



**DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA CENTRAL: UM
ESTUDO DO PROJETO PUEBLA-PANAMÁ**

DIEGO PEREIRA AGUIAR

**Foz do Iguaçu
2024**

**DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA CENTRAL: UM
ESTUDO DO PROJETO PUEBLA-PANAMÁ**

DIEGO PEREIRA AGUIAR

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para o Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, como requisito à obtenção do título de Pós Graduado em Relações Internacionais para Docentes da Educação Básica.

Orientador: Prof.Dr. Fernando Gabriel Romero Wimer

**Foz do Iguaçu
2024**

DIEGO PEREIRA AGUIAR

**DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA CENTRAL: UM
ESTUDO DO PROJETO PUEBLA-PANAMÁ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado para o Instituto Latino-americano de Economia, Sociedade e Política, como requisito à obtenção do título de Pós Graduado em Relações Internacionais para Docentes da Educação Básica.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof.Dr. Fernando Gabriel Romero Wimer
UNILA

Prof.Dr. Ramon Blanco de Freitas

UNILA

Foz do Iguaçu, _____ de _____ de _____.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo exemplo de perseverança e coragem.

Aos amigos Fláuber Duarte Vieira, Francisco Lemos de Andrade, Mauro Santos e Fláuber Duarte Vieira, por escutarem minhas lamúrias acadêmicas, obrigado pela presença e pelo apoio.

Ao professor Dr. Fernando Gabriel Romero que, sabiamente, me orientou durante o percurso da especialização. Sou grato pela confiança em mim e no meu trabalho; pela paciência e dedicação com as quais conduziu a orientação dessa pesquisa.

“Não sou um ingênuo nem um utópico; eu sei que não haverá uma grande revolução. Apesar de tudo, podem ser feitas coisas úteis, como indicar os limites do sistema”.

- Slavoj Žižek-

RESUMO

Este artigo busca investigar a implementação do Plano Puebla-Panamá (PPP), refletindo sobre sua origem, seus propósitos e resultados no contexto das dinâmicas de cooperação entre os Estados nacionais, na América Central. A pesquisa foca nas implicações políticas e econômicas do projeto, destacando o papel central do México como parceiro estratégico dos Estados Unidos. O estudo adota uma abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica, análise documental e uma perspectiva crítica para interpretar as dinâmicas de cooperação e os impactos da implementação do PPP na região. O estudo aponta que as iniciativas criadas pelo PPP, a partir da estruturação de redes transnacionais, convergem interesses contrários ao desenvolvimento regional, estimulando estratégias de propagação do capital internacional estrangeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Projeto Puebla-Panamá (PPP); Cooperação regional; América Central. Recursos energéticos. Meio ambiente. Ecopolítica Crítica Internacional.

RESUMEN

Este artículo busca investigar la implementación del Plan Puebla-Panamá (PPP), reflexionando sobre su origen, sus propósitos y resultados en el contexto de las dinámicas de cooperación entre Estados nacionales en Centroamérica. La investigación se centra en las implicaciones políticas y económicas del proyecto, destacando el papel central de México como socio estratégico de Estados Unidos. El estudio adopta un enfoque cualitativo, combinando revisión bibliográfica, análisis documental y una perspectiva crítica para interpretar la dinámica de cooperación y los impactos de la implementación del PPP en la región. El estudio señala que las iniciativas creadas por el PPP, basadas en la estructuración de redes transnacionales, convergen intereses contrarios al desarrollo regional, estimulando estrategias para la propagación del capital internacional extranjero.

PALABRAS CLAVE: Proyecto Puebla-Panamá (PPP); Cooperación regional; Centroamérica. Recursos energéticos. Ambiente. Ecopolítica crítica internacional.

ABSTRACT

This article seeks to investigate the implementation of the Puebla-Panama Plan (PPP), reflecting on its origin, purposes and results in the context of the dynamics of cooperation between nation states in Central America. The research focuses on the political and economic implications of the project, highlighting the central role of Mexico as a strategic partner of the United States. The study adopts a qualitative approach, combining bibliographic review, documentary analysis and a critical perspective to interpret the dynamics of cooperation and the impacts of the implementation of the PPP in the region. The study points out that the initiatives created by the PPP, based on the structuring of transnational networks, converge interests contrary to regional development, stimulating strategies for the propagation of foreign international capital.

KEYWORDS: Puebla-Panama Project (PPP); Regional cooperation; Central America. Energy resources. Environment. Critical International Ecopolitics.

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| 1. INTRODUÇÃO..... | 08 |
| 2. À PROCURA DE UMA ABORDAGEM TEÓRICA..... | 10 |
| 3. AMÉRICA CENTRAL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS..... | 17 |
| 4. O PLANO PUEBLA-PANAMÁ: CONTINUIDADE E DESAFIOS..... | 21 |
| 5. A CONJUNTURA DO PPP - ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 32 |
| 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 38 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 40 |

1. INTRODUÇÃO

O PPP (Plano Puebla Panamá) é um megaprojeto que orienta a construção de uma infraestrutura de comunicação que visa à integração de toda a América Central e parte do sul do México, abarcando corredores de desenvolvimento conectados por eixos de transporte rodoviário, ferroviário e portuário. Lançado oficialmente, em 2001, pelo ex-presidente mexicano Vicente Fox, trata-se de um projeto de importância estratégica que tem por finalidade o aproveitamento produtivo dos recursos da região, tendo especial enfoque nos setores energéticos, como eletricidade, gás e petróleo. No Brasil, especialmente, é notável uma incipiente produção sobre a temática, o que sugere a urgência de estudos que possam contribuir para o aprofundamento do tema, sob uma perspectiva crítica. (Senhoras e Vitte, 2009); (Leff, 2006); (Sant'Anna e Moreira, 2016); (Toussaint e Garzón, 2017);

Para os propósitos deste estudo, parte-se do pressuposto de que o Plano Puebla-Panamá (PPP) não é apenas um instrumento técnico-burocrático elaborado para impulsionar, automaticamente, o desenvolvimento econômico e social na América Central, mas consiste em um passo inicial dado por atores específicos em direção a uma nova perspectiva de cooperação, com metas orquestradas nem sempre claras para as nações envolvidas e com resultados variáveis para os países signatários. Portanto, o objetivo principal deste trabalho é investigar a implementação do Plano Puebla-Panamá, na América Central, de modo a relacionar sua origem, seu propósito e seus resultados às dinâmicas de cooperação entre os Estados nacionais na região. O estudo busca compreender as implicações produzidas pelas novas formas de cooperação no contexto latino americano ensejadas pelo PPP e seu sucessor, Proyecto Mesoamérica, tendo como ênfase o papel desempenhado pelo México como parceiro dos EUA, atores que ocupam posições centrais na região. Ambos os países têm a sua disposição territórios geográficos que estão sendo usados para expandir seu poderio político através de intervenções, consideravelmente, influentes ocorridas de maneira assimétrica na região.

Desse modo, o presente estudo adota uma metodologia qualitativa, baseada em uma abordagem exploratória e descritiva. Inicialmente, a pesquisa envolve uma revisão bibliográfica abrangente, com o objetivo de reunir e analisar trabalhos acadêmicos, relatórios governamentais e documentos produzidos por organizações internacionais, tanto os diretamente ligados ao Plano Puebla Panamá (PPP) quanto ao projeto Mesoamérica, que o sucedeu.

Além da revisão bibliográfica, realiza-se uma análise documental de fontes primárias e secundárias, que inclui documentos oficiais emitidos por organismos internacionais, e por governos nacionais envolvidos no PPP.

A metodologia também integra uma abordagem comparativa, confrontando as diferentes visões e interpretações sobre o impacto do projeto nas relações de cooperação entre os países da América Central e o México, e nas relações destes com os Estados Unidos, entre outras potências e atores. Interessa a esse estudo, ainda, entender como os países mesoamericanos se comportam em uma conjuntura que os conformam enquanto “comunidade”, noção compreendida aqui nos termos de Deutsch (1981, p. 212), para quem a comunidade “el conjunto de indivíduos o grupos – tales como los estados - que está unido por la importância mutua de su comportamiento para la toma de decisiones políticas”. A região centro americana tem se constituído em um cenário de aumento e propagação da violência associado a problemas estruturais diversos como desigualdade, pobreza e exclusão social. É imperioso refletir sobre como países diferentes tomam parte nessa questão.

A análise crítica do estudo proposto vai além dos aspectos técnicos do Plano Puebla Panamá (PPP), buscando entender suas motivações políticas e econômicas subjacentes. A análise tem como foco investigar, ainda, como governos e empresas fazem uso de narrativas de sustentabilidade para justificar suas ações, muitas vezes mascarando interesses desenvolvimentistas e neoimperialistas. Com uma abordagem interdisciplinar, o estudo integra teorias de Relações Internacionais e Geopolítica, oferecendo uma visão interpretativa crítica das implicações regionais do PPP.

A presente pesquisa busca responder às seguintes questões: **1)** Em que medida as teorias tradicionais das RI fornecem os instrumentais necessários à realização de análises críticas envolvendo temas como: setor energético, integração e cooperação regional?; **2)** Quais acontecimentos históricos e políticos contribuíram - e contribuem - para consolidar a conjuntura social e econômica dos países da América Central? **3)** De que forma as parecerias estabelecidas regional e internacionalmente, no âmbito do Plano Puebla-Panamá (PPP), promoveram o desenvolvimento econômico via cooperação estratégica na América Latina?

O artigo está estruturado em seis seções, incluindo a introdução e as considerações finais. A segunda seção trata da agenda energética no contexto das Relações Internacionais, explorando como as diferentes abordagens

teóricas lidam com o tema. Nela, a abordagem realista é trazida à baila como forma de reflexão sobre em que medida tal corrente tradicional constitui um instrumental teórico adequado para se analisar as dinâmicas assimétricas de cooperação entre países centrais e periféricos; além de trazer também um recorte epistemológico comparativo da visão teórica tradicional com outros aportes teóricos mais recentes e de cunho crítico, especialmente a Ecopolítica Crítica Internacional. A terceira seção, discute, brevemente, a constituição histórica da América Central. A quarta parte do artigo empenha-se em realizar uma análise crítica das informações levantadas sobre o Plano Puebla-Panamá, comparando-as com os dados extraídos de documentos relevantes. Esta seção se dedica à análise da origem e da finalidade do PPP, apresentando uma síntese analítica crítica sobre as dinâmicas de cooperação regional e o desenvolvimento a partir da perspectiva de diferentes atores. A quinta seção retoma os desafios da continuidade do PPP e tece um segundo movimento interpretativo sobre o Plano Puebla-Panamá, evidenciando os resultados alcançados através de sua implementação ao longo das décadas.

