

# Geopolítica da América Latina

Ana Esther Ceceña

## 1 Introdução

Desde que os EUA se tornaram capazes de disputar as Américas, se guiaram pela Doutrina Monroe de 1823 - em busca de recursos naturais para alimentar seu desenvolvimento industrial. O estilo produtivo americano, em seu auge industrial, se impôs como modelo, sem eliminar a concorrência da URSS.

A América Latina, no século XX, acreditou na possibilidade de queimar etapas e se aproximar do desenvolvimento americano, mas logo o colosso do norte buscou extinguir a concorrência interna e converter o continente numa fortaleza protegida que favorecesse suas condições de concorrência.

O princípio pan-americano de Monroe se concretizou em dois sentidos - excluindo a concorrência interna nas Américas e consolidando a posição de superioridade em relação ao exterior, com a fundação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR.

## 2 América Latina na encruzilhada

O continente, porém, continuava heterogêneo. Esforços nacionalistas, como o de Guzmán na Guatemala, nacionalizando terras e buscando romper o monopólio das companhias de comércio americanas (como a United Fruit Company) logo foram interrompidos por golpes de estado organizados pela CIA. Na mesma época, o nacio-

nalista Getúlio Vargas suicidou-se na iminência de um golpe militar.

A ilusão do desenvolvimento autônomo acendia paixões nacionalistas - a versão latino-americana (CEPAL) da teoria do atraso relativo da América Latina afirmava que o continente poderia se desenvolver ocupando os nichos que o mundo desenvolvido deixava para trás.

A linha de montagem fordista se difundiu rapidamente, bem como as práticas para intensificar o trabalho e limitar as atividades não-produtivas da força de trabalho. Na América Latina as vantagens de novos produtos foram percebidas pela classe média que se desenvolvia ao amparo da exploração do setor industrial.

A partir de 1938, a expropriação de petróleo no México deu início a uma nova onda autonomista. Nacionalismo e anti-imperialismo, confrontando-se, caminhavam na mesma direção - a de se tornarem ameaças aos interesses norte-americanos. A América Latina estava numa encruzilhada.

### 2.1 Redefinições estratégicas da Guerra Fria

O socialismo real oferecia, com suas limitações, uma alternativa real ao lucro como base de organização social. Em 1947 o *National Security Act* criou a CIA para fazer frente numa guerra disfarçada contra o comunismo, em intervenções na América nas quais os EUA se colocavam contra árbitro e polícia. Após a Guatemala, em

1954, Cuba se apresentou como ameaça em seu próprio território, no sentido monroeano.

A corrente de pensamento nacional-desenvolvimentista da CEPAL propunha fortalecer os processos capitalistas nacionais; a visão marxista já começava a surgir, buscando mostrar que o capitalismo latino-americano seria necessariamente colonial, e não fornecia alternativas substanciais ao subdesenvolvimento.

Após o êxito da revolução de Cuba, os EUA continuaram intervindo no continente contra o surgimento de muitas revoluções de libertação nacional. Teceu compromissos com outros governos, oferecendo apoio para melhorar as condições da população das Américas e controlar qualquer tentativa de reproduzir a experiência cubana, que não via como revolucionária nem desenvolvimentista.

Neste plano uma diáspora de militares americanos assessoraram institutos e universidades pelo continente, num amplo esforço contrainsurgente. Após o desastre do Vietnã, os EUA reorientaram-se na ampliação de relações econômicas e aumentaram os aspectos militar, policial e de inteligência nas Américas, previstas na Aliança para o Progresso.

## 2.2 Presença da USAID

O Brasil foi o país mais favorecido em ajuda militar, e a USAID acompanhou o orçamento brasileiro durante todo o governo militar. As ditaduras da Argentina receberam ajuda militar, e outros países receberam ajuda contra insurgências guerrilheiras e em apoio a golpes militares.

Nos anos 1980 o foco foi a América Central, contra os guerrilheiros de Honduras, El Salvador e a Nicarágua. A maior expressão do sistema foi a Operação Condor, que levou à tortura e desaparecimento de militantes presos.

Há lógica regional, mas na lógica local algumas das intervenções coincidiram com os picos mais altos na provisão de recursos.

