para explicar por qué esta iniciativa de cooperación resultó insatisfactoria. A esta sigue la sección con las consideraciones finales, la cual incluye las principales conclusiones, implicaciones y recomendaciones.

2. La Evaluación de Proyectos de Infraestructura Apoyados por China en el Sur Global

La efectividad de iniciativas de cooperación para el desarrollo depende de diversos factores. Primero, dado que los países se orientan primordialmente por sus propios intereses (ver, por ejemplo, Keohane, 1984; Morgenthau, 1962; Waltz, 1988), se requiere conciliar los intereses tanto de los países receptores como de aquellos que financian una iniciativa de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, estos últimos tienden a mantener mayor control sobre el proyecto para defender sus intereses (Browne, 2006). Ello tiene implicaciones, ya que una condición clave para la efectividad es que los países receptores puedan ejercer un alto nivel de control sobre el proyecto, y que tanto los países receptores como sus contrapartes se escuchen y sean fiscalizables unos ante los otros (Besharati, 2019; Pickup, 2018). Además, Williamson (2010) sostuvo que los intereses del donante (o financiador) extranjero pueden sesgar el análisis de los méritos de un proyecto y llevar a la aprobación de “elefantes blancos”. Del lado del país receptor, los principales problemas derivan de la falta de compromiso y/o de capacidad para desarrollar un proyecto (Riddell, 2007). Con esas premisas en mente, a continuación, se examinan algunos estudios que evaluaron iniciativas de

cooperación entre China y países del Sur Global para el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Diversos estudios han resaltado aspectos positivos de tales iniciativas de cooperación. En primer lugar, se destaca que la disposición y capacidad técnica y financiera de China ha permitido el desarrollo de numerosos proyectos de infraestructura en el Sur global (Ogwang & Vanclay, 2021). En algunos casos, China era la única fuente de apoyo técnico y financiero asequible para un proyecto (Chen, 2021). Se ha reportado que el proceso para obtener el apoyo de China (especialmente en la forma de préstamos) es rápido y relativamente simple (Chen & Landry, 2018), y las tasas de interés pueden ser más bajas que las de fuentes tradicionales (Gallagher & Irwin, 2015). Además, según Pan (2015), las políticas de no intervención de China permiten a los países receptores implementar sus propios planes de desarrollo y seleccionar por sí mismos los proyectos libres de condicionamientos políticos. Ello es consistente con los hallazgos de Gallagher *et al.* (2019) en América Latina y de Grgić (2017) en Montenegro. Finalmente, diversos estudios han resaltado que se han realizado esfuerzos significativos para promover el desarrollo de capacidades y la transferencia tecnológica (Chen, 2021; Zhu *et al.*, 2020). Estos ejemplos ayudan a ilustrar algunos de los aspectos positivos del apoyo chino para el desarrollo de infraestructura.

En términos de aspectos negativos, se han reportado en la bibliografía una serie de temas. El control otorgado a los países receptores en cuanto a gobernanza de proyectos resulta en cierto modo limitado. Similarmente a la asistencia proveniente de donantes tradicionales, a fin de promover sus propios intereses económicos estratégicos, la asistencia de China está comúnmente vinculada al uso de equipos, servicios, estándares técnicos y trabajadores de ese país (Chen, 2021; Fukuyama *et al.*, 2019). Kuik (2021) y Kaplan (2016) encontraron, en Laos y en Brasil, respectivamente, que proyectos apoyados por China experimentaron contratiempos debido a desacuerdos entre China y estos países respecto al contenido local y la contratación de trabajadores chinos. Por lo tanto, los conflictos entre los intereses de China y de los países donde se desarrolla el proyecto pueden resultar en problemas si no se llega a un acuerdo.

Adicionalmente, un tema que ha recibido mucha atención son las deficiencias en el proceso de planeamiento o análisis de viabilidad. Respecto a inversiones en el extranjero, el Ministerio de Finanzas de China (2017) señaló que algunas empresas estatales chinas habían encontrado dificultades por su falta de diligencia al conducir análisis de viabilidad, ya que en algunos casos se había tratado a estos como una “mera formalidad”. Varios investigadores han encontrado que estudios de viabilidad en proyectos en el extranjero apoyados por China presentaban deficiencias o incluso sesgo (ver, por ejemplo, Grgić, 2019; Kratz & Pavličević, 2019; Taylor, 2020). Particularmente problemáticos resultan los análisis de impacto socio-ambiental (Gallagher *et al.*, 2019; Vallejo *et al.*, 2019). Fukuyama *et al.* (2019: 8) sostuvieron que empresas chinas “tienden a sobreestimar las externalidades positivas que provienen de un determinado proyecto, y a subestimar las negativas”. Estos hallazgos sugieren que planeamiento o estudios de viabilidad deficientes pueden ayudar a explicar los problemas observados en este tipo de iniciativa.

No obstante, tal como lo ha señalado Zha (2018: 1), los países receptores “comparten la responsabilidad con China por el diseño y la implementación” de un proyecto. En los países receptores, algunos temas implican retos considerables, como una débil gobernanza, falta de planificación de largo plazo, corrupción, disputas entre partidos políticos (o grupos de interés), e inestabilidad social y política (Creutzfeldt, 2018; Leiva, 2021; Li & Zhou, 2018). Por ejemplo, un consorcio que incluía una empresa china ganó la licitación para llevar a cabo un proyecto de un ferrocarril de alta velocidad en México,

pero este se canceló debido a acusaciones de corrupción que involucraban al presidente mexicano y a los miembros mexicanos del consorcio (Cornejo, 2019). En otro ejemplo, Li y Zhou (2018: 91) sostuvieron que el “abuso” de las leyes de protección ambiental en América Latina había causado “interferencias irregulares” en iniciativas respaldadas por China, como habría ocurrido en la suspensión de dos proyectos de plantas hidroeléctricas en Argentina. Del mismo modo, Brautigam (2020) advirtió sobre un “sesgo negativo” contra las actividades de China en el exterior, por cuanto a veces se tiene una visión exagerada de problemas observados en estas iniciativas. En este espíritu, al evaluar proyectos de infraestructura en el Sur Global apoyados por China también deben considerarse temas arraigados en los países socios.

Cómo producir un análisis a profundidad

Este estudio de caso se basa principalmente en los antes mencionados documentos oficiales no dados a conocer previamente. A pesar de una cláusula de confidencialidad contenida en el acuerdo trilateral, estos documentos incluyen los cuatro volúmenes del informe final del estudio básico de viabilidad producido por CREEC (los cuales traen los comentarios del equipo técnico brasileño), así como actas de reuniones y comunicaciones oficiales en respuesta a indagaciones del autor de la presente investigación. Se obtuvo dicho material mediante solicitudes formales respaldadas por las respectivas leyes de transparencia y acceso a la información en Brasil y Perú. Adicionalmente, se realizó trabajo de campo en Beijing, Shanghái y en la provincia de Sichuan, el cual consistió en entrevistar aproximadamente a una docena de personas que estuvieron directamente involucradas en la cooperación trilateral o expertos con información relevante al caso. La identidad de las personas entrevistadas permanecerá anónima. Estas fuentes permitieron reconstruir la cadena de eventos y seguir el rastro del proceso de cooperación trilateral de inicio a fin, y a partir de ello brindar una explicación del resultado del caso aquí estudiado.

