

O estudo da política externa da América Central no Brasil

Raony Palicer¹

RESUMO: Neste trabalho apresentamos um breve levantamento da presença de estudos sobre a América Central nas publicações acadêmicas (revistas, dissertações e teses) das áreas de Política Internacional e Relações Internacionais. Após constatarmos a pequena quantidade de pesquisas sobre o tema, encadeamos uma discussão sobre a necessidade e importância de se investir em tal recorte, concluindo com as possibilidades abertas pela teoria gramsciana das Relações Internacionais para a realização de tais estudos.

Palavras-chaves: América Central; Política Internacional; Relações Internacionais. Hegemonia.

Introdução

Um primeiro passo para qualquer pesquisa é o levantamento dos trabalhos realizados na área. No caso do estudo de política internacional dos países da América Central² é natural que a bibliografia seja predominantemente estrangeira, realizada pelos vizinhos latinos, dentre eles os próprios países da região, além das conhecidas potências científicas estadunidenses e europeias. No entanto, não seria aceitável a completa ausência de estudos brasileiros sobre a região, dado nosso papel regional enquanto potência emergente e enquanto país latino-americano. Pensando nisso, voltamos nossos esforços iniciais para mapear a produção das Ciências Sociais brasileira no tocante a política internacional na América Central.

Para esse levantamento foram analisados os resumos de artigos publicados em edições de revistas acadêmicas com temática próxima a área da Política Internacional e das Relações Internacionais (Revista Brasileira de Política Internacional, Cadernos PROLAM, Revista Brasileira de Estudos Estratégicos e Revista Brasileira do Caribe), além de dissertações e teses dos Programas de Pós-Graduação enquadradas pela Plataforma Sucupira na área de “Ciência Política e Relações Internacionais”. Foram verificados a temática e as palavras-chaves de todos os trabalhos disponíveis. Buscamos

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Maringá, e-mail para contato raonypalicer@hotmail.com, pesquisa realizada com auxílio financeiro fornecido pela CAPES/CNPq

² Entendida aqui como a soma dos países do istmo centro-americano e das ilhas caribenhas, conforme argumentaremos mais abaixo.

trabalhos que visualizassem as Relações Internacionais de qualquer país da região, ou da região como um todo, ou ainda estudos de caso de política externa de algum Estado específico da região. Desconsideramos trabalhos que abordavam temas como migração, identidade e globalização com o foco cultural³, que analisavam apenas a política interna dos países da região⁴, ou ainda que observavam temas gerais em toda a América Latina⁵.

Ao contrário do que imaginávamos, a América Central não é pouco estudada no Brasil, o Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP) é rico em trabalhos sobre os países do istmo e do Caribe. Também há trabalhos em profusão na Revista Brasileira do Caribe (RBC). Entretanto, o vazio de estudos permanece se nos restringimos ao recorte da política internacional.

Ao longo de trinta edições a RBC publicou seis artigos abordando diretamente a temática das Relações Internacionais na região. Entre mais de duzentas dissertações e teses defendidas no PROLAM, encontramos apenas dois trabalhos voltados para a política internacional na América Central. No total foram analisadas 2891 teses e dissertações, de 27 programas de pós-graduação e encontrados 23 trabalhos que se versavam de algum modo sobre a política internacional na América Central.

Sendo assim, o estudo das Relações Internacionais na América Central se justificaria, no mínimo, pela falta de pesquisas na área. No entanto, essa justificativa tautológica não é o suficiente. Por vezes é melhor deixar vazio o vazio. Nesse trabalho buscaremos embasar justificativas para a importância do estudo das Relações Internacionais na América Central. Primeiro delimitaremos nossa concepção de Relações Internacionais e América Central para então defendermos a necessidade de pesquisas na área e fazermos breves apontamentos sobre o quadro da região no sistema internacional.

Trazendo o Caribe para a América Latina: um conceito ampliado de América Central.

³ Por exemplo: o artigo “O mundo simbólico festivo no caribe colombiano” de Edgar J. Gutierrez Sierra presente em uma das edições da Revista Brasileira do Caribe.