## 2.3 Concorrência mundial e hegemonia

As ameaças da OPEP na década de 1970 foram um dos momentos de maior concorrência do século, que punha em risco todo o sistema americano de obtenção de lucro. A busca pela redução do uso de energia levou a esforços de miniaturização, e o novo campo de concorrência pôs em disputa a liderança do sistema capitalista.

Os EUA foram muito afetados, e precisaram debilitar a OPEP e dividir o bloco árabe. Abriam-se todas as jazidas de petróleo do continente americano, e se desregulamentou e privatizou a indústria petrolífera das Américas.

A codificação e automação de meios de trabalho também permitiu reduzir a força de negociação e luta dos trabalhadores. A tecnologia do capital barateou o trabalho, e as estruturas de organização operária do pós-Segunda Guerra Mundial foram debilitadas, e o trabalho em domicílio, subcontratação, indústrias *off shore* e fragmentação social caracterizaram a virada neoliberal dos anos 1980.

Para os EUA, a consolidação do continente foi base de sustentação para sua conversão produtiva, se utilizando de novas tecnologias para garantir acesso a novos territórios e recursos que faziam a diferença na acirrada concorrência capitalista da década.

Após a liquidação da resistência no continente, a imagem do terror das ditaduras e do desemprego gerado pela reconversão tecnológica desencorajou qualquer pretensão de melhora salarial ou democrática. O importante se tornou aproveitar as características de cada lugar para dividir o trabalho internacionalmente, como

na transferência da indústria leve americana ao norte do México. A natureza foi transformada em biodiversidade - matéria prima desintegrável. A água doce começou a escassear.

Assim se desencadeou a corrida pelo monopólio de territórios, pois as matérias primas estratégicas são geograficamente situadas e limitadas. A América Latina ressurgiu como alvo geopolítico.

## 2.4 Interesses vitais dos Estados Unidos

Desde Monroe até Bush os EUA seguiram lógicas de expansionismo continental e planetário. Primeiro ao oeste, mutilando as perspectivas de vida da população nativa; depois ao sul, ocupando metade do território do México, e criando uma área de influência nas Américas. Esta expansão é uma busca por melhor posição no jogo de forças. As possibilidades vão da ocupação aberta à sutil imposição de regras, como os planos da ALCA.

Na concepção americana, a sobrevivência mediante concorrência perpétua só é possível com superioridade relativa, assumida por vezes como responsabilidade civilizatória ou legado divino, no excepcionalismo tradicional do país. Isto levou os EUA a estabelecerem estratégias de longo prazo, com horizontes quase atemporais.

É um ponto fundamental que, embora o Estado-nação seja visto como defesa de coletivos em territórios específicos, a segurança nacional dos EUA pressupõe sua ação ilimitada em todo o planeta, de acordo com os quatro eixos prioritários do Departamento de Defesa:

- Prevenir a emergência de hegemonias ou coalizões hostis
- Assegurar o acesso a mercados, recursos e energia
- Dissuadir e derrotar agressões contra os EUA e aliados

- Garantir a liberdade dos mares, vias de tráfego aéreo e segurança das linhas de comunicação

A América é um continente-ilha. Sua geografia alongada lhe confere importância em seus canais, e a América Latina tem um potencial de autossuficiência que pode ser explorado pelo continente ou pelos próprios Estados Unidos para atingir invulnerabilidade relativa que não existe em nenhum outro lugar no mundo.

## 3 Cinturão da América

A grande floresta americana vai da Amazônia às terras maias e zapotecas do México, com imensa biodiversidade, altamente valorizada por laboratórios farmacêuticos. Ao longo de toda a região são espécies raras por condições climáticas e geográficas, bem como pela sobrevivência de culturas simbióticas - em oposição ao capitalismo, que buscou dominar e reproduzir artificialmente a natureza. Isto levou a um processo de extinção e conversão de espécies naturais em matéria prima.

### 3.1 Recursos minerais

Certos metais preciosos da região levaram europeus ao delírio levando a grandes catástrofes humanas. Outros são menos vistosos, mas sua abundância é patente. A atenção se voltou, após o ciclo dos metais preciosos, aos usados na concorrência industrial mundial.