2. À procura de uma abordagem teórica

A questão energética apresenta-se como um dos problemas mais relevantes do novo milênio. Todavia, há, ainda, uma lacuna significativa a respeito do tema no campo das Relações Internacionais (Fuser, 2013). Se por um lado, a economia política dos suprimentos energéticos globais caracteriza-se, segundo analistas, como uma área de pesquisa ainda “subdesenvolvida” (Strange, 1988); por outro, observa-se a elevação de conflitos entre os países que competem para superar a escassez de recursos energéticos e satisfazer seus suprimentos. Para a teoria realista das Relações Internacionais, as matérias-primas e a autonomia na obtenção de alimentos, a segurança e outros elementos como os fatores geográficos compreendem componentes relativamente estáveis do poder de um Estado.

Para a corrente realista nas Relações Internacionais, matérias-primas e a autonomia na obtenção de alimentos, junto a fatores geográficos, são considerados componentes relativamente estáveis do poder de um Estado. Hans Morgenthau (2003), um dos fundadores do realismo, distingue esses componentes estáveis dos variáveis, que incluem a capacidade industrial, a preparação militar e o tamanho da população como essenciais para a

manutenção do poder de segurança. Segundo o pensamento realista, o resultado de conflitos militares está cada vez mais vinculado à eficácia do material bélico, cuja produção depende de matérias-primas estratégicas (Fuser, 2013),

Embora as fontes de energia tenham sido um elemento central nas dinâmicas das Relações Internacionais, por muito tempo, as questões relacionadas aos recursos escassos e essenciais para a manutenção do poder só começaram a receber maior atenção dos pesquisadores após o primeiro choque do petróleo, em 1973 (Fuser, 2013). Esse evento ocorreu quando os países exportadores árabes impuseram um embargo em retaliação ao apoio dos Estados Unidos e de outros países ocidentais a Israel durante a Guerra de Outubro, o que resultou em uma escalada dos preços do petróleo e desencadeou uma recessão econômica global.

Esse episódio é emblemático, pois evidenciou a vulnerabilidade dos países ricos em relação à disponibilidade de um recurso essencial à manutenção do poder e da segurança, uma realidade, até então, negligenciada por essas nações. O próprio autor de “A Política entre as Nações”, Hans Morgenthau (2003), ficou surpreso com o fato de a política externa dos Estados Unidos ter sido desafiada em uma região estratégica para os interesses estadunidenses. A reação de Morgenthau ilustra os limites do realismo como abordagem teórica, cuja perspectiva, geralmente, reflete os interesses das nações centrais capitalistas. Além disso, a agenda de pesquisa realista (Aron, 2009; Morgenthau; 2005) focalizam o potencial das mudanças ambientais globais para gerar conflitos estatais.

De maneira similar ao realismo, a teoria da interdependência, também conhecida como Institucionalismo Liberal, defende a ideia de que a cooperação deve prevalecer sobre o conflito, nas dinâmicas do sistema internacional. Para autores como Keohane e Nye (2001, p. 11-14), a interdependência poderia ser uma solução eficaz para enfrentar desafios como a escassez de recursos estratégicos. Porém, muitos pensadores dessa corrente argumentam que o espaço para a cooperação internacional, no setor energético, é algo limitado e que, na prática, apresenta restrições concretas para sua implementação efetiva. A abordagem do institucionalismo liberal também traz em seu bojo o ponto de vista dos países ricos.

De modo geral, questões como a energética e, principalmente, a ambiental têm sido incorporadas às Relações Internacionais a partir da convergência de duas áreas correlatas: a “ecologia política”, que foca em

problemas relacionados à “justiça ambiental”. A fusão dessas duas áreas do conhecimento resultou em uma nova abordagem das RI, voltada para os problemas ambientais, denominada Ecopolítica Crítica Internacional (Sant’Anna e Moreira, 2016).

Segundo as autoras, a ecologia política se desenvolveu a partir de estudos geográficos e antropológicos, configurando-se como um campo novo dedicado ao estudo dos conflitos originados pelo uso de recursos e serviços ambientais. Nesse contexto, os estudos ambientais visam compreender os limites biofísicos do planeta e a maneira como os seres humanos podem viver de forma sustentável. Contudo, a ecologia política não se restringe apenas aos conflitos relacionados à distribuição ecológica; “ela também assume a tarefa de explorar, sob nova luz, as relações de poder que se entretecem entre o mundo globalizado e os mundos de vida das pessoas. (Leff, 2006, p. 300-1).

Os estudos ambientalistas surgem, dessa maneira, de um movimento político, assim como os conflitos socioambientais distributivos deram origem ao movimento social denominado justiça ambiental. Este último aborda a questão sob uma perspectiva política, defendendo que as decisões políticas são o mecanismo causal para uma justa distribuição dos custos e benefícios das ações relacionadas à exploração dos recursos naturais. Em outras palavras, admite-se que há uma desigualdade social na exposição aos riscos ambientais. Para essa corrente de pensamento, “não há como separar os problemas ambientais da forma como se distribui desigualmente o poder e a detenção de tecnologias” (Sant’Anna e Moreira, 2016, p. 208).

Apesar de não ser possível afirmar que exista uma teoria propriamente marxista das Relações Internacionais, a disciplina oferece importantes contribuições para o estudo dos conflitos energéticos a partir de autores cujas fundamentações teóricas estão alinhadas ao marxismo. Entre essas teorias, pode-se apontar, por exemplo, as teorias do sistema-mundo”, do “imperialismo”, além das diversas variantes da “Teoria da Dependência” que apontam para a dinâmica do sistema mundial, por meio da qual um grupo de países capitalistas, localizados no Norte, explora os Estados periféricos no Sul, extraíndo suas matérias-primas baratas, aproveitando sua força de trabalho e impondo uma estrutura de comércio desigual (Fuser, 2013).

Apesar da influência que o marxismo tem exercido no campo das Relações Internacionais, há uma forte inclinação aos enfoques teóricos mais tradicionais na área, persistindo na análise dos temas ambientais,

principalmente o neoliberalismo em sua vertente do institucionalismo neoliberal. (Sant'Anna e Moreira (2016). Desse modo, hoje, a abordagem vigente na investigação de questões ambientais em RI consolida o enquadre da interpretação pelo viés dos “regimes internacionais”, lente teórica mais centrada no entendimento da dinâmica das relações do que nos conflitos, negociações e arranjos institucionais como fomentadores de gestão de crises no sistema internacional. Assim, a noção de regimes internacionais parte das premissas do poder, do interesse e do conhecimento, respectivamente. Na esteira de autores como Krasner (1982), Keoane, Haas e Levy (1993), Vogler (1995) e Young (1989), Sant'Anna e Moreira (2016, p.214) vão afirmar que na perspectiva dos regimes internacionais a governança global constitui o conceito mais abrangente capaz de representar o movimento de cooperação internacional. Contraditoriamente, essa própria noção, requer mais refinamento teórico, pois a definição de regimes internacionais, por exemplo, parte da premissa de que os Estados apesar de conviverem em um sistema internacional anárquico, compõem também uma rede institucional ampla com regras que corroboram a modificação comportamental desses mesmos estados. Assim sendo, surge a dúvida sobre a real possibilidade desses estados articularem, consistentemente, suas preferências, tendo em vista as mudanças climáticas, por exemplo. Ou se seria mais plausível que essas questões fossem colocadas como uma procura coletiva a partir da qual fossem criadas normas auxiliaadoras dos Estados para pudessem, assim, responder às questões ambientais. Dizendo de outro modo, a agenda de pesquisa do liberalismo institucionalista tem se ocupado, exclusivamente, em identificar em que condições estados soberanos cooperam no ambiente anárquico.

Para Sant'Anna e Moreira (2016), a crítica teórica e política deve ser feita às análises dos regimes internacionais por três razões. A primeira, refere-se ao olhar estreito que esta abordagem tem sobre o que são as RI. A segunda, refere-se à inclinação política, já que a análise dos regimes é caracterizada pela sua noção liberal da economia política, concebendo Estado e mercado como esferas separadas da vida social. Por fim, o comprometimento dessa abordagem com visão positivista em relação à finalidade das ciências sociais age como elemento limitador dos questionamentos que podem ser feitos. Em todo caso, vale considerar que o conceito de governança global assume um caráter operativo, dependendo de onde, quando e por quem ele é operado, de modo que a “la gobernanza, ya sea global o regional, se muestra

completamente diferente desde la Ciudad de México, La Paz, Sao Paulo con respecto a como se observa en Londres, Nueva York o Toronto” (Legler, 2011, p.2). A experiência latino-americana e caribenha apresenta pontos de vista diferentes da concepção mobilizada em países hegemônicos. Ao contrário do que a corrente realista argumenta, a governança regional não tem se restringido à prática de exercícios neutros e bem-intencionados de solução de problemas, nos quais todos os Estados comungam de mútuos interesses. É, nesse sentido, que as regiões não centrais do globo acabam por enfrentar desafios ainda maiores ao terem suas instituições afetadas por uma governança que em muitos casos serve como instrumento de dominação e influência (Legler, 2011).

Com isso, pode-se afirmar, que no âmbito das RI há um precedente teórico que ainda precisa ser construído, criticamente, para se concretizar análises mais consistentes, no que se refere, especialmente, aos temas meio ambiente e recursos energéticos. Tal lacuna epistemológica vem sendo, gradativamente, preenchida devido à aproximação de teorizações provenientes de vertentes neomarxistas, tais como a ecopolítica crítica. Nessa direção:

O marxismo – em especial o ecossocialismo e o ecoanarquismo – e as demais correntes radicais do ecologismo se aproximam das teorias críticas das relações internacionais. São teorias não mais baseadas no positivismo, que, dessa forma, não são teorias de resolução de problemas, mas teorias que criticam a ontologia e epistemologia das teorias tradicionais e que provocaram uma grande mudança no campo nas RI. (Sant’Anna e Moreira p.214).

Em um mundo estratificado, marcado pela exclusão e pelo crescimento de desigualdades social e econômica, a escolha do referencial teórico adequado para o estudo dos fenômenos sociais torna-se crucial para a compreensão e explicação da realidade atual forjada pelo prisma do modelo de desenvolvimento capitalista. Trazer à tona as reflexões materialistas sobre as condições de ser e existir individual e coletivamente, através do contato com a diversidade da natureza, da realação dos povos com seus territórios e espaços, requer um olhar mais arguto capaz de interpretar o poder imiscuído nas relações conformadas à ordem mundial.

Não obstante, as previsões de autores que imaginaram um século XX marcado pela redução das desigualdades (Hobsbawm, 2021) não se concretizaram. Após mais de um século de intervenções estatais visando ao bem-estar social, notabiliza-se o aumentaram das disparidades econômicas e sociais nas esferas local, nacional e internacional, contemporaneamente.

