

42º Encontro Anual da ANPOCS (2018)
SPG03 – ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA NA AMÉRICA LATINA

2211-1

As políticas externas do Brasil e do México para a
América Central na década de 1980: do Grupo de
Contadora ao Grupo do Rio

Autor: Hugo Agra de Castro (IREL/UNB)

Caxambú, MG, 2018

As políticas externas do Brasil e do México para a América Central na década de 1980: do Grupo de Contadora ao Grupo do Rio

Hugo Agra¹

RESUMO

O artigo analisa um tema pouco abordado na literatura brasileira de relações internacionais: a atuação das políticas externas do Brasil e do México para a América Central na década de 1980, as discordâncias políticas com os Estados Unidos, a criação e os objetivos do Grupo de Contadora (1983), Grupo de Apoio à Contadora (1985) e do Grupo do Rio (1987). Esses grupos tiveram papéis importantes nas tentativas de estabilização dos problemas políticos, econômicos e sociais da América Central de forma pacífica. O artigo está dividido em quatro partes: i) compreensão da criação do Grupo de Contadora, do Grupo de Apoio à Contadora e a atuação do Brasil e do México, ii) destacam-se os principais objetivos desses dois grupos, iii) analisa-se o “dilema” das políticas externas do Brasil e do México diante das ações estadunidenses para a América Central e iv) a criação e os objetivos do Grupo do Rio. Utiliza-se fontes primárias, documentos oficiais dos acordos celebrados e declarações presidenciais disponíveis em arquivos dos sites eletrônicos da presidência ou chancelaria dos países, além de fontes secundárias que analisam as relações internacionais da América Latina e os processos decisórios das políticas externas do Brasil e do México na década de 1980. Os processos que contribuíram na tentativa de estabilização política, econômica e social na América Central durante a conturbada década de 1980, demonstram que a atuação conjunta dos dois países pode ser um elemento facilitador para outros processos de concertação política no cenário regional.

INTRODUÇÃO

¹ Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Escrevi pela primeira vez sobre as políticas do Brasil e do México para a América Latina na década de 1980 na minha dissertação de mestrado: CASTRO, Hugo Agra. *Hacia la Modernidad: as políticas externas do Brasil e do México no começo da década de 1990*. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual da Paraíba, 2017. Esse *paper* é uma versão modificada e atualizada do capítulo 1 da dissertação.

O Grupo de Contadora foi um esforço político-diplomático que surgiu em janeiro de 1983, na pequena ilha panamenha de Contadora, coordenado por México, Venezuela, Colômbia e Panamá para debater e encontrar soluções (sem o uso da força) para conflitos existentes na América Central. Visto com bons olhos pelas diplomacias latino-americanas, o Grupo de Contadora recebeu apoio direto de outros países da região. Em 1985 na cidade de Lima, no Peru, surgiu o Grupo de Apoio à Contadora formado por Brasil, Argentina, Peru e Uruguai - foi a demonstração de apoio e interesse de países mais ao sul do continente americano aos processos de resolução de conflitos já desenvolvidos pelo Grupo de Contadora.

O avanço nos diálogos dos dois grupos resultou na criação do Grupo do Rio (GRIO) em dezembro de 1986 através da assinatura da Declaração do Rio de Janeiro. O GRIO era um “Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caribe” que objetivava uma cooperação e aumento do capital político entre os países da região para dirimir conflitos com maior agilidade, flexibilidade e sem depender da interferência de países alheios ao continente latino-americano. O objetivo principal aqui descrito é analisar a atuação da diplomacia do Brasil e do México diante desses grupos de concertação política da década de 1980. Acredito que os dois países foram fundamentais para a construção de uma cooperação política em um momento de crise econômica e política na América Latina.

A atuação inicial do México no Grupo de Contadora e do Brasil no Grupo de Apoio à Contadora objetivava evitar confrontos bélicos, desenvolver um sistema de confiança recíproca, buscar a paz negociada e apoiar um processo de desenvolvimento econômico e social em toda a América Latina, mas especificamente na América Central. Essas iniciativas não obrigavam os países a aderir às decisões políticas tomadas - esses mecanismos de concertação política eram frutos de uma diplomacia multilateral latino-americana que objetivava solucionar assuntos específicos.