⁴ Por exemplo: a dissertação “Cuba em transformação: socialismo e as reformas econômicas do 6º Congresso do Partido Comunista” defendida por Julian Araújo Brito na UERJ.

⁵ Por exemplo: a tese “Corrupção e participação política nas Américas e no Caribe: 2004-2012” defendida por Robert Bonifácio da Silva na UFMG

Tanto na geografia quanto na geopolítica não há um consenso sobre as fronteiras da América Central. Há duas vertentes preponderantes, cada qual com suas ramificações. De um lado temos a América Central como uma microrregião envolvendo tanto os países continentais, do isto centro-americano, quanto os países insulares, as ilhas do Mar Caribe. Outra perspectiva, mais comum, reserva o nome América Central apenas para os países do istmo enquanto nomeia o conjunto das ilhas de Caribe.

É fácil perceber a força desta última perspectiva. Separando o Caribe da América Central pode-se focar nas particularidades de cada sub-região, inevitáveis em se tratando de uma região continental – interligada por terra tanto à América do Sul quanto à América do Norte – e outra insular – também entre as Américas, mas substancialmente mais isolada. Essa é a perspectiva mais comum tanto em termos de classificação geográfica quanto em agrupamentos geopolíticos, como a distinção promovida pela ONU entre a região da América Latina e Caribe, conforme aponta Rodrigues (2002, p.71):

Na Organização das Nações Unidas, distingue-se a América Latina do Caribe, e o sistema as trata como duas regiões independentes. Essa distinção foi oficializada desde a criação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL –, através da Resolução 106 (VI), 1948, do Conselho Econômico e Social – ECOSOC [...].

Nesse caso, a América Central é considerada parte da América Latina, ao contrário do Caribe. Se essa é uma força desta perspectiva é também uma fraqueza. Apontar as particularidades permite certos avanços ao mesmo tempo em que impede outros, uma integração latino-americana fica mais difícil com o Caribe isolado. Em nosso caso, confiamos no pertencimento do Caribe à América Latina e vemos mais força nas semelhanças entre essas sub-regiões do que em suas diferenças – inegáveis, mas não excludentes ou insuperáveis – o que nos permitiria falar em América Central como uma única microrregião, constando o Istmo (América Central Continental) e as Ilhas (América Central Insular).

Portanto, sempre que falarmos em América Central, estamos nos referindo a todos os Estados independentes do istmo centro-americano e das ilhas do mar caribenho (sejam elas anglófonas, hispânicas ou francófonas). As dependências ultra-marítimas, colônias e Estados livre-associados são elementos que compõem a dinâmica e aprofundam a complexidade da região e como tal serão sempre observados.

Como vimos o estudo da América Central como um todo não é totalmente inexplorado pelas ciências sociais brasileiras, existindo inclusive uma revista acadêmica

dedicada exclusivamente aos assuntos caribenhos. A abordagem cultural e em alguma medida os estudos da política interna (no caso dos países do Istmo) tem sido trabalhadas ao longo das últimas décadas. O que ainda permanece esquecido é a política externa dos países e a política internacional na região.

Acordos e conflitos entre povos, Estados e Mercados: a Política e as Relações Internacionais.

Uma exposição da gênese das Relações Internacionais seria trabalhosa, polêmica e pouco produtiva para nosso objetivo, dessa forma nos focaremos em sua estreita relação com a Ciência Política e nas ferramentas que ambas oferecem para a compreensão e transformação do mundo. Neste sentido a obra de Edward Hallet Carr se coloca como um excelente ponto de partida.

