

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**JOSÉ VÍTOR GIOVANI PESALACIA COSTA**

**AS RELAÇÕES BRASIL – ESTADOS UNIDOS NA DÉCADA DE 1980 E A  
FORMAÇÃO DO GRUPO DO RIO**

**FLORIANÓPOLIS, 2018.**

**JOSÉ VÍTOR GIOVANI PESALACIA COSTA**

**AS RELAÇÕES BRASIL - ESTADOS UNIDOS NA DÉCADA DE 1980 E A  
FORMAÇÃO DO GRUPO DO RIO**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientador: Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan**

**Florianópolis  
2018**

**JOSÉ VÍTOR GIOVANI PESALACIA COSTA**

**AS RELAÇÕES BRASIL - ESTADOS UNIDOS NA DÉCADA DE 1980 E A  
FORMAÇÃO DO GRUPO DO RIO**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota oito (8,0) ao estudante José Vítor Giovani Pesalacia Costa na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

**BANCA EXAMINADORA:**

**Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan**

Orientador e presidente

**Profa. Dra. Danielle Jacon Ayres Pinto**

**Prof. Dr. Nildo Domingos Ouriques**

**Florianópolis, 4 de dezembro de 2018.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço não apenas as pessoas que participaram diretamente desta monografia, mas todas que foram importantes durante esses anos que cursei Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina em Florianópolis.

Abrão Chehadi, Adriana Hoffmann, Amalia Clivati, Amanda Bavutti, Amanda Michaltchuk, Amanda Nardi, Ana Beatriz Ventricci, Ana Fudolli, Ana Laura Meneghelo, André Alvarez, André Andrade, André Genovez, Andressa Basso, Arne Hoelter, Arthur Lawrence, Beatriz Holtrup, Bruna Amaral, Bruna Martins, Bruno Amorim, Bruno Bonner, Camila Nalin, Carlos Candido, Clariane Iagher, Cléber Costa, Daiane Anzolin, Damiani Berkai, Danilo Toma, Daniel Castelan, Diego Debalí, Douglas Max, Eduardo Pivaro, Elias Garcia, Elisiane Buzzi, Emanuele Kuhnen, Emir Mussi, Ernani Lupi, Fábio Lopes, Felipe Cabral, Felipe Kakizuko, Fernanda Caetano, Fernanda Grotti, Fernando Antunes, Filipe Alarcon, Filipe Flores, Gabriel Basso, Gabriel Hata, Gabriel Monteiro, Gabriela Candido, Gabriela Kuster, Gabriela Oliveira, Gabriela Silveira, Gabrielle Grás, Giana Wiggers, Graziela Nalin, Gregório Aranda, Guilherme Eiras, Guilherme Neves, Guilherme Ribeiro, Gustavo Tanus, Heloísa Ishii, Henrique Sartori, Iara Comunello, Igor Nolasco, Igor Pimentel, Igor Yoshida, Isabela Rigo, Isadora Krewer, Izabela Candido, Izabela Thomaz, Janete Gonzalez, Janice Pesalacia, Janis Gonzalez, Jéssica Freitas, João Augusto Amaral, João Favoreto, João Ramos, João Rosenthal, Jonathan De la Rosa, José Osmar Pesalacia, José Osmar Pesalacia Júnior, Jéssica Berkai, Jerônimo Aranda, Júlia Buzzi, Júlia Fachin, Juliana Pereira, Lania Sebaio, Larissa Althoff, Larissa Gomes, Leonardo Travassos, Luan Neis, Luana Balduino, Luana Marquezi, Lucas Canesin, Lucas Fayet, Lucas Franco, Lucas Mattos, Lucas Nummer, Lucas Witt, Luís Gustavo Santos, Luiza Zanonato, Kalani Silveira, Kalina Reno, Karina Pesalacia, Karoline Muniz, Keila Miranda, Maiara Vicente, Marcel Kai, Marcelo Forte, Maria Eduarda Dresch, Maria Luisa Vieira, Mariana Delamura, Mariana Ferrari, Mariana Silvério, Mariane Nour, Marina Andolpho, Marina Vianna, Matheus Batista, Matheus Gonze, Matheus Lins, Mayara Taura, Osmani Costa, Osmani Vianna, Otávio Canesin, Pablo Martins, Patricia Thomas, Paula Iida, Paula Razia, Paulo Coas, Pedro Bispo, Pedro Fahur, Pedro Leal, Pedro Jonathas, Peterson Fontes, Rafael Aversani, Rafael Zambon, Raphael Hata, Raphael Prates, Ray Souza, Renan Tutida, Roberto Ishii, Rodrigo Cygler, Rosângela Canesin, Silvana Paulino, Thaís Noberlandi, Thaísa Dalmut, Thayna Martello, Thiago da Silva, Thiago Diluca, Thiago Grossklaus, Vanessa Fonseca, Verônica Coelho, Vinicius Canesin, Vinicius Pesalacia, Victor Prison, Vitor Yamaguto, Wiliam Lameira.

## RESUMO

Este trabalho faz uma análise das relações Brasil-Estados Unidos, na década de 1980, e da formação do Grupo do Rio. O estudo identifica as principais mudanças na Política Externa Brasileira, verifica como ocorreu o processo de redemocratização no Brasil e na América Latina, e interpreta como as investidas do governo Reagan, na América Central e Caribe, motivaram a criação do Grupo do Rio. É realizada uma reflexão sobre o fato de o Grupo do Rio ser a primeira organização americana com expressão e sem a presença dos Estados Unidos. A pesquisa se baseia em métodos descritivos e reflexivos, com aprofundado levantamento bibliográfico. O estudo possui, ainda, características qualitativas e interpretativas que possibilitam compreender o tema abordado, em seu contexto histórico, e que buscam responder os principais questionamentos de maneira eficaz.

**Palavras-chave:** Relações Brasil-Estados Unidos; Política Externa de Reagan; Redemocratização da América Latina; Grupo do Rio.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the relations between Brazil and the United States of America in the 1980s and the creation of the Rio Group. The study identifies the major changes in the Brazilian Foreign Policy, verifies how the redemocratization process occurred in Brazil and Latin America, and interprets how the Reagan administration in Central America and the Caribbean motivated the creation of the Rio Group. A reflection is made on the fact that the Rio Group is the first expressive American organization that does not include the United States among its affiliates. The research is based on descriptive and reflexive methods, with a thorough literature review. In addition, the study provides qualitative and interpretative characteristics that allow a better understanding of the topic addressed, in its historical context, and that seek to provide effective answers to the major questions.

**Keywords:** Brazil-United States relations; Reagan's Foreign Policy; Redemocratization of Latin America; Rio Group.

## LISTA DE SIGLAS

- AGNU** – Assembleia Geral das Nações Unidas
- ALCA** – Área de livre Comércio das Américas
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD** – Banco Mundial
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CALC** – Cúpula da América Latina e Caribe
- CARICOM** – Comunidade do Caribe
- CBNAC** – Comissão Bipartidária Nacional para a América Central
- CELAC** – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
- CMBEU** – Comissão Mista Brasil – Estados Unidos da América
- CSNU** – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- EUA** – Estados Unidos da América
- FDN** – Frente Democrática Nacional
- FHC** – Fernando Henrique Cardoso
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- FMLN** – Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional
- GATT** – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
- GTTIC** – Grupo de Trabalho sobre Tecnologias da Informação e Comunicações
- G-RIO** – Grupo Rio
- IED** – Investimento Externo Direto
- ISI** – Industrialização por Substituição de Importações
- JK** – Juscelino Kubitschek
- MERCOSUL** – Mercado Comum do Sul
- MINUSTAH** – Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti
- MPLA** – Movimento Popular para a Libertação de Angola
- MRE** – Ministério das Relações Exteriores
- NAFTA** – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio
- NSDD 75** – National Security Decision Directive 75
- OEA** – Organização dos Estados Americanos
- OMC** – Organização Mundial do Comércio
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- OPA** – Operação Pan-Americana

**PCS** – Partido Comunista Salvadorenho

**PEB** – Política Externa Brasileira

**PEI** – Política Externa Independente

**SI** – Sistema Internacional

**SPT** – Secretariado Pro-Tempore

**TCC** – Trabalho de Conclusão de Curso

**TCI** – Tecnologias de Informação e Comunicação

**TIAR** – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

**TNP** – Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

**UFSC** – Universidade Federal de Santa Catarina

**UNITA** – União Nacional para a Independência Total de Angola

**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I – INTRODUÇÃO</b> .....	9
1.1 Tema e Estrutura .....	9
1.2 Objetivos .....	11
1.2.1 Objetivo Geral .....	11
1.2.2 Objetivos Específicos .....	11
1.3 Justificativa .....	11
1.4 Metodologia .....	12
<b>CAPÍTULO II – POLÍTICA EXTERNA E AS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS ESTADOS UNIDOS</b> .....	14
2.1 A PEB e as relações Brasil-EUA antes do Regime Militar .....	14
2.2 A PEB e as relações Brasil-EUA durante a Ditadura .....	20
2.3 A PEB e as relações Brasil-EUA na época da Redemocratização .....	28
<b>CAPÍTULO III – A INFLUÊNCIA DO GOVERNO REAGAN NA AMÉRICA LATINA</b> .....	34
3.1 A política externa dos EUA antes da era Reagan .....	34
3.2 A política externa de Ronald Reagan .....	38
3.3 As consequências da Doutrina Reagan na América Central .....	42
3.4 A administração Reagan e a Redemocratização da América Latina .....	49
<b>CAPÍTULO IV – A FORMAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO GRUPO DO RIO</b> .....	59
4.1 Antecedentes de Contadora .....	59
4.2 Grupo de Contadora e Grupo de Apoio a Contadora .....	65
4.3 O Grupo do Rio .....	76
<b>CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	86
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	90

## CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

### 1.1 Tema e Estrutura

Esta monografia, cujo tema central é as relações entre o Brasil e os Estados Unidos e a formação do Grupo do Rio, com foco na década de 1980, é resultado de uma ampla pesquisa bibliográfica e de aprofundada análise de documentos de organismos oficiais brasileiros e internacionais. Para alcançar as metas a que se propôs, o texto deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) está subdividido em cinco seções principais: a primeira refere-se a este capítulo introdutório, em que são expostos o tema, os objetivos e a metodologia utilizada; as três seções subsequentes apresentam as relações político-econômicas Brasil-Estados Unidos, a influência norte-americana na América Central e Caribe que levou à criação do Grupo do Rio, e as considerações finais.

O segundo capítulo, Política Externa e as relações do Brasil com os Estados Unidos, faz uma breve exposição da trajetória da presença americana principalmente na economia brasileira e no pensamento do Itamaraty; com base em importantes fatos históricos e nos personagens relevantes. Com o intuito de uma melhor compreensão da Política Externa Brasileira (PEB), o historiador e professor em Relações Internacionais Paulo Vizentini (1999) divide-a em três fases: “A unilateralidade durante a colonização portuguesa e a hegemonia inglesa”, “A unilateralidade sob a hegemonia norte-americana” e “A multilateralidade durante a crise de hegemonia no sistema mundial”.

Este capítulo tem como foco principal um recorte que compreende a transição entre a segunda e a terceira fase. O segundo período se destacou com a substituição da Inglaterra como potência capitalista predominante pelos Estados Unidos da América (EUA), que ganhou força no decorrer do século XX, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial. Na mesma ocasião, o alinhamento Brasil-EUA atingiu o grau máximo com a instauração do Regime Militar brasileiro, apesar dele ter se desmantelado no início do terceiro período. Este abrange o primórdio da Política Externa Independente (PEI) até os dias atuais, e suas particularidades são a multilateralização das relações exteriores e os elementos ideológicos nacionalistas.

Na análise das relações Brasil-Estados Unidos que é realizada neste capítulo, um dos principais referenciais teóricos será a obra “Brasil-Estados Unidos: desencontros e

afinidades”, da historiadora e cientista política Mônica Hirst. Esta autora colabora, decisivamente, para subsidiar as reflexões feitas nesta monografia, ao apresentar alguns eventos internacionais que culminaram em convergência e divergência entre os países para facilitar o entendimento das relações diplomáticas entre Brasil e EUA. Hirst ressalta que a superioridade militar somada à decisão de assumir e manter a hegemonia internacional levaram os EUA a reafirmarem seus atos imperiais. Enquanto no Brasil, a consolidação da democracia, os efeitos da globalização econômica mundial, e o fim da Guerra Fria reformularam as pressões e os interesses domésticos e externos.

O terceiro capítulo, A influência do Governo Reagan na América Latina, tem como centro de análise a conjuntura econômica e política dos Estados Unidos nos anos que antecederam a eleição daquele presidente; a política externa da Casa Branca na década de 1980; as consequências da Doutrina Reagan na América Central e Caribe; assim como o impacto da administração republicana na redemocratização deste continente. O historiador Marcos Paulo Tonial (2006) ressalta que a característica básica da política externa norte-americana, naquele período, foi o estabelecimento de conflitos de baixa intensidade, nos quais ocorria a intervenção militar direta ou indireta dos EUA em países que tinham políticas que pudessem ser prejudiciais aos interesses de Washington. Ainda segundo este autor, mesmo que a política externa de Reagan fosse preponderantemente agressiva, a Casa Branca reconhecia a necessidade de manter uma diplomacia de proximidade com a América Latina, que seguia sendo considerada área de segurança estratégica aos interesses dela.

O quarto capítulo, A formação e o desenvolvimento do Grupo do Rio, remonta, descreve e analisa a sequência de criações de organizações internacionais na América Latina, desde os antecedentes de Contadora, passando pela formação dos grupos de Contadora e Grupo de Apoio a Contadora, até a fundação do Grupo do Rio. Entre alguns pesquisadores importantes utilizados nesta seção, pode-se destacar Vanessa Matijascic. Segundo essa autora, o governo Reagan investiu grandes esforços diplomáticos para atrapalhar o êxito do Grupo de Contadora, que já procurava representar os interesses latino-americanos sem interferência de Washington. Fato que o Estados Unidos não admitiam, uma vez que os problemas de segurança da região eram vistos como interesses estratégicos estadunidenses.

Ainda neste capítulo, é realizada uma reflexão sobre os temas debatidos, os objetivos, a sequência histórica da adesão de membros, as principais reuniões e declarações do Grupo. Conforme a Declaração do Rio de Janeiro, em 18 de dezembro de 1986, G-Rio foi criado com

base na experiência de oito países para fortalecer e sistematizar acordos, como um mecanismo de consultas regulares a respeito de questões que afetavam e interessavam aos seus membros. Os objetivos maiores eram de permitir um intenso diálogo político que reafirmava a necessidade de unir esforços para buscar soluções para os problemas comuns, promover um desenvolvimento independente e sustentável na região, e o fortalecimento da democracia.

No último capítulo, são comentados os resultados alcançados com a pesquisa realizada e apresentadas as considerações finais, decorrentes das análises e reflexões presentes nos capítulos de desenvolvimento.

## **1.2 Objetivos**

### **1.2.1 Objetivo Geral**

Analisar as relações diplomáticas entre Brasil e Estados Unidos da América, no contexto da Guerra Fria e, principalmente durante a década 1980, de forma a entender as estratégias de ambos, em relação um ao outro, assim como a implicação delas para o fim do alinhamento automático e a consequente formação do Grupo do Rio.

### **1.2.2 Objetivos Específicos**

Os principais objetivos específicos alcançados com esta pesquisa, foram: a) analisar como as relações Brasil-EUA, em especial nos anos de 1980, influenciaram a formação do Grupo do Rio e vice-versa; b) identificar as mudanças ocorridas na Política Externa Brasileira (da Política Externa Independente para o Pragmatismo Responsável); c) verificar como ocorreu o processo de redemocratização não somente no Brasil, mas também na América Latina como um todo; d) interpretar como as investidas do governo Reagan na América Central e Caribe levaram a criação do Grupo do Rio (anteriormente o Grupo da Contadora e do Grupo de Apoio a Contadora); e) refletir sobre o Grupo do Rio como a primeira organização americana expressiva sem a presença estadunidense.

## **1.3 Justificativa**

A diplomacia de um Estado é extremamente importante para a sua inserção política e econômica no cenário internacional. E as relações Brasil-EUA desempenham uma função

estratégica e prioritária na Política Externa Brasileira. Com o fim do ciclo britânico, os Estados Unidos passaram a ser o poder hegemônico e o principal parceiro do Brasil. A influência estadunidense, não apenas no país, mas em toda América Latina, é inegável e foi se transformando ao longo do século XX.

A principal potência capitalista é predominante até os dias atuais no hemisfério Ocidental, por isso é indispensável entender as causas e consequências que as relações com os EUA trazem para o Brasil. O impacto estadunidense no país é notável em todos os níveis, porém neste trabalho será evidenciado o ponto-de-vista diplomático; levando em consideração a trajetória histórica de aproximação e afastamento do Itamaraty em relação à Casa Branca, que influencia diretamente na economia e na política nacionais. Para perspectivas futuras e alcançar o desenvolvimento é necessário analisar opções e decisões tomadas pelos governos no passado, assim como indagar e repensar escolhas feitas. A visão crítica sobre o caminho trilhado é obrigatória para possibilitar a evolução da diplomacia brasileira, assim como para o país se tornar protagonista no plano internacional.

Além disso, apesar de o Regime Militar e a era Reagan serem períodos bastante estudados, respectivamente, na história brasileira e na norte-americana, alguns tópicos daquela mesma época, como a fundação do Grupo do Rio, têm ficado à margem da maioria das reflexões acadêmicas. O que também ocorre no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); tanto que este TCC, por sugestão do professor orientador, terminou realizando uma pesquisa original. A formação do Grupo do Rio, tal como os seus objetivos, seus principais temas e o seu legado são significativos para a posterior criação de organizações internacionais como o Mercosul e a CELAC. Com posições críticas ao imperialismo dos Estados Unidos, o Grupo do Rio foi a primeira organização americana a se opor e a oferecer resistência, ainda que sem muito sucesso, ao poder estadunidense na Organização dos Estados Americanos (OEA) e no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR).

#### **1.4 Metodologia**

Esta pesquisa foi desenvolvida com o intuito de estimular o leitor a criar um ponto-de-vista crítico em relação ao panorama exposto. Ela se iniciou como uma proposta de estudo de caso sobre a formação do Grupo do Rio. De acordo com Robert K. Yin (2001), o estudo de

caso é o método ideal para se desenvolver uma pesquisa quando são lançadas questões que buscam explicar o “como”, as “quais” e o “porque” de um acontecimento inserido em um contexto histórico real; como foi o caso da criação do G-Rio. Segundo esse autor, a essência de um estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões que motivaram a existência daquele fenômeno; de que maneira, por quais razões e quais os resultados daquele ocorrido.

Este TCC foi iniciado com base nessas ideias e nas seguintes indagações: Como se deu a formação do Grupo do Rio? Quais eram as suas principais características políticas e econômicas? Por que se deu a junção dos Grupos de Contadora e Apoio a Contadora naquele contexto histórico? Será que as relações Brasil-EUA influenciaram no movimento que levou a criação do G-Rio? Ou teria sido a política externa de Reagan e seus reflexos na América Latina as principais causadoras do surgimento daquela organização? Enfim, era uma série de questionamentos que me levou a realizar este estudo de caso.

Foram utilizados basicamente métodos descritivos e reflexivos, já que se basearam em um minucioso levantamento bibliográfico, em leituras, análises e interpretações de obras, artigos científicos, documentos de organizações, trabalhos acadêmicos de diferentes níveis, portais eletrônicos, registros históricos, entre outras fontes. Até por isso, considerou-se importante fazer um recuo temporal mais extenso das relações entre Brasil e Estados Unidos que ajudassem a entender os motivos da formação do Grupo.

Para desenvolver este trabalho houve a necessidade de uma pesquisa documental, um levantamento histórico que auxiliasse no entendimento das raízes, das causas anteriores ao nascimento do Grupo do Rio. Conforme Gil (2008), uma pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa de bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a bibliográfica usa basicamente as contribuições de diferentes autores sobre o tema, a documental vale-se de materiais que ainda não tiveram um tratamento analítico aprofundado, ou que ainda podem ser re-elaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

A análise feita é de característica eminentemente qualitativa, pois no tipo de pesquisa realizada os objetivos foram compreender, interpretar e descrever com clareza o tema central estudado: as relações Brasil-EUA e o G-Rio. Sempre levando em conta os contextos políticos, sociais e econômicos da segunda metade do século XX, a fim de encontrar as razões para a aproximação e o distanciamento dos países e comparar situações em momentos distintos.

## **CAPÍTULO II – POLÍTICA EXTERNA E AS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS ESTADOS UNIDOS**

### **2.1 A PEB e as relações Brasil-EUA antes do Regime Militar**

A eclosão e os efeitos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) interferiram significativamente na economia e política brasileiras, apesar da declaração de neutralidade feita anteriormente pela administração de Getúlio Vargas (1930-1945), que perduraria até o declínio do fluxo comercial alemão e a entrada dos Estados Unidos no conflito, em agosto de 1941. A decisão brasileira de romper relações com os países do Eixo e acatar uma postura de solidariedade hemisférica orientaram o desempenho diplomático da época; e o Brasil passou a receber mais que o dobro de armamentos destinados a qualquer outra nação latino-americana. Em apoio aos Estados Unidos, o país decretou guerra contra a Alemanha e a Itália, em 1942; e a reunião presidencial realizada na base de Natal, em 1943, marcou a máxima proximidade entre os governos Vargas e Roosevelt. Ademais da questão militar, organizou-se uma missão econômica no país chamada Missão Cooke, cuja tarefa era examinar as condições da indústria brasileira e as áreas convenientes ao governo dos Estados Unidos no Brasil.

A colaboração com os Estados Unidos foi extremamente proveitosa, permitindo que o Brasil expandisse a sua capacidade militar e evoluísse nas atividades de treinamento e disseminação de doutrinas de defesa. Legitimado pela população, o governo brasileiro ampliou sua participação no conflito mundial com o propósito de atingir uma projeção global, enviando tropas da Força Expedicionária Brasileira à Europa e declarando guerra ao Japão, respectivamente, em 1944 e 1945. Os políticos e o Itamaraty consideravam que essas atitudes assegurariam uma posição de prestígio nas conferências do pós-guerra, e que os laços bilaterais com os EUA ou o status de “poder associado” privilegiariam os interesses brasileiros em futuras negociações internacionais.

Essas ideias se dissiparam, a partir de 1945, quando os EUA se voltaram para o Plano Marshall (Programa de Recuperação Europeia), abreviando as aspirações da América Latina no processo de re-estruturação da ordem mundial. Naquele mesmo ano, durante a Conferência Interamericana de Chapultepec (México), a falta de entusiasmo estadunidense para com a região ficou evidente com o descaso às pretensões brasileiras e latino-americanas a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Preocupados com a União

das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), os Estados Unidos manifestaram a imprescindibilidade de adequação da Política Externa Brasileira (PEB) à nova realidade do Sistema Internacional (SI). O governo brasileiro, outrora aliado, perdia o amparo de Washington que buscava se distanciar de regimes autoritários no continente; a prioridade passara a ser o retorno do Brasil à democracia que resultou na deposição de Getúlio Vargas, em outubro de 1945.

No ano de 1946, iniciou não apenas um período democrático que durou até 1964, mas também uma série de políticas diplomáticas brasileiras condicionadas pela Guerra Fria. Esta conjuntura internacional intensificou os laços continentais nos campos econômico, político e militar; delimitando a América Latina como zona de influência dos EUA. Apesar das restrições provenientes da bipolaridade, o Brasil procurou adotar políticas inovadoras almejando o desenvolvimento econômico. Esse esforço foi notório nas primazias nacionalistas do segundo governo Vargas (1951-1954), no apelo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (1956-1961) e nos primórdios da Política Externa Independente dos governos Quadros-Goulart (1961-1964). A evolução da PEB, nessa época, foi motivada por altos e baixos internos; levando a diplomacia do país a conduzir-se conforme posições e propensões partidárias. (HIRST, 2009)

No momento imediato ao pós-guerra, a política econômica brasileira foi marcada pela implementação de medidas liberais presentes em grande parte da economia internacional. As relações Brasil-EUA se ampliaram e 60% das exportações brasileiras eram destinadas ao mercado estadunidense; tendo o café como produto principal. O governo Dutra (1946-1951) buscou manter o padrão de relacionamento existente com os Estados Unidos no tempo da Segunda Guerra Mundial, manifestando total apoio à construção do sistema interamericano. Simultaneamente, houve uma alteração na configuração da cooperação militar, e a expansão dos laços bilaterais resultou em programas de treinamento e formação das forças armadas brasileiras. Esta Comissão Militar Conjunta Brasil-EUA deu origem à Escola Superior de Guerra, inspirada na National War College, que tinha como objetivo central a reprodução dos princípios ideológicos da segurança hemisférica.

Ao longo da administração de Eurico Gaspar Dutra, o Brasil sediou a Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, no Rio de Janeiro em 1947. No decorrer dessa reunião foi assinado, na presença do presidente norte-americano

Harry Truman, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Além disso, ocorreu a ampliação do Programa de Cooperação para o Fornecimento de Recursos Minerais com os EUA, autorizando a exportação de areias monazíticas, um importante produto para o programa norte-americano de energia atômica. Finalmente, o Brasil apoiou em 1948 o Plano Baruch e a posição dos Estados Unidos na Conferência de Bogotá, que representavam, respectivamente, as criações da Autoridade Internacional de Energia Atômica e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A aliança Brasil-EUA na área de cooperação econômica sob Dutra obteve menos sucesso. Especialmente no que diz respeito à Missão Abbink (Comissão Técnica Conjunta Brasil-EUA), de 1948, que objetivava principalmente o desenvolvimento da industrialização brasileira, que terminou não alcançado. Isso, porque as expectativas de aumento de produtividade e redirecionamento do capital interno e aumento do Investimento Externo Direto (IED) – preconizados pelos EUA – não foram alcançadas, até porque o estímulo dado pelo governo de Washington era apenas ilusório. Mesmo assim, o Brasil se manteve alinhado aos Estados Unidos durante a Guerra da Coreia; tanto que reconheceu o governo da República da Coreia (Coreia do Sul), em 1949; e apoiou a resolução norte-americana que condenava a China pela invasão do território coreano. No entanto, o alinhamento Brasil-EUA foi abalado quando Dutra não obteve o necessário respaldo interno para o envio de soldados brasileiros para participarem no conflito em conjunto com as tropas estadunidenses.