As turbulências políticas na América Central na década de 1980 somado ao contexto internacional de Guerra Fria produziram um cenário de constante apreensão e indefinições. Diversos acontecimentos marcaram o alto grau de instabilidade da região. A Nicarágua era um dos epicentros, com

problemas fronteiriços com Honduras e Costa Rica, lutas políticas internas e discurso radical contrário aos EUA. Em 1979, a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN), um grupo de esquerda liderado por Daniel Ortega, depôs o ditador Anastasio Somoza Debayle e inaugurou um governo de aspirações socialistas que contava com a enfática oposição do governo dos EUA.

Na década de 70, El Salvador e Guatemala também eram governados por ditadores, mas a experiência dos sandinistas na Nicarágua servia de esperança para os revolucionários salvadorenhos e guatemaltecos, assim como era um alerta de perigo para os EUA e as elites locais que estavam no poder. Com exceção de Cuba, os governos estadunidenses até então tinham obtido sucesso em controlar a ascensão política socialista na América Central. Em 1983 o governo Ronald Reagan ordenou que suas forças militares invadissem Granada, pequeno país no Caribe, em 1986, o ditador Jean-Claude Duvalier (também conhecido como *Baby Doc*) era deposto do poder e em 1989 os EUA invadiram o Panamá para capturar o então presidente Manuel Antônio Noriega, que tinha sido condenado nos EUA por tráfico de drogas.

A memória histórica teve um grande papel na expansão do antiamericanismo e na sua permanência até hoje. Quem na Nicarágua não se lembra que os EUA colocaram Somoza no poder, sustentando o líder e sua família por duas gerações? Quem na região do Caribe não se lembra que os EUA dominaram a República Dominicana por vinte anos e depois deixou Rafael Trujillo no poder? O golpe na Guatemala engendrado pela CIA em 1954 permanece fresco na memória (TULCHIN, 2016, p. 115).

I. O GRUPO DE CONTADORA, O GRUPO DE APOIO À CONTADORA E AS AÇÕES DE BRASIL E MÉXICO

Quando o presidente Miguel de la Madrid chegou à presidência do México (1982-1988), o cenário político-econômico do México não era animador. O custo político para realizar ajustes na economia, a crise da dívida de 1982 e o aumento das contestações sociais somava-se a um cenário internacional de queda do preço do petróleo (produto extremamente importante da economia mexicana), Guerra das Malvinas, conflito entre Irã e Iraque, presença soviética no Afeganistão, a presidência de Ronald Reagan nos EUA com sua política de confrontação na América Central, consequências das medidas econômicas dos

EUA (*reaganomics*), reaquecimento da Guerra Fria, corrida armamentista, entre outros problemas que impactavam a estabilidade do sistema internacional.

Durante o sexênio de Miguel de la Madrid, a América Central e as relações com os EUA são os dois temas que dominam a política externa mexicana. Para a opinião pública, a recuperação da economia nacional era a iniciativa mais importante que o governo deveria fazer, o que levava a questionamentos das ações diplomáticas mexicanas aos países centro-americanos. Um ação diplomática questionado, por exemplo, era o “*Acuerdo de San José*”, um Programa de Cooperação Energética criado na década de 1970 por México e Venezuela que facilitava créditos financeiros com taxas de juros mais baixas e concediam até 160 mil barris de petróleo aos países da América Central e Caribe².

Entretanto, havia um entendimento de que os problemas políticos, econômicos e sociais da América Central eram problemas que inevitavelmente ocasionariam consequências para o México – com especial atenção à fronteira sul com a Guatemala. Dessa forma, agir diplomaticamente na América Central era tentar evitar o crescimento da espiral de conflitos na região. O ex-presidente Miguel de la Madrid então escolhe o chanceler Bernardo Sepúlveda Amor, um reconhecido jurista mexicano, para liderar uma diplomacia que optou pelo fortalecimento do multilateralismo e respeito irrestrito as normas do direito internacional.

