



## Processos históricos de redirecionamento na política externa latino-americana

Italo Beltrão Sposito  
Doutor em Relações Internacionais – IRI/USP  
Universidade Federal do Tocantins/Porto Nacional  
italo@uft.edu.br

**Resumo:** Neste trabalho, visamos identificar e observar as conjunturas históricas que levaram Estados latino-americanos a redirecionarem suas políticas externas (RPE) – entendidos como os casos mais extremos de alteração nas diretivas internacionais de um Estado. Selecionamos os casos de RPE dos Estados latino-americanos e caribenhos entre 1945 e 2008, com base no estabelecimento de um limiar numérico: sempre que os pontos ideais de determinado Estado latino-americano na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) tiveram variação, de uma sessão anual à seguinte, superior a quatro desvios padrão, foi considerado que houve RPE. Identificamos que a alta polarização política sucedida de mudança de regime, que crises políticas domésticas com envolvimento de atores internacionais, que processos de isolamento internacional com imposição de sanções econômicas internacionais e que períodos de crise econômica com questionamento do modelo econômico vigente por parte dos atores políticos podem, combinados, levar à ocorrência de RPE.

**Palavras-chave:** Redirecionamento, política externa, Assembleia Geral das Nações Unidas, tipologias explicativas, América Latina e Caribe.

**Abstract:** In this article we aim to identify historical conjunctures that led Latin-American countries to shift their foreign policies (FPS) – considered as most extreme changes in States' international behavior. Our sample includes cases of Latin-American and the Caribbean FPS between 1945 and 2008 and study cases were selected using by the establishment of a numerical threshold: always that a State's ideal point in a United Nations General Assembly (UNGA) voting session varies over four standard deviations was considered a FPS process. We identified that high political polarization succeeded by regime change, domestic political crises with international actors' involvement, international isolation with imposition of international economic sanctions and economic crises that led to questioning of current economic policy by political actors, might, in different combinations, lead to the occurrence of FPS.

**Keywords:** Shift, foreign policy, United Nations General Assembly, explanatory typologies, Latin America and the Caribbean

### Introdução

O objetivo deste artigo é discutir e identificar conjunturas históricas que levaram Estados latino-americanos a redirecionarem suas políticas externas (RPE). Por redirecionamento, consideramos os casos

mais extremos de mudança na política externa (MPE) de um Estado. A análise histórica visa identificar padrões comuns e agrupar os casos segundo condições conjunturais comuns observadas nestes processos. Com base nestas características e grupos, desenvolvemos tipologias explicativas que servem para explicar como os processos ocorreram pela identificação de mecanismos causais e como condições se combinaram para levar ao resultado de interesse.

A comparação será a base para o processo de generalização e para a produção de inferência. Seguimos Rihoux e Ragin (2009, p. xvii) que apontam que a comparação é a base para qualquer esforço científico. Gilpin (1981, p. 3), ao discutir a dificuldade em desenvolver uma "lei da mudança", afirma que grandes mudanças políticas são resultado de uma consequência de conjunturas únicas e sobrepostas, e de um grupo de acontecimentos imprevisíveis; mesmo assim, o autor argumenta que é possível identificar padrões, elementos comuns e tendências gerais nestes "pontos de mudança". O foco deste trabalho é exatamente nestes períodos de desequilíbrio, caracterizados por momentos de exceção, períodos estes que se contrapõem à continuidade na política externa.

### **Metodologia**

A literatura específica de Análise de Política Externa (APE) já desenvolveu tipologias de MPE. Alguns desses trabalhos desenvolveram uma classificação das MPE como resultado. Holsti (1982) elaborou uma distinção entre adaptação (mudança branda e mais recorrente na política externa) e redirecionamento ou reestruturação, casos de mudança mais radical (típica dos momentos de exceção), enquanto Hermann (1990) e Rosati (1994) desenvolveram escalas de quatro graus de mudança, que partem de alterações mais brandas (mudança de ajuste e intensificação, respectivamente) às rupturas na política externa (mudança de orientação internacional e reestruturação). Gilpin (1981) separa as mudanças políticas em dois grupos: evolutivas ou incrementais e rápidas ou violentas. O tempo do processo de MPE seria outro aspecto determinante para classificar as MPE: a mudança gradual aproxima-se da adaptação (mais branda), enquanto as mudanças que ocorrem de maneira urgente são os casos de redirecionamento (MPE mais radical) (VOLGY; SCHWARZ, 1994).