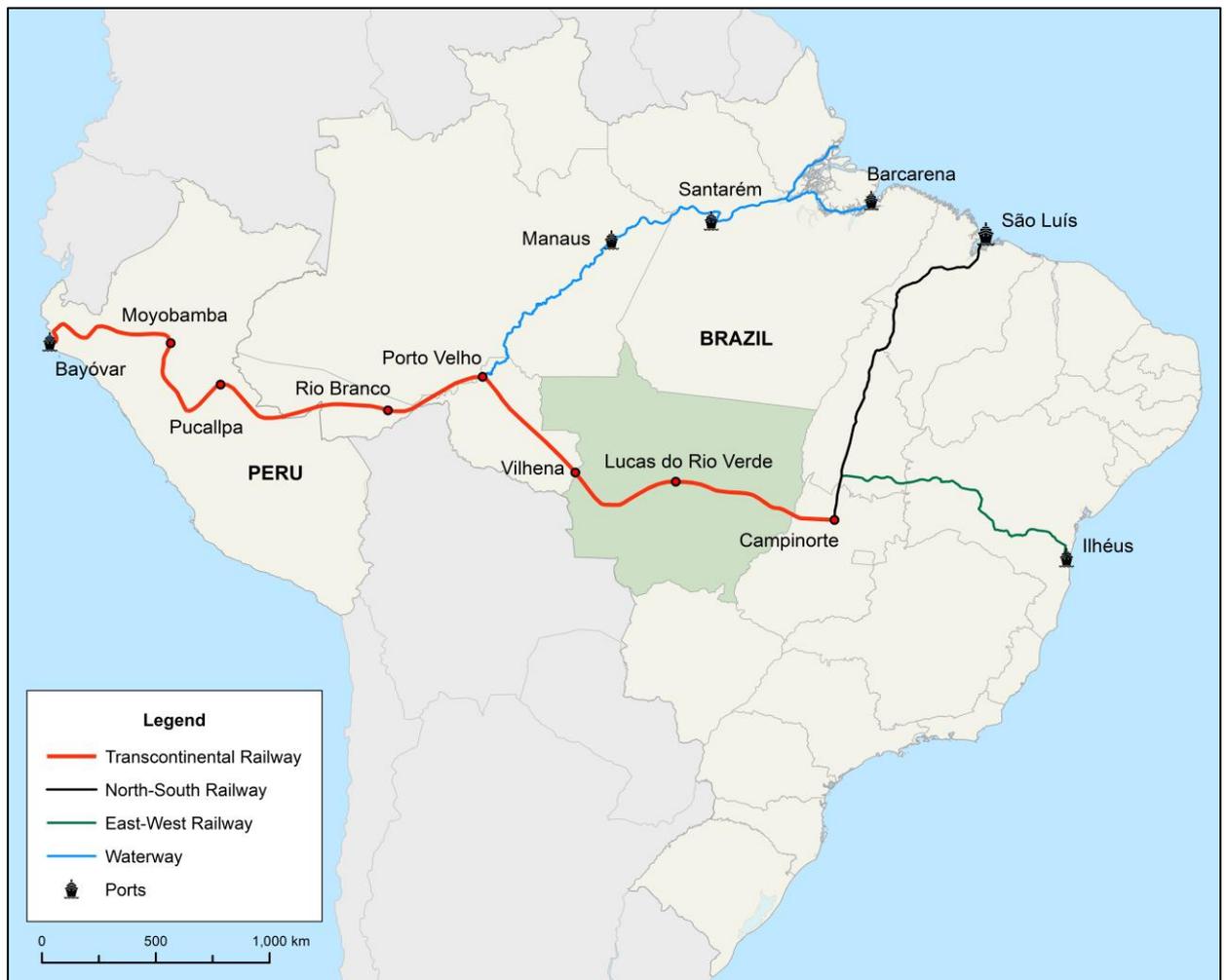
3. China y el Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú

Pese a algunos artículos periodísticos que sugirieron lo contrario, este proyecto de un ferrocarril transcontinental que atravesaría Brasil y Perú es una iniciativa de estas dos naciones. En 2008, se incluyó dicho proyecto en el Plan Nacional de Transporte de Brasil y una ley lo declaró de necesidad pública y de interés nacional en el caso de Perú. El propósito principal de Brasil era ofrecer una alternativa de transporte más efectiva en términos de costo para que las exportaciones provenientes del interior del país llegasen a los mercados de Asia (EPL, 2015), particularmente productos agrícolas y mineros provenientes del estado de Mato Grosso (ver Gráfico 1) exportados a China (CREEC, 2016a). Por su parte, Perú buscaba principalmente dar un paso hacia la realización de su meta de convertirse en un *hub* de transporte en la costa oeste de América del Sur (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2015). En principio, dados los potenciales beneficios, ambos países sudamericanos tenían buenas razones para proponer este proyecto; pero, ¿cuáles eran las razones para China?

China mostró gran interés en esta iniciativa, tal como quedó evidenciado en el hecho que el propio presidente Xi Jinping, junto a sus homólogos de Brasil y Perú, anunció el establecimiento de la cooperación trilateral en 2014. En el presente estudio, se sostiene que la motivación más importante para China estaba relacionada con su estrategia de

“salir al mundo” (走出去战略), la bien conocida política china de promover la internacionalización de sus empresas, introducida dos décadas atrás. Tal como lo declaró el Ministerio de Comercio de China (2015), “la estrategia de ‘salir al mundo’ para exportar ferrocarriles chinos está cambiando, pasando de la modalidad inicial de provisión de equipos a una que consiste en exportar toda una cadena industrial de producción, comprendiendo el diseño y asesoría técnica, construcción, operación y mantenimiento del proyecto”, incluyendo “ingeniería y estándares técnicos”. Relativo al caso que se analiza aquí, el presidente de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC, por su sigla en inglés), institución china a cargo de supervisar esta cooperación trilateral, sostuvo que la participación de China en el Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú, junto con otros proyectos, representaría un “avance” para la promoción de la tecnología china en el exterior (People’s Daily, 2016). En otras palabras, tal como lo declaró el vicepresidente de CREEC (la empresa responsable por el análisis de viabilidad), este proyecto tendría un “gran valor estratégico” en tanto ello “ayudaría a que la tecnología ferroviaria de China efectivamente se internacionalizase y conquistase todo el sector a nivel global, desde la conducción de estudios preliminares hasta la construcción, operación y mantenimiento” (Zheng & Meng, 2015).

Gráfico 1. Diseño del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú



Fuente: elaborado por el autor sobre la base de CREEC (2016a: 18).

Entre 2008 y 2014, hubo avances limitados respecto al proyecto; por ello, el involucramiento de China infundió nueva vida a la iniciativa. Brasil y Perú habían invitado al sector privado a hacer ofertas para desarrollar estudios de viabilidad de algunos de los segmentos del ferrocarril², pero únicamente una de las cuatro licitaciones presentó resultados. En el caso de las tres convocatorias que se frustraron, la compensación por el servicio de elaboración de los estudios provendría del propio proyecto siempre y cuando este fuese implementado (ProInversión 2011; Senado de Brasil, 2017), mientras que la licitación que se llevó a cabo en Brasil se pagó con recursos del presupuesto público (Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, 2011). Por consiguiente, resulta razonable sugerir que la falta de recursos financieros públicos y los riesgos involucrados en un proyecto de esta magnitud fueron importantes obstáculos para cualquier avance significativo respecto a su estudio de viabilidad. Contra este telón de fondo, según una entrevistada china, quien estuvo involucrada en el proyecto (comunicación personal, 2021a), las autoridades brasileñas han pedido ayuda a diplomáticos chinos en Brasil. La entrevistada agregó que, tras varias reuniones celebradas entre Brasil, China y Perú para discutir una potencial colaboración, eventualmente se llegó a un acuerdo, tal como se anunció en 2014. De esa forma, el involucramiento de China, particularmente debido a su capacidad financiera y técnica, reavivó la iniciativa.