A América, nesse terreno, é autossuficiente, tendo virtude na variedade, não quantidade específica. O acesso também é privilegiado, diante de regiões de difícil extração e acesso político, como a Ásia Central. Os minerais orgânicos, por sua vez, permitem uma situação de ainda maior conforto, nutrindo a insaciável economia norte americana.

Desde que a OPEP se organizou a América Latina tem assumido o papel de contrapeso. O Oriente Médio concentra os recursos, mas a extração é equivalente em ambas as regiões, com reservas venezuelanas comparáveis às iraquianas. Os EUA podem ser um grande produtor de petróleo e gás, mas são um imenso consumidor, e importam do Canadá, México, Arábia Saudita, Venezuela e Nigéria. Os provedores dentro do próprio continente asseguram superioridade geopolítica, por mais que a liderança mundial exija a manutenção do controle sobre o Oriente Médio.

### 3.2 O sul de gelo

A grande maioria da água do mundo não é apta para consumo humano. A maior reserva de água doce do mundo está no sul da Argentina, Chile e na Antártida. A necessidade do uso de água como recurso vital se contrapõe ao uso negligente de cursos de água como captadores de detritos, acompanhada de seu uso para geração de energia elétrica. Em 2020, os EUA aumentaram seu uso de energia em 45%, aumentando um interesse em construção de represas por todo o continente. Uma zona-alvo é o Panamá, de grande potencial, abundância de águas e precipitação.

### 3.3 Continente militarizado e sublevado

A partir da década de 90 os EUA viram a integração nacional e regional era uma saída da atonia econômica. O NAFTA iniciou uma euforia de planos e tratados que promovem a abertura de fronteiras a mercadorias e capitais - mas não à força de trabalho. As novidades foram desigualdades inéditas nos acordos.

O NAFTA foi seguido de outras tentativas de abarcar todo o continente, enquanto a ALCA

avançava, excetuando Cuba. Os planos variam entre conteúdos militares e econômicos, mas o mais importante é o Plano Puebla Panamá e seu encadeamento com o Plano Colômbia, por abarcar o Canal e os recursos da América Central e norte da América do Sul. O ALCA é o plano mais abrangente e pretensioso.

Todos estes planos buscam a expropriação de recursos nacionais e sua abertura a transnacionais. As políticas de ajuste também desencadeiam a rejeição de povos, que se levantam em constantes revoltas.

Com a queda do Muro de Berlim, porém, a nova urgência em se impor demonstrou a insuficiência de tratados econômicos. O Plano Colômbia coincidiu com a retirada de tropas americanas do Canal, e se somou à instalação de bases americanas em outros territórios, promoção de políticas de segurança e tolerância zero, patrulhas marítimas e ribeirinhas e exercícios militares que conseguiram abranger todos os Estados latino-americanos. Os planos de “dominação de espectro completo” (*Joint Vision 2020*) abrangem cercos e zonas privilegiadas de acesso a recursos, bem como intimidações, controles e desmobilizações sinais de oposição.

O controle responde a dois elementos: a concorrência e a necessidade de monopolizar a região. O novo desdobramento de bases e forças de inteligência é produto de nova concepção estratégica, e na concepção geral de guerra assimétrica ou de quarta geração.

A hegemonia americana depende de sua relação segura com o resto das Américas. A região está novamente numa encruzilhada: sucumbir a esta nova onda ou resistir e reclamar sua liberdade. Este último caminho parece ser o que os povos americanos estão tomando.

# Análise dos recursos naturais sul-americanos como estratégia de política externa

Bernardo Salgado Rodrigues

O equilíbrio de poder é instável, conforme potências buscam a garantia da provisão de reservas. Nesse contexto, a América do Sul é revalorizada por seus recursos naturais estratégicos. A região é um dos principais palcos de disputa interestatal na corrida por recursos, sendo a soberania de seus Estados uma estratégia de política externa conjugada à integração regional.

## 1 Disputa, dependência e autonomia

A América do Sul é, por seus recursos, altamente estratégica para a nova fase de acumulação capitalista. Tudo indica que a incorporação da região pode transformar alguns de seus territórios em zonas de fratura internacional, e daí podem surgir conflitos.