Geograficamente, os quatro países do Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colômbia e Panamá) eram justamente os que mais estavam na proximidade do istmo centro-americano³. Para o governo mexicano, Contadora era uma possível solução vista com bons olhos, primeiro (i) porque não era uma ação de um único país tentando resolver os problemas de uma região, segundo (ii) porque os países do Grupo concordavam que as consequências negativas poderiam ser maximizadas e se tornar um problema de segurança

² Sobre o *Acuerdo de San José*, ver documento da CEPAL de 1994: “Utilización y beneficios del Acuerdo de San José para el Istmo Centroamericano”. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27121/LCmexL247_es.pdf Acesso em 18 de agosto de 2018.

³ “Istmo” é uma denominação geográfica para uma porção de terra que conecta outras duas porções de tamanhos maiores. Portanto, o “istmo centro-americano” é a porção de terra que liga o território da América do Sul ao território da América do Norte.

nacional para cada país e terceiro (iii) porque havia o receio de uma ação militar dos EUA.

Dessa forma, a debilidade política, econômica e social da América Latina contribuía para a inexistência de um outro plano factível. Como apontado, os governos da região viam com cautela, e medo, alternativas (especialmente a dos EUA) que pudessem levar ao aumento de conflitos militares. Acreditava-se, ademais, que engajamentos em projetos militares levaria tanto ao prolongamento dos conflitos como também da presença militar estadunidense na região, já que a resposta militar dos EUA à revolução sandinista ainda era muito presente.

II. OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO

O foco do Grupo de Contadora era fortemente baseado no Direito Internacional, elemento tradicional da política externa mexicana e brasileira. Os objetivos do Grupo podem ser sintetizados na análise da “*Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*”, onde consta: i) reconhecimento da legitimidade de todos os governos da América Central, ii) respeito aos princípios de não-intervenção e livre determinação dos povos, iii) concordância com princípios democráticos, como processos eleitorais periódicos, reconciliação nacional entre opositores com a participação popular e reincorporação de anistiados à vida política, iv) desarmamento bélico, v) término de bases militares estrangeiras e da presença de assessores militares estrangeiros, vi) respeito aos princípios e tratados acordados em organismos multilaterais como as Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), vii) garantir a inviolabilidade das fronteiras nacionais, viii) difundir princípios de cooperação e convivência pacífica e não promover propaganda hostil a qualquer governo centro-americano, ix) garantir direitos a refugiados⁴.

Outro ponto interessante era o discurso mais moderado e pragmático do Grupo. A tradicional e histórica narrativa de integração dos povos latino-

⁴ “ACTA DE CONTADORA PARA LA PAZ Y LA COOPERACIÓN EN CENTROAMÉRICA”. Disponível em: http://walk.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/10/T023600004369-0-Acta_de_Contadora_para_la_Paz_y_la_Cooperacion_en_Centroamerica.pdf Acesso em: 20 ago. 2018.

americanos era minimizado e sobreposto pelo discurso mais pontual e focado da resolução de conflito e cooperação entre os países da região, ou seja, encarava-se um problema sem a necessidade de arranjos burocráticos complexos ou discursos apaixonados pela união de uma pátria grande (RICO, 2010).

Até então, antes da criação do Grupo de Apoio à Contadora (1985), outros países latino-americanos se limitaram a apoiar as iniciativas primárias do Grupo de Contadora. Para Luis Maira (1985, p. 380), apoiar a iniciativa de México, Colômbia, Venezuela e Panamá era um “*cómodo refugio*” em um momento de escassez de recursos e capacidades na América Latina.

As atividades de Contadora eram vistas com bons olhos por outros países de fora da América Latina, já que ao apoiar os objetivos pragmáticos do Grupo, reduzia-se a preocupação de ações políticas para a região. Era como ter um problema diplomático a menos. Muitos países europeus, por exemplo, se limitavam a declarar apoio às ações do Grupo para a solução pacífica de controvérsias, dessa forma, evitavam desgastes políticos e participação direta (como ocorreu na ação francesa de apoio aos revolucionários salvadorenos em 1981). Apesar do apoio formal recebido por vários países, o Grupo de Contadora se manteve mais pelo esforço coordenado dos próprios países do bloco (MAIRA, 1985, p. 380).