O contexto pós Guerra Fria produziu muitas mudanças no cenário internacional. O advento da globalização acentuou os processos de conexão e interdependência entre os estados, consolidando as ideias e estruturas da nova ordem que modificaram o sistema de governança mundial e o papel das instituições internacionais. A globalização também impactou questões de segurança global e a forma como os países abordam ameaças transnacionais, moldando a forma como os países administram as crises sociais e financeiras. (Kessinger, 2015); (Harvey, 2005).

Houve também um redimensionamento das dinâmicas de poder entre países hegemônicos e periféricos, colocando em xeque temas como autossuficiência e cooperação. Nesse contexto, o regionalismo surge como resposta direta à globalização, possibilitando reconfigurações políticas, econômicas e sociais capazes de reposicionar atores hegemônicos, bem como de produzir uma profunda mudança na postura dos países periféricos no intuito de dirimir sua dependência dos países centrais (Harvey, 2005). É nesse contexto que a geopolítica ganha novos contornos, assumindo acentuada relevância na política externa de nações no mundo.

A América Latina, nesse cenário, é evocada como área de projeção da influência dos países capitalistas centrais, seja pela sua localização geográfica vantajosa, seja pelos recursos naturais que a região possui.

Para Cetina e Rosales (2023, p. 73-74)

a América Latina configura-se como um corredor geográfico estratégico, em decorrência da sua natureza bioceânica, adjacente tanto ao Oceano Pacífico como à região do Mar do Caribe. Além disso, ela tem em sua geografia montanhas, selvas, desertos, planícies, rios e outros corpos de água que contribuem para uma variedade de ótimos solos para a agricultura, convertendo a região no protótipo de um celeiro de alimentos para o mundo, juntamente com a existência de importantes recursos minerais e energéticos, o que faz da América Latina um espaço-rota, estratégico e de interconexão, um ponto de mira para os atores extraterritoriais.

Por essa razão, há um interesse persistente das potências em relação à América Latina. No entanto, os empreendimentos neoliberais que, historicamente, sustentaram a prosperidade econômica e o desenvolvimento dos países ricos, em outras regiões do mundo a exemplo do Sul global, têm gerado resultados frequentemente distintos em outros lugares.

David Harvey (2005) já havia alertado sobre a importância da América Latina, especialmente da América Central, no cenário mundial. Ao analisar a

rivalidade pela disputa de influência global e o acesso a mercados estratégicos entre China e Estados Unidos, Harvey questiona a importância geopolítica do petróleo, destacando a questão energética como crucial para a segurança. Ele levanta uma questão central: “a quem pertence a segurança de longo prazo em termos de energia?” Observando as mudanças nos sistemas de produção, Harvey nota que a China tem atraído mais empregados industriais do Japão, da Coreia do Sul e do México do que dos Estados Unidos (Harvey, 2005, p. 184-185). De toda a mão de obra mencionada, cerca de 200 mil operários, que foram para a China, são do cinturão manufatureiro de *maquilla*, situado na fronteira Norte do México, o que reforça a percepção de que a América Central é uma região atraente para países hegemônicos, tanto por seu território estratégico quanto como fonte de mão de obra.

É, pois, nessa direção que o Plano Puebla-Panamá (PPP) e seu sucessor - Proyecto Mesoamérica - são compreendidos como instrumentos de extrema relevância, ao colocarem em xeque os mecanismos da gestão estratégica sistemática de um arcabouço infraestrutural no plano transregional. Trata-se de uma iniciativa implementada a partir da política do governo do presidente mexicano Vincent Fox, com o propósito de conectar, infraestruturalmente, por meio da construção de um extenso corredor transversal, a Costa do Golfo do México com a costa do Pacífico da América Central. O empreendimento, em sua fase inicial, planejou a incorporação de estados da região sul e sudeste do México¹ e países da América Central. Trata-se de um esforço conjunto em direção à criação de uma coesão estabelecida em nível regional.

Para Hurrell (1995, p. 44):

É esta coesão que torna o regionalismo de particular interesse para o estudo das relações internacionais. A coesão pode ser entendida em dois sentidos : (i) quando a região desempenha um papel definidor nas relações entre os estados (e outros atores importantes) daquela região e do resto do mundo; e (ii) quando a região constitui a base organizadora da política dentro do região em uma série de questões².

¹ A área territorial em questão abarca sete países da América Central continental, a saber: Belize, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Costa Rica e Panamá e nove Estados Mexicanos das regiões Sul e Sudeste: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Yucatan e Veracruz. Ver (Senhoras, Moreira e Vitte, 2009).

² Tradução nossa da seguinte versão original: “It is this cohesion that makes regionalism of particular interest to the study of international relations. Cohesion can be understood in two senses: (i) when the region plays a defining role in the relations between the states (and other major actors) of that region and the rest of the world; and (ii) when the region forms the organizing basis for policy within the region across a range of issues” (Hurrell, 1995, p. 44).

Acontecimentos recentes na América Latina têm impulsionado o propósito de coesão possibilitadora do bloco. Uma série de fóruns multilaterais, promovidos na região, sem a participação dos Estados Unidos, aponta em direção ao fortalecimento das lideranças regionais com foco na solução de problemas urgentes dos países latinos e caribenhos. Legler (2011) tem um olhar positivo sobre a conjuntura que se plasma na América Latina. Para ele, o sistema interamericano e das relações internacionais da América Latina e Caribe (ALC) tem sido fortalecido “ante la notable proliferación de nuevos esquemas de integración subregionales y regionales, así como foros multilaterales que se caracterizan por tener una membresía “U.S.-free”.(Legler, 2011, p. 2), sobretudo pelo estabelecimento de uma zona de influência regional praticada por Brasil, México, Venezuela, Argentina e Chile.

Para o autor, o papel desempenhado pela Comunidade Andina de Nações (CAN), pelo Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), pela Comunidade do Caribe (CARICOM), pelo do Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), além das iniciativas realizadas pelo Grupo do Rio, pela Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA), pela União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), pela Cúpula da América Latina e do Caribe (CALC) e a Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), associado ao permanente diálogo através da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caraíbas (CELAC) tem contribuído, ao longo das décadas, para estreitar as relações Sul-Sul, robustecendo a autonomia de seus respectivos países e a agenda regional.

Do exposto, cabe salientar, ainda, que a América Central compreende um território contemporaneamente marcado pela extrema desigualdade social e pela pobreza, condição que confere à região a maior desigualdade do planeta (Toussaint e Garzón, 2017). Também por isso, a Mesoamérica apresenta uma expressiva divergência estrutural e econômica em relação ao restante da América Latina. Para compreender a complexa relação entre relevância internacional de uma região estruturalmente precária faz-se necessário discutir, ainda que brevemente, os motivos que explicam as raízes históricas dessa discrepância persistente até os dias de hoje.

3. América Central: antecedentes históricos

De acordo com Kalyvas (2009), o primeiro quarto do século XIX foi

profundamente marcado pelas guerras³ da independência dos colonizadores europeus. A gênese do movimento pela independência teve início a partir da Revolução do Haiti (1804), com a expulsão do governo colonial francês, e alastrou-se, rapidamente, por todo continente latino americano. Vale lembrar que antes da independência, os territórios da América Central conformavam a, então, capitania Geral da Guatemala, sob o domínio do vice-reino da Nova Espanha, responsável por reunir as terras conquistadas pelo Império Colonial.

Para Kalyvas (2009, p.199):

Las “revoluciones nacionales” o “guerras de independencia” en las Américas se destacan tanto en términos de magnitud como en su importancia geopolítica. Comenzando, justo antes de la clausura del siglo xviii, con la Guerra de Independencia de Estados Unidos (1775-1783), estos conflictos se extendieron a América Central y Sudamérica desde 1808 hasta 1829, y condujeron al casi total desmantelamiento de los imperios coloniales británicos y españoles en el continente americano y la creación de un gran número de nuevos estados.

Apesar da resistência, o processo de colonização europeia trouxe consigo graves problemas para a região. À época, a Espanha impunha o monopólio comercial que impedia o vínculo entre as colônias, de modo que a América Central não podia estabelecer comércio com o Panamá, por exemplo, tendo em vista que o Panamá pertencia a outra entidade administrativa, de outra jurisdição. Medidas como estas impossibilitaram o desenvolvimento do comércio na região, tornando-a, conseqüentemente, uma área pobre. Com a independência do colonizador europeu vieram as tentativas de integração regional, que em certa medida, ofuscaram a soberania dos territórios da região atraídos, inicialmente, pela proposta de integração, por parte do México, *hegemon* regional que buscava manter unido o território para ter sobre ele maior controle, ao passo que expandia seu poderio militar.

Mais tarde, a falta de unidade política interna mexicana levou à ruptura do pacto territorial com o México, abrindo caminho para que os territórios dissolutos adotassem uma configuração político-administrativa diferente dos demais países independentes da América Latina. Surgia, assim, a República Federal da América Central, em 1824. Contudo, o modelo federado implantado na mesoamérica, semelhante ao dos Estados Unidos, não vigorou tal qual no vizinho do Norte hemisférico. Nas Nações Federadas da América Central, as estruturas

³ Segundo Kalyvas (2009), tais guerras incluem a Guerra da Independência da Argentina (1810-1818), a Guerra da Independência do México (1810-1821), a Guerra da Independência da Venezuela (1811-1823) e a Guerra da Independência do Chile (1810-1826, entre outros.

institucionais do poder governadas pelos estadistas Manuel José Arce e Francisco Morazán foram, constantemente, sacudidas. Ambos atravessaram muitos conflitos envolvendo divisões de classe, interesses econômicos e confrontos entre partidos políticos e a Federação ruiu, tendo seu fim em 1838.

No curso dos acontecimentos, cada território enfrentou desafios diversos para se estabelecer como nação independente e soberana, tendo passado por um processo marcado por uma série de conflitos internos e guerras civis. Esses fatos que constituem a América Central, historicamente, produzem impactos que reverberam até os dias de hoje.

Como asseveram Toussaint e Garzón, (2017, p.17-18):

En el pasado reciente, estos factores estructurales dieron origen a escenarios de violencia política y guerras civiles en los países de la región y, ya en el contexto de la posguerra, no sólo persistieron, sino que muchas veces se agudizaron, tanto por los efectos devastadores de la guerra, como por la implementación del proyecto neoliberal desde finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado (Toussaint e Garzón, 2017, p.17-8).

Em relação às dimensões territoriais, conforme lembra o historiador Pérez Brignoli (1985, p.18), a região mesoamericana “no es impresionante; representa apenas un 2% de la superficie total de la América Latina. Esos 423.000 km² constituyen un área menor que la de España (505.000 km²) [...] Individualmente, se trata de países pequeños.” Contudo, a suposta desimportância da região, no cenário global, contrasta com a persistência de investidas por parte das potências nessa área do planeta. Tal interesse não é algo novo e já se encontra subsumido na política externa de países hegemônicos no estabelecimento da ordem mundial contemporânea.