Com a perda relativa de poder americano na década de 1970, a aceleração da competição interestatal, além do surgimento de novas potências, levou a um ciclo geopolítico altamente competitivo. Nesse contexto, a exploração de recursos abundantes por países que os possuem não levou a sociedades estáveis, autônomas, igualitárias ou avançadas, mas gera coalizões e disputas internas em torno da renda gerada por tais recursos e gerando instabilidade (Le Billon, 2005).

A maldição dos recursos também se manifesta do ponto de vista militar e da segurança. É conveniente a formação de blocos de poder autô-

nomos que resultem numa política de estado focada na soberania frente a ameaças externas.

Os ganhos práticos econômicos e sociais nem sempre são internalizados, gerando externalidades negativas - a produção de recursos sul-americanos vem beneficiando os grandes centros mundiais em detrimento dos países detentores dos insumos.

Puig e Jaguaribe, “realistas da periferia”, alegam que a autonomia seria liberdade de manobra para projetar e executar projetos nacionais de forma insubordinada, ou seja, o processo de tomar decisões baseadas em seus próprios interesses. Jaguaribe (1973) integra essa noção de autonomia com os conceitos tradicionais de desenvolvimento nacional e integração latino-americana.

O projeto a que se referiam é uma forma de se afastar dos constrangimentos impostos pelos países centrais. Nesse contexto, seria possível utilizar tais recursos num projeto externo soberano e de integração regional para aperfeiçoar a projeção externa dos países membros, fortalecendo seu desempenho negociador. A pesquisa geoestratégica sobre extração e produção de minerais poderia prever mudanças de interesses geopolíticos na região e o surgimento de novos territórios de disputa.

## 2 Análise de recursos

### 2.1 Recursos energéticos

A estrutura global de consumo de energia leva à constante reorganização, diante de mudanças na oferta, demanda, questões ambientais e reprodução do capital. Estes recursos são estratégicos por excelência - não renováveis e de rápido consumo.

Petróleo e gás incluem a América Latina numa gorda fatia dos recursos globais. A região tende a se construir como um *player* decisivo no mercado mundial, com as descobertas do Pré-Sal, do óleo ultra-pesado na bacia do Orenoco e o gás de xisto na Patagônia argentina.

A relação entre reservas provadas e produção anual permite estimar a exploração possível, em anos. A América Latina tem um horizonte médio de 128 anos de produção de petróleo e 52 anos de gás no ritmo atual, muito superior à América do Norte, China e o mundo. Este pode ser um alicerce do projeto de modernização da região. É possível a reorganização da geopolítica do petróleo ao redor da América Latina.

A América do Sul possui autossuficiência petrolífera, a despeito da redução de sua relação produção/consumo entre 1995 e 2011. Os níveis de produção e consumo, quando comparados com os asiáticos, por exemplo, permanecem relativamente constantes. Considerando que a produção deve aumentar com o aumento exponencial das reservas provadas, existe a possibilidade de um superávit petrolífero cada vez mais relevante.

Para tal, contratos petrolíferos adequados são absolutamente cruciais - para gerar benefícios econômicos em função de apropriação de renda, financiamento com capital de risco e transferência tecnológica pela parte privada. Cada vez mais as possibilidades de trabalho conjunto en-

tre estatais do ramo as aproximam de um mercado altamente competitivo, o que podem levar a desafios infraestruturais. A realização de projetos conjuntos é complexa, mas possível.

### 2.2 Recursos minerais não-combustíveis

Na década de 2000 o setor de mineração regional passou por um ciclo de alta rentabilidade e investimento. A partir de 2003 isso se tornou uma tendência global, e na América Latina e Caribe os orçamentos de exploração se multiplicaram mais de cinco vezes.

Isso permitiu um aumento de reservas minerais. O cobre chileno, ferro brasileiro, prata peruana, estanho boliviano e níquel colombiano levaram a um aumento muito grande da renda econômica no setor. Desse aumento de renda derivaram pagamentos fiscais ao Estado, lucros privados, e pagamento de fatores de produção utilizados além da etapa extrativa, como remuneração de empregados de empresas extrativas.

Os EUA e China são os maiores consumidores desses recursos, e, não por acaso, as zonas de maior desenvolvimento do planeta (Cecena, 1995). Daí urge a importância do conhecimento dos recursos da região e suas implicações nos ciclos de dependência dos grandes centros de poder, diante do papel de cada recurso em suas economias. Este cálculo é difícil - podem ser descobertas novas reservas, encontrados substitutos viáveis, reutilização eficiente, diminuir o desperdício, etc. Todas estas medidas modificariam a relação de demanda por recursos estratégicos.