O segundo governo de Vargas, a partir de 1950, pretendeu cooperar política e militarmente com os Estados Unidos; como tentativa de barganha para acelerar a industrialização do Brasil. Apesar da rejeição pelo Congresso Nacional do envolvimento no conflito coreano, o fornecimento de materiais estratégicos continuou e o Acordo Militar Brasil-EUA foi formalizado pelo legislativo, em 1952. Portanto, a polarização do SI reverberou na política brasileira com posturas nacionalistas e pró-norte-americanas; até que a controvérsia nacional ocasionada em torno do petróleo ganhasse repercussão. A questão do petróleo, originada durante o processo de redemocratização de 1945, encontrou um entrave entre o projeto de lei proposto por Dutra e a campanha liderada por diversas organizações: a Liga Nacional da Defesa, o Clube Militar, o Centro de Estudos para a Defesa do Petróleo e a União Nacional dos Estudantes. Enquanto o projeto permitia que 60% do capital das petrolíferas atuantes em território brasileiro fossem provenientes do exterior, a segunda parte envolvida buscou defender o petróleo brasileiro de empresas estrangeiras. Entre as principais

promessas de campanha de Getúlio Vargas estava a criação de uma companhia nacional de petróleo. Em 1953, após anos de debate, nasceu a Petrobras; uma empresa de capital misto, em que a prospecção, perfuração, exploração, refino e transporte de petróleo passaram a ser monopólio estatal.

Na esfera econômica, as relações entre os governos Vargas-Truman desenvolveram projetos como a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), em 1950, cuja tarefa principal foi a de elaborar instrumentos permanentes de desenvolvimento econômico financiado pelo Eximbank estadunidense. Apesar da aprovação de diversos projetos, em grande parte nas áreas de transporte e energia, as expectativas sucumbiram por conta da tensão entre os países, graças à restrição da remessa de benefícios imposta e a repatriação de capitais executada pelo governo brasileiro. Outros contratemplos puderam ser adicionados nesse cenário: o acréscimo das exportações brasileiras com o fim do *boom* gerado pela Guerra da Coréia; o descaso de Eisenhower em relação a projetos de desenvolvimento econômico; a dificuldade de obtenção de crédito frente ao Banco Mundial; e o acúmulo de atrasos comerciais com os Estados Unidos. Portanto, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, foi muito útil captando recursos internos quando houve falta de financiamento externo no Brasil, tanto por parte do BIRD quanto do Eximbank, na administração de Eisenhower (1953-1961). Apesar disso, as pressões internas e externas resultaram na tragédia que foi o suicídio do presidente brasileiro, em agosto de 1954.

Após as eleições presidenciais, realizadas em outubro de 1955, Juscelino Kubitschek assume a presidência. Durante o governo de JK (1955-1960), o país vivenciou um ciclo de estabilidade política e de desenvolvimento econômico, alterando o diálogo com os Estados Unidos sem afetar os compromissos estratégicos do Brasil. No contexto militar, as nações mantinham-se leais em suas políticas de defesa, negociando a instalação de um posto avançado para a observação de foguetes em Fernando de Noronha e assinando um acordo que previa o fornecimento de urânio enriquecido para a construção de reatores nucleares brasileiros. Já no campo político, a PEB toma novos rumos com o progresso dos fóruns multilaterais e com a mobilização regional em torno da necessidade do desenvolvimento latino-americano (Assembleia Geral das Nações Unidas de 1958). Sem deixar de cumprir com os compromissos norte-americanos de segurança hemisférica, a influência de Washington foi nítida na principal iniciativa de política externa do governo JK: a Operação Pan-Americana (OPA). Em 1958, proposta pelo presidente brasileiro e apoiada em âmbito internacional (EUA

e América Latina) assim como no nacional (Itamaraty), a OPA englobou várias recomendações: investimentos em áreas atrasadas do continente; programas de assistência técnica; proteção para preços de commodities; e recursos de agências internacionais de financiamento para a luta contra o subdesenvolvimento. Posteriormente, foi criada a primeira instituição cuja finalidade era promover o desenvolvimento da comunidade interamericana, e assim nasceu o órgão da OEA denominado Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (HIRST, 2009)

A agenda hemisférica estadunidense modificou-se com a Revolução Cubana (1959) e a difusão do comunismo na América Latina levou a OPA ao esgotamento. Concomitantemente, o governo Kennedy (1961-1963) apresentava a Aliança para o Progresso (1961): um programa destinado a acelerar o desenvolvimento e frear o avanço do socialismo na região. É interessante destacar que a PEB reforçou laços com algumas economias europeias em crescimento, como foram os casos da Alemanha e da França; e nem mesmo as relações com os EUA e o contexto da Guerra Fria impediram o Brasil de aproximações comerciais com a URSS e países do Leste Europeu. A base industrial brasileira expandiu amparada nessa concorrência internacional, atraindo investimentos estrangeiros e estimulando a importação e/ou produção de bens de capital. Somado a isso, houve uma ampliação do comércio internacional de bens intermediários e de matérias-primas para a produção de equipamentos, impulsionando as exportações brasileiras.

Na visão do governo Kubitschek, a diversificação dos vínculos econômicos era algo que não interferia na relação bilateral com os Estados Unidos. Apesar disso, o compromisso norte-americano aguardado pelo Brasil perante o desenvolvimento do continente não se fez tão presente quanto o esperado. No decorrer daqueles anos, a economia brasileira sofreu com a ausência de apoio externo e enfrentou dificuldades orçamentárias e inflacionárias. As medidas econômicas formuladas foram o Programa de Estabilização Monetária e o pedido de financiamento ligado ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial. Ambas fracassaram: a primeira, devido à resistência interna a medidas recessivas; e a segunda, por divergências entre o FMI e o governo brasileiro. O diálogo entre as partes chegou ao fim em virtude da revisão de políticas monetária e cambial impostas pelo organismo sobre o Brasil.

O ambicioso Plano de Metas (“50 anos em 5”) deu lugar à estagnação econômica do governo Jânio Quadros-João Goulart (1961-1964). O Brasil atravessou um momento de déficit público e severas políticas de estabilização tiveram que ser adotadas: desvalorização da moeda, restrições à impressão monetária e controle sobre despesas governamentais. Sem essas providências seria impossível restabelecer negociações com a comunidade financeira internacional, e conseqüentemente, re-escalonar o pagamento da dívida externa e a concessão de novos empréstimos. A administração Quadros-Goulart não foi capaz de atenuar a economia nacional no longo prazo, recorrendo a uma nova ação diplomática brasileira conhecida como “Política Externa Independente” (PEI). A ideia central dela consistia em aumentar a autonomia brasileira na esfera internacional e reduzir as restrições impostas pela bipolaridade.

Segundo a PEI, as posturas brasileiras deviam se originar do interesse nacional e não das pressões das grandes potências, representando um momento de inflexão na projeção internacional e no relacionamento com os Estados Unidos. Esta política apontou afinidades entre o Brasil e outras nações em desenvolvimento, não apenas na América Latina, mas também na África e na Ásia. E assim, o Brasil assumiu uma neutralidade que muito se assemelhou ao Movimento dos Não-Alinhados: críticas ao colonialismo, ao neocolonialismo, ao racismo e à corrida armamentista.

Durante a vigência da PEI, as relações diplomáticas com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas foram restauradas, as relações comerciais se diversificaram com grande abertura para o Japão, a Europa Ocidental e a Oriental, e o embaixador San Tiago Dantas absteve-se – ao lado dos representantes da Argentina, do México, do Chile, do Equador e da Bolívia – de votar a favor da expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA). Esta primeira demonstração austera de afastamento dos EUA aconteceu na VII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Punta del Este em 1962, quando o Brasil recusou aderir ao embargo contra Cuba (FRANCHINI NETO, 2005). Logo após, o governo brasileiro colaborou com Fidel Castro, tentando ajudar a superar o impasse ocorrido na Crise dos Mísseis e no Bloqueio naval de Cuba, entre Havana e Washington, naquele mesmo ano. Porém, a gravidade da situação fez com que o Brasil permanecesse ao lado dos Estados Unidos e da maioria dos países da região, votando a favor do bloqueio cubano na OEA.

No setor econômico, uma crise interna assolava o país desde a renúncia do presidente Jânio Quadros em agosto de 1961, causando uma repentina ruptura monetária, escalonada e de crédito. Em seguida, o novo perfil ideológico do governo brasileiro não foi bem aceito pelos norte-americanos, afetando o mercado e as empresas estadunidenses — destacaram-se as novas regras para a remessa de lucros, a política de nacionalização de empresas e o término das concessões para a exploração de recursos naturais. As divergências nas relações Brasil-EUA também podiam ser notadas na arena diplomática: as visitas presidencial e ministerial não surtiam efeitos práticos nem resultados positivos. A dedicação da administração brasileira em restabelecer linhas de crédito de agências multilaterais e bancos privados norte-americanos não obteve sucesso, muito em razão do desprezo estadunidense em relação ao discurso autonomista do Brasil e das medidas de estatização de empresas estrangeiras adotadas por Leonel Brizola (naquela época, governador do Rio Grande do Sul). Essa instabilidade econômica perdurou até o fim do governo do presidente João Goulart, cunhado de Brizola, marcado pelo Golpe Militar em março de 1964.

## **2.2 A PEB e as relações Brasil-EUA durante a Ditadura**

Este período tem início com a mudança do regime brasileiro, em março de 1964, durante o qual fatores internos e externos associados determinaram as relações Brasil-EUA. O respaldo norte-americano à liderança militar e civil foi propício ao Golpe, e a PEB realinhou-se aos Estados Unidos e abandonou os princípios da PEI, ao longo dos primeiros anos de ditadura. Mesmo que não tenham se envolvido diretamente na intervenção militar, os EUA apoiaram a derrubada do regime democrático brasileiro. A tentativa de inflexão da diplomacia brasileira, que buscou negociar uma nova inserção do Brasil no sistema político e econômico internacional, punha em xeque o status quo regional. A ordem da Guerra Fria e a hegemonia norte-americana na América Latina não eram favoráveis a experiências políticas de natureza contestatária, nem a estratégias de empoderamento ou autonomização, como foi demonstrado na sequência dos acontecimentos no plano nacional brasileiro. (MILANI, 2011)

Enquanto a ligação com o Ocidente, sob a liderança estadunidense, moldou o perfil ideológico da diplomacia brasileira e aproximou a nação de governos autoritários – como o português de Salazar (1932-1968) – houve distanciamento dos países socialistas e afastamento em referência aos africanos (HIRST, 2009). Como confirma a argumentação de outro importante pesquisador:

Com o golpe de 1964, têm início o regime militar e uma nova fase da política externa brasileira, a qual, todavia, será marcada por traços de continuidade. O Governo Castelo Branco representou um verdadeiro recuo, abandonando o terceiro-mundismo, o multilateralismo e a dimensão mundial da Política Externa Independente, regredindo para uma aliança automática com os EUA e para uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral. (VIZENTINI, 1999, p. 146)

Foram introduzidas à Política Externa Brasileira as ideias de fronteiras ideológicas, soberania limitada e círculos concêntricos. Ademais, no que diz respeito às políticas de defesa coletiva, um elo entre as ameaças internas e externas foi definido pela doutrina de segurança nacional; e a posição proeminente dos EUA garantiu uma aliança bilateral que consolidaria a coalização ocidental. Durante os governos militares, as relações entre os dois países alternavam entre a aliança, a compreensão e o atrito. Segundo Vizentini (1999, p. 147), “Na análise da política externa do regime militar, é possível identificar fases bem definidas, com características próprias, apesar da existência de diversidades internas e de determinados traços comuns entre elas”.

Em 1964, o Brasil rompeu as relações diplomáticas com Cuba; em 1965, o governo brasileiro enviou tropas a fim de contribuir para a operação militar coordenada pelos Estados Unidos – sob a autoridade da OEA – na República Dominicana. Desse modo, o Brasil corroborou com as instituições do Sistema Interamericano, concedendo o aval necessário para a criação de uma Força de Paz Interamericana. Os ministros de Relações Exteriores do governo Castello Branco, Vasco Leitão da Cunha (1964-1966) e Juracy Magalhães (1966-1967), deram suporte para a unidade e a solidariedade continentais, baseando-se na concepção de segurança coletiva hemisférica (HIRST, 2009). Juracy Magalhães chegou a afirmar que “o que é bom para os Estados Unidos deve ser bom para o Brasil”. A “diplomacia do interesse nacional” de Gibson Barbosa (1969-1974) procurou reduzir as tensões com os Estados Unidos, enquanto tentava, concomitantemente, diversificar seus parceiros comerciais internacionais em meio ao boom econômico brasileiro. (CERVO; BUENO, 2008)

A PEB estabeleceu uma nova trajetória, com o Brasil rompendo relações com Cuba (1964), participando da Força Interamericana de Paz (1965), e colaborando com a operação militar norte-americana de invasão à República Dominicana. O governo brasileiro não apenas apoiou a intervenção estadunidense na América Central e Caribe, mas também incentivou a institucionalização da “segurança hemisférica”. Seguindo esse pensamento, a administração

de Castello Branco chegou a cogitar, caso houvesse amparo interno, no encaminhamento de contingentes brasileiros à Guerra do Vietnã. (HIRST, 2009)

Além disso, a solidariedade do Brasil em relação ao principal parceiro atravessava a esfera militar e alcançava o campo econômico. Nesse panorama, foram eliminadas medidas restritivas ao movimento do capital estrangeiro e à presença de empresas internacionais no país. No mesmo sentido, foi realizado um esforço para recuperar a credibilidade brasileira junto aos organismos multilaterais de crédito, aos investidores estrangeiros e aos países industrializados, particularmente os EUA. A entrada de capital externo foi encorajada na esperança de que a “Aliança para o Progresso” viesse a ser uma importante fonte financeira de contribuição para o re-equilíbrio da balança comercial brasileira. Em 1966, os primeiros vestígios de variações na economia ficaram evidentes quando políticas estatistas foram seguidas por outras que visavam à transformação do perfil externo do Brasil. A influência dos Estados Unidos continuou relevante, mas agora sem a presença do alinhamento automático (HIRST, 2009). Há, aqui, uma pequena discordância do que afirma Vizentini em relação ao tempo do início das mudanças:

A primeira fase, o Governo Castelo Branco (1964-1967), constituiu um período atípico, com alinhamento automático face aos Estados Unidos, formalmente dentro da concepção de fronteiras ideológicas da Doutrina de Segurança Nacional anti-esquerdista. Houve um nítido refluxo diplomático para o âmbito hemisférico, recuando das iniciativas esboçadas pela Política Externa Independente, com a primazia da ordem interna e saneamento econômico nos moldes do FMI. Durante essa fase, foi dominante a concepção “liberal-imperialista”, calcada no princípio de uma diplomacia interdependente (ou dependente). (VIZENTINI, 1999, p. 147)

No decorrer do governo Costa e Silva (1967-1969) – o quando o Itamaraty foi chefiado pelo chanceler Magalhães Pinto – a interligação das iniciativas internacionais brasileiras com os interesses econômicos fez com que a PEB, daquela época, ficasse conhecida como a “Diplomacia da Prosperidade”. Dentro do próprio círculo militar, uma avaliação crítica das relações Brasil-EUA ganhou terreno, resultando em uma revisão da corrente ideológica brasileira perante o SI. Essas mudanças foram facilitadas pelo esgotamento momentâneo do confronto bipolar durante os anos da *détente*, substituindo o conceito de soberania limitada pelo da soberania plena. Isto posto, com o amparo das camadas mais jovens do MRE retomaram-se os princípios da PEI do início daquela década (HIRST, 2009). Vizentini corrobora com esta análise.

No Governo Costa e Silva, as relações internacionais representaram uma ruptura em relação ao Governo anterior, contrariando frontalmente Washington. A Diplomacia da Prosperidade do Chanceler Magalhães Pinto, enquanto política externa voltada à autonomia e ao desenvolvimento, assemelhava-se muito à PEI, embora sem fazer referência à reforma social. Ressaltava que a détente entre os EUA e a URSS fazia emergir o antagonismo Norte-Sul, e, em função disso, definia-se como nação do Terceiro Mundo e propugnava uma aliança com este, visando alterar as regras injustas do sistema internacional. (VIZENTINI, 1999, p. 147)

A partir de 1969, a PEB continuou intensificando as alterações testadas no período precedente. No entanto, a crescente repressão política, imposta pelo regime militar, que assolava o contexto interno do país, limitava as possibilidades de ação externa do Brasil. As “fronteiras ideológicas” estabelecidas pela política externa brasileira foram reforçadas, ao mesmo tempo em que o modelo “nacional-desenvolvimentista” se consolidava no âmbito político econômico. Durante os anos de Gibson Barboza à frente do MRE (1969-1974), o Brasil seguiu internacionalmente três posturas básicas: defendeu a presença de governos militares na América Latina; criticou a distensão entre as duas superpotências ao condenar os efeitos da política de poder tanto dos Estados Unidos quanto da União Soviética; exigiu apoio ao desenvolvimento e afirmou que o Brasil merecia assumir mais responsabilidades no sistema internacional em virtude de suas potencialidades econômicas. (HIRST, 2009)

Novas demandas e aspirações demonstravam o aumento do poder de barganha brasileiro diante da economia mundial; e o Brasil passou primordialmente a pleitear “segurança econômica coletiva” nos fóruns internacionais. A intenção brasileira de ostentar uma posição mundial de destaque fez com que o país valorizasse a diplomacia multilateral, como pôde ser notado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (1972), na reunião do GATT em Tóquio (1973), e na Conferência sobre a Lei do Mar (1974). Essa nova postura foi basilar para rever os laços com os EUA, diferenciando o Brasil do restante das nações latino-americanas e recebendo um tratamento especial. A presença do embaixador Araújo de Castro (1971-1975) em Washington auxiliou na revisão das relações Brasil-EUA, e a estratégia consistia em expandir negociações externas diversificando as relações comerciais. Um exemplo de tema importante para a agenda bilateral da época foi a cooperação nuclear, mas a frustração deste projeto estimulou sentimentos nacionalistas, em círculos militares e diplomáticos, que vieram a questionar o alinhamento do país com os Estados Unidos (HIRST, 2009). Vizontini colabora no aprofundamento desta análise:

A segunda fase foi constituída pelos Governos Costa e Silva, Junta Militar e Médici (1967-74), caracterizando-se pelo retorno a uma diplomacia voltada ao “interesse nacional” do desenvolvimento, embora ainda marcada por um discurso aparentemente voltado às fronteiras ideológicas. Este último aspecto deveu-se, sobretudo, a elementos de política interna, como os confrontos abertos com os setores de oposição e, inclusive, luta armada [...] A conjuntura interna, marcada pela luta contra os grupos de esquerda, fez do Brasil um “problema” e permitiu certa convergência com Washington, ao mesmo tempo em que o “milagre econômico” era impulsionado. Essa aliança com autonomia foi também possível devido ao redimensionamento da estratégia americana pela administração Nixon-Kissinger, que se apoiava em aliados regionais, os quais desempenhavam o papel de “potência média”. (VIZENTINI, 1999, p. 148)

Um novo capítulo da política interna e externa é inaugurado com o mandato de Ernesto Geisel (1974-1979). O fato de o regime militar ter começado a dar seus primeiros passos em direção à abertura política fez com que o desenho da PEB se alterasse. No decorrer da administração do ministro Antonio Francisco Azeredo da Silveira (1974-1979) foram reformulados os termos de inserção do Brasil no SI, princípios que deveriam incluir: a autonomia e a igualdade soberana dos Estados; a defesa da autodeterminação e a solução pacífica entre esses; e a não interferência nas questões internas e externas dos Estados. A política externa brasileira daquela data, muito engajada nos temas de autonomia e universalismo, demandava o término do alinhamento automático aos EUA, o abandono das condições ideológicas impostas pela Guerra Fria e a identificação com o Terceiro Mundo. (HIRST, 2009)

A partir de 1975, durante o governo Geisel, deu-se início ao Pragmatismo Responsável: uma diplomacia mais ativa e independente. Retomando alguns dos princípios fundamentais da PEI dos anos 1960, o pragmatismo responsável pode ser considerado uma segunda ruptura na tradição da PEB (FONSECA JR., 1998). Baseado em uma visão geopolítica de segurança nacional e uma concepção de autonomia diplomática e diversificação comercial, o contexto internacional de crise do petróleo teve papel fundamental na ênfase ao fator energético. A estratégia brasileira de atingir protagonismo internacional englobava: investimentos em energia hidrelétrica e combustíveis alternativos (Proálcool); abertura de *joint ventures* com a Líbia, a Argélia e a Arábia Saudita; reconhecimento de Angola como Estado soberano; cooperação nuclear com a Alemanha Ocidental e a satelitar com a China.

Ademais, novas áreas como o MRE e a Forças Armadas convergiram; ampliando a autonomia brasileira no campo da segurança, reorientando as relações militares como os norte-americanos, negociando um acordo nuclear com os alemães, e elevando as exportações brasileiras de equipamentos bélicos. Nesse período, ocorreram mudanças decisivas nas relações Brasil-EUA. A intenção era alcançar um novo nível de entendimento com Washington que permitisse a substituição do alinhamento por uma fórmula de “relacionamento especial”. Com essa finalidade, o ministro Azeredo da Silveira e o secretário de Estado Henry Kissinger assinaram o “Memorando de Entendimento”, em 1976. O documento propiciou um mecanismo de consultas semestrais recíprocas não apenas em questões políticas, mas também em quaisquer estratégias de interesse comum. (HIRST, 2009)

O projeto começou a perder ímpeto com o governo democrata de Jimmy Carter (1977-1981), durante o qual as prioridades da política internacional norte-americana foram modificadas e, conseqüentemente, atingiram as relações Brasil-EUA. As campanhas daquele presidente em defesa dos direitos humanos e da não proliferação nuclear geraram intensas discordâncias com o governo do Brasil, que refutou o Acordo Militar de 1952 em retaliação às pressões estadunidenses. Outra atitude tomada pela administração Geisel, que se opôs a Washington, foi a opção por não interromper as negociações do acordo nuclear com a Alemanha Ocidental. Inicialmente, este acordo colidiu com os tratados de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e com o firmado junto aos Estados Unidos, em 1972, o que resultou na denuncia do governo norte-americano, em 1978, contra a construção da usina de Angra I. Vale ressaltar que o acordo com a Alemanha Ocidental previa, além da transferência de equipamentos, um intercâmbio tecnológico que não era assegurado pelos EUA. (HIRST, 2009)

Portanto, uma vez que o projeto nuclear havia se tornado prioridade, o governo Geisel se identificou mais com a proposta alemã e não aceitou as limitações impostas pelos norte-americanos, visando uma estratégia que vinculasse desenvolvimento, segurança e pragmatismo. Após uma fase de fortes tensões, as relações Brasil-EUA assumiram um perfil político baixo, que perdurou até o fim do mandato de Geisel. Por outro lado, apesar de manter uma considerável distância política, no campo econômico-comercial desenvolveu-se uma agenda bilateral cada vez mais multifacetada entre as duas nações. Nesse cenário destacaram-se: o papel dos bancos norte-americanos no crescente endividamento externo do Brasil; o aumento das exportações brasileiras de manufaturados e semimanufaturados para o mercado

estadunidense; e a disputa pelo mercado brasileiro entre empresas dos Estados Unidos e de outros países industrializados. (HIRST, 2009)

Ao longo do governo de João Figueiredo (1979-1985), as relações Brasil-EUA continuaram marcadas pela baixa sintonia política. Mesmo com a condenação brasileira à invasão soviética no Afeganistão (1979), o Brasil recusou-se a aderir a sanções contra a URSS propostas pelos EUA nas Nações Unidas. A nova PEB, voltada à Diplomacia do Universalismo denunciou o protecionismo comercial dos Estados Unidos, apoiou a Argentina no decorrer da Guerra das Malvinas, condenou a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento e apelou para negociação multilateral de natureza política. Em seguida, o governo norte-americano e alguns setores da sociedade civil reagiram às denúncias de violações dos direitos humanos cometidas pela Ditadura Militar, a mesma que fora apoiada pelo governo de Washington dez anos antes. Jimmy Carter fez dos direitos humanos uma bandeira política importante de seu mandato. De acordo com Green (2009), igrejas, professores universitários, jornalistas, intelectuais, o mundo das artes e representantes no congresso norte-americano, entre outros atores, não lograram superar o imperativo de *realpolitik* da Guerra Fria, mas expressaram a solidariedade transnacional da luta pelos direitos humanos. Foi apenas em 1979 que a lei de anistia foi proclamada no Brasil.

A eleição do republicano Ronald Reagan (1981-1989) não colaborou de maneira significativa para a reaproximação entre os dois países; e a falta de entendimento entre os governos prevaleceu em três questões: a política dos EUA para a América Latina, particularmente na América Central; as controvérsias bilaterais relacionadas à cooperação militar; e as questões comerciais contenciosas. O Itamaraty viu com um olhar crítico as ações dos Estados Unidos na América Central, deplorou a intervenção em Granada (1983) e se contrapôs à proposta de criar uma “Organização do Tratado do Atlântico Sul”, na qual a Argentina e a África do Sul deveriam participar. (HIRST, 2009)

Na esfera da cooperação militar, o problema estava na transferência de tecnologia militar e científica, já que o Brasil pretendia obter acesso à tecnologia nas áreas de microeletrônica, aeroespacial e balística de longo alcance. Outro empecilho foi o projeto brasileiro de exportação de veículos blindados e aeronaves para o mercado norte-americano. Por parte dos EUA, o interesse em participar da emergente indústria militar brasileira não impediu Washington de vetar a venda ou transferência desses armamentos para outros mercados. Apesar dessas desavenças, os dois países assinaram o “Memorando de

Entendimento sobre Cooperação Industrial-Militar” em 1984, já nos estertores do regime militar brasileiro. No entanto, as disputas comerciais adquiriram maior complexidade à medida que o Brasil passou a ser alvo de pressões das autoridades estadunidenses, devido à política de reserva de mercado para a produção da informática brasileira e às discrepâncias em relação à futura agenda do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) (HIRST, 2009). São importantes detalhes da PEI na última fase do regime militar, de acordo com Vizentini:

A terceira fase abrangeu os Governos Geisel e Figueiredo (1974-1985). O Pragmatismo Responsável retomou as linhas gerais da Política Externa Independente e, embora adotasse uma postura menos politizada e mais conservadora (ausência de referência a reformas sociais internas), avançou muito mais em termos práticos. Tratava-se do apogeu da multilateralização e da mundialização da política externa brasileira. A redemocratização pouco viria a alterar a linha diplomática implantada por Geisel, embora a segunda metade dos anos 80 tenha presenciado a afirmação de uma conjuntura internacional adversa, que desembocará na crise do multilateralismo a partir de 1990. Nessa terceira fase, bem como na segunda, prevaleceu a concepção “nacional-autoritária”, de viés autonomista e desenvolvimentista. (VIZENTINI, 1999, p. 148)

É importante deixar claro que a contestação da presença e da influência norteamericana, pelos governos brasileiros, nunca foi seguida de confrontação direta ou de uma oposição frontal ao poder hegemônico dos Estados Unidos. A atitude desse país sempre foi tida como essencial para a segurança regional e para o equilíbrio entre as potências médias na América Latina (Brasil, Argentina e México). Apesar de alguns presidentes terem barganhado vantagens econômicas com os Estados Unidos com base ora na ameaça de aderir a um campo político considerado adversário por Washington – o caso da Alemanha entre 1936 e 1941 –, ora na aproximação ideológica a um “inimigo” – os casos da URSS e da China entre 1961 e 1964 –, a maioria das administrações brasileiras, ao longo da história da PEB, apoiou quase que incondicionalmente os EUA. Além disso, ela aderiu integralmente ao subsistema de segurança regional – muito embora a opinião pública brasileira não tenha sempre manifestado apoio a essas diretrizes das instituições governamentais. Os primeiros sinais de independência da PEB tornaram-se visíveis durante a política externa independente e o pragmatismo responsável, mas essa independência não implicou ruptura importante com o Ocidente geopolítico, do qual faz parte o Brasil. (MILANI, 2011)

Em síntese, ao longo da Guerra Fria, as relações Brasil-EUA foram frequentemente concebidas a partir do que diplomatas e responsáveis políticos dos Estados Unidos definiam

como suficiente e adequado para a América Latina. Por exemplo, durante a década de 1960 e em pleno desenvolvimento da PEI, como observou Vizentini (1997), o Departamento de Estado tendeu a confundir qualquer movimento social como uma expressão do marxismo-leninismo, qualquer tentativa de promover reforma agrária com o comunismo e todas as formas de antiamericanismo com uma aliança necessariamente a favor da URSS. A PEB, muitas vezes, não teve outra alternativa senão construir sua independência com base na autonomia possível – que lhe era concedida – e sempre na sombra do ideal estratégico de Washington.