Os Estados Unidos, por exemplo, têm desempenhado, ao longo da história, um papel central ao expandir-se através do globo a partir de sua política de poder calcada no discurso do Destino Manifesto. Argumentando sobre a flagrante estratégia de controle e disseminação do poderio estadunidense pelo globo, Kessinger (2015) revela os objetivos da política externa dos Estados Unidos, através da ótica de Roosevelt; para quem a política externa estadunidense “era a arte de adaptar a política americana ao equilíbrio de poder global” (Kessinger, 2015, p. 251), manipulando os acontecimentos, de forma discreta e resoluta, aos interesses nacionais americanos.

Tendo ocupado importantes cargos diplomáticos, antes de se tornar presidente, Roosevelt desempenhou um papel notável na política externa, contribuindo, significativamente, para a projeção internacional americana. Foi,

sobretudo, com o anúncio do Corolário Roosevelt, acrescido pela Doutrina Monroe, que se abriram os caminhos para que a política intervencionista estadunidense, sob o pretexto da segurança e do uso da força para corrigir, preventivamente, atos “incivilizados” de “maldade ou inoperância” observados nos assuntos doméstico de outras nações do Hemisfério Ocidental, ganhasse terreno no contexto internacional (Kessinger, 2015, p. 251). Apesar de nenhuma nação latino-americana ter sido consultada, desde então, ficou tacitamente acordado entre as potências que os EUA assumiram o protagonismo da manutenção da ordem e segurança hemisférica.

A construção do Canal do Panamá, inaugurado em 1914, marcou, assim, o estabelecimento do poder estadunidense em expansão, bem como a presença militar e estratégica desse país na região centro-americana. A construção do Canal foi o trunfo americano que permitiu que a sua marinha evitasse longas circum-navegações, como a anterior necessidade de passar do Atlântico para o Pacífico via cabo Horn, uma localização mais extrema da América do Sul. A conclusão da obra do Canal, cedido pelos franceses, permitiu que os Estados Unidos estimulassem o comércio ao mesmo passo que esse feito permitia-lhes maior mobilidade naval, garantindo-lhes uma vantagem, no caso da existência de um conflito militar na região (Kessinger, 2015).

Na conjuntura mais atual, Cetina e Rosales (2023) apontam o início de uma “nova era do Pacífico”, devido à crescente importância geoestratégica dessa bacia oceânica, que se torna uma porta de entrada para atores hegemônicos, antagonistas dos EUA. Nesse contexto, as autoras situam também a linha de defesa dos Estados Unidos, evidenciando a disputa pela influência na região. Para elas, a América Latina segue sendo vista como um “espaço-rota”, um “ponto de mira” para atores extraterritoriais, tal qual acontece com a China, a Rússia e os países da União Europeia, enxergados como concorrentes e antagonistas aos interesses hegemônicos dos EUA, país que orienta sua política geoestratégica a partir da noção de “fronteira movel”. Partindo dessa noção, os EUA não consideram como suas fronteiras apenas os limites de sua “ilha continental”, mas podem estar situadas nas costas dos países que convergem na bacia da Ásia-Pacífico, estendendo-se até os litorais de países europeus, chegando aos extremos do continente Ártico e Antártico.(Cetina e Rosales 2023).

Essa estratégia ambiciosa americana é vista pelas autoras como elementos frustradores da possibilidade de a América Latina articular-se em um bloco regional. Segundo Cetina e Rosales (2023), projetos de integração que aparentam terem sido idealizados, autonomamente, por Estados-membro latino

americanos, resguardam predições estrangeiras, como é o caso da Aliança do Pacífico que em sua superfície promete promover uma “área de integração profunda” quando repercute “os objetivos que no passado desenharam a liderança política em Washington, ao momento de formular o que foi a Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) (Cetina e Rosales, 2023, p. 78).

Fato semelhante pode ser observado na constituição do Projeto Puebla-Panamá. Se, de um lado, o Projeto Puebla-Panamá é visto como uma iniciativa que pode promover a cooperação e o desenvolvimento econômico e social na região do Istmo, de outro, para os Estados Unidos, o PPP tem uma tripla função. A primeira refere-se à expansão das fronteiras dos EUA, seguindo a lógica de sua política colonial (fronteira móvel). A segunda envolve uma política incisiva de combate ao crime organizado e controle da fronteira com o norte do México, permitindo aos EUA controlar a imigração em seu território. Por fim, o PPP busca criar uma área de livre comércio na região, algo que já foi tentado em outras conjunturas latino-americanas, mas sem o devido êxito. Somam-se às latentes investidas geopolíticas desse país central do Norte hemisférico aos choques internos entre os estados e governos dos países do eixo Sul com hegemonia regional exercida pelo México.

4. O Plano Puebla-Panamá: continuidade e desafios

O ano de 2001 sinaliza a oficialização do Plano Puebla Panamá (PPP), porém, agendas anteriores concorreram para que a homologação do PPP acontecesse neste período específico. Mais precisamente, situamo-nos há 23 anos da instalação do Plano Puebla Panamá (2001-2007), e em relação ao Proyecto Mesoamérica (2008 até hoje), sendo salutar “remarcar aquellos grandes hitos que han permitido el desarrollo institucional del mecanismo” (PLANO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL, 2024).

Em 1991, por exemplo, teve início a institucionalização das Cúpulas de Tuxtla, contando com a presença de chefes de estado e de governo do México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. Naquela oportunidade, a organização desse fórum político pretendia abordar questões políticas e econômicas de cooperação. Desde então, sucessivas mesas de negociação entraram em curso, no sentido de estabelecer os mecanismos de diálogo para a adesão de novos países. À época, Belize e Panamá formalizaram sua adesão durante a II Conferência do Mecanismo de Tuxtla.

Segundo (Senhoras, Moreira e Vitte, 2009), o Plano Puebla Panamá (PPP)

têm sua gênese derivada “da evolução da regionalização comercial na América Central e México e do agrupamento de vários projetos antigos e novos influenciados pelo surgimento do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)”. Na América Latina como um todo e na América Central, em específico, os autores observam a tendência histórica da região pela adoção de projetos transnacionais de infraestrutura, em detrimento dos acordos binacionais, como fruto da dinâmica de processos oriundos da regionalização aberta.

Conforme a definição de Hurrel (1995), o conceito postulado para o processo de integração é visto como uma espécie de conjuntos e subconjuntos, sendo que a integração regional compreende um fenômeno mais amplo denominado regionalismo. Por sua vez, esse último constitui uma variedade de processos e abarca cerca de cinco formas de regionalismo, a saber: regionalização, consciência e identidade regional, cooperação regional interestatal, integração regional e coesão regional.

Nesse prisma, a “regionalização” consiste num grau de integração social caracterizado por processos espontâneos de interação social e econômica, estimulado por mercados, atores privados, empresas e fluxos de investimento. No que se refere à participação dos Estados, nesse processo, tem-se que, inicialmente, o processo não é resultado de políticas deliberadas dos Estados.

Por seu turno, a acepção de “identidade e consciência regional” está relacionada à dimensão simbólica e identitária mobilizada por discursos, narrativas presentes em processos políticos que buscam construir identidades compartilhadas em uma região. Está diretamente relacionada ao senso de pertença regional, que pode ser fundamentado por fatores internos, como cultura, história e as tradições, ou por fatores externos, como a presença de um “outro” agente comum que surge como alteridade que confere a coesão do grupo (Hurrel, 1995).

Já a “cooperação interestatal regional” compreende os arranjos criados pelos Estados, sejam eles engendrados de normas informais ou institucionalizadas. Trata-se de regimes cooperativos marcadamente estatistas, ou seja, são projetados para fortalecer o papel do Estado e o poder governamental. Tal mecanismo se dá em um processo no qual os Estados se dispõem a fazer trocas de um certo grau de liberdade de ação legal por uma maior influência prática nas políticas de outros Estados, fomentando assim, o gerenciamento de problemas comuns interestatais. Finalmente, a definição de “Coesão regional” sugere um momento de culminância recíproca de interesses. Ocorre a partir da combinação dos processos que evoluem para a construção de

uma unidade regional coesa e sólida.

Para Hurrel (1995) a coesão possui dois sentidos. O primeiro refere-se ao nível regional, responsável pelo estímulo de um satisfatório relacionamento entre os Estados da região e o restante da comunidade internacional. O segundo, trata mais objetivamente da estruturação política ensejada pelo relacionamento inicial construído entre os atores da região visando temas diversos. Neste último nível, a região cria uma plataforma organizacional para sistematizar e impulsionar sua política. A coesão, nesta etapa, enceta a estreita vinculação dos membros e os custos desejados pela interdependência e a integração regional.

O pressuposto de que Plano Puebla-Panamá produz uma dinâmica de mobilização que engendra o regionalismo é corroborado pelas palavras de Börzel e Risse (2016, p. 07): “We define regionalism as constituting a primarily state-led process of building and sustaining formal regional institutions and organizations among at least three states”.

The Puebla-Panama Plan (PPP) is a regional megaproject that was created with the premier objective to "empowering human and ecological richness in the region of Mesoamerica, through a frame of sustainable development that respects ethnic and cultural diversity" (BID, 2001)

Nota-se que o PPP reproduz um discurso progressista e parte do pressuposto de que a elaboração e implementação do PPP, nesta região do hemisfério, superaria as causas do atraso e resolveria a pobreza, enxergada por determinados atores como endêmica. Essa ótica revela pouco sobre a concretude da intenção, mas desvela, paulatinamente, a lógica subjacente ao projeto.

Em sua fase inicial, o PPP aglutina cerca de 28 projetos regionais organizados em seis corredores estruturais e oito propostas setoriais. Adquire um organograma administrativo próprio, constituído por i) “Comissão executiva” - integrada por um delegado de cada país membro); ii) um “Grupo Técnico Interinstitucional” - como provedor de suporte técnico e financeiro, integrado por representações de instituições, tais como: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Centro-Americano de Integração Econômica (BCIE) e Comissão Econômica para América Latina (CEPAL). De modo que “o planejamento transnacional de projetos propõe na região meso-americana é muito mais uma iniciativa de atração de recursos por meio de investimentos de organismos internacionais”. (Senhoras, Moreira e Vitte, 2009). Nessa perspectiva, autores como (Soto, 2005) Cetina e Rosales (2023), Caro (2006), Montenegro (2006). o PPP se configura em um instrumento de projeção geoeconômica dos Estados Unidos na América Central com o propósito principal de promover seus

interesses políticos, econômicos e militares ali.