Um exemplo disso é o próprio modo com que Carr denomina a nova área de estudo que estaria surgindo após a Primeira Guerra Mundial: Ciência da Política Internacional (CARR, 2001, p.5). Carr foi historiador por formação, teórico e praticante das Relações Internacionais – trabalhou durante anos no Ministério das Relações Exteriores britânico (ROSEVICS, 2015). Ao enfatizar a política no estudo das questões internacionais, Carr contraria a tendência liberalista de sua época que valorizava sobremaneira o aspecto econômico. Sua grande obra, “Vinte anos de crise: 1919-1939” tem a clara intenção de contrapor essa tendência liberalista impregnada de utopia ao realismo político. Entretanto, Carr não despreza a economia ou o valor da utopia, apenas confronta as análises que investem demasiadamente nestes aspectos e abandonam a política e o realismo. Segundo o autor:

O pensamento imaturo é predominantemente utópico e busca um objetivo. O pensamento que rejeita o objetivo como um todo é o pensamento da velhice. O pensamento maduro combina objetivo com observação e análise. Utopia e realidade são, portanto, as duas facetas da ciência política (CARR, 2001, p.15).

Este é um ponto importante, pois ao mesmo tempo em que distancia Carr dos pensadores idealistas, também o afasta do realismo algo cínico de Hans Morgenthau. Dessa forma, Carr traz para o centro da discussão a questão do conflito, da disputa de poder entre os Estados no sistema internacional de modo a permitir análises mais efetivas, mas também está preocupado com a ação política, com a transformação desse sistema e com a manutenção da esperança, tanto que seu livro é dedicado “Aos construtores da Paz Vindoura”.

Do mesmo modo, embora resgate o papel do poder no sistema internacional com grande ênfase para este, o autor também se detém sob a questão da moral nesse sistema. Neste caso, Carr admite a existência e a necessidade de acordos para o funcionamento mínimo do sistema, embora não deixe de pontuar a influência gerada pelo poder para a formulação e a manutenção de acordos e tratados. De todo modo, conclui Carr:

Na prática, sabemos que só se pode conseguir a mudança pacífica através de um meio-termo entre a concepção utópica, de um sentimento comum do que é certo, e a concepção realista, de um ajustamento mecânico a um equilíbrio de forças alterado. Eis por que uma política externa bem-sucedida deve oscilar nos polos aparentemente opostos da força e da conciliação (2001, p.284).

Mesmo constantemente se referindo ao seu trabalho como fruto da Ciência Política Internacional, o estudo minucioso e detido de Carr influencia enormemente o debate das Relações Internacionais, consagrando o autor como referência obrigatória para o estudo dessa área, mesmo para seus adversários, que insistem na perspectiva idealista em sua roupagem neoliberal. Essa mesma relação entre Política, Economia e Relações Internacionais seguirá tão imbricada que autores como Eduardo Barros Mariutti chegam a afirmar que a última não se constitui como ciência autônoma, mas sim como “*uma área temática*, disputada por ramos do conhecimento contíguos, porém distintos: a já referida Política Internacional e a Economia Política Internacional” (2013, p.1, grifo do autor).

Novamente evitaremos a polêmica, o fato é que – área temática ou disciplina autônoma – as Relações Internacionais não podem abdicar da economia e da política. Ao mesmo tempo, fornece para ambas as ciências uma nova dimensão, permitindo um olhar mais amplo e completo ao analisar as forças políticas e econômicas em suas inter-relações entre Estados, povos e Mercados em uma escala global. Tal dimensão é o sistema internacional, que pode ser resumido pelas palavras de Samuel Pinheiro Guimarães:

[...] como uma complexa teia de situações de conflito, competição e cooperação entre Estados (e atores não-estatais), em que a preponderância de uma dessas três situações depende da correlação de forças e interesses em cada região, em cada tema e em cada momento. O sistema e a dinâmica internacionais, portanto, seriam permanentemente caracterizados pela existência simultânea de múltiplas situações de paz, de cooperação, de tensão e de conflitos armados, estes periódicos e localizados (excepcionalmente globais), dependendo da evolução das relações de forças, em especial entre os Estados, a qual é essencialmente dinâmica (GUIMARÃES, 2001, p.2).