### **2.3 A PEB e as relações Brasil-EUA na época da Redemocratização**

Em meados da década de 1980, ocorreu a redemocratização política do Brasil, mas a PEB continuou seguindo as mesmas diretrizes adotadas nos anos anteriores. Entretanto, essa política externa considerada autônoma foi atravancada por uma série de fatores: as sucessivas crises nacionais macroeconômicas, a fragilidade institucional interna e as restrições internacionais ocasionadas pelo desfecho da Guerra Fria. Embora houvesse uma manutenção das concepções e convicções da linha de ação, o Itamaraty passou por um período de pouco destaque durante o primeiro momento da transição democrática. Além de manter seus postulados fundamentais, a diplomacia brasileira realçou algumas prioridades: aprofundar os laços com a América Latina, em especial com a Argentina; reforçar as restrições ao governo segregacionista sul-africano; e negociar novos acordos de cooperação com a China e a URSS.

Esse curso de ações não foi bem recebido por Washington, e o mandato de José Sarney (1985-1990) foi marcado por relações políticas frias e interações econômicas complexas com os Estados Unidos. Novos conflitos comerciais vieram à tona quando o governo Reagan discordou da política de informática brasileira. Os norte-americanos participavam de um pacote de disputas comerciais com diversos países. No que diz respeito ao Brasil, os EUA reivindicavam uma legislação menos rigorosa e restritiva. A pressão estadunidense teve início em 1988 e permaneceu até o final da gestão Sarney, por meio de sanções comerciais aos produtos brasileiros, e só foi sendo interrompida à medida que o posicionamento do Brasil se tornava mais flexível. Além disso, apareceram novas discordâncias ligadas à legislação de patentes, proteção ambiental e política macroeconômica, o que dificultou ainda mais o diálogo dos governos Sarney-Reagan e com o sucessor George H. W. Bush (1989-1993).

Paradoxalmente, o aumento das restrições externas causadas pela crise da dívida levou a uma expansão das transações comerciais Brasil-EUA. Tanto que, de 1980 para 1984 as exportações brasileiras destinadas aos Estados Unidos cresceram enormemente, de US\$ 3,5 bilhões para US\$ 13 bilhões. Uma questão que adquiriu visibilidade no período final da administração Sarney foi a de patentes farmacêuticas: empresas norte-americanas do setor pressionaram e exigiram mudanças na legislação brasileira de proteção intelectual. Novas ameaças de retaliação unilateral provenientes dos EUA deram origem à criação do Ministério da Ciência e Tecnologia, em 1985. Essa foi considerada uma reação nacionalista por parte do lado brasileiro e levou à aglutinação de posições radicalizadas, assim como a preocupação das Forças Armadas diante da defesa da “soberania tecnológica”. Com o intuito de propagar uma política nacional e autônoma foi instituído o vínculo entre as políticas públicas nas áreas de informática, tecnologia nuclear, e patentes farmacêuticas.

Em 1989, uma sucessão de fatores domésticos e internacionais – incluindo o fim da Guerra Fria e a globalização econômica, somados à consolidação democrática e às reformas econômicas brasileiras – resultou em um processo de modificação gradual das relações Brasil-EUA. Assim sendo, o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) expôs o interesse brasileiro em participar da comunidade de democracias de livre mercado, o que indicava uma ruptura com o paradigma de política externa implantada desde a década de 1970. Surgiu a necessidade de transformar a PEB num instrumento de aperfeiçoamento da competitividade internacional do país e de aprimoramento do acesso a mercados, crédito e tecnologia. Além disso, temas ligados ao meio ambiente, direitos humanos e a não proliferação de armas nucleares passaram a ser abordados pelo governo brasileiro com uma postura cooperativa. No campo econômico, o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) foi sendo trocado por um conjunto de reformas que envolveram abertura comercial, liberalização de investimentos, privatização de empresas estatais e renegociação da dívida externa brasileira. Estabilidade, modernização e uma agenda internacional apropriada afastariam o Brasil da sua identidade de nação subdesenvolvida e o aproximaria das industrializadas.

Nos Estados Unidos, o envolvimento na crise da América Central perdia legitimidade conforme enfraquecia o apelo ideológico da Guerra Fria. Com a chegada de George Bush Pai à presidência, em 1989, as ideias conservadoras características da gestão Reagan foram se esgotando gradativamente, abrindo espaço para um novo diálogo entre as superpotências. Em 1988, o governo soviético já havia anunciado a retirada de suas tropas do Afeganistão e o cessar-fogo em Angola. No ano seguinte, o conflito Leste-Oeste foi nitidamente abalado com

a queda do Muro de Berlim, a deposição do chefe de estado na Romênia e a queda do Partido Comunista na Tchecoslováquia. Os anúncios do chefe-de-Estado estadunidense e do secretário-geral do Partido Comunista, Mikhail Gorbachov (1985-1991), atribuíram aos Estados Unidos o status de única superpotência remanescente. A nova responsabilidade de liderar o SI foi imediatamente testada na Guerra do Golfo, em agosto de 1990, quando as operações militares contra o Iraque foram realizadas por uma coalizão comandada pelos EUA e aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Aquele evento retratou o início da superioridade estratégica norte-americana e de uma ordem internacional unipolar. O Brasil procurou se abster do episódio mesmo com as novas tendências da política mundial, o que não foi bem recebido em Washington.

A redemocratização encontrou um cenário em que se destacavam a transformação profunda da ordem mundial pós-Guerra Fria e a intensificação dos processos de globalização da economia. No início da década de 90, O Brasil atravessava uma grave crise financeira – com dívida, inflação e déficit – e sofria de vulnerabilidades externas consequências de condições impostas pelo Banco Mundial e de ajuste estrutural do FMI, que afetavam a própria soberania nacional. O país vivenciou dificuldades com a abertura de seu mercado para o comércio internacional, com negociações do GATT, neoprotecionismo e blocos regionais. Ademais, o Brasil passava por mudança em seu modelo de desenvolvimento econômico, devido à crise do paradigma clássico de substituição das importações e à inserção da economia nacional na globalização – aspectos que produziram efeitos em suas relações com os EUA.

Do ponto de vista político, as relações diplomáticas Brasil-EUA se destacaram pela crescente tensão entre bilateralismo e multilateralismo. O desenvolvimento e surgimento de espaços de integração e negociações multilaterais remanejaram as relações econômicas, comerciais e políticas entre os dois países; com alguns exemplos: a consolidação do Grupo do Rio; a formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA); as negociações em torno da integração hemisférica pela Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e as disputas na Organização Mundial do Comércio (OMC). O alinhamento com os EUA, o principal eixo da PEB, se manteve fortemente presente até o início de 2000.

A esperança brasileira de obter vantagens econômicas ou políticas contra a tentativa de construir caminhos autônomos de diversificação econômica e mundialização dos esforços

diplomáticos colocava um dilema à PEB. Por um lado, a política externa sob Collor de Mello baseou-se na associação entre “a fuga da periferia” e a aceitação sem contrapartida das forças economicistas da globalização, seguindo de perto a onda neoliberal então em voga na América Latina. Por outro lado, a política externa sob Itamar Franco tentou revalorizar a dimensão nacional e a soberania nas negociações internacionais, sustentando, ao mesmo tempo, o respeito das instituições multilaterais. Feito pêndulo de um relógio, a diplomacia brasileira oscilou entre esses dois movimentos e perdeu parte de sua autonomia decisória e estratégica. Conforme Pinheiro (2009), do ponto de vista doméstico essa perda parcial de autonomia coincidiu com o poder crescente dos ministérios domésticos – em detrimento do Itamaraty – nas negociações econômicas.

A realidade brasileira logo revelou quanto frágeis eram os fundamentos da política interna para impor as alterações que haviam sido anunciadas pelo breve e conturbado governo Collor. A resistência por parte das elites políticas e econômicas às reformas neoliberais e a rejeição geral aos abusos de poder do presidente e de seus colaboradores mais próximos levaram à renúncia de Collor. Assim, em dezembro de 1992 o vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência, e o Brasil enfrentou uma dramática crise de governabilidade – dominada pela desordem macroeconômica geral e marcada pelo progressivo abandono das recentes propostas de inserção no mercado externo. As mudanças no âmbito da segurança internacional perderam ímpeto, o entusiasmo do discurso oficial sobre a globalização perdeu expressividade e as reformas econômicas visando à liberalização da economia brasileira foram restritivas e seletivas. O Brasil buscou reforçar a sua posição de potência regional com múltiplos interesses globais: a consolidação do Mercosul, com o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul; a aproximação com outras potências regionais (China, Índia e Rússia); e a despolitização das relações com os EUA converteram-se em temas prioritários na agenda diplomática.

A partir do governo Bill Clinton (1993-2001), a política externa norte-americana destacou-se pelas propostas idealistas que consistiam na exaltação da defesa da democracia e da economia de mercado. No plano interamericano, tinha sido previsto um tempo de cooperação econômica e de “paz interdemocrática” no decorrer dos primeiros anos da década de 90. As negociações bilaterais entre as nações latino-americanas soterravam as antigas disputas territoriais; e a desconfiança deu lugar às iniciativas de integração econômica através de impulsos associativos e orientações seletivas. Associando integração regional e abertura econômica, que outrora fora impraticável em razão das políticas protecionistas, nasceu o

conceito de “regionalismo aberto”. Em 1994, o continente americano viveu um ato notável com a entrada em vigor do acordo que criou o NAFTA.

Em meio a esse contexto, e beneficiando-se do Plano Real que havia começado a estabilização da economia interna no ano anterior, teve início o mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa nova administração traçou como objetivo externo a recuperação da credibilidade internacional em aspectos financeiros, econômicos e de segurança internacional. Na sequência, as renovadas expectativas de credibilidade e o prestígio com o sucesso da política econômica tornaram-se essenciais para a inserção externa do Brasil. A diplomacia presidencial fez-se uma poderosa ferramenta para consolidar relações e aprofundar laços, tanto com os países industrializados – Estados Unidos à frente – quanto com os sul-americanos, dentro do Mercosul.

Durante seus dois mandatos, FHC procurou dar prioridade às relações com os EUA e a Europa Ocidental, mas na base da “reciprocidade moderada” e da cooperação bilateral (ALMEIDA; BARBOSA, 2005). A discordância entre o Brasil e os Estados Unidos limitava-se a alguns aspectos econômicos setoriais, porém o Brasil ainda apoiava a posição dos EUA na América Latina. O Multilateralismo Moderado de FHC garantiu um bom relacionamento com as administrações de Bill Clinton e Tony Blair, embora houvesse diferenças sobre o papel esperado dos Estados Unidos na América do Sul, nomeadamente em relação ao Plano Colômbia (MILANI, 2011). Com o início do governo George W. Bush (2001-2009), devido às características geopolíticas e à influência do neoconservadorismo em suas agendas externas, antigas tensões acerca da posição imperialista e unilateral reapareceram, sobretudo, em torno da doutrina de segurança nacional norte-americana. A adesão parcial ao Consenso de Washington foi fruto, principalmente, da discordância brasileira em relação à política estadunidense de combate ao terrorismo.

A gestão de Cardoso pretendeu conduzir as relações Brasil-EUA de forma amigável. Uma agenda duvidosa foi substituída por uma interação cordial entre os dois chefes-de-Estado, à medida que a aprovação da Lei de Propriedade Intelectual pelo Congresso brasileiro (1996) resolveu a mais séria divergência bilateral entre os governos. Não obstante, as inquietações no campo econômico-comercial, juntamente com as perspectivas incertas sobre a ordem internacional no período pós-Guerra Fria, logo deixaram visivelmente nítidos os limites da reaproximação entre as duas nações. Do ponto-de-vista norte-americano, as diretrizes neoliberais dominantes em Washington e pregadas plenamente para a América

Latina não foram adotadas com afinco pelo Brasil, tornando-se um motivo de decepção. Nas esferas política e de segurança internacional, a recente era da unipolaridade, que consolidou a liderança mundial dos EUA, trouxe à tona uma realidade que, ao invés de alastrar o leque de oportunidades, retraiu a liberdade de agir da diplomacia brasileira.

## CAPÍTULO III – A INFLUÊNCIA DO GOVERNO REAGAN NA AMÉRICA LATINA

### 3.1 A política externa dos EUA antes da era Reagan

O governo de Ronald Reagan (1981-1989) re-estabeleceu rigidamente, como diretriz de sua política externa, a contenção do avanço soviético e do comunismo em inúmeras regiões consideradas estratégicas pelos Estados Unidos ao redor do Planeta. Diversos acontecimentos precedentes à administração daquele presidente fomentaram as preocupações de políticos norte-americanos neoconservadores a respeito da queda da influência e da predominância dos interesses estadunidenses: o golpe de Estado em Granada (março de 1979), a revolução sandinista na Nicarágua (julho de 1979), a invasão da embaixada do país em Teerã (novembro de 1979), e a intervenção soviética no Afeganistão (dezembro de 1979). A chegada de Reagan a presidência propiciou a oportunidade de renovar a política interna e reorientar a política externa da nação, procurando demonstrar poder e disputar hegemonia com a União Soviética em territórios de destaque; esses interesses concentravam-se principalmente nos chamados países de Terceiro Mundo.

Deve-se levar em consideração que, a partir da instauração da ordem bipolar, o debate ideológico em prol do capitalismo repudiou os países que seguiam ou flertavam com o socialismo. Independentemente da gestão, democrata ou republicana, a política externa dos EUA sempre focou em combater os “elos frágeis” do capitalismo e a subsequente expansão socialista; iniciando durante o governo de Harry S. Truman (1945-1953) e alcançando até o governo de Jimmy Carter (1977-1981). Durante esse período, as orientações contrárias ao comunismo incentivaram o envio de tropas militares para conflitos regionais e o financiamento de grupos políticos e governos que pudessem conter o avanço da URSS, por exemplo, nas guerras da Coreia (1950-1953) e do Vietnã (1955-1975).

O início da agenda de política externa do democrata Jimmy Carter foi marcado pela busca da realização de interesses de maneira multilateral e menos voltada a intervenções militares, se comparado às administrações anteriores dos republicanos Eisenhower, Nixon e Ford. Ademais, as relações exteriores da gestão Carter envolveram ideias progressistas, o que as distinguiram daquelas mais conciliadoras exercidas por presidentes republicanos precedentes; como foram nos casos das negociações do Canal do Panamá (1977) e nos acordos de paz no Oriente Médio (1978). Em razão do desgaste econômico e político

resultante da derrota no Vietnã, houve os debates na Comissão Trilateral que inspiraram o processo de formulação da política externa de Carter. Esta estava inserida na conjuntura da *détente*, contenção a corrida armamentista, esmorecendo interinamente o conflito ideológico da Guerra Fria.

Ao longo da *détente*, os debates multilaterais, que abrangiam especialmente os setores econômico e social, foram conduzidos nas Nações Unidas e os seus temas eram direcionados ao desarmamento, à criação de regiões livres de armas nucleares, ao combate à degradação do meio ambiente e à correção das assimetrias internacionais. Esse diálogo foi apelidado de conflito Norte-Sul, pois englobava interesses, essencialmente, dos países em desenvolvimento; e afastando-se da agenda internacional das superpotências. A alteração no panorama internacional, influenciada pelas questões Norte-Sul, e as inferências disso para os Estados Unidos foram discutidas na Comissão Trilateral. Este grupo – composto por políticos, empresários e acadêmicos da América do Norte, Europa e Ásia – teve o Conselho de Relações Exteriores dos EUA como atuante e dominante. A expressão trilateral faz referência às três arestas de um triângulo, representando os líderes globais dos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão (ROCKEFELLER, 1980). Europeus ocidentais e japoneses foram os principais convidados a juntarem-se à Comissão na década de 1970. (BUENO; CERVO, 2008)

Segundo Franklin Trein (1983), a Comissão Trilateral falhou na tentativa de formular e determinar uma política externa bem elaborada. “A indecisão da equipe de Carter no trato das questões internacionais, decorrente da incapacidade de definir as suas verdadeiras prioridades” (TREIN, 1983, p. 59) foi um fator decisivo para eleição de Reagan, candidato que soube obter vantagens das vulneráveis da política e da economia do mandato antecedente. De acordo com Reagan, a incapacidade do presidente Carter em solucionar os obstáculos impostos pela política internacional atrapalhou-o na campanha eleitoral de 1980. Reagan criticou dois pontos fundamentais para vencer seu adversário: a falta de diálogo com a América Latina, porque Carter condenava os regimes autoritários na região, facilitando a organização e a mobilização das guerrilhas na América Central até a ascensão dos sandinistas na Nicarágua; e a falta de competência em segurança diplomática, que possibilitara a invasão da embaixada estadunidense em Teerã, no tempo da Revolução Iraniana (1979-1981).

Reagan valeu-se das críticas às fragilidades da administração de Carter e da visibilidade conquistada como governador da Califórnia (1967-1975) para ser eleito

presidente dos EUA e reaver o dever nacional no “exercício hegemônico do poder no âmbito da comunidade internacional” (TREIN, 1983, p. 62). O contexto de crise, que atrapalhou as gestões anteriores e favoreceu o triunfo de Reagan, esteve estreitamente concatenado com os choques do petróleo (1973 e 1979) e os consequentes danos à economia dos Estados Unidos. Juntamente com a primeira-ministra britânica Margaret Thatcher (1979-1990), o chefe-de-Estado norte-americano inaugurou uma política conservadora, anticomunista e de desregulamentação econômica. Além do mais, Reagan investiu no reaquecimento da indústria militar estadunidense com o objetivo de aumentar o vigor econômico do país, ampliando os gastos em defesa e realimentando a corrida armamentista; a URSS foi coagida a empregar a mesma conduta. Então, na opinião de Reagan a União Soviética provavelmente sucumbiria por não conseguir seguir o mesmo modelo (BAPTISTE; ORVOSH-KAMENSKI; KAMENSKI, 2005). Além disso, no começo de seu mandato, Reagan não pretendia prosseguir com as negociações para limitar o uso de armas estratégicas junto a União Soviética, conduta que seria reconsiderada apenas em 1985. (SAMUEL, 2012)

Os Estados Unidos priorizaram a batalha ideológica em três regiões do globo consideradas primordiais, sendo elas: o próprio território nacional, as tradicionais regiões de influência e os locais de preservação de interesses norte-americanos. Após a Revolução Cubana (1959) e a Crise dos Mísseis (1962), a América Central e Caribe foi uma região acompanhada com mais cautela e cuidado pela política externa dos EUA. O presidente Carter culpou os regimes políticos autoritários latino-americanos pelas violações de direitos humanos e pelo intervalo antidemocrático ocasionado nesses Estados. Essa posição procurava encorajar a transição de regimes políticos para democráticos, mesmo que o governo estadunidense parecesse se afastar ou que a política externa dos EUA aparentasse se distanciar da América Latina. No final da década de 70, as guerrilhas na Nicarágua e as repercussões da glória sandinista nas nações vizinhas fizeram com que a gestão Carter se reaproximasse da América Central. Como comentou a autora Vanessa Matijascic, a respeito da situação de El Salvador:

A Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN) instigou o cenário político na Nicarágua, onde havia a ditadura dos Somoza desde 1936. Antes da Ofensiva Final da FSLN, o terceiro presidente, Anastásio Somoza Debayle, saiu do país, em 19 de julho de 1979, rumo à base aérea dos Estados Unidos perto de Miami, Flórida. Assim, a Junta Revolucionária sandinista assumiu. Poucos meses depois, em 15 de outubro, uma junta militar instituiu um governo conservador em El Salvador. Tal ação pôs um ponto final ao ciclo de governos militares (1931-1979) pelas próprias forças armadas salvadorenhas. Pode-se entender que a finalidade desse gesto era

evitar que a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional e a Frente Democrática Revolucionária (FMLN-FDR) pudessem realizar o mesmo feito dos sandinistas em El Salvador. Ademais, funcionários dissidentes do Departamento de Estado escreveram, em 11 de junho de 1980, que a gestão Carter já preparava uma intervenção em El Salvador para conter o avanço da FMLN. (MATIJASCIC, 2014, p. 29)

O embaixador dos EUA em El Salvador destinou um telegrama ao secretário de Estado, Robert White, contando que seria inadmissível, para os norte-americanos, aceitar a ascensão da esquerda salvadorenha, mas ao mesmo tempo, temiam a instabilidade pelos atos dos militares da extrema direita (ARNSON, 1989). Portanto, apesar de o aparelho contra a insurgência salvadorenha ter surgido com Carter, foi durante o mandato de Reagan que o aparato cresceu e sobressaiu-se.

Ao saber da conjuntura política na América Central, vista como problemática e passível de interferência pelos Estados Unidos, pode-se caracterizar as disputas na região em três níveis, segundo Sorto (2001): a endógena, de polarização entre as forças armadas de El Salvador e Guatemala com as guerrilhas locais; a regional, em que se concretizou a interlocução dos problemas internos, a aversão de países vizinhos para evitar que refugiados e guerrilheiros adentrassem em outro território nacional, e a defesa dos interesses e políticas dos Estados Unidos para o istmo; e a global, que fez das guerrilhas com engajamento marxista e a vitória da revolução sandinista um problema de tensão política Leste-Oeste. Assim, na análise de Sorto (2001, p. 185) sobre o nível global, a administração Reagan fez de El Salvador “o caso paradigmático deste nível de disputa [...] e elegeu este desafortunado país como palco do antagonismo Leste-Oeste”.

O controle da proliferação das guerrilhas na América Central, visto como uma epidemia por Reagan, fez com que o presidente tentasse impedir o avanço revolucionário na Nicarágua. Assim, Reagan beneficiou os governos dispostos a defrontar à insurgência e os grupos armados decididos a rivalizar com os sandinistas; a título de exemplo, era o caso dos contras que se encontravam em situação bastante adversa nos territórios nicaraguense e adjacentes. O senado norte-americano aprovou um projeto de auxílio econômico e militar para a região, em que El Salvador foi a nação prioritária e a maior destinatária dos recursos (INSULZA, 1982). Desse modo, a luta diante das guerrilhas salvadorenhas foi uma relevante prova de fogo para a política externa do período Reagan.

### 3.2 A política externa de Ronald Reagan

No início do governo do presidente Ronald Reagan, a política externa norte-americana foi marcada por uma conduta mais competitiva em relação ao embate ideológico, postura que se amenizou com a posse de Mikhail Gorbachev frente à União Soviética, em 1985. A política externa, que oscilou bastante no decorrer dos dois mandatos, estava sendo formulada contrastando com os erros dela no período Carter. Um aspecto importante para os Estados Unidos foi o resgate do poder hegemônico a partir da América Latina (TREIN, 1983). Dessa maneira, o comportamento político norte-americano daquela época, no que se refere à URSS, foi confrontacionista no campo retórico e combativo em relação aos países do Terceiro Mundo financiados ou com participação soviética.

Durante os anos de 1981 a 1983, o gasto com defesa foi considerado um dos maiores da história dos EUA, pois somente no ano de 1981 o orçamento foi de 220 bilhões de dólares crescendo para o total de um trilhão entre os anos de 1982 e 1983. Nos anos subsequentes, 1984 e 1985, a retórica dura foi contornada e houve conciliação e acomodação de interesses entre as duas potências (SMITH, 1988). Reagan sinalizou afirmativamente para negociações sobre a redução de armas estratégicas, desde que a União Soviética também se comprometesse com essa meta. Reagan e Gorbachev reuniram-se para debater o tema entre os anos de 1985 e 1988 (SAMUEL, 2012). As atitudes conciliadoras, que aproximavam as superpotências e aumentavam as possibilidades das negociações EUA-URSS, ao longo do segundo mandato de Reagan (1985-1989), ocorreram em grande maioria depois das reformas econômicas e políticas de Gorbachev (1985): perestroika e glasnost.