O esforço conjunto do Plano Puebla-Panamá surge como fruto da coincidência de propósitos de duas iniciativas produzidas paralelamente. De um lado, o novo governo, de Vicente Fox, o México manifestou seu interesse de reduzir as diferenças regionais entre os estados do Norte e centrais e os estados do sul e sudeste. Do outro, as lideranças dos países centro-americanos já haviam formulado sua propositura de integração regional, encaminhando-na à comunidade internacional durante reunião de um grupo consultivo realizada em Madrid (BID, 2001).

Para estruturar o PPP, os países interessados solicitaram parecer analítico ao Banco Centro-Americano de Integração Econômica, Banco Interamericano de Desenvolvimento e à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe que opinou sobre a viabilidade e a confluência entre as propostas mexicana e centro-americana. Em 15 de junho de 2001, os líderes de governo e chefes de estado manifestaram seu apoio ao plano de integração, definindo o modelo de colaboração em oito áreas, denominadas “iniciativas mesoamericanas”

No que se refere aos objetivos para promoção da integração transregional e o desenvolvimento da região centro-americana, pode-se dizer que de 2001 até hoje, o PPP passou por inúmeras reformulações. A princípio, a estrutura do projeto esteve orientada por um programa setorial, organizado em oito eixos e composto por oito iniciativas. São elas:

Quadro 1 - Iniciativas setoriais - PPP

| | |
|--|--|
| <i>Desenvolvimento Sustentável</i> | Objetivo de promover conservação e manejo sustentável de recursos naturais e mecanismos participativos, especialmente de comunidades locais, na gestão ambiental. |
| <i>Desenvolvimento Humano</i> | Objetivo de reduzir pobreza, facilitar acesso a serviços sociais básicos da população vulnerável e contribuir ao pleno desenvolvimento dos povos meso-americanos. |
| <i>Prevenção de Desastres Naturais</i> | Objetivo de promover prevenção e mitigação de desastres naturais e incorporar gestão de riscos. |
| <i>Promoção do Turismo</i> | Objetivo de promover desenvolvimento do turismo ecológico, cultural e histórico mediante ações regionais que destaquem complementaridade, economias de escala e encadeamentos produtivos do turismo. |
| | |

| | |
|---------------------------------------|---|
| <i>Facilitação Comercial</i> | Objetivo de fomentar intercâmbio comercial na região mediante redução de custos de transação no comércio entre os países e promover participação de pequenas e médias empresas nas exportações. |
| <i>Integração Vial</i> | Objetivo de promover integração física da região buscando facilitar trânsito de pessoas e mercadorias, reduzindo desta maneira custos de transporte. |
| <i>Interconexão Energética</i> | Objetivo de interconectar mercados de energia findando promover ampliação de investimentos no setor e redução do preço da eletricidade. |
| <i>Integração de Telecomunicações</i> | Objetivo de ampliar oferta e promover acesso universal a serviços de telecomunicações. |

Fonte: PPP (2001)

Dentro do escopo do PPP, ator que aglutina e projeta propostas de diferentes agentes políticos, é notável a incorporação de uma agenda de sustentabilidade em seu escopo. Presente no cotidiano das pessoas desde a década de 1960, tendo sido impulsionada pelas conferências ambientais da ONU, as questões ambientais se propagaram na agenda da política internacional, nas décadas de 1960 e 1970. Sobretudo nos anos 1970, percebe-se o movimento da problematização do meio ambiente que uma vez centrado na escala regional, passa a incrementar a agenda ambiental global, ocupando os holofotes do mundo, e, conseqüentemente, múltiplas apropriações por atores diferentes a partir de 1980 (Sant’Anna e Moreira, 2016).

A expansão infraestrutural dos empreendimentos transnacionais na América Latina conjuga interesses de muitos atores diferentes ligados às esferas nacional, regional e internacional. Por isso mesmo, existia a expectativa de que houvesse, ao longo do tempo da existência e implementação desses projetos, uma série de revisões, adendos e ajustes que culminaram no redimensionamento do modelo inicialmente proposto pelo Plano Puebla-Panamá.

A conversão do PPP no Projeto Mesoamericano, por exemplo, concentra-se de forma mais explicitamente na parte do planejamento que pretende conectar a rede elétrica mexicana com a recém-criada rede transnacional centro-americana, o Sistema de Interconexão dos Países da América Central - SIEPAC, linha de transmissão que seria responsável por interligar as redes elétricas da Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicarágua e Panamá (JENSS, 2121, p.13). Desse modo, o SIEPAC coloca em evidência os propósitos de integração e eficiência energética na região. Segundo informações fornecidas

pelo BID: o SIEPAC seria complementado por uma conexão entre as redes do Instituto Nacional de Eletricidade da Guatemala - INDE e da Comissão Federal de Eletricidade do México - CFE. “Mais adiante, se interligariam as redes da Guatemala e de Belize” (JENSS, 2121, p.13).

Além da matéria energética, o PPP definia outras iniciativas envolvendo a facilitação do comércio, a integração viária e desenvolvimento das telecomunicações. Tudo isso somado, possibilitaria a cooperação entre países sob regras fixadas e claras, conforme o plano mesoamericano, facilitando, assim também, o intercâmbio na região.

Do ponto de vista executivo, com a magnitude do projeto, vieram os impasses. Dificuldades como características geográficas e climáticas dificultam o sucesso da construção da linha de alta tensão de mais de 1.800 km. Questões políticas e regulatórias também foram obstáculos encontrados, pois embora os princípios gerais de integração energética tenham sido acordados entre os membros, diferenças nas normas regulatórias nacionais surgiram como fatores dificultosos da implementação. Outro fator relevante foi a viabilidade econômica. Ao longo de sua execução, o SIEPAC enfrentou desafios para garantir financiamento, seja por causa de um mercado regional de energia com baixa capacidade de pagamento em alguns países, seja pelo risco de dependência constante de fontes externas de capital.

Em meio a críticas, situações agravantes e fatores circunstanciais, a agenda mesoamericana sofreu uma reformulação de seu plano estratégico, ao retomar os elementos-chave do Projeto Mesoamérica após uma série de avaliações realizadas em 2020, com o apoio da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), Agência Alemã de Cooperação, fundada em 1975.

Assim, foi instituído o Plan Estratégico Institucional del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica 2024-2028 (PM), sendo-lhe atribuída a sigla PEI. O Plano constitui um instrumento estratégico de gestão, entendido pelos seus idealizadores, como resultado de um trabalho conjunto e participativo desenvolvido pela equipe de Direção Executiva que conta com o apoio e *feedback* das comissões presidenciais dos países membros do PEI com a proposta de apresentar, periodicamente, aos chefes de Estado e de governo e ao Governo do Mecanismo de Diálogo e Concentração de Tuxtla, no México, os balanços retrospectivos de 4 anos de trabalho (PEI, 2024).

Conforme o documento, o PEI tem a finalidade de fornecer diretrizes que contribuam para a promoção de avanços na reengenharia institucional,

observando seu aprimoramento e sua transformação. Além disso, pretende facilitar a tomada de decisões e estabelece o foco prioritário da agenda mesoamericana, por meio de um Plano Plurianual.

Quanto à estrutura, o Plano Estratégico Institucional do Projeto de Integração e Desenvolvimento Mesoamericano 2024-2028 apresenta a seguinte:

Infográfico 1 - Estrutura Organizacional e Marco Normativo (PM-PEI)



Fonte: PEI (2024).

O infográfico anterior representa a estrutura organizacional reformulada no âmbito do PEI, que contempla e reitera, em suas instâncias, o modelo anteriormente definido na institucionalização do Projeto Mesoamérica (2009). Conforme a hierarquia proposta, a Cúpula de Chefes e de Governo Estado constitui a instância máxima da organização. Ela é integrada por todos os chefes e governos de estado do membros. Nela, seus representantes assumem a liderança das decisões propostas pela comissão executiva com a prévia anuência e coordenação de chanceleres das relações exteriores dos países partícipes. Tal articulação confere à comissão executiva dificuldade para colocar em prática decisões programáticas, devido ao cenário caracterizado pela dependência da vontade política, o que “representa un claro obstáculo a la cesación de soberanía y la consolidación de instancias supranacionales” (Alániz, 2015, p. 27).

Assim, conforme consta no PEI (2024), estrutura organizacional está composta da forma seguinte:

i) pela Cúpula de Chefes e de Governo Estado (Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno) supracitada; ii) pela Comissão Executiva - CE (Comisión Ejecutiva - CE), o órgão responsável por planejar, coordenar e acompanhar a execução de todos os projetos e ações adotadas no âmbito do Projeto

Mesoamérica. É composto pelos Comissários Presidenciais e pelo Comissário designado pelo Primeiro Ministro de Belize, se for o caso, pelos Vice-Comissários Presidenciais a quem este cargo é delegado, pelos Estados Membros; **iii)** por Escritórios Nacionais (Oficinas Nacionales): os órgãos internos que cada país estabelece formal ou funcionalmente, de acordo com sua regulamentação, para o funcionamento de todas as atividades derivadas do Projeto Mesoamérica; **iv)** pela Diretoria Executiva (Dirección Ejecutiva): o órgão de apoio da Comissão Executiva, que aplica e monitora as diretrizes e ações dela emanadas, estabelecendo sua sede na República de El Salvador. Ela foi institucionalizada em janeiro de 2005.**v)** pela Comissão de Promoção e Financiamento - CPF (Comisión de Promoción y Financiamiento - CPF): Seu objetivo é apoiar os países na identificação e criação de mecanismos inovadores de financiamento, bem como na promoção e busca de recursos financeiros e de cooperação necessários para o design e a execução dos projetos contemplados no projeto da Mesoamérica. O CPF é composto pelos presidentes ou representantes que eles designam das seguintes instituições: Banco de Desenvolvimento Inter-Americano (BID), Banco Central da América Central para Integração Econômica (BCIE), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e outras Agências financeiras que a Comissão Executiva convida **vi)** pelo Grupo Técnico Interinstitucional - GTI; **vii)** pelas Comissões Técnicas (Comisiones Técnicas): Composta pelos detentores dos ministérios, secretarias ou instituições nacionais dos países membros do projeto Mesoamérica ou pelos funcionários que eles designam, como representantes diretos da execução de projetos regionais. As comissões têm a responsabilidade de projetar, aprovar e executar os projetos que são acordados em promover dentro da estrutura do projeto Mesoamérica. **viii)** pelo Grupo de Comunicação Estratégica - GCE (Grupo de Comunicación Estratégica - GCE): Instância que canaliza os esforços locais, nacionais e regionais destinados a promover a comunicação e disseminação do projeto Mesoamérica e cumprir as diretrizes e prioridades comunicacionais estabelecidas pela Comissão Executiva. Sua função é posicionar e disseminar proativamente projetos, notícias, realizações, eventos e avanços do projeto Mesoamérica.

