

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 9 | edição nº 2 | 2020

*As políticas externas do Brasil e do  
México para a América Latina: do  
Grupo de Contadora ao Grupo do Rio*

Hugo Agra

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## AS POLÍTICAS EXTERNAS DO BRASIL E DO MÉXICO PARA A AMÉRICA LATINA: DO GRUPO DE CONTADORA AO GRUPO DO RIO

*Hugo Agra<sup>1</sup>*

**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 criação 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 a partir dos anos 1980. 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) destaque aos principais objetivos desses dois grupos, iii) explica o “dilema” das políticas externas do Brasil e do México diante das ações estadunidenses para a América Central e iv) e descreve a criação e os objetivos do Grupo do Rio. Por meio de uma pesquisa explicativa, onde é fundamental reunir informações sobre vários assuntos para entender de forma mais abrangente um tema específico, o artigo faz uso 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, além de algumas fontes primárias, como documentos oficiais dos acordos celebrados e declarações presidenciais disponíveis em arquivos dos sites eletrônicos da presidência ou chancelaria dos países. Conclui-se mostrando que os dois países foram fundamentais para o processo de estabilização política, principalmente na região centro-americana, não só pela importância histórica, política e econômica de cada um, mas também pelo fato de que a formação desses grupos foi importante para dirimir litígios, acelerar a resolução de conflitos entre os países do continente, além de ter sido um período de aproximação e fortalecimento da relação bilateral Brasil-México.

**Palavras-chave:** Relações Internacionais; América Latina, Grupo de Contadora; Grupo do Rio.

### BRAZIL'S AND MEXICO'S FOREIGN POLICIES FOR LATIN AMERICA: FROM THE CONTADORA GROUP TO THE RIO GROUP

---

<sup>1</sup> Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPEs. OrcID: <https://orcid.org/0000-0001-9138-4086>. Email: [agrahugo@gmail.com](mailto:agrahugo@gmail.com)

**ABSTRACT:** The article analyzes a theme little addressed in the Brazilian literature of international relations: the performance of the foreign policies of Brazil and Mexico for the creation of the Contadora Group (1983), the Contadora Support Group (1985) and the Rio Group (1987). These groups played important roles in attempts to stabilize the political, economic and social problems of Central America from the 1980s onwards. The article is divided into four parts: i) an understanding of the creation of the Contadora Group, the Contadora Support Group and the actions of Brazil and Mexico, ii) highlighting the main objectives of these two groups, iii) explaining the "dilemma" of the foreign policies of Brazil and Mexico in the face of US actions for Central America, and iv) describing the creation and objectives of the Rio Group. By means of an explanatory survey, where it is essential to gather information on various subjects in order to understand more comprehensively a specific theme, the article makes use of secondary sources that analyze the international relations of Latin America and the decision-making processes of the foreign policies of Brazil and Mexico in the 1980s, in addition to some primary sources, such as official documents of the agreements signed and presidential declarations available on the archives of the electronic sites of the presidency or chancellery of the countries. It concludes by showing that both countries were fundamental to the process of political stabilization, especially in the Central American region, not only because of their historical, political and economic importance, but also because the formation of these groups was important to settle disputes, accelerate the resolution of conflicts between the countries of the continent, and was a period of rapprochement and strengthening of the bilateral relationship between Brazil and Mexico.

**Keywords:** International Relations; Latin America; Contadora Group; Rio Group.

## I. INTRODUÇÃO

As turbulências políticas na América Central na década de 1980, somado ao contexto internacional de Guerra Fria, produziram um cenário de constantes apreensões e indefinições de rumos nas sociedades. Diversos acontecimentos marcaram o alto grau de instabilidade da região. A Nicarágua era o epicentro, 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 (CURZIO, 2011).

Na década de 1970, El Salvador e Guatemala eram governados por ditadores, mas a experiência dos sandinistas na Nicarágua servia de inspiração para os revolucionários de esquerda 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 e da Nicarágua em 1979, os governos dos EUA até então tinham obtido sucesso em controlar a ascensão política socialista na América Central.

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).

As conturbações políticas na América Central eram fonte de instabilidade e preocupação regional. Em 1983, por exemplo, o governo Ronald Reagan ordenou que forças militares estadunidenses invadissem Granada, pequeno país no Caribe; em 1986, o ditador Jean-Claude Duvalier (também conhecido como *Baby Doc*) foi deposto do poder no Haiti 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 (CURZIO, 2011). Era nesse cenário conflituoso que Brasil e México entenderam que as soluções para os problemas da região passavam por um esforço diplomático conjunto dos países da América Latina.