Em julho de 1985, na posse do presidente peruano Alan Garcia, as chancelarias da Argentina e do Uruguai convidaram o Brasil para formalizar o apoio de um grupo de países da América do Sul que desse suporte ao Grupo de Contadora de forma conjunta e oficial (CÔRTEZ, 2010, p. 220). Peru, Argentina, Uruguai e Brasil criaram então o Grupo de Apoio à Contadora (ou Grupo de Lima). Ao realizar entrevista com o ex-presidente José Sarney sobre o tema, o diplomata Octávio Côrtes diz que “o Presidente viu na criação do Grupo de Apoio uma importante fonte de irradiação democrática de apoio às soluções pacíficas na região” (CÔRTEZ, 2010, p. 220). Em 1985, na primeira abertura da Assembleia Geral da ONU como presidente, Sarney declarava apoio direto à Contadora e discordava da tese (dos EUA) de resolução do conflito pela via militar:

[...] devota o Brasil todo o seu apoio à iniciativa de Contadora, que traduz o sentimento da América Latina na busca de uma solução que preserve a paz e o entendimento no Continente e corresponda à

vontade dos povos centro-americanos. [...] O caráter político e profundamente ético de Contadora é a resposta latino-americana às teses da confrontação; é um amparo ao diálogo onde existe radicalização, é um convite à negociação onde existe a ameaça do uso da força; e é uma vigorosa defesa da autodeterminação e da não-ingerência contra as tentativas de internacionalização do conflito” (BRASIL, 1985, p. 7)⁵.

A política externa brasileira na década de 1980 ao apoiar os esforços multilaterais do Grupo de Contadora deu condições para o que o Brasil tivesse uma presença diplomática na região sem que isso prejudicasse as relações com Washington. No governo Sarney, efetivar uma política externa comprometida com a “tese de contadora” também era positiva para marcar um engajamento da *Nova República* no continente latino-americano (AVILA, 2003).

Os custos políticos para apoiar os esforços de paz na América Central eram baixos. O esforço não comprometia débitos militares, econômicos, políticos e diplomáticos de alto custo para o Estado brasileiro. Recém iniciado o processo de democratização após mais de vinte anos de ditadura militar, ficar ausente de um mecanismo multilateral de busca pela paz, organizado por várias nações latino-americanas, custaria uma imagem negativa da diplomacia do maior país da região latino-americana..

III. O DILEMA DAS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS

Para o Grupo de Contadora, os EUA interpretavam a região de forma equivocada, baseando-se em premissas ideológicas da Guerra Fria e que os conflitos eram instigados pela União Soviética, com contribuição da ilha cubana, como aponta Carlos Rico:

Se asumía el hecho de que al igual que Estados Unidos apoyaba a la resistencia en Afganistán, la Unión Soviética trataría de contribuir a incrementar los problemas norteamericanos en Centroamérica. Sin embargo, las acciones soviéticas eran vistas como de poca importancia relativa en la agudización del conflicto centroamericano, no sólo porque los factores de orden interno lo explicaban de manera más que satisfactoria sino porque se estimaba que América Latina jugaba un papel marginal en la estrategia global soviética (RICO, 2010, p. 126).

⁵ Deixo aqui registrado meu agradecimento a equipe da Revista de Divulgação Científica *Mundorama*, liderada pelo professor Antônio Carlos Lessa (UNB), que digitalizou todas as “Resenhas de Política Exterior do Brasil” de 1974 a 1995 e disponibiliza todos os arquivos no site: www.mundorama.net.

Para os EUA, a América Central também não era o pivô geográfico da mais alta relevância estratégica. Era uma região que não tinha abundância de recursos energéticos e detinha graves problemas sociais. Ao mesmo tempo, Washington via a região como “círculo concêntrico” da sua área de influência e repudiava a presença soviética. Desde Cuba e com os Sandinistas na Nicarágua, o receio dos EUA era de que a influência soviética atingisse o norte da América Central, chegasse aos campos de petróleo do México e ao sul da região - podendo afetar o controle do Canal do Panamá (FEINBERG, 1982). Tinha-se o medo de um efeito desestabilizador: uma América Central desestabilizada geraria desestabilidade no México e um México desestabilizado aumentaria a percepção de perigo para a segurança interna dos EUA.

Na América Central, os EUA aproveitavam o território de Honduras para fazer ofensivas principalmente aos sandinistas na Nicarágua. Os EUA financiaram uma luta armada de nicaraguenses que eram contrários aos sandinistas, e Honduras era a base de apoio para as ofensivas políticas e militares. Esse episódio que ficou conhecido como os “*contras*” demonstrou que o governo Ronald Reagan estava disposto a endurecer a política de enfrentamento na América Central.