É interessante salientar que a Doutrina Reagan não foi um anúncio formal assim intitulado, mas sim uma política externa nascida de inúmeros discursos presidenciais, nos quais as ideias de combate aos grupos esquerdistas foram colocadas como prioridade. No caso específico do discurso do Estado da União, pronunciado em fevereiro de 1985, Reagan declarou apoio político às ações anticomunistas “do Afeganistão à Nicarágua” e considerou aqueles que combatiam o comunismo ao redor do globo como “lutadores pela/defensores da liberdade”. Diversos comentaristas políticos e jornalistas refletiram sobre esse discurso presidencial e esse tema da política externa estadunidense. Conforme Charles Krauthammer, “a militância democrática” e o “combate às revoluções anticomunistas” compreendiam os dois princípios substanciais da Doutrina Reagan. A partir daquele momento, o uso tornou-se corriqueiro, ainda que não constasse em documentos do Conselho de Segurança Nacional

(CANNON, 2000). Porém, o presidente norte-americano apenas uma vez fez uso da expressão Doutrina Reagan, em uma declaração proferida em outubro de 1988, na Universidade Nacional de Defesa: “Em Granada, depois de mais de uma década à margem, a América finalmente voltou para as batalhas pela liberdade. E nos anos seguintes, nós estávamos lá. Em todo o mundo, no Afeganistão, Angola, Camboja, e sim, América Central, os Estados Unidos estão até hoje com aqueles que lutaram pela liberdade. Nós estamos com as pessoas comuns que tiveram coragem de pegar em armas contra a tirania do comunismo. Esta posição é o cerne do que alguns chamaram de Doutrina Reagan”.

O conflito ideológico Leste-Oeste, do qual Reagan fez parte, esteve presente nas mais diversas regiões e continentes. Na América Latina, uma região tradicional de busca de influência política norte-americana, Reagan apresentou uma atenção maior em virtude de a administração Carter ter se posicionado de forma contrária aos regimes políticos autoritários. De acordo com Pecequillo (2005, p. 233), o então presidente criticou seu antecessor pela “[...] complacência com o avanço dos regimes hostis aos Estados Unidos na região (especialmente na América Central e Caribe), e pelo afastamento de antigos aliados tradicionais pelas pressões dos direitos humanos e democracia”.

No momento em que o presidente Carter reprovou os líderes autoritários latino-americanos e a manutenção de seus regimes, Reagan permitiu uma maior autonomia de ação para que guerrilhas se estabelecessem e se estruturassem na tentativa de tomada do poder. Desse modo, Reagan, durante sua candidatura à presidência, responsabilizou seu adversário pelo afastamento e pelos problemas na América Central. Apesar dos ajustes feitos por Carter no tocante à política externa destinada ao continente, imediatamente após o começo da revolução sandinista em 1979, uma série de episódios, naquele mesmo ano, teve um efeito trágico para possível re-eleição do presidente democrata, no ano seguinte. A sucessão de acontecimentos que atrapalhou Carter contemplou o golpe de Estado de Maurice Bishop em Granada, em março de 1979, instituindo um governo marxista-leninista; a revolução na Nicarágua, possibilitando a expansão dessa revolta aos países fronteiriços; o rompimento de relações diplomáticas com o Irã; e a invasão soviética no Afeganistão.

A grandeza do embate ideológico na América Central ganhou magnitude no instante em que se entrelaçou com a contribuição financeira e política oriunda da URSS e dirigida a Cuba, com intenção de apoiar, treinar e oferecer amparo logístico para as guerrilhas centro-americanas. Esses elementos legitimaram a aprovação de recursos e/ou ajuda externa por

parte dos EUA com o intuito de defrontar as guerrilhas na América Central. Nesse cenário, os confrontos armados internos em El Salvador, Nicarágua e Guatemala, decorrentes de desigualdades estruturais, eclodiram em guerras civis. O presidente Reagan pretendia conter os grupos revolucionários colaborando com a transição do autoritarismo para a democracia. Como avalia o pesquisador Avila,

[...] a dimensão global do conflito regional refere-se à intervenção de potências e atores extra-regionais, entre outros: as superpotências da época, a ONU, certos países europeus. O controvertido intervencionismo das superpotências, especialmente dos Estados Unidos durante as duas administrações do Presidente Ronald Reagan (1981-1989), terminou agudizando os conflitos latentes (Carpenter, 1986; Rouquié, 1994; Gleijeses, 1986; Aleixo, 1987). Sem esquecer que o caso da estratégia de conflito de baixa intensidade implementada pelo governo dos Estados Unidos contra a revolução sandinista e contra forças insurgentes em El Salvador, Guatemala e Honduras foi motivo de muito debate. (AVILA, 2003, p. 75)

No ano de 1979, a ditadura do presidente Anastasio Somoza Debayle chega ao fim, a FSLN passa a ser maioria na Junta de Governo de Reconstrução Nacional até as eleições de 1984, quando o candidato Daniel Ortega, do mesmo partido, obteve a maioria dos votos (MACIEL, 2013). Em 1981, Reagan procura reprimir qualquer oportunidade florescente de guerrilhas que pudesse vir a abalar aquela região; logo, ele apoiou abertamente grupos políticos contrários às revoluções, os chamados “defensores da liberdade”.

Os Estados Unidos sempre ansiaram pelo equilíbrio e manutenção da área de influência no continente americano e, ao mesmo tempo, almejavam o afastamento da presença de potências de outras regiões. Esse objetivo consolidou-se a partir da Doutrina Monroe (1823) e, com o passar dos anos, os Estados Unidos firmaram-se como potência exclusiva do continente. O receio dos Estados Unidos, durante a Guerra Fria, era de que a União Soviética utilizasse um dos países do continente como base para ataque armado contra o território nacional (HAYES, 1987). Em 1962, ocorreu a realidade mais próxima dessa tentativa se concretizar, porém os chefes-de-Estado John Kennedy e Nikita Khrushchev não permitiram que a Crise dos Mísseis gerasse uma terceira guerra mundial. Entretanto, a existência de regimes de inspiração marxista-leninista em Cuba, no Caribe e América Latina era inconcebível para os EUA, em razão da suposta perda de influência em localidades tão próximas ao território norte-americano.

Em julho de 1983, com o objetivo de criar novas diretrizes que respaldassem a sua política externa, o presidente Ronald Reagan instalou a Comissão Bipartidária Nacional para a América Central (CBNAC) que era liderada por Henry A. Kissinger, e formada por outros 11 integrantes de diversos setores da sociedade. Conforme o documento inicial da Comissão, esta deveria: analisar a natureza dos interesses dos Estados Unidos na região da América Central e as ameaças que se colocavam frente a esses interesses; prestar assessoria ao presidente, ao Secretário de Estado e ao Congresso sobre os elementos de uma política de longo prazo dos EUA que melhor respondesse aos desafios sociais, econômicos e ao desenvolvimento democrático naquela região, além das ameaças internas e externas à sua segurança e estabilidade; e fornecer conselhos sobre os meios de construção de um consenso nacional por uma política norte-americana abrangente para a região.

A CBNAC chegou como uma resposta às dificuldades que Reagan tinha junto ao Congresso para a aprovação de orçamento para El Salvador e Nicarágua, principalmente nas áreas de inteligência e a militar. Tanto que, em abril de 1983, o presidente republicano havia afirmado em discurso que a insistência pela recusa em aprovar orçamentos deveria ser analisada com cuidado pelo Congresso; porque desta forma os congressistas assumiriam a responsabilidade por eventuais fracassos na América Central. Mesmo com os trabalhos da Comissão em andamento e todo esforço de Reagan, no final daquele ano o Congresso cortou pela metade a ajuda militar a El Salvador e rejeitou o financiamento dos contra na Nicarágua. (LEOGRANDE, 1984)

O relatório do trabalho da CBNAC, que ficou conhecida como a Comissão Kissinger, foi aprovado em 10 de janeiro de 1984, e era composto por 6 capítulos que tratavam desde o histórico da região, o cenário econômico, o desenvolvimento humano, as questões de segurança, até as possíveis alternativas para a paz. O documento discutiu o desafio político relativo à legitimidade dos governos centro-americanos, entre os quais a exceção era a Costa Rica por ter optado pela democracia desde 1948; que era visto como modelo preferencial às demais nações por Washington. O texto contextualizava aquela região como um desafio geoestratégico para os Estados Unidos por causa da aproximação da União Soviética e Cuba. Guerrilhas presentes em vários países foram criticadas por serem responsáveis pela destruição da infraestrutura e a fragilização de governos nacionais. A Comissão sugeriu ao governo Reagan que os EUA incentivassem a recuperação das economias dos países por meio de apoios, tais como a continuidade de aprovação de fundos para auxiliar nas atividades econômicas e a revisão das barreiras tarifárias para a importação de produtos da região.

Em relação à segurança, foi enfatizado que as guerrilhas salvadorenhas recebiam ajuda material e logística da Nicarágua, Cuba e União Soviética. O relatório condenava setores da sociedade e da mídia contrários a aprovação de orçamentos militares pelo Congresso, e buscava um consenso entre os partidos para essa nova política externa; uma vez que, até então, os democratas incentivavam iniciativas regionais de apaziguamento do conflito. No entanto, o próprio documento reconhecia que a manutenção do suporte financeiro para atividades militares sustentava anomalias, como os sequestros e execuções extrajudiciais promovidas por esquadrões da morte; o que deveria ser combatido pelas autoridades salvadorenhas com o aperfeiçoamento das forças armadas. Ao final, o Informe Kissinger ressaltava a possibilidade de paz em El Salvador desde que terminasse a guerra civil com os guerrilheiros organizados em partidos que aceitassem participar das próximas eleições presidenciais. No tocante à Nicarágua, o caminho indicado era o da transição democrática.

LeoGrande (1984) comenta que Kissinger, ao ser nomeado líder da CBNAC, estava consciente que sua atribuição era a de convencer que a política externa de Reagan deveria ser respaldada pelos demais setores políticos e da sociedade estadunidense. Para isso, o documento final da Comissão foi elaborado de maneira fiel aos propósitos de sua criação. Tanto que LeoGrande (1984) compara o conteúdo do relatório a uma releitura do Plano Marshall na América Central e da “Aliança para o Progresso” do presidente Kennedy (LEOGRANDE, 1984). Matijascic (2014) critica o fato de parte dos princípios defendidos pela Comissão Kissinger não estar embasada na realidade regional, o que levou a dificuldades posteriores na execução das soluções recomendadas. De acordo com Arson (1989), a CBNAC e o relatório produzido, ao contrário de unificar posições no Congresso e no debate nacional, provocaram mais tensões e divergências quanto à política externa de Reagan para as nações centro-americanas.

### **3.3 As consequências da Doutrina Reagan na América Central**

No final dos anos 1970, cresceram as críticas à gestão Carter e, conseqüentemente, a visibilidade do pensamento neoconservador. E a melhor oportunidade, não apenas para assumir essa nova vertente, mas também para lançar um candidato ligado a essas ideias, foi na campanha eleitoral de 1980. No decorrer dela, o eleitor foi bastante influenciado pela conjuntura econômica e pela política internacional, sendo levado a considerar melhor a candidatura do republicano Ronald Reagan. Com a vitória deste, os neoconservadores

conquistaram maior espaço de poder e papel relevante na formulação da nova política externa norte-americana.

A história estadunidense do século XX não é marcada por intelectuais conservadores, coesos e articulados; e, a partir de 1945, o “conservadorismo norte-americano” teve uma visão profundamente pessimista da nação, por isso procurou melhorar suas perspectivas e propostas (NASH, 1976). Durante as décadas de 1950 e 1960, a diretriz capaz de unificar os intelectuais conservadores foi a do projeto anticomunista. Na política daquela época, o senador do Arizona, Barry Goldwater, e o governador da Califórnia, Ronald Reagan, elaboraram um movimento político conservador que correlacionava inúmeras tendências existentes. (SCHNEIDER, 2003)

Segundo Finguerut (2008), a primeira vez que o termo “neoconservador” foi utilizado recebeu uma conotação pejorativa; e referia-se aos ex-integrantes do Partido Democrata que aderiram ao Partido Republicano, chamados dessa maneira por ex-colegas no final dos anos 1960. Os neoconservadores, incluindo Ronald Reagan, recomendavam uma política mais realista do que as formulações liberais que vigoraram até o final da década de 1970. Elucidando esse contexto, Kristol (1999) sintetizou que os neoconservadores eram os liberais que haviam despertado para a realidade do país e, sobretudo, coordenaram-se para sugerir soluções em política externa que restaurassem e enaltecessem a identidade nacional.

Finguerut (2008) ressaltou que a grande diferença entre o pensamento neoconservador e as demais propostas políticas resumia-se ao realce concedido à política externa. A retomada da identidade nacional foi conduzida através da valorização de princípios norte-americanos, incorporando-os a uma atuação internacional que reproduzisse e disseminasse esses valores para outros países. Assim, o resgate da supremacia militar dos Estados Unidos guiaria a formulação neoconservadora, resultando na proposta de intervenções militares e no financiamento de grupos combatentes aptos a libertar as nações ameaçadas pelo totalitarismo soviético. De acordo com o autor, esse direcionamento da política externa neoconservadora foi uma reinterpretação do internacionalismo liberal wilsoniano. Portanto, o enfoque diplomático estadunidense se converteria ao tema da segurança internacional.

A chegada de Reagan à Casa Branca constatou a aceitação da estruturação política neoconservadora pelos cidadãos norte-americanos. Ao longo do mandato deste presidente republicano ocorreu um fortalecimento dos neoconservadores e a promoção de conferências

para discussão de questões políticas propostas pelos mesmos. Os think-tanks, como eram conhecidos os institutos de pesquisa neoconservadores, fomentaram debates políticos nos planos interno e externo, realizando estudos principalmente na área da política internacional.

Refletindo sobre o estudo de Nash (2009), podem-se enumerar cinco correntes da coalizão conservadora ao final da administração Reagan: (1) liberais clássicos, apreensivos que o governo com o possível Estado de bem-estar social viesse ameaçar as liberdades individuais e a manutenção da economia de mercado capitalista; (2) conservadores tradicionalistas, preocupados com o enfraquecimento das normas éticas e das instituições edificadoras da sociedade estadunidense; (3) anticomunistas, desconfiados que a URSS pudesse conquistar o mundo e arruinar a hegemonia dos EUA; (4) neoconservadores, ex-integrantes da esquerda liberal que protestavam contra os conservadores; e (5) direita religiosa, ainda abada pelos efeitos nefastos da cultura de guerra das décadas anteriores (1960 e 1970).

A mais notável crítica neoconservadora feita à política externa do presidente Carter foi de autoria de Jeane J. Kirkpatrick, cientista política e professora de Georgetown University. Em novembro de 1979, esta escritora, autora do artigo “Ditaduras e dois padrões”, publicada na revista *Commentary*, desaprovou a orientação da política externa da gestão Carter por propiciar a difusão soviética em diversos países, viabilizando a ascensão ao poder de governos de esquerda. Kirkpatrick denunciou os impactos negativos da perda de influência dos Estados Unidos na América Latina. Para ela, a política externa norte-americana deveria ser formulada não somente com base em valores moralmente aceitos e estrategicamente defensáveis, mas também teria que ser politicamente realista. Com isso, os EUA necessitavam priorizar o combate às nações com governos totalitários e esquerdistas, em detrimento das outras apenas com regimes políticos autoritários, pois estas poderiam alcançar a democracia através de um processo modernizador, enquanto aquelas improvavelmente seguiriam um caminho democrático. Por meio dessa publicação polêmica, Jeane J. Kirkpatrick foi convidada por Reagan a integrar a sua equipe, já no primeiro mandato, e tornou-se responsável para assuntos relacionados ao continente latino-americano no Conselho de Segurança Nacional.

Para Bermúdez (1987), a teoria neoconservadora acreditava que os Estados Unidos eram estrategicamente superiores a União Soviética. Desse modo, a equipe de Reagan, nomeada em abril de 1980, juntou-se a 67 nomeações anteriores, das quais mais da metade era

composta por militares aposentados. Além disso, civis também foram envolvidos em questões estratégicas com a ocupação de cargos de alta responsabilidade no Pentágono (BERMÚDEZ, 1987). Luis Maira (1982) apontou que equipe de especialistas neoconservadores encarregada de defender o projeto político de Reagan procedia do Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Stanford University) e do Center for Security Studies (Georgetown University). Este último, especificamente, foi incumbido de planejar a política externa dos Estados Unidos para a América Latina.

O pesquisador Maira evidencia os convites feitos a acadêmicos do Center for Security Studies e de outros departamentos da Georgetown University para ocupar cargos no governo Reagan, nos quais se sobressaem a supracitada Jeane Kirkpatrick, representante dos EUA na ONU (1981), e alguns dos redatores do Documento de Santa Fé I. Este marco da reunião dos neoconservadores, no começo dos anos 1980, foi escrito por professores como: Roger W. Fontaine, que participou do Conselho de Segurança Nacional para assuntos na América Latina (1981- 1983), e Lynn Francis Bouchey, que ocupou o cargo de embaixador dos Estados Unidos no Peru, em 1984.

A descrença inicial nas proporções globais do conflito fez com que os EUA menosprezassem o desejo da URSS em proteger seus interesses e intervir na política externa da América Central. Aliás, com exceção da Nicarágua, os grupos políticos conservadores prevaleciam aos projetos radicais intervencionistas, garantindo uma determinada segurança para o Departamento de Estado implementar métodos moderados de contenção soviética na região. (MAIRA, 1982)

A recuperação da hegemonia norte-americana progrediu com as redefinições de áreas prioritárias, regiões do globo onde os Estados Unidos demonstravam seu poder. Richard Vincent Allen, coordenador do Conselho de Segurança Nacional (1981-1982), redistribuiu as demonstrações de força de Washington e repensou a América Latina, especialmente a América Central e o Caribe; regiões antes consideradas “pátio traseiro” e que, agora, atingiram o status de “pátio dianteiro” (MAIRA, 1982). Diversos motivos fizeram com que essa posição se alterasse: o apoio da maioria dos governos latino-americanos aos EUA; a existência da Organização dos Estados Americanos (OEA), de natureza política multilateral objetivando a convergência de decisões e a cooperação internacional em certas áreas; o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); e países coniventes com as

intervenções militares estadunidenses para a remoção de governos comunistas. Um exemplo dessa força da política externa de Reagan foi o caso de Granada. (MAIRA, 1982)

O Grupo de Santa Fé e a Heritage Foundation traçaram conjuntamente a política dos Estados Unidos para a América Latina. Em maio de 1980, na cidade de Santa Fé (estado do Novo México) foi divulgado o Documento de Santa Fé I, que estava desenvolvido em cinco partes: (1) ameaça militar externa; (2) subversão interna; (3) políticas econômicas e sociais; (4) direitos humanos e pluralismo ideológico; (5) relações interamericanas. As duas primeiras retrataram de forma notória os princípios antagônicos para a luta contra o comunismo; e nessa disputa os EUA foram sendo “deslocados” da América Central e Caribe por um “sofisticado” e “brutal superpoder extracontinental que manipula Estados clientes”. (MATIJASCIC, 2014)

No tocante a afirmação predita, os adjetivos “brutal” e “sofisticado” estavam relacionados ao poder da União Soviética e o termo “Estado cliente” refere-se, preferencialmente, a Cuba. Entretanto, outras nações são citadas por sofrerem interferência soviética, como era o caso da Guiana, que permitiu o reabastecimento de aeronaves cubanas em viagem para Angola no aeroporto internacional de Georgetown. Além do mais, incluiu-se no Documento de Santa Fé I a presença de ameaça em outros países como Granada, Panamá e Nicarágua, mediante a atuação de governos marxista-leninistas; e El Salvador e Guatemala, em consequência de guerrilhas.

Conforme Matijascic (2014, p. 40), os “exemplos registrados no Documento de Santa Fé I tiveram como função legitimar a direção da política externa dos Estados Unidos, comprometida com o combate da ameaça comunista na América Central e Caribe.” Dessa maneira, é mencionada, no Documento, a hipótese que primeiramente a infiltração comunista se aproveitaria do “aparato subversivo” em prol da liberdade e direitos humanos (guerrilhas); posteriormente a batalha de guerrilha; e finalmente valer-se-ia da ofensiva para derrubada dos poderes conservadores. Ao citar o “aparato subversivo”, destaca-se a cumplicidade da Igreja Católica, “usada” como “arma política” pelas “forças marxista-leninistas”. Um aspecto curioso exposto no Documento de Santa Fé foi o da controvérsia entre o planejamento para mobilizar as guerrilhas e a ascensão da esquerda; e as decisões norte-americanas para dismantelar o “aparato subversivo”. Logo, percebe-se que era necessário fortalecer o “aparato repressor” para destruir o “aparato subversivo”; e o meio eficaz encontrado era o apoio político e envio de recursos dos EUA através de assistência ou ajuda externa aos governos conservadores centro-americanos.

Alexander Kruger, analista político da Heritage Foundation, realizou um estudo sobre os “grupos subversivos” de El Salvador e publicou no boletim informativo do think-tank. Nesta obra, intitulada “A revolução marxista de El Salvador”, o autor desenvolveu o mapeamento dos diversos grupos de orientação marxista naquele país, dissertando sobre a evolução histórica e as subdivisões que se desenrolam na década de 1970. Segundo Kruger (1981), é possível afirmar que o movimento social salvadorenho, composto por camponeses e estudantes universitários, e que já se declarava comunista em 1921, originou o partido comunista poucos anos depois, em 1925.

O movimento salvadorenho teve como líder principal o camponês Augustin Farabundo Martí e a concentração fundiária como problema central das tensões sociais. O governo de El Salvador, com o intuito de repreender o movimento, prendeu e executou Martí em 1932, transformando seu mártir em inspiração e motivação para futuros líderes e militantes do Partido Comunista Salvadorenho (PCS). Este operava em clandestinidade, desde a morte de Martí, infiltrado em partidos políticos e grupos estudantis (KRUGER, 1981). Além disso, a cicatriz deixada pela supressão do líder fortificou a súplica do movimento camponês pela reforma agrária e luta contra o regime autoritário do general Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944), que mandou as forças armadas erradicarem a insurreição chefiada por Martí. (ALCÁNTARA SÁEZ, 2008)

De acordo com Kruger (1981), houve uma evolução da diretriz ideológica dos movimentos sociais salvadorenhos na década de 1970, e um marco importante ocorreu quando o PCS se fragmentou, criando novos grupos revolucionários. Então, Cuba e Nicarágua colaboraram com esses grupos de dois modos: propaganda revolucionária e abastecimento de armas às guerrilhas. Este analista político salientou que grande parte das vítimas dos sequestros e atentados, no começo dos anos 1970, foram militares, integrantes da elite econômica e diplomatas. Enquanto que no final daquela década existiu uma disseminação dessas atividades de maneira indiscriminada, intensa movimentação grevista e violência em maior escala. Em novembro de 1980, vários grupos revolucionários uniram-se e fundaram a FMLN. (KRUGER, 1981)

A guerra civil em El Salvador despertou, em março de 1980, quando Oscar Romero, então arcebispo de San Salvador, foi executado enquanto celebrava uma missa. Não se sabe quem foi o responsável pelo assassinato, mas o homicídio, provavelmente, foi obra de algum dos integrantes dos esquadrões da morte. Chegou-se a tal conclusão com base nas denúncias

públicas daquele arcebispo sobre as execuções e torturas sofridas por eclesiásticos e outros integrantes da Igreja – que defendiam o lado mais vulnerável da sociedade salvadorenha. (SENADO DOS ESTADOS UNIDOS, 1980)

É imprescindível enfatizar que, imediatamente após aquele evento, o mais conceituado Secretário Assistente de Defesa para Assuntos de Segurança Internacional, Franklin D. Kramer, foi debater no Subcomitê de Operações no Exterior as intervenções que os EUA deveriam desempenhar em El Salvador e Honduras. O assistente do secretário recomendou a ampliação e expansão da capacidade profissional do exército de El Salvador para procedimentos repressivos.

Há num governo três tipos de forças de segurança [...] os militares, a Guarda Nacional e a força policial. O exército é o mais profissional destas forças e o menos envolvido na repressão. Se seu profissionalismo pode ser melhorado, ampliar-se-á sua capacidade para responder efetivamente e dentro de margens adequados. (MAIRA, 1982, p. 208)

Kramer reconheceu a relevância do exército salvadorenho na promoção da reforma agrária com o propósito de obter maior apoio da população. Ademais, concedeu importância ao papel estratégico exercido por Honduras, tendo potencial para operar na contenção do comunismo, por ser um território fronteiro a El Salvador, Nicarágua e Guatemala. A doutrina Kramer focou na consolidação das forças armadas salvadorenhas para ações destinadas a retenção do progresso da FMLN. Assim sendo, a ajuda externa estadunidense foi direcionada para a assistência militar ao exército de El Salvador, na qual o Executivo e o Legislativo dos EUA foram indispensáveis para, respectivamente, solicitar e aprovar os orçamentos. Apenas com a permissão do Senado, seguida da autorização da Câmara dos Deputados, os recursos conseguiriam ser designados aos países ou demais divisões burocráticas: agências de desenvolvimentos dos Estados Unidos, Departamento de Estado e Departamento de Defesa. (ARNSON, 1989)

Ainda em relação à Doutrina Kramer, embora Honduras não possuísse organização e mobilização de guerrilhas, o território hondurenho ofereceu suporte logístico aos contras no combate aos sandinistas. Enquanto isso, desde 1954 havia extinção de insurgentes pelas tropas estatais na Guatemala. Outro motivo que fez com que os EUA se atentassem e permanecessem alerta com El Salvador foi devido ao auxílio logístico que os sandinistas eram

capazes de propiciar à FMLN e a harmonização dessa política com Cuba e URSS (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1995). Nas palavras de Raúl Sohr (1982, p. 92-3):

O campo de experimento para a nova guerra fria foi um país pequeno, insignificante no balanço das forças mundiais: El Salvador. Lá, Alexander Haig decidiu traçar a linha contra o comunismo. Era uma causa segura. Não havia possibilidade de enfrentamento com os soviéticos e estava na área de influência dos Estados Unidos.

É imprescindível ressaltar que Raúl Sohr explicou que o chefe do Departamento de Estado decretou a prioridade de El Salvador mediante a demonstração de forças e a batalha regional ao comunismo. Apesar de essa conduta estar vinculada à gestão Reagan, é necessário frisar que o discurso de Kramer foi proferido durante a administração Carter. Isto é, essa orientação já havia sido apresentada e foi aperfeiçoada durante o governo republicano.

### **3.4 A administração Reagan e a Redemocratização da América Latina**

O término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a passagem para a Ordem Mundial da Guerra Fria (1945-1989) desencadearam novas formas de relacionamento entre os países da América Latina e os Estados Unidos. O temor da disseminação dos ideais comunistas e socialistas na região e a possibilidade de um novo conflito em escala global provocaram a retificação das posturas política e econômica norte-americanas. Em relação à política externa, o país deixou o isolacionismo e tornou-se uma superpotência. Ao final da Segunda Guerra Mundial inúmeros países latino-americanos adotaram regimes de caráter populista, como são os casos do Brasil, Argentina, México e Uruguai; enquanto outros se converteram ao lado comunista e socialista, como Chile, Cuba, Granada e Nicarágua. Tendo em vista esse cenário, os EUA implantaram a sua política de intervenção, nesses países, de duas principais maneiras: financiando as ditaduras de direita ou apoiando grupos armados em forma de guerrilhas, ambos alinhados aos interesses estadunidenses.

