

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

TAYANA SILVEIRA LOUZADA

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA FRONTEIRA ENTRE COLÔMBIA E
PANAMÁ: EXPLORANDO POTENCIALIDADES GEOESTRATÉGICAS EM UM
CONTEXTO DE TRANSIÇÃO INTERNACIONAL**

**Sant'Ana do Livramento
2023**

TAYANA SILVEIRA LOUZADA

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA FRONTEIRA ENTRE COLÔMBIA E
PANAMÁ: EXPLORANDO POTENCIALIDADES GEOESTRATÉGICAS EM UM
CONTEXTO DE TRANSIÇÃO INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal do
Pampa, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Vitoria Schmidt

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais).

L895d Louzada, Tayana Silveira

Desafios e oportunidades na fronteira entre Colômbia
e Panamá: explorando potencialidades geoestratégicas em
um contexto de transição internacional / Tayana Silveira
Louzada.

80 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)--
Universidade Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS,
2023.

"Orientação: Rafael Vitoria Schmidt".

1. Relações Internacionais. 2. Geopolítica. 3.
Colômbia. 4. Panamá. I. Título.

TAYANA SILVEIRA LOUZADA

**DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA FRONTEIRA ENTRE COLÔMBIA E
PANAMÁ: EXPLORANDO POTENCIALIDADES GEOESTRATÉGICAS EM UM
CONTEXTO DE TRANSIÇÃO INTERNACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal do
Pampa, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Vitoria Schmidt

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 04/12/2023

Banca examinadora:

Prof. Dr. Rafael Vitoria Schmidt
(Orientador)
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Prof. Dr. Fábio Régio
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

Prof. Dr. Rafael Balardim
Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA)

“A maior indicação de derrota é quando
alguém acredita que não pode vencer”.

Maquiavel

RESUMO

A configuração do sistema internacional no século XXI revela uma dinâmica de reorientação dos polos de poder mundial marcada pela competição entre potências consolidadas e emergentes. Essas movimentações influenciam a margem de barganha e de geoestratégia do sul global, contornando um novo paradigma regionalista pós-hegemônico na América Latina. Dentro desse contexto, o desenvolvimento de infraestrutura para uma inserção estratégica tem se tornado cada vez mais fundamental nas agendas dos Estados latino-americanos. Não obstante, certas áreas geopolíticas enfrentam desafios substanciais para se integrar a essa dinâmica e possuem maior suscetibilidade a ingerências externas. Esta realidade é notadamente evidente no caso do Panamá e da Colômbia, países que sofreram com a *diplomacia das balas* de Washington amiúde ao longo da história. A interferência externa persiste ainda hoje e é um fator latente que conduz à fragmentação geopolítica na região e à subutilização dos recursos estratégicos desses territórios, instrumentalizando a fronteira entre os dois países como barreira geopolítica. Essa região é marcada por uma lacuna infraestrutural e pela ausência de uma estratégia geopolítica bem definida, demandando, portanto, uma análise aprofundada para compreender os desafios e as potencialidades inerentes ao território no contexto de transição do sistema internacional e na era do regionalismo pós-hegemônico. Para isso, este estudo adota uma abordagem qualitativa, explicativa e hipotético-dedutiva, uma vez que se trata de uma análise teórico-conceitual que explora perspectivas estruturais relacionadas à geopolítica internacional e ao quadro regional colombo-panamenho, visando a observação, a confirmação ou a refutação da problemática em destaque. Assim, a presente investigação tem como objetivo geral analisar as causas e os efeitos da falta de uma articulação geopolítica bem definida e eficiente para a região colombo-panamenha, considerando a posição geoestratégica do território e seu potencial como epicentro de negociação comercial e de integração latino-americana. Através de uma coleta de dados primários e secundários, foram analisadas as principais iniciativas de integração de infraestrutura nas Américas do Sul e Central: a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Plano Puebla Panamá/ Projeto Mesoamérica, constatando a escassez de projetos para a zona de fronteira entre Panamá e Colômbia. Apesar de os projetos de integração infraestrutural na América Latina terem recebido um grande impulso a partir do século XXI, ampliando seu escopo para além do aspecto mercantil, abarcando também uma perspectiva geoestratégica, evidenciou-se que a região colombo-panamenha permaneceu à margem dessa dinâmica. A fronteira entre os dois países, desde a independência do Panamá em 1903, converteu-se em uma *zona tampão*, instrumentalizada para separar geopoliticamente a América do Sul da América Central. Contudo, o território possui considerável margem para expandir a sua infraestrutura em um modelo colaborativo e geoestratégico, investindo em relações *win-win* tanto no âmbito bilateral, quanto no regional e no internacional.

Palavras-chave: Panamá; Colômbia; Geopolítica; Infraestrutura; Sistema Internacional.

ABSTRACT

The configuration of the international system in the 21st century reveals a dynamic of re-orientation of poles of world power marked upon the competition among those consolidated as well as emerging. These movements influence the range of bargains and geostrategies of the global South, designing a new regionalist and post-hegemonic paradigm in Latin America. In this context, the development of infrastructure for strategic insertion has gradually become more fundamental in the national agendas of the Latin American states. Nevertheless, few geopolitical areas face significant challenges in order to be part of this dynamic and demonstrate a greater susceptibility to external interference. This scenario is especially evident in the case of Panama and Colombia which have often suffered with *the diplomacy of the bullets* of Washington throughout History. External intervention still persists, and this is a latent factor that leads to segmented geopolitics in the region and underutilization of strategic resources in those territories, turning the border between these two countries into a geopolitical barrier. This region is marked by an infrastructural void and by the absence of a well-established geopolitical strategy, thus, demanding a deep analysis in order to comprehend the challenges and the inherent powers to the territory in the context of the international system's transition and the era of post-hegemonic regionalism. To do so, this research adopts a qualitative, explanatory, and hypothetical-deductive approach since it refers to a theoretical-conceptual analysis that explores structural perspectives related to international geopolitics and to a Colombian and Panamanian regional context, evincing either the observation, confirmation, or the refutation of such issue. Thus, the present investigation aims to generally analyze the cause and effect of the lack of a well-defined and efficient geopolitical articulation for both the Colombian and Panamanian regions, considering the geostrategic position of the territories and their power as the epicenter of trade negotiation and Latin American integration. Through a collection of primary and secondary data, the main initiatives of infrastructural integration in both Latin and Central America have been analyzed: the Initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) and the Puebla-Panama Plan/Mesoamerica Project, observing the lack of projects for the border area between Panama and Colombia. Despite the projects of infrastructural integration in Latin America have received a great incentive in the 21st century, widening its scope beyond the mercantile aspect, presenting a geostrategic perspective as well, it was possible to notice that both Colombian and Panamanian regions remained on the sidelines of this dynamic. The border between these two countries has been converted into a *buffer zone* since the period of Panama's Independence in 1903, which was turned to geopolitically separate South America from Central America. However, the territory presents a considerable range to expand its infrastructure in a collaborative and geostrategic model, investing in win-win relationships in bilateral as well as regional and international spheres.

Keywords: Panama; Colombia; Geopolitics; Infrastructure; International System.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Tampão de Darién.....	17
Figura 2 – Mapa dos grupos de projetos do eixo andino.....	55
Figura 3 – Rede Internacional de Rodovias Mesoamericanas	59
Figura 4 – Corredor Pacífico/Corredor Mesoamericano.....	60
Figura 5 – Rodovia Pan-Americana	62

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Distribuição do financiamento dos projetos da IIRSA por eixo de integração.....	52
Quadro 2 – Eixos de Integração de Desenvolvimento e projetos da IIRSA	53
Quadro 3 – Grupos de Projetos do Eixo Amazonas.....	54

LISTA DE SIGLAS

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.
CAF – Corporação Andina de Fomento
CEBR – Centro de Pesquisa Econômica e de Negócios
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
EUA – Estados Unidos da América
EIDs – Eixos de Integração de Desenvolvimento
FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FOCEM – Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IELA – Instituto de Estudos Latino-Americanos
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PIB – Produto Interno Bruto
PPP – Plano Puebla Panamá
RICAM – Rede Internacional de Rodovias Mesoamericanas
SFAB – Security Force Assistance Brigade
TLCs – Tratados de Livre Comércio
UNASUL – União de Nações Sul-Americanas
VLCV – Very Large Container Vessels
VLCS – Very Large Container Ships

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O CENÁRIO INTERNACIONAL E O QUADRO GEOPOLÍTICO EM ANÁLISE....	16
2.1 O Tampão de Darién como barreira política	16
2.2 Enquadramento geopolítico e escassez de projetos para a região.....	21
2.3 O Jogo de II Níveis: a interconexão entre o doméstico e o internacional em uma zona fronteiriça estratégica	25
2.4 A diplomacia pendular no contexto de transição do sistema internacional	29
3 COLÔMBIA E PANAMÁ NO REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO: OS LAÇOS HISTÓRICOS E O IMPERIALISMO NORTE-AMERICANO NA REGIÃO.....	35
3.1 O regionalismo pós-hegemônico latino-americano: trajetória e características	36
3.2 Os laços históricos entre Panamá e Colômbia e a diplomacia das balas de Washington.....	38
3.2.1 O caso colombiano no regionalismo pós-hegemônico	43
4 INFRAESTRUTURA E MAXIMIZAÇÃO DA GEOESTRATÉGIA	48
4.1 Infraestrutura e geografia política	49
4.2 A IIRSA e a concentração de projetos na Dorsal Sul-Americana	51
4.3 O Plano Puebla Panamá	57
4.4 A Rota Pan-Americana e sua descontinuidade no Tampão de Darién.....	61
4.5 O canal do Panamá na transição do sistema internacional	65
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS.....	71

1 INTRODUÇÃO

O atual cenário do sistema internacional se destaca por uma dinâmica de transição e de reconfiguração, sendo especialmente influenciado pela emergência da China, que exerce um impacto profundo na reestruturação da balança de poder global (XAVIER, 2008). Com base em projeções conduzidas pelo Centro de Pesquisa Econômica e de Negócios (CEBR, 2020) e posteriormente corroboradas pelo Banco JP Morgan (JP MORGAN, 2021), o Produto Interno Bruto (PIB) da China deve ultrapassar o PIB norte-americano entre 2027 e 2028, consolidando o gigante asiático como maior economia do mundo.

De acordo com Visentini (2015), o século XXI é caracterizado por uma crescente rivalidade que, a partir da segunda década do século, tem traçado um cenário complexo de competição entre potências consolidadas e emergentes, especialmente Estados Unidos e China. Neste contexto em que “as economias das grandes democracias do Atlântico Norte e do Japão amargam ciclos recessivos, enquanto os BRICS emergem como nova realidade no sistema internacional” (VISENTINI, 2015, p. xii), os espaços geográficos do sul global tornam-se palco da disputa por influência, aumentando a margem de barganha geoestratégica do território.

Nesse contexto de reconfiguração do poder mundial, as dinâmicas do regionalismo na América Latina se transformaram significativamente. No alvorecer do século XXI, emergiu um novo paradigma pós-hegemônico na região latino-americana, redefinindo as prioridades de cooperação e de integração entre os Estados dessa zona geográfica (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Essa abordagem caracterizou uma mudança substancial na concepção e no foco das organizações regionais, buscando coordenar não apenas aspectos econômicos, mas também geopolíticos, infraestruturais, sociais e de segurança. A estratégia regionalista adotada refletiu a determinação desses Estados em fortalecer sua autonomia por meio da articulação regional e das relações multilaterais, diminuindo a histórica dependência do território em relação à influência dos Estados Unidos como *hegemon* regional.

No entanto, o avanço do regionalismo pós-hegemônico confronta desafios consideráveis, particularmente em áreas estratégicas que têm sido historicamente negligenciadas dentro das iniciativas regionais e são mais vulneráveis a ingerências

externas, levando a lacunas na exploração do potencial geoestratégico do território. Esse é o caso da região de fronteira entre Panamá e Colômbia. A região se apresenta como um exemplo de falta de coordenação geopolítica e de ocaso, caracterizados pela subutilização dos recursos estratégicos desse território no âmbito do regionalismo pós-hegemônico e da transição do sistema internacional.

A posição geográfica estratégica desse território representa um notável potencial em meio à atual transição do sistema internacional. Nesse contexto, enfatiza-se a necessidade de uma articulação geopolítica para projetar a região no sistema internacional, explorando oportunidades de barganha e de negociação. Além de ser o ponto de conexão transcontinental terrestre, o território possui acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico, facilitando intercâmbios com os mercados asiáticos, com ênfase no crescente mercado chinês, possuindo vastas possibilidades para o desenvolvimento de infraestrutura.

Dessa forma, este estudo concentrará seus esforços em elucidar o vácuo infraestrutural presente na região fronteiriça entre Colômbia e Panamá, evidenciando suas causas estruturais. Ao mesmo tempo, buscará ressaltar a crucial importância do desenvolvimento de infraestrutura como um elemento central para maximizar a utilidade geoestratégica do território em face do atual cenário de transição do sistema internacional.

A importante região fronteiriça, estratégica para o transporte marítimo intercontinental e por se posicionar entre América do Sul e América Central, paradoxalmente, é uma das regiões mais pobres e que enfrenta dificuldades econômicas, sociais, de segurança, de falta de infraestrutura, de imigração ilegal e de questões ambientais com implicações regionais e internacionais (CAMPIS; CUELLO; GUERRERO, 2012). O território carece de projetos estratégicos dentro dos fóruns regionais, o que acarreta assimetrias, sobretudo, pelo atraso no desenvolvimento infraestrutural da região (MORENO, 2010).

Desse modo, a problemática levantada nessa pesquisa e que guia seu direcionamento é: Qual o impacto da falta de um projeto geopolítico eficiente para a fronteira entre Colômbia e Panamá, considerando sua posição geoestratégica e seu potencial como epicentro de negociação comercial e de integração latino-americana? A hipótese central para corroboração ou refutação da problemática é que a falta de um projeto geopolítico focado no desenvolvimento de infraestrutura impede a área de desfrutar de seu potencial geoestratégico e econômico. Outrossim, as decisões

relacionadas à região têm sido tomadas de maneira desordenada, muitas vezes, motivadas por conflitos de interesse, sem uma organização racional que leve em consideração a posição geoestratégica da área no sistema internacional e que conduza para a integração e para a projeção latino-americana no contexto de transição do sistema internacional.

Para cumprir o objetivo dessa pesquisa, será utilizado como ferramenta o método hipotético-dedutivo, analisando e avaliando a hipótese. Este método parte da formulação de um problema de pesquisa, identificando uma lacuna na temática escolhida que necessite de investigação. No caso em questão, partiu-se da identificação de um vácuo infraestrutural na região de fronteira entre Panamá e Colômbia e a ausência de uma articulação geopolítica eficiente.

No método hipotético-dedutivo, após constatada a lacuna que forma a questão problema, parte-se para a formulação de conjecturas (hipóteses) que possam explicar o fenômeno. Por fim, a conjectura formulada é testada por meio de tentativas de falseamento e, caso resista a essa tentativa, pode ser considerada uma teoria provisória até que novas evidências possam refutá-la. Se a conjectura for falseada em seu processo de teste, isso quer dizer que não é consistente e, a partir disso, se demonstra a necessidade da formulação de novas hipóteses e de novas investigações.

A abordagem qualitativa foi a escolhida para tratar da temática identificando seus elementos mais subjetivos e profundos. Considera-se que esta abordagem é a adequada para a investigação de temáticas que envolvem elementos multifacetados com aspectos latentes, como é o caso do objeto de pesquisa da presente investigação.

Com o intuito de aprimorar a sistematização dos conceitos teóricos e históricos concernentes aos desafios e às oportunidades presentes na região colombo-panamenha, é proposto, para os objetivos dessa pesquisa, o caráter exploratório e explicativo. A natureza exploratória visa conferir maior familiaridade com o problema, utilizando a conjectura da hipótese e de suas consequências, ao mesmo tempo em que buscar-se-á explorar ideias e descobrir intuições sobre as potencialidades geopolíticas por meio de projetos de infraestrutura para a região. Paralelamente, a abordagem explicativa visa destacar e elucidar os motivos que influenciam as variáveis na manifestação dos fenômenos observados (GIL, 2002).

Para a coleta de dados dessa pesquisa, serão utilizadas as técnicas de

pesquisa documental, bibliográfica e eletrônica. De acordo com Marconi e Lakatos (2003, p.174), esse tipo de material-fonte, além de servir de background ao campo de interesse, contribui para “sugerir problemas e hipóteses e orientar para outras fontes de coleta”. Para a pesquisa documental, serão utilizados sites oficiais de governos e de organismos internacionais, tais como o Ministério de Relações Exteriores da Colômbia, o Projeto Mesoamérica e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. A pesquisa bibliográfica, por sua vez, possibilitará a análise e a avaliação de trabalhos teóricos e científicos sobre a temática, visando aprofundar o conhecimento e a compreensão dos desafios e das oportunidades que cercam a região.

Por fim, a pesquisa eletrônica permitirá o acesso a dados e a informações disponíveis na Internet, tais como notícias, artigos e relatórios de periódicos eletrônicos. Esses recursos eletrônicos oferecem uma ampla gama de informações atualizadas e diversificadas que podem complementar e enriquecer os dados obtidos pelas pesquisas documental e bibliográfica.

Para os objetivos específicos, serão considerados os seguintes propósitos: i) investigar as principais barreiras geopolíticas que cercam a ausência de desenvolvimento e de implementação de projetos geoestratégicos de infraestrutura para a região; ii) identificar os atores e os interesses domésticos, regionais e internacionais que estão envolvidos na regulação das dinâmicas da área e como afetam a formulação de políticas e de projetos para a região; iii) analisar o potencial geopolítico e de integração latino-americana da região a partir de projetos em infraestrutura no contexto de transição do sistema internacional. A estrutura do trabalho, além desta introdução e das considerações finais, é dividida em três capítulos, sendo o primeiro focado em compreender as dinâmicas teórico-geopolíticas que envolvem o território fronteiriço, bem como as perspectivas político-estratégicas para a região diante da transição do sistema internacional. Em seguida, no segundo capítulo, os países em questão, Panamá e Colômbia, são analisados no quadro do regionalismo pós-hegemônico e de seus laços históricos. Por fim, no terceiro capítulo, são apresentadas as principais iniciativas para integração de infraestrutura na América do Sul e na América Central, a fim de identificar os projetos ou a ausência deles para a região fronteiriça. Ao mesmo tempo, se debate a relevância central da infraestrutura para a maximização da utilidade geoestratégica e as potencialidades da região no contexto de transição do sistema internacional.

2 O CENÁRIO INTERNACIONAL E O QUADRO GEOPOLÍTICO EM ANÁLISE

Este capítulo tem como objetivo compreender as dinâmicas geopolíticas que envolvem a região fronteiriça colombo-panamenha no contexto de transição do sistema internacional e o quadro político-estratégico para o território. Assim, serão explorados conceitos fundamentais para abordar as potencialidades e os desafios enfrentados por essa região atualmente.

O capítulo está dividido em quatro partes. A primeira parte examina a região de Darién (fronteira colombo-panamenha) como *zona tampão* e sua utilização como barreira política e fronteira defensiva. A segunda parte aborda o enquadramento geopolítico e a problemática da escassez de projetos geopolíticos para o território, evidenciando suas causas estruturais. A terceira parte trata da teoria dos Jogos de Dois Níveis, de Putnam (2010) e a interconexão entre o doméstico e o internacional, classificando a área a partir de um cenário *interméstico*. Por fim, a quarta parte discute a diplomacia pendular no contexto de transição do sistema internacional, abordando a tática de *hedging* como forma de inserção estratégica.