Os esforços diplomáticos multilaterais do México para a América Central foram estratégias inteligentes para manter uma diplomacia ativa, conservar sua influência regional e não se alinhar totalmente aos EUA. Com o avançar dos diálogos, México foi adotando um discurso mais neutro para reforçar a ideia de que o país era o interlocutor principal entre a América Central e os EUA. Essa moderação no discurso mexicano também era reflexo das negociações sobre a dívida externa e da convergência nos diálogos entre os EUA e a tecnocracia econômica liberal que chegou ao governo de Miguel de la Madrid.

Diferentemente do que acreditavam os EUA, o México advogava a ideia de que as crises na América Central eram frutos de problemas econômicos, políticos e sociais internos dos países, ou seja, a percepção do governo mexicano era de que o atraso econômico, social e a debilidade das instituições políticas eram interpretações mais confiáveis do que as interpretações de cunho ideológicos – em plena Guerra Fria - dos EUA. Como

aponta Fidel Pérez Flores (2014, p.140), a “política externa do México em relação à América Central passou a ser definida como uma questão de segurança, e não de afinidades com governos ou com as lutas de libertação”.

Ao invés de agir com a força bélica, Contadora defendia a solução pacífica dos conflitos. A estratégia diante da Nicarágua é exemplificador: para o governo Reagan era necessário isolar economicamente e confrontar o regime sandinista até enfraquecê-lo, para o Grupo de Contadora, isolar a Nicarágua levaria os sandinistas a buscarem alternativas onde tivessem opções e respaldo, ou seja, reforçaria o caminho aos soviéticos. Portanto, era necessário desvincular os problemas da América Central da ótica ideológica Leste-Oeste e tratar a crise com a ajuda e o olhar dos países da própria região (RICO, 2010).

IV. O GRUPO DO RIO

Após alguns anos de diplomacia multilateral conjunta tratando especialmente dos temas da América Central, o Grupo de Contadora e o Grupo de Apoio à Contadora decidiram unir os esforços e formaram o Grupo do Rio (GRIO), um Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caribe, em 18 de dezembro de 1986.

A Declaração do Rio de Janeiro⁶ que criou o GRIO prometia “*fortalecer y sistematizar laconcertación política*” com “*la realización de un proceso de consultas regulares*”. O processo de redemocratização da América Latina também era colocado em evidência para fortalecer as posições do GRIO, além da reafirmação de que são os países da região que devem encontrar soluções para seus próprios problemas e “*fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social*”. Os objetivos do GRIO eram uma reafirmação categórica dos esforços anteriores de Contadora. Os objetivos eram iguais, mas as dinâmicas de atuação conjunta pretendiam ter um peso político maior.

Como era um mecanismo de concertação política, o GRIO favorecia ações rápidas e flexíveis para dar respostas aos problemas na região. A

⁶“Declaración de Río de Janeiro” Disponível em: http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002300-0-Declaracion_de_Rio_de_Janeiro_-_1986.pdf Acesso em: 18 set. 2018.

estrutura do GRIO era descentralizada, não tinha uma sede, nem corpo de funcionários fixos. A “diplomacia presidencial” e de “cúpula”(DANESE, 1999) era o ponto forte do GRIO. A ação direta dos presidentes, além de ser mais rápida, dava maior peso político as decisões tomadas. Outro ponto relevante era que o GRIO era um mecanismo de *concertação* política, como demonstra Bruno Borges:

A concertação tem como característica a não limitação de temas a serem discutidos, o que a diferencia de um regime, por exemplo. As burocracias utilizadas são pertencentes aos países-membros, o que garante a quase inexistência física da organização. E finalmente, a concertação visa apenas à articulação de políticas de maneira *ad hoc*, isto é, não há definição *a priori* de temas e os países-membros apresentam as temáticas mais importantes a serem discutidas naquele momento; as poucas regras de funcionamento dizem respeito apenas à forma como a concertação se dá (BORGES, 2001, p. 14).