Simultaneamente ao início do primeiro mandato do governo Reagan, em 1981, começou uma nova fase nas relações América Latina-EUA. Os objetivos desse capítulo é mostrar como se deram as relações políticas e econômicas entre América Latina e Estados Unidos durante os anos de presidência de Ronald Reagan, analisando as características

fundamentais e assimilando a visão e o interesse estadunidenses à respeito do restante do continente. Segundo Luis Fernando Ayerbe, em sua obra “Estados Unidos e América Latina”, foi durante o governo republicano conservador de Reagan que as relações norte-americanas, não apenas as associadas à América Latina, mas também, ao resto do mundo se consolidaram.

No início da década 1980, a grande maioria dos países latino-americanos vivenciou um marcante processo histórico: a transição de regimes autoritários para democracias. A tentativa de estruturação do regime democrático, na região, era vista como a solução para o fracasso político-econômico dos anos anteriores. Ainda instável, a democracia floresceria como um regime político a ser re-estruturado e reformado, mas embasado no projeto de recuperação e desenvolvimento do continente. O processo de construção de um ambiente democrático na América Latina foi resultado de diversos agentes históricos e fatores exógenos, destacando-se a existência de uma agenda norte-americana com essa finalidade. Sobre aquele contexto, o historiador Tonial comenta:

É preciso perceber que uma das características da política externa dos Estados Unidos, no decorrer dos anos 1980, período sob a administração do republicano Ronald Reagan, foi o estabelecimento dos chamados conflitos de baixa intensidade, os quais se caracterizavam pela intervenção militar direta e/ou indireta dos Estados Unidos em países cujas políticas poderiam prejudicar os interesses estratégicos norte-americanos. (TONIAL, 2006, p. 242)

O continente fora inserido na formulação da política externa norte-americana, composta pela concorrência internacional com a Europa Ocidental e Japão, somada à administração da economia doméstica dos EUA. As questões econômicas latino-americanas deveriam ser resolvidas diretamente com os Estados Unidos, mediante relações bilaterais nas esferas da economia internacional. Logo, num momento de rearticulação de sua política externa, a política norte-americana de incentivo à abertura democrática se torna carro-chefe dentro das negociações América Latina-EUA. Entretanto, Washington desenvolveu uma política diplomática com o objetivo de apoiar as transições democráticas.

Ou seja, por mais que a política externa de Reagan tenha sido truculenta, havia uma agenda bem clara por parte da Casa Branca sobre a necessidade de estabelecer uma diplomacia alinhada com a América Latina, vista então como área estratégica e de segurança para os Estados Unidos. (TONIAL, 2006, p. 242-243)

Primeiramente, deve-se levar em consideração que a estratégia norte-americana refere-se a manutenção da hegemonia, em que uma grande potência deseja manter sua área geográfica de controle. Os conceitos de “hegemonia” e “grande potência”, no que diz respeito à influência de atividade política e econômica em relação a outros países, foram desenvolvidos por Antonio Gramsci.

A nação hegemônica é a nação controladora e os fatores definidores da condição de grande potência, quais sejam, extensão territorial, força econômica, força militar e paz interna, conferem tamanha estabilidade à grande potência que lhe permite traçar, em caráter permanente, sua linha de atuação e nortear a ação dos demais Estados. (Gramsci, 1978, p. 191-192)

Desta forma, a posição da grande potência influencia inevitavelmente a atuação política e econômica de outros Estados. A partir dos anos 1980, A influência norte-americana foi de suma importância no processo de transição da ditadura à democracia na América Latina, e a política norte-americana de incentivo à abertura de sua política internacional fortaleceu sua influência hegemônica ao mesmo tempo em que evitava a passagem ou aproximação dos Estados satélites ao bloco soviético.

Assim sendo, após a derrota do Welfare State no plano político-ideológico, os EUA desenvolveram internamente uma política democrática-liberal e a externalizou aos países latino-americanos governados por regimes ditatoriais ou em fase de transição dos regimes militares. Conforme ressalta Tonial:

A democracia, sob o ponto de vista norte-americano, deveria ser estabelecida na América Latina como um regime político cujo objetivo é a adoção ou manutenção de estruturas políticas e econômico-sociais homogêneas vantajosas quanto às necessidades do sistema político e econômico-social da potência hegemônica. (TONIAL, 2006, p. 244)

O contexto econômico mundial da época fez com que os questionados modelos políticos ditatoriais dessem lugar às respostas do novo modelo democrático. Contraditoriamente, essa democracia liberal que surgiu no resto do continente não foi acompanhada por uma melhoria nas condições de vida dos cidadãos, apesar dos vagarosos avanços políticos conquistados pelos diversos setores sociais. Cada país latino-americano, em razão de suas particularidades e interesses, seguiu suas próprias regras no decorrer do processo de redemocratização. Todavia, seria um equívoco desconsiderar o papel da política externa norte-americana cuja principal característica foi encorajar esses processos e perceber as razões que os levaram a tomar tal postura.

O governo de Reagan valeu-se da crise dos governos militares para formular um novo entendimento sobre a democracia. Esta servia aos interesses norte-americanos nos anos 1980, e dessa forma os Estados Unidos estabelecia uma nova diplomacia na América Latina pautada pela nova onda liberal democrática. Esse período de transição, caracterizado pelo incentivo a democracia, ocorria devido à preferência de Washington a aliados democráticos e governo pró-EUA em detrimento de militares nacionalistas. Nos discursos do presidente da época, a democracia é apontada como uma necessidade, facilitando o estabelecimento da economia de mercado. Enquanto as ditaduras, por serem fortemente nacionalistas, prejudicavam a economia de mercado.

A nova democracia (diga-se liberal) surgia como um projeto para ocultar a dominação de classe em escala nacional e internacional, fazendo crer aos membros de uma determinada nação a idéia da existência imaginada de coesão social em nome da unidade em detrimento da transformação social, bem como a idéia de participação (ilusória) nas decisões (através das eleições). (TONIAL, 2006, p. 245)

A respeito da transição de governos em inúmeros países do continente, devem ser destacados dois motivos basilares: não apenas a necessidade da política externa norte-americana de retirar os militares do poder, mas também a manutenção do *status quo* em amplos setores possibilitada pela abertura democrática nos países afetados pela ditadura. Insatisfeitos com a política governamental, industriais, comerciantes, banqueiros e proprietários rurais reclamavam, mesmo que ocasionalmente, expressando o desejo pela volta de eleições diretas. (O'DONNELL, 1988)

Apesar dos fatores intrínsecos e fundamentais dessa política na América Latina, as justificativas para o fato do rigor militar do governo estiveram ligadas diretamente ao nacionalismo. A valorização dos símbolos da nação, como o exército, teve papel importante no sentido de levar a ideia de que a defesa da soberania era questão essencial. Mas não foi só isso: os militares (em seu discurso) objetivavam também novas nações, uma nova política, livre da corrupção e buscando o fim das desigualdades sociais (COMBLIN, 1980). Portanto, além de os militares perderem o apoio interno das classes dominantes, a ideologia da Segurança Nacional que legitimava a ditadura contra a possibilidade do avanço socialista também se perdeu.

As implicações dessa ideologia determinaram um caráter essencial e objetivo da entrada dos poderes militares em ação: os setores que insistiam para essa radicalização eram os mesmos que, desgastados após a tentativa populista, buscaram novas maneiras de manter

sua hegemonia. As elites locais, aliadas aos interesses geopolíticos estadunidenses, visualizaram na ditadura militar a forma possível para assegurar o seu poderio econômico, porém era necessário justificar essas ações perante toda a comunidade.

O discurso da Segurança Nacional cumpriu esse papel no sentido de alertar sobre o perigo comunista e manter os valores cristãos (basicamente católicos) e os direitos de propriedade, bem como alijar a esquerda da possibilidade de qualquer apoio popular (tentando-se evitar, por exemplo, a influência da Revolução Cubana). (TONIAL, 2006, p. 246)

O capitalismo dependente e a insuficiência de um desenvolvimento econômico autônomo por parte dos países latino-americanos impossibilitaram a construção de novas nações idealizadas pelos militares e desmascararam a realidade dessas economias. Os regimes militares estabelecidos na América Latina priorizaram a Segurança Nacional, em nome do combate à subversão e às aspirações populares. Com o intuito de justificar sua política econômica antipopular, os militares utilizavam o discurso de “crescer primeiro para distribuir depois os frutos desse crescimento”. Essa política econômica favoreceu à centralização econômica, concentrando a renda e agravando ainda mais as desigualdades sociais e o caráter de região subdesenvolvida. Assim sendo, as amplas camadas da população foram marginalizadas e submetidas ao desemprego e ao subemprego, levando a América Latina a conviver com altos índices de pobreza. Durante esse processo foram renunciadas valorosas riquezas naturais e entregue o controle da economia ao capital internacional, guiando o desenvolvimento interno de acordo com seus interesses e agravando as dificuldades cambiais, e transformando os países latino-americanos nos maiores devedores do mundo. De acordo com Tonial,

A herança militar (a repressão, o controle, bem como o fracasso na condução da economia) fez com que o processo de redemocratização fosse levado por etapas, onde num primeiro momento haveria de ser garantido o voto popular e estabelecidas as regras eleitorais, partindo-se para a reorganização controlada dos órgãos de representação até, por fim, o estabelecimento de nova constituição com garantias plenas de liberdade de expressão. (TONIAL, 2006, p. 248)

Deste modo, a redemocratização aguçou uma série de questionamentos por parte da sociedade civil acerca das regras e da conduta política. A oposição aos governos autoritários, engajada pela volta da democracia no continente, travou uma batalha majoritariamente formada por membros da esquerda; buscando o direito de expressar suas ideias. E a luta,

basicamente contra os militares, deixou de lado as elites econômicas nacionais que continuaram dominantes, apoiadas em grande maioria pelo governo estadunidense. Após a repressão sobre os movimentos operários e sindicais, e o vínculo financeiro dependente dos países latino-americanos através do endividamento externo, as classes dominantes não sofreram consequências políticas imediatas.

Os motivos destacados anteriormente para a decadência dos regimes militares vinculados à imperícia na condução da política econômica ou pelo término da legitimidade perante a sociedade resultaram de uma crise econômica advinda da recessão enfrentada pelo capitalismo mundial. O fim dos regimes ditatoriais não significou a chegada ao poder através de eleições legítimas e regulares de representantes das elites econômicas nacionais, que criaram um regime democrático moldado aos seus próprios interesses. Os detentores do poder político, de forma conservadora, impediram reformas drásticas; originando uma democracia na qual as populações dos Estados em processo de transição teriam ação bastante limitada. Posteriormente, os governos eleitos democraticamente não traduziram em atos as palavras de campanhas eleitorais, resultando em nações miseráveis, endividadas, com uma gigantesca população à mercê da violência institucionalizada, com desigualdades sociais alarmantes e uma concentração de renda em níveis inaceitáveis.

O que é ressaltado pela análise do economista Theotonio dos Santos:

[...] diante da onda revolucionária, entre 1960 e 1970, a resposta foram regimes militares com estratégia de segurança nacional. Diante da vitória destes regimes e da emergência do nacionalismo militar, desde o começo da década de 70 foram fomentados regimes democráticos liberais e civis sob a liderança de forças conservadoras. O sucesso destes regimes, na década de 80, favoreceu políticas econômicas selvagens de livre-mercado, as quais arruinaram empresas nacionais e locais em favor das corporações multi e transnacionais e até globais. (SANTOS, 1996, p. 35)

A ideologia de segurança nacional e a democracia liberal converteram-se em conceitos e ações políticas de forças conservadoras que atendem seus próprios interesses, disseminados para ocultar a dominação de classe, utilizados ou esquecidos de acordo com as circunstâncias. A política norte-americana dos republicanos pode ser considerada contraditória, à medida que: internamente ela estabelece um pensamento neoconservador, nacionalista, anti-

igualitário e anticomunista, valores nacionais que buscavam manter o ideário da liberdade e do cristianismo, contra a ameaça comunista; e externamente, ela tem um discurso destinado às nações latino-americanas com sentido contrário, ou seja, no qual a valorização da nação tornava-se um impedimento ao crescimento e defendia a abertura à nova “onda globalizante”.

O que inicialmente e sem uma análise detalhada parece controverso torna-se plausível quando a política internacional norte-americana é estudada no contexto de recuperação da crise dos anos 1970. É pertinente recordar que no começo do governo Reagan não houve desavenças em relação aos governos militares ou repressão às ditaduras por parte dos Estados Unidos, pois a preocupação primordial era impedir a existência de governos de esquerda. Por essa razão, a questão da democracia e dos direitos humanos não aparecia com tanto destaque. Mas, com o passar do tempo, esses termos começaram a aparecer com frequência, destacando o “papel significativo” dos EUA nesse processo. Segundo estudiosos especializados em América Latina, o padrão de democratização incentivado pelo governo norte-americano no resto do continente deveria seguir interesses estratégicos e econômicos da potência hegemônica. Além disso, os países latino-americanos teriam que respeitar os ideários liberais da era Reagan, a abertura dos mercados, e a menor intervenção dos governos na economia.

Tonial apresenta cinco razões que teriam levado o governo Reagan a adotar uma agenda diplomática em prol da redemocratização na América Latina:

a) o novo enfrentamento dos Estados Unidos com a União Soviética, a partir do início dos anos 1980, estabeleceu uma estratégia norte-americana que não aceitava a passagem ou a aproximação das nações de sua área de influência ao bloco oposto, estabelecendo assim o caráter da América Latina como um setor de importância estratégica; o objetivo era controlar a ação dessa região no plano internacional, orientando as opções ideológicas e as “melhores” práticas políticas, as quais necessariamente deveriam ser vantajosas para a potência hegemônica; b) os Estados Unidos deveriam, para sua própria segurança, evitar o fortalecimento das esquerdas na região, sejam elas guerrilhas ou governos de orientação marxista já instituídos, como o cubano e o nicaraguense, assim como evitar a passagem de países ainda capitalistas para o bloco oposto; c) estabelecido o cenário internacional na transição dos anos 1970 para os anos 1980, a democracia apareceria nos discursos e nas propostas do Governo norte-americano como a saída para a crise econômica e política vivenciada pela América Latina, porém esse discurso dissimulava a intenção do estabelecimento de uma estratégia de segurança norte-americana, a qual via no regime democrático uma forma de deter a possibilidade do surgimento e/ou fortalecimento de regimes de esquerda, bem como possível desalinhamento de países da América Latina com a política internacional da nova administração norte-americana; d) a nova política econômica (liberal) dos Estados Unidos na era Reagan buscava a abertura dos mercados, menor intervenção do Estado na economia e livre circulação de capitais na América Latina; a maioria dos militares latino-americanos ainda possuía um forte caráter nacionalista, o qual impedia a implementação de tais políticas; a democratização surgiria nos discursos dos republicanos da Casa Branca num momento em que a América Latina era visualizada como região estratégica para a possibilidade de acumulação de capitais privados; e) o estabelecimento das

novas regras de condução econômica para os países latino-americanos veio, principalmente, através da pressão norte-americana sobre os órgãos financeiros mundiais, como FMI, Bird e Bid, os quais liberavam financiamentos impondo determinadas condições, tais como abertura de mercados aos capitais externos, livre circulação de mercadorias e serviços e menor intervenção do Estado na economia. (TONIAL, 2006, p. 251)

De acordo com análise do historiador brasileiro Luís Fernando Ayerbe, com base em declarações de uma representante do governo Reagan na ONU, fica evidente que não importava o tipo de regime em vigor nos países latino-americanos, mas sim que estes estivessem de acordo com os interesses políticos e econômicos dos EUA:

O pragmatismo do governo Reagan, que defende o apoio aos países que se comportam como aliados, independentemente do regime político vigente, sustenta-se teoricamente nas análises da cientista política Jean Kirkpatrick, que, em seus artigos da revista *Commentary*, defende a necessidade de estabelecer uma distinção entre regimes autoritários e totalitários. Para ela, os primeiros representam uma forma de governo que, embora inevitável em certas circunstâncias, não assume um caráter permanente. É o caso da maioria dos países latino-americanos, onde os regimes autoritários, de natureza passageira, não são hostis aos Estados Unidos. Os segundos, associados aos regimes comunistas, são essencialmente desrespeitosos aos direitos humanos, assumem um caráter permanente e são definitivamente inimigos dos Estados Unidos. A partir do posto de representante do governo Reagan nas Nações Unidas, Kirkpatrick será uma voz ativa favorável às ditaduras militares latino-americanas, que enfrentam um crescente isolamento internacional. (AYERBE, 2002, p.209)

Na década de 1970, o crescimento econômico da América Latina foi respaldado, essencialmente, em empréstimos internacionais. Ao longo dos anos 80, manteve-se a tendência de queda da cotação de grande parte dos produtos primários exportados pelos países latino-americanos. Concomitantemente, os EUA executaram uma política de valorização do dólar e de aumento das taxas de juros em nível interno, acarretando dois problemas graves para as nações da América Latina: um aumento dos encargos com o serviço da dívida e um esvaziamento da oferta de capitais. Portanto, além da dívida se tornar mais cara, houve uma fuga de capitais em direção ao atrativo mercado norte-americano. Assim, o continente atravessou uma complicada crise econômica naquele período. Conforme Karnal (2007), depois da Segunda Guerra a política externa dos Estados Unidos orientou-se pela despreocupação em relação aos países da América Latina. No entanto, isso ocorreu sem que os EUA deixassem de monitorar os governos do continente, com objetivo de frear possíveis regimes que fizessem reformas sociais ou mudanças na relação de submissão aos americanos.

Com a necessidade, por parte dos países latino-americanos, de negociar suas dívidas e obterem mais créditos, foram aplicadas reformas econômicas. Estas incluíam algumas medidas neoliberais, como por exemplo: a abertura das economias nacionais ao mercado internacional, a redução do papel do governo como agente econômico, o impulso para novas exportações, e medidas contra inflação. Para Ayerbe, os

Fatores que contribuem decisivamente para a vulnerabilidade externa das economias latino-americanas: a debilidade da vocação industrial do empresariado nacional e de outras forças sociais com presença marcante na política governamental, um protecionismo que favorece a ineficiência mais do que a capacitação produtiva nacional, a presença de empresas multinacionais em atividades que demandam pouca complexidade tecnológica e a inexistente, ou deficiente, dependendo do país, produção interna no setor de bens de capital. (AYERBE, 2002, p.231)

Posteriormente, os países da América Latina assinaram a Declaração de Quito em 1984, articulando esforços e instituindo políticas nacionais frente à crise econômica. Ao mesmo tempo, o governo norte-americano buscava retomar a hegemonia mundial; para isso era necessário esquecer o passado no Vietnã e focar no “efeito dominó” latino-americano.

Para o governo Reagan, o principal temor nessa região é o chamado "efeito dominó" que, a partir das mudanças em Nicarágua e Granada e a crescente instabilidade em El Salvador e Guatemala, poderia favorecer uma onda revolucionária capaz de arrastar o México e penetrar nos próprios Estados Unidos, pelas grandes comunidades negras e hispânicas. (AYERBE, 2002, p. 205)

A América Central era o principal foco de violência no continente, e as preocupações norte-americanas resultaram em ajuda financeira às forças contra revolucionárias na fronteira com Honduras. Os “contras”, ex-guardas somozistas e mercenários que atuavam na Nicarágua, receberam assistência militar estadunidense; o que aumentou ainda mais os confrontos armados na região. Onze anos após a queda da ditadura de Somoza, o governo eleito em 1990 defrontava-se com uma herança econômica crítica, produto do bloqueio norte-americano e da agressão dos “contras” na fronteira com Honduras. Em El Salvador, os militares dominavam a cena política, direta ou indiretamente, desde os anos 1930. Eles impediram a chegada ao poder de uma coalizão de oposição conduzida pelo democrata-cristão Napoleón Duarte, alegando fraude nas eleições presidenciais de 1972. Em Honduras, os militares que estavam no poder também há décadas preferiram garantir uma saída de cena, imunes a investigações. Com a eleição de Roberto Suazo Córdoba, em 1981, os militares

garantiram o controle de todos os aspectos da segurança nacional em um processo de transição democrática original.

Se na América Central a década registrou um quadro de violência sem precedentes, a morte de quase duzentas mil pessoas e o deslocamento de outros dois milhões, na América do Sul o processo de transição à democracia foi mais tranquilo. A grave crise econômica tornou ineficaz a repressão e fez com que os governos autoritários não conseguissem conter os protestos internos e da comunidade internacional. Por isso, Ayerbe ressalta que:

A transição para a democracia na América Latina nos anos 80 não pode ser considerada um crédito no balanço da administração Reagan, que nunca apresentou essa questão como parte dos objetivos da sua política externa. Ela é um desdobramento da crise econômica que se agudiza a partir do segundo choque do petróleo, da fase recessiva que acompanha essa década e da crise geral na sociedade e no sistema político da maior parte dos países latino-americanos, dada a incapacidade dos regimes militares em apresentar soluções que contemplem a maioria do espectro social. Esses regimes se limitaram a impor, pela força, políticas excludentes, reprimindo as organizações representativas da pluralidade de interesses econômicos, sociais e políticos. (AYERBE, 2002, p. 209-210)

A chegada da década de 1990 poderia ter significado ajuda norte-americana à reconstrução das economias devastadas da América Central, mas as atenções se voltaram para as nações do antigo bloco soviético. A colaboração econômica e militar dos EUA caiu abruptamente em um cenário humano cada vez mais arrasado. Em boa parte da América Latina, a crise econômica da década de 1980 se refletiu num aumento da pobreza e ampliação das desigualdades sociais. Foi um custo muito alto ao retorno democrático, ainda mais em um novo quadro internacional, no qual a América Latina para Washington, mais uma vez, deixava de ter importância.

Por fim, entende-se que as relações estadunidenses com relação à América Latina, nos anos Reagan, se deram sempre de modo em que os EUA buscaram promover sua política e economia às demais nações do continente, impondo práticas hegemônicas e implantando sua política de intervenção nesses países. Ora financiando as ditaduras de direita, ora financiando grupos armados em forma de guerrilhas; ambos alinhados aos interesses estadunidenses, mas não fundamentais no processo de transição para democracia nos países da região. Desta maneira, tal processo ocorreu muito mais por uma questão de política e de economia internas – graças às crises que afetavam a região e às manifestações da opinião pública – do que por incentivo da administração Reagan.

## **CAPÍTULO IV – A FORMAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO GRUPO DO RIO**

### **4.1 Antecedentes de Contadora**

Na década de 1980, foram inúmeros os acordos de paz assinados para a América Central; e destacaram-se o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio a Contadora/Grupo de Lima. De maneira geral, eles procuravam opções para negociar o cessar fogo, desmobilizar os grupos armados e viabilizar processos democráticos de transição. Em 1983, o México foi pioneiro e liderou o decreto de Contadora; aquele país estava entusiasmado em convergir posições e buscar proposições para solucionar os problemas na região centro-americana. O posicionamento mexicano foi marcadamente em prol da redução da probabilidade de resolução armada, contendo a disseminação do conflito para outras áreas e impedindo que o continente se tornasse palco direto da Guerra Fria.

Apesar do comprometimento e planejamento do México, as divergências existentes entre Estados Unidos e Nicarágua postergaram o andamento das negociações e o triunfo da Ata de Paz de Contadora, em 1984. Além do mais, a segmentação da política interna, tanto de países centro-americanos quanto do norte-americano, criou barreiras para uma solução mais eficiente e eficaz do embate. No decorrer das negociações de Contadora, os países centro-americanos discutiram temas mais específicos em foros isolados, originando o Grupo de Tegucigalpa (chefes-de-Estado de Costa Rica, El Salvador e Honduras). Enquanto isso, o presidente Reagan teve que construir o consenso partidário com a finalidade de alcançar o amparo necessário para resolver as questões de política externa no tocante a América Central por meio da CBNAC. A diplomacia mexicana teve a capacidade de driblar e guiar as negociações de Contadora em momentos de dificuldade, apesar das disputas no Legislativo norte-americano – onde a Câmara dos Deputados possuía maioria democrata, mas no Senado a maioria era republicana – e dos imprevistos entre os departamentos governamentais notáveis, em relação aos assuntos centro-americanos. A política externa mexicana foi fundamental para auxiliar e manter a presidência estadunidense interessada em dialogar com as negociações de Contadora.

Segundo Caraveo Toledo (1984), o desencadeamento de guerras civis em nações como El Salvador, Guatemala e Nicarágua ocorreram devido às profundas desigualdades sociais e a pouca competência ou compromisso do poder político em assimilar e absorver,

concomitantemente, as demandas sociais. Assim sendo, as clivagens sociais oriundas de uma estrutura econômica excludente e de baixa representatividade política alavancaram a formação de grupos armados e guerrilhas que pretendiam destituir os governos oligárquicos. No entanto, países como Costa Rica e Honduras, que também enfrentavam problemas sociais e econômicos, não sofreram com a revolta armada de grupos guerrilheiros, nem eram o foco da contrainsurgência de Reagan, passando a ser considerados pelos norte-americanos como aliados às manobras militares e recebendo apoio político. Porém, as realidades diversas se comparadas às dos países vizinhos não atrapalharam Costa Rica e Honduras de envolverem-se na crise da América Central, pois a revolução sandinista fez com que grupos nicaraguenses opositores, os *contras*, invadissem os territórios hondurenho e costa-riquenho — maior parte em Honduras e menor no nordeste da Costa Rica — com o intuito de articular um golpe e a deposição do governo sandinista. (VICKERS, 1995)

Fica evidente que a principal razão da instabilidade regional foi o desgaste do cenário político concatenado com elementos externos de caráter econômico. Combinado ao segundo choque do petróleo, em 1979, que serviu de fator complicador para os países centro-americanos, ampliando a dependência econômica; pode-se ressaltar a intensificação da vulnerabilidade e das oscilações dessas economias, à medida que encolhia a participação dessas nações no comércio internacional, quando decresceu a exportação dos produtos nos quais elas eram mais competitivas. Mesmo o ambiente econômico sendo reconhecido como agravante, é possível realçar a restrição das reivindicações populares, sufocadas pelos exércitos nacionais e pela estrutura política conservadora em Estados como El Salvador, Guatemala e Nicarágua. A concentração de riquezas da elite oligárquica – que desprezava comunidades indígenas, movimentos sociais e a questão fundiária –, somada à excludente desigualdade social e ao limitado prestígio político, proporcionou que grupos guerrilheiros, influenciados pelo exemplo cubano, aspirassem e sonhassem com a implantação de uma idealizada nova realidade nacional. Essas facções se organizaram e armaram-se de maneira clandestina, esperando a oportunidade adequada para eliminarem a perpetuidade dos privilégios da classe dominante.