2.1 O Tampão de Darién como barreira política

A fronteira entre Colômbia e Panamá se estende por uma densa selva e essa adversidade topográfica, que se caracteriza como uma “zona tampão” entre os dois Estados, tem sido a justificativa para desconexão bilateral entre Colômbia e Panamá e da região nos contextos regional e internacional. A presença de atores irregulares, como as guerrilhas, os grupos de narcotráfico e o crime organizado contribuem para uma conjuntura em que a barreira natural é utilizada para conter ameaças externas, no caso, os fluxos ilícitos e os movimentos migratórios, partindo da América do Sul para os Estados Unidos (CARNEIRO; REOLON; PORTELA, 2019). A utilização do Darién como barreira evidenciou-se em diversos momentos em que foram discutidos projetos de integração terrestre entre os países. Nesse sentido, Souza acrescenta que:

Para o governo colombiano, a construção da rodovia [entre Colômbia e Panamá] facilitaria as interações com o país vizinho, além de ser estratégica, pois possibilitaria ao governo ter maior controle da entrada de armas e saída de cocaína na região. Por outro lado, para o Panamá a existência da rodovia implicaria no risco de expandir o conflito colombiano para o seu território, (...)

a expansão de enfermidades, além de conflitos com os EUA, que entende a área como uma barreira natural ao trânsito de migrantes ilegais sul-americanos que almejam chegar aos EUA (CUELLO; GUERRERO; CAMPIS, 2012 *apud* SOUZA, 2019, p. 161).

Figura 1 – Tampão de Darién



Fonte: Carneiro (2019)

Carneiro, Reolon e Portela (2019, p.39), no mesmo sentido, destacam:

Há o temor por parte das autoridades panamenhas de que a rodovia sirva como um fator facilitador para aliviar a presença de grupos paramilitares na Colômbia, que já conseguem transitar em território panamenho mesmo sem a rodovia(...). O mesmo vale para o tráfico de drogas, de pessoas e de armas que acontece entre as fronteiras.

Esse cenário entrópico de insegurança é um desafio não apenas para as relações bilaterais entre Panamá e Colômbia, e desses com os EUA, mas também para o processo de aprofundamento da integração na América Latina. A região estratégica tem sacrificado seu potencial geopolítico por uma agenda de segurança que possui, como objetivo principal, frear o tráfico internacional e a imigração ilegal, que tem como direção os Estados Unidos.

A situação do território caracteriza-se pela construção de barreiras dentro de um modelo fronteiro defensivo, privilegiando um sistema de segurança que simboliza simultaneamente o cercamento e o isolamento da região. A manutenção de uma estratégia geopolítica que utiliza um território como *zona tampão* acarreta o risco de

obstruir os processos de integração que são, na atual reconfiguração das dinâmicas de poder no sistema internacional, uma das principais ferramentas de projeção da América Latina.

O Panamá fez parte do território colombiano durante 82 anos, entre 1821 e 1903. Com a independência panamenha, a fronteira entre esse país e a Colômbia converteu-se em uma *zona tampão*, utilizada como barreira natural devido à ausência de conexão viária e à presença de áreas protegidas na região (CARNEIRO; REOLON; PORTELA, 2019).

Conforme destacado por Steiman (2011), às áreas protegidas, muitas vezes, são instituídas com a ideia de fronteira política como um obstáculo. Essa situação relaciona-se com o modelo de fronteiras defensivas, estratégia de segurança nacional bastante comum na América Latina, conforme descreve Abíznano (2014). Associado a isso, o narcotráfico e o crime organizado contribuem para uma conjuntura de marginalização e de vulnerabilidade da região, uma vez que o território é impactado por políticas de *guerra às drogas* que podem transformar-se em ingerência externa.

A partir dos primeiros anos do século XXI, começou a surgir uma nova narrativa que ligava o Darién a ameaças de guerrilha e ao tráfico de drogas. Essa narrativa foi amplamente divulgada na imprensa internacional, gerando uma tendência exagerada em relação à percepção interna do país (RUNK, 2015 *apud* CARNEIRO; REOLON; PORTELA, 2019). Sobre a guerra às drogas na política externa norte-americana, Villa e Ostos (2005, p. 1) acrescentam:

Desde a administração Reagan (1980-1988) os EUA têm definido as drogas como um “problema de segurança nacional”, cujo combate deveria ser feito por meio de um ataque contundente *in locus* à oferta da droga. Em outras palavras, a produção deveria ser atacada na fonte, em países como Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Partindo dessa premissa, desde a administração Bush pai (1989-1993), passa a integrar o vocabulário diplomático dos policymakers norte-americanos a expressão de efeito “guerra às drogas”. Simultaneamente, em 1989, o governo Bush lançaria a National Drug Control Strategy, com a qual explicitou-se a “luta através do uso da política externa”.

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, o governo de George W. Bush passou a não fazer mais diferenciação entre grupos guerrilheiros, paramilitares e narcotraficantes na região andina. Isso significava que o combate de um era o combate do outro, “[a] guerra às drogas significava também a guerra ao terrorismo. A mudança conceitual levou ao entendimento de que a narcoguerrilha também daria espaço ao narcoterrorismo” (VILLA; OSTOS, 2005, p. 15). Assim, a partir dos

atentados, ocorreu o deslocamento do foco de combate às drogas para as guerrilhas e para os grupos paramilitares que atuavam na Colômbia.

Em 1998, foi estabelecido um acordo entre os Estados Unidos e o Equador, visando a transformação da base aérea de Manta, localizada no noroeste do litoral equatoriano, em uma base avançada de operações dos EUA. Esse acordo representou um marco na presença militar e na inteligência dos Estados Unidos na região andina (MONTEIRO, 2017). Aproximadamente quinhentos soldados e agentes de inteligência norte-americanos teriam sido designados para essa base com a finalidade de monitorar aeronaves e plantações ilícitas na região sudoeste da Colômbia.

O acordo gerou controvérsias em relação aos interesses geopolíticos norte-americanos para aquele território. Alguns autores argumentam que a convergência da militarização no combate ao narcotráfico e o *Plano Colômbia* estão redefinindo os interesses dos Estados Unidos na América Latina, “seria uma estratégia em que Washington, já dominando seu Mare Nostrum caribenho, procuraria agora um controle efetivo dos Andes, ‘essa terra nossa da América do Sul’” (VILLA; OSTOS 2005, p. 10).

Sem entrar no mérito da hipótese, não podemos ignorar que o Plano Colômbia e a presença de fuzileiros navais norte-americanos na base de Manta colocaram a região dos Andes num patamar de alta visibilidade nos aspectos relacionados com a segurança regional. O cenário demonstra, de um lado, que sucessivas administrações norte-americanas são capazes de aplicar medidas enérgicas na “guerra contra as drogas”, fazendo com que ações sejam acompanhadas por uma diplomacia que procura atenuar as críticas daqueles que interpretaram o Plano Colômbia, desde os primeiros dias de seu anúncio, como o início de um novo Vietnã (VILLA; OSTOS 2005, p. 10).

Nesse sentido, a presença militar dos Estados Unidos na Colômbia representa um ponto de grande controvérsia e preocupação para a América Latina. Iniciada sob o pretexto do combate ao tráfico de drogas e logo escalando e inserindo-se no contexto da luta contra o terrorismo, a presença de forças norte-americanas gerou tensões e desconfianças entre os países do subcontinente sul-americano (MOURA, 2021).

Durante o governo Uribe (2002-2010), em uma estreita aliança com os EUA, foi implementada a estratégia chamada *política de segurança democrática*, que possuía três grandes metas. Em primeiro lugar, buscava-se fortalecer a consolidação do território nacional, com ênfase no papel das forças armadas e na desmobilização dos grupos paramilitares. Em segundo lugar, pretendia-se combater o narcotráfico por

meio do reforço das políticas de erradicação de plantações ilícitas e do enfrentamento aos grupos de narcotraficantes pelas forças militares. Por fim, visava proteger as fronteiras por meio de acordos com os países vizinhos (VILLA; OSTOS, 2005).

A política externa de Uribe representou uma transformação significativa no tratamento do conflito armado interno. Anteriormente, as dinâmicas do conflito colombiano não estavam no cerne da agenda internacional do país. Essa questão tradicionalmente se restringia como assunto de política doméstica e a interferência estrangeira era considerada indesejada e pouco útil. A política implementada por Uribe se alinhou externamente com a luta internacional contra o terrorismo empreendida pelos EUA devido aos ataques de 11 de setembro de 2001 (BEDOYA; PARIAS; PRAJ, 2017).

Como sustenta Luís Alberto Restrepo, “Uribe tem colocado toda a política exterior a serviço da segurança. E, embora de imediato tenha obtido importantes êxitos políticos, financeiros e militares, sua estratégia hipoteca as relações internacionais da Colômbia, sobretudo com os vizinhos”. (VILLA; OSTOS, 2005, p.7).

A presença militar dos Estados Unidos na Colômbia iniciada com a justificativa do combate ao tráfico de drogas e posteriormente ampliada para abranger o espectro da luta contra o terrorismo, a presença de forças norte-americanas suscitou tensões e suspeitas, sobretudo, entre as nações sul-americanas (MOURA, 2021). A estratégia norte-americana na região busca consolidar uma barreira sanitária, militar e de segurança “[...] posicionando a Colômbia como uma vanguarda devido à sua localização geográfica que lhe confere as características de um *Estado tampão* entre a América do Sul, a América Central e o Caribe.”¹ (CETINA, 2008, p.9, tradução nossa).

Atualmente, a segurança internacional e a geopolítica são influenciadas por atores e processos que têm a capacidade de desestabilizar o sistema internacional por meios não estatais. Nesse contexto de redefinição das ameaças às seguranças nacional e internacional, enquadra-se a problemática da produção e o tráfico de drogas na América Latina. Esse elemento revelou-se como um fator central de vulnerabilidade, uma vez que as políticas de combate ao tráfico acabam sendo

¹ “[...] ubicando en este caso a Colombia en una posición de avanzada, gracias a su ubicación geográfica que le otorga las características de una especie de “Estado tapón”, entre Sudamérica, Centroamérica y el Caribe.”

contraproducentes em relação às políticas de integração, além de criar oportunidades para a instrumentalização dessa vulnerabilidade para justificar ingerências externas.

A região fronteira entre Panamá e Colômbia trata-se de um importante local para o comércio mundial e possui uma localização geoestratégica privilegiada, considerando que, além de ser ponto de conexão transcontinental terrestre, o território possui acesso aos oceanos Pacífico e Atlântico. Paradoxalmente, a área tem sido caracterizada pela ausência de projetos geopolíticos e de infraestrutura, bem como pela falta de atenção por parte dos Estados latino-americanos, conjuntura que será abordada na próxima seção.

2.2 Enquadramento geopolítico e escassez de projetos para a região

A geopolítica compreende em seu escopo a aplicação de políticas orientadas por uma dinâmica de decisão, de planejamento e de poder, aplicada sobre um determinado espaço geográfico. Considerando essa perspectiva, “a situação geográfica influencia indiretamente a política externa, na medida em que contribui para formar o modo de pensar prevalecente e o regime político” (ARON, 1985 p. 413). Nesse sentido, a geopolítica tem como propósito identificar as conexões entre elementos geográficos e eventos políticos, com o intuito de demonstrar que os fenômenos políticos não podem ser compreendidos sem levar em consideração o contexto geográfico (CASTRO, 1961).

[Os fatores políticos, econômicos, estratégicos] hierarquizados, organizados em função da sua dimensão geográfica, são estudados nos vários níveis de análise, o nacional, o regional e o mundial, a que correspondem diferentes escalas geográficas. Os resultados desses estudos são integrados, permitindo diferenciar no espaço as capacidades dos diversos agentes para influenciarem os acontecimentos (a perspectiva do «mundo que conta»), tudo sendo simplificado e projectado num espaço abstracto (o «teatro»), onde as grandes linhas dos conflitos, das forças, das tendências, são inscritas segundo modelos de análise. Esses modelos, específicos de cada teoria, materializam cada um a seu modo a perspectiva geopolítica (MARTINS, 1996, p. 29).

A geoestratégia, por sua vez, pode ser definida como o campo de estudo que analisa as interações entre os desafios estratégicos e os fatores geográficos, tanto em escala regional como global. Essa abordagem busca compreender como os aspectos geopolíticos, como a economia, a demografia, o social, influenciam as situações estratégicas e a consecução de objetivos nesses contextos. Em suma, a geoestratégia

permite uma compreensão aprofundada das complexas relações entre a geografia, a política e a estratégia, buscando identificar os principais elementos que moldam as dinâmicas estratégicas em diferentes contextos (MARTINS, 1996). O âmbito do pensamento, do planejamento e da execução de projetos para a inserção internacional estratégica e a integração de territórios correspondentes aos dois Estados vizinhos, Panamá e Colômbia, está compreendido pela delimitação metodológica da geopolítica, considerando que, nessa investigação, tomam-se a correlação direta entre os elementos políticos envolvidos e o estudo de fatores geográficos que circundam as diretrizes para a região como um dos pontos de partida.

Outrossim, analisar as possibilidades de desenvolvimento e de integração passa essencialmente pelo estudo das características dos atores envolvidos, bem como de uma perspectiva abrangente sobre o espaço geográfico, logrando evidenciar vácuos de poder ou vácuos de presença estatal, identificando espaços em que a incidência de projetos de natureza geopolítica é possível e urgente para o desenvolvimento regional e para a inserção internacional do território. Isso não significa dizer que a condição nem a posição geográfica determinam comportamentos ou tendências internas com manifestações geopolíticas de forma mecânica, tal qual representa a posição determinista na geopolítica. Entretanto, o estudo da situação geográfica e, em um segundo momento, do entorno estratégico de um país significa possibilitar a compreensão das influências existentes a partir da geografia e dos elementos materiais observáveis na construção de uma política externa e, para além da mera compreensão e da situação geográfica, da possibilidade de construção de projetos que articulem as características geográficas com as necessidades específicas dos países e de suas políticas nacionais.

A dinâmica entre território e política externa representa um dos elementos principais da geopolítica, conforme acrescenta Aron (2002, p. 264), a geopolítica “combina uma esquematização geográfica das relações diplomático-estratégicas com uma análise geográfico-econômica dos recursos, e uma interpretação das atitudes diplomáticas em função do modo de vida e do meio (...)”. A geopolítica, em sua caracterização como uma disciplina teórica com fins práticos, envolve a atuação específica do âmbito estatal, podendo os Estados atuarem conjuntamente ou em oposição a âmbitos não-estatais, conforme a atitude empregada pelo Estado venha a ser de articulação e de interesse ou de desarticulação e de ocaso. Considerando esses aspectos, a definição da geopolítica compreende amplos setores de atuação

doméstica dos Estados, tomando em vista as relações diplomático-estratégicas e as relações geográfico-econômicas. Destarte, falar em possibilidade de desenvolvimento e de integração via projetos geopolíticos encontra-se em identificação com a possibilidade de articulação de diferentes setores coexistentes e influentes para a formulação da política externa.

Para a investigação de um caso de ausência, de escassez ou de viabilidade de projetos geopolíticos, deve-se tomar em consideração, no quadro geral de análise, a contextualização das possibilidades de viabilidade. Nesses termos, faz-se necessário considerar as relações de poder no caso abordado em que Panamá e Colômbia se destacam por uma relação ambígua que é, ao mesmo tempo, próxima em termos geográficos e distante em termos de infraestrutura e de articulação diplomática. Outrossim, no caso panamenho-colombiano, o elemento geográfico é utilizado como ferramenta para a manutenção do distanciamento na conduta política dos Estados, em um modelo de fronteira defensiva.

Portanto, as perspectivas que analisam a geopolítica como relações de poder entre os Estados e a perspectiva que também insere fatores internos como relevantes na formulação da política externa são complementares. É precisamente essa linha de definição que se analisará nos respectivos contextos panamenho e colombiano, perspectiva que integra as relações clássicas de poder na geopolítica, nas estatais e nas transnacionais, bem como as questões internas e específicas da região em seus aspectos territoriais.

Para Martins (1996), a geopolítica dedica atenção a uma ampla gama de fatores, tais como sociais, econômicos, políticos, estratégicos, militares e geográficos, sendo a perspectiva geográfica a base sobre a qual se analisa os fatos correspondentes a um ou mais dentre os outros fatores. Nesse sentido, "(...) a geografia que interessa à geopolítica não é apenas a geografia física, mas sim a geografia humana, isto é, uma concepção da geografia que reúne e integra todos aqueles outros factores." (MARTINS, 1996, p. 27).

Outrossim, a geopolítica vai além da perspectiva puramente geográfica no contexto das relações entre Estados, ela considera em termos igualmente relevantes os fatores políticos, aos quais se empreendem análises que concernem ou se relacionam com os processos de poder e sua aplicação, bem como aos fenômenos políticos, incluindo também os campos estratégicos, diplomáticos e, especialmente, o campo dos assuntos militares (MARTINS, 1996). Nessa perspectiva geopolítica,

Martins (1996) relaciona dois paradigmas essenciais para o estudo profundo de uma projeção internacional, o dos grandes espaços e da oposição mar-terra. Tais paradigmas subsidiam a caracterização de uma situação geopolítica, distinguindo-se pela aplicação exercida dos aspectos geográficos mais relevantes para a disciplina que, como aponta o autor, são a extensão territorial, o relevo e a posição, sendo estes os elementos centrais para a construção de modelos e para a articulação de projetos na prática. A posição dos territórios é avaliada de acordo com os elementos marítimos e continentais, interligando o fator de circulação e de transporte, além do relevo territorial, relacionando tal método às relações de poder em interação com os demais fatores (sociais, econômicos, militares) e classificando os espaços, conforme suas características no âmbito da análise das possibilidades de projeção (MARTINS, 1996). Outros fatores que não os geográficos também assumem destaque na perspectiva geopolítica em questão, como os fatores sociais, que trazem aspectos demográficos e etnoculturais, fatores econômicos e seus aspectos tecnológicos, produtivos, de transportes e de infraestruturas, os fatores de recursos naturais e seus aspectos ambientais e energéticos, entre outros (MARTINS, 1996).

Um dos principais elementos que explica a ausência de projetos geopolíticos para a região fronteiriça está no fato de que as relações colombo-panamenhas tiveram uma gênese de conflito e permaneceram em estremecimentos por muito tempo, herdando-se um afastamento mútuo por muitas décadas, sendo esta situação uma parte importante da tradição da política externa dos dois países (GONZÁLEZ; RUIZ, 2018). A separação do Panamá da Colômbia desgarrou aquele território de qualquer avanço integracionista e mesmo a diplomacia formal custou esforços políticos para uma afirmação normalizada. Os fluxos de diálogos diplomáticos são inexistentes até 1924, quando se restabelecem as relações diplomáticas (Ministério de Relações Exteriores de Colômbia, 1982). Para González e Ruiz (2018), as constantes instabilidades internas não permitiram que alternativas de diálogo se aprofundassem, mesmo em pequena medida, a cooperação binacional.

Para Cabrera (2016), consolidam-se, na verdade, algumas causas estruturais para o afastamento mútuo, tais como as questões relativas aos conflitos armados na Colômbia, a ausência institucional do Estado, a criminalidade e a proliferação de milícias armadas nas zonas fronteiriças da Colômbia, incluindo a fronteira com o Panamá. Nesse sentido, González e Ruiz (2018) concluem por observar um distanciamento por parte da Colômbia, somado à divergência estratégica com o

Panamá: “As relações fronteiriças entre o Panamá e a Colômbia foram caracterizadas “pela ausência histórica de uma política pública integral, transversal e constante por parte da Colômbia.”² (GONZÁLEZ; RUIZ, 2018, p. 84, tradução nossa).

Tal ausência de ações entre Colômbia e Panamá se reflete historicamente no fato de que o protagonismo dos processos observados na fronteira passou a ser exercido por atores e interesses não-estatais, sejam interesses econômicos legais, ou a constituição de interesses ilegais e violentos. Aponta-se, nesse sentido que examina a separação e a ausência, um fato central para tal quadro que é a inexistência de continuidade de visão para a política externa das diferentes administrações internas, o que permitiu o aumento significativo da insegurança e da violência no grande arco de 266 quilômetros na fronteira com o Panamá (STONE, 2011 *apud* GONZÁLEZ; RUIZ, 2018). O cenário de presença do crime organizado na região origina o fato de que a presença estatal na fronteira se dá unicamente por meio das forças públicas de segurança e que a visão geopolítica colombiana se limita à segurança das fronteiras pela via militar em conflito com forças irregulares e com as dificuldades geográficas (GONZÁLEZ; RUIZ, 2018).