El lado chino se convirtió en el actor principal para el desarrollo del estudio básico de viabilidad del proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú. La empresa a cargo de la preparación del estudio, la ya mencionada CREEC, fue seleccionada y financiada por el lado chino. Mientras tanto, Brasil y el Perú encargaron a instituciones gubernamentales la conducción de tareas de apoyo y la revisión de los informes inicial, intermedio y final preparados por la empresa china (MDE sobre la Conducción Conjunta de los Estudios Básicos de Viabilidad para una Conexión Ferroviaria Bioceánica, 2015). En teoría, CREEC se reportaba a un grupo trilateral formado por los gobiernos de los tres países, pero, tal como se explica en las siguientes secciones, el lado chino tenía la palabra final respecto a la lo que hacía la empresa.

4. Problemas Técnicos del Estudio Básico de Viabilidad

En el principio, no se acordó con claridad cómo exactamente se haría el estudio básico de viabilidad. Cuando una empresa recibe un encargo de este tipo, usualmente existe un contrato y términos de referencia que detallan el alcance y la manera en la cual se realizará el trabajo; documentos para proyectos similares pueden llegar a tener más de 100 páginas (por ejemplo, VALEC, 2013). Mientras tanto, los tres países firmaron dos MDE que no llegaban a sumar 10 páginas³. No se prepararon ni acordaron términos de referencia específicos para este proyecto debido al cronograma establecido y la “falta de tiempo suficiente para elaborar [tal documento]” (EPL, 2019). En lugar de ello, Brasil y Perú proporcionaron al lado chino los términos de referencia para la realización de los estudios de viabilidad relativos a los diferentes *segmentos* del proyecto del Ferrocarril Transcontinental que contaban con ese material disponible y el único estudio de viabilidad que se llevó a cabo para uno estos segmentos (originado por las licitaciones mencionadas arriba; EPL, 2019). Estos materiales contenían estándares técnicos

² En Perú, se mantuvo como un solo proyecto (ProInversión, 2011), mientras que en Brasil se segmentó el ferrocarril (ver EPL, 2015).

³ Considerando el contenido del MDE sobre la Creación del Grupo de Trabajo Trilateral para la Conexión Ferroviaria Bioceánica Brasil-Perú (2014) y del MDE sobre la Conducción Conjunta de los Estudios Básicos de Viabilidad para una Conexión Ferroviaria Bioceánica (2015).

locales, normas y componentes detallados del estudio (ver, por ejemplo, VALEC, 2013). El lado brasileño señaló que CREEC no indicó ninguna duda, de modo que los primeros consideraron que “los contactos entre las tres partes serían suficientes para realizar el estudio sin necesidad de términos de referencia específicos” (EPL, 2019). Los problemas discutidos en los párrafos siguientes, sin embargo, sugieren lo contrario.

4.1. Problemas reportados por Brasil y Perú

El estudio básico de viabilidad no cumplió los requisitos brasileños y peruanos para un documento de ese tipo. CREEC desarrolló el estudio empleando estándares técnicos chinos en aspectos tales como radio mínimo de curva y rampa máxima. Al actuar de esa manera, no se observó las instrucciones iniciales, ya que el equipo brasileño señaló reiteradamente que el uso de estándares técnicos locales era indispensable para la aprobación del estudio (EPL, 2016). Del mismo modo, Perú también reportó no estar conforme con los estándares técnicos y el uso de túneles para atravesar los Andes (CREEC, 2016a: 6, 38, 39). Brasil se quejó de que los costos de la construcción estaban significativamente inflados debido a los estándares técnicos aplicados, en tanto el costo por kilómetro resultaba tres veces mayor que el monto de referencia nacional brasileño (EPL, 2017a). Asimismo, no había un análisis o referencia a los documentos proporcionados por Brasil y Perú, lo cual sería “importante y pertinente” para tener una idea de las diferencias entre el estudio de CREEC y el material de referencia entregado al lado chino (EPL, 2016; 2017b). Como no se ha seguido las normas de los países donde se desarrollaría el proyecto, el estudio resultaba ser incompatible con las prácticas locales y requisitos en relación a costo-beneficio y, por consiguiente, estaba destinado a no recibir aprobación.

De manera similar, se observó un cierto nivel de negligencia con relación al marco legal de Brasil y Perú. CREEC solicitó a ambos países que analizaran sus respectivas legislaciones y políticas para identificar potenciales obstáculos para el proyecto y, de ser posible, cambiar estas condiciones inconvenientes para facilitar la implementación del mismo (CREEC, 2016b: 75). Particularmente, CREEC no observó leyes referidas a la protección socio-ambiental, aspectos laborales y adquisiciones por parte del Estado. Dado que el ferrocarril atravesaría parte de la selva amazónica, el posible impacto socio-ambiental era una de las mayores preocupaciones referidas a este proyecto. De hecho, CREEC señaló que la línea del ferrocarril cruzaría un área de preservación legalmente protegida, lo cual implicaría dificultades para obtener la licencia ambiental. Como solución, la empresa propuso la promulgación de una ley para reducir el perímetro del área protegida (CREEC, 2016a: 47). Además, se solicitó la modificación de leyes laborales en Brasil y Perú para permitir ciertas prácticas relativas a turnos de trabajo en la eventual construcción del ferrocarril (CREEC, 2016b: 99-101). Finalmente, se omitieron regulaciones locales que requerían una competencia abierta en las adquisiciones públicas, en tanto el estudio básico de viabilidad prescribía el uso de bienes y servicios de China (ver, por ejemplo, CREEC, 2016a: 9, 149). Es decir, se esperaba que las leyes y normas cediesen ante el proyecto, y no a la inversa. En respuesta a ello, el lado brasileño afirmó que las leyes y regulaciones locales debían observarse tal como eran (EPL, 2017a; CREEC, 2016b: 100).

Brasil y Perú reportaron una serie de deficiencias técnicas en el estudio básico de viabilidad. Entre lo más destacado, se presentaron varias estimaciones clave en cuadros extremadamente simplificados con escasa explicación de cómo se habían calculado los valores. No había metodología clara, memorias de cálculos, y tampoco referencias para

los datos utilizados. Para ilustrarlo, las estimaciones más importantes que presentaron dichas deficiencias incluyen: la proyección de demanda, inversión requerida, costos de operación, ingresos, y tasa interna de rentabilidad del proyecto (CREEC, 2016a: 123, 125; 2016c: 283, 452; EPL, 2016; 2017b). Asimismo, el equipo brasileño señaló que había errores matemáticos y conceptuales “extremadamente altos” en el cálculo de la capacidad de carga a lo largo de todo el estudio de viabilidad (CREEC, 2016c: 49). Finalmente, se consideró la proyección de demanda inepta porque no incluía dos alternativas importantes (un ferrocarril y una vía fluvial) que competirían por transportar la misma carga que la Ferrovía Transcontinental, a pesar de que se indicó repetidamente a CREEC que incluyese estas alternativas (EPL, 2017a). Estas fallas técnicas críticas comprometieron la calidad y fiabilidad del estudio básico de viabilidad.

El análisis de impacto socio-ambiental no presentó los elementos necesarios para una conclusión definitiva con relación a la viabilidad del proyecto. El estudio incluía un capítulo sobre este tema que apenas tenía 12 páginas de extensión, lo que representa menos de uno por ciento de la extensión total del estudio de más de 1,750 páginas (ver CREEC, 2016a, b, c, d). Según el lado brasileño, el análisis apenas mencionó los riesgos socio-ambientales, pero carecía de un diagnóstico completo y de propuestas sobre medidas de mitigación (CREEC, 2016a: 47). El equipo de CREEC resaltó que el tema de protección ambiental en la Amazonia era complejo y requería mayores estudios para respaldar la viabilidad del proyecto (CREEC, 2016a: 7). No obstante, el equipo también afirmó reiteradamente que el proyecto era viable en relación al aspecto ambiental (ver, por ejemplo, CREEC 2016a: 7, 200, 201). El equipo brasileño no estaba de acuerdo, afirmaron que era “muy precipitado” decir que no habrían “problemas ambientales críticos” que arrojarían dudas sobre la viabilidad del proyecto (CREEC, 2016a: 7). De hecho, sin una evaluación completa de impactos y un plan para medidas de mitigación, no sería posible llegar a una conclusión razonable sobre el tema.