Dentro dessa estrutura organizacional, dez países membros estão representados na Comissão Executiva por comissários pertencentes aos Ministérios ou Secretarias de Relações Exteriores da seguinte forma:

Infográfico 2 - Representação dos países membros na Comissão Executiva

| | |
|---|--|
| Belice: Ministry of Foreign Affairs | PRESIDENCIA PERMANENTE México |
| Colômbia: Ministerio de Relaciones Exteriores | PRESIDENCIAS PRO TEMPORE 2024 |
| Costa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto | |
| El Salvador: Ministerio de Relaciones Exteriores | República Dominicana Belice |
| Guatemala: Ministerio de Relaciones Exteriores | 2025 Guatemala El Salvador |
| Honduras: Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional | 2026 Honduras Nicaragua |
| México: Secretaría de Relaciones Exteriores (Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo) | 2027 Costa Rica Panamá |
| Nicaragua: Ministerio de Relaciones Exteriores | 2028 Colômbia República Dominicana |
| Panamá: Ministerio de Relaciones Exteriores | |
| República Dominicana: Ministerio de Relaciones Exteriores | |

Fonte: PEI (2024)

Em termos gerais, a reformulação observada no PEI almeja não apenas uma alteração da estrutura do plano, mas implica também numa mudança de postura dos idealizadores face aos desafios até então encontrados. A estrutura organizativa do documento propõe que o gerenciamento do projeto seja realizado por uma Comissão Executiva que se pretende flexível e menos assimétrica tendo, contudo, o México como presidente permanente. Tal mudança é evidente no Marco Filosófico do Projeto Mesoamérica, aprovado pela comissão executiva em 6 de março de 2024, e está expresso na propositura da missão do empreendimento de ser “um mecanismo de facilitação do diálogo, cooperação e instrumentação de ações e projetos para contribuir para o desenvolvimento sustentável e a integração” (PEI, 2024) do países envolvidos.

Esse cenário conduz uma reflexão sobre o lugar ambivalente ocupado México. É inegável o esforço mexicano no contexto das articulações políticas centro-americanas, especialmente em relação à abertura econômica voltada para

integração infraestrutural elétrica na região. Como potência regional, o México tem atuado expressivamente em defesa do bloco. Se por um lado, o país busca “ejercer un mayor control sobre su zona de influencia que se puede evidenciarse con el establecimiento de la Comisión Ejecutiva permanente en su territorio”, atuando como supervisor das iniciativas da organização, tem-se, por outro, a contrapartida de ele reivindicar para si maior responsabilidade, ao assumir também “los costos y consecuencias de la iniciativa de cooperación como *Paymaster* de la subregión” (Alániz, 2015, p. 27).

De toda sorte, o envolvimento do México é decisivo para a consolidação do Plan Estratégico Institucional del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica 2024-2028 (PM), cujos objetivos gerais são:

1. Impulsionar projetos regionais que, com enfoque integral, desenvolvem seus objetivos setoriais.
2. Priorizar ações e projetos que facilitem a criação de Bens Públicos Regionais.
3. Potencializar o desenvolvimento de capacidades e troca de experiências e boas práticas entre países membros, bem como com outros estados e atores internacionais.
4. Gerar sinergias entre as agendas de desenvolvimento dos países parte da Região Mesoamericana e outros mecanismos e instituições regionais.
5. Gerenciar recursos para o financiamento de ações e projetos regionais.

No âmago do PEI, expresso em seus objetivos e esforços conjuntos aglutinadores de múltiplos atores, por exemplo, fica evidente, a partir da dimensão cooperativa do Projeto Mesoamérica, o engendramento das bases sinérgicas fundantes do que se compreende como regionalismo. Seja pela perspectiva de integração presente na tentativa de catalisar o consenso de atores estatais e não estatais, seja pela insistência de integrar necessidades de diferentes setores, tais como empresas privadas e sociedade civil, enquadrando o empreendimento nos moldes de uma cooperação sub-regional (Alániz, 2015).

Os dois eixos fundamentais do Projeto Mesoamérica - o socioambiental e o econômico - que consolidam a agenda mesoamericana de trabalho, coordenada em duas frentes, ministerial e técnica, reiteram que se trata de uma iniciativa de integração regional. Além disso, o programa político é conformado por instâncias do governo que compartilham seu interesse de fortalecer a cooperação política e econômica na região, especialmente aquelas relacionadas à política energética.

Segundo Hurrell (1995, p. 44):

Regional integration involves specific policy decisions by government designed to reduce or remove barriers to mutual exchange of goods, services, capital and people. (...) Early stages of integration tend to concentrate on the elimination of trade barriers and the formation of a customs union in goods. As integration proceeds, the agenda expands to cover non-tariff barriers, the regulation of markets, and the development of common policies at both the micro- and macro-levels.

Nessa perspectiva, o Projeto de Integração e Desenvolvimento da Mesoamérica-PM pode ser concebido como um iniciativa formuladora da integração regional, uma vez que sua agenda política de nível internacional visa expandir as redes de infraestrutura ligando as redes elétricas do México e da América Central, aproximando governos que partilham o interesse de reforçar a cooperação política e econômica, com o intuito de melhorar a segurança energética na região perfazem os objetivos atuais do PM. A recém-criada Comissão de Interconexão Elétrica entre o México e o SIEPAC, no ano de 2016, bem como as reuniões com líderes do Conselho Regional de Mercado de Energia (parte do SIEPAC) e direção do PM, em 2019, são exemplos disso. (Jenss, 2021)

De acordo com Jenss (2021, p.10-11):

La estrecha relación entre la infraestructura energética mexicana y el siepac, y el Proyecto Mesoamericano demuestra que tales proyectos de infraestructura no son singulares, sino que forman parte de operaciones e imaginarios más amplios de expansiones capitalistas y, por lo tanto, relacionados con redes de poder multiescalar estructura ponen en relación a actores que de otro modo no se conectarían. Un sin número de actores puede combinarse para llevar a cabo un gran proyecto de infraestructura transnacional como el PM.

Como sistema de comunicação de alta capacidade, o SIEPAC configura-se como um *backbone*, nos moldes do projeto, como essencial para a região, promovendo a interconexão entre as redes de telecomunicações dos países da América Central, América do Sul e Caribe. Tendo como mote o desenvolvimento social e ecológico com a finalidade de superar os problemas estruturais tais como abastecimento e, sobretudo, a pobreza na região, esses projetos repercutem interesses que, muitas vezes, vão de encontro aos das populações locais e regionais, tendo em vista sua lógica de financeirização comprometida com a iniciativa privada.

Considerando tais aspectos, é mister refletir, criticamente, sobre em que medida os estados envolvidos se comportam, verdadeiramente, como beneficiados e beneficiários da expansão dessas infraestruturas na América Latina. Especialmente, na América Central, vale a crítica sobre como o Estado mexicano tem assumido o papel de facilitador do acesso ao território, através de

mudanças em sua legislação, favorecendo assim, a privatização de setores prioritários, bem como de terras comunais, seja por meio da declaração de projetos energia como projetos de interesse público *a priori*, seja através de licitações incentivos de energia que permitem maior penetração de atores estrangeiros (Jenss, 2021).

O novo marco normativo do Projeto Mesoamérica, em seu Plano Estratégico Institucional, PEI 2024-2028, expõe a preocupação social de seus idealizadores na seção intitulada “Aspectos Socioculturais”. Apoiando-se em dados fornecidos pelo Banco Mundial, o plano estima que vive na região uma população de 244 milhões de pessoas. Desse total, cerca de 69,2% vive em áreas urbanas. O perfil populacional traçado indica que 50,4% são homens e 49,6% mulheres, sendo que mais de 50% da população tem menos de 40 anos. De acordo com o documento ainda, a região possui um percentual de 52% do total populacional, em condições de pobreza multidimensional, à qual 20% desse índice classifica uma camada que vive em pobreza extrema. Além disso, o documento traz dados da população em termos de insegurança alimentar grave: 8,6% (15,4 milhão). Trata-se de uma população que tem como expectativa de vida de, aproximadamente, 75,7 anos. Nesse contexto, sem maiores aprofundamentos, o caráter meramente estatístico das informações pretende justificar uma das linhas de atuação proposta pelo mecanismo: o mote da erradicação da pobreza.

5. A conjuntura do PPP - análise dos resultados

Conforme discutido anteriormente, no decorrer da história, a região mesoamericana foi, constantemente, sacudida por agitações políticas. Diante desse cenário, como ator regional principal, o México se envolveu em muitas das mobilizações no território. No final das décadas de 1960 e 1980, o país desenvolveu uma política de apoio aos movimentos sociais ávidos por mudanças na região e não mediu esforços diplomáticos para alcançar a paz na Mesoamérica, assumindo um perfil moderador.

O maior marco dessa iniciativa mexicana foi o Grupo Contadora, criado por esse país, em 1983. Porém, após o fracasso do intento, o governo mexicano assume um novo perfil, transferindo a gestão desse processo aos próprios países. É nesse período que o México resolveu “dejar de lado la diplomacia activa en Centroamérica para emprender la construcción de mecanismos de cooperación para el desarrollo regional, tales como las Cumbres de Tuxtla, el Plan Puebla

Panamá y el Proyecto Mesoamérica” (Toussaint e Garzón, 2017), promovendo a negociação de livre comércio com países do istmo.

Essa mudança no perfil de atuação mexicano, bem como sua adesão ao Projeto Mesoamérica, pode ser apontada como uma tentativa, por parte do governo, de tentar solucionar dois problemas ali enfrentados na fronteira sul: a migração e a violência. Contudo, como asseveram Toussaint e Garzón (2017), os projetos de cooperação promovidos até o momento voltam-se mais para a criação de infraestruturas focadas na promoção da liberação do trânsito de mercadorias que permitem a penetração do capital privado do que precisamente para solução de problemas sociais que geram o fenômeno migratório, sem manter foco na construção de uma solução conjunta face ao aumento da violência na região. O aprofundamento da pobreza regional associado a outros fatores estruturais que mantêm as más condições de vida da população produziram inúmeros problemas sociais, entre eles a migração.

En la actualidad, cientos de centroamericanos salen cada día de sus países buscando mejores opciones de vida y huyendo de la realidad de pobreza y marginación en sus lugares de origen, tal como también ocurrió en el pasado a causa de la violencia de la guerra (Toussaint e Garzón, 2017, p.18)

Hoje, inúmeros cidadãos da América Central abandonam seus países de origem fugindo da pobreza em busca de melhores condições de vida. Tal como ocorreu no passado, por imposição da violência da guerra, acometidos por situações degradantes de vida, centenas de centro-americanos ainda sofrem com a marginalização e a violência. O fim das guerras civis na região não trouxe a paz, ao contrário, o período pós-guerra provocou uma convulsão social devido às limitações dos processos de pacificação que não deram conta de impedir que armas de fogo sobressalentes fossem parar nas mãos de civis produzindo, com isso, um surto de violências social.