Os EUA são altamente dependentes, com a grande maioria de seus recursos minerais não combustíveis importados do exterior. Bruckmann os dividiu em três grupos: os de vulnerabilidade total (99-100% de importação), alta vul-

nerabilidade (50-98% de importação) e vulnerabilidade moderada (até 49% de importação). Dos minerais de vulnerabilidade total, sete são importados do Brasil e México, e os outros grupos de vulnerabilidade também envolvem a América Latina.

As quinze maiores reservas da América do Sul incluem mais de 15% do total mundial de cada elemento selecionado, com cinco elementos (nióbio, lítio, rênio, cobre e prata) acima de 35% do total mundial, mais cinco (selênio, estanho, molibdênio, iodo e minério de ferro) entre 20 e 35% e cinco (boro, antimônio, tântalo, *rare earth* e bauxita/alumina) entre 15-20%.

Estes recursos estão concentrados em três eixos - os Andes, a Amazônia e a região central do Brasil. Estas reservas são diversas mas algumas são de difícil acesso. É correto concluir, ainda assim, pela posição de barganha internacional da América do Sul em relação a estes recursos. O potencial subutilizado da região pode vir a intensificar-se conforme haja um aumento nos investimentos público/privados.

Em 18 minerais, o mundo esgotará suas reservas antes que a América do Sul na relação entre reservas, produção e consumo. Somente cinco minerais possuem duração global maior do que as reservas sul-americanas. Esta métrica revela, além de reservas consideráveis, uma produção aquém da média mundial.

Uma geopolítica de recursos é essencial na inclusão fiscal do Estado em termos absolutos e progressivos. É necessário possibilitar que os Estados captem progressivamente estes ganhos nos períodos de alta dos preços. A estratégia do uso de estatais poderia ser determinante para atingir maior participação pública, indo além do que se atingiria com ajustes do regime fiscal, além de considerações sobre a concorrência geopolítica dos interesses internacionais nos recursos da região.

## 2.3 Água

A geopolítica da água orienta os Estados em políticas sobre o uso de água doce. Apenas 0.3% da água do planeta é apta a consumo humano e animal, e 99% desta está em aquíferos de água doce. A demanda tende a aumentar, e a expansão demográfica tende a acelerar este aumento.

A América do Sul conta com 30% dos recursos hídricos renováveis do mundo, apesar da distribuição de precipitações ser muito desigual. A organização de sua distribuição interna, note-se, é fraca ou inexistente. A região também tem a maior taxa de reposição de água no mundo. O nível de extração deste recurso é o de menor taxa do mundo, com aproximadamente 25 quilômetros cúbicos por ano.

O sistema fluvial da região também permite a geração de energia em altas quantidades, chegando a 590 GW, com a metade deste potencial no Brasil. Os hidrocarbonetos, no momento, continuam com uma forte presença na geração de energia primária, com 65%, enquanto a energia hidrelétrica fornece 11% da oferta total. A proteção de ecossistemas e comunidades locais são desafios que também dificultam a expansão franca de centrais de energia hidrelétrica, não por sua ausência de renovabilidade, mas por seus problemas de sustentabilidade.

É necessária uma estratégia sul-americana de gestão dos recursos hídricos conforme os interesses em disputa se tornam mais presentes. Num novo tabuleiro onde a água e a energia são elementos vitais e questões de segurança estratégica, o continente está numa posição central, disputada e vulnerável.

Esta estratégia precisa de uma visão integral das bacias, bons sistemas de gestão da água, sistemas de monitoramento e tomada de decisão, um censo e a identificação de sistemas aquíferos. A relevância deste recurso está na possibilidade

de que este recurso seja mercantilizado como o petróleo, em caráter de *commodity* internacional.

## 2.4 Biodiversidade

A biodiversidade, especialmente da bacia amazônica, é um dos recursos mais importantes da região. Meira Mattos afirma a necessidade de responder a estímulos continentais com uma estratégia integradora gradual de interesses entre Estados fronteiriços.