También se observaron carencias relativas a otros elementos clave del estudio básico de viabilidad. Según Brasil, los siguientes ítems no se presentaron o se presentaron de manera incompleta: modelación económico-financiero, presupuesto, segmentación del proyecto, solución de transbordo para los diferentes anchos de vías empleados en Brasil y en Perú, y definición de centros neurálgicos de carga a lo largo del trazo del ferrocarril (EPL, 2017b). Dado que estos componentes eran vistos como indispensables en esa etapa del análisis del proyecto (EPL, 2017b), la reportada ausencia total o parcial de los mismos representaba otra importante deficiencia.

4.2. Problemas reportados por el lado de China

Al tratarse de una iniciativa pionera, este proyecto conllevaba algunos retos. Según una entrevistada china que estuvo involucrada en el proyecto (comunicación personal, 2021a), CREEC no tenía experiencia en Brasil o Perú; de manera que esta empresa encontró dificultades para entender las prácticas, normas y marcos legales locales, especialmente en lo concerniente a la protección socio-ambiental. En efecto, en el informe final del estudio de viabilidad, CREEC reportó que este trabajo se vio afectado por su falta de conocimiento sobre el sector ferroviario en Brasil y Perú (CREEC, 2016d: 11). La falta de familiaridad de CREEC con este sector en los países donde se desarrollaría el proyecto convirtió este trabajo ya complejo en un reto aún mayor.

Respecto a los estándares técnicos, se dijo que no sería posible cumplir el requerimiento de utilizar los estándares locales. CREEC declaró que no le estaba permitido cambiar

los estándares técnicos usados en el estudio. Sería necesario negociar y acordar el cambio a nivel de gobiernos (EPL, 2016). Adicionalmente, la empresa sostuvo que había una “cierta irracionalidad” en el uso de los estándares técnicos brasileños, mientras que los estándares chinos permitían un adecuado diseño del proyecto y cálculo de la inversión necesaria para su implementación (CREEC, 2016b: 159). Un ingeniero chino especializado en ferrocarriles (comunicación personal, 2021b) argumentó que los estándares técnicos propuestos por Brasil reducirían significativamente la velocidad de la línea ferroviaria⁴, lo cual, desde la perspectiva de China, representaría una pérdida de desempeño. Sin embargo, en su estudio sobre ferrocarriles apoyados por China en Etiopía, Chen (2021) sugirió que el propósito de usar estándares técnicos chinos sería acondicionar el proyecto para el uso de su tecnología, especialmente el material rodante. Por lo tanto, la resistencia de CREEC a utilizar especificaciones técnicas locales en el estudio de viabilidad básico podría explicarse por el interés de China en exportar su tecnología ferroviaria.

En cuanto al análisis socio-ambiental, interpretaciones discordantes sobre responsabilidades contribuyeron a su deficiencia. En el MDE sobre la Conducción Conjunta de los Estudios Básicos de Viabilidad para una Conexión Ferroviaria Bioceánica (2015), se acordó que Brasil y Perú realizarían una “evaluación ambiental preliminar”. Brasil entregó un “diagnóstico preliminar” (CREEC, 2016a: 10), que CREEC revisó y pidió al equipo técnico brasileño ampliarlo, ya que dicha empresa entendía que los dos países sudamericanos habían asumido la responsabilidad de llevar a cabo el análisis ambiental. De otro lado, el equipo brasileño consideraba que ellos habían cumplido con la responsabilidad asumida de realizar un diagnóstico preliminar; por lo tanto, no ampliarían el informe entregado (CREEC, 2016b: 73). Sin embargo, tal como se ha señalado antes, Brasil también esperaba que el estudio socio-ambiental fuese más exhaustivo. Por lo tanto, China y Brasil consideraban que era la responsabilidad uno del otro abordar ese aspecto del estudio en el territorio brasileño⁵, de modo que al final ninguno de los se encargó de ello.

5. Cuestiones Políticas en Brasil y Perú

Mientras se llevaba a cabo el trabajo técnico, una serie de acontecimientos políticos en Brasil y Perú impactó directamente la cooperación trilateral y las expectativas relativas al futuro del proyecto. En 2016, se destituyó la presidenta Dilma Rousseff en Brasil. En consecuencia, el proyecto perdió su más importante defensora dentro del gobierno brasileño. El vicepresidente Michel Temer asumió el cargo como nuevo presidente con la misión de controlar un déficit presupuestal y recesión económica galopantes; al mismo tiempo, el gobierno enfrentaba presión de la opinión pública generada por múltiples escándalos de corrupción que involucraban a políticos. Algunos analistas sostuvieron que la crisis en Brasil creó obstáculos para la cooperación trilateral (ver, por ejemplo, Gillespie, 2018). Sin embargo, aunque el proyecto podría haber caído en el orden de prioridades en la agenda presidencial y las condiciones no eran conducentes al desarrollo de una obra de infraestructura de esta envergadura, Brasil no abandonó la iniciativa y su equipo siguió tomando parte en la colaboración técnica para estudiar la

⁴ Por ejemplo, CREEC utilizó 600 metros como el radio mínimo de curva, mientras que Brasil proponía 344 metros o menos (CREEC, 2016a: 42)

⁵ Advuértase que en el caso de Perú no hubo tal interpretación discordante.

viabilidad del ferrocarril⁶. De hecho, la administración Temer declaró públicamente su “sólido respaldo” al proyecto (China Daily, 2018). Por lo tanto, a pesar del cambio político, Brasil siguió involucrado en la cooperación trilateral, y el trabajo técnico continuó como estaba planeado.

Mientras tanto, en Perú, elecciones regulares encumbraron a una nueva administración que, en términos efectivos, aunque no oficiales, se desligó de la cooperación trilateral. Basándose en el informe intermedio del estudio básico de viabilidad (el informe final aún se encontraba en proceso en ese momento), el presidente Pedro Pablo Kuczynski puso en duda el proyecto del Ferrocarril Transcontinental debido a los enormes costos de implementación y el potencial impacto socio-ambiental. Por estas razones, el nuevo presidente sostuvo que su país tenía otras prioridades (Ortiz, 2016). Posteriormente, este país andino no revisó ni comentó el informe final del estudio (Ministerio de Transporte de Brasil, 2017). En efecto, según el Ministerio de Transportes de Perú (2019), el gobierno central decidió no continuar con el desarrollo de los estudios subsiguientes. Sin embargo, no se informó a Brasil y China sobre esta decisión, en tanto ellos esperaban la participación de Perú en el informe final (CREEC, 2016b: 66; EPL, 2017b). Por lo tanto, en el caso de Perú, el cambio político sí conllevó un nuevo rumbo para el proyecto, por cuanto el país abandonó la cooperación trilateral referida al estudio básico de viabilidad del Ferrocarril Transcontinental.