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. Era 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 (SEPÚLVEDA AMOR, 1986; RAMOS, 1990).

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 (BORGES, 2001).

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. Parto da hipótese de que os dois países foram fundamentais para a construção de uma cooperação política em um momento de crise econômica e política na América Latina. O objetivo específico do artigo é explicar como as políticas externas do Brasil e do México contribuíram para a pacificação política da América Central na década de 1980 com a criação do Grupo de Contadora, Grupo de Apoio à Contadora e o Grupo do Rio.

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 (MAIRA, 1985, AVILA, 2009). Essas iniciativas não obrigavam os países a aderir às decisões políticas tomadas, já que esses mecanismos de concertação política eram frutos de uma diplomacia multilateral latino-americana que buscava solucionar assuntos específicos (TOUSSANT RIBOT, 1995).

## **II. O GRUPO DE CONTADORA, O GRUPO DE APOIO À CONTADORA E AS AÇÕES DIPLOMÁTICAS DO BRASIL E DO 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 econômicos, a crise da dívida (moratória) de 1982 e o aumento das contestações sociais era somado a um cenário internacional de queda do preço do petróleo (produto extremamente importante da economia mexicana).

Durante o sexênio de Miguel de la Madrid, a América Central e as relações com os EUA são os dois temas que mais dominaram 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 à questionamentos sobre as ações diplomáticas mexicanas nos países centro-americanos. Uma ação diplomática questionada, 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 Caribe<sup>2</sup> (PELLICER, 1985; GREEN, 1990).

Entretanto, para a diplomacia mexicana, havia o 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 e, conseqüentemente, evitar que esses problemas afetassem o território mexicano (GÓMEZ, 2007).

A escolha do ex-presidente Miguel de la Madrid pelo chanceler Bernardo Sepúlveda Amor, um reconhecido jurista mexicano, demonstrava que o México optava por uma diplomacia que passava pelo fortalecimento do multilateralismo, respeito irrestrito às normas do direito internacional e recusa do uso da força, elementos que serão defendidos com bastante vigor pela diplomacia mexicana e influenciaram os objetivos dos grupos de concertação política da região (RAMOS, 1990; GREEN, 1990).

Geograficamente, os quatro países do Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colômbia e Panamá) eram justamente os que mais estavam na proximidade do istmo centro-americano. Para o governo mexicano, Contadora era uma iniciativa vista com bons olhos, primeiro porque não era uma ação de um único país tentando resolver os problemas de uma região, segundo porque os países do Grupo concordavam que as consequências negativas de conflitos na região poderiam ser catalizadores de mais conflitos e se tornar um problema de segurança nacional para cada país e terceiro porque havia o receio de uma ação militar direta dos EUA (SEPÚLVEDA AMOR, 1986; GREEN, 1990).

Dessa forma, ademais, a debilidade política, econômica e social de boa parte dos países da América Latina resultava na ausência de outros planos factíveis para a resolução dos problemas. 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 levariam tanto ao prolongamento dos conflitos como também na presença militar estadunidense na região, já que a resposta militar dos EUA à revolução sandinista ainda era muito presente.

Para o Brasil, durante o governo João Batista Figueiredo (1979-1985), o país continuava na linha de que os conflitos na região eram frutos dos condicionantes desiguais de

---

<sup>2</sup> 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](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27121/LCmexL247_es.pdf) Acesso em 18 de agosto de 2018.

desenvolvimento econômico, e persistia que os conflitos deveriam ser analisados pela ótica do diálogo Norte-Sul e não pela ótica bipolar Leste-Oeste da Guerra Fria.

O discurso dos executores da política externa de Figueiredo notabilizou-se por apontar as injustiças do sistema internacional e as mazelas vividas pelos países que viam seus projetos serem travados pela impossibilidade de aquisição de insumos ao desenvolvimento (FERREIRA, 2006, p. 2006).