A crise regional teve como estopim a revolução sandinista, que decretou o fim da “era Somoza”. Esse evento foi celebrado e visto positivamente pelas demais nações latino-americanas. Entretanto, houve um receio de governos que aquela revolução se convergisse aos ideais socialistas; fazendo com que algumas nações – notadamente México, Venezuela e Estados Unidos – se propusessem a cooperar economicamente com a Nicarágua com a

intenção de conter a aproximação dos sandinistas em relação a Cuba (OJEDA GÓMEZ, 2007). Todavia, os sandinistas prosseguiram a revolução em direção ao socialismo entrando inevitavelmente em choque com a política externa de Reagan; que estava disposto defrontar, de forma política e econômica, os revolucionários no poder com o objetivo de obstruir a expansão comunista na região centro-americana.

Todos os países da América Central durante as décadas de 1930 e 1940, com exceção da Costa Rica, uma democracia liberal representativa, experienciaram governos autoritários: El Salvador, com Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944); Guatemala, com Jorge Ubico (1931-1944); Honduras, com Tiburcio Carias Andinos (1933-1949); e a Nicarágua, com os Somoza (1936-1979). Logo, percebe-se que a estrutura de poder marcada pela falta de representatividade era preservada, independente dos tais governos. No início da Guerra Fria, a manutenção dos militares frente à política das nações centro-americanas recebia respaldo norte-americano por se tratar de uma ferramenta importante no controle de manifestações populares e um aparato indispensável no combate aos movimentos de esquerda com viés comunista. (CARAVEO TOLEDO, 1984)

Conforme Matijascic (2014, p. 69) “mesmo com toda a conjuntura que favoreceu a repressão, as manifestações de descontentamento popular cresceram, bem como a articulação entre as guerrilhas em El Salvador, Guatemala e Nicarágua.” Esse movimento foi acompanhado pelo regime cubano, que se articulou para auxiliar guerrilheiros centro-americanos decididos a derrubar os governos conservadores através de armas e da força. Nos anos 80, a crise atingiu seu apogeu quando a gestão Reagan aponta a América Central como a principal área de supressão do avanço comunista. Desse modo, os países latino-americanos anunciaram propostas pacificadoras pela via diplomática em detrimento da solução militar. Primeiramente, é importante transparecer os interesses, as necessidades e a conjuntura dos países centro-americanos que incentivaram as iniciativas diplomáticas de Contadora, com o objetivo de alcançar a paz na América Central.

A Guatemala, inicialmente, posicionou-se de forma neutra ao longo das negociações. A administração de Brigadeiro Óscar Humberto Mejía Victores (1983-1986) teve como propósito conduzir a transição democrática o mais breve possível para minimizar o risco da URNG obter suporte do governo sandinista, assim como acontecia com a FLMN. Dessa maneira, o candidato do Partido Democrata Cristão, Marco Vinicio Cerezo Arévalo, foi eleito e permaneceu na presidência até 1991 (DANA SIMS; PETRASH, 1987). Em El Salvador, a

situação era mais crítica, pois o Estado já vivenciava a guerra civil, mesmo com a iniciativa diplomática. Então, o presidente José Napoleón Duarte ganhou apoio dos Estados Unidos, especialmente com financiamento militar e econômico, que foi essencial para a vitória do governo salvadorenho contra as guerrilhas. Os interesses dos governos salvadorenhos (Duarte e Cristiani) nas negociações de paz estiveram vinculados diretamente à guerra civil, pois, se os sandinistas saíssem do poder aceitando o caminho democrático na Nicarágua, isso eliminaria o apoio logístico sandinista às guerrilhas salvadorenhas, o que colaboraria para o fim da guerra civil.

Em Honduras, na década de 80, a Constituição nacional facilitou o retorno ao regime democrático e Roberto Suazo Córdoba (1982-1986) foi o primeiro presidente civil após anos de governos militares. Por um lado, o território hondurenho ocupava uma posição relevante para os Estados Unidos, dispondo de fronteiras com El Salvador, Nicarágua e Guatemala. Por outro lado, a posição de Honduras perante os processos de negociação com os estadunidenses não era tão vantajosa, uma vez que parte dos contras, a oposição sandinista denominada Frente Democrática Nacional (FDN), recebia patrocínio dos EUA. Os recursos oferecidos nos setores econômico e militar eram vitais para tropas hondurenhas policiarem os limites geográficos e reprimirem uma potencial e eventual expansão revolucionária da FMLN. Portanto, o país tinha motivos para manter o apoio à gestão Reagan, que supria as carências nos campos de segurança e defesa (DANA SIMS; PETRASH, 1987). Em contrapartida, talvez os processos de pacificação e de redemocratização na Nicarágua beneficiasse Honduras.

De acordo com Sorto (2001), a Costa Rica, que apresentava uma política estável desde 1948, abandonou sua tradicional política de neutralidade com a crise centro-americana e converteu-se a ajudar os Estados Unidos, avigorando a desagregação de Contadora. Em decorrência disso, o governo costa-riquenho rompeu relações diplomáticas com Cuba, em 1981, começou a praticar uma política hostil face a face com os sandinistas e apoiou a administração do presidente Duarte. Por não dispor de forças armadas, o governo da Costa Rica temia que a revolução sandinista adentrasse seu território e desestabilizasse seu país; por isso, a providência do governo costa-riquenho foi autorizar a presença das forças armadas norte-americanas. A partir do momento em que as regiões fronteiriças com a Nicarágua foram ocupadas por duas organizações dos contras – a Aliança Revolucionária Democrática (ARDE) e a FDN – a Costa Rica declarou apoio aos EUA e conseguiu financiamento econômico, militar e incremento de forças de defesa, em 1985 (DANA SIMS; PETRASH, 1987). Sendo assim, no tempo do governo Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986), a Costa Rica

sustentou uma postura desagregadora quanto a Ata de Paz de Contadora. Essa postura foi alterada no decurso do mandato do socialdemocrata Óscar Arias Sánchez, caracterizando uma maior autonomia costa-riquenha em relação aos desafios e obstáculos regionais. Arias (1986-1990) transformou-se em nome respeitável no contexto do novo processo de paz entre os países centro-americanos, conquistando ganhos efetivos a partir de Esquipulas II (1987); internamente, aquele presidente vetou a utilização do território costa-riquenho pelos contras e discordou da “política belicista dos Estados Unidos”. (SORTO, 2001)

Com a modificação do contexto político e com os contornos ideológicos adquiridos pela revolução, o governo estadunidense suspendeu o auxílio econômico destinado à Nicarágua, o que fez os sandinistas estenderem suas afinidades e vínculos com outras nações europeias e nações comunistas. A Nicarágua atraiu ampla assistência militar da União Soviética para prevenir-se do ataque dos EUA e dos contras. Ademais, o governo sandinista contribuiu no treinamento e na preparação de jovens milicianos pró-revolução para lutar na Costa Rica e Honduras (DANA SIMS; PETRASH, 1987). Contrapondo-se continuamente às opiniões norte-americanas, o Estado nicaraguense gerou uma forte resistência durante as negociações de Contadora, até que essa conduta sofreu mudanças advindas da iniciativa do Plano Arias, que propunha uma saída/solução centro-americana para os problemas regionais. Aliás, inclusive a Internacional Socialista aguardava uma maior seriedade do país para com as negociações de acordos de paz e redemocratização. (HARTO DE VERA, 1991)

Conforme Dana Sims e Petrash (1987), outros países latino-americanos que faziam parte do Grupo de Contadora portavam-se a favor das negociações pacíficas. Responsável pela liderança e permanentemente envolvido com o continente, o México, com o intuito de encorajar a independência, autonomia e liberdade política e econômica dos países centro-americanos, confrontou a dependência, subordinação e influência dos Estados Unidos. A Venezuela, por sua vez, determinou sua participação no Grupo de Contadora com o objetivo de promover a democracia no Caribe e América Central, porque receava uma iminente intervenção militar dos EUA na região. A Colômbia, também preocupada com a promoção da democracia, buscava despolarizar o território centro-americano entre Estados Unidos e Cuba; e ingressou no Grupo de Contadora para prejudicar a atuação regional da Venezuela, posto que ambas rivalizaram em inúmeras ocasiões na esfera das relações exteriores (RAMÍREZ, 2003). O Panamá integrou o Grupo de Contadora alegando duas motivações: indicar certa autonomia dos Estados Unidos em assuntos regionais e reprimir a expansão da revolução sandinista para os demais países. (OJEDA GÓMEZ, 2007)

É incontestável que houve diversas razões para as nações latino-americanas tentarem uma decisão que amenizasse a corrida armamentista na América Central e Caribe; a intenção principal era ratificar os primeiros tratados de paz que rescindissem a regionalização do conflito Leste-Oeste. Entre os discursos oficiais que contribuíram com o processo de atenuação das tensões EUA-Nicarágua, fez-se presente o do presidente mexicano José López Portillo (1976-1982). Quando convidado a receber um prêmio do governo sandinista em 1982, Portillo sinalizou o dever estadunidense em interromper as ameaças de valer-se do uso da força em luta com os nicaraguenses e sustar os financiamentos dos contras. O chefe-de-Estado do México alertou também sobre a obrigação dos sandinistas em reduzir o contingente militar e reiterou que o país assinasse um compromisso de não-agressão com os vizinhos e norte-americanos (MIRANDA; RATLIFF, 1994). A falta de interesse pelo pronunciamento, tanto por parte dos Estados Unidos quanto da Nicarágua, fez com que o ministro das relações exteriores de Honduras recomendasse, na discussão da agenda da OEA no mesmo ano, a desmilitarização da região, a não intervenção militar e a verificação internacional de acordos a serem celebrados (MIRANDA; RATLIFF, 1994). A diplomacia dos EUA, preocupada com o posicionamento político do Panamá em referência aos processos de paz, convidou aquele país para uma nova reunião da Comunidade Democrática Centro-americana, proposta pelos norte-americanos em 1982. O presidente panamenho, Aristides Royo (1978-1982), declarou que não era aceitável nenhum projeto de paz regional que excluísse algum dos países do istmo. (CALLONI; CRIBARI, 1983, p. 1 apud OJEDA GÓMEZ, 2007, p. 17).

Naquele mesmo ano, México e Venezuela persistiram com a atitude contrária à exclusão de quaisquer nações de uma aliança regional e comunicaram Reagan sobre a imprescindibilidade da promoção de um programa de cooperação entre os Estados centro-americanos. O presidente estadunidense, com a finalidade de frustrar a influência do México e Venezuela na região latino-americana, desconsiderou o pedido desses países. A administração Reagan – por intermédio do subsecretário de Estado de Assuntos Interamericanos, Thomas Enders – estimulou a Costa Rica a realizar um encontro, em San José, chamado Fórum para a Paz e a Democracia, ainda em 1982. A Nicarágua não somente recusou a convocação, por ter origem norte-americana, mas também fez com que México e Venezuela rejeitassem o convite em virtude da não participação nicaraguana no encontro sobre cooperação regional (DANA SIMS; PETRASH, 1987). Desta maneira, o Fórum teve como participantes apenas Costa Rica, El Salvador e Honduras, e como membros observadores Belize, Colômbia, Panamá e República Dominicana. (OJEDA GÓMEZ, 2007)

No final de 1982, o cargo de presidente mexicano foi assumido por Miguel de la Madrid e as negociações se revigoraram. A princípio, a responsabilidade por um pacto de paz era dos países centro-americanos, mas as diferentes preferências desses e a capacidade norte-americana em desmembrar projetos regionais que englobassem a Nicarágua atrapalharam o êxito. Por isto, o México reconhecia a importância da presença de outros países latino-americanos para disponibilizar alternativas de soluções aos países centro-americanos. Então, um representante do governo mexicano reuniu-se com outros da Colômbia, Panamá e Venezuela para escolherem a abordagem mais aconselhada; não apenas dando enfoque à guerra civil salvadorenha e aos problemas fronteiriços entre Honduras e Nicarágua, mas sim esclarecendo a crise regional e contemplando os interesses de todas as nações. Desse modo, no início de 1983, o Panamá cedeu o local para sediar o primeiro encontro entre os Estados membros do Grupo de Contadora. (OJEDA GÓMEZ, 2007)

#### **4.2 Grupo de Contadora e Grupo de Apoio a Contadora**

No ano de 1979, o foco da contra insurgência aumentou por parte da política externa norte-americana, particularmente depois das diretrizes divulgadas pela gestão Reagan; no mesmo período, as nações latino-americanas convergiram suas forças para auxiliar a busca da paz na América Central e Caribe, evitando um desfecho militar. Conforme Mallmann (2008, p. 83),

Em janeiro de 1983, México, Venezuela, Colômbia e Panamá uniram os esforços que vinham despendendo isoladamente na busca de uma solução não violenta para a crise centro-americana. Naquela ocasião, foi criado o Grupo Contadora, tendo por objetivo geral encontrar, no marco de uma gestão latino-americana, saída pacífica para os complexos problemas políticos regionais.

Na ilha panamenha de Contadora, nos dias 8 e 9 de janeiro de 1983, formou-se, através da reunião dos ministros das relações exteriores de Colômbia, México, Panamá e Venezuela, o Grupo de Contadora. A ascensão dos sandinistas ao poder na Nicarágua foi fundamental para a eclosão da crise centro-americana e, conseqüentemente, a criação do Grupo – que teve como finalidade aproximar as posições dos países membros e resolver as controvérsias de forma pacífica.

O Grupo de Contadora planejava fiscalizar as operações de guerrilha em El Salvador e Nicarágua, e limitar as ações cubana e soviética na região; suavizando a tensão originada pelo conflito Leste-Oeste no istmo (BAGLEY, 1986). Essa via diplomática não foi muito bem vista pelos Estados Unidos, porque o método pacífico dificultava a deposição do governo sandinista pelos contras – combatentes patrocinados pelos norte-americanos – e também atrapalhava a tentativa amistosa de acordo entre a Casa Branca e o governo da Nicarágua. O que poderia levar a uma manobra dos sandinistas nas negociações, possibilitar o fortalecimento do seu poder e, como consequência, facilitar a articulação de deposições de governos em outros países.

Os mais importantes e intrincados objetivos do Grupo de Contadora eram incitar e impulsionar a transição do regime político sandinista e, ao mesmo tempo, desmobilizar os contras, oferecendo “soluções latino-americanas para os problemas latino-americanos” (BAGLEY, 1986). Portanto, as providências e precauções primordiais do Grupo orbitavam ao redor de impedir as intervenções militares dos EUA e proteger El Salvador e Nicarágua.

De acordo com Bagley (1986) e Vickers (1995), o processo de paz de Contadora pode ser subdividido em quatro fases. Na primeira fase, de janeiro a setembro de 1983, os ministros de relações exteriores dos países membros reuniram-se com os demais representantes de países centro-americanos com a intenção de ouvir as necessidades de cada um deles, angariar amparo às negociações multilaterais, e redigir uma carta de princípios para alcançar a solução pacífica. Em janeiro de 1984, quando o Grupo comemorou seu primeiro aniversário, os representantes dos países membros passaram a trabalhar em quatro comissões específicas: segurança regional, questões políticas, cooperação econômica e cooperação social. Assim, o diálogo entre os países possibilitaria que o texto do acordo de paz fosse mais rapidamente escrito e direcionado.

A segunda fase, de setembro de 1983 a setembro de 1984, foi definida pela vontade da Nicarágua em também participar da Ata de Paz, desde que houvesse algumas mudanças. Durante aquele período, a totalidade das nações centro-americanas estava engajada no Grupo e com a produção da Ata, cuja versão inicial ficou pronta no dia 7 de setembro de 1984.

A terceira fase, de outubro de 1984 a dezembro de 1985, foi marcada pela desavença entre os Estados Unidos e a Nicarágua. Isso porque o governo sandinista solicitou o

adiamento das negociações dos acordos de paz, por seis meses, devido à resistência estadunidense em efetivar a interrupção do financiamento aos contras. Após algumas rodadas de negociações, os norte-americanos, preocupados com essa posição do regime nicaraguense, concordaram em assinar a Ata de Paz de Contadora, que previa a suspensão do apoio financeiro aos contras, desde que a Nicarágua também assinasse o documento.

Durante a quarta fase, de janeiro a junho de 1986, ocorreram avanços que permitiram a Declaração de Caraballeda (Venezuela), documento em que ficou registrado o compromisso com a paz, a segurança e a democracia na América Central. Entretanto, em 6 de junho de 1986, os países de Contadora e Grupo de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai) atingiram o próprio limite estabelecido por seus mediadores para se chegar ao acordo final (BAGLEY, 1986; VICKERS, 1995). Com o fim das negociações de Contadora, a Câmara dos Deputados dos EUA não pôde mais postergar e aprovou o novo orçamento em auxílio aos contras. (BAGLEY, 1986)

O início dos acordos de Contadora foi definido pelo convite à visita dos cinco países da região por parte dos ministros de relações exteriores do Grupo, nos dias 12 e 13 de abril de 1983. Essas visitas serviram para os chanceleres de Contadora debaterem a respeito das proposições sobre qual seria o melhor modo de encaminhar as negociações de paz nas nações centro-americanas. Logo após essas consultas, ainda naquele mesmo mês, foi realizado o primeiro encontro do Grupo, na ilha panamenha de Contadora. (HERNÁNDEZ, 1993)

Em decorrência do entusiasmo inaugural da segunda e da terceira reuniões do Grupo, grande parte dos países da América Central recomendou inúmeras sugestões e orientações para a criação de uma agenda de paz, em julho de 1983. De maneira contrária à maioria dos Estados integrantes, a Nicarágua – devido a razões internas, como a força da revolução sandinista e a proximidade das eleições presidenciais – recusou-se a aceitar temas relativos à desmobilização das guerrilhas. Essa posição nicaraguense originou um obstáculo nas relações com os EUA. O governo sandinista negligenciou incumbências previstas na Declaração de Cancun, de 17 de julho de 1983, que viria a ser apoiada pela ONU e OEA, em novembro de 1983 (DANA SIMS; PETRASH, 1987). Como por exemplo, estas que seguem: compromisso para por término a toda situação de beligerância prevalecente; compromisso para o congelamento no nível de armamentos ofensivos existentes; compromisso para a iniciação de negociações sobre acordos de controle e redução no inventário atual de

armamentos, com a constituição de mecanismos adequados de supervisão; compromisso de proscricção a existência de instalações militares de outros países em seu território; compromisso de estabelecer mecanismos internos de controle para impedir o tráfico de armas do território de qualquer país da região até território de outro; compromisso de promover um clima de distensão e de confiança na área, evitando declarações e outras ações que ponham em perigo o indispensável clima de confiança política que se requer; compromisso de coordenar sistemas de comunicação direta entre os governos a fim de prever conflitos armados e de gerar uma atmosfera de confiança política recíproca.

Diversos ajustes foram efetuados, desde 9 de junho de 1984, quando foi redigida a primeira versão da Ata de Contadora para a Paz e Cooperação na América Central, até 7 de setembro de 1984, quando a versão final foi concluída. Os extensos pontos da Ata foram publicados na seguinte ordem: 1) Nos compromissos gerais: (a) renúncia da ameaça da força contra a integridade territorial; (b) não ingerência em assuntos internos de outros Estados; (c) respeito à soberania; (d) abstenção de coerção militar, política e econômica; e 2) Nos compromissos de assuntos políticos: (a) a promoção da confiança mútua; (b) a ênfase na propaganda em favor do término da violência e da guerra; e 3) Acerca dos processos de reconciliação nacional: (a) adotar medidas de aperfeiçoamento do sistema democrático representativo; (b) referendar e ampliar as normas legais que oferecessem anistia aos cidadãos. Além desses itens, outras questões imprescindíveis para o processo de paz foram abordadas; tais como: deter a corrida armamentista, não autorizar a instalação de bases ou escolas militares estrangeiras e remover as existentes, eliminar o tráfico de armas e proibir o apoio de forças irregulares.

A Ata de Paz de Contadora foi elaborada com o intuito de agrupar compromissos considerados essenciais para a pacificação, primordiais para o fim da crise regional e com normas a serem implantadas internamente pelos chefes-de-Estado. No entanto, as divergências entre EUA e Nicarágua atrapalhavam a composição dos países signatários, e sem a adesão nicaraguense a Ata de Paz seria insignificante.

O cenário político interno norte-americano estava bastante dividido e as convicções que antecederam a Ata de Paz de Contadora refletiram aquela desunião entre as esferas decisórias do Legislativo. Enquanto o Senado – composto por maioria republicana e insatisfeito com a resistência nicaraguense em viabilizar o programa de desarmamento – autorizou uma ajuda financeira de 21 milhões de dólares aos contras, em abril de 1984, a

Câmara dos Deputados – composta por maioria democrata – não ratificou essa disponibilização no orçamento. No mês seguinte, preocupado com esse aspecto doméstico estadunidense, o presidente mexicano Miguel de la Madrid visitou Reagan e reivindicou apoio dos Estados Unidos para que fosse iniciada uma conversação com o presidente da Nicarágua, a fim de corroborar com as negociações de Contadora. (GREENBERGER, 1984)

Em junho daquele ano, o secretário de Estado norte-americano George Schultz fez uma visita surpresa ao presidente nicaraguense Francisco Urcuyo Maliaños, com a intenção de começar o diálogo quanto à possibilidade de viabilizar os acordos do Grupo de Contadora. Entre os pedidos do secretário, estavam estes: a redução do armamento militar, a interrupção das relações militares e de segurança com Cuba e União Soviética, a suspensão do suporte às guerrilhas em El Salvador, e a aprovação do pluralismo democrático por parte da Nicarágua. Em Manzanillo, no México, continuaram as negociações bilaterais entre os países. (GREENBERGER, 1984, apud BAGLEY, 1986)

Depois de vários encontros, os Estados Unidos propuseram que a Nicarágua pactuasse com: o fim dos acordos militares com a URSS; a suspensão da importação de armamentos; a diminuição do efetivo militar a 60 mil soldados; a destruição de parte do arsenal militar; o término da ajuda às guerrilhas em El Salvador; o início das conversas com grupos políticos internos diante da supervisão do Grupo de Contadora. A contraproposta apresentada pelo governo nicaraguense, para que o país assinasse a Ata de Paz de Contadora, foi que os norte-americanos: rompessem o apoio aos contras, paralisassem as manobras militares em até um mês, interditassem as instalações militares em até seis meses, e cancelassem os programas de apoio militar a Honduras e a El Salvador. (GOODFELLOW, 1986, apud BAGLEY, 1986)

As reivindicações da Nicarágua surpreenderam a administração Reagan, criando uma desconfiança acerca das condições, pois a retirada do auxílio militar estadunidense teria que ocorrer antes do prometido pelos sandinistas. Esse episódio fez com que os EUA suspeitassem não apenas do cumprimento do acordo estabelecido, mas também da forma utilizada pelo Grupo de Contadora para investigar e punir possíveis violações à Ata de Paz. O governo norte-americano, não concordando por completo com a proposição nicaraguense, sensibilizou e motivou aliados regionais a rediscutir o acordo e a re-escrever a Ata de Paz (TAUBMAN, 1984, apud BAGLEY, 1986). Consequentemente, as nações centro-americanas recusaram as propostas sandinistas. (DANA SIMS; PETRASH, 1987)

O fato de os sandinistas demonstrarem alguma flexibilização possibilitou a expectativa de uma negociação que resultasse efeito positivo para a comunidade internacional. No entanto, havia algum ceticismo por parte do Departamento de Estado norte-americano no que se referia à cooperação nicaraguense quanto à modificação do curso da conjuntura do país e da região. Em vista disso, o Departamento encarou a Ata de Paz de Contadora como sendo uma versão preliminar e não definitiva do tratado; o que ocasionou profundo descontentamento à diplomacia mexicana e ao Grupo de Contadora, que consideravam a versão alcançada já como definitiva. (BAGLEY, 1986)

Em Tegucigalpa, seguiram os encontros entre os Estados Unidos e seus aliados regionais com o objetivo de oporem resistência à adesão da Ata de Paz de Contadora. Assim sendo, a administração Reagan – conjuntamente com Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Honduras – introduziu um processo de consultas para a reformulação de alguns tópicos da Ata de Paz, em setembro de 1984. Com exceção da Guatemala, que manteve sua neutralidade e acompanhou as reuniões como membro observador, Costa Rica, El Salvador e Honduras concordaram com a necessidade de rever determinados temas do documento e reuniram-se, a partir de outubro daquele ano, com essa finalidade. No mesmo mês, expirou o prazo para consolidar a Ata de Contadora e essas circunstâncias nortearam o rumo de outras negociações. (GOODFELOW, 1986, apud BAGLEY, 1986)

Os ministros das relações exteriores de Costa Rica, El Salvador e Honduras eram favoráveis à rejeição de alguns itens da Ata de Paz, fazendo com que, em 19 de outubro de 1984, fosse traçado uma nova versão da declaração, conhecida como Ata de Tegucigalpa. Nessas conferências sobre a versão preliminar do acordo houve a presença da Guatemala, mas que continuou neutra. A Nicarágua, por sua vez, contestou a decisão das reuniões ocorridas na capital de Honduras. (OJEDA GÓMEZ, 2007)

Em setembro de 1985, com representantes dos Estados, foi concluída a versão final da Ata de Tegucigalpa (Documento de Tegucigalpa), em que ficaram pactuadas: a proibição de manobras militares internacionais na região e a criação de um grupo para o desarmamento. Essas determinações visavam impedir a aquisição de armas responsáveis pelo acirramento do conflito regional, e pretendiam conter a obtenção de novos equipamentos soviéticos de combate pela Nicarágua. Além disso, o prazo estipulado para a erradicação das bases militares estrangeiras seria três vezes maior que o sugerido pelos sandinistas. (OJEDA GÓMEZ, 2007; DANA SIMS; PETRASH, 1987)

O Grupo de Tegucigalpa foi a alternativa encontrada pelos os EUA para obter providências contrárias às propostas da Ata de Paz de Contadora. Ademais, o governo estadunidense aproveitava-se do fato de que o Grupo de Contadora não ofertava compensações em relação às áreas econômicas e de segurança para as nações centro-americanas, sendo apenas uma iniciativa diplomática. Países como Costa Rica, El Salvador e Honduras seguiram receosos no tocante à possibilidade de uma ofensiva sandinista. O primeiro temia a ampliação do poder de fogo e ideológico sandinista, que poderia atravessar sua fronteira. O governo de El Salvador permanecia recebendo dos EUA suporte militar – com equipamentos e treinamentos – para combater a FMLN. O último necessitava ser protegido por bases militares norte-americanas. (PURCELL, 1985, apud BAGLEY, 1986)

No primeiro semestre de 1985, inúmeros eventos prejudicavam as relações EUA-Nicarágua. Em janeiro, a administração Reagan suspendeu as negociações bilaterais lideradas pelo México a fim de pressionar o governo sandinista. Além do mais, em maio o presidente republicano declarou o embargo econômico à Nicarágua, e a Câmara dos Deputados aprovou a “ajuda humanitária” aos contras, interrompendo as emendas Boland. Este era um conjunto de atos legislativos, aprovados na década de 1980, limitando o patrocínio estadunidense aos contras com o intuito de promover a deposição dos sandinistas. (BAGLEY, 1986)

Ainda em janeiro de 1985, o Grupo de Contadora agendou uma reunião com os países integrantes para debater os princípios do Grupo de Tegucigalpa. Apesar do convite feito à Costa Rica e Honduras, ambas recusaram: a primeira disse que não compareceria até ser resolvida a questão do asilo político concedido a uma jovem nicaraguense sob supervisão da OEA; e a segunda, por solidariedade à primeira, preferiu se ausentar do encontro de Contadora. Dessa forma, a tentativa de Contadora para unir os dois Grupos não prosperou de maneira expressiva e causou o adiamento da reunião de maio daquele ano. (DANA SIMS; PETRASH, 1987)

Em resposta a esse endurecimento da posição dos EUA, algumas nações sul-americanas que apoiavam o Grupo de Contadora tentaram impedir, novamente, que fosse desencadeada uma saída militar para o conflito. Nos dias 2 e 8 de junho de 1985, representantes de Argentina, Brasil, Peru e Uruguai se reuniram com o recém-eleito presidente peruano Alan García, com intenção de debaterem questões da dívida externa e a situação da Nicarágua. Entre os dias 21 e 23 de junho, os ministros das relações exteriores Dante Caputo, da Argentina, Olavo Setúbal, do Brasil, Enrique Iglesias, do Uruguai

encontraram-se em Punta del Este. O objetivo foi analisar o panorama político centro-americano e assuntos continentais relacionados à economia. Ao fim daquela reunião, os chanceleres decidiram formar um Grupo de Apoio à Contadora; que posteriormente seria anunciado na capital peruana, em 29 de julho de 1985, durante as cerimônias da posse do presidente Alan García. Por esta razão, o Grupo de Apoio passou a ser também chamado de Grupo de Lima. O Canadá também declarou apoio à iniciativa dos países latino-americanos favoráveis à Contadora, o que deixou os EUA mais isolados e fortaleceu o caminho pacífico para a crise da América Central e Caribe. (VICKERS, 1995)

Na Colômbia, em Cartagena das Índias, nos dias 24 e 25 de agosto de 1985, aconteceu a primeira reunião conjunta entre os Grupos de Contadora e de Lima, que passou a ser conhecido como o Grupo dos Oito. A declaração final dos oito ministros de relações exteriores expressava preocupação em encontrar um caminho negociado para as questões da região em conflito. Como ficou demonstrado nesta parte do documento: “[...] a decisão de fortalecer com ações concretas, e com uma firme unidade regional o esforço de negociações diplomáticas, que promoveu o Grupo de Contadora. Na América Central se debatem hoje questões fundamentais que afetam o desenvolvimento democrático livre e independente. Este conflito, se não encontrar uma solução pacífica e negociada, afetará a estabilidade política e social do conjunto da América Latina”.