Utilizamos esta literatura como base para definir os principais critérios para pertencimento ao conceito de RPE: rapidez – acontecer de repente, com início de implementação em curto período temporal – radicalidade – maior grau de deslocamento no espectro político – e abrangência temática – envolver o máximo de áreas temáticas parte da política externa. É condicionante para pertencimento ao

RPE a presença de todos os critérios – a inclusão de mais critérios, definido pelo "E" na lógica booleana, tem o efeito de restringir o número de casos pertencentes.

Visamos servir aos propósitos da perspectiva comparada ao considerarmos que estes casos são qualitativamente diferentes dos demais, o que justifica esta atenção especial em entender sua complexidade, apesar de sua infrequência relativa (RAGIN, 1987, p. 22). A base teórica é o *princípio dos opostos conceituais*, que estabelece que o significado e medida de um conceito e de seu oposto não são simétricos (GEORTZ; MAHONEY, 2012, p. 164). Nestes processos, haveria causalidade assimétrica entre a ocorrência de RPE e sua não ocorrência, ou seja, as causas deste resultado diferem de sua não ocorrência.

Assim, selecionamos os casos de RPE dos Estados latino-americanos entre 1945 e 2008 com base no estabelecimento de um limiar numérico: sempre que os pontos ideais de determinado Estado latino-americano na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) tiveram variação, de uma sessão anual à seguinte, superior a quatro desvios padrão, foi considerado que houve RPE. Utilizando este critério, selecionamos de maneira objetiva processos de RPE para fins de comparação, visando evitar um possível viés de seleção resultante de uma seleção qualitativa com base no conhecimento prévio do pesquisador ou da literatura no tema.

Para seleção dos casos, primeiramente, é necessário que haja similaridades básicas entre os casos (ex: condições históricas comuns), fator que levou à limitação do universo à América Latina e Caribe devido a características políticas e sociais comuns e pelo padrão de relações destes países com um *hegemon*, os Estados Unidos. Esta delimitação das bordas para seleção dos casos é chamada por Berg-Schlosser e De Meur (2009, p. 20-21) como o domínio de investigação, que determina que os casos precisam ser paralelos e comparáveis em certas dimensões específicas.

A medida usada como base na seleção dos casos foi criada por um modelo espacial, que estima pontos ideais, interpretados como a posição dos Estados na AGNU em relação à coalizão Ocidental. Pesou na escolha desta medida é que sua validade é analisada de três maneiras pelos criadores: 1) pela comparação com conhecimento histórico; 2) pelo relacionamento com as mudanças na agenda; e 3) pela associação com fatores domésticos (BAILEY; STREZHNEV; VOETEN, 2015, p. 1, 13- 23).

Nossa VD será calculada da seguinte forma: o ponto ideal de determinado Estado no ano  $t$  é subtraído do ano  $t-1$ , tendo como resultado a alteração em seu valor de um ano ao seguinte. Depois, são selecionados os casos em que este valor superou quatro desvios padrão da média total da amostra. Em

apenas 12 das 1688 observações o valor da variável dependente excedeu quatro desvios padrão; estes são os casos mais radicais de MPE na América Latina entre 1946 e 2008, de acordo com os critérios explanados.

Os países-ano selecionados são listados em ordem decrescente e separados em dois grupos: a) casos de aproximação à ordem liberal: Granada 1984-1985; Argentina 1990-1991; Haiti 2003-2004; Granada 1983-1984; Cuba 1968-1969; b) casos de distanciamento da ordem liberal: Cuba 1959-1960; República Dominicana 1959-1960; Nicarágua 1978-1979; Argentina 1948-1949; Costa Rica 1947-1948; Cuba 1958-1959; Cuba 1969-1970. Três dos casos analisados – Cuba (1958-1959; 1959-1960), Cuba (1968-1969; 1969-1970) e Granada (1983-1984; 1984-1985) – englobam cada um deles a identificação de dois índices de RPE de valores extremos. Ainda assim, iremos tratá-los como casos únicos por se referirem a processos desencadeados pelos mesmos fatores e dentro de um mesmo contexto histórico e político.