Essa realidade coincidiu com aumento frequente do tráfico de drogas, o que ensejou o surgimento de gangues diversas, fato que possibilitou uma associação direta entre imigração e o tráfico, motivo gerador de uma forte repressão militar na região. Assim, ao longo da década de 1990 houve um aumento vertiginoso do fluxo de população em trânsito na fronteira México-Guatemala, com a conseqüente preocupação por parte do governo dos Estados Unidos que pressionava o seu mexicano para impedir a passagem daquela leva de imigrantes; cifra essa agravada pela migração irregular de

mexicanos. Diante desse cenário, o fluxo de centro-americanos tornou-se uma questão de segurança para o México.

Sob os efeitos das medidas adotadas, à época, na administração de Vicente Fox, implementador do Plano Sul, o México passou a reforçar o controle migratório no território que compreende o Istmo de Tehuantepec e a fronteira com a Guatemala. A complexidade do controle devido a escassez técnica e humana nos trabalhos fronteiriços fez com que o México adotasse iniciativas alternativas como a deportação e o reforço militar, medidas que endossaram a violência estrutural já existente. A violência atingia principalmente os países do Triângulo Norte e agindo dessa maneira, o México deixou de ser um espaço de refúgio para se tornar um território perigoso (Toussaint e Garzón, 2017).

Como reiteram as autoras:

A partir de la administración de Vicente Fox se hizo explícita la intención de llegar a un acuerdo migratorio con Estados Unidos que permitiría abordar el fenómeno de manera integral. [...] A partir de entonces, la política migratoria del gobierno estadounidense sufrió un viraje radical y empezó a tener como base los criterios de seguridad nacional. De manera paralela, el gobierno mexicano comenzó a endurecer su política hacia la migración en la frontera sur [...] (Toussaint e Garzón, 2017).

Desde então, a região passou a ser identificada pelo governo americano como “flanco vulnerable para su seguridad”. Outra iniciativa conjunta dos dois países, apontada por pesquisadores, foi a Iniciativa Mérida voltada para o combate ao crime organizado e ao narcotráfico. Conforme previa o acordo, o México ficaria encarregado de assumir o controle da América Central prevenindo a entrada e o trânsito de armas, drogas e pessoas nos perímetros do território americano, recebendo para tanto recursos financeiros financiados por Washington.

Contrariando as expectativas previstas com a transformação do PPP em Projeto Mesoamérica que, em primeiro lugar elevaram o nível de responsabilidade dos países e seus respectivos eixos-meta⁴ propondo-lhes um uma reestruturação mais pragmática; em segundo lugar propôs uma transformação organizacional, que contemplaria o fortalecimento das instâncias já estabelecidas e a ligação com outros actores regionais, mostrou-se esvaziado na prática. “Sin embargo, los resultados de los proyectos no fueron contundentes

⁴ Desarrollo sustentable (Nicaragua); Desarrollo humano (México); Prevención y atención a de sastres naturales (Panamá); Turismo (Belice); Facilitación del intercambio comercial (Honduras); ntegración vial y transporte (Costa Rica); Desarrollo e interconexión energética (Guatemala); Integración de los servicios de telecomunicaciones (El Salvador) (Serna, 2008 *and* Toussaint e Garzón, 2017)

y no incidieron en un mayor desarrollo, como tampoco en un mejoramiento sustantivo de las condiciones de vida en la región (Toussaint e Garzón, 2017). Ou seja, as respostas trazidas efetivamente pelo Projecto Mesoamérica estavam mais ligadas às necessidades do capital transnacional, da economia de mercado e do contexto neoliberal. Como é possível perceber através dos números:

Quadro 2. Percentagem da população em situação de pobreza, 2006-2014.

| País/ano | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------|------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
| México | 42.9 | - | 47.8 | - | 51.1 | - | 52.3 | - | 53.2 |
| Guatemala | 51.0 | - | - | - | - | 53.70 | - | - | - |
| Honduras | 59.9 | 58.2 | 59.2 | 58.8 | 60.0 | 61.93 | 66.5 | 64.5 | 62.8 |
| El Salvador | 30.7 | 34.6 | 40.0 | 37.8 | 36.5 | 40.60 | 34.5 | 29.6 | 31.8 |
| Nicarágua | - | - | - | 42.5 | - | - | - | - | - |
| Costa Rica | 20.2 | 16.7 | 17.7 | 18.5 | 21.2 | 21.70 | 20.6 | 20.7 | 22.4 |
| Panamá | 38.3 | 36.5 | 33.8 | 33.4 | 29.8 | 27.60 | 26.5 | 26.2 | 25.8 |

Fonte: Elaboração de Toussaint e Garzón, 2017) com base nos dados do Banco Mundial: Cf. <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>; y de CEPAL: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultalIntegrada.asp?idIndicador=2599&idioma=e>.

Quadro 3. Níveis de desigualdade (Índice de Gini), 2006-2014.

| País/ano | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|
| México | 48.01 | - | 48.23 | - | 48.13 | - | 48.07- | - | 48.21 |
| Guatemala | 54.89 | - | - | - | - | 52.35 | - | - | 48.66 |
| Honduras | 57.42 | 56.16 | 55.74 | 51.56 | 53.39 | 57.40 | 57.40 | 53.67 | 50.64 |
| El Salvador | 45.44 | 45.24 | 46.65 | 45.93 | 44.53 | 42.43 | 41.80 | 43.51 | 41.84 |

| | | | | | | | | | |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nicarágua | - | - | - | 45.73 | - | - | - | - | 47.05 |
| Costa Rica | 49.31 | 49.49 | 49.14 | 50.97 | 48.10 | 48.60 | 48.61 | 49.18 | 48.53 |
| Panamá | 55.06 | 52.97 | 52.63 | 52.03 | 51.91 | 51.83 | 51.90 | 51.66 | 50.70 |

Fonte: Elaboração de Toussaint e Garzón, 2017) com base nos dados do Banco Mundial: Cf. <http://datos.bancomundial.org/tema/pobreza>; y de CEPAL: <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultalIntegrada.asp?idIndicador=2599&idioma=e>

Conforme se nota, o Plano Puebla-Panamá não se confirmou como uma política eficiente de combate à pobreza, não comprovando, de forma exitosa, o cumprimento de um de seus principais objetivos: “reduzir pobreza, facilitar acesso a serviços sociais básicos da população vulnerável e contribuir ao pleno desenvolvimento dos povos meso-americanos”, expresso no eixo Desenvolvimento Humano na elaboração do mecanismo, em 2001. Houve, contudo, em relação aos níveis de desigualdade, com base no Índice de Gini, uma queda ínfima da desigualdade sem produzir um impacto significativo na região. Ao contrário do que o Plano proclamava, notabiliza-se um cenário de aumento e propagação da violência associado a problemas estruturais diversos como pobreza e exclusão social que não foram solucionados ao longo dos anos de desenvolvimento das políticas afirmativas do PPP.

Segundo a análise de Perez Garcia (2006), o PPP configura-se, essencialmente, como uma fórmula compromissada com mercado que tem o México como correspondência central em seu atual padrão de inserção internacional. O projeto visa estritamente atender os anseios do NAFTA, garantindo assim à nação asteca uma maior proeminência na regionalização neoliberal como uma articulação do capital transnacional, particularmente do capital americano, entre a América do Norte e do Sul e entre América do Norte e Oceano Pacífico.

Para Perez Garcia (2006), na região mesoamericana estão localizados os países com perfil e comportamento econômico mais favoráveis ao impulsionamento dos empreendimentos econômicos das últimas décadas, funcionando como mola propulsora da economia mundial no século XXI. Tal conflito de interesses leva muitos analistas a questionar a exequibilidade dos objetivos oficiais declarados pelos seus patrocinadores. As parcerias firmadas pela nova agenda instituída pelo Plan Estratégico Institucional del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica 2024-2028 (PM) corroboram o ponto de vista dos analistas. Um exemplo dessa articulação ao capital transnacional que

caracteriza e direciona o projeto, que pode ser apontado, é o apoio fornecido pela Agência Alemã de Cooperação - GIZ, empresa privada internacional que tem como principal acionista o governo alemão.

Vale lembrar que todos os investimentos realizados, além de requererem sua contrapartida financeira, se desenvolveram a partir da construção de uma ampla infraestrutura de vias de comunicação conectadas, tratando-se, portanto, de um empreendimento produtor de altos impactos geográficos e ambientais na região mesoamericana. Em muitas partes do território, a expansão da infraestrutura está localizada, principalmente, nas terras de camponeses pobres e povos indígenas, o que sinaliza uma forte preocupação em relação aos recursos naturais disponíveis.

Nesse sentido, o espaço terrestre da região encontra-se em uma constante disputa conjugada por forças desiguais. A chegada dos empreendimentos estimulou a desincorporação de bens comunais em favor das empresas transnacionais e a terra, conseqüentemente, passou a ser objeto de grilagem. Nesse processo, diversos núcleos agrários e rurais foram transferidos para o capital internacional tendo o aval do Estado que acaba assumindo uma atitude omissa sobre o seu papel face à presença de empresas transnacionais. Como observa Harvey (2005, p. 121): “Muitas vezes, na proliferação das práticas neoliberais, o Estado desempenha um papel crucial, apoiando e promovendo os processos de exploração.”

Essa relação complexa coloca em perspectiva uma mudança dicotômica que posiciona “sociedad vs. gobiernos” a la de “sociedad vs. empresas transnacionales” (Soto, 2005, p.34). Recentemente, como consequência desse confronto, a região tem enfrentado sérios problemas de abastecimento evidenciados, principalmente, por questões que envolvem água, eletricidade, florestas e petróleo. Os esforços pelo acesso e controle sobre esses recursos, em outros, têm sido o mote de diversos conflitos na América Central.

Conforme salienta Soto (2005, p.37):

Después de la Segunda Guerra Mundial, entre los años 1948 a 2002, se registraron 1.831 interacciones y conflictos provocados por el agua. Todo parece indicar que la incorporación del recurso natural agua como recurso eco - nómico será el detonador de los mayores conflictos en el mundo durante el siglo XXI [...] Ante este escenario hay que tomar en cuenta que, de las 261 vertientes de agua que cruzan fronteras políticas de dos o más naciones en el mundo, 80 se encuentran en el continente americano; siendo que la privatización también abarca el subsuelo, donde las reservas de agua se concentran.