Es digno de mención que otros factores domésticos subyacentes pueden haber influenciado la decisión de Perú. En primer lugar, las inquietudes del presidente Kuczynski respecto a la protección ambiental de la Amazonia reflejaban aquellas planteadas por diversas organizaciones de la sociedad civil, círculos académicos y medios de comunicación (por ejemplo, Watts, 2015). Segundo, apenas un mes después de que el presidente expresase sus inquietudes respecto al proyecto del Ferrocarril Transcontinental, el entonces vicepresidente y ministro de transportes y comunicaciones de Perú, Martín Vizcarra, viajó a Bolivia desde donde declaró su respaldo al proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central (RPP, 2016). Se trata de una iniciativa distinta, con un trazado completamente diferente que conectaría Bolivia, Brasil y Perú. Un mes después, el propio presidente Kuczynski visitó Bolivia y declaró también su apoyo y preferencia hacia el ferrocarril bioceánico promovido por este vecino andino. Kuczynski sostuvo que esta iniciativa presentaba una ruta más eficiente y que evitaría impactos negativos sobre la Amazonia (Gestión, 2016). Resulta interesante que el vicepresidente y ministro Vizcarra venía promoviendo este proyecto desde 2013, cuando era gobernador de su nativa Región de Moquegua, la cual se convertiría en puerta de ingreso del Corredor Ferroviario Bioceánico Central (El Vocero Regional, 2013). Por lo tanto, la presión causada por los potenciales impactos ambientales e intereses regionales dentro de Perú pueden haber contribuido a la falta de interés del nuevo gobierno peruano hacia el proyecto del Ferrocarril Transcontinental.

6. Falta de Consenso

El lado chino estaba convencido de que el proyecto era viable y debía avanzar hacia la implementación. Aunque CREEC reconoció que había temas que requerían mayor análisis, la misma afirmó que el estudio básico de viabilidad había tenido éxito en

⁶ El equipo técnico brasileño trabajó durante y después del proceso de destitución (abril-agosto de 2016), tal como puede apreciarse a partir de las fechas de las actas de reuniones (EPL, 2017a: 2017b).

“identificar las condiciones mínimas para la implementación del proyecto” (CREEC, 2016a: 172). Por lo tanto, el proyecto del Ferrocarril Transcontinental Brasil-Perú sería viable, tal como se dijo en varios puntos a lo largo del estudio (por ejemplo, CREEC, 2016a: 8, 131). Además, se propuso que debía establecerse la empresa responsable por implementar el proyecto para que esa emprendiese estudios adicionales e iniciase la construcción al año siguiente (es decir, en 2017), y lo concluyera hasta 2025 (CREEC, 2016a: 131, 132). Sin embargo, se señaló que, para hacer el proyecto financieramente viable, se requeriría inversión de los gobiernos en una asociación público-privada, y/o que sería “indispensable” ofrecer “políticas preferenciales” (es decir, subsidios) a la empresa responsable por la construcción y operación del ferrocarril (CREEC 2016b: 55, 56). Como una manera de eludir el tema de la falta del interés de Perú, CREEC propuso empezar la implementación del proyecto en Brasil y eventualmente conectarlo con Perú luego que el ferrocarril empezase a operar en territorio brasileño (Senado de Brasil, 2017: 6). Por consiguiente, para el lado chino, a pesar de los temas pendientes, el proyecto era indudablemente viable y se debería empezar el proceso de implementación del mismo.

De otro lado, el estudio básico de viabilidad no convenció al equipo técnico brasileño. Estos señalaron que no había evidencia suficiente que sustentase la viabilidad del proyecto (CREEC 2016a: 8). En realidad, dados los astronómicos costos de casi 72 mil millones de dólares y la baja tasa de retorno estimados⁷, los brasileños consideraron que el estudio de CREEC sugería la inviabilidad de la iniciativa (CREEC, 2016a: 170). Sin embargo, sería indispensable presentar “correcciones, ajustes y complementos” antes que el estudio pudiese servir de base para efectivamente analizar la viabilidad básica del proyecto (EPL, 2017b). Los ajustes requeridos (y reportados aquí) se presentaron al equipo chino en reuniones y por escrito (EPL, 2016, 2017a, 2017b). Finalmente, se recalcó que, si no se arreglase las deficiencias señaladas en los informes intermedio y final, Brasil no aprobaría el estudio (EPL, 2017b). Es decir, el estudio tal como había sido entregado por CREEC era de escasa utilidad para el lado brasileño.

China consideró que había cumplido con lo prometido, y que cualquier próximo paso dependería de Brasil y Perú. CREEC dijo que en esa etapa no podría asignarse más recursos humanos o financieros para realizar cualquier ajuste al estudio (EPL, 2017a). Asimismo, la misma señaló que su estudio fue auditado por la empresa consultora de ingeniería más prestigiosa de China, junto con más de diez departamentos del gobierno chino (Senado de Brasil, 2017). Además, una declaración de la Embajada de China en Brasil afirmó que “se [había] completado el informe final sobre la investigación de la viabilidad del ferrocarril”, y que los próximos pasos serían que Brasil y Perú “estudien e investiguen más detalladamente cuestiones relacionadas al financiamiento de la construcción y la sostenibilidad del ferrocarril” para luego seleccionar las mejores “rutas para promover el proyecto paso a paso” (Global Times, 2018). Por lo tanto, desde la perspectiva de China, se había completado exitosamente el análisis básico de viabilidad.

Ante ello, Brasil ratificó que, en la forma en que se había presentado, no se podía aprobar al estudio básico de viabilidad. Sin las correcciones, ajustes y complementos solicitados, los expertos brasileños consideraron el estudio “concluido, pero no aprobado para los fines de análisis de pre-viabilidad del proyecto” (EPL, 2017a). El Ministerio de Transportes de Brasil (2018), contraparte oficial en la cooperación trilateral, suscribió esta decisión y añadió que los documentos entregados por el lado chino serían

⁷ En el mejor de los casos, la tasa interna de retorno (TIR) sería de aproximadamente 1 por ciento en cuatro décadas, mientras que en el peor de los casos esta sería tan baja como un 6 por ciento negativo durante un período de casi 60 años (CREEC, 2016a: 125).

considerados apenas como una fuente que podría consultarse en un eventual futuro estudio para efectivamente analizar la viabilidad (o pre-viabilidad) de este proyecto. En este contexto, el viceministro de relaciones exteriores de Brasil calificó el estudio como “muy insatisfactorio” en una entrevista (Boadle & Goy, 2018). El rechazo de Brasil, combinado con el abandono del lado peruano, supuso que la cooperación trilateral no llegó a cumplir su objetivo de producir un estudio básico de viabilidad aceptable para los tres países.

7. Evaluación

En términos de aspectos positivos, la asociación entre Brasil, China y Perú para analizar el proyecto del Ferrocarril Transcontinental fue consistente con los planes de estos dos países sudamericanos y estuvo libre de condicionamientos políticos. Tal como se ha señalado en el presente estudio, no se trató de un proyecto concebido e impulsado por China, sino por Brasil y Perú, los cuales lo consideraban una parte integral de sus respectivos planes nacionales de transporte. China se sumó a la iniciativa luego que funcionarios del gobierno brasileño pidieron su apoyo, dado que Brasil y Perú estaban experimentando dificultades para promover el proyecto. Naturalmente, los intereses propios de Beijing les impulsaron a involucrarse en el proyecto, pero, con base en la evidencia examinada, China no impuso condicionamiento político alguno a su ofrecimiento de cooperación técnica ni al eventual financiamiento de la construcción. Por lo tanto, esta colaboración trilateral atendió a una demanda de los gobiernos de Brasil y Perú, y el apoyo chino brindó la oportunidad de analizar la viabilidad básica del proyecto del corredor ferroviario.