Ramiro Saraiva Guerreiro, o chanceler durante o governo Figueiredo, coadunava com a percepção de que o Brasil deveria firmar sua condição universalista e que contemplasse a visão de país ocidental e do Terceiro Mundo - não excluindo, obviamente, às relações com os países do Primeiro Mundo. O “universalismo” da política externa brasileira, traduzido em maximizar parcerias diplomáticas e comerciais com outros países independente do espectro político, contribuía para lançar luz aos problemas do istmo centro-americano com parcimônia e defesa do princípio de “não-intervenção”. O ex-presidente mexicano Miguel de la Madrid proferiu discurso durante a visita de Figueiredo ao México em 1983 que mostra a simbiose mexicana-brasileira sobre o contexto político da América Central:

[...] não admitimos os fundamentos doutrinários da guerra fria nem nos deixamos cair em sofismas elementares. Sabemos que nestas cruzadas os fracos acabam sustentando sempre, às custas de sua evolução, o incessante crescimento dos mais poderosos.

São abundantes os pretextos que se invocam para aumentar as tensões e desestabilizar os nexos entre os países da América Central e Caribe. Por isso, devemos multiplicar também as razões de pacificação e intensificar os contatos e as consultas entre os estados diretamente envolvidos no amparo irrestrito do princípio de não intervenção, para evitar que seja cancelado o impulso renovador e que as provocações desemboquem num incêndio generalizado e incontrolável, que a todos, fracos e poderoso, poderia afetar (DE LA MADRID, 1983, p. 6-7).

É curioso observar que mesmo diante do regime militar brasileiro, a perspectiva político-ideológica simpática a ideias socialistas de alguns governos da região centro-americana não era o primeiro fator de análise para interpretar o cenário político da região. O Itamaraty teve papel importante para demonstrar que as conturbações políticas, sociais e econômicas da América Central seriam mais bem explicadas pela ótica do “subdesenvolvimento”, das desigualdades sociais da região e não de diferenças político-ideológicas de grupos rivais nos países centro-americanos.

### III. OS OBJETIVOS DA COOPERAÇÃO POLÍTICA LATINO-AMERICANA

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 refugiados<sup>3</sup>.

Outro ponto interessante era o discurso mais moderado e pragmático do Grupo. A tradicional e histórica narrativa de “integração dos povos latino-americanos” era minimizada e sobreposta 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” de união política do continente latino-americano (RICO, 2010).

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). O Grupo de Contadora, no entanto, se manteve mais pelo esforço coordenado dos próprios países do bloco do que pelo apoio formal recebido por vários países da Europa (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 um grupo de países da América do Sul que desse suporte ao Grupo de Contadora de forma conjunta e oficial. 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

---

<sup>3</sup> “*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.



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 declarou 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-ingêrência contra as tentativas de internacionalização do conflito (BRASIL, 1985, p. 7).

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 diretamente 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. Como demonstra Federico Avila:

Contadora ofereceu à diplomacia brasileira positivas condições e possibilidades para revigorar as relações brasileiro-centro-americanas e simultaneamente participar solidariamente dos esforços diplomáticos orientados a conseguir uma solução política para o perturbador conflito regional vigente na América Central (AVILA, 2003, p. 105).

Os custos políticos para apoiar os esforços de paz na América Central eram baixos. Os esforços não comprometiam débitos militares, econômicos 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 promoção da paz, organizado por várias nações latino-americanas, custaria uma imagem negativa da diplomacia brasileira diante da região latino-americana.

Até então, antes da criação do Grupo de Apoio à Contadora (1985), outros países latino-americanos, como o Brasil, se limitaram a apoiar as iniciativas primárias do Grupo de Contadora. Apoiar a iniciativa inicial de 1983 de México, Colômbia, Venezuela e Panamá era um cômodo refúgio para os demais países da região, justamente em um momento de escassez de recursos e capacidades na América Latina (MAIRA, 1985, p. 380). A criação do Grupo de Apoio à Contadora e posteriormente do Grupo do Rio em momentos de fragilidade econômica e política dos países latino-americanos é de importância e demonstração significativa da busca de uma diplomacia multilateral, onde todos possam se beneficiar dos ganhos da cooperação.