Por fim, a ausência de projetos de integração e de articulação na região fronteiriça colombo-panamenha, em razão das vulnerabilidades internas, soma-se ao fato de que a dinâmica de integração e de fluidez territorial no continente está concentrada na Dorsal Sul-Americana, que se refere ao Eixo Mercosul-Chile (SOUZA, 2019). Desde um desenvolvimento histórico da área, os projetos encampados pela IIRSA/COSIPLAN, bem como os fluxos de investimento em desenvolvimento de infraestrutura passam a se desenvolver voltados para as dinâmicas do sul do continente, marginalizando determinadas regiões, conforme representado pelo caso colombiano.

2.3 O Jogo de II Níveis: a interconexão entre o doméstico e o internacional em uma zona fronteiriça estratégica

Conforme foi abordado ao longo deste capítulo, a análise do contexto geopolítico entre Colômbia e Panamá revela uma série de elementos que corroboram a escassez de projetos geopolíticos para a região estratégica. Localizado na

² “Las relaciones fronterizas entre Panamá y Colombia se caracterizaron por la ausencia histórica de una política pública integral, transversal y constante por parte de Colombia”

encruzilhada dos oceanos Atlântico e Pacífico, além de ser ponto de encontro entre a América do Sul e a América Central, o território caminha na contramão dos projetos que têm sido planejados e executados na América Latina.

A propósito, o Brasil em articulação com a China, vem se destacando no planejamento de projetos de infraestrutura que possuem o objetivo de facilitar o comércio com os países asiáticos, empreendimentos que terão impacto significativo em todo o continente em um futuro próximo dado o constante crescimento chinês. Dentre os exemplos notáveis entre esses projetos, podem-se mencionar o caso da Ferrovia Transoceânica, um megaprojeto que visa conectar o Brasil ao Porto de Lyon, no litoral peruano (MAIA, 2023), e o corredor Bioceânico, um projeto rodoviário que busca integrar o Brasil aos portos chilenos (VIEGAS, 2023).

Essas iniciativas estão em consonância com a política externa da China para a América do Sul e têm previsão de receber fortes investimentos de empresas estatais chinesas, dentre as quais, a China Rail Construction Corporation e a China Communications Construction Company (AGROLINK, 2016). Os projetos em questão possuem um potencial transformador para todo o continente, uma vez que não apenas os Estados envolvidos serão diretamente beneficiados, mas também os outros 13 países sul-americanos podem se conectar às rotas que estão sendo planejadas.

Nesse sentido, é essencial e urgente que os países latino-americanos, especialmente aqueles que enfrentam dificuldades que os afastam da integração e dos projetos geopolíticos em questão, como é o caso da Colômbia e do Panamá, que revejam suas estratégias a fim de otimizar as potencialidades da região no atual cenário de transição. É fundamental que esses países reconheçam a importância da cooperação regional e busquem alinhar suas políticas e seus interesses para aproveitar ao máximo as oportunidades oferecidas pelos projetos de infraestrutura em andamento, visando promover a integração e o desenvolvimento conjunto na América Latina.

Outrossim, a região fronteiriça entre Colômbia e Panamá engloba elementos geoestratégicos que devem ser analisados, ao mesmo tempo, no nível das políticas domésticas de ambos Estados envolvidos, e dos níveis da integração regional e da inserção internacional. Por conta disso, utilizar-se-á o conceito do Jogo de Dois Níveis, de Putnam (2010) como um quadro teórico para analisar a interação entre os níveis doméstico e internacional que precipitam as políticas para a região.

A Teoria do Jogo de Dois Níveis é uma abordagem que visa compreender a interação entre as relações diplomáticas e políticas domésticas. Nesse contexto, os formuladores de políticas, representantes da elite estatal, enfrentam o desafio de lidar simultaneamente com às pressões internas e externas, reconhecendo que as esferas doméstica e internacional podem influenciar uma à outra. Segundo essa teoria, o Nível I refere-se às relações no âmbito doméstico, em que ocorre uma fase de barganha entre os negociadores, que incluem grupos de interesse, partidos políticos e líderes governamentais. Nessa etapa, busca-se alcançar um acordo provisório. Posteriormente, a barganha é levada ao Nível II, que é o nível internacional, em que os acordos negociados são ratificados ou não (PUTNAM, 2010).

É importante ressaltar que a eficácia das negociações no Nível II depende da efetividade e da determinação das barganhas e dos acordos no Nível I, como salientado por Putnam (2010). Para isso, é crucial obter um maior número de acordos bem-sucedidos em votações no Nível I, o que o autor denomina de Win-Sets. Quanto mais acordos vitoriosos forem alcançados no Nível I, maior será a probabilidade de ratificação dos acordos no Nível II. Além disso, os acordos estabelecidos no âmbito doméstico também são influenciados pela posição do Estado no sistema internacional e pelos interesses de outros atores internacionais.

Nesse sentido, a teoria do jogo de dois níveis revela que abordagens puramente domésticas ou puramente internacionais são insuficientes para compreender certas dinâmicas (Putnam, 2010). Por meio desse arcabouço teórico, é possível analisar como a falta de uma articulação interna e assertiva no Nível I resulta na subutilização do potencial geoestratégico dessa região no contexto latino-americano. Ao mesmo tempo, evidencia-se o impacto dos interesses e das pressões de atores internacionais, bem como o papel desempenhado pela posição da Colômbia e do Panamá no contexto latino-americano e no sistema internacional. A falta de uma articulação interna eficiente no Nível I, como destacado pela teoria do jogo de dois níveis, desempenha um papel fundamental nessa questão.

A Colômbia e o Panamá compartilham uma fronteira terrestre relativamente curta, mas suas características geográficas impõem desafios para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura. A presença de áreas selvagens de difícil acesso limita a conectividade e dificulta a implementação de empreendimentos de grande escala. Esses obstáculos geográficos representam um desafio adicional para a articulação de interesses domésticos e para a negociação de acordos no Nível I.

Além disso, a configuração política interna de ambos os países também influencia a dinâmica da cooperação bilateral em infraestrutura. A estratégia adotada por Colômbia e Panamá, que prioriza políticas voltadas para um modelo de fronteira como barreira, conforme descrito na primeira seção desse capítulo, é um fator central da política interna que compromete a inserção dos países aos projetos de infraestrutura, realizados na América Latina e, logo, prejudica a inserção internacional dos países.

No entanto, é importante ressaltar que a falta de uma articulação interna por si só não explica completamente a escassez de projetos de infraestrutura entre Colômbia e Panamá. A influência de atores internacionais e a posição estratégica desses dois países no contexto latino-americano e no sistema internacional também desempenham um papel relevante.

Nesse sentido, a intervenção de atores internacionais, em especial as políticas executadas pelos EUA no combate ao tráfico e à imigração ilegal, além da influência indireta que o país exerce no Panamá e na Colômbia, afeta a dinâmica da cooperação bilateral entre os dois países. Esses aspectos evidenciam a maneira que as políticas domésticas e os fatores externos se influenciam mutuamente, conforme descreve Putnam (2010).

O Panamá, com seu famoso canal e sua localização estratégica entre os oceanos Atlântico e Pacífico, tem sido historicamente um ponto de passagem crucial para o comércio internacional. Essa posição privilegiada tem atraído investimentos e projetos voltados para a ampliação e para a modernização do canal, o que pode ter desviado a atenção e os recursos tanto dos formuladores de políticas quanto dos investidores internacionais em relação a outras iniciativas de infraestrutura na região.

Por sua vez, a Colômbia também possui uma posição geográfica estratégica na América Latina, sendo um importante elo entre os países andinos e os países banhados pelo Oceano Pacífico, além de possuir potencial para o desenvolvimento de portos de águas profundas que comportem navios de tamanhos que não passam pelo Canal do Panamá. No entanto, a persistência de conflitos internos, como o narcotráfico e a insurgência armada, tem desviado a atenção e os recursos do país para a resolução dessas questões internas, limitando, assim, a capacidade de desenvolvimento de projetos de infraestrutura em cooperação com o Panamá.

Diante desses elementos, torna-se evidente a importância de uma abordagem que leve em consideração tanto as dinâmicas internas quanto as influências externas na cooperação bilateral em infraestrutura entre Colômbia e Panamá. A teoria do jogo de dois níveis fornece um arcabouço conceitual valioso para analisar essas relações complexas e para entender como os fatores internos e externos se interligam para moldar a falta de projetos geopolíticos nessa área.

2.4 A diplomacia pendular no contexto de transição do sistema internacional

Manning (1977) chamou atenção para o fato de que as dinâmicas em relações internacionais seriam, futuramente, marcadas pela redistribuição do poder de barganha internacional devido à crescente interdependência na economia mundial. Nesse sentido, as negociações envolveriam cada vez mais países menores e não industrializados, que teriam seu poder de barganha ampliado, em vista da fragmentação do processo produtivo que caracteriza o modelo monetário pós Bretton Woods. Nesse contexto, embora os Estados menos desenvolvidos não possuam os mesmos poderes militar e econômico que as grandes potências, esses países podem exercer influência significativa em questões específicas, muitas vezes, por meio de alianças estratégicas e de blocos regionais (MANNING, 1977).

No passado, os Estados Unidos foram acostumados a uma postura de liderança que permitia o país estabelecer negociações assimétricas, muito marcantes na América Latina. Entretanto, com as dinâmicas internacionais, que surgem a partir do aprofundamento da interdependência, o cenário não é mais o mesmo. Outrossim, o Estado norte-americano, como as outras nações, precisa fazer concessões e oferecer maiores compensações em suas negociações para adaptar-se às novas circunstâncias internacionais:

Quanto aos temas da agenda internacional do amanhã, os Estados Unidos não podem obter o que desejam simplesmente expressando sua vontade. Assim como outras nações, os Estados Unidos hoje precisam negociar para obter resultados em muitas questões. Nas negociações, muitas vezes é necessário fazer compromissos difíceis, aceitar metade do que se deseja ou até mesmo se contentar com a minimização dos impactos negativos. O povo americano não foi condicionado pela história a adotar esse tipo de política externa. Em antecipação às realidades de amanhã, um investimento sábio de liderança política por parte da nova Administração seria preparar o público

americano para as duras necessidades de uma vida negociadora” MANNING, 1977, p. 308, tradução nossa).³

Ao decorrer do século XXI, a ascensão da China e as suas implicações profundas para a ordem global reforçam o aspecto que os Estados Unidos não possuem mais o mesmo poder de influência, inclusive em sua esfera regional. Para John Mearsheimer⁴, “uma China mais poderosa certamente desafiaria a posição dos EUA na Ásia e possivelmente no mundo” (2021, p.1, tradução nossa).

Outrossim, eventos globais recentes têm ocasionado expressivas movimentações no sistema internacional. O conflito entre a Rússia e a Ucrânia, instigado pela possível inclusão da Ucrânia na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), acirrou antigas rivalidades. A proposição de realizar o intercâmbio comercial usando moedas próprias com o objetivo de enfraquecer a hegemonia do dólar, além do fortalecimento de organizações como o BRICS, são apenas alguns exemplos que têm implicações substanciais para as orientações da política externa norte-americana. Além disso, alguns desses eventos refletem a erosão gradual do domínio dos EUA na ordem global, levando a uma reavaliação de seu papel e de sua influência nos cenários regional e mundial.

No passado, outros Estados ensaiaram se desvincular do dólar e realizar o comércio em outras moedas. A Venezuela, de Hugo Chávez, e o Iraque, de Saddam Hussein, desenvolveram projetos para comercializar o petróleo por meio do euro em vez do dólar. Da mesma forma, a Líbia, durante o governo de Muammar Gaddafi, criou planos para introduzir o Gold Dinar como uma moeda para facilitar o comércio no continente africano. Essas iniciativas representaram tentativas ousadas de estabelecer um precedente. Entretanto, tais investidas foram severamente reprimidas pelos EUA por meio de sanções e, até mesmo, de intervenções militares (KOSINSKI, 2016).

Esses aspectos adquiriram ainda maior evidência por meio dos acontecimentos que marcaram a décima quinta cúpula do BRICS, realizada entre os dias 22 e 24 de

³ “As to the items on tomorrow's international agenda, the United States cannot obtain what it will by simply expressing that will. As other nations must, the United States today has to negotiate for what it gets on many issues. In negotiations, one must often make difficult trade-offs, settle for half a loaf, or even make do with damage limitation. The American people have not been conditioned by his story to that kind of foreign policy. In anticipation of tomorrow's realities, a wise investment of political leadership by the new Administration would be to prepare the American public for the raw necessities of a negotiatory life”.

⁴ “a mightier China would surely challenge the U.S. position in Asia and possibly beyond”.

agosto de 2023, na cidade de Joanesburgo, África do Sul. Esse encontro, congregando nações que se associaram primordialmente com a finalidade de abordar os desafios que impactam os Estados pertencentes ao Sul Global, foi palco de discussões substanciais no contexto do bloco geopolítico composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Dois temas centrais emergiram com destaque: a expansão do grupo e a proposição de uma moeda compartilhada destinada a substituir o dólar nas transações econômicas entre seus membros. Em um marco de significativa importância histórica, o agrupamento geopolítico anunciou a sua expansão mediante a admissão de novos membros. Entre os Estados contemplados, estão a Arábia Saudita, Argentina, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã.

Inseridas no panorama contemporâneo de transformações na geopolítica e nas relações internacionais, essas movimentações refletem a busca ativa por um novo ordenamento mundial em resposta às mudanças estruturais que minaram a sustentabilidade da ordem estabelecida após os acordos de Bretton Woods. A dinâmica de poder global, moldada por uma reconfiguração das esferas econômicas e políticas, tem conduzido à redefinição dos atores influentes e à redistribuição dos centros de gravidade geopolítica. Nesse contexto, a ampliação do agrupamento BRICS e a possibilidade de uma moeda alternativa para as transações comerciais refletem a crescente vontade desses Estados de afiançar sua autonomia econômica e sua assertividade geopolítica em um cenário internacional em mutação.

No contexto contemporâneo, inegavelmente, observa-se uma realidade distinta daquela vivenciada no século passado, uma vez que os Estados Unidos enfrentam condições e projeções pouco otimistas para sua política externa e para o futuro do país no sistema internacional. Nesse sentido, o emprego de sanções e de medidas de natureza beligerante acarretaria, na atualidade, um ônus significativo para o país norte-americano, considerando que o agente pivotal responsável por articular a desdolarização do sistema comercial não é mais representado por países fragilizados e com escasso poder de influência, mas, sim, pela China, cuja ascensão constante vem desafiando a liderança global previamente estabelecida pelos Estados Unidos.

À medida que Pequim expande sua projeção de poder, nota-se um aumento significativo em sua capacidade de orientar as diretrizes e de influenciar o comportamento dos atores na arena internacional. Outrossim, tal ponto de inflexão manifesta repercussões profundas no contexto geopolítico e nas estratégias adotadas pelos Estados do sul global, tanto em termos de oportunidades quanto de desafios. A

crescente participação da China em instituições internacionais e em acordos multilaterais evidencia as complexas interações de cooperação e de competição que caracterizam a tessitura do sistema internacional atualmente.

Nesse sentido, a ascensão chinesa desencadeia efeitos profundos na organização do sistema internacional. A influência econômica e política crescente do gigante asiático indica alterações nas dinâmicas de poder, bem como nas relações de cooperação e de competição entre os atores internacionais, aspectos que representam uma transição e um rearranjo do sistema internacional (XAVIER, 2008).

Nessa conjuntura, pouco auspícia para a política externa norte-americana, o país enfrenta a tarefa de manter e de reforçar suas alianças em meio à intensificação da competição com a China por mercados e por influência globais. Ao mesmo tempo, a China vem realizando movimentos estratégicos no continente latino-americano, a fim de realizar um contrapeso à histórica influência dos EUA na região, além de garantir a manutenção dos intercâmbios com um importante mercado para o país asiático:

Com o intuito de aumentar seu poder relativo, as grandes potências procuram atrair novos membros e/ou manter os atuais por meio da geração de ganhos coletivos e proteção. Uma mudança de posição de determinado membro de uma aliança para outra ou a defecção desse membro significa uma perda de poder relativo da grande potência perante seu rival. Por outro lado, essa configuração também abre espaço para países periféricos explorarem a disputa hegemônica a seu favor (KALOUT; GUIMARÃES, 2022, p.25).

Nesse sentido, a América Latina, um território historicamente visto como dentro da esfera de influência norte-americana, tem seu poder de barganha ampliado, uma vez que a ascensão da China como um importante player internacional vem influenciando o cenário geopolítico da região. A presença do país asiático no continente latino-americano, por meio de acordos comerciais e investimentos, oferece caminhos alternativos para o desenvolvimento econômico, projetos de infraestrutura e para as oportunidades comerciais para a região:

Vale ressaltar que a aproximação [da China] com a América Latina tem um significado maior, tendo em vista que a região está localizada em uma zona de influência norte-americana e, portanto, o aumento da presença chinesa significa uma redução da presença dos EUA, o que pode ser visto como um enfraquecimento das bases de sua hegemonia regional. Há desta forma, como lembra Cheng (2006), há uma importância também política bastante significativa nas relações entre China e América Latina (XAVIER, 2008, p. 84).

Assim, é proposto, por essa investigação, explorar uma possível estratégia para a região de fronteira entre Colômbia e Panamá que se norteia por movimentos pendulares diante da crescente rivalidade global entre Estados Unidos e China. Essa estratégia caracteriza-se por uma política externa pendular, ou seja, uma alternância entre ações que buscam simultaneamente as iniciativas de *balancing* (equilibrar contra o líder – ações pró-China) e *bandwagoning* (seguir o líder – ações pró-EUA) (KALOUT; GUIMARÃES, 2022). Combinando elementos das estratégias de *balancing* e de *bandwagoning*, adota-se uma tática de *hedging* que consiste em um meio-termo entre o equilíbrio (*balancing*) e a adesão (*bandwagoning*), oferecendo uma alternativa adicional para os Estados periféricos:

Por meio de *hedging*, o Estado conduz uma política de contra-ataque – usando por vezes *balancing* e *bandwagoning* – com o objetivo de fortalecer a cooperação econômica e militar com diversos parceiros, enquanto se prepara para eventuais confrontos diplomáticos e/ou militares com potências potencialmente adversárias (Koga 2018, 633). Em outras palavras, é uma política de seguro ou cobertura que procura garantir ao país margem de manobra e redes de proteção contra eventuais tragédias (KALOUT; GUIMARÃES, 2022, p. 26).

A diplomacia pendular, nesse sentido, refere-se a uma estratégia em que um ou mais atores buscam simultaneamente manter relacionamentos e compromissos com dois atores adversários, com interesses conflitantes, a fim de tirar vantagem das circunstâncias e de maximizar seus próprios benefícios. Conforme anteriormente abordado, os custos associados às sanções e às ações punitivistas que os Estados Unidos poderiam empregar como um meio de represália para contrapor políticas que se desviem de seus objetivos estão mais elevados no contexto atual. Nesse sentido, evidencia-se que a estratégia de *hedging* pendular encontra um cenário adequado para a sua execução. Dois cenários podem ser visualizados nesse sentido, um representaria uma interação positiva e o outro uma negativa, cada um considerando quatro movimentos.

No primeiro cenário, de interação positiva, Colômbia e Panamá se articulam em conjunto para desenvolver a região, fazendo *balancing* com a China. Os EUA fazem nova oferta para a região a fim de disputar a influência da área. Panamá e Colômbia fazem *bandwagoning* com EUA. Por fim, China faz nova oferta para a região fronteiriça.

No segundo cenário, de interação negativa, os EUA tentam aplicar medidas coercitivas para a região como forma de punir a aproximação com a China. Nesse

panorama: Panamá e Colômbia fazem *balancing* com a China. EUA ameaçam ou empregam medidas coercitivas contra Panamá e Colômbia. Panamá e Colômbia fazem *hard balancing* com a China. Por fim, EUA fazem nova oferta para não perder a importante região fronteiriça.

Nesse sentido, o Panamá e a Colômbia devem evitar uma postura de alinhamento automático com uma das duas principais potências em disputa. Em vez disso, devem adotar uma estratégia de diplomacia pendular que evite a dependência excessiva em relação a uma única potência e que articule uma maximização de sua margem de manobra e de possibilidades de barganha, além de buscar maior participação nos processos de integração do continente latino-americano.