As Ilhas e o Istmo entre oceanos e continentes

Admitindo o papel do poder no sistema internacional e a constante disputa pela sua acumulação e manutenção, os Estados podem ser divididos segundo o grau de poder disponível para sua inserção internacional. Neste caso, o poder pode ser teoricamente (e apenas teoricamente) classificado segundo sua fonte. O próprio Carr trabalha uma classificação em poder econômico, poder militar e poder sobre a opinião (CARR, 2001, 143). Morgenthau não faz uma tipologia de poderes, mas se aproxima disso ao subdividir os elementos que conformariam o poder nacional, tais como a geografia privilegiada, o acesso a recursos naturais e matérias-primas, inserindo inclusive, de modo a nosso ver problemático, elementos da “índole nacional” como fator de poder (2003, pp.215-295). Um exemplo de classificação mais atual e próxima a de Carr é a realizada por Guimarães, entre as potências econômicas, políticas e militares (2001, p.3). Mas qualquer que seja a tipologia feita, por qualquer critério que se admita para dimensionar o poder, a América Central será uma região fraca e com pouca influência no sistema internacional.

A região de um modo geral apresenta altos índices de pobreza e desigualdade social com todas suas terríveis consequências como a fome e a violência. Junto a isso há a baixa capacidade industrial (principalmente nas ilhas) que se desdobra em desemprego, pequeno PIB e dependência estrangeira. Outro fator de fragilidade são as pequenas dimensões territoriais (o maior país da região é a Nicarágua, com apenas 120.254 km², menor que qualquer país da América do Sul).

Tendo isso em vista, é natural que a América Central não seja o foco das pesquisas de política internacional em nosso país, já que tais Estados não configuram atores importantes no sistema internacional. No entanto, ainda acreditamos que pelo menos algum esforço deve ser feito em se compreender a situação e inserção desses países por pelo menos dois motivos:

a) A América Central existe

Nem mesmo o “ultrarrealismo” de Morgenthau abandona a ética nas Relações Internacionais. Certo grau de cooperação e interdependência entre as nações sempre existirá enquanto se configurar um sistema internacional. Sendo assim, mesmo o mais irrelevante dos Estados deve ser tomado em consideração na medida em que ali se circunscrevem milhares de vida e certos aspectos culturais únicos. A América Central é especialmente relevante nesse sentido, sendo o istmo populoso e tanto ele quanto as

ilhas cultivam valiosas culturas, guardando memórias dos povos originários com sua riqueza étnica, além da difusão multicultural causada pelo encontro entre os colonizadores, os povos originários e os povos africanos advindos da escravidão.

Apontamos esse fato, pois como Carr, acreditamos na força revitalizadora da utopia e mantemos o objetivo utópico da paz vindoura, onde as vidas e culturas sejam levadas em consideração, no entanto, não ignoramos o alerta desse autor quanto ao utopismo exagerado, que enubla as relações de forças e a presença do poder. As grandes potências já demonstraram seu pouco apreço por vidas e culturas, nas mais diferentes guerras e agressões. Dessa forma, além da motivação utópica, também devemos apontar motivações realistas para o estudo da América Central no sistema internacional.

Assim, temos o fato de que por mais fraca que seja a região ela está presente, atua e interfere no cenário internacional. Na década de 60, por exemplo, a força da região em termos militares, econômicos e políticos também era baixa, no entanto, com a vitória da Revolução Cubana a região se tornou subitamente importante. Tão importante que o poder estadunidense teve que se desdobrar para manter os países na sua área de influência, à submissão econômica que sempre atuou na região, somou-se a submissão política e militar, com golpes de Estado com apoio dos serviços de inteligência e das forças armadas estadunidense instaurando governos autoritários, desde que não contrariassem os interesses estatais e empresariais do país do norte.

Esse processo não se concentra na América Central, sendo comum por toda América Latina, no entanto, foi mais visível no istmo, mais claramente ainda nos casos da Guatemala e Nicarágua. Na Nicarágua os EUA apoiaram até o último momento a ditadura da família Somoza, contra o qual se rebelaram setores populares urbanos e rurais agrupados em torno da Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN). Como apresenta Fagundes (2009, p.88):

Com o apoio financeiro dos EUA foram contratados mercenários norte-americanos para ajudar no combate aos guerrilheiros. Apesar da forte pressão internacional contra a dinastia dos Somoza, a política externa americana ainda prestava apoio a Tachito.