Na visão de Therezinha de Castro, a região amazônica tem uma tripla valoração, interna, regional e internacional, com o potencial de contribuir para a harmonia possível de todo um conjunto de soberanias - “integrar para não entregar”.

A América do Sul conta com 40% das espécies do planeta, mas esta riqueza constitui um ímã poderosíssimo para as grandes multinacionais, dispostas a imprimir seu selo de *copyright* em todas as espécies existentes. A falta de povoamento e carência de regulação permitem tal exploração. Outro problema é um aumento crescente de espécies em ameaça de extinção.

A redescoberta pela tecnociência de um celeiro megadiverso deve buscar a preservação, não a espoliação. A geopolítica da biodiversidade na América do Sul reflete os conflitos e contradições na apropriação de territórios tradicionais, revelando pressões internas e externas. A criação de bases científicas para garantir a segurança e fornecimento dos recursos naturais é fundamental.

## 3 Estratégia de política externa

É conveniente que os recursos regionais constituam um dos pilares da política externa dos

países da região. Em termos geopolíticos, qualquer Estado que não possua uma estratégia certamente faz parte da estratégia de outros Estados. Existem áreas de intensa atividade extrativista, presença militar americana e econômica chinesa, investimentos externos, *joint ventures* ou aquisições, movimentos sociais de resistência e outras relações que, no entanto, não podem ser desconsideradas.

Para Medeiros, é necessária uma estratégia nacional e concomitantemente regional, denominada de “nacionalismo dos recursos naturais”. O controle e coordenação desses recursos, para o autor, cabem ao Estado, e a estratégia se basearia na “exploração de possibilidades industriais ao longo da cadeia de valor dos recursos naturais”.

Há outros desafios - fraqueza das conexões entre acumulação de capital, progresso técnico, mudança estrutural e evolução industrial; ou seja, a exploração pode levar a um “infanticídio industrial” pela primarização da economia. Além disso, é necessário pensar os ciclos da inovação científica e os ciclos econômicos - avaliando tendências de consumo de minerais constantemente. Trata-se, segundo Bruckmann, de uma disputa entre dois modelos de desenvolvimento baseados em recursos - um baseado na planificação e uso sustentável, e um na exploração e exportação violenta.

Alguns teóricos sustentam a ruptura com a dependência dos recursos naturais, a fim de absorver esse fluxo de receita repentino e evitar seu derramamento na economia - atenuando os efeitos prejudiciais do câmbio, e constituindo uma “reserva” anti-vulnerabilidade, com a necessidade de substituir o capital natural não renovável por outras formas de capital durável (capital humano, infraestrutura produtiva, investimento em pesquisa e desenvolvimento).

Estes autores, porém, carecem do conceito de autonomia estratégica caso não seja considerada



uma união cooperativa de políticas externas da região. Em outros termos, se as bases estiverem numa política externa sul-americana, haverá fundamentos - caso contrário, não há possibilidade de desenvolvimento regional substitutivo da “maldição dos recursos”.

Busca-se delinear cinco propostas:

- **Geopolítica periférica e da integração** (necessidade de pensar uma geopolítica a partir da geopolítica sul-americana);
- **Planificação regional de segurança e proteção dos recursos** (como parte de um projeto regional com obrigações de defesa de fontes naturais);
- **Política de industrialização endógena** (imperativo de elaborar uma política regional de industrialização);
- **Governança pública nacional dos recursos naturais** (com aspectos regulatórios, fiscais, de gestão macroeconômica, de planejamento estratégico, de políticas públicas);
- **Mediação do impacto ambiental e social** (conseguir administrar e medir de forma eficaz os conflitos socioambientais).

A política externa se constitui a partir de uma série de fatores de interesse, levando-se em conta condições internas e externa e meios de ação à disposição de um país. A necessidade de pensá-la a partir da periferia sul-americana agrega outros elementos - que visam, a partir de projetos de integração, uma autonomia estratégica.

A orientação cooperativa e unificadora e a realização de blocos regionais autônomos se apresentam como um caminho prático; pela via da atuação autônoma e conjunta de políticas externas, os Estados sul-americanos poderiam expandir seu poder internacional e questionar os problemas de distribuição desigual e consensos éticos e políticos do sistema internacional, estabelecendo diretrizes e objetivos estratégicos

com plena autonomia e autodeterminação.