No obstante su potencial, varios factores contribuyeron para que la colaboración trilateral no tuviera éxito. Respecto a la gobernanza del proyecto, los intereses de China entraron en conflicto con los de sus contrapartes sudamericanas, particularmente Brasil. En congruencia con el hecho de que la cooperación internacional para el desarrollo es impulsada primordialmente por intereses propios, la asistencia técnica ofrecida por China pretendía promover sus estándares técnicos, tecnología, y servicios. Sin embargo, Brasil tiene normas y regulaciones que requieren el uso de estándares técnicos locales para asegurar, entre otros aspectos, que los proyectos de infraestructura sean consistentes con los estándares nacionales de costo-beneficio. Tal como se ha señalado anteriormente, según Brasil, las especificaciones técnicas chinas no estaban alineadas con las prácticas locales e inflaban significativamente los costos de implementación del ferrocarril. Cabe destacar que el conflicto entre sus intereses se produjo entre los equipos técnicos cuando empezó el estudio porque los tres países no negociaron y acordaron los detalles de cómo realizar el estudio básico de viabilidad. Incluso después que se identificó el problema, no se logró un acuerdo al respecto.

Al mismo tiempo, la evidencia examinada sugiere que el lado chino utilizó bajos estándares de calidad para la conducción del estudio y presentó limitado sentido de rendición de cuentas hacia Brasil y Perú. No hay dudas que el estudio básico de viabilidad requería ajustes y correcciones. Primero, en dicho estudio, no se observaron leyes locales, particularmente las referidas a la protección ambiental, aspectos laborales y adquisiciones del Estado. Segundo, CREEC no siguió estrictamente principios científicos básicos, dado que no se podía verificar estimaciones clave debido a la falta de claridad en cuanto a metodología, ausencia de memorias de cálculo y de fuentes. Tercero, no se presentaron o se presentaron de manera incompleta una serie de componentes clave para un análisis de este tipo. Finalmente, la conclusión del estudio

no estaba bien fundamentada, en tanto CREEC consideró el proyecto viable sin presentar las evidencias necesarias. Incluso en ausencia de criterios acordados conjuntamente para evaluar el estudio, estos temas representan deficiencias significativas. La propia empresa china señaló que era necesario mejorar el estudio. Sin embargo, CREEC indicó que en esa etapa no se realizarían los ajustes solicitados; más bien, la implementación del proyecto debía iniciarse con la información disponible, y las compañías que construyesen el corredor transcontinental debían encargarse de realizar nuevos estudios. Esta postura parece ser un reflejo del hecho que empresas estatales chinas a menudo consideran los estudios de viabilidad como una mera formalidad, un fenómeno observado por el mismo Ministerio de Finanzas de China (como se señaló en la Sección 2). La falta de sentido de rendición de cuentas hacia los países socios es también un fenómeno común observado en iniciativas de cooperación técnica, dado que las compañías que implementan el trabajo en cuestión responden primordialmente al país que financia la cooperación (Tew, 2013). En resumen, el estudio básico de viabilidad presentó claras deficiencias, pero, dado que el lado chino parecía estar satisfecho con el trabajo realizado por CREEC, no había nada que Brasil y Perú pudiesen hacer al respecto.

Por último, pero no menos importante, conviene discutir el tema de la falta de compromiso del otro lado. En Perú, como resultado de elecciones democráticas regulares, se eligió a la presidencia una administración que llevó al país a abandonar de manera extraoficial la cooperación trilateral en mitad del proceso. Aunque los hallazgos preliminares del estudio básico de viabilidad podían haber parecido indicar la inviabilidad del proyecto desde la perspectiva de la nueva administración en Perú, el país había asumido el compromiso de colaborar con Brasil y China para producir un estudio básico de viabilidad completo (informes inicial, intermedio, y final). El lado peruano solo tenía que brindar sus comentarios, ya que China cubrió todos los gastos para la elaboración del estudio en sí. Con la decisión peruana de no revisar ni dar comentarios sobre el informe final, el producto final de la cooperación estaría invariablemente incompleto, así CREEC se dispusiese a hacer los ajustes solicitados por Brasil. Con respecto al lado brasileño, la crisis política puede haber generado dudas, pero, al contrario de lo que opinaron algunos analistas (ver, por ejemplo, Gillespie, 2018), el país mantuvo su compromiso y cumplió con su parte analizando cada informe. Por consiguiente, la falta de compromiso de parte de los países donde se desarrollaría el proyecto, más específicamente del lado peruano, fue también un problema importante.

8. Conclusión

Analizar a profundidad proyectos de infraestructura con problemas representa un ejercicio valioso mediante el cual se puede identificar las razones que subyacen deficiencias en iniciativas de cooperación de China con el Sur Global. En el presente estudio de caso, tres problemas principales llevaron a que no se alcanzase el objetivo final de la cooperación trilateral de producir un estudio aceptable para los tres países: 1) el conflicto entre el interés por parte de China en promover sus estándares técnicos y el requisito por parte de los brasileños de emplear estándares locales; 2) la renuencia del lado chino a hacer correcciones y ajustes, combinada con el uso de bajos estándares de calidad para el desarrollo del estudio básico de viabilidad; y 3) las dinámicas políticas en Perú y la decisión de este país de no cumplir su compromiso de analizar el informe final del estudio. Por lo tanto, con respecto a la efectividad de los proyectos de infraestructura desarrollados con apoyo de China en el Sur Global y la cooperación Sur-Sur en general, este documento de investigación detalla los roles que pueden jugar el

conflicto entre intereses de los países socios, el débil sentido de rendición de cuentas, y la falta de compromiso.

De esa manera, se contribuye con la producción de conocimiento sobre la cooperación china para el desarrollo de infraestructura en el Sur Global. Se puede destacar que este estudio presentó un alto nivel de detalles—quizás sin precedentes—respecto al funcionamiento interno de una iniciativa de cooperación de ese tipo. Se ofreció también un relato minucioso de cómo las acciones y decisiones de actores relevantes de los tres países llevaron al fallido resultado de esta colaboración trilateral, lo que en última instancia permitió la identificación de las causas subyacentes. Al mismo tiempo, los principales hallazgos de este estudio de caso son consistentes con parte de la bibliografía especializada, ayudando de esta manera a reforzar el acervo de conocimiento empírico sobre el análisis de deficiencias de iniciativas respaldadas por China. Además, se mostró que, a través de leyes de transparencia en los países donde se desarrolla un proyecto en cooperación con China, se puede obtener documentos oficiales relativos a estos, incluso en los casos que haya cláusula de confidencialidad. Tales documentos pueden revelar información muy importante; por consiguiente, vale la pena explorar los mecanismos disponibles para solicitar acceso a documentos públicos. Finalmente, respecto al caso específico analizado, se ha ayudado a refutar la idea incorrecta de que las dinámicas políticas domésticas en Brasil eran la causa principal que habían bloqueado el avance de ese trabajo conjunto.

Desde una perspectiva más aplicada, estos hallazgos tienen diversas implicaciones. En primer lugar, es recomendable que China y sus países socios acuerden desde un inicio los detalles de la gobernanza del proyecto. Naturalmente, los participantes tienen sus propios intereses para participar en proyectos de cooperación; por lo tanto, para evitar desacuerdos y el desperdicio de recursos, es mejor negociar claramente desde el inicio para determinar si se puede llegar a un acuerdo. En segundo lugar, este caso sugiere que todavía puede ser necesario que las empresas chinas mejoraren los estándares de calidad de sus análisis de viabilidad. Tal como lo han señalado Gallagher *et al.* (2019), entidades chinas han emitido desde el año 2000 diversos lineamientos referidos a evaluación de proyectos, lo cual representa un avance en la dirección correcta, pero se necesitan medidas más concretas para que estos lineamientos se traduzcan en la práctica. En tercer lugar, conforme al principio de responsabilidad compartida resaltado por Zha (2018), los países donde se desarrolla un proyecto deben mantenerse vigilantes y evaluar críticamente los estudios de viabilidad conducidos por cualquier empresa (china o de otra nacionalidad) para cerciorarse que estos estén completos y sean confiables. No solo el gobierno, sino también la sociedad civil y la comunidad académica deben jugar un papel en este proceso. En cuarto lugar, este estudio reafirma la necesidad de planeamiento estratégico de largo plazo para desarrollar proyectos ambiciosos. Si un cambio de gobierno desplaza por completo las prioridades referidas a proyectos clave e iniciativas de cooperación internacional, ello presenta un reto para la realización de estos.