3 COLÔMBIA E PANAMÁ NO REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO: OS LAÇOS HISTÓRICOS E O IMPERIALISMO NORTE-AMERICANO NA REGIÃO

No atual contexto geopolítico internacional, conforme abordado no capítulo anterior, delimita-se um cenário caracterizado pela rivalidade entre potências estabelecidas e em ascensão, o que tem implicações significativas nas estratégias de inserção dos países da periferia do sistema internacional. É nesse contexto que se insere o *regionalismo pós-hegemônico* latino-americano no início do século XXI. Esse paradigma regionalista representou uma evolução em relação ao *regionalismo aberto*, que anteriormente se concentrava no comércio e em um modelo de desenvolvimento associado e dependente dos Estados Unidos (CARVALHO; SENHORAS, 2020). Nesse sentido, o regionalismo pós-hegemônico introduziu uma agenda destinada a coordenação política estratégica, ao desenvolvimento de infraestrutura, a questões sociais e de segurança, refletindo uma resposta às dinâmicas globais em reconfiguração.

Destarte, a região colombo-panamenha assume uma natureza ambígua, representando simultaneamente uma fronteira de importância geoestratégica e um exemplo de territorialidade fragmentada. A vulnerabilidade da região deriva, em grande parte, da ausência de uma articulação geopolítica bilateral e regional para contrabalancear a influência norte-americana no território. O narcotráfico, inserido no contexto das *novas ameaças à segurança* e à política de *guerra às drogas*, além da desconfiança sobre uma possível intervenção norte-americana no canal do Panamá são fatores de risco que prejudicam a inserção do território estratégico nas dinâmicas do *regionalismo pós-hegemônico*. Esses aspectos, compreendidos como componentes de uma política externa norte-americana ofensiva, emergem como fatores centrais para a desestabilização da região, ultrapassando a esfera da segurança local, uma vez que contribuem para o surgimento de um vácuo infraestrutural e a fragmentação no âmbito bilateral Colômbia-Panamá e do regionalismo.

Para abordar essas questões, o capítulo está dividido em três partes: a primeira trata do surgimento e das características do regionalismo pós-hegemônico na América Latina. A segunda examina os laços históricos entre Panamá e Colômbia e a política

externas intervencionista dos EUA na região. Por fim, a terceira parte expõe o caso colombiano no âmbito do regionalismo pós-hegemônico latino-americano.

3.1 O regionalismo pós-hegemônico latino-americano: trajetória e características

A trajetória do regionalismo na América Latina pode ser subdividida e analisada em três modelos distintos que definiram os paradigmas e as dinâmicas regionais do território. O primeiro modelo foi o do *regionalismo fechado*, que se estendeu de 1950 a 1970. Posteriormente, surgiu o *regionalismo aberto* nas décadas de 1990 e 2000. Por fim, a terceira fase teve início nos anos 2000, caracterizando-se como o período do *regionalismo pós-hegemônico* (CARVALHO; SENHORAS, 2020).

O regionalismo fechado ou desenvolvimentista, de 1950 a 1970, foi fortemente influenciado pelas teorias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que enfatizaram a deterioração dos termos de troca entre os países industrializados e os periféricos, sugerindo que essas diferenças tendiam a se aprofundar e a prejudicar as condições destes últimos. Portanto, a resposta estava na promoção da industrialização e da integração por meio de um *regionalismo fechado*, com o fortalecimento do papel do Estado em um modelo de Industrialização por Substituição de Importação (ISI) (CARVALHO; SENHORAS, 2020).

O *regionalismo aberto* (1990 e 2000) surgiu em decorrência da crise da dívida dos anos 1980 e para organizar os mercados para uma inserção internacional mais globalizada. Foi um período caracterizado pela desregulamentação econômica, pelas privatizações e pela promoção de zonas de livre comércio com o objetivo de aumentar a competitividade (BUELVAS; PIÑEROS, 2021). Esse modelo foi pautado “em uma agenda de liberalização econômica, com o intuito de se inserir em uma economia global permeada por TLCs bilaterais e inter-regionais com países terceiros” (CARVALHO; SENHORAS, 2020, p. 83).

A terceira onda de regionalismo na América Latina emergiu durante a primeira década do século XXI, caracterizada por um *regionalismo pós-hegemônico* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), frequentemente referido como *regionalismo pós-liberal* (SANAHUJA, 2008). Essa fase introduziu transformações significativas especialmente na redefinição dos objetivos originais do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e no

estabelecimento de novas organizações regionais, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Essas organizações mudaram seu foco primário de ênfase do comércio para áreas como coordenação política, desenvolvimento de infraestrutura, agendas sociais e segurança:

De uma concepção integracionista que privilegiava a questão comercial, os governos sul-americanos passaram a dar preferência a processos mais cooperativos. O caráter apolítico dos velhos mecanismos foi substituído por uma repolitização da agenda, deslocando-se a ênfase de temas comerciais e econômicos para assuntos políticos. O novo regionalismo, como processo dinâmico e não estático, reconhece a importância do comércio, mas vai além dessa dimensão. Trata-se de um fenômeno alternativo à integração comercial tradicional, pois agrega fatores estratégicos como segurança, solução de conflitos, defesa dos direitos humanos, vigência da democracia, desenvolvimento socioeconômico integral e equitativo, proteção do meio ambiente e integração física e energética. Assim, os governos sul-americanos vêm propondo modelos de regionalismo que pretendem alterar o paradigma de integração econômica tradicional, de caráter assimétrico e insuficiente (NERY, 2016, p. 65).

Uma característica proeminente desse novo conceito de regionalismo é sua crítica aos mecanismos de integração da década de 1990, limitados ao comércio. O regionalismo aberto ignorou “temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros, bem como desprezaram preocupações com as dimensões produtivas e de desenvolvimento” (BRESSAN; LUCIANO, 2017, p. 64).

Todavia, no transcorrer do século XXI, o êxito ou o ocaso das iniciativas regionalistas e dos projetos de integração na América Latina têm sido moldados pelas afinidades ideológicas dos presidentes. Esse aspecto “reduz a margem de manobra para a construção de bases estruturais de políticas de integração consistentes que derivam do interesse do Estado e não dos governos em exercício”⁵ (COLLAZOS et al, 2021, p.281, tradução nossa), além de evidenciar a ausência de um pensamento estratégico de longo prazo no desenho e na articulação da política externa. Paralelamente, essa realidade destaca o impacto das transformações ocorridas no âmbito da política de nível I (doméstica) e como essas alterações exercem um efeito substancial na condução da política de nível II (externa), conforme discutido na teoria de Putnam (2010).

⁵ “Estrecha el margen de maniobra para la edificación de bases estructurales de políticas de Integración consistentes que emanen de un interés estatal y no de los gobiernos turno que, generalmente, están evidenciando la priorización de los intereses económicos en el marco de la marcada ideologización de las políticas exteriores”.

Um exemplo ilustrativo desse fenômeno foi o esvaziamento progressivo da UNASUL a partir de 2016, em consonância com a ascensão de lideranças políticas de orientação ideológica de direita na América do Sul. Com a retirada da Colômbia em 2018 e posteriormente do Brasil, da Argentina, do Chile, do Paraguai e do Equador em 2019, bem como a suspensão da participação do Peru até a eleição do novo Secretário-Geral, a organização experimentou um estado de paralisia institucional praticamente total, conforme discutido por Baracaldo e Chenou (2019).

Destarte, a transição para o regionalismo pós-hegemônico é caracterizada pela reorientação de prioridades, afastando-se da ênfase exclusiva no comércio para abranger uma gama mais ampla de questões estratégicas de desenvolvimento, de integração e de inserção internacional da região latino-americana. O conceito *pós-hegemônico* reflete a busca por maior autonomia dos países latino-americanos em relação à influência histórica dos Estados Unidos como *hegemon* regional. Entretanto, a região ainda enfrenta desafios significativos para implantar a estratégia regionalista como uma política externa de Estado de longo prazo.

3.2 Os laços históricos entre Panamá e Colômbia e a diplomacia das balas de Washington

O Panamá fez parte da Colômbia por um extenso período, entre 1821 e 1903. A incorporação do território panamenho ao que era a Grã-Colômbia ocorreu no contexto das lutas pela independência das colônias espanholas na América. Em 1821, Simón Bolívar, responsável por liderar os movimentos de independência na Venezuela, no Equador, na Colômbia, no Peru e na Bolívia, uniu o Panamá à recém-formada República da Grã-Colômbia. A Grã-Colômbia abrangia o que atualmente corresponde ao território da Colômbia, do Panamá, da Venezuela e do Equador. Esse arranjo territorial refletia a aspiração de Simón Bolívar para construir uma América hispânica unificada, que pudesse garantir a autonomia da região recém independente. A Grã-Colômbia durou até 1831, quando foi dissolvida após Venezuela e Equador declararem sua independência do território em 1830.

O Panamá permaneceu como parte da Colômbia durante a República de Nova Granada, regime centralista com poder concentrado em Bogotá que durou de 1831 a 1858. Neste último ano, a Nova Granada se transformou em Confederação Granadina

como uma resposta pelas demandas por mais autonomia regional. Essa confederação foi sucedida pelos Estados Unidos da Colômbia em 1863 e, por fim, tornou-se a República da Colômbia em 1886 (BARBATO; FONSECA, 2022).

A separação do Panamá do território colombiano ocorreu simultaneamente à concessão do Canal do Panamá para os EUA no contexto da *Big Stick Policy* norte-americana (ARON, 1973). Os Estados Unidos apoiaram os insurgentes panamenhos a fim de adquirir a concessão do canal após a tentativa fracassada de negociar um tratado sobre o canal com a Colômbia. O Tratado Hay-Herran (1903) proposto entre Estados Unidos e o Estado colombiano estipulava que os EUA teriam direito sobre uma faixa de 6 milhas para a construção do canal durante 99 anos renováveis. O acordo envolvia um pagamento de 10 milhões de dólares à Colômbia, além de um pagamento anual de 250 mil dólares. No entanto, o tratado não foi ratificado pelo senado colombiano (ZULUAGA, 2015).

Diante da recusa da Colômbia em renegociar o tratado, o então presidente dos Estados Unidos, Theodore Roosevelt, deu apoio tácito aos rebeldes panamenhos que buscavam a secção do Panamá. Isso levou à Proclamação da Independência do Panamá em 3 de novembro de 1903. Para garantir o seu sucesso, a Marinha dos EUA posicionou navios de guerra perto da costa panamenha, o que efetivamente impediu qualquer interferência colombiana (BARBATO; FONSECA, 2022).

Os panamenhos recém independentes assinaram com os EUA o Tratado Hay-Bunau-Varilla, em 18 de novembro de 1903, concedendo, aos Estados Unidos, o controle da zona do canal, em 23 de fevereiro de 1904, mediante o pagamento de 10 milhões de dólares. (BARBATO; FONSECA, 2022). A partir desse Tratado, os EUA se empenharam em fortificar e militarizar o Canal e suas áreas adjacentes, o que lhes permitiu intervir no Panamá sob a justificativa da segurança do Canal.

Nesse sentido, as circunstâncias que permearam o movimento de independência de 1903 fizeram com que Panamá fosse um país cuja soberania estava sujeita a restrições. A independência panamenha ocorreu associada ao direito de intervenção dos Estados Unidos em seus assuntos internos (WARDA, 2001). As condições do Tratado Hay-Bunau-Varilla levaram a tensões contínuas entre os Estados Unidos e o Panamá. A Zona do Canal era considerada uma espécie de possessão colonial, onde residiam alguns milhares de cidadãos norte-americanos que desfrutavam de um estilo de vida opulento e que, por meio de muros, se distanciavam da pobreza que prevalecia no restante do Panamá (VILLA; CORDEIRO, 2006).

Pouco após a independência, em 1904, o exército panamenho tentou executar um golpe militar contra o recém-estabelecido governo civil. Em resposta, os EUA afirmaram se tratar de uma ameaça percebida à estabilidade da Zona do Canal e passaram a pressionar o Panamá para a extinção do exército, a princípio substituído por uma Polícia Nacional como única força armada do país pelos 48 anos seguintes (LEONARD, 2014). Entretanto, tal corpo policial passaria por um processo de militarização a partir de 1930, questão que culminaria em um golpe militar em 1952, sob a liderança de José Antonio Remón Cantera. Remón proclamou a si próprio presidente da república, reorganizando e renomeando a Polícia Nacional para Guarda Nacional, "criando um caso talvez único no mundo de uma ditadura militar num país que, oficialmente, não possuía exército". (SARMENTO, 2003, s/p).

Durante esse período, os EUA negociaram com o Panamá um novo tratado sobre o controle da Zona do Canal, o Tratado Remón-Eisenhower, dessa forma, se beneficiando do então regime militar panamenho. Após a morte de Remón, em 1955, a *Coalición Patriótica Nacional*, criada para legitimar seu regime, permaneceu no poder até o início da década de 1960, sendo interrompida com a eleição do reformista Arnulfo Arias Madrid (SARMENTO, 2023, s/p).

No entanto, Madrid foi deposto em 1968 por um golpe que possuía, entre seus líderes, Omar Torrijos Herrera. O regime de Torrijos durou até 1989 e, apesar de sua natureza autocrática, é amplamente reconhecido por diversos êxitos, dentre eles, os tratados que levaram seu nome e o do então presidente norte-americano Jimmy Carter, os tratados de Torrijos-Carter (1977).

O líder panamenho buscou renegociar os termos da relação entre o Panamá e os Estados Unidos, com um foco especial no controle do Canal do Panamá e da área circundante. Em 1973, Torrijos procurou o reconhecimento da soberania panamenha sobre a Zona do Canal junto às Nações Unidas. Embora tenha conseguido apoio do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), a resolução foi vetada pelos Estados Unidos, um membro permanente com direito a veto (SARMENTO, 2023, s/p).

No entanto, ao longo da década de 1970, Torrijos conseguiu negociar um novo tratado para substituir o antigo Tratado de Hay-Bunau-Varilla, "a pressão do Panamá transformou o Canal em um tópico do conflito Norte-Sul, isolou os EUA e serviu para angariar o apoio dos países latino-americanos" (HABEEB; ZARTMAN, 1986, pp. 30-32; LAFEBER, 1978, pp. 182-185 *apud* VILLA; CORDEIRO, 2006, s/p). Os Tratados

Torrijos-Carter, assinados em 1977, estipularam que a soberania sobre toda a Zona do Canal seria devolvida ao Panamá até o final de 1999.

A morte de Torrijos, em 1981, gerou grande instabilidade no regime. Em 1983, Manuel Noriega, chefe da inteligência militar do governo Torrijos, assumiu a liderança do país, centralizando ainda mais o poder do Estado na administração militar. No início do governo de Noriega, os Estados Unidos adotaram uma estratégia de cooperação com seu regime. Essa orientação norte-americana foi motivada em parte pelas prioridades dos Estados Unidos na América Central e pela percepção de que o regime de Noriega serviria aos interesses dos Estados Unidos (SCRANTON, 1991).

No entanto, o envolvimento de Noriega com o narcotráfico e a natureza autoritária do regime levaram a um progressivo distanciamento entre os Estados Unidos e o Panamá na segunda metade da década de 1980. Nesse período, os norte-americanos intensificaram a pressão por reformas que promovessem a democratização, o combate efetivo ao narcotráfico e a redução do poder das forças armadas no país. Simultaneamente, houve uma diminuição significativa do apoio financeiro concedido pelos Estados Unidos ao regime panamenho (SCRANTON, 1991). Ropp (2011) acrescenta que Noriega aproveitou-se da narrativa de oposição aos Estados Unidos como uma estratégia para legitimar seu governo. Isso ocorreu em um contexto em que o nacionalismo panamenho ainda nutria forte sentimento de antagonismo em relação aos EUA.

O ponto de inflexão nas relações entre os Estados Unidos e o Panamá ocorreu em outubro de 1989. Naquele ano, o Panamá realizou eleições presidenciais, nas quais Manuel Noriega manipulou o processo para garantir a vitória de seu candidato, Carlos Duque. A chapa encabeçada por Duque durante sua campanha prometeu que Noriega permaneceria como o líder das Forças de Defesa da República do Panamá (FDRP) até o ano 2000, quando a administração do canal seria transferida para o controle do país. Enquanto isso, a chapa do candidato de oposição Guillermo Endara afirmou que Noriega seria retirado do cargo (SCRANTON, 1991). No entanto, quando ficou evidente que o candidato da oposição, Guillermo Endara, representando a *Alianza Democrática de Oposición Civilista* (ADOC), estava prestes a vencer as eleições, Noriega anulou o processo eleitoral.

Nesse contexto que foi lançada a Operação *Just Cause*, uma extensa operação militar destinada a destituir Noriega, a desestruturar suas forças e a instaurar um governo civil no Panamá (KEMP, 2001). A operação alcançou êxito em seus

objetivos, culminando com a captura de Noriega, que posteriormente enfrentou julgamento nos Estados Unidos. Assim, os EUA invadiram o Panamá, alegando o objetivo de reestabelecer a democracia, bem como “defender os tratados do Canal, combater o tráfico de drogas e os traficantes protegidos por Noriega, e salvaguardar a vontade soberana do povo do Panamá que foi violada pela anulação das eleições” (WARDA, 2001, p. 11). Durante a invasão norte-americana, Guillermo Endara tomou posse como presidente da República do Panamá. Logo após a conclusão da Operação *Just Cause*, em fevereiro de 1990, ele realizou a abolição das forças armadas do país, mudança que foi incorporada à constituição de 1994. Por meio de uma emenda constitucional, ocorreu a proibição da criação de uma força militar permanente, embora fosse permitido a formação de uma força armada temporária para lidar com atos de agressão estrangeira (DANOPOULOS; SYLVIA, 2005).

Uma das razões apontadas pelo Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA) (2018) para a intervenção no Panamá foi a negociação entre Torrijos e Noriega para a construção de um Canal no nível do mar com o Japão. As negociações se estenderam por uma década, no período de 1977 a 1981, durante a liderança de Torrijos, e entre 1983 e 1989, sob liderança de Noriega:

registrada em um Memorando classificado como SECRETO do Conselho de Segurança Nacional durante o governo de Reagan, autorizou-se a remoção de Noriega para revogar os tratados. A chamada Cruzada Civilista sabia que o Panamá, por meio do General Noriega, estava negociando com o Japão de 1977 a 1989⁶ (IELA, 2018, s/p, tradução nossa)

Em um país sem exército e cujas Forças de Defesa estavam enfraquecidas, desprovidas de capacidades mínimas de defesa, os Estados Unidos empreenderam uma invasão que resultou na morte de 4.000 a 7.000 pessoas, além de dezenas de milhares feridos ou desaparecidos (IELA,2018). A invasão foi amplamente criticada nos fóruns internacionais. No Conselho de Segurança, membros permanentes, como a URSS e a China, condenaram vigorosamente a invasão, qualificando-a como uma séria violação da Carta das Nações Unidas, o representante da China avaliou a intervenção como “uma ação agressiva dos EUA contra um Estado soberano, que não apenas violava a Carta da ONU, mas também princípios e normas fundamentais do direito internacional” (WARDA, 2001, p. 11). Os EUA protagonizaram mais de 20

⁶ “Consignada en un Memorándum clasificado como SECRETO del Consejo de Seguridad Nacional bajo Reagan, autorizó remover a Noriega para abrogar los tratados. La llamada Cruzada Civilista sabía que Panamá a través del general Noriega, estuvo negociando con Japón desde 1977 hasta 1989”.

incursões no território panamenho. A invasão norte-americana representou um ponto crítico da ingerência dos EUA na região, bem como uma flagrante violação do Direito Internacional (WARDA, 2001). Além disso, os EUA utilizaram o território do Panamá como campo de testes para novas tecnologias de armas, as quais, mais tarde, foram utilizadas em conflitos no Iraque, na Líbia, no Afeganistão e no Oriente Médio (IELA, 2018).

Apesar do êxito norte-americano no golpe contra Noriega, o território panamenho continuou sendo afetado por políticas de combate ao narcotráfico, dessa vez inseridos no quadro de guerra às drogas, em decorrência do transbordamento do conflito interno colombiano:

O narcotráfico na lógica da "guerra as drogas" está intimamente relacionado à probabilidade de ingerência externa no Panamá, uma vez que o combate aos " cartéis da droga" tradicionalmente vem cruzando a fronteira. Em paralelo, o receio em relação ao terrorismo tem sido o mote para uma série de exercícios conjuntos, realizada no Panamá (chamada "panamax") após o 11 de setembro de 2001 (CEPIK; JORNADA; BORBA, 2012, p.95).