O GRIO também foi um “refúgio” latino-americano para discussões de causas próprias sem precisar da estrutura da OEA (Organização dos Estados Americanos) – um órgão institucionalizado (com regras, procedimentos, hierarquias) e vista como reduto de poder dos EUA. O “Grupo do Rio seria somente aquilo que seus países-membros quisessem” (BORGES, 2001, p.11).

Como não tinha uma sede própria, o GRIO variava sua representação. Três países (troika) eram responsáveis por organizar reuniões periódicas. A cada ano um país assumia a “Secretaria Pro-Tempore” e ficava responsável por organizar, sediar e elaborar os documentos do Grupo; os outros dois países eram justamente o país que liderou a Secretaria Pro-Tempore no ano anterior e o país que iria assumir no ano seguinte. Essas reuniões da *troika* aconteciam quando os países achavam necessárias (BORGES, 2001).

O primeiro encontro dos chefes de Estado do Grupo do Rio (29.11.1987) tinha sua importância: era a pro-atividade dos países da América Latina discutindo seus próprios temas sem estar no âmbito da OEA. Foi também nesse primeiro encontro que o Brasil propôs a volta de Cuba aos diálogos institucionais do continente. Ao final do encontro foi lançado o “Compromisso de Acapulco para a Paz, o Desenvolvimento e a Democracia”⁷, nesse documento os países relatam 60 itens entre problemas e soluções de

⁷“Compromisso de Acapulco para a Paz, o Desenvolvimento e a Democracia”. Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_55_out_nov_dec_1987.pdf Acesso em: 22 set. 2018.

ordem econômica, política, social e de segurança da região. Destacam-se: i) encontrar uma solução para o problema da dívida externa, ii) a defesa de um sistema internacional de comércio justo, aberto e livre do protecionismo, iii) preservação da paz e da segurança na região e iv) fortalecer a capacidade de negociação conjunta dos países do GRIO.

Para mitigar os problemas dos países centro-americanos, prometia-se um programa de cooperação emergencial que tinha como proposta:

I. Medidas para estimular el comercio intrarregional centroamericano y el otorgamiento de facilidades para el acceso de exportaciones de esa área al mercado de nuestros países.

II. Fortalecimiento de la cooperación financiera entre nuestros países y los centroamericanos, incluyendo el aporte de recursos a sus organismos financieros, como el Banco Centroamericano de Integración Económica

III. Apoyo a los esfuerzos para revitalizar el esquema de integración centroamericano.

IV. Proyectos específicos en las áreas de asistencia alimentaria de emergencia, identificación y ejecución de proyectos agropecuarios y agroindustriales, así como de capacitación de recursos humanos. Igualmente, se propondrá al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados, un programa integral de emergencia para refugiados y desplazados de la región.

Para o ex-embaixador brasileiro Luiz Felipe de Seixas Correia, a participação do Brasil no diálogo político da América Central ajudou na “superação da imagem que se havia formado na região durante o período militar de que o Brasil não tinha interesse pela América Latina”. (CORREIA, 2006, p. 530)

O apoio europeu ao Grupo demonstrava a evolução e importância do mecanismo de concertação latino-americano. A então Comunidade Econômica Europeia (CEE) viu no GRIO uma oportunidade de baixo custo de aproximação político-diplomática com a América Latina. A estratégia europeia de dialogar diretamente com o GRIO era vista como positiva, pois reduzia as possibilidades de gerar tensões em diálogos individualizados. Para o GRIO, a aproximação era encarada como uma interessante alternativa para a discussão de temas econômicos, mas para os europeus interessava mais os temas políticos. O diálogo com os países europeus, apesar de nem sempre convergirem em todos os temas, contribuiu para fortalecer a projeção internacional do GRIO, incentivar a cooperação entre os países latino-americanos e dar peso político às decisões conjuntas. De acordo com Miriam Saraiva:

El diálogo fue organizado como un mecanismo flexible, asentado en un procedimiento de consultas de carácter informal, de tipo intergubernamental. [...] Al principio, su agenda fue amplia y abierta, dando lugar a debates sobre cuestiones específicamente latinoamericanas o a temas de carácter más general, sin que existiera entre ellos necesariamente una conexión. Los temas latinoamericanos más tratados eran la crisis centroamericana, los procesos de democratización, el problema del tráfico de drogas, temas relacionados con el endeudamiento externo de la región y los efectos del proteccionismo europeo. En términos de la política internacional, las relaciones Este/Oeste y los cambios en la Unión Soviética ocupaban el lugar principal (SARAIVA, 1996, p. 212).