Se requieren más esfuerzos para ayudar a dilucidar las causas subyacentes de las deficiencias en proyectos de infraestructura en el Sur Global apoyados por China. Debe emprenderse más estudios a fin de producir hallazgos más generalizables, especialmente involucrando múltiples casos y análisis comparativos. Se requiere más información desde una perspectiva de China. En el marco del presente estudio, se llevaron a cabo algunas entrevistas, pero el acceso a la empresa china involucrada en este caso fue muy limitado. Aunque ello resulte difícil, sería muy útil escuchar a los actores chinos involucrados en iniciativas problemáticas para conocer sus puntos de

vista. Se espera que este estudio despierte interés en este tema, y quizás contribuya a motivar actores chinos a contar su lado de la historia.

Bibliografía

- Besharati, N. A. (2019). Measuring effectiveness of South-South Cooperation. *Occasional Paper Series*, 52. http://southernvoice.org/wp-content/uploads/2019/10/191010-Occasional-Paper-Series-No.-52_final-1.pdf
- Boadle, A., & Goy, L. (2018). Brazil drops railway to the Pacific for China exports, citing costs. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/brazil-railway-china-idINL2N1PS02W>
- Brautigam, D. (2020). A critical look at Chinese “debt-trap diplomacy”: The rise of a meme. *Area Development and Policy*, 5, 1–14. <https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1689828>
- Browne, S. (2006). *Aid and influence: Do donors help or hinder?* Routledge.
- Chen, Y. (2021). Laying the tracks: The political economy of railway development in Ethiopia’s railway sector and implications for technological transfers. *GCI Working Paper*, 014. https://www.bu.edu/gdp/files/2021/01/GCI_WP_014_Yunnan_Chen.pdf
- Chen, Y., & Landry, D. (2018). Capturing the rains: Comparing Chinese and World Bank hydropower projects in Cameroon and pathways for South-South and North South technology transfer. *Energy Policy*, 115, 561–571. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.11.051>
- China Daily. (2018). *Brazil confirms interest in Chinese-funded Amazonian railway*. <https://global.chinadaily.com.cn/a/201802/08/WS5a7beef7a3106e7dcc13b92b.html>
- China Railway Eryuan Engineering Group (2016a). *Ferrovía transcontinental Brasil-Peru: Estudio Básico de Viabilidad. Volume 1*. https://drive.google.com/file/d/1bGQJL_I9DcoB40u-MquQlpYfEEGfjhfq
- China Railway Eryuan Engineering Group. (2016b). *Ferrovía transcontinental Brasil-Peru: Estudio Básico de Viabilidad. Volume 4*. https://drive.google.com/file/d/1rUc5-_zeBNVLIYqUM_ywqggPtyOK9fMn
- China Railway Eryuan Engineering Group. (2016c). *Ferrovía transcontinental Brasil-Peru: Estudio Básico de Viabilidad. Volume 2*. https://drive.google.com/file/d/1fKigflnDMYQoy5mv5HrYR_qyvh4cvcdc
- China Railway Eryuan Engineering Group. (2016d). *Ferrovía transcontinental Brasil-Peru: Estudio Básico de Viabilidad. Volume 3*. <https://drive.google.com/file/d/1kFzG7KECs78qJqcmNOzX-X4bQiYqILeE>
- Consejo de Estado de China. (2021). *China's International Development Cooperation in the New Era*.

http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html

Cornejo, R. (2019). China y México 2012-2018, entre el inicio idílico y la realidad. *Foro Internacional*, LIX.

<https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2643>

Creutzfeldt, B. (2018). Algunas reflexiones sobre las condiciones para la iniciativa de la franja y la ruta en América latina. In *La franja y la ruta: Iniciativa China de cooperación con América Latina y Caribe*, Jiang Shixue and Fortunato Mallimaci (eds). Ediciones UNTDF, Mexico. <https://dusselpeters.com/131.pdf>

Dussel, E., Armony, A., & Cui, S. (2018). *Building development for a new era: China's infrastructure projects in Latin America and the Caribbean*. Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China.

<https://www.ucis.pitt.edu/asc/sites/default/files/BuildingDevelopmentNewEra.pdf>

El Vocero Regional. (2013). *Proyectos estratégicos para Moquegua ¡Ya son una realidad!* https://drive.google.com/file/d/19Pb4u9Qrk5u_nJ6d-9ncx_P3GziFwbsV

EPL. (2015). *Ferrovía Bioceánica*. <https://www.epl.gov.br/ferrovia-bioceanica-go-mt-ro-ac>

EPL. (2016). *Ata de Reunião*.

<https://drive.google.com/file/d/1uWIRlyGByyJfkp1gohPnoSw28Z8kPYA4>

EPL. (2017a). *Ata de Reunião*.

<https://drive.google.com/file/d/186QGaquxCBQcw0rKIB5rFOEwcH-hVqCm>

EPL. (2017b). *Ata de Reunião*.

<https://drive.google.com/file/d/1R0DM8MznhbRxdvvhIVnp2s6QclHw4K2I/>

EPL. (2019). *Esclarecimento relativo à resposta sobre Ferrovía Transcontinental/Bioceánica*.

<https://drive.google.com/file/d/1f7gOHiTu2SAvBVEHghMB3MLE7s7Mbg9O>

Fukuyama, F., Bennon, M., & Bataineh, B. (2019). How the Belt and Road gained steam: Causes and implications of China's rise in global infrastructure," *CDDRL Working Papers*. <https://cddrl.fsi.stanford.edu/publication/how-belt-and-road-gained-steam-causes-and-implications-china%E2%80%99s-rise-global>

Gallagher, K. P., & Irwin, A. (2015). China's economic statecraft in Latin America: Evidence from China's policy banks. *Pacific Affairs*, 88, 99–121.

<https://www.jstor.org/stable/43591054>

Gallagher, K., Garzón, P., Grimm, D., Myers, M., Ray, R., Reid, J., Rosenthal, A., & Zhu, L. (2019). *China and the Amazon: Toward a framework for maximizing benefits and mitigating risks in infrastructure development*.