A história da região colombo-panamenha, nesse sentido, foi fortemente influenciada pela diplomacia das balas norte-americanas, uma política externa pautada pelo recurso à ameaça e à violência (XAVIER, 2020). O território latino-americano foi e continua sendo palco do colonialismo dos Estados Unidos (BENTO; BEZERRA; MUNIZ, 2022) e Panamá e Colômbia não ficaram imunes a essa política externa agressiva. Apesar dos laços históricos, os dois países possuem vínculos geopolíticos bastante limitados, resultado de um histórico de fragmentação regional e de ingerência externa que minaram a articulação estratégica do território.

3.2.1 O caso colombiano no regionalismo pós-hegemônico

Para Buzan e Waeber (2003), os assuntos de maior relevância para o desdobramento futuro da região latino-americana residem no âmago de dois subcomplexos, a guerra às drogas na Colômbia e o futuro do MERCOSUL no cone Sul. Moura (2021, p. 4) analisa que uma segurança estável “poderia até ser identificada no Cone Sul, mas o mesmo não pode ser dito sobre o Norte Andino, [...] seus países mantêm disputas de fronteira, romperam relações diplomáticas e ainda mantêm cenários de conflito com seus vizinhos”

Sob essa ótica, o caso colombiano refere-se à política de guerra às drogas e ao Plano Colômbia até o tratado de 2009. Estes são interpretados como componentes de uma estratégia dos Estados Unidos destinada a fortalecer sua presença militar na região, o que implica no enfraquecimento do regionalismo latino-americano. Conforme acrescentam Buzan e Waever “as dinâmicas relacionadas às drogas [...] se entrelaçaram com uma desestabilização geral e fragmentação, especialmente na Colômbia, além do aumento do envolvimento dos Estados Unidos”⁷ (2003, p. 327, tradução nossa). Para Monteiro (2017), a resposta dos EUA à progressiva integração sul-americana foi marcada pelo anúncio da instalação de bases militares na Colômbia e, logo em seguida, pela reativação da IV Frota.

A criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, ocorreu em meio às tensões relacionadas à guerra interna na Colômbia. Os tratados para concessão de bases colombianas ao exército norte-americano, em 2009, foram recebidos com desconfiança pelo novo organismo multilateral. Em 28 de agosto de 2009, os líderes dos Estados sul-americanos se reuniram em uma Cúpula Extraordinária e emitiram a Declaração de Bariloche (MONTEIRO, 2014). Na declaração, afirmava-se que “a presença de forças militares estrangeiras não pode, com seus meios e recursos vinculados a objetivos próprios, ameaçar a soberania e integridade de qualquer nação sul-americana e em consequência a paz e segurança na região” (MONTEIRO, 2014, p. 126).

Nesse sentido, a presença militar norte-americana a partir da Colômbia abrange não apenas a finalidade de proteger os interesses e a influência dos Estados Unidos, mas também pode ser vista como uma medida para conter o avanço do regionalismo, realizando a manutenção da fragmentação e das barreiras políticas que impedem uma maior aproximação geoestratégica entre os países da América do Sul. A situação evidencia a dificuldade no estabelecimento de uma cooperação regional latino-americana coesa para contrapor a influência dos Estados Unidos na região. O quadro caracteriza-se pela dificuldade em formular e em implementar políticas de segurança capazes de lidar com questões relacionadas ao narcotráfico e ao comércio de armas, especialmente na Colômbia. Além disso, não há consenso regional quanto à abordagem para a resolução do conflito colombiano e no tratamento das questões de insegurança social e humana de forma geral (BRESSAN; LUCIANO, 2017).

⁷ “the dynamics related to drugs[...] have accelerated and intermingled with a general destabilisation and fragmentation of especially Colombia, as well as increasing US involvement”.

A ausência de uma política sul-americana capaz de contrabalançar a influência norte-americana e a posição unilateral dos EUA ficaram evidentes com as duas iniciativas norte-americanas na região andina logo no início dos anos 2000: a instalação de uma base militar norte-americana em Manta, no Equador, e a implantação do Plano Colômbia. Apesar da desconfiança expressa por algumas lideranças sul-americanas frente a esse posicionamento norte-americano, não houve qualquer reação mais efetiva. (MONTEIRO, 2017, s/p).

Outrossim, a Colômbia desempenha um papel crucial quando se trata da coesão territorial no subcontinente, ao mesmo tempo em que pode potencialmente aproximar a América do Sul e a América Central, com ênfase especial na relação com o Panamá. Entretanto, o narcotráfico e a presença militar norte-americana no território dificultam a coesão do Estado colombiano no regionalismo pós-hegemônico latino-americano. Para alguns analistas, acrescentam Bressan e Luciano (2017, p.72) “caberia à Colômbia, com estrutura industrial mais diversa e com melhor localização estratégica, ocupar a liderança da integração regional e impulsionar a integração em termos políticos e econômicos [No âmbito do CAN]”.

Historicamente, o Panamá tem desempenhado um papel de grande relevância para os interesses dos Estados Unidos, devido à sua posição geográfica crucial, especialmente no contexto das rotas de comércio e de navegação. Ao se aproximar da América do Sul, o país tem a possibilidade de reduzir a dependência dos Estados Unidos, se associando a uma região com potencial expressivo de ascensão no atual tabuleiro internacional.

Todavia, a Colômbia tem se destacado como um dos países menos inclinados a se engajar na formação de uma esfera regional autônoma na América do Sul. Nos documentos de Política de Defesa e Segurança Democrática (2003) e na Política de Consolidação da Segurança Democrática (2007), não existem quaisquer referências à América do Sul. Bogotá optou por priorizar o alinhamento estreito com Washington e sua política de guerra às drogas:

Os anos do governo Uribe (2002-2010) foram marcados por uma opção de enfrentamento unilateral e de aliança estratégica exclusiva com os Estados Unidos que não abriu qualquer via de ação regional para mediação do conflito. A Colômbia foi o país que mais resistiu à formação de uma esfera sul-americana autônoma, opção vista como muito associada aos governos de esquerda com os quais a Colômbia rivalizava (MONTEIRO, 2017, s/p).

Em resposta à presença militar norte-americana dos EUA na Colômbia durante o governo Uribe, o então presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, solicitou ao

presidente colombiano garantias de que o contingente militar dos Estados Unidos limitasse suas operações exclusivamente dentro do Estado colombiano, sem expandir suas atividades para outras nações vizinhas, incluindo o Brasil (BORGES, 2019). A Colômbia, nos anos 2000, manteve uma abordagem voltada para o regionalismo aberto, buscando a inserção por meio da negociação de tratados de livre comércio tanto em nível bilateral quanto regional com outros Estados. O país manteve o alinhamento com os Estados Unidos, que buscavam manter a influência na região, especialmente após o colapso das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), em 2005 (CARVALHO; SENHORAS, 2020). Conforme acrescenta Visentini (2015), a Colômbia oscilou entre autonomia e subordinação aos EUA.

Com a ascensão de Juan Manuel Santos à presidência em 2010, Medellín adotou uma abordagem marcada pelo apaziguamento nas relações bilaterais com o Equador e a Venezuela, ao passo que demonstrou compromisso em ampliar a participação do país no contexto diplomático sul-americano. Isso resultou na redução das tensões que haviam sido alimentadas pelo governo de Uribe, na década de 2000, em relação aos países sul-americanos (MOURA, 2021).

No entanto, com a ascensão de Iván Duque Márquez à presidência da Colômbia em 2018, observou-se um afastamento das políticas de integração regional, com uma priorização para as relações bilaterais com os Estados Unidos. Durante sua presidência, a Colômbia saiu da UNASUL, enfatizando uma preferência pelas relações bilaterais com os EUA. Esse período também testemunhou um aumento significativo da presença militar norte-americana na região, com a chegada de novas tropas, incluindo a *Security Force Assistance Brigade* (SFAB), sob o pretexto de combater o tráfico de drogas (MOURA, 2021).

O governo de Duque foi caracterizado por um ambiente de instabilidade e de tensão nas relações com a Venezuela. O governo venezuelano acusou Duque de desempenhar um papel intermediário que permitia a interferência dos Estados Unidos na Venezuela por meio da Colômbia com o objetivo de desestabilizar e, até mesmo, derrubar o governo Maduro. Moura (2021, p. 3) ainda acrescenta que esses eventos “acirraram até mesmo a preocupação com um possível ataque militar contra a Venezuela, o que acabaria com a paz instável, porém duradoura da região em relação aos conflitos intraestatais armados.”

O desafio crítico colocado pelo caso colombiano, nesse sentido, é como a América do Sul poderá consolidar um regionalismo pós-hegemônico enquanto lida

com a presença militar norte-americana na Colômbia. Ao mesmo tempo, de que forma a Colômbia pode orientar-se para superar o isolamento e se integrar aos eixos estratégicos que envolvem tanto a América do Sul quanto a América Central, atuando como elo entre os dois subcontinentes. Esta questão requer uma resposta estratégica dos Estados latino-americanos com um plano de ação focado no combate ao narcotráfico por meio de abordagens regionais e multilaterais, em contraposição a acordos bilaterais com os EUA que reforçam a desconfiança entre os países da região e que minam o processo de integração.

4 INFRAESTRUTURA E MAXIMIZAÇÃO DA GEOESTRATÉGIA

Conforme analisado no primeiro capítulo dessa pesquisa, as barreiras naturais que são instrumentalizadas como obstáculos políticos no território fronteiriço entre Panamá e Colômbia representam um sacrifício das potencialidades geoestratégicas e deliberadamente limitam a expansão da infraestrutura na região. Tal situação revela uma atitude negligente em relação a esse elemento geoestratégico crucial.

Nesse sentido, este capítulo busca analisar a função estratégica proeminente da infraestrutura, indo além de seu papel estritamente mercantil. Nessa perspectiva geopolítica, a infraestrutura, especialmente a de transporte, é concebida como um elemento de primordial relevância no atual cenário de reconfiguração das dinâmicas de poder entre os Estados. Dessa forma, serão apresentados autores clássicos da geografia política e a relação de suas teorias com a promoção da infraestrutura. Paralelamente, pretendo evidenciar a geopolítica intervencionista norte-americana durante o século XX e a preocupação dos Estados Unidos com a possibilidade do surgimento de um regionalismo sul-americano capaz de desafiar seu *status* de *hegemon* regional, utilizando como base a teoria de Spykman (1942).

Os projetos de integração infraestrutural na América do Sul e na América Central incluem de maneira bastante limitada a região fronteiriça entre Panamá e Colômbia. Enquanto a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) concentra seus investimentos ao sul do subcontinente, o Plano Puebla Panamá (PPP) empreende seus esforços especialmente para a integração terrestre do México até o Panamá. Assim, a Colômbia é colocada em uma situação de ser jogada para o norte pela América do Sul e para o Sul pela América Central, atuando como barreira em vez de elo estratégico.

Assim, serão objetos de análise as duas iniciativas que concentram uma parte substancial dos projetos de infraestrutura na América do Sul e na América Central: a IIRSA e o PPP. O propósito dessa análise reside em destacar a notável concentração de recursos na região da Dorsal Sul-Americana no âmbito da IIRSA, sublinhando simultaneamente a marcante falta de projetos voltados para a região fronteiriça entre o Panamá e a Colômbia. Além disso, serão apresentadas as principais discussões sobre a Rodovia Pan-americana e sua interrupção no Tampão de Darién. Por fim, examinar-se-á uma potencial aproximação do Panamá com a China, bem como a colaboração marítima entre Panamá e Colômbia. Essas dinâmicas emergentes têm

como objetivo reduzir a tradicional dependência do Estado panamenho em relação aos Estados Unidos.

4.1 Infraestrutura e geografia política

A partir das análises fundamentais estabelecidas no campo da geografia política, conforme representado pelas obras de teóricos clássicos, como Mahan (1894), Mackinder (1904) e Spykman (1942), é possível inferir que os empreendimentos de infraestrutura exercem uma influência profunda sobre a configuração das estratégias geopolíticas. Mahan (1894), em sua contribuição a partir da teoria do poder marítimo, sublinhou a importância da promoção da infraestrutura, na qual se inseriam projetos estratégicos, como a construção de um canal interoceânico atravessando o istmo da América Central, o canal do Panamá. Esse empreendimento era identificado como um elemento crucial para que os Estados Unidos se consolidassem como potência:

No plano geopolítico e estratégico, a construção de um canal interoceânico na cintura do continente americano - possibilitando a junção das frotas do Atlântico e do Pacífico - transformou os Estados Unidos numa grande potência marítima e insular: a ilha-continente do hemisfério ocidental (MELLO, 1999, p.15).

Nesse contexto, Mahan (1894) formulou a teoria de que Estados que conseguissem controlar rotas marítimas estratégicas teriam uma vantagem geopolítica considerável. Portanto, o domínio e a gestão eficaz do potencial hidrográfico desempenhariam um papel central na capacidade de um Estado ou região de projetar seu poder e sua influência no sistema internacional.

Influenciado pelos avanços tecnológicos infraestruturais nos meios de transporte, especialmente com a introdução da locomotiva e a construção de ferrovias que cruzavam continentes, Mackinder (1904) apontou que o poder terrestre se dotaria de uma capacidade de mobilidade substancialmente superior àquela do poder marítimo. Nessa perspectiva, o poder terrestre poderia, eventualmente, suplantado o poder marítimo como a principal forma de projeção da influência geopolítica (MELLO, 1999).

Assim, Mackinder (1904), de maneira análoga, destacava a preeminência da infraestrutura como elemento crucial para a projeção de poder. No desenvolvimento da teoria do *Heartland* (Coração da Terra), o teórico do poder terrestre aludia a uma

vasta e estratégica região geográfica no núcleo da Eurásia. Em torno dessa *área pivô*, se articulavam quatro grandes regiões marginais ou penínsulas – Europa, Oriente Próximo, Índia e China –, as quais ostentavam simultaneamente características continentais e oceânicas em sua configuração.

Essas regiões anfíbias da Eurásia configuravam o *Interior Crescente*, áreas naturalmente predispostas para a projeção do poder terrestre através de uma expansão centrífuga. Portanto, uma vez que o *Heartland* estivesse sob controle, a tendência seria o enraizamento em direção às regiões insulares, visando assegurar o acesso estratégico aos oceanos (MELLO, 1999).

Nicholas Spykman, influente geopolítico, cujas contribuições tiveram um impacto duradouro na formulação da política externa dos Estados Unidos ao longo do século XX, argumentava que o domínio do *Rimland*, área que atuaria como elo entre as zonas marítimas e o interior das massas continentais, deveria ser a principal estratégia geopolítica para a projeção de poder. O geoestrategista desempenhou um papel fundamental na formulação da política externa norte-americana de contenção durante a fase inicial da Guerra Fria. Sua teoria desafiou a longa tradição de isolacionismo que havia caracterizado a política externa dos Estados Unidos até então, instando Washington a adotar uma postura proativa e intervencionista no cenário internacional.

A teoria de Spykman (1942) também desempenhou um papel fundamental na orientação da estratégia dos Estados Unidos em relação à América Latina. Sua análise estabelecia uma distinção dentro do território latino-americano, classificando a região em duas áreas geopolíticas: a primeira região, denominada por ele de "mediterrânea", compreendia o México, a América Central, o Caribe, a Venezuela e a Colômbia. A segunda região compreendia toda a América do Sul, situada abaixo da Colômbia e Venezuela.

Spykman (1942) argumentava que o mediterrâneo americano permaneceria invariavelmente em uma posição de dependência em relação aos Estados Unidos. Para o autor, do ponto de vista geopolítico, Colômbia e Venezuela estavam geograficamente isoladas do restante da América do Sul devido às barreiras naturais dos Andes e da densa floresta amazônica. Nesse sentido, afirmou que qualquer tentativa de contrabalançar a supremacia regional dos Estados Unidos na América Latina só poderia surgir vindo dos grandes países do sul do continente: Argentina, Brasil e Chile. Spykman (1942) considerava que esses Estados, seja por meio de

ações conjuntas ou por meio da busca de influências transcontinentais, tinham o potencial de representar uma ameaça à hegemonia norte-americana. Outrossim, essas nações sul-americanas poderiam ser utilizadas como pontos de apoio por potências de fora da região para desafiar os interesses dos EUA e, em caso de materialização dessa ameaça, a resposta dos Estados Unidos provavelmente assumiria uma dimensão militar:

Permanece o fato de que a zona temperada do continente sul está longe demais do centro de nosso poder para ser facilmente intimidada por medidas que não sejam a guerra. O resultado é que as nações do extremo sul desfrutam de um sentido de independência relativa em relação aos Estados Unidos, algo que as unidades políticas menores do Mediterrâneo Americano nunca poderão possuir. Os Estados do A.B.C. representam uma região no hemisfério onde nossa hegemonia, se desafiada, só pode ser afirmada ao custo da guerra⁸ (SPYKMAN, 1942, p.62, tradução nossa).

A partir dessa análise, manifesta-se que os Estados Unidos demonstram preocupações quanto à possibilidade de surgimento de um regionalismo sul-americano capaz de desafiar sua influência na região, sobretudo por meio da associação da América do Sul com outra potência mundial. Ao mesmo tempo, os EUA buscam manter um controle estratégico sobre a área do *mediterrâneo americano*, controle esse que, no caso colombiano, marcou o paradigma da guerra às drogas na região andina.

Ademais, a maximização da utilidade geoestratégica implica na capacidade de estabelecer uma sinergia em torno dos recursos estratégicos, ou seja, a habilidade de transformar esses recursos em ativos subjacentes para fortalecer a posição de um Estado ou de uma região no sistema internacional. Dessa forma, a promoção da infraestrutura no contexto do regionalismo pós-hegemônico e da transição do sistema internacional não apenas amplia as bases do intercâmbio comercial, mas também confere a capacidade de influenciar as dinâmicas geopolíticas de maneira mais ampla.

4.2 A IIRSA e a concentração de projetos na Dorsal Sul-Americana

⁸ “The fact remains that the temperate zone of the southern continent lies too far away from the center of our power to be easily intimidated by measures short of war. The result is that the nations of the extreme south enjoy a sense of relative independence from the United States which the smaller political units of the American Mediterranean can never possess. The A.B.C. states represent a region in the hemisphere where our hegemony, if challenged, can be asserted only at the cost of war”.

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) surgiu durante a primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, no ano de 2000, em Brasília. A iniciativa tinha como objetivo “promover a integração e modernização da infraestrutura física sob uma concepção regional do espaço sul-americano”⁹ (Comunicado de Brasília, 2000 *apud* IIRSA, 2017, tradução nossa).

A infraestrutura desempenhou um papel de considerável destaque logo nas primeiras discussões relacionadas ao novo regionalismo sul-americano (ROSSI; VASCONCELOS, 2023). A criação da IIRSA foi motivada pela percepção de carências significativas na infraestrutura, notadamente em áreas fronteiriças e em rotas de comércio internacional estratégicas (GONZALEZ; COSTA, 2014). As fontes de financiamento da IIRSA incluem o tesouro nacional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) (IIRSA, 2017). A maior parte do financiamento da carteira de projetos provém do setor público, com os tesouros nacionais, desempenhando um papel significativo ao cobrir quase 60% dos investimentos. Em menor escala, o setor privado também contribui como origem dos fundos.

Quadro 1– Distribuição do financiamento dos projetos da IIRSA por eixo de integração

	AMA	AND	CAP	DES	GUY	HPP	IOC	MCC	PBB
Privado	30%	6%	10%	2%	0%	1%	22%	15%	21%
Público	56%	82%	86%	96%	90%	98%	71%	74%	71%
Público/privado	14%	12%	4%	2%	10%	1%	6%	11%	8%
N° proyectos	70	65	77	45	20	84	63	115	24

Fonte: IIRSA (2017)

O Tratado Constitutivo que deu origem à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008, representou um momento institucionalmente significativo no contexto do regionalismo e da infraestrutura. No ano seguinte, em 2009, na sequência do estabelecimento de conselhos temáticos, foi criado o Conselho Sul-Americano

⁹ “impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano”.

de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). Dessa forma, em 2011, a IIRSA foi integrada como um órgão vinculado ao COSIPLAN (IIRSA, 2017).