#### IV. O “DILEMA” DAS RELAÇÕES COM OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Para o Grupo de Contadora, os EUA interpretavam a região de forma equivocada se baseando em premissas ideológicas da Guerra Fria e que os conflitos eram instigados pela União Soviética com a ajuda de Cuba, 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).*

Para os EUA, a América Central não era o pivô geográfico mais importante durante a Guerra Fria. A região, por exemplo, não tinha a abundância de recursos energéticos como tinha o México, mesmo assim ainda mantinha importância estratégica pois Washington via a região como “círculo concêntrico” da sua área de influência e repudiava a presença soviética no continente. Com Fidel Castro em Cuba e 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). Para os EUA o medo era de um efeito desestabilizador, ou seja, 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 aos sandinistas na Nicarágua. Os EUA financiaram uma luta armada de nicaraguenses que eram contrários aos sandinistas, e Honduras era justamente a base de apoio para as ofensivas políticas e militares. Essas ações estadunidenses em Honduras contra os sandinistas na Nicarágua que ficou conhecido historicamente como os “*contras*”, pois os EUA financiavam a luta armada de hondurenhos e nicaraguenses que eram contra os sandinistas, demonstrou que o governo Ronald Reagan estava disposto a endurecer a política de enfrentamento político-militar na América Central (CURZIO, 2011; TULCHIN, 2016)

Os esforços diplomáticos multilaterais do México para a América Central foram estratégias inteligentes para manter uma diplomacia ativa, conservar influência regional e não se alinhar totalmente aos EUA. Com o avançar dos diálogos, o 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 (GREEN, 1990; RAMOS, 1990)).

No entanto, diferentemente do que acreditavam os EUA, o México advogava a ideia de que os conflitos políticos e 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 e o Grupo de Apoio à Contadora defendiam a solução pacífica dos conflitos. A estratégia diante da Nicarágua é exemplificadora: para o governo Reagan era necessário isolar economicamente e confrontar militarmente o regime sandinista até enfraquecê-lo, já 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 próprios países da região (RICO, 2010).

## V. 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) em 18 de dezembro de 1986, um Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e Caribe. A Declaração do Rio de Janeiro<sup>4</sup> que criou o GRIO prometia “*fortalecer y sistematizar la concertación 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 deveriam encontrar soluções para seus próprios problemas e “*fortalecer la*

---

<sup>4</sup> “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.

*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 deram 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 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 importância às 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 simplesmente achavam necessárias (BORGES, 2001).

O primeiro encontro dos chefes de Estado do Grupo do Rio (29.11.1987) teve significativa importância: era a proatividade autônoma dos países da América Latina discutindo seus próprios temas sem estar no âmbito da OEA ou de qualquer outro organismo internacional. Foi também nesse primeiro encontro que o Brasil propôs a volta de Cuba aos diálogos institucionais do continente (BORGES, 2001; AVILA, 2009). Ao final do encontro foi lançado

o “Compromisso de Acapulco para a Paz, o Desenvolvimento e a Democracia”<sup>5</sup>, nesse documento os países relatam sessenta itens entre problemas e soluções de 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 (BRASIL, 1987)<sup>6</sup>.*

Para o ex-embaixador brasileiro e secretário-geral do Itamaraty 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 de vários países da Europa ao Grupo demonstrou 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 (SARAIVA, 1996). 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

<sup>5</sup> “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](http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_55_out_nov_dec_1987.pdf) Acesso em: 22 set. 2018.

<sup>6</sup> “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](http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_55_out_nov_dec_1987.pdf) Acesso em: 22 set. 2018.

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 europeia ativa para a região, iii) demonstrava aos EUA sua presença na região e iv) dava tranquilidade para envolver seu capital político em outros objetivos diretamente mais importantes, como era o caso da transição democrática e recuperação econômica do leste europeu (SARAIVA, 1996).

Fato curioso foi que a aproximação europeia ainda durante os esforços de Contadora e do Grupo de Apoio, contribuiu para fortalecer a relação bilateral do México com a Espanha, que só reestabeleceram relações diplomáticas em 1977, após mais de 35 anos do regime totalitário franquista espanhol (HUERTA, 2018). A aproximação “México-Espanha” recebeu um impulso da relação histórica “Brasil-Portugal” e, juntos, semearam o início das Conferências de Cúpula Ibero-Americanas (CÔRTEZ, 2010). 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, naquele momento, 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 deixou de existir, mas perdeu a relevância que teve na década de 1980.

O arrefecimento do GRIO na década de 1990 diz respeito a projetos distintos de inserção regional das políticas externas do Brasil e do México. Enquanto Brasília optou, desde o começo da década de 1990 por uma integração mais voltada a abertura comercial e

aproximação com os países do Cone Sul, o México optou por uma integração ainda mais profunda com a América do Norte. Esses dois projetos de inserção regional criaram uma clara divisão na região, onde o Brasil passou a ter a integração da América do Sul, e não a América Latina, como objetivo claro na sua agenda de política externa.