Para a CEE, era interessante apoiar as decisões do Grupo, pois: i) não era apoio à política externa de um único país, mas sim de um grupo, ii) limitava os custos de uma diplomacia ativa para a região, iii) demonstrava aos EUA sua presença na região e iv) dava tranquilidade para envolver seu capital político em outros objetivos, principalmente no leste europeu.

Fato curioso foi que a aproximação europeia ainda durante os esforços de Contadora e do Grupo de Apoio, contribuíram para fortalecer a relação bilateral do México com a Espanha, que só reestabeleceram relações diplomáticas em 1977, após mais de 35 anos do regime totalitarista franquista espanhol. A aproximação México-Espanha recebeu um impulso da relação Brasil-Portugal e, juntos, semearam o início das Conferências de Cúpula Ibero-Americanas (CÔRTEZ, 2010).

Por um instante – inspirado pela onda de redemocratização regional, pela atuação no Grupo de Apoio à Contadora e acreditando que a região poderia dar respostas conjuntas às crises financeiras e ao debate do desenvolvimento econômico -, fez crescer a ideia de que o Brasil poderia ampliar sua esfera de influência para além do sub-regional sul-americano (CÔRTEZ, 2010).

Com a chegada da década de 1990, as políticas externas do Brasil e do México seguiram caminhos diferentes na inserção internacional, mas ambos, proporcionalmente, diminuíram a presença político-diplomática para a América Latina, especialmente para a América Central. O GRIO não deixa de existir, mas perde a relevância que teve na década de 1980 e só voltaria a adquirir maior importância nos anos 2000, sendo o embrião da criação da CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) em 2011.

No governo de Miguel de la Madrid e José Sarney, o imperativo da recuperação econômica encontrava alguns dilemas diante da política externa. Ao mesmo tempo que o governo se aproximava dos EUA e dos principais credores internacionais na tentativa de negociar a dívida externa e atrair investimentos e confiança nos centros financeiros, a política externa para a América Central continuava atuando de forma autônoma e discordando dos EUA.

Para o México, era mais interessante o avanço de reformas sociais e econômicas na região a uma ação militar dos EUA ou outros movimentos à lá Nicarágua sandinista. O principal, portanto, era a pacificação da região para conter a espiral de conflitos (GONZÁLEZ, 2005). Os próprios países da América Central firmaram acordos tangencialmente aos esforços de Contadora e do Grupo de Apoio. Na segunda metade da década de 80, os acordos de Esquipulas⁸, marcaram a cooperação entre Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador e Nicarágua e dissipava a desconfiança que circulava entre esses países.

Os anos de apoio brasileiro aos esforços de concertação política na América Central também deram resultados diplomáticos interessantes ao Itamaraty. Em 1986, os países latino-americanos apoiaram a iniciativa brasileira de declarar o Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação e em 1988 reelegeram por unanimidade o embaixador João Clemente Baena Soares como secretário-geral da OEA (AVILA, 2009).

Vale destacar que a participação do Brasil nos processos de paz na América Central também respondia a interesses “democráticos”. Nada melhor do que defender o diálogo, a paz e a democracia na região para um país que tinha passado mais de vinte anos sob uma ditadura militar. Era a ação diplomática brasileira interessada em consolidar uma imagem democrática de um “novo” país.

CONCLUSÃO

⁸ Declaração de Esquipulas I, disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV_860_525_EsquipulasI%28esp%29.pdf Acesso em: 17 set. 2018. Declaração de Esquipulas II, disponível em: https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/CR%20HN%20GT%20NI%20SV_870_807_EsquipulasII%28esp%29.pdf acesso em 17 set. 2018.