A carteira de projetos da IIRSA compreende um total de 562 projetos, com 47 grupos, que compõem os nove Eixos de Integração de Desenvolvimento (EIDs). O montante de investimento destinado a esses projetos, seja efetivamente já realizado ou planejado para implementação futura, atinge a substancial quantia de US\$ 198,9 bilhões (IIRSA, 2017). Conforme pode ser observado no Quadro 2, o montante de investimento se concentra nos países ao sul do continente. Os projetos se classificam em situação de perfil, de pré-execução, de execução e de conclusão, subdivididos nos setores de transporte, de energia e de comunicação.

Quadro 2 – Eixos de Integração de Desenvolvimento e projetos da IIRSA

Eixos de Integração e Desenvolvimento	N Projetos	N Grupos	Situação				Setor			Investimento Mi US
			Perfil	Pré-eje.	Eje.	Concl.	Trans	Energ	Com.	
1 Amazonas	70	8	13	16	17	24	69	1	0	27497,5
2 Andino	65	9	11	8	26	20	54	14	0	28141,2
3 Capricornio	76	5	6	29	22	19	74	3	0	15670,6
4 Del Sur	45	2	6	20	13	6	42	3	0	4411,2
5 Escudo Guayanés	20	4	6	3	5	6	18	1	1	4581,3
6 Hidrovía Paraguay-Paraná	84	5	22	18	24	20	75	7	2	7534,2
7 Interoceánico Central	62	5	5	14	21	22	59	2	2	19721,1
8 Mercosur-Chile	115	6	6	37	43	29	96	18	1	58515,6
9 Perú-Brasil-Bolivia	24	3	6	7	5	6	19	5	0	32648,3
10 Multi-ejes*	1	0	0	0	0	1	1	0	0	180,4
TOTAL	562	47	81	152	176	153	507	54	6	198901,4

Fonte: Rossi e Vasconcelos (2023)

A Colômbia participa do eixo Amazonas e do Eixo Andino. O Eixo Amazonas conta com Brasil, Colômbia, Equador e Peru. Nos oito grupos que compõem o Eixo, seis deles têm a finalidade de fortalecer e de aprimorar o sistema de hidrovias do Rio Amazonas e seus afluentes, ao passo que dois estão direcionados para a execução de uma Ferrovia Transcontinental nas regiões nordeste setentrional e meridional do Brasil. Conforme pode ser observado no Quadro 3, existe uma concentração de recursos destinados para o projeto ferroviário, representando 48% dos investimentos do eixo (IIRSA, 2017).

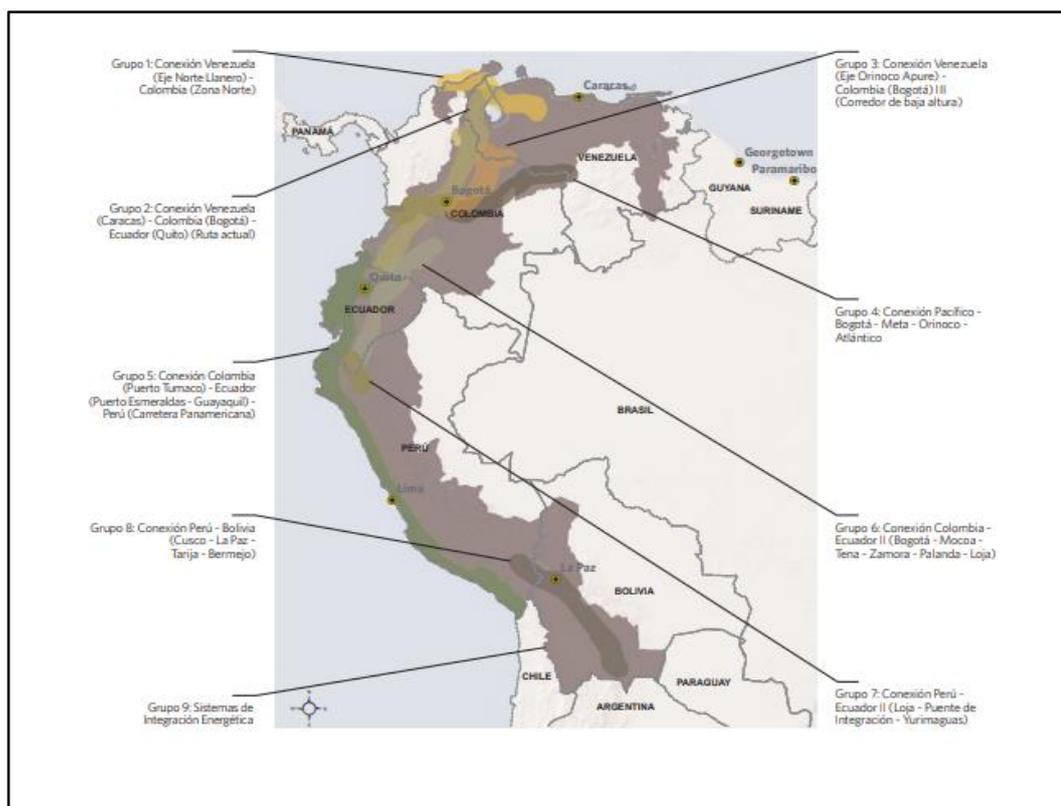
Quadro 3 – Grupos de Projetos do Eixo Amazonas

Grupos de Proyectos del Eje del Amazonas			
<i>*En millones de US\$</i>			
Grupo	Nombre	N° proyectos	Inversión estimada*
1	ACCESO A LA HIDROVÍA DEL PUTUMAYO	5	378,4
2	ACCESO A LA HIDROVÍA DEL NAPO	5	104,5
3	ACCESO A LA HIDROVÍA DEL HUALLAGA - MARAÑÓN	10	1.298,5
4	ACCESO A LA HIDROVÍA DEL UCAYALI	14	3.633,8
5	CONEXIÓN ENTRE LA CUENCA AMAZÓNICA Y EL NORDESTE SEPTENTRIONAL DE BRASIL	12	15.197,0
6	RED DE HIDROVIAS AMAZÓNICAS	12	320,6
7	ACCESO A LA HIDROVÍA DEL MORONA - MARAÑÓN - AMAZONAS	5	414,7
8	CONEXIÓN FERROVIARIA PORTO VELHO - NORDESTE MERIDIONAL DE BRASIL	7	6.150,0
TOTAL		70	27.497,5

Fonte: IIRSA (2017)

O Eixo Andino envolve Colômbia, Bolívia, Equador, Peru e Venezuela. O conjunto de obras do Eixo é dividido em nove grupos, com oito destinados para a conectividade terrestre e um para a integração energética, conforme pode ser observado na Figura 1. Um dos projetos chave do eixo é o corredor bioceânico Bogotá-Buenaventura, um empreendimento de significativa importância estratégica conectando o Atlântico ao Pacífico (IIRSA, 2017).

Figura 2 – Mapa dos grupos de projetos do eixo andino



Fonte: IIRSA (2017)

Nesse sentido, na Colômbia, os avanços da iniciativa “são feitos sobre as fronteiras tradicionalmente desenvolvidas: Equador e Venezuela. O ponto de passagem para a América Central e o Caribe parece não ter a mesma importância para as pretensões da IIRSA”¹⁰ (GARCÍA, 2009, p. 36, tradução nossa).

O Eixo Andino ocupa uma posição estratégica que se estende em direção ao Oceano Pacífico, ao mesmo tempo em que possui potencial para acrescentar projetos em direção ao Panamá, além de ter grande parte de seu território ao longo do trecho da Rodovia Pan-Americana. Destarte, por meio dos projetos de infraestrutura planejados e implementados no âmbito da IIRSA, os Estados sul-americanos podem efetivamente estender sua influência, alavancando a posição da região no tabuleiro geopolítico:

A IIRSA sempre foi parte de um contexto mais amplo de integração regional, enfatizando em sua “visão estratégica”, inclusive, a concepção da “América Latina como um só país”, “como um espaço geográfico integrado” (IIRSA, 2003, p. 10). Trata-se de uma arrojada síntese político-institucional para

¹⁰ “se hacen sobre las fronteras tradicionalmente desarrolladas: Ecuador y Venezuela. El punto de paso hacia Centroamérica y el Caribe pareciera no tener la misma importancia para las pretensiones de IIRSA”.

mediação dos interesses dos Estados-nação da América do Sul, capaz de articular intervenções em larga escala e apoios financeiros e institucionais diversos (ROSSI; VASCONCELOS, 2023, p. 443).

A Iniciativa, portanto, transcendeu o escopo da infraestrutura funcional, tornando-se um instrumento com potencial de articulação geopolítica da região no sistema internacional. Todavia, a focalização dessa iniciativa, tanto no que diz respeito à composição de projetos em sua carteira quanto à alocação de investimentos, recai significativamente na região chamada Dorsal Sul-Americana. Esta região abarca os países do eixo Mercosul-Chile:

No caso dos projetos propostos pela IIRSA e pelo COSIPLAN para América do Sul [...] a seletividade do capital contribuiu para uma concentração de projetos, mas também de investimentos, especialmente na região da Dorsal Sul-Americana, cujo recorte espacial, não por acaso, trata-se do mesmo proposto enquanto zona de influência do eixo Mercosul-Chile na IIRSA/COSIPLAN (SOUZA, 2019, p. 298).

Portanto, uma das lacunas notáveis da IIRSA é a escassez de projetos para regiões periféricas do subcontinente que tem se mantido à margem do desenvolvimento infraestrutural. A IIRSA não possui nenhum projeto que busque integrar o eixo andino com a América Central através da região de Darién com uma conexão terrestre com o Panamá. Essa ausência é particularmente relevante, considerando o potencial geoestratégico dessa área. A falta de empreendimentos para a região resulta na perda de vantagens cruciais, não apenas em termos comerciais e de intercâmbio, mas também em termos de possibilidades geoestratégicas que explorariam a localização privilegiada dessa área em relação aos oceanos Atlântico e Pacífico e a ligação intercontinental entre América do Sul e América Central:

O ponto de passagem para a América Central e o Caribe parece não ter a mesma importância para as pretensões da IIRSA. Nesse sentido, questões como a integração energética, o transporte aéreo, o transporte marítimo e o transporte multimodal destacam-se pelo seu progresso limitado e desenvolvimento lento. Isso torna ainda mais evidentes as prioridades de integração da Colômbia na região e destaca uma constante histórica de negligência e esquecimento em relação à fronteira noroeste do país.¹¹ (GARCÍA, 2009, p. 36, tradução nossa).

¹¹ “El punto de paso hacia Centroamérica y el Caribe pareciera no tener la misma importancia para las pretensiones de IIRSA. En este sentido, temas como la integración energética, el transporte aéreo, el transporte marítimo y el transporte multimodal, se destacan por su escaso avance y lento desarrollo. Esto deja aún más claro las prioridades de integración de Colombia en la región y subraya una constante histórica de relego y olvido sobre la frontera Nor-occidental del país”.

A concentração de recursos na Dorsal Sul-Americana evidencia a necessidade de que se considere na articulação geopolítica regionalista por meio da infraestrutura não apenas os territórios centrais da América do Sul, mas também aqueles que, ao longo do tempo, têm enfrentado maiores complexidades em termos de conectividade e de integração. Nessa articulação, a Colômbia desempenha uma posição tática crucial, alinhando-se como uma ponte estratégica entre os Estados da América do Sul e América Central, em especial o Panamá, sob a égide da IIRSA/COSIPLAN.

4.3 O Plano Puebla Panamá

Sob a liderança do presidente mexicano Vicente Fox, em colaboração com as nações do istmo centro-americano, o Plano Puebla-Panamá (PPP) foi oficialmente lançado em 8 de março de 2001 e passou a vigorar a partir de 15 de junho do mesmo ano. Este plano foi concebido como um “instrumento de cooperação que busca integrar a região mesoamericana, coordenando esforços e ações dos sete países da América Central e dos nove estados que compõem a região Sudeste-Sul do México”¹² (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2002 *apud* CAROU; CORONADO; VALENCIA, 2007, p.21, tradução nossa).

Nesse sentido, foram delineados dois eixos de trabalho fundamentais de atuação do PPP: o Eixo Econômico, englobando o transporte, o comércio e a competitividade, a energia e as telecomunicações, e o Eixo Social, relacionado à saúde, ao meio ambiente, à moradia e à segurança alimentar (MESOAMERICA, 2018). Entre 2008 e 2019, a cooperação regional no contexto do Projeto Mesoamérica no Eixo Econômico totalizou um investimento que superou a marca de US\$6,345 bilhões, dos quais US\$3,931.6 foram destinados para o setor de transporte (MESOAMERICA, 2018).

No ano de 2007, durante a Cúpula sobre o Fortalecimento do PPP, os países membros da iniciativa conduziram uma avaliação sobre os êxitos alcançados. Nessa ocasião, ocorreu a reformulação da iniciativa, “que foi então rebatizada como *Projeto de Integração e Desenvolvimento da Mesoamérica*, geralmente referido como *Projeto*

¹² “Instrumento de cooperación que busca integrar a la región mesoamericana, coordinando esfuerzos y acciones de los siete países de Centroamérica y los nueve estados que integran la región Sur-Sureste de México”.

Mesoamérica” (SOUZA, 2019, p. 111). Conforme observado por Souza (2019), os investimentos em infraestrutura na América Central desempenham um papel crucial para os esforços da região em busca de um desenvolvimento colaborativo na América Latina que insira o território como um centro regional logístico e estratégico de grande relevância.

Outrossim, o PPP adotou uma agenda de trabalho com foco na modernização dos países da América Central, particularmente na melhoria das infraestruturas. Investimentos substanciais foram direcionados para abranger uma extensão de 3.244 quilômetros na Rede Internacional de Rodovias Mesoamericanas (RICAM), ao mesmo tempo em que se assegurou 66,7% do financiamento destinado à modernização do Corredor Mesoamericano de Integração (Corredor Pacífico) (MESOAMERICA, 2018).

A Rede Internacional de Rodovias Mesoamericanas (RICAM) constitui o conjunto composto pelas principais vias terrestres de transporte da região. Essa rede abarca os Corredores do Pacífico e do Atlântico, bem como os Corredores Turístico e Interoceânico, além de outras conexões complementares (MESOAMERICA, 2018).

Figura 3 – Rede Internacional de Rodovias Mesoamericanas



Fonte: MESOAMÉRICA (2018)

O principal eixo estratégico da RICAM é o Corredor Pacífico/Corredor Mesoamericano de Integração. O corredor consiste em uma extensa rodovia que se estende desde o México até o Panamá, abrangendo um total de 3.244 quilômetros, atravessando sete países.

Figura 4 – Corredor Pacífico/Corredor Mesoamericano



Fonte: Souza (2019)

A integração da Colômbia, em outubro de 2006, acrescentou uma dimensão geopolítica andina ao PPP. Os empreendimentos, envolvendo o país, incluem a construção de um gasoduto, a interconexão energética e a incorporação da região à rota da Rodovia Pan-Americana, através de uma via costeira que atravessa a região de Antioquia pelo Tampão de Darién.

Contudo, algumas circunstâncias atuaram contra a expansão dos projetos desde a inclusão da Colômbia. A administração Bush estava comprometida em encontrar uma alternativa para a ALCA, considerando o fracasso decorrente da falta de adesão ao tratado comercial. A resistência expressada pelo Brasil e pelos países do MERCOSUL, somada ao crescente movimento social antiglobalização em todo o continente americano, impediu a entrada em vigor da ALCA em 2005, como inicialmente planejado. Nesse contexto, a política externa norte-americana buscou estabelecer uma ALCA segmentada, buscando tratados de livre comércio nos esquemas sub-regionais, como foi o caso do Acordo de Livre Comércio da América

Central (CAFTA), gerando competição entre os modelos de integração (CAROU; CORONADO; VALENCIA, 2007).

Outrossim, os países da América Central ocupam uma posição estratégica, atuando como uma ponte entre as Américas, embora enfrentem desafios consideráveis ao tentar tirar pleno proveito dessa vantagem geográfica (BALCÁCERES, 2018 *apud* SOUZA, 2019). Ademais, em consonância com a argumentação de Souza (2019), ao considerarmos a política regional de transporte dentro do panorama das complexas dinâmicas geopolíticas que caracterizam o século XXI, a IIRSA e o PPP emergem como desdobramentos desse cenário geopolítico, fortalecendo a posição latino-americana no sistema internacional.

4.4 A Rota Pan-Americana e sua descontinuidade no Tampão de Darién

A Rota Pan-Americana consiste em um trajeto de malhas rodoviárias que se estende desde o Alasca, no extremo norte dos Estados Unidos, até a Terra do Fogo, no extremo sul da Argentina, conectando praticamente todo continente americano. Entretanto, o trecho é interrompido na fronteira entre Panamá e Colômbia, região caracterizada como Tampão de Darién, território que abrange uma grande floresta equatorial de riquíssima biodiversidade e de abundantes recursos naturais, formando uma espécie de barreira natural entre os dois países. Nesse sentido, a ligação entre América do Sul e América Central é visualizada a partir da construção de uma estrada entre Panamá e Colômbia, o trecho se conectaria à extensa Rodovia Pan-Americana, garantindo a interconectividade da região com os mercados das Américas e o acesso a portos estratégicos em direção ao pacífico.

Figura 5 – Rodovia Pan-Americana



Fonte: Reolon (2017)

Para Ficek (2016), ao longo de sua construção, o projeto rodoviário passou a ser encarado como um Sistema Pan-Americano, estendendo o objetivo de conexão hemisférica para integração continental, bilateral, nacional e regional, agregando interesses nos variados níveis, na medida em que as rodovias iam sendo construídas. Isso significa que, além de conectar as Américas, a infraestrutura de transporte serviu para um propósito maior de integração sistêmica, favorecendo as relações bilaterais e regionais na América Latina.

A rodovia se estende até um local chamado Yavisa, no Panamá, onde a construção foi suspensa devido ao início da Segunda Guerra Mundial e ao surto de febre aftosa na Colômbia. Entretanto, após o fim do conflito mundial e a eliminação da aftosa, não foi possível dar continuidade ao projeto rodoviário em razão do crescente movimento ambientalista que ganhou forças naquele período e às pressões de ONGs que, em muitas ocasiões, foram mais combativas do que as próprias políticas estatais (MORENO, 2010).

Em 1954, em ocasião do Sexto Congresso de Estradas de Rodagem, determinou-se que a região de Darién seria amplamente estudada por engenheiros para que a construção do trecho da rodovia Pan-americana entre Panamá e Colômbia

pudesse ser realizada. O estudo foi concluído apenas entre 1974 e 1977, apontando a melhor rota para a construção da rodovia, os benefícios que seriam desfrutados, bem como o investimento necessário:

O estudo Panama-Darién (1974-77) visava encontrar maneiras de apoiar o desenvolvimento e preservar a base de recursos em uma região de floresta tropical que seria aberta a novos colonos devido à construção de um novo trecho da Rodovia Pan-Americana. Objetivos adicionais incluíam criar oportunidades de emprego local e integrar a economia regional à nacional. As tarefas do DRD eram propor projetos de desenvolvimento coordenados e mutuamente reforçadores para o curto e médio prazo. Os investimentos recomendados para a área de 16.800 km² totalizaram US\$49.000.000. Baseando-se em uma avaliação dos recursos naturais e na identificação de duas zonas de desenvolvimento prioritárias, a equipe de planejamento fez propostas de "pré-viabilidade" para programas integrados de agricultura, pecuária, silvicultura, pesca, agroindústria, energia, estradas, comunicações e serviços sociais nas áreas de assentamento mais promissoras. Estes programas, em conjunto, poderiam gerar aproximadamente 3.400 empregos diretos em uma população prevista para aumentar de 24.400 para 34.400 com a conclusão da estrada¹³ (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, tradução nossa).

A falta de conexão viária entre a América do Sul e a América Central é um desafio para o desenvolvimento econômico e a integração regional. Desde 1960, foram propostas várias soluções para permear o Tampão de Darién, entretanto, as dificuldades diplomáticas nas relações entre Colômbia e Panamá, bem como os entraves técnicos percebidos através das incursões na floresta e os estudos da região, eram alguns dos obstáculos para conclusão da obra (SOUZA, 2019).