O GRIO se manteve, porém, um projeto político latino-americano de concertação política com convergência de pautas, como existiu na década de 1980, só voltou ao debate com a criação da CALC (Cúpula da América Latina e do Caribe) em 2008 e de sua transformação na CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos) em 2011, que tinha como principal objetivo a criação de uma agenda de cooperação para o desenvolvimento e de concertação política entre os países de toda a região.

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, na política externa para a América Central os dois países continuavam atuando de forma autônoma e discordando dos EUA.

Para o México, era mais interessante o avanço de reformas sociais e econômicas na região do que apoiar uma ação militar dos EUA ou até mesmo contribuir para fortalecer o regime sandinista e outros movimentos de esquerda na região da América Central. O principal, portanto, era a pacificação da região para conter a espiral de conflitos (GONZÁLEZ, 2005).

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).

Ademais, 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.

## V. CONCLUSÕES

O artigo explica por que Brasil e México se dispuseram a cooperar com outros países da América Latina e formar grupos de concertação política para mitigar crises políticas no continente latino-americano – especialmente na América Central. A formação do Grupo de Contadora, Grupo de Apoio à Contadora e o Grupo do Rio até hoje é lembrada como um dos momentos de maior cooperação entre os países latino-americanos para resolução de conflitos na região. Devido as suas importâncias políticas e econômicas, Brasil e México foram fundamentais 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 a América Central, os dois países agiram com relativa autonomia diante da potência americana. Todo esforço, no entanto, não foi suficiente para dirimir crises políticas na América Central como a deposição do ditador Jean-Claude Duvalier na Nicarágua e a invasão do território do Panamá pelos EUA para prender o ex-presidente panamenho Manuel Antônio Noriega. 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.

## VI. 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 abre 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](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.

CURZIO, Leonardo. América Latina vista desde Washington (1959-2009). IN: ALCÁZAR, Joan (Ed.). *Historia Actual de América Latina, (1959-2009)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

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

DE LA MADRID, Miguel. Discurso dos Presidentes Miguel de la Madrid Hurtado e João Figueiredo, em Cancún, em 27 de abril de 1983, por ocasião de jantar oferecido pelo Presidente mexicano ao Presidente brasileiro. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, nº 37. Disponível em:

[https://ia600102.us.archive.org/30/items/RPEB76JanJun1995OCR/RPEB\\_37\\_abr\\_mai\\_jun\\_1\\_983.pdf](https://ia600102.us.archive.org/30/items/RPEB76JanJun1995OCR/RPEB_37_abr_mai_jun_1_983.pdf) Acesso em: 13 nov. 2018.

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.

FERREIRA, Túlio. A ruína do consenso: a política exterior do Brasil no governo Figueiredo (de 1979 a 1985). *Revista Brasileira de Política Internacional*, nº 49, vol. 2, 2006, p. 119-136.

FROHMANN, Alicia. De Contadora al Grupo de los ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional. *Revista Estudios internacionales / Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (Santiago, Chile)*. Año XXII, no.87 (jul./sep.1989), p.365-427.

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.

GREEN, Rosario. La Concertación en la Política Exterior del presidente Miguel de la Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral? *Foro Internacional*, Vol. 30, nº 3, 1990. P. 419-447. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1211/1201> Acesso em: 08 ago. 2020.

HUERTA, Luisa. Relaciones de México con España a los 40 años de su reanudación. **Revista Mexicana de Política Exterior**, nº 112, 2018, p. 89-107. Disponível em: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n112/trevinohuerta.pdf> Acesso em: 17 set. 2020.

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: continuidad 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 bilaterais assimétricas e coalizões domésticas de política externa**. Tese de Doutorado – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2014.

RAMOS, José Maria. La política exterior de México y Estados Unidos: tendencias recientes en la relación a nivel presidencial. *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 26, 1990. Disponível em: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n26/ramos.pdf> Acesso em: 07 ago. 2020.

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. Disponível em: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1209/1199> Acesso em: 10 ago. 2020.

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.

SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo. México: retor y oportunidades. *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº 13, oct-dec, 1986. Disponível em: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n13/sepulvedamexico.pdf> Acesso em: 07 ago. 2020.

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> Acesso em: 08 ago. 2020.

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

Aprovado em: setembro/2019.

Recebido em: agosto/2020.