Constatou-se que Brasil e México foram países importantes para a resolução pacífica de conflitos na América Central na década de 1980. Apesar dos constrangimentos diante do contexto internacional de Guerra Fria e da discordância da política externa estadunidense para o istmo centro-americano, os dois países agiram com relativa autonomia diante da potência americana. A diplomacia mexicana atuou desde 1983 liderando o Grupo de Contadora e o Brasil desde 1985 a frente do Grupo de Apoio à Contadora. Os esforços desses dois grupos deram origem em 1987 ao Grupo do Rio, um Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política que fez a diplomacia multilateral latino-americana atingir um dos seus estágios mais avançados de cooperação. O artigo fortalece a literatura de relações internacionais do Brasil que sofre com a escassez de estudos sobre as ações de política externa brasileira para a América Central na década de 1980 e demonstra como uma diplomacia multilateral latino-americano pode ser efetiva para a cooperação e resolução pacífica de controvérsias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“ACTA DE CONTADORA PARA LA PAZ Y LA COOPERACIÓN EN CENTROAMÉRICA”. Disponível em:

http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600004369-0-Acta_de_Contadora_para_la_Paz_y_la_Cooperacion_en_Centroamerica.pdf

Acesso em: 20 ago. 2018.

ÁVILA, Carlos. As relações entre o Brasil e a América Central: um século de afinidades eletivas, solidariedade e convergência (1906-2010). Curitiba: Juruá, 2009.

AVILA, Carlos. O Brasil frente ao conflito regional na América Central. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n.1, p. 66-93, 2003.

BORGES, B. M.. *O Brasil no Grupo do Rio: Dilemas e Perspectivas*. In: 25o Encontro Anual da ANPOCS, 2001, Caxambu, MG. XXV Encontro Anual da ANPOCS. São Paulo: ANPOCS, 2001.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Presidente José Sarney abra a XL sessão da Assembleia Geral da ONU. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 46, jul-set, 1985. Disponível em:

http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_46_jul_ago_set_1985.pdf Acesso em: 22 set. 2018.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. As Conferências de Cúpula Ibero-Americanas: um formato em busca de substância. IN: FONSECA, Gelson; CASTRO, Sérgio (org.) *Temas de política externa brasileira II*. Brasília: FUNAG. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994, p. 147-166.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *A Política Externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília: FUNAG, 2010.

DANESE, Sérgio F. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro. Topbooks. 1999.

FEINBERG, Richard. Centroamérica: opciones para la política estadounidense en la década de los ochenta. *Foro Internacional*, Vol. 23, No. 2 (90) (Oct. - Dec., 1982), pp. 121-132. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/87/showToc> Acesso em 21 set. 2018.

GÓMEZ, Mario Ojeda. Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985). México, D.F: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2007.

GONZÁLEZ, Guadalupe. América Latina en la política exterior: de la importancia simbólica a la oportunidad real. IN: GONZÁLEZ, Guadalupe; PELLICER, Olga. (coord.) La Política exterior de México: metas y obstáculos. México: Siglo XXI, 2013, p. 358-375.

MAIRA, Luis. “El Grupo de Contadora y la paz en Centroamérica”. IN: MUÑOZ, Heraldo (org.) Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericanos, 1985, p. 375-384.

PELLICER, Olga. “Política Externa Mexicana: continuidade e incerteza em momentos de crise”. IN: PLASTINO, Carlos Alberto; BOUZAS, Roberto (Org.). *A América Latina e a crise internacional*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985. P. 262-273.

PELLICER, Olga. México y el mundo: cambios y continuidades. México, D.F: ITAM, 2006.

PÉREZ FLORES, Fidel. Brasil e México frente aos Estados Unidos: crises bilateraisassimétricas e coalizões domésticas de política externa. Tese de Doutorado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

RICO, Carlos. *Hacia la Globalización*. Cidade do México: El Colégio de México, 2010.

ROUSSANT, Claude Heller. Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid. *Foro Internacional*, vol. 30, nº 3, 1990. p. 380-387.

SARAIVA, Miriam. La Política Externa Europea: el caso de los diálogos Grupo a Grupo con América Latina de 1984 a 1992. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1996.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe *A política externa do Governo Sarney*. In: José A. G. de Albuquerque. *Sessenta anos de política externa*, vol. 2. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

TOUSSAINT RIBOT, Mónica. La política exterior de México hacia Centroamérica en la década de los ochenta: un balance ex-post-facto. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 40, nº 161, 1995. Disponível em:

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49747/44739>
Acesso em: 21 set. 2018.

TULCHIN, Joseph. América Latina x Estados Unidos: uma relação turbulenta.
São Paulo: Editora Contexto, 2016.