Na Nicarágua a resistência armada da FSLN conseguiu sair vitoriosa. O mesmo não acontece na Guatemala, onde o governo democrático-popular de Jacobo Árbenz que ousou fazer reforma agrária em um país dominado pelo latifúndio da United Fruit, é derrubado em uma sangrenta invasão patrocinada por essa empresa estadunidense (a qual se aproveitando da pobreza dos países da região contratou mercenários nos países

vizinhos) e com logística e armamentos (inclusive bombardeios aéreos) fornecidos pelos EUA (FREIRE, 2002).

Com o fim da guerra fria a região volta a perder significância para os governos estadunidenses, no entanto, a marca de resistência da região permanece, dando sinais de que se necessário os povos e os Estados da região podem ser protagonistas no cenário internacional. Talvez o debate que reestabeleça esse movimento é a questão do aquecimento global e a subsequente elevação do nível marítimo, dessa vez com foco na América Central Insular, que junto com a Oceania são os maiores afetados, tendo em risco a existência de seu próprio território.

A permanência de um governo socialista em Cuba também faz com que a região não seja totalmente esquecida. Sempre buscando formar novos elos de integração entre os povos e governos da América Central e de toda América Latina, a originalidade do governo cubano pede sempre um olhar atento para o surgimento de novas possibilidades e potencialidades. Sendo assim, a América Central existe e resiste, devendo ser considerada nos estudos das Relações e da Política Internacional.

b) A América Central é América Latina e América Latina é nossa circunstância.

O ponto acima justifica o estudo da América Central nas Relações Internacionais e de fato ela vem sendo realizada pelos próprios países da região e pelos países potências (que são também potências científicas, estendendo seus poderes para e a partir do conhecimento). No entanto, não é seguida aqui no Brasil e também é mais fraca no restante da América do Sul (com ligeira exceção de Venezuela e Colômbia que se aproximam culturalmente e nos últimos tempos politicamente da América Central), onde o foco é o Cone Sul. Como aponta Mathias (2002, p.27) “A interpretação da chancelaria brasileira sobre as estratégias de inserção internacional do Brasil, em linhas gerais, é a de que a América Latina é a nossa circunstância, todavia, o Mercosul é uma prioridade na Agenda”.

Novamente, é natural que assim seja, pois além de consideravelmente maiores em termos territoriais, econômicos e de poder em geral, os países do cone sul fazem fronteira com o Brasil e vem se consolidando como importantes parceiros comerciais e políticos. Entretanto, nossa intenção não é mudar o foco da Política Externa Brasileira, apenas apontar novos pontos e possibilidades e nesse sentido a América Central se apresenta como uma potencialidade inexplorada. O estudo da América Central a partir do Brasil possibilitaria um olhar genuinamente latinista da região, no sentido em que

não é intermediado pelas potências e é calcado no diálogo de duas situações diferentes (o Brasil é em relação aos países da América Central um gigante desmesurado), mas próximas (ambas historicamente dependentes e periféricas).

Considerações Finais

As contribuições de Carr foram de suma importância para o desenvolvimento do estudo das Relações Internacionais, porém o olhar de Carr está voltado para as potências, principalmente a Europa e a decadência de sua Grã-Bretanha. Ainda na Europa, mas em um país consideravelmente mais atrasado e fraco, outro autor olhará a política internacional em uma íntima inter-relação com a política interna, mas observando alternativas para a superação das condições subalternas das classes sociais (que se desenrolam em Estados Periféricos). Partindo da tradição marxista, Antonio Gramsci faz uma síntese das condições nacionais e internacionais como um todo histórico. Sempre tendo em vista a revolução contra o sistema capitalista e observando a correlação de forças entre as diferentes classes sociais e como elas atuam no plano interno e externo na construção da hegemonia, Gramsci equilibra dialeticamente utopia e realismo, indo além das proposições de Carr. O pensamento gramsciano teve grande repercussão em toda a América Latina, como demonstra José Aricó (1988, p.26-27):