<https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/05/China-and-the-Amazon.pdf>

- Gestión (2016). *PPK: Tren bioceánico debe pasar por Bolivia para no afectar la selva peruana*. <https://gestion.pe/peru/politica/ppk-tren-bioceanico-debe-pasar-bolivia-afectar-selva-peruana-148565-noticia/>
- Gillespie, P. (2018). China's dream project hindered by Brazil crisis. *CNN Business*. <https://money.cnn.com/2016/06/09/news/economy/china-brazil-peru-train/index.html>
- Global Times. (2018). *Railway project connecting Pacific, Atlantic still on track: Chinese embassy in Brazil*. <https://bit.ly/3gwNmWW>
- Grgić, M. (2017). Chinese infrastructural investments in the Balkans: Political implications of the highway project in Montenegro. *Territory*, 7, 42–60. <https://doi.org/10.1080/21622671.2017.1359106>
- Kaplan, S. (2016). Banking unconditionally: The political economy of Chinese finance in Latin America. *Review of International Political Economy*, 23(4), 643–676. <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1216005>
- Keohane, R. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Kratz, A., & Pavličević, D. (2019). Norm-making, norm-taking or norm-shifting? A case study of Sino–Japanese competition in the Jakarta–Bandung high-speed rail project. *Third World Quarterly*, 40(6), 1107–1126. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1523677>
- Kuik, C. (2021). Elite legitimation and the agency of the host country. In *Global perspectives on China's Belt and Road Initiative: Asserting agency through regional connectivity*, Florian Schneider (ed.). Amsterdam University Press. <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/45948/9789048553952.pdf>
- Leiva, D. (2021). BRI and railways in Latin America: How important are domestic politics? *Asian Education and Development Studies*, 10(3), 386–398. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0127>
- Li, R., & Zhou, G. (2018). Cooperación China-América Latina en Infraestructura: Coordinación Estratégica y Sinergia Industrial. In *La franja y la ruta: iniciativa china de cooperación con América Latina y Caribe*, Jiang Shixue and Fortunato Mallimaci (eds). Ediciones UNTDF, Mexico. <https://dusselpeters.com/131.pdf>
- Memorando de Entendimiento sobre la Conducción Conjunta de los Estudios Básicos de Viabilidad para una Conexión Ferroviaria Bioceánica. (2015). <https://bit.ly/3swY3P3>
- Memorando de Entendimiento sobre la Creación del Grupo de Trabajo Trilateral para la Conexión Ferroviaria Bioceánica Brasil-Perú. (2014). http://lima.itamaraty.gov.br/es-es/conexion_ferroviana_bioceanica_brasil-peru.xml

- Ministerio de Comercio de China. (2015). *Ministry of Commerce's news briefing on China's export of railway equipment*.
<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/press/201502/20150200899206.shtml>
- Ministerio de Finanzas de China. (2017). 财政部资产管理司有关负责人就印发《国有企业境外投资财务管理办法》答记者问.
http://zcgls.mof.gov.cn/zhengcejiedu/201708/t20170802_2664203.htm
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Peru. (2015). Memoradum DAO0377/2015.
https://drive.google.com/file/d/1Rw84u9C1-0wKG8nY5xM_GVOWIM1icXxL
- Ministerio de Transportes de Brasil. (2017). Nota Informativa 20/2017/DP- GPI/SFP-MTPA. https://drive.google.com/file/d/1DYl8am5ekeFtlugZL3Z1sJnrB8jbq_p4
- Ministerio de Transportes de Peru (2019). *Memorandum N°0481*.
<http://portal.mtc.gob.pe/LAIPU/Documents/111591.pdf>
- Morgenthau, H. (1962). A Political theory of foreign aid. *American Political Science Review*, 56(2), 301–309. <https://doi.org/10.2307/1952366>
- Ogwang, T., & Vanclay, F. (2021). Resource-financed infrastructure: Thoughts on four Chinese-financed projects in Uganda. *Sustainability*, 13(6), 3259.
<https://doi.org/10.3390/su13063259>
- Ortiz, S. (2016). PPK: “Fuerza popular ha hecho cosas positivas para nosotros.” *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/ppk-fuerza-popular-hecho-cosas-positivas-260237>
- Pan, Y. (2015). China's foreign assistance and its implications for the international aid architecture. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 1, 283–304.
<https://doi.org/10.1142/S2377740015500141>
- People's Daily. (2016). 国家发改委主任徐绍史答记者问.
http://www.gov.cn/guowuyuan/vom/2016-03/07/content_5050159.htm
- Pickup, M. (2018). Evaluating Brazilian South–South cooperation in Haiti. *Third World Quarterly*, 39(10), 1941–1961. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1458298>
- Proinversion. (2011). *Concesión temporal para la elaboración de los estudios técnicos de la licitación pública internacional del ferrocarril transcontinental “Brasil-Perú” Atlántico- Pacífico (FETAB)*.
<https://drive.google.com/file/d/1BfUEy00F5ppHLCEcsHXYabpzCgiZ5Dji/>
- Ray, R., & Simmons, B. (2020). *Tracking China's overseas development finance*. Global Development Policy Center.
<https://www.bu.edu/gdp/2020/12/07/tracking-chinas-overseas-development-finance/>
- Riddell, R. (2007) *Does foreign aid really work?* New York: Oxford University Press

- RPP. (2016). *Martín Vizcarra se reunió con Evo Morales*. <https://bit.ly/3613YUR>
- Senado de Brasil. (2017). Reunião: 08/08/2017 - 19ª - Comissão de Serviços de Infraestrutura. <https://legis.senado.leg.br/escriba-servicosweb/reuniao/pdf/6374>
- Taylor, I. (2020). Kenya's new lunatic express: The standard gauge railway. *African Studies Quarterly*, 19, 30–51. <https://asq.africa.ufl.edu/files/V19i3-4a3.pdf>
- Tew, R. (2013). Technical cooperation: Investments to end poverty discussion. *Development Initiatives*. <http://devinit.org/wp-content/uploads/2014/06/Technical-cooperation-discussion-paper.pdf>
- Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil. (2011). *Relatório de Fiscalização - Sintético*. https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2012/fiscobras2011_sintetico/sintetico/sintetico_2011_275.pdf
- VALEC. (2013). *Objeto da concorrência: contratação de empresa especializada para elaboração do EVTEA, levantamento aerofotogramétrico e projeto básico de engenharia do trecho Porto Velho (RO) – Vilhena(RO) da EF-354 -Ferrovia Transcontinental*. <https://drive.google.com/file/d/1u0NSILfjKsnWu9Hxr3zHdM81eBZHG7ko/>
- Vallejo, M.; Espinosa, B.; Venes, F.; Lopes, V.; & Anda, S. (2019). Evading sustainable development standards: Case studies on hydroelectric projects in Ecuador. In *Development Banks and Sustainability in the Andean Amazon*, Rebecca Ray, Kevin Gallagher, and Cynthia Sanborn (eds). Routledge.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics* (1st ed). McGraw-Hill.
- Watts, J. (2015). China's Amazonian railway "threatens uncontacted tribes" and the rainforest. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2015/may/16/amazon-china-railway-plan>
- Williamson, C. R. (2010). Exploring the failure of foreign aid: The role of incentives and information. *The Review of Austrian Economics*, 23(1), 17–33. <https://doi.org/10.1007/s11138-009-0091-7>
- Zha, D. (2018). In pursuit of connectivity: China invests in Southeast Asian infrastructure. *ISEAS Perspective*, 62. https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_62@50.pdf
- Zheng, F., & Meng, M. (2015). 扈森与中国驻巴西大使李金章在蓉座谈. <https://bit.ly/34m2KmN>
- Zhu, K., Dossani, R., & Bouey, J. (2020). Addressing impact evaluation gap in Belt and Road Initiative projects in Africa: The standard gauge railway project in Kenya as a proof of concept. *The African Review*, 47(2), 419–456. <https://doi.org/10.1163/1821889X-12340026>

Sobre el Autor

Leolino Dourado es investigador afiliado al Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico y estudiante del programa de doctorado de Política Internacional en la Universidad de Fudan. Tiene una maestría en Relaciones Internacionales por la Universidad de Pekín y una licenciatura también en Relaciones Internacionales obtenida en su país de origen, Brasil. Anteriormente, se desempeñó como asistente de dirección del Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico de la Universidad del Pacífico y como asistente de investigación en la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad de Pekín. En su experiencia académica y profesional, ha realizado y apoyado investigaciones sobre la política exterior de China, relaciones chino-latinoamericanas, desarrollo económico, y cooperación Sur-Sur.