Outrossim, o projeto rodoviário através do Tampão de Darién têm sido objeto de discussões e controvérsias. Alguns argumentam que a construção de uma estrada através da área florestal seria prejudicial ao meio ambiente e às comunidades indígenas da região. Outros argumentam que a falta de conectividade terrestre é um obstáculo ao desenvolvimento econômico e à integração regional nas Américas.

Os autores Bedoya, Parias e Praj (2017) argumentam que a falta de controle sobre o Tampão de Darién e a fraca presença do Estado nessa região pode facilitar o

¹³ The Panama-Darién study (1974-77) was aimed at finding ways to support development and preserve the resource base in a tropical forest region that a new segment of the Pan American Highway would open to settlers. Additional objectives were to create local employment opportunities and to integrate the regional economy with the national economy. DRD's tasks were to propose coordinated and mutually reinforcing development projects for the short- and medium-terms. The investments recommended for the 16,800 km² area totalled US\$49,000,000. Based on a natural resource assessment and the identification of two high-priority development zones, the planning team made "pre-feasibility" proposals for integrated agricultural, livestock, forestry, fishery, agro-industrial, energy, roads, communications, and social service programs in the most promising settlement areas. Together, these programs would generate an estimated 3,400 direct jobs in a population predicted to jump from 24,400 to 34,400 with the completion of the road.

tráfico de drogas e a circulação de grupos criminosos pela selva, colocando em risco, inclusive, as comunidades indígenas do território. Nesse sentido, os autores sugerem que é fundamental o desenvolvimento de infraestrutura para consolidar a presença do Estado e para garantir estabilidade na fronteira entre Colômbia e Panamá.

Tanto do lado panamenho quanto do lado colombiano, a população da região de Darién é escassa e dispersa, constituída por agricultores e pescadores, em sua maioria indígenas que vivem em pequenas comunidades. A economia da região restringe-se a uma agricultura não tecnificada, de subsistência, com um mercado bastante limitado e pouca especialização de mão de obra.

Os grupos indígenas enfrentam dificuldades caracterizadas pelo subdesenvolvimento da região. Trata-se de uma área que não recebe muitos recursos por parte dos governos nacionais, pois os investimentos governamentais concentram-se nas áreas centrais de seus respectivos países. Além disso, essas comunidades são expostas aos riscos devido aos grupos paramilitares que se aproveitam da baixa presença do Estado para cruzar a floresta, traficando armas e drogas:

Estes grupos indígenas enfrentam uma série de problemas relacionados a uma economia limitada à subsistência, a falta de infraestrutura e pouca presença de autoridades, o aumento da migração de pessoas que buscam uma melhor qualidade de vida nas áreas metropolitanas e o fenômeno do deslocamento forçado dos darienitas, causado pela violência exercida por grupos armados à margem da lei.¹⁴ (Cuello; Campis; Guerrero, 2012, p.119, tradução nossa).

A região abriga diversas comarcas indígenas, dentre elas, Kuna Yala, Madugandí, Wargandí e Emberá-Wounaan. Os indígenas possuem alto grau de autonomia e transitam livremente pelo território. Segundo a legislação colombiana, “o Art. 7 do Decreto 622, de 1977, estabelece que não existe incompatibilidade entre parque nacional e resguardo indígena declarado” (FAO, 2008 *apud* CARNEIRO; REOLON; PORTELA, 2019, p. 32). Nesse sentido, a manutenção dos povos indígenas constitui um elemento central na discussão sobre a construção do trecho.

A conclusão do trecho por meio de uma conexão terrestre entre Panamá e Colômbia permitiria associar ambos os países como fronteira estratégica e epicentro de negociação, tornaria a economia mais dinâmica, aumentaria a influência desses

¹⁴“Estos grupos indígenas presentan una serie de problemas relacionados con una economía limitada al autoabastecimiento, la carencia de infraestructura y poca presencia de autoridades, e aumento en las migraciones de personas que buscan en las áreas metropolitanas una mejor calidad de vida y el fenómeno del desplazamiento forzado de los darienitas ocasionado por la violencia ejercida por parte de grupos armados al margen de la ley”.

países na região, além de aprofundar a integração latino-americana e impedir possíveis ingerências de atores estrangeiros. (CAMPIS; CUELLO; GUERRERO, 2012). Outrossim, uma ação cooperativa resultaria em um conjunto de benefícios para ambos os países:

Completar a construção da estrada adquiriu um valor simbólico para os demais países do hemisfério, mas também se tornou uma possibilidade para implementação de projetos de desenvolvimento regional para áreas isoladas do território colombiano e panamenho, postura defendida pelo general Omar Torrijos no Panamá para o qual a construção da estrada era parte de um projeto de integração e desenvolvimento nacionalista, que objetivava integrar a fronteira oriental do país, distribuindo terras para camponeses sem título, convertendo as florestas em pastos e fazendas (SOUZA, 2019, p. 160 *apud* FICEK, 2016)

A falta de uma infraestrutura moderna, compatível com as exigências e com os requisitos do mundo globalizado, pode ser um entrave para o desenvolvimento da região, ao mesmo tempo em que representa um desperdício do potencial geoestratégico e econômico. Conforme discutido ao longo do capítulo, a infraestrutura ocupa um papel central para a maximização da estratégia dos Estados. Sob essa ótica, considerando a continuidade do crescimento do mercado chinês, a América Latina deve preparar sua infraestrutura a fim de criar corredores bioceânicos para uma adequada articulação econômica e geopolítica.

Ainda que a preservação ambiental seja vital e componha também um elemento estratégico, buscou-se demonstrar ao longo dessa investigação que a falta de conexão entre Colômbia e Panamá não está relacionada unicamente ao fator de proteção ambiental, mas se deve, sobretudo, a um modelo de fronteira defensiva latino-americano e a uma política norte-americana agressiva destinada à fragmentação no âmbito do regionalismo latino-americano. Além disso, existem diversos projetos cruzando áreas ambientalmente sensíveis e que são viáveis desde que cumpridos os requisitos dos estudos de impacto ambiental, como é o caso do projeto bioceânico, que ligará Brasil e Chile, cruzando o “inferno verde”, no Paraguai.

4.5 O canal do Panamá na transição do sistema internacional

A transferência da administração do Canal para o Panamá ocorreu em 1999, conforme estipulado nos tratados de Tratados Torrijos-Carter. Essa transição marcou um ponto crucial na soberania do país sobre essa importante rota marítima.

Entretanto, durante a transição das décadas de 1980 e 1990, houve uma disseminação dos navios classificados como Pós-Panamax, cujas características de capacidade de carga e dimensões excediam as limitações do Canal do Panamá (Bürger; Lisboa, 2014). O aumento do transporte marítimo impulsionou a ampliação do Canal, incluindo a construção de um terceiro conjunto de eclusas. Essa expansão visava facilitar a passagem de navios Pós-Panamax, embora não tenha sido planejada para acomodar os navios VLCV (*Very Large Container Vessels*) (MORENO, 2010).

As obras para executar uma expansão do Canal por meio da construção de um terceiro conjunto de eclusas começaram em 2008. Estas novas eclusas foram projetadas para acomodar navios de maiores dimensões, com até 366 metros de comprimento por 49 metros de largura, com um calado de até 15,2 metros (BÜRGER; LISBOA, 2014).

Os navios da classe VLCS (*Very Large Container Ships*), que comportam até 13.000 TEU, 180.000 TDB ou mais (MORENO, 2010), ultrapassam a capacidade do Canal do Panamá mesmo após sua ampliação. No entanto, esse tipo de navio poderá acessar os portos colombianos de Tribugá e Tarena, em construção nos estaleiros da empresa Hyundai (MORENO, 2010).

Nesse sentido, uma cooperação sobre rotas marítimas entre Panamá e Colômbia, no âmbito do regionalismo latino-americano, tem potencial para ampliar a projeção da região em especial em direção aos mercados asiáticos. Por sua vez, a ampliação da infraestrutura terrestre em paralelo ao desenvolvimento portuário viabilizaria a construção de corredores bioceânicos entre o Atlântico e o Pacífico.

No dia 13 de junho de 2017, o Panamá estabeleceu um conjunto de 19 acordos com a China. Dentre esses acordos, o Memorando de Entendimento sobre a cooperação no âmbito da Iniciativa da Faixa Econômica da Rota da Seda e da Rota Marítima da Seda do Século XXI é particularmente relevante para a articulação geopolítica da região. Trata-se da primeira ocasião em que a China formaliza um acordo para integrar um Estado latino-americano nessa iniciativa estratégica. Em entrevista para a Sputnik (2017), o diretor do Centro para o Estudo da Globalização e da Modernização da China, Wang Zhiming afirmou que

O canal do Panamá é usado ativamente por navios chineses, por isso agora o seu papel no desenvolvimento das relações entre os dois países aumentará[...]. O Panamá, por sua vez, pode participar do projeto da Grande Rota da Seda. A cooperação entre a China e Panamá tem perspectivas muito amplas, assegurou.

Todavia, com a crescente disputa entre China e Estados Unidos, intensificaram-se os debates acerca de uma potencial legitimação para intervenção dos Estados Unidos no Canal do Panamá, invocando o Tratado de Neutralidade. Sob esse aspecto, o Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA) (2018), argumenta que três razões invalidam a legitimidade de uma intervenção norte-americana na região:

Em primeiro lugar, porque a condição DeConcini viola o direito internacional por ser unilateral e por negar a nossa soberania. Em segundo lugar, essa condição foi anulada por um esclarecimento do Panamá aceito pelo presidente Carter em 14 de junho de 1978, que afirma que o Direito Internacional e a Carta da ONU obrigam a respeitar a soberania e a não intervenção no Panamá. Em terceiro lugar, porque a Condição DeConcini apenas se refere ao alegado direito dos EUA de reabrir o Canal quando este está fechado ou existem ameaças ao mesmo (o que requer o consentimento do Panamá), e a China não ameaça o Canal¹⁵ (IELA, 2018, s/p, tradução nossa).

Embora ilegítima, a possibilidade de intervenções externas persiste como um risco para o Panamá, tal como frequentemente ocorreu ao longo da história do país. A ingerência norte-americana para assegurar o controle do canal existe, mas é mitigada pelas boas relações bilaterais com os EUA desde a intervenção de 1989. Nesse contexto, o estreitamento das relações do Panamá com a Colômbia e a América do Sul não apenas amplia as oportunidades do país, mas também torna uma possível ingerência norte-americana mais onerosa. Além disso, tal aproximação não levanta muitas suspeitas entre o vizinho do norte, visto que o fortalecimento do regionalismo é um movimento em progresso desde o início do século.

¹⁵ “primera, porque la Condición DeConcini viola el Derecho Internacional por ser unilateral y porque niega nuestra soberanía. Segunda, porque dicha Condición fue anulada por una aclaración de Panamá aceptada por el presidente Carter el 14 de junio de 1978, en el sentido de que el Derecho Internacional y la Carta de la ONU obligan a respetar la soberanía y la no intervención en Panamá. Tercera, porque la Condición DeConcini únicamente se refiere al supuesto derecho de EE.UU. de reabrir el Canal cuando sea cerrado o haya amenazas al mismo (lo cual requiere del consentimiento de Panamá), y China no amenaza al Canal”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Explorando a confluência entre os desafios estratégicos e os fatores geográficos na região colombo-panamenha frente à transição do sistema internacional, esta pesquisa levantou o debate sobre a falta de coordenação geopolítica do território em relação aos seus recursos estratégicos. Portanto, esse estudo orientou-se pela problemática: qual o impacto da falta de um projeto geopolítico eficiente para a fronteira entre Colômbia e Panamá, considerando sua posição geoestratégica e seu potencial como epicentro de negociação comercial e de integração latino-americana? Para verificar essa questão, utilizou-se da perspectiva geopolítica e do método explicativo, qualitativo e hipotético-dedutivo.

A análise geopolítica foi fundamental para compreender os desafios e as potencialidades do território fronteiriço, identificando espaços em que a incidência de projetos de natureza geopolítica é possível e urgente para o desenvolvimento regional e para a inserção internacional do território. De acordo com Martins (1996, p. 29), essa abordagem investiga “os vários níveis de análise, o nacional, o regional e o mundial, a que correspondem diferentes escalas geográficas. Os resultados desses estudos são integrados, permitindo diferenciar no espaço as capacidades dos diversos agentes para influenciarem os acontecimentos”.

A contextualização geopolítica no primeiro capítulo ofereceu um panorama da situação na região, evidenciando a utilização do território fronteiriço como *zona tampão* em um modelo defensivo, priorizando um sistema de segurança que simboliza tanto o cercamento quanto o isolamento da região. Também se demonstrou que manter uma estratégia geopolítica baseada em uma *zona tampão* pode obstruir os processos de integração, os quais se tornaram ferramentas fundamentais na projeção da América Latina na reconfiguração atual das dinâmicas de poder no sistema internacional.

Evidenciou-se, nesse sentido, que a presença de atores irregulares, como as guerrilhas, os grupos de narcotráfico e o crime organizado, contribui para uma situação em que a barreira natural é utilizada para conter ameaças externas, como os fluxos ilícitos e os movimentos migratórios da América do Sul para a América do Norte. Para Visentini (2015), o narcotráfico, o desemprego, a crise na governança e a desindustrialização marcaram as novas problemáticas da região latino-americana no pós-Guerra Fria. Ao longo desta investigação, demonstrou-se que a política externa

norte-americana aproveitou-se dessas fragilidades internas para executar uma política agressiva na região. No caso do Panamá, isso ficou evidenciado com a invasão militar ao país em 1989 sob o pretexto de reestabelecer a democracia para garantir a segurança do Canal do Panamá. No caso da Colômbia, contou-se com a presença militar norte-americana no contexto de guerra às drogas associada à guerra contra o terror. Na mesma perspectiva, Buzan e Waeber (2004) afirmam que a luta dos Estados Unidos contra as drogas causa mais problemas do que a própria produção de drogas.

Esses elementos indicam que o regionalismo pós-hegemônico enfrenta desafios consideráveis, especialmente em áreas estratégicas historicamente negligenciadas nas iniciativas regionais e mais vulneráveis a interferências externas, resultando em lacunas na exploração do potencial geoestratégico de alguns territórios. Conforme constatado no segundo capítulo dessa pesquisa, a presença militar dos Estados Unidos na região destaca a complexidade subjacente à consecução de uma cooperação regional latino-americana coesa para contrapor a influência norte-americana. O cenário se caracteriza pela dificuldade em conceber e em implementar políticas de segurança capazes de abordar de maneira eficaz as problemáticas relacionadas ao narcotráfico e ao comércio de armas, sobretudo no contexto colombiano. Adicionalmente, emerge a ausência de consenso regional no que tange à abordagem para a resolução do conflito colombiano e ao enfrentamento das questões inerentes à insegurança social e humana.

Contudo, a posição geográfica da região colombo-panamenha oferece potencial significativo no atual contexto de transição do sistema internacional. Além de ser ponto de conexão transcontinental terrestre, o território possui acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico, facilitando intercâmbios com os mercados asiáticos, com ênfase no crescente mercado chinês, possuindo vastas possibilidades para o desenvolvimento de infraestrutura. O terceiro capítulo enfatiza a necessidade de uma articulação geopolítica para explorar oportunidades de barganha e de negociação, dada a localização estratégica do território.

Assim, a região assume uma natureza ambígua, representando simultaneamente uma fronteira geoestratégica e um exemplo de territorialidade fragmentada. A falta de uma articulação geopolítica eficaz, combinada com o narcotráfico e a presença militar dos EUA, prejudica a inserção da região nas dinâmicas do regionalismo pós-hegemônico.

Portanto, a hipótese levantada foi corroborada, logo que, a partir da análise geopolítica, constatou-se que a ausência de uma geoestratégia bem articulada resulta na perda de vantagens cruciais não apenas em termos comerciais e de intercâmbio, mas também em termos de possibilidades geoestratégicas que explorariam a localização privilegiada dessa área. Nesse contexto, explorou-se uma forte colaboração, envolvendo rotas marítimas entre Panamá e Colômbia. Essa abordagem se torna pertinente diante do alcance máximo já atingido pelo Canal do Panamá, incapaz de acomodar navios da classe VLCS. A expansão simultânea da infraestrutura terrestre, aliada ao desenvolvimento portuário, possibilitaria a criação de corredores bioceânicos interligando os oceanos Atlântico e Pacífico. Sob essa perspectiva, destacou-se a marginalização da região fronteiriça nas principais iniciativas de integração infraestrutural na América do Sul e na América Central, nos âmbitos da IIRSA e no PPP. Ademais, observou-se que a Colômbia desempenha um papel crucial na coesão territorial do subcontinente, ao mesmo tempo em que apresenta o potencial de estreitar os laços entre a América do Sul e a América Central, com ênfase na relação com o Panamá.

Ao longo dessa pesquisa, foram examinadas perspectivas destinadas a otimizar a utilidade geoestratégica da área, com uma ênfase na capacidade de estabelecer sinergias em torno dos recursos estratégicos. Essa abordagem contempla a transformação desses recursos em ativos subjacentes, visando fortalecer a posição da região no sistema internacional. A zona fronteiriça colombo-panamenha enfrenta desafios significativos devido à falta de coordenação geopolítica, impactando sua posição no contexto regional latino-americano. Assim, a pesquisa destaca a necessidade de uma abordagem estratégica para explorar plenamente o potencial desse território diante da transição do sistema internacional e na era regionalismo pós-hegemônico.

REFERÊNCIAS

A megaestrada que ligará Brasil e Chile cruzando 'inferno verde' no Paraguai. BBC News Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c6pz24dr843o>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

ABÍNZANO, R. **Procesos transnacionales en las regiones de frontera: la Triple Frontera en el sistema mundo.** Ideias, v.5(2), p 161-185. 2014. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649434>. Acesso em: 15 de junho de 2023.

ARON, R. **Estudos Políticos.** 2ª ed. Editora Universidade de Brasília. Brasília, 1985.

ARON, R. **La República Imperial Los Estados Unidos en el mundo (1945-1972).** El Libro de Bolsillo. Calmann-Lévy. Madrid: Ed. Alianza Editoria, S.A., 1976.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações.** 1ª ed. Editora Universidade de Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. São Paulo, 2002.

ARRIETA, L. M. J.; LARA, T. D. **Análisis de las Relaciones Comerciales entre Colombia y Panamá en el Marco de un Tratado de Libre Comercio.** Universidad de Cartagena. Facultad de Ciencias Económicas. Programa De Economía. Cartagena De Indias: DTYC, 2013. Disponível em: <https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/1216/TESIS%20PRESENTACION%20CD%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 de outubro de 2023.

BARACALDO, D.; CHENOU, J. Regionalism and presidential ideology in the current wave of Latin American Integration. **International Area Studies Review**, v. 22, pp. 41-63, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2233865918815008>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

BARBATO, L. F. T.; FONSECA, G. M. S. O Canal do Panamá, sua História e sua Importância Logística para o Comércio Internacional. **Revista Verde Grande**, v. 4, n.1 – Geografia e Interdisciplinaridade. Montes Claros: Unimontes, 2022. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/verdegrande/article/view/4624>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

BARBOSA, A. F. A ascensão chinesa, as transformações da economia mundo capitalista e os impactos sobre os padrões de comércio na América Latina. **Revista de Economia Política**, v. 40, n. 3 (159), p. 1-22. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/250>. Acesso em: julho de 2023

BARRETO, S. S. D. M. **A independência da américa espanhola meridional: a formação das repúblicas da gran colômbia por simón bolívar, o congresso do panamá**

e as perspectivas políticas e jurídicas nas relações internacionais. Recife: FADIC, 2018. Disponível em <https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/academico/article/view/890>, Acesso em: 15 de outubro de 2023.

BATEMAN, A. D. La carretera panamericana en colombia. **Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia**. v.19. Bogotá. 1961. Disponível em: https://www.sogeocol.edu.co/documentos/070_la_carr_pan_en_col.pdf. Acesso em: 20 de março de 2023.

BEDOYA, J.C.M.; PARIAS, C.H.G.; PRAJ, D. Geopolitical importance of the darien gap in the colombian post-conflict. **Escenarios: empresa y territorio**. 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321171384_Geopolitical_Importance_of_the_Darien_Gap_in_the_Colombian_Post-conflict_Context. Acesso em: 06 de abril de 2023.