“[...] na América Latina, pelo menos algum texto de Gramsci foi publicado praticamente em todos os lugares. E em três países – Argentina, México e Brasil – suas edições são numerosas, repetidas e de grande difusão. Gramsci é hoje parte da cultura latino-americana a tal ponto de que suas categorias de análise atravessam o discurso teórico das ciências sociais, dos historiadores, dos críticos e dos intelectuais em geral, e estão (via de regra de modo abusivo) presentes na linguagem cotidiana das forças políticas de esquerda ou democráticas. Quem poderia refletir sobre os grandes ou pequenos problemas de nossos países sem se utilizar de termos como hegemonia, bloco histórico, intelectuais orgânicos, crise orgânica, revolução passiva, guerra de posição e de movimento, sociedade civil e sociedade política, Estado ampliado, transformismo etc.?”

Com a contribuição teórica gramsciana se abrem diversas possibilidades para investir no estudo da América Latina como um todo e da América Central em particular. Se pensarmos a América Central enquanto palco de disputas hegemônicas, podemos não só observar mais claramente as disputas de poder entre e intra nações, mas também colher justificativas para uma maior presença brasileira e latino-americana. Historicamente a região tem sido abandonada pelos projetos políticos latino-americanos, evitando maiores conflitos com a potência estadunidense que, como vimos,

mantem forte influência na região. Analisando as relações Brasil-América Central, Carlos Frederico Domínguez Ávila (2003, p.68), aponta a existência de:

[...] uma virtual relação triangular brasileiro-centroamericana-estadunidense, na qual a política da potência média (Brasil) frente às potências menores (países da América Central) terminou sendo definida não somente por tópicos essencialmente bilaterais ou pressões domésticas, mas também pela avaliação das visões, aspirações e prioridades da potência hegemônica do continente (os Estados Unidos).

Tal cenário vem se modificando, com a maior presença brasileira nos âmbitos comerciais e políticos. Também a aproximação latino-americana tem se fortificado, com a criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos (CELAC) no qual estão presentes todos os países-ilhas e integrantes do istmo em diálogo com os demais países latino-americanos, e também a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) interligando países do istmo, do Caribe e da América do Sul.

Ao pensarmos a região como um ambiente de disputa entre projetos políticos antagônicos, a teoria da hegemonia de Gramsci nos permite acompanhar a história e o desenvolvimento destes processos na América Central, sem perder de vista os interesses nacionais brasileiros e a integração latino-americana e sem manter uma visão instrumental e oportunista voltada para a região. Por isso acreditamos residir neste marco teórico uma importante ferramenta para começarmos a preencher o vazio que a América Central representa nos estudos de Relações e Políticas Internacionais no Brasil.

Referências Bibliográficas:

ARICÓ, José. Geografia de Gramsci na América latina. In: COUTINHO, Carlos Nelson e NOGUEIRA, Marco Aurélio (orgs.). **Gramsci e a América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AVILA, Carlos Frederico Domínguez. O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p.66-93, nov. 2003.

CARR, Edward Harret. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. 2.ed. Brasília: UNB, 2001.

FAGUNDES, Pedro Ernesto. “Patria ou muerte”: os 30 anos da Revolução Sandinista. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 103, p.84-89, dez. 2009.

FREIRE, Alípio. 1944-1954 – Dez anos na Guatemala: Apêndice. In: ASTURIAS, Miguel Ángel. **Week-end na Guatemala**. São Paulo: Expressão Popular, 2002.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Inserção Internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, (17):1-31, dez. 200.

MATHIAS, Meire. Inserção Internacional: três temas na agenda brasileira. **São Paulo em Perspectiva**, 16(2): 27-35, 2002.

MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações. A luta pelo poder e pela paz**. Tradução de Oswaldo Biato. Brasília: Editora da Unb, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Ipri, 2003.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. As relações internacionais do Brasil com o Caribe. **Revista Brasileira do Caribe**, São Luís, v. 2, n. 4, p.69-86, jan/jun, 2004.

ROSEVICS, Larissa. **O legado de Edward Hallet Carr para as Relações Internacionais**. 2015. Disponível em: <<http://www.dialogosinternacionais.com.br/2015/01/o-legado-de-edward-hallet-carr-para-as.html>>. Acesso em: 15 jan. 2016.