Em 12 de setembro de 1985, o Grupo de Contadora revisou a Ata de Paz, mas mesmo assim conservou o requerimento para a remoção das bases militares estrangeiras e a cessão da corrida armamentista e do tráfico de armas na América Central. Enfim, proclamou o regime democrático como fator princípio indispensável para o estabelecimento da paz naquela região. Porém, a Ata também representou indiscutivelmente um retrocesso porque não proibia manobras militares – apenas regulava essa atividade – e liberava o apoio norte-americano aos contras. Portanto, o acordo não somente descontentou os dois lados – a diplomacia nicaraguense e a estadunidense – mas também estipulou o prazo de 45 dias para a assinatura da Ata; a partir do encontro na cidade do Panamá, em 7 de outubro de 1985, até a data limite que seria 22 de novembro daquele ano.

Essa urgência em agilizar o processo de paz fez com que diversas cláusulas não atendessem o plano original de 1984, aflorando manifestações contrárias principalmente do governo sandinista. Em 11 de novembro daquele ano, a Nicarágua declarou que não assinaria a Ata revisada e, no mês seguinte, solicitou o adiamento das negociações de Contadora

durante seis meses, até que fossem obtidos os resultados das eleições presidenciais na Costa Rica, Guatemala e Honduras. A finalidade era aguardar um novo cenário político que pudesse proporcionar um acordo plausível para a região. (BAGLEY, 1986)

Esse impasse no acordo de Contadora reduziu as alternativas a três: a expansão do conflito até o confronto armado, o reinício dessas negociações, ou a definição de uma nova agenda a ser negociada. A primeira opção não era a desejada pela maioria dos países. Em El Salvador, tanto o exército quanto a FMLN, pela incapacidade de se sobrepor um ao outro, sem ajuda financeira externa, preferiam evitar o combate. Na Guatemala, as tropas nacionais tentavam exterminar a URNG, com apoio dos EUA, mas isso não conseguia pôr fim às hostilidades e às mortes de guatemaltecos ocorridas durante a guerra civil (1960-1996). Em Honduras, a opção armada não garantia a vitória dos contras sem a intervenção dos EUA, o que deixava o território hondurenho como base de operações e suscetível a ataques. Por fim, na Nicarágua as perdas econômicas e a escalada do conflito pioravam muito a situação. Além do que, essa possibilidade facilitaria uma intervenção militar dos Estados Unidos e a inevitável derrota dos sandinistas (HARTO DE VERA, 1991). Dessa maneira, a maior parte das nações centro-americanas escolheu seguir com os diálogos, que teriam continuidade, em diferente formato, nos anos posteriores.

O principal empecilho de Contadora foi a persistência em mediar itens extremamente discrepantes dentre as pretensões de EUA e Nicarágua. Em consequência disso, o projeto multilateral foi atenuado por diversas causas: a Venezuela contestou a falta de complacência do governo sandinista; a Colômbia precisou da participação dos EUA para barganhar a dívida com o Fundo Monetário Internacional, ou seja, ela não possuía o poder político necessário para intermediar um acordo que atendesse a Nicarágua; o México enfrentou uma oposição em relação à sua liderança no Grupo de Contadora, uma vez que setores conservadores do país consideravam que o governo mexicano atuava no processo de paz beneficiando o governo nicaraguense. Apesar dessas contestações no âmbito doméstico, o México mantinha essa posição porque se encontrava fragilizado financeiramente, com dívidas no FMI e no Banco Mundial; e, portanto, necessitando se aproximar dos Estados Unidos para negociar seus débitos.

Em dezembro de 1985, sem comunicar ao México, Colômbia, Panamá e Venezuela abandonaram a Ata revisada de Contadora e começaram a frequentar as reuniões do Grupo de Tegucigalpa (BAGLEY, 1986). Em janeiro de 1986, mesmo com essa redução,

os membros remanescentes do Grupo de Contadora e os membros do Grupo de Lima tiveram força para retomar o caminho das negociações. Na cidade venezuelana de Caraballeda, nos dias 11 e 12 daquele mês, os representantes dos Estados elaboraram uma declaração responsabilizando-se pelas tratativas de paz e solicitaram à administração Reagan não somente a suspensão da assistência aos contras, mas também a retomada das negociações com o governo sandinista. (BAGLEY, 1986)

O meta consistia em evitar que a iniciativa diplomática esmorecesse, o que abriria espaço para a escalada do conflito e para a solução armada dos Estados Unidos. Buscava-se manter um possível desfecho pacífico na América Latina e, sobretudo, impedir que a disputa se aprofundasse ainda mais na relação Leste-Oeste. Em fevereiro de 1986, os oito ministros das relações exteriores do Grupo de Contadora e do Grupo de Lima realizaram uma visita ao secretário do Departamento de Estado, George P. Schultz, para pedir a paralisação do apoio aos contras. Pouco depois da visita, o governo dos EUA renovou o apoio aos contras, ignorando a reivindicação multilateral do Grupo dos Oito (BAGLEY, 1986). O Grupo de Contadora retomou as negociações em abril daquele ano, sob a liderança do México e com a participação dos países centro-americanos. A ideia era pressionar pelo fim do apoio aos contras e isso foi contestado pelo Grupo de Tegucigalpa.

O Legislativo estadunidense, especialmente o Senado, sofria com a divisão e a desconfiança dos senadores a respeito de qual seria a decisão mais pertinente a ser tomada. Apesar do apoio à Contadora ser considerado uma alternativa interessante, os conservadores suspeitavam que a suspensão do envio de recursos aos contras favoreceria o governo sandinista, fazendo este ganhar força e podendo incentivar revoluções em outros países da América Central. Havia uma notável ausência de conexão entre Casa Branca, Departamento de Estado, Departamento de Defesa e Senado. Valendo-se desse panorama político das instituições norte-americanas, nos dias 25 e 26 de maio de 1986, os presidentes das cinco nações centro-americanas encontraram-se em Esquipulas, na Guatemala. No início dessa conferência, os chefes-de Estado pediam que a Nicarágua assinasse a Ata de Paz de Contadora até o dia 6 de junho de 1986 (BAGLEY, 1986). Com o desenrolar das negociações, os países membros de Contadora decidiram dar continuidade na estruturação e redação de um acordo que fosse bem visto pelas partes envolvidas, mas sem estabelecer prazos para assinatura e versão final do documento. (DANA SIMS; PETRASH, 1987)

Os Estados Unidos, maior interessado pela solução militar, enfrentou um novo problema quando o governo Reagan teve divulgado pela imprensa, em novembro de 1986, o acordo secreto de venda de armas ao governo iraniano, que estava em guerra contra o Iraque (1980-1988). O capital arrecadado com a venda de armas ao Irã era usado no financiamento aos contras. Esse escândalo teve como consequência a abertura da investigação que envolveu funcionários do Conselho Nacional de Segurança dos Estados Unidos, acusados de corrupção. Desse modo, a solução militar foi adiada pelos EUA e a política externa de Reagan para a Nicarágua foi, aos poucos, perdendo força no âmbito doméstico (ARNSON, 1989). Isso tudo, facilitou aos Estados centro-americanos a retomada de iniciativas diplomáticas na busca da paz para a região.

Mesmo assim, a retomada das negociações de Contadora não era propícia para aquele momento devido aos claros sinais de exaustão impostos pelos impasses de 1983 e 1986. A assinatura de um acordo final não ocorrera, anteriormente, por diferentes motivos: a Costa Rica almejava preservar intacto seu território; El Salvador não aceitava abrir mão de militares estadunidenses que auxiliavam seu exército contra guerrilheiros; Honduras, assim como El Salvador, pretendia manter militares dos EUA em operações conjuntas que protegiam seu território da ofensiva sandinista; e a Nicarágua não concordava em dispensar militares de Cuba, que além de treinar militares sandinistas forneceria armamentos. Os Estados Unidos, por sua vez, acreditavam somente em uma decisão que viabilizasse a mudança do regime político nicaraguense e a eliminação da FSLN. (DANA SIMS; PETRASH, 1987)

Devido às circunstâncias que envolviam as nações centro-americanas, a persistência para a assinatura da Ata de Paz de Contadora provavelmente ocasionaria um maior distanciamento entre elas, logo, era aconselhável um novo método negociador para indicar outra saída, de preferência sob nova liderança. Essa possibilidade também foi bem recebida pelos EUA, que pretendiam sugerir uma nova proposta que preservasse seus interesses por meio de um novo e “neutro” ator regional. De acordo com López Hernández (1993), os representantes dos Estados na reunião do Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora, de 6 de junho de 1986, estavam conscientes de que não aconteceria a assinatura da Ata de Paz naquela oportunidade. Portanto, os países membros de Contadora comunicaram a transferência da agenda de negociações para a II Cúpula de Presidentes Centro-Americanos, em 15 de fevereiro de 1987, na cidade guatemalteca de Esquipulas. Isso ocorreu porque

a experiência anterior, resultante da I Cúpula, em 25 de maio de 1986 na mesma cidade, havia demonstrado a necessidade de ser encaminhado um novo processo de pacificação.

### **4.3 O Grupo do Rio**

O Grupo do Rio (G-Rio) é um mecanismo permanente de consulta política na América Latina e no Caribe, criado no Rio de Janeiro (Brasil), em 18 de dezembro de 1986. Nessa ocasião, os Ministros das Relações Exteriores da Argentina, Brasil Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela, por meio da Declaração do Rio de Janeiro e de sua ação conjunta no Grupo Contadora (México, Colômbia, Venezuela e Panamá) e no Grupo de Apoio Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), também anteriormente conhecidos como Grupo de Lima ou Grupo dos Oito, expressaram sua decisão de fortalecer e sistematizar a coordenação política de seus governos por meio de um processo de consultas regulares sobre temas de interesse comum “no contexto de uma crescente unidade latino-americana”. Eles também decidiram dar a essas reuniões “o caráter de um mecanismo permanente de consulta e de acordo político”.

Após sua fundação, o G-Rio foi sendo fortalecido por outros países membros, na seguinte ordem cronológica: Bolívia, Equador, Chile e Paraguai, em 1990; Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana, em 2000; Belize, em 2005; Cuba, Haiti e Guiana, em 2008; e Suriname, em 2009.

A Declaração do Rio de Janeiro apontou os principais objetivos do Grupo do Rio: 1) Ampliar e sistematizar a cooperação política entre os governos membros; 2) Examinar as questões internacionais que são de especial interesse para os governos e chegar a acordo sobre posições comuns em relação a elas, particularmente em fóruns internacionais; 3) Promover o melhor funcionamento e coordenação das organizações latino-americanas de cooperação e integração; 4) Propiciar soluções próprias para os problemas e conflitos que afetam a região; 5) Impulsionar iniciativas e ações destinadas a melhorar as relações interamericanas por meio do diálogo e da cooperação; 6) Impulsionar os processos de cooperação e integração na América Latina; 7) Explorar conjuntamente novos campos de cooperação que favoreçam o desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico dos países; 8) Examinar a conveniência da oportunidade de propor reuniões de Chefes de Estado desses países.

O G-Rio é administrado por um Secretariado Pro-Tempore (SPT), cuja gestão corresponde, a cada ano, ao país anfitrião da reunião dos Chefes de Estado e de Governo. O referido país integra, juntamente com aquele que serviu no ano anterior como SPT e o que irá exercê-lo no ano seguinte, a Troika do G-Rio. A última Troika foi composta por: República Dominicana (SPT 2006-2008), México (SPT 2008-2010), e Chile (SPT 2010-2012). Cada Estado membro nomeia um Coordenador Nacional como elemento de ligação com o G-Rio.

As atividades do Grupo funcionam em três níveis de diálogo: a) Chefes de Estado e de Governo, que no início se reuniam anualmente, e, depois, passaram a se encontrar a cada dois anos; b) Ministros das Relações Exteriores, que se reuniam todos os anos, antes das reuniões dos Chefes de Estado e de Governo, e às vezes em reuniões extraordinárias; c) Coordenadores Nacionais – encarregados de levar a posição de seus países e da negociação técnica de documentos –, que se reuniam no mínimo três vezes ao ano, em sessões ordinárias anteriores às Reuniões dos Ministros das Relações Exteriores.

Ao longo de sua existência, o Grupo do Rio realizou 21 reuniões ordinárias de Chefes de Estado e de Governo: I Acapulco, México, 29 de novembro de 1987; II Punta del Este, Uruguai, 29 de outubro de 1988; III Ica, Peru, 11 e 12 de outubro de 1989; IV Caracas, Venezuela, 11 e 12 de outubro de 1990; V Cartagena de Índias, Colômbia, 3 de dezembro de 1991; VI Buenos Aires, Argentina, 1 e 2 de dezembro de 1992; VII Santiago, Chile, 15 e 16 de outubro de 1993; VIII Rio de Janeiro, Brasil, 10 de setembro de 1994; IX Quito, Equador, 4 e 5 de setembro de 1995; X Cochabamba, Bolívia, 3 e 4 de setembro de 1996; XI Assunção, Paraguai, 23 e 24 de agosto de 1997; XII Cidade do Panamá, Panamá, 4 e 5 de setembro de 1998; XIII Veracruz, México, 28 e 29 de maio de 1999; XIV Cartagena das Índias, Colômbia, 15 e 16 de junho de 2000; XV Santiago, Chile, 17 e 18 de agosto de 2001; XVI San José, Costa Rica, 11 e 12 de abril de 2002; XVII Cusco, Peru, 23 e 24 de maio de 2003; XVIII Rio de Janeiro, Brasil, 5 de novembro de 2004; XIX Georgetown, Guiana, 2 e 3 de março de 2007; XX Santo Domingo, República Dominicana, 4 a 7 de março de 2008; XXI Cúpula do Grupo do Rio e II Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), Riviera Maya, México, 23 de fevereiro de 2010. Em 2005, não houve reunião formal dos Chefes de Estado; eles apenas adotaram a Declaração da Quarta Cúpula das Américas, realizada em Mar del Plata, na Argentina, no dia 5 de novembro. Em 2006, não houve novamente a reunião de Chefes de Estado e de Governo, que estava planejada como a XIX Cúpula e foi adiada para 2007. Além dessas 21 reuniões ordinárias de

Cúpula, outras duas Reuniões Extraordinárias de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio ocorreram em Salvador, no Brasil, em 16 de julho de 2008, e em Manágua, na Nicarágua, em 29 de junho de 2009.

Os Ministros de Relações Exteriores do Grupo do Rio, por sua vez, participaram de 27 reuniões ordinárias, de 1987 a 2008: I Bariloche, Argentina, 16 de abril de 1987; II Campos do Jordão, 11 de agosto de 1987; III Cartagena das Índias, Colômbia, 26 de fevereiro de 1988; IV Oaxaca, México, 27 de junho de 1988; V Guayana, Venezuela, 10 e 11 de março de 1989; VI Buenos Aires, Argentina, 4 e 5 de dezembro de 1989; VII Cidade do México, México, 30 de março de 1990; VIII Caracas, Venezuela, 12 de outubro de 1990; IX Bogotá, Colômbia, 3 de abril de 1991; X Buenos Aires, Argentina, 27 de março de 1992; XI Santa Cruz, Bolívia, 6 de abril de 1993; XII Santiago, Chile, 14 de outubro de 1993; XIII Brasília, Brasil, 21 e 22 de março de 1994; XIV Quito, Equador, 22 e 23 de maio de 1995; XV Cochabamba, Bolívia, 27 e 28 de maio de 1996; XVI Assunção, Paraguai, 17 e 18 de maio de 1997; XVII Cidade do Panamá, Panamá, 11 de fevereiro de 1998; XVIII Veracruz, México, 19 de março de 1999; XIX Santa Fé, Colômbia, 4 e 5 de maio de 2000; XX Santiago, Chile, 27 de março de 2001; XXI San José, Costa Rica, 15 de fevereiro de 2002; XXII Trujillo, Peru, 24 e 25 de abril de 2003; XXIII Brasília, Brasil, 19 e 20 de agosto de 2004; XXIV Rio de Janeiro, Brasil, 3 de novembro de 2004; XXV Buenos Aires, Argentina, 22 de julho de 2005; XXVI Georgetown, Guiana, 20 de junho de 2006; XXVII Zacatecas, México, 13 de novembro de 2008.

No período de seu funcionamento, o Grupo do Rio produziu diversos documentos, entre os quais se destacaram as Declarações de cada uma das 21 Cúpulas de Chefes de Estado e de Governo realizadas. Além dessas, o G-Rio elaborou declarações bilaterais com a União Europeia, durante a realização de Reuniões Ministeriais Institucionalizadas, de 1991 a 2009, com o intuito de aproximar os interesses dos países dos dois continentes: Declaração de Luxemburgo, 26 e 27 de Abril de 1991; Declaração de Santiago, Chile, 28 e 29 de maio de 1992; Declaração de Copenhague, Dinamarca, 23 e 24 de Abril de 1993; Declaração de São Paulo, Brasil, 22 e 23 de abril de 1994; Declaração de Paris, França, 17 de março de 1995; Declaração de Cochabamba, Bolívia, 15 e 16 de abril de 1996; Declaração de Noordwijk, Holanda, 7 e 8 de abril de 1997; Declaração da Cidade do Panamá, Panamá, 11 e 12 de fevereiro de 1998; Declaração de Vilamoura, Portugal, 24 de fevereiro de 2000; Declaração de Santiago, Chile, 28 de março de 2001; Declaração de Atenas, Grécia, 28 de março de

2003; Declaração de Luxemburgo, 27 de maio de 2005; Declaração de Santo Domingo, República Dominicana, 20 de abril de 2007; Declaração de Praga, República Tcheca, 13 de maio de 2009.

Conforme consta no site oficial da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), durante essas mais de duas décadas de funcionamento, o Grupo do Rio teve em sua pauta diversos temas de interesse para as nações da região: a luta contra a fome e a pobreza, os direitos humanos, o fortalecimento da democracia, o fortalecimento do multilateralismo, o financiamento para o desenvolvimento, o desenvolvimento sustentável, as medidas unilaterais, a tecnologia de informação e comunicação, a cooperação internacional para a prevenção de desastres naturais, e o caso do Haiti.

Assim como as iniciativas em prol do desenvolvimento social e econômico, o combate à fome e à pobreza foi destacado pelo G-Rio com a finalidade de assegurar a dignidade humana e garantir a democracia das populações do continente latino-americano. Em 2002, na Cúpula de San José, os países integrantes do mecanismo de consulta manifestaram a importância de uma luta ampla que atendesse não somente as necessidades econômicas, mas também as necessidades em alimentação, educação, habitação, infraestrutura, saúde e trabalho. Dessa maneira, os países membros intensificaram o intercâmbio de experiências em desenvolvimento social.

Posteriormente, em 2003, o G-Rio continuou estimulando a “Matriz de Boas Práticas para o Fortalecimento Familiar e a Luta contra a Pobreza”, com o objetivo de manter a troca de experiências destinadas a identificar princípios para uma potencial Agenda Social. No dia 20 de setembro de 2004, em Nova Iorque, o Grupo seguiu nessa luta, apoiando a realização da Reunião de Líderes Mundiais para a Ação contra a Fome e a Pobreza e comprometendo-se com a Declaração adotada naquela ocasião.

Outra questão muito relevante para o G-Rio foi a batalha pelo cumprimento dos direitos humanos. A grande maioria das declarações presidenciais fazia referência ao compromisso das nações participantes para com a promoção e proteção do exercício pleno dos direitos humanos, propondo a assinatura, a ratificação e a adesão de acordos internacionais sobre o assunto. Em 2001, na XV Cúpula, a Declaração de Santiago havia incorporado o pleno exercício e gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos

povos dos Estados da região como preceito norteador da observância e monitoramento pelo Grupo. Naquela oportunidade, os países membros comprometeram-se em consolidar o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, certificando-se de que os órgãos do sistema possuíssem os recursos adequados para permitir um funcionamento mais eficaz. Dessa forma, os países integrantes reiteraram o seu compromisso perante a regulamentação internacional, principalmente a interamericana, no tocante à promoção, proteção e defesa dos direitos humanos; bem como a efetiva adesão e ratificação aos instrumentos regionais de controle por parte de todas as nações do continente.

Em novembro de 2004, no Rio de Janeiro, os mandatários da XVIII Cúpula reafirmaram a necessidade da promoção e proteção dos direitos humanos, como um dos princípios fundamentais para o desempenho do mecanismo de consulta. O fortalecimento da democracia, por sua vez, estava incluso na agenda como um dos pilares essenciais desde a criação do G-Rio. No dia 29 de novembro de 1987, no México, fora elaborada a Declaração da I Cúpula, intitulada “Compromisso de Acapulco para a Paz, Desenvolvimento e Democracia”, que ressaltava o compromisso dos países membros em relação à consolidação da democracia e do aperfeiçoamento das ações em favor do desenvolvimento. Em 24 de agosto de 1997, em Assunção, foi estruturada uma das mais centrais declarações do G-Rio sobre o tema, denominada “Declaração sobre a Defesa da Democracia”, em que todos os presidentes dos Estados membros acordaram em preservar e fortificar a democracia representativa.

Além dessa, nos dias 17 e 18 de agosto de 2001, durante a XV Cúpula, foi reiterado na Declaração de Santiago o apoio do G-Rio para com a preservação e a reafirmação da democracia, dos valores democráticos, da vigência das instituições e do Estado de Direito, como objetivos primordiais e permanentes na região. Em seguida, nos dias 4 e 5 de Novembro 2004, ao longo da XVIII Cúpula, foi afirmado na Declaração do Rio de Janeiro que o estabelecimento da ordem institucional democrática e a governança democrática exigem um crescimento com equidade e bem-estar social. Ademais, a participação do Grupo junto a partidos políticos foi vital para o fortalecimento de instituições democráticas em diversos países do hemisfério. Nos dias 23 e 24 de maio de 2003, durante a XVII Cúpula, foi colocado no Consenso de Cusco a importância do fortalecimento da governança democrática, através da criação de um organismo interno que permitisse consolidar a ordem institucional democrática e abordar as vulnerabilidades que confrontassem os países. Esse mecanismo de

consulta foi fundamental para o desenvolvimento do sistema de partidos políticos e instituições democráticas nas nações centro-americanas, ao mesmo tempo em que crescia a confiança dos cidadãos na fundação de instituições legítimas e aumentava a promoção de políticas sociais que atendiam às necessidades das populações.

Outro tópico intensamente debatido pelo Grupo foi o fortalecimento do multilateralismo defendido como princípio pela Organização das Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos. Em julho de 1988, países membros do G-Rio apresentaram aos representantes permanentes da OEA uma proposta para o fortalecimento dessa Organização. Desde então, a OEA passou a trabalhar mais ativamente em projetos de reformas, reunindo-se formal e informalmente para buscar acordos, compartilhar e divulgar – em seus próprios fóruns – posições e documentos do Grupo do Rio. Já no âmbito da ONU, em agosto de 1997, em Assunção, o mecanismo de consulta adotou uma “Declaração sobre o Fortalecimento das Nações Unidas e a Reforma do Conselho de Segurança”, na qual foi acordado que, devido à sua tradição jurídica e contribuição para com a causa da paz, a região da América Latina e Caribe deve ser levada em consideração caso haja expansão do Conselho de Segurança. No início do milênio, a questão do fortalecimento do multilateralismo, em particular da ONU, teve tratamento especial na agenda do G-Rio; países importantes como o México e o Brasil concordaram em fortificar o sistema multilateral baseando-se na direito internacional e na carta da ONU.