### **Codificação das condições para aplicação da metodologia**

De início, apresentaremos as condições identificadas na análise histórica como influentes nos RPE. Com base nestas condições e suas presenças nos casos, construímos uma tabela com dados dicotômicos em que o caso recebe o valor 1 se a condição está presente e valor 0 quando ausente. Com base na análise prévia dos processos político-históricos, elencamos as seguintes condições como essenciais para o resultado em análise: (a) polarização política doméstica com mudança de regime; (b) crise política doméstica com envolvimento de atores internacionais; (c) isolamento internacional com sanções e/ou embargos e crise econômica; e (d) percepção por parte dos líderes políticos da necessidade de alterar o modelo de desenvolvimento econômico<sup>1</sup>. As condições elencadas servindo de base para o desenvolvimento das tipologias explicativas.

### **Tipologia I**

No primeiro grupo foram incluídos os seguintes casos: Costa Rica (1947-1948), Cuba (1958-1960), Nicarágua (1978-1979), Granada (1983-1985). Neles, tivemos processos de RPE resultantes das condições (a) e (b).

Na Costa Rica, a disputa em torno dos resultados das eleições de 1948 levou à eclosão da revolta liderada por Figueres, resposta à manutenção de Picado no cargo apesar da derrota eleitoral. A crise na

---

<sup>1</sup> Vale frisar que são consideradas presentes somente as condições que foram anteriores aos processos de RPE, por considerarmos que os efeitos causais das condições sobre o RPE têm como pressuposto sua antecedência histórica.

sucessão levou à polarização política entre governo e oposição, o que provocou os Estados Unidos a buscarem uma mediação entre os grupos para evitar um possível desfecho com vitória dos vanguardistas (partido de cunho marxista, integrante da coalizão governista) – a ideologia foi utilizada pelos correligionários de Figueres para conseguir apoio dos EUA à causa (OLANDER, 1996). Além de negociar com a oposição e pressionar pela transição de poder de Picado para o sucessor eleito, Ulate, os Estados Unidos também barraram a venda de armas para a Costa Rica, dificultando a repressão da revolta pelo Governo Picado (LONGLY, 1993, p. 150). O processo de polarização política resultou no fim da ordem democrática constitucional vigente, com mudança de regime e implantação de um regime autocrático (CHEIBUB; GANDHI; VREELAND, 2009). As ações de política externa marcaram uma alteração de rumos: proscisão do exército, proclamação da soberania de 200 milhas marinhas da costa, ratificação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, centralização das decisões na figura de Figueres. O novo regime promoveu uma reforma no serviço diplomático do país, via decretos-lei, retirando oficiais identificados com a administração anterior, expandiu as relações diplomáticas para a América Latina e Leste Europeu e alterou o sistema de alianças no Caribe, ao se distanciar da Nicarágua e se aproximar de Venezuela e Colômbia (CARBONELL, 2013, p. 3-12, 29-33).

O caso cubano foi um conhecido processo de RPE, com a queda de Batista, histórico parceiro políticos dos Estados Unidos – Cuba era o país com maior aporte financeiro ianque e território de uma base militar – e ascensão de um regime de esquerda, posteriormente aliado da URSS (STODEN; WEISS, 2014, p. 9). O crescente isolamento político do Regime Batista e o avanço da guerrilha liderada por Fidel Castro resultou em um conflito civil cujo desfecho foi a ruptura da ordem vigente e instauração de um novo regime, cujas figuras chave foram os líderes da revolução (PASTOR, 2001, p. 158-159). Apesar das tentativas dos Estados Unidos em conseguir uma transição pacífica<sup>2</sup>, as forças políticas se agruparam em torno dos revolucionários, o que foi representado pelo rendimento do exército pelo General Castillo, após ter assumido o controle do país com a fuga de Batista (MORLEY, 1987, p. 69-70). Em Cuba temos a substituição de um regime autocrático civil por outro, com a execução sumária de vários membros do antigo regime e desenvolvimento de um novo aparato estatal e uma total alteração nas relações internacionais da ilha (CHEIBUB; GANDHI; VREELAND, 2009). Mesmo que inicialmente a potência tenha tentado manter boas relações com Cuba, visando manter os interesses e investimentos na ilha, as ações do regime revolucionário logo iniciaram um processo de distanciamento dos Estados Unidos e

---

<sup>2</sup> Ação norte-americana contou com um embargo de armas e diminuições consecutivas nos repasses financeiros via USAID de US\$ 43 milhões em 1957 para US\$ 19,1 milhões em 1958 e US\$ 10,5 milhões no ano seguinte.

aproximação à URSS, de modo que após 2 anos, Cuba já militava em nível mundial com uma política externa de questionamento à ordem liderada pelos Estados Unidos, o que lhe rendeu embargos econômicos impostos pelos Estados Unidos, que redirecionaram as alianças cubanas e parceiros de comércio exterior (DOMINGUEZ, 1978, p. 3).