BEZERRA, C. R.; BENTO, F. R.; MUNIZ, F. V. R. O colonialismo corporativo: Um estudo sobre novas formas de dominação na América Latina. **Relações Internacionais**. p. 103-115, v. 73, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.23906/ri2022.73a08>. Acesso em: 16 de setembro de 2023.

BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B.T. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**. v. 26, n. 65, pp. 62-80, Curitiba: UFPR, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/xwJR6LcSsVH9w6CwtXmQjm/>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

BROWN, R. T. El futuro de los ferrocarriles internacionales de Sudamérica: Un enfoque histórico. **Revista de la CEPAL**. Santiago de Chile, n.8, ago. 1979. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11531>. Acesso em: 6 de abril de 2023.

BUELVAS, E.; PIÑEROS, D. V. Ideología y política exterior. In: BUELVAS, E.; REITH, S. **La política exterior de Iván Duque: Una mirada de sus primeros dos años**. 1. ed. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá: CRIES. 2021. p. 23-78. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

BÜRGER, A. de P.; LISBOA, M.T. O Panamá no Século XXI: Ampliação do Canal, Crescimento Econômico e a Aliança do Pacífico. **III Seminário Internacional de Ciências Sociais - Ciência Política**. São Borja: Unipampa. 2014. Disponível em: https://cursos.unipampa.edu.br/cursos/cienciapolitica/files/2014/06/Texto-Panam%C3%A1-FINAL_Corrigido.pdf. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and powers, the structure of international security**. Cambridge Studies in International Relations. United Kingdom. Cambridge: University Printing House. 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5285025/mod_folder/content/0/Buzan%20and%20Waever%20Regions%20and%20Powers.pdf. Acesso em: 1 de setembro de 2023.

CABRERA, I. Conflicto armado, criminalidad y violencia en la frontera colombopanameña: elementos críticos para buscar una transición. In: MOLANO, A. **Las fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas**. pp. 221-245. Bogotá: Instituto de Ciência Política “Hernán Echavarría Olózaga”. Fundación Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320464450_Conflicto_armado_criminalidad_y_violencia_en_la_frontera_colombopanamena_elementos_criticos_para_buscar_una_transicion. Acesso em: 20 de maio de 2023.

CARNEIRO, C. P.; REOLON, A.C.; PORTELA, J.P. A rodovia Pan-Americana e o Tampão de Darién: integração continental e áreas protegidas em zona de fronteira. **Revista Transporte y Territorio**. n. 21, p. 1-22, set. 2019. ISSN 1133-4762. Disponível em: <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/7148>. Acesso em: 20 de março de 2023.

CAROU, H. C.; CORONADO, J. P.; Valencia, A. R. **La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá**. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Editora Catarata. 2007.

CARVALHO, P. N; SENHORAS, E. M. Crise do Regionalismo Sul-Americano: Discussões sobre Integração, Fragmentação e Desintegração. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 61-92. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/176>. Acesso em: 5 de setembro de 2023.

CASTRO, J. **Geopolítica da fome**. 6ª ed. Editora Brasiliense. São Paulo, 1961.

CEBR – Centre for Economics and Business Research. **China Daily Lead Story – Nation Set to be largest economy in 2028**. Londres: CEBR, 2020. Disponível em: <https://cebr.com/>. Acesso em: 16 de junho de 2023.

CEPIK, M.; JORNADA, H.; BORBA, P. Panamá - Segurança, Política Externa e Relações com o Brasil. In. DATHEIN, Ricardo (org.). **Parceiros Estratégicos para a Inserção Internacional do Brasil. As Américas**. v. 1. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2012. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/marcocepi/files/cepijornada__borba_-_2012_-_panama.pdf. Acesso em: 12 de outubro de 2023

CETINA, M. P. O. La geopolítica de Colombia en el siglo XXI: un centro estratégico americano. **Carta Internacional**. 2008. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/425/179>. Acesso em: 18 de outubro de 2023.

China deve superar os EUA como maior economia do mundo em 2027, diz JP Morgan. CNN BRASIL, 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/china-devesuperar-os-eua-como-maior-economia-do-mundo-em-2027-diz-jpmorgan/#:~:text=diz%20JP%20Morgan,China%20deve%20superar%20os%20EUA%20como%20maior%20economia,em%202027%2C%20diz%20JP%20Morgan&text>

=O%20produo%20interno%20bruto%20(PIB, deve%20dobrar%20na%20pr%C3%B3xima%20d%C3%A9cada. Acesso em: 20 de junho de 2023.

Chineses pedem apoio de Mato Grosso para construção Ferrovia Bioceânica. Agrolink, 2016. Disponível em: https://www.agrolink.com.br/noticias/chineses-pedem-apoio-de-mato-grossopara-construcao-ferrovia-bioceanica_359376.html. Acesso em: 20 de junho de 2023.

COLLAZOS, A et al. La proyección del gobierno Duque hacia la región y hacia el Pacífico en el marco de la convergencia ideológica de la ola azul y el fin del regionalismo poshegemónico. In: BUELVAS, E.; REITH. **La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años**. 1. ed. Fundación Konrad Adenauer. Bogotá: CRIES. 2021, p. 269-304. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2021/05/IVAN-DUQUE-ID-CRIES-WEB-03-Marzo-2021.pdf>. Acesso em: 18 de setembro de 2023.

COSTA, C. E.; GONZALEZ, M. J. Infraestrutura e Integração Regional: A Experiência da IIRSA na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**. n. 18. set./dez. IPEA. 2014. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/150310_boletim_internacional18_cap_2.pdf. Acesso em: 5 de setembro de 2021

CUELLO, C; CAMPIS, E; GUERRERO, I. Colombia, Panamá y la Ruta Panamericana: Encuentros y Desencuentros. Memorias. **Revista Colombiana de Historia y Arqueología desde el Caribe Colombiano**, v.9, p. 101-130. 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-88862012000100005> Acesso em: 25 de março de 2023.

DANOPOULOS; C.; SYLVIA, R. Civil-Military Relations in a Civilianized State: Panama. **Journal of Political & Military Sociology**. v. 33. n1. Gainesville: 2005

DiPúblico. **Financiamiento de la Carretera Panamericana**. Décima Conferência Interamericana, Caracas 1954. DiPúblico, [s.d.]. Disponível em: <https://www.dipublico.org/117834/financiamiento-de-la-carretera-panamericana-decimaconferencia-interamericana-caracas-1954/> Acesso em: 29 de março de 2023.

FICEK, R. E. Imperial routes, national networks and regional projects in the Pan-American Highway, 1884–1977. **The Journal of Transport History**, v.37. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0022526616654699>. Acesso em: 29 de março de 2023.

GARCÍA, C. A. **Dinámicas geopolíticas del Darien colombiano y la frontera colombo panameña**. Trabajo de grado para optar el título de politólogo. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, 2009. Disponível em: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7646>. Acesso em: 21 de abril de 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GONZÁLEZ, C.A.N; RUIZ, F.J. Una aproximación geopolítica a la política binacional de seguridad fronteriza entre Colombia y Panamá. **Opera**, v.23, p. 81-96, 2018. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/5571/7556>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

HERZ, M. Política de segurança dos EUA para a América Latina após o final da Guerra Fria. **Rev. Estudos Avançados**, n. 16 (46). São Paulo: USP, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/Bb8RBvXjMrjz3S3ZbPC43Kt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 13 de setembro de 2023.

HOLDAR, S. The ideal state and the power of geography: the life-work of Rudolf Kjellén. **Political Geography**, 1992. Disponível em: <https://dokumen.tips/documents/the-idealstate-and-the-power-of-geography-the-life-work-of-rudolf-kjellen.html?page=1>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

HUDSON, Rex A. (org.). **Colombia a country study**. 5ª ed. 1ª tiragem. Federal Research Division Library of Congress; Washington, DC, 2010. Disponível em: <https://www.loc.gov/item/2010009203/>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

IELA – INSTITUTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS. **China, o Canal de Panamá e a geopolítica**. UFSC, 2018. Disponível em: <https://iela.ufsc.br/china-o-canal-de-panama-e-a-geopolitica/>. Acesso em: 22 de outubro de 2023.

IIRSA – INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SULAMERICANA. **Informe de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN 2017**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/Document?menutemId=5>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

KALOUT, H.; GUIMARÃES, F.S. Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver. **CEBRI-Revista**. p. 18-36, 2022. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/57/uma-politica-externa-pendular-entre-eua-e-china-o-brasil-se-protendendo-para-sobreviver>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

KEMPE, Frederick. **Divorcing the dictator. America's Bungled Affair with Noriega**. New York: G. P. Putnam's Sons, 1990.

KOSINSKI, D. A geopolítica monetária da guerra do Iraque de George W. Bush: o resgate dos petrodólares. **Revista ESG**, v. 23, n. 1 (44), p. 1-16, 2016. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/482>. Acesso em 25 de junho de 2023.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEONARD, T. M. **Historical dictionary of Panama**. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2015.

MACKINDER, Halford J. The geographical pivot of history. **Geographical Journal**, v. 23, pp. 421-437, 1904. Disponível em: https://www.iwp.edu/wp-content/uploads/2019/05/20131016_MackinderTheGeographicalJournal.pdf. Acesso em: 5 de agosto de 2023.

MAHAN, A.T. **The Influence of sea power upon history: 1660-1783**. Boston: Little Brown, 1894.

MAIA, T. Acre deverá entrar na pauta das negociações entre Lula e o presidente da China. **Continet**, 2023. Disponível em: <https://contilnetnoticias.com.br/2023/04/acre-devera-entrar-na-pauta-das-negociacoes-de-lula-com-presidente-chines/>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

MAIOR, L. A. P. Geopolítica e regionalismo continental. **Revista Carta Internacional**. Belo Horizonte: Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), v.3 n.1. fev. p. 52–55, 2008. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/430>. Acesso em: 18 de setembro de 2023.

MANNING, B. The congress, the executive and intermestic affairs: three proposals. **Foreign Affairs**, pp. 306-324, 1977.

MANTILLA, S. Las relaciones regionales y transfronterizas de Colombia en el Caribe en el siglo XXI: del conflicto soberanista a la integración sociocultural. **Rev. Mundo Amazónico**, v.9, n. 2, pp. 133-198. Bogotá: UNAL-UFAM, 2018. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/65178>. Acesso em 17 de setembro de 2023.

MARTIN, G.B.X.; ESPINOSA B. J.R. **Estudio de impacto ambiental de la carretera el darién – berlín (ataco - tolima)**. 1997, 144f. Trabalho de Conclusão de Curso – Engenheiro Ambiental e Sanitário. Universidad de La Salle. Faculdade de Engenharia Ambiental e Sanitária, Bogotá, 1997. Disponível em: https://ciencia.lasalle.edu.co/ing_ambiental_sanitaria/1265/. Acesso em: 29 de março de 2023.

MARTINS, R.F. **Geopolítica e geoestratégia: O que são e para que servem**. Revista Nação e Defesa. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 1996. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1585>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

MEARSHEIMER, J. The inevitable rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics”. **Foreign Affairs**, v. 100, n. 6, pp. 48-58, 2021. Disponível em: www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-19/inevitable-rivalry-cold-war. Acesso em: 20 de maio de 2023.

MEJÍA ROLDAN, A. J.; CÁRDENAS, L. S.; MORALES MURIEL, G. L. **El escollo de la carretera panamericana**. Esumer, Facultad de Estudios Internacionales, Medellín, Colombia, 2016. Disponível em: https://repositorio.esumer.edu.co/bitstream/esumer/1348/2/Esumer_escollo.pdf. Acesso em: 20 de abril de 2023.

MELLO, Leonel. **Quem tem medo da geopolítica?**. São Paulo: Edusp, 1999.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Política de consolidación de la seguridad democrática**, Bogotá: República de Colombia, 2003. Disponível em: <https://www.resdal.org/Archivo/d00001f6.htm>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL DE COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Política de Defensa y Seguridad Democrática**. Bogotá: República de Colombia, 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2023.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DA COLOMBIA. Arreglo de limites entre la Republica de Colombia y la Republica de Panamá de 1982. **Boletim do Ministério das Relações Exteriores da Colômbia**. Bogotá, 1982. Disponível em: https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/documentos/arreglo_limites_colombia_pana_ma.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2023.

MONTEIRO, L. C. R. Geopolítica da segurança na América do Sul: o papel do Brasil e os dilemas de uma região em transição. **L’Espace Politique**, v.31, 2017. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacepolitique/4160#quotation>. Acesso em: 22 de setembro de 2023.

MONTEIRO, L. C. R. **Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana**. 2014. Tese (doutorado em geografia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/noticias/seg-am-sul-liciocaetano/>. Acesso em: 12 de outubro de 2023.

MORENO, C.G. Componentes megaproyecto transcontinental tarena – tribugá geoestrategia nueva colombia. In: POSADA, E.V; SANDINO, G.N. **La infraestructura de colombia para una adecuada articulación internacional. El desarrollo de infraestructura: una alternativa a los efectos de la crisis mundial**. 1ed. Bogotá, D. C.: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2010. p. 27-63. Disponível em: https://www.academia.edu/37659099/LA_INFRAESTRUCTURA_DE_COLOMBIA_PARA_UNA_ADECUADA_ARTICULACION_INTERNACIONAL. Acesso em: 19 de maio de 2023.

MORGAN, J.P. Guide to China. **Relatório sobre a economia e o mercado da China**. Disponível em: <https://am.jpmorgan.com/br/pt/asset-management/adv/insights/market-insights/guide-to-china/>. Acesso em: 16 junho de 2023.

MOURA, M. P. **Instabilidade na sub-região andina: o caso colombiano e sua extensão a Venezuela**. São Paulo: NUPRI-USP. 2021. Disponível em: <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/81835>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. **Caderno CRH**. v.29. n. SPE 03, p. 59-75. Salvador: UFBA. 2016 Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ccrh/a/qJc4qDsjqyYNTyPtGHm9Shm/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2023.

NIÑO, E. A. L. **Política externa, vizinhança e paz: o papel dos países vizinhos no processo de paz na colômbia**. IESP-UERJ. 6º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. Perspectivas sobre o Poder em um mundo em redefinição. Belo Horizonte, 2017.

OEA – ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Disponível em: <https://www.oas.org/usde/publications/Unit/oea03e/ch07.htm>. Acesso em: 4 de Abril de 2023.

Por que a economia chinesa deve passar a dos EUA em 2028, 5 anos antes do previsto. BBC NEWS MUNDO, 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55496970>. Acesso em: 20 de junho de 2023.

PROYECTO MESOAMERICA. **Transporte**. 2018. Disponível em: <http://www.proyectomesoamerica.org/index.php/ejes-de-trabajo/eje-economico/transporte>. Acesso em: 26 de setembro de 2023.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v, 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/qZDV3KMBGGt7RQNCR37Ymkk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 de abril de 2023.

RAMÍREZ, S. La frontera colombo-panameña: un drama humanitário. **Razón Pública**. 2016. Disponível em: <https://razonpublica.com/la-frontera-colombo-panamena-un-dramahumanitario/>. Acesso em: 19 de maio de 2023.

ROPP, Steve. **Explaining the long-term maintenance of a military regime: panama before the U.S. invasion**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011

SABONGE, R.; SÁNCHEZ, R. J. El canal de panamá en la economía de américa latina y el caribe. **CEPAL – Colección Documentos de proyectos**. Santiago: Nações Unidas, 2009. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3693-canal-panama-la-economia-america-latina-caribe-recurso-electronico>. Acesso em: 15 de outubro de 2023.

SANAHUJA, J. A. Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración regional en América Latina. **Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe**. Buenos Aires, 2008.

SARMENTO, J. P. T. P. M. **Abolição das forças armadas: lições de costa rica e panamá**. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais, 2023. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=64247@1>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

SCRANTON, M. E. **The noriega years – US-Panamanian relations, 1981-1990**. Colorado: Lynne Rienner Publishers. 1991.

SOUZA, V. H. P. **A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul.** Florianópolis: UFSC, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/215572>. Acesso em: 20 de mar de 2023. 20 de março de 2023.

SPUTNIK BRASIL. **China desafia EUA no canal do Panamá.** 21 out. 2017. Disponível em: <https://sputniknewsbr.com.br/20171021/china-panama-canal-eua-investimento-9641788.html> Acesso em: 23 de outubro de 2023.

SPYKMAN, N.J. **America's strategy in world politics.** New York: Harcourt, Brace and Company. 1942.

STEIMAN, R. Áreas protegidas em zonas de fronteira. **Para Onde!?**. v. 5 n. 2. 2011. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/24463>. Acesso em: 15 de maio de 2023

TAPIA, M. B. La alianza del pacífico, el acuerdo de paz en Colombia y la geopolítica sobre el narcotráfico. **Revista Peruana de Derecho Constitucional**, n. 13. Nova Edição. Constitución y Naturaleza. dez/2021. San Isidro, Lima: Tribunal Constitucional de Peru, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/67403076/La_Alianza_del_Pac%C3%ADfico_el_Acuerdo_de_Paz_en_Colombia_y_la_Geopol%C3%ADtica_sobre_el_Narcotr%C3%A1fico. Acesso em 15 de agosto de 2023.

TORRES, C. A. B. Inserción de Colombia en las relaciones internacionales, en el contexto de la segunda postguerra mundial. **Comité para el Desarrollo de Investigaciones (Codi).** Antioquia: Universidad de Antioquia, 2010. Disponível em: <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/view/45>. Acesso em 10 de outubro de 2023.

TUSSIE, D., RIGGIROZZI, P. **The rise of post-hegemonic regionalism: the case of latin america.** New York: Springer. 2012.

VALDES, Ramon M. **La Independencia del Istmo de Panama, sus Antecedentes, sus Causas y su Justificacion.** Panamá, 2018.

VASCONCELOS, D.B; ROSSI, R.C. 20 anos de integração da infraestrutura sul-americana: uma análise crítica sobre a IIRSA. **Geosul**, v. 38, p. 428-456, 2023. Disponível em <https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/86913>. Acesso em: 5 de setembro de 2023.

VIEGAS, A. Rota rodoviária bioceânica deve estar em operação em três anos, projeta chanceler brasileiro. **G1**, 2014. Disponível em: < <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-dosul/noticia/2022/05/26/rota-rodoviaria-bioceanica-deve-estar-em-operacao-em-tres-anosprojeta-chanceler-brasileiro.ghtml>> Acesso em: 20 de junho de 2023.

VILLA, R. D.; OSTOS, M. P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política**

Internacional, v. 47, n. 1, p. 5-23, 2005. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/paraonde/article/view/24463>. Acesso em: 20 de maio de 2023.

VILLA, R. D; CORDEIRO, F.C. Ganhos relativos ou política doméstica? Os tratados do Canal do Panamá como um jogo de dois níveis. **Contexto Internacional, Journal of Global Connections**. v. 28, n. 2, pp. 301-353, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292006000200001>. Acesso em: 2 de setembro de 2023.

VISENTINI, P. F. **O caótico século XXI**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015. pp. 113-139.

VISENTINI, P. F. Oriente Médio, África e América Latina: Áreas em disputa. In: WARDA, A. N. Panamá en la política exterior de Estados Unidos. **Revista de la SEECI**. n. 7. Ano V. pp. 1-11. Madrid: SEECI, 2001. Disponível em: <https://www.seeci.net/revista/index.php/seeci/article/view/224/232>. Acesso em: 2 de outubro de 2023.

XAVIER, G. L. Os Estados Unidos e a diplomacia das balas. **Rebela**, v.10, n.3. 2020. Disponível em <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/article/view/4460/3534>. Acesso em: 20 de outubro de 2023.

XAVIER. N.S. **O gigante asiático**: aspectos político-econômicos da ascensão chinesa (2001-2007). Orientador: André Moreira Cunha. 2008. 97f. Trabalho de Conclusão de Curso – Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/16011>. Acesso em: 27 de abril de 2023.

ZULUAGA, P. C. Panamá: el istmo de la discordia. Documentos relativos a la separación de Panamá y a la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia Araucaria. **Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades**, v. 17, n. 33, pp. 281-305, Universidad de Sevilla. Sevilla, 2015. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28238686014>. Acesso em 20 de outubro de 2023.