Em 2003, uma diretriz foi incorporada ao Consenso de Cusco, aprovado pela XVII Cúpula, a fim de examinar maneiras de consolidar o sistema multilateral da ONU e coordenar posições em um Grupo de Trabalho Aberto da Assembleia Geral sobre a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Finalmente, nos dias 4 e 5 de novembro de 2004, no decorrer da XVIII Cúpula, foi incluída uma menção na Declaração do Rio de Janeiro em referência a imprescindibilidade de uma reforma abrangente na ONU, que contemplasse a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o CSNU e o Conselho Econômico e Social; bem como a prevenção do surgimento de situações que afetassem a paz mundial. No que concerne ao financiamento para o desenvolvimento, o México promoveu o tratamento desta questão na agenda do mecanismo de consulta por dois motivos: o interesse econômico mexicano em relação aos demais países e a celebração da Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, que fora realizada entre os dias 18 e 22 de março de 2002, em Monterrey. Esta Conferência havia sido programada pelos membros do G-Rio na

XV Cúpula, em agosto de 2001, em Santiago. O tema era acompanhado substancialmente pelas nações participantes do Grupo em razão dos problemas de financiamento para o desenvolvimento no mundo, especificamente os encontrados pelos países em desenvolvimento, cujos objetivos eram erradicar a pobreza, alcançar o crescimento econômico e promover o desenvolvimento sustentáveis. Essas tarefas foram feitas no contexto das reuniões subsequentes do G-Rio, particularmente nas Cúpulas de Cusco (2003) e do Rio de Janeiro (2004).

O princípio do desenvolvimento sustentável foi apoiado pelos países membros do Grupo do Rio, que estiveram profundamente envolvidos na definição do tema, destacando seus vínculos com o desenvolvimento social e realçando que as responsabilidades da comunidade internacional são comuns, mas diferenciadas. O Grupo apoiou a realização da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992. No seguimento da Cúpula da Terra, o G-Rio comprometeu-se a continuar avançando no sentido do desenvolvimento sustentável, por meio da execução das decisões e compromissos assumidos naquele evento. Além disso, o Grupo teve uma influência decisiva na elaboração do Plano de Ação da Cúpula das Américas sobre Desenvolvimento Sustentável, adotado em Santa Cruz de la Sierra, em dezembro de 1996. A expressão mais completa do consenso dos membros do mecanismo de consulta a respeito desse tópico é a Declaração do Grupo do Rio sobre Desenvolvimento Sustentável, de 23 de junho de 1997, que foi apresentada como uma contribuição ao XIX Período Extraordinário de Sessões da AGNU.

Em relação a medidas unilaterais, o G-Rio manteve um sólido consenso no sentido de rejeitar a aplicação extraterritorial de leis internas, que também foram incluídas nas declarações das Reuniões Ministeriais Institucionalizadas com a União Européia. Em 1997, o Grupo concordou com uma Declaração sobre Medidas Unilaterais que rejeitava a aplicação unilateral e aplicação extraterritorial das leis nacionais, pois elas constituem ações que violam a igualdade legal dos Estados, os princípios de respeito e dignidade de soberania, a não intervenção em assuntos internos de outros Estados, e ameaçam a convivência pacífica entre os Estados.

O Grupo do Rio emitiu alguns pronunciamentos sobre tais medidas. Em La Paz, o mecanismo de consulta formulou a Declaração à Iniciativa Legislativa Estadunidense, denominada como Ata para a Liberdade Cubana e a Solidariedade Democrática, em 8 de

março de 1996. Nela, o Grupo condenou a Lei Helms Burton e reivindicou aos Estados Unidos que considerassem os efeitos negativos da implantação dela para a “Liberdade Cubana e Solidariedade Democrática”; porque aquela lei arruinaria os princípios que governam a coexistência regional e o objetivo da integração hemisférica.

Deve-se notar que a crítica às medidas unilaterais também se estendeu à esfera comercial, reiterando a rejeição de que qualquer ação com efeito extraterritorial é contrária ao direito internacional e às regras da OMC. O G-Rio ressaltava que esse tipo de prática representava uma séria ameaça ao multilateralismo, como ficou demonstrado na Declaração de Santiago da X Reunião Ministerial Institucionalizada entre o Grupo do Rio e a União Européia, realizada em 28 de março de 2001.

Em 2000, o Grupo abordou a questão das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para analisar o potencial e os desafios dos países da América Latina e do Caribe em termos de competitividade e emprego. A esse respeito, os países membros enfatizaram que o recente e rápido desenvolvimento das TIC criaram novas oportunidades e desafios para os governos em áreas muito diversas, desde a saúde, educação e trabalho, até questões como governança, corrupção e aspectos econômicos, comerciais e financeiros.

Neste cenário, os Ministros de Relações Exteriores do Grupo do Rio, por ocasião da XX Reunião do Grupo, realizada em Santiago, em 27 de março de 2001, concordaram em estabelecer um Grupo de Trabalho sobre Tecnologias da Informação e Comunicações (GTTIC), com os objetivos de fazer recomendações e propor cursos de ação aos Chefes de Estado e de Governo sobre como adotar, aumentar e ampliar os benefícios do uso das TIC na região, na nova conjuntura econômica mundial. A primeira reunião deste Grupo de Trabalho, acontecida em Santiago, em 15 de junho de 2001, teve como proposta aderir ao documento “Nova economia, inclusão digital e emprego: propostas para a integração da América Latina na sociedade da Informação”.

Nos dias 17 e 18 de agosto de 2001, os países do mecanismo de consulta comprometeram-se, por meio da Declaração de Santiago, a implantar as recomendações feitas pelo GTTIC, com o propósito de adotar, aumentar e ampliar os benefícios do uso das tecnologias de informação nos países do continente. O Grupo adotou também o documento “América Latina para a Sociedade da Informação: os desafios da economia, competitividade e

emprego”, que refletia sobre as experiências das nações no uso de tecnologias de informação e comunicações, assim como fazia recomendações de cursos preparatórios para adoção, ampliação e inclementação dos benefícios das TIC nos países do hemisfério.

O tema da cooperação internacional sobre desastres naturais foi incorporado à agenda da XVIII Reunião Ordinária de Ministros das Relações Exteriores do Grupo do Rio, ocorrida em Veracruz, no dia 19 de março de 1999. Nela, os ministros expressaram a necessidade de “promover ações conjuntas de cooperação internacional, de caráter permanente, no campo dos desastres naturais em suas três fases: prevenção, atendimento de emergência e reconstrução; articulando e coordenando mecanismos nacionais e regionais de proteção civil”.

No âmbito da XIII Reunião de Chefes de Estado e de Governo do Grupo do Rio, realizada em Vera Cruz, em 28 e 29 de maio de 1999, os ministros voltaram a debater a questão e analisaram um novo documento sobre a prevenção e atendimento de desastres naturais. Eles também emitiram uma declaração sobre cooperação técnica para a prevenção e atenção a desastres de origem natural, na qual criaram um grupo de trabalho *ad-hoc* sobre o assunto, com a participação de representantes de agências governamentais especializadas e agências responsáveis pela cooperação internacional. Esse grupo pretendia formular uma proposta sobre ações específicas de prevenção, alerta precoce, emergência, mitigação, reabilitação e reconstrução; que contribuíssem para reduzir os riscos e o impacto de desastres naturais sobre as políticas de desenvolvimento nos países da região.

A Primeira Reunião do Grupo de Trabalho *ad hoc* sobre Cooperação Técnica para a Prevenção e Atenção a Desastres de Origem Natural foi realizada na Cidade do México, nos dias 13 e 14 de setembro de 1999. Na ocasião, os representantes dos países do G-Rio e os membros daquele Grupo de Trabalho elaboraram um documento de recomendações sobre a cooperação internacional para o uso das ciências e tecnologias para a prevenção e assistência de desastres de origem natural.

A questão do Haiti permaneceu na agenda do Grupo do Rio desde a saída do ex-presidente Jean Bertrand Aristide, em 29 de fevereiro de 2004. Na XVIII Cúpula, nos dias 4 e 5 de novembro de 2004, no Rio de Janeiro, a situação no Haiti era o foco principal; fato que recuperava as origens do G-Rio ao buscar ajuda para solucionar a crise política da região e

projeta-lo para a comunidade internacional como importante ator na resolução de conflitos internos. Neste contexto, o presidente do México, Vicente Fox, se referiu em particular ao compromisso dos membros do Grupo com a solução para o Haiti, destacando a importância das medidas serem implementadas de forma coordenada, definindo a responsabilidade que cada membro do Grupo estaria assumindo. A proposta do presidente Fox foi incluída na Declaração Política da reunião.

Na XII Reunião Ministerial Institucionalizada com a União Européia, no dia 27 de maio de 2005, em Luxemburgo, foram destacados os esforços da comunidade internacional, especialmente da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e do papel da OEA. Desta maneira, reconheceu-se que o estabelecimento da paz por meio do diálogo e da reconciliação política, segurança e reconstrução social e econômica do Haiti eram desafios compartilhados e preocupações prioritárias. O documento reitera ainda a necessidade de trabalhar com o governo de transição para respeitar o calendário eleitoral, bem como a necessidade de liberar, em curto prazo, os fundos prometidos pela comunidade internacional e pelas instituições financeiras internacionais em favor do Haiti.

Na Declaração de Mar del Plata, em novembro de 2005, o Grupo do Rio reiterou seu compromisso de seguir cooperando solidariamente na elaboração de uma estratégia, de longo prazo, para contribuir com o desenvolvimento econômico e social do Haiti. Em 17 de Fevereiro de 2006, o mecanismo de consulta emitiu um comunicado expressando sua satisfação com a conclusão bem sucedida do processo eleitoral presidencial no Haiti e saudou o anúncio da Comunidade do Caribe (CARICOM) para readmitir aquele país no Conselho da Comunidade. Os Ministros das Relações Exteriores do Grupo, durante a XXVII Reunião, no dia 20 de junho de 2006, em Georgetown, adotaram uma declaração sobre a situação no Haiti, onde eles acolheram o estabelecimento do novo governo sob a liderança do presidente René Préval. Eles expressaram também satisfação com a reincorporação do Haiti ao Conselho da CARICOM. O G-Rio se comprometeu ainda a continuar sua cooperação para atender às múltiplas significativas necessidades desse país caribenho.

## CAPÍTULO V – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este TCC estudou as relações Brasil-Estados Unidos centrado na década de 1980, sem desconsiderar o contexto histórico e a conjuntura econômica do continente americano nos anos anteriores; e como todo este cenário influenciou na criação de algumas organizações latino-americanas que buscavam se estruturar politicamente para fazer frente à política externa de Washington. Entre elas, destacaram-se os grupos de Contadora e de Apoio a Contadora, que originaram o Grupo do Rio, em dezembro de 1986.

A pesquisa teve, com base nos principais autores sobre tema, dificuldades para avaliar, com exatidão, até que ponto as relações Brasil-EUA influenciaram a formação do Grupo do Rio e vice-versa. No entanto, analisando historicamente, mesmo sem a maioria dos autores se dirigirem diretamente ao G-Rio, é possível perceber que as relações políticas entre os dois países foram bastante difíceis naquele período. Porque ao mesmo tempo em que o Brasil buscava uma independência diplomática, um desalinhamento em relação à Casa Branca, a dependência econômica brasileira não só em relação aos Estados Unidos, mas também ao FMI e ao BIRD, permanecia grande por causa de sua dívida externa.

Por outro lado, a criação do Grupo do Rio, assim como a de seus antecessores, não surtiu o efeito principal esperado – de afrontar às imposições diplomáticas do governo Reagan, principalmente na América Central e Caribe – e tampouco obteve resultados importantes, do ponto de vista político. Isso, porque foi grande a dificuldade do G-Rio em desafiar a OEA e o TIAR dentro daquele panorama político continental. O Brasil aderiu ao Grupo de Apoio a Contadora, se contrapondo aos princípios da Doutrina Reagan, com o claro interesse de obter destaque e assumir a liderança regional. Analisando agora, à distância, nota-se que o objetivo brasileiro foi alcançado, mas não pelo Grupo de Apoio a Contadora e nem, posteriormente, pelo Grupo do Rio.

Outro objetivo desta pesquisa, a identificação de possíveis mudanças na PEB, foi concretizado com base na análise e na reflexão sobre a diplomacia do Itamaraty ao longo não somente da década de 1980, mas desde o período pós-Segunda Guerra Mundial até, pelo menos, o início do século XXI. A Política Externa Independente, nova diretriz diplomática brasileira, implantada pela gestão Quadros-Goulart, apesar de seus altos e baixos durante a Ditadura Militar, conseguiu romper com o alinhamento automático aos EUA. Os princípios da

PEI – com base no interesse nacional e não submissão às pressões das grandes potências – foram retomados pelo Pragmatismo Responsável durante os mandatos dos últimos presidentes militares, Geisel e Figueiredo. Entre essas ideias, encontrava-se a do multilateralismo, que valorizava as relações horizontais no eixo Sul-Sul, com destaque para as relações do Brasil com a América Latina, mesmo sem negar completamente a verticalização do eixo Norte-Sul, liderado pelos Estados Unidos. Em consequência dessa nova vertente diplomática, considerada por Vizentini (1999) o apogeu da mundialização da PEB, o Brasil aumenta o diálogo com novos parceiros e se torna um ator relevante na formação do G-Rio.

Foi possível também, ao longo desta monografia, analisar e refletir a respeito de como ocorreu a redemocratização política no Brasil e em outros países da América Latina, naquele período. No Brasil, ela não interferiu nas diretrizes adotadas pelo Itamaraty em anos anteriores; ou seja, seguiu prevalecendo uma política externa considerada autônoma e que mantinha seus postulados fundamentais em aprofundar laços latino-americanos. Isso, apesar das sucessivas crises macroeconômicas, da fragilidade institucional interna e das restrições internacionais impostas pela proximidade do fim da Guerra Fria ao país.

Na América Latina em geral, o processo de redemocratização aconteceu mais como resultado das situações políticas e econômicas internas – crises e manifestações da opinião pública –, do que por interferência do governo norte-americano. Embora o governo Reagan sempre tenha buscado impor suas práticas hegemônicas e políticas de intervenção – financiando ditaduras de direita ou grupos armados em forma de guerrilha – em prol dos interesses estadunidenses, ele não foi preponderante para a retomada da democracia na região.

Igualmente, a revisão bibliográfica e a interpretação de documentos permitiram entender como as investidas do governo Reagan na América Central e Caribe levaram a criação do Grupo do Rio. O fato de a política externa norte-americana ter se tornado mais rigorosa, no fim dos anos 1970, teve como consequência direta a convergência de forças entre países latino-americanos na busca da paz para aquela região. Mallmann (2008) ressalta que foi esta causa que desencadeou, em janeiro de 1983, a criação do Grupo de Contadora, que tinha como objetivo primordial uma saída pacífica para os problemas políticos no território centro-americano. Em seguida, em julho de 1985, foi anunciada a formação do Grupo de Apoio a Contadora, resultado de uma reunião ocorrida em Lima, no mês anterior, cujo objetivo fora analisar o panorama político centro-americano e outros assuntos continentais

relacionados à área econômica. Ainda como resposta ao endurecimento da Doutrina Reagan, principalmente na Nicarágua, estes dois grupos se uniram e articularam o Grupo do Rio.

Este estudo realizou, ainda, uma reflexão sobre o Grupo do Rio enquanto a primeira organização americana expressiva sem a presença da liderança estadunidense; possibilitando desta maneira um diálogo mais igualitário entre as nações latino-americanas. Apesar de o G-Rio não ter sido eficaz em evitar às continuadas investidas da Casa Branca na América Central e Caribe, ele conseguiu ser um permanente mecanismo de consulta em diversos temas importantes – como a redemocratização do Haiti – e se fortaleceu, ao longo de sua existência, com a adesão 23 países. Tanto assim, que o Grupo deixou como legado – por meio de sua união com a Cúpula da América Latina e Caribe (CALC) – a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criada em fevereiro de 2010, em atividade até hoje e contando com a participação de 33 nações.

Especificamente em relação a esta monografia, se por um lado não foi problemático encontrar material sobre as relações Brasil-EUA – tanto diplomáticas quanto econômicas –, por outro, foi extremamente árduo o trabalho de encontra-lo no tocante à existência e participação do Grupo do Rio naqueles laços entre os dois países. Isto aconteceu, talvez, pelo fato de o G-Rio não ter alcançado uma situação de maior destaque dentro da Política Externa Brasileira. Esta situação gerou uma falta de obras bibliográficas de autores brasileiros e estrangeiros sobre o tema, o que levou boa parte desta pesquisa a ter sido feita através apenas de declarações do Grupo e do site oficial da CELAC. Esta nova organização apenas cita, brevemente, o G-Rio como seu antecessor; e desta maneira disponibiliza poucas informações sobre o Grupo, e que são, na maioria das vezes, importadas do portal do Ministério de Relações Exteriores do México. Ficou também evidente que o Itamaraty, no decorrer das últimas décadas, negligenciou a preservação das atividades e dos documentos do G-Rio.

Dentro dessas condições e circunstâncias, este TCC pode ser considerado um primeiro passo no sentido do resgate da importância do papel das organizações latino-americanas em relação à PEB. E, por outro lado, ele pode servir também como base inicial para futuros estudos mais aprofundados e frutíferos. E que venham a ter como temas, entre outros: a herança da CALC como outra antecessora da CELAC; o papel do Brasil enquanto membro do SPT do G-Rio na redemocratização do Haiti; a influência do Grupo na criação do Mercosul; como a participação do México no Nafta pode ter limitado as ações do Grupo do Rio. Estas

são as principais contribuições desta monografia para os pesquisadores da área, notadamente os ligados ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina.

## REFERÊNCIAS

ALCÁNTARA SÁEZ, M. *Sistemas políticos de América Latina*, v.II México, América Central e Caribe. Madrid: Tecnos, 2008.

ALMEIDA, P. R.; BARBOSA, R. A. (Org.). **Relações Brasil – Estados Unidos**: assimetrias e convergências. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARNSON, C. J. *Crossroads: Congress, the President, and Central America*. University Park: The Pennsylvania State University Press, segunda edição, 1989.

AVILA, D. C. F. “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* v.46, p. 66-93, 2003.

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina**: a construção da hegemonia. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BAGLEY, B. M. Contadora: The Failure of Diplomacy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Flórida, v.28, n.3, p. 1-32, out 1986.

BAPTISTE, P. H.; ORVOSH-KAMENSKI, H.; KAMENSKI, C. J. “American Presidents and Their Attitudes, Beliefs, and Actions Surrounding Education and Multiculturalism”. *Multicultural Education*, 2005.

BERMÚDEZ, L. **Guerra de Baja Intensidad**: Reagan contra Centroamérica. Cidade do México: Siglo Veintuno Editores, 1987.

BURNS, E. B. **Unwritten Alliance**: Rio Branco and the Brazilian-American Relations. New York: Columbia University Press, 1966.

CANNON, L. **President Reagan**: The Role of a Lifetime. Nova Iorque: Public Affairs, 2000.

CARAVEO TOLEDO, R. B. “El interés nacional mexicano en Centroamérica y el Grupo Contadora”. 1984. 173f. Licenciatura em Ciência Política. Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1984.

CERVO, L. A.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008.

COMBLIN, J. **A ideologia da segurança nacional**: o poder na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

DANA SIMS, H.; PETRASH, V. “The Contadora Peace Process”. *Conflict Quarterly*, p.05-28, out 1987.

Declaración de Río de Janeiro. I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. Rio de Janeiro, Brasil, 18 de dezembro de 1986. Disponível em: <[http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002300-0-Declaracion\\_de\\_Rio\\_de\\_Janeiro\\_-\\_1986.pdf](http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002300-0-Declaracion_de_Rio_de_Janeiro_-_1986.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2018.

FERRAREZI JUNIOR, Celso. **Guia do Trabalho Científico**: do projeto à redação final. São Paulo, Editora Contexto, 2011.

FINGUERUT, A. “A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush”. 2008. 150f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Araraquara, 2008.

FONSECA JR., G. **A legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FRANCHINI NETO, H. A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, v. 2, p. 129-151, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GOODFELLOW, W. “Reagan vs. the Sandinistas: the undeclared war on Nicaragua”. Washington, DC: Center for International Policy, 1986.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GREEN, J. N. **Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos – 1964-1985**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

GREENBERGER, R. "Reagan administration moves to limit treaty 'ploy' by Nicaraguan marxists." *The Wall Street Journal*, Arquivo digital. Publicado em: 26 set 1984a.

HARTO de VERA, F. “Los procesos de negociaciones de paz en America Central”. 1991. 357f. Tese (Doutorado em História). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1991.

HAYES, M. D. “U. S. security interests in Central America”. *SAIS papers in Latin America Studies*. Boulder: Westview Press, 1987.

HIRST, Monica. **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

INSULZA, J. M. “La crisis en centroamérica y el Caribe y la seguridad de Estados Unidos”. In: MAIRA, L (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamérica*. San José: EDUCA, 1982.

KARNAL, Leandro. **História dos Estados Unidos: das Origens ao Século XXI**. São Paulo: Editora Contexto, 2007.

KRAUTHAMMER, C. “Essay: Reagan Doctrine”. *Time Magazine*. Publicado em 1º de abril de 1985. Disponível em: <[http://www.upa.pdx.edu/IMS/currentprojects/TAHv3/Content/PDFs/Reagan\\_Monroe\\_Doctrine\\_TIME.pdf](http://www.upa.pdx.edu/IMS/currentprojects/TAHv3/Content/PDFs/Reagan_Monroe_Doctrine_TIME.pdf)>. Acesso em: 15 jun. 2013.

KRISTOL, I. *Neoconservatism: the autobiography of an idea*. Nova Iorque: Free Press, 1999.

KRUGER, A. “El Salvador’s Marxist Revolution”. *Backgrounder*, no137. Washington: The Heritage Foundation, 10 abr 1981.

LEOGRANDE, W. M. “Through the looking glass: the Kissinger Report on Central America”. *World Policy Journal*, Nova Iorque, p. 251-284, inverno 1984.

LÓPEZ HERNANDEZ, J. A. “América Central: conflito e solução negociada na década de oitenta”. 1993. 210f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 1983.

MACIEL, F. “Da montanha ao quartel” atuação e influência do Exército Popular Sandinista na Nicarágua”. 2013. 181f. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca, 2013.

MAIRA, L. “Las raíces ideológicas del proyecto político de Ronald Reagan”. In: MAIRA, L. (org). *La política de Reagan y la crisis en Centroamerica*. San José: EDUCA, p.159-200, 1982a.

MALLMANN, M. I. **Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia na América Latina**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

MATIJASCIC, Vanessa. **EL SALVADOR: DA GUERRA CIVIL ÀS REFORMAS INSTITUCIONAIS DOS ANOS 1990**. 2014. 291fls. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista, Franca, 2014.

MILANI, C. R. S.; SANTANA, F. P. A. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. (Org.). **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

MIRANDA, R.; RATLIFF, W. **The civil war in Nicaragua: inside the sandinistas**. Nova Jersey: Transaction Publishers, 1994.

NASH, G H. **The conservative intellectual movement in America, since 1945**. Nova Iorque: Basic Books, 1976.

\_\_\_\_\_. “How firm a foundation? The prospects for American conservatism. *Intercollegiate Review*, v.44, n.1, p.3-11, 2009.

O’DONNELL, G.; SCHMITTER, P.; WHITEHEAD, L. (orgs.) **Transições do regime autoritário: América Latina**. São Paulo: Vértice, 1988.

OJEDA GOMÉZ, M. *Retrospección de Contadora, los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica, 1983-1985*. El Colegio del México: Ciudad de México, 2007.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PINHEIRO, L. Autores y actores de la política externa brasileña. **Foreign A airs Latino-americana**, v. 9, n. 2, 2009.

PURCELL, S. "Demystifying Contadora." *Foreign Affairs*, v.6 ano4, p.74-95, out 1985.

RAMÍREZ, S. “El grupo de los tres (G-3) ¿ Proyecto neopanamericano o neobolivariano?” *América Latina: realidad, virtualidad y utopia de la integración*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 2003.

Report of the National Bipartisan Commission on Central America. Washington, 10 jan 1984.

ROCKEFELLER, D. "The Trilateral Commission explained". *The Saturday Evening Post*, p.

36-80, out 1980.

SAMUEL, R. "Conservative intellectuals and the Reagan-Gorbachev summits". *Cold War History*, v. 12, n.1, p. 135-157, fev 2012.

SANTOS, Theotonio dos. "América Latina: democratização e ajuste estrutural". Anos 90, Porto Alegre, n. 5, p. 29-44, jul. 1996.

SCHNEIDER, G. L. *Conservatism in America since 1930: a reader*. Nova Iorque: New York University Press, 2003.

Senado dos Estados Unidos. United States Senate. Committee on Foreign Relations "Information memorandum". Washington, 28 mar 1980.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. **Grupo del Río**. Disponível em: <<http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. **Temas relevantes en la Agenda del Grupo de Río**. Disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/grio2.htm>>. Acesso em: 5 out. 2018.

SMITH, M. "The Reagan Administration's Foreign Policy, 1981-1985: Learning to Live with Uncertainty?" *Political Studies*, v.36, p. 52-73, 1988.

SOHR, R. "La política exterior de Reagan". *Nueva Sociedad*, n.63, p. 87-93, nov-dez 1982.

SORTO, F. O. **Guerra civil contemporânea: a ONU e o caso salvadorenho**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

TAUBMAN, P. "Latin peace plans: why the US balks". *The New York Times*, Arquivo digital. Publicado em: out 1984.

TONIAL, M.P. "A política externa de Reagan e a redemocratização da América Latina (1981-1988)". Anos 90, Porto Alegre, v. 13, n. 23/24, p.241-253, jan./dez. 2006.

TREIN, F. "A vontade do poder hegemônico: a política externa de Reagan". Porto Alegre: *Ensaio FEE*, v.3, n.2, p. 57-65, 1983.

VICKERS, G. R. "Keeping the peace: The history and challenges of the accords". *Harvard International Review*, v.17, n.2, verão 1995.

VIZENTINI, P. F. "O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do terceiro mundo". *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 40, n. 1, p. 5-17, 1997.

\_\_\_\_\_. "O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases". *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.20, n.1, p. 134-154, 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e método**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.