Do exposto, torna-se imperioso questionar a razoabilidade das ações

realizadas no âmbito do PPP e seu sucessor - o Projeto Mesoamérica - para as comunidades da América Central. Com o advento das privatizações da água, estima-se que cerca de 70% da população mais pobre esteja sem acesso à água potável (Soto, 2005). As profundas mudanças trazidas pelo empreendimentos capitalistas deixam cicatrizes não apenas na paisagem natural e humana, mas também saqueiam os recursos básicos de sobrevivência das populações locais, que têm também seus modos de vida subjugados, assim como seus direitos de existir preteridos em detrimento do lucro transnacional.

O fenômeno da privatização acomete não apenas as bacias hidrográficas, como também alcança as redes de distribuição de energia elétrica. Além de não favorecerem o desenvolvimento econômico, e, muito menos ter contribuído para a pacificação na região mesoamericana tais processos estão provocado a eclosão de movimentos de resistência que têm ganhado corpo na região através de forças engajada pela luta popular em defesa dos recursos naturais e contrárias à privatização denominada como tríptica “terra-água-energia”. *Pari passu* a esses acontecimentos uma série de movimentos globais estão sendo formados em oposição a essas iniciativas neoliberais.

Entre os eventos mais importantes, na esteira crítica à agenda do Fórum Mundial da Água, podem ser apontados o Fórum Mundial Alternativo da Água, cuja terceira versão aconteceu em 2005. Naquela oportunidade, foram reafirmados compromissos essenciais por meio da declaração final, entre os de maior relevo, o que reitera o estatuto da água como um bem comum, lembrando o direito à água como direito humano. Concomitantemente, importantes reforços da campanha contra o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços da OMC (GATS), contra a privatização e pela defesa dos serviços públicos de distribuição de água, engrossaram os debates pelos direitos por esses bens essenciais, conclamados como recursos públicos.

A disputa pela água marca um período de embates que não cessou na mesoamericana. A região que tem “quase todos os seus rios represados” (Soto, 2005), com a chegada do PPP e sua articulação com o Sistema de Integração Elétrica para a América Central (SIEPAC) tende a aprofundar a crise no setor elétrico e a água às mãos das grandes corporações. Está em risco “um grande número de ecossistemas, com suas espécies de plantas, animais e peixes únicos no mundo”. Centenas de sítios arqueológicos, locais sagrados e cemitérios também estão ameaçados; terras indígenas e milhares de camponeses.

5. Considerações finais

A discussão aqui realizada se propôs a refletir sobre a implementação do Plano Puebla-Panamá, na América Central, no intuito de esclarecer seu propósito, sua origem e seus resultados a partir das interações e dinâmicas de cooperação entre os Estados nacionais na região, a partir de uma perspectiva crítica. Levando-se em consideração o trajeto investigativo trilhado, ficou evidente que temas não centrais nas RI, tais como recursos energéticos e as questões ambientais, apesar de ocuparem espaço decisivo na relações de poder e nas dinâmicas de cooperação entre os países, ainda são amplamente enxergados pela literatura como “novos” temas das RI, o que nos permite afirmar que abordagens teóricas mais críticas ainda estão se plasmando no campo das Relações Internacionais. Nessa linha de pensamento, concordando com Cox (1981) e sua afirmação de que as teorias sempre servem a alguém e a algum propósito, o estudo em questão, buscou abastecer-se das epistemológicas propostas pela Ecolítica Crítica Internacional, sustentando-se nas bases de novas abordagens, fazendo reverberar os novos conceitos que corroboram os debates críticos nas RI.

Nesse sentido, a partir de um exame mais detalhado, está claro que a implementação de projetos como PPP, na América Latina, não se configura como um mero atributo técnico. Assim como não existe uma lógica causal entre a realização de melhorias estruturais, executadas por eixos planejados de integração, e o desenvolvimento. Os empreendimentos projetados, ao logo das décadas, na América Central, pretendem satisfazer aos interesses alheios à realidade dos países da região, expressando vinculação estrita com as requisições do Banco Mundial que reproduz a lógica capitalista da acumulação por espoliação (Harvey, 2005). Dessa maneira, o PPP e suas versões sucessoras, compõem um projeto que tem por corolário um ponto de vista alheio aos interesses da região e que implementa uma política exógena, ancorada na retórica relacionada às questões sociais e ambientais como parte de sua estratégia de priorização da economia internacional, em detrimento da interna.

Nesse processo, o Estado, com suas predições de legalidade, assume um papel crucial. Ao assentir a presença das empresas estrangeiras na região, sendo assediado pelos investimentos estrangeiros, o Estado adquire caráter desenvolvimentista, permitindo que as lógicas territorial e capitalista do poder estejam interligadas, embora produzam resultados não convergentes para os

atores envolvidos. Nessa equação, o Estado acaba por ser conivente com práticas muitas vezes predatórias da penetração do capital estrangeiro no em diferentes territórios, contribuindo, dessa forma, para o aprofundamento da desigualdade e da pobreza na região. No cerne desses complexos arranjos inconstitucionais, a privatização de recursos como água, terra e energia são exemplos concretos da espoliação do território e das populações regionais. A frequente expulsão de populações camponesas e indígenas que fomenta a formação de um proletariado para se criar quadros de reserva de mão de obra; o reinvestimento por meio da criação de infraestruturas transnacionais, como forma de elevar o nível de subconsumo para o de consumo visando atender às demandas de produção capitalista fazem parte do ciclo dos empreendimentos transnacionais.

Em suma, o planejamento e a implementação transnacional do PPP na América Latina coloca em curso uma lógica pautada na infraestrutura que convergem em um modelo de integração dos territórios sub e supranacionais conformados a uma agenda centralizada de planejamento transnacional que institui os atores subnacionais à condição de executores de uma política externa da qual não tomam parte como beneficiados, através da qual tomam parte apenas nos impactos das obras, colhendo do empreendimentos as externalidades negativas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALÁNIZ, Daniel. **Regionalismo, multilateralismo y organismos sub-regionales**. I Cuaderno de Investigación, Colômbia, 2015. Disponível em: <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/50911>. Acesso em: 06 out. 2024.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Relatório anual do BID de 2000**.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Relatório anual do BID de 2008**.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Relatório anual do BID de 2020**.

BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas (Editors). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**. Oxford University Press, Oxford, 2016.

CAMARENA LUHRYSY, M. **El Plan Puebla-Panamá y las políticas de desarrollo: un análisis crítico**. Espiral: Estudios Sobre Estado y Sociedad, v. 9, n. 25, 2015. Disponível

em: <https://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1240>. Acesso em: 06 out. 2024.

CARO, N. T. **El Plan Puebla Panamá: colonización desde Puebla hasta Panamá.** Boletín ISRI, n. 70, 2006. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/25866-paises-plan-puebla-panama-competitividad-revelada-1990-2006>. Acesso em: 08 out. 2024.

CETINA, Maria Del Pilar Ostos; ROSALES, Emilio Vizarrete. **Uma revisão dos modelos de integração na América Latina: o caso da Aliança do Pacífico.** Revista USP, São Paulo, Brasil, n. 136, p. 71-82, 2023. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.i136p71-82. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/211778>. Acesso em: 02 jun. 2024.

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. **Mercadores de moralidade: a retórica ambientalista e a prática do desenvolvimento sustentável.** Ambiente & Sociedade, Campinas, v. 10, n. 2, p. 169-186, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v10n2/a13v10n2.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2024. DOI: 10.1590/S1414-753X2007000200013.

FUSER, Igor. **Energia e Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2013.

HARVEY, David. **O novo imperialismo.** Tradução de Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2005.

HURRELL, Andrew. Regionalism in Theoretical Perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (Eds.). **Regionalism in World Politics.** Oxford University Press, Oxford, 1995.

JENSS, Alke Christine. **Gobernanza de la expansión: infraestructuras transnacionales de energía en América Latina.** Perfil Latinoamericano, México, v. 29, n. 58, p. 00007, dez. 2021. Epub em: 19 jun. 2023. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532021000200007&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 04 out. 2024. DOI: <https://doi.org/10.18504/pl2958-007-2021>.

KALYVAS, Stathis N. **El carácter cambiante de las guerras civiles 1800-2009.** Colombia Internacional, n. 70, 2009, p. 193-214. Disponível em: <https://journals.openedition.org/colombiaint/17541?lang=pt>. Acesso em: 02 out. 2024.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence.** Longman, New York, 2001.

KISSINGER, Henry. **A Ordem Mundial.** Editora Objetiva, 2015.

LEFF, H. **Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEGLER, T. De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe. In: ROJAS ARAVENA, F. (Ed.). **Multilateralismo vs. Soberanía: la construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.** 1ª ed., pp. 22-47. Buenos Aires, Argentina: Teseo; FLACSO, 2011.

MONTENEGRO, J. L. C. **El Plan Puebla Panamá: ¿La Recolonización de América Latina? Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad,** vol. 11, n. 2, 2006.

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as nações.** Brasília: Ed. da UnB / IPRI, 2003.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PLANO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL DO PROJETO DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO MESOAMERICANO 2024-2028.

PPP - **Plan Puebla-Panamá**. Plan Puebla-Panamá: Iniciativas Mesoamericanas y Proyectos. Washington: IADB, 2000.

PEREZ BRIGNOLI, Hector. **Breve história de centroamérica**. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

PROYECTO MESOAMÉRICA. **Acta que institucionaliza el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica**, 2009. Disponível em: <http://www.proyectomesoamerica.org/joomla/images/Documentos/acta%20institucionalizacion%20pm.pdf>. Acesso em: 08 out. 2024.

SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva. **Planejamento territorial e a agenda transregional em infra-estrutura na América do Sul**. Mercator, Fortaleza, v. 6, n. 11, p. 7-16, nov. 2008. ISSN 1984-2201. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/52>. Acesso em: 29 out. 2024.

SANT'ANNA, F. M.; MOREIRA, H. M. **Ecologia política e relações internacionais: os desafios da Ecopolítica Crítica Internacional**. Rev. Brasileira de Ciência Política, Brasília, Brasil, n. 20, p. 205-248, 2016. DOI: 10.1590/0103-335220162006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/bFVys88GRk9wm9cfLPvxMmq/#>. Acesso em: 12 set. 2024.

SOTO, Gustavo Castro. **El movimiento social en Mesoamérica por la defensa de los recursos naturales**. OSAL: Observatorio Social de América Latina, v. VI, n. 17, mai.-ago. 2005. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales. Disponível em: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20110313044520/5soto.pdf>. Acesso em: 29 set. 2024.

TOUSSAINT, Mónica; GARZÓN, Marisol. **El Proyecto Mesoamérica: ¿éxito o fracaso? Límites de la cooperación de México hacia Centroamérica**. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4559/455958086002/html/>. Acesso em: 22 set. 2024.