Em relação à Nicarágua, os Estados Unidos tiveram um posicionamento semelhante, inicialmente buscando se dissociar de um aliado tradicional frente sua deterioração no plano doméstico, na medida em que greves gerais eram organizadas pela oposição e crescia o descontentamento popular com a ditadura longa. Neste cenário, superpotência tentou articular a saída de Somoza para entrada de um grupo moderado, ao mesmo tempo em que tenta garantir que o regime ditatorial se mantivesse caso o desfecho político se direcionasse para uma vitória das forças revolucionárias, lideradas pela *Frente Sandinista de Libertación Nacional* (FSLN) (BLANCO, 2012, p. 86-91). Para isso, os Estados Unidos buscaram apoio da oposição moderada para a transição a um governo de centro-direita (aglutinado em torno do *Frente Amplia Opositor*) que se negou a negociar uma solução política sem a participação dos sandinistas, tamanho era o poder político que os revolucionários tinham alcançado. O resultado foi a vitória sandinista, após em 17 de julho de 1979 Somoza ceder à pressão política e renunciar, levando à ruptura da ordem constitucional e a substituição de uma ditadura militar por uma civil (COTTAM, 1992, p. 142-146). Antes mesmo de tomar o poder, os revolucionários já tinham definidas as diretrizes independentes e heterodoxas da política externa que seria adotada após a vitória da revolução (FSLN, 1982, p. 20); o fato dos Estados Unidos não terem procurado os sandinistas para discutir a transição política no país também já apontava a dificuldade que seriam as relações bilaterais (LEOGRANDE, 1985, p. 425). Logo ao ascender ao poder, Daniel Ortega já delineou as linhas de uma política externa independente que seria adotada pelo governo revolucionário (ORTEGA, 1982, p. 43-52).

Por fim, em Granada, o processo foi oposto, visto que, frente à crise de sucessão no país, os Estados Unidos utilizaram a ferramenta de política externa mais radical e intercederam militarmente no país, instaurando um regime aliado, com a substituição de uma ditadura civil por outra. O regime instaurado em 1979 pelo *People's Revolutionary Army*, braço armado do *New Jewel Movement* teve apoio cubano em armamentos e líderes de inclinação marxista-leninista, representando de início uma alteração contrária aos interesses estadunidenses (BOODHOO, 1985, p. 5-6). Durante os anos do governo Bishop, as relações com os Estados Unidos foram conflituosas por conta das reformas políticas e econômicas no âmbito doméstico, e sua proximidade com Cuba, União Soviética, e governos revolucionários da Nicarágua e Suriname na política externa. A política externa foi marcada por uma posição de apoio ao

Movimento dos Não-alinhados (MNA) e defesa da integração econômica caribenha em esfera alternativa à Comunidade do Caribe (CARICOM). (idem, p. 33-34). A defesa de radicalização do regime por membros do NJM resultou no isolamento do líder Bishop dentro de seu partido e na eclosão de um conflito civil em que foi executado o presidente. Frente à possibilidade de caos civil no país e radicalização do regime, os Estados Unidos intercederam militarmente, sob a justificativa de: 1) proteger cerca de 1000 cidadãos americanos em perigo após a junta tomar o poder; 2) evitar o futuro caos no país; 3) ajudar na reestruturação das instituições democráticas em Granada (RUBNER, 1985-1986, p. 627). As forças estrangeiras promoveram a dissolução da junta que havia tomado o poder e transferiram a autoridade ao Governador Geral Paul Scoon, representante da Rainha Elizabeth, trazido pelos Estados Unidos e instalado como autoridade política civil em Saint George. Os governos que participaram da invasão impuseram a coalizão governante e criaram o Conselho Consultivo que ficou a encargo de desmantelar o governo revolucionário pela privatização das empresas nacionais, a transformação da economia socialista e o restabelecimento da democracia parlamentarista (GRENADA, 2015). A entrada de um novo governo com apoio militar dos Estados Unidos representou o imediato rompimento das relações com Cuba, uma aproximação ao grupo conservador da *Unión Democrática Caribeña*, que havia partilhado o custo político da intervenção, e a aproximação à ordem liderada pela potência mundial (JACOME, 1990, p. 12).

Em todos os casos discutidos, como resultado das crises políticas houve a ascensão de um grupo político opositor ao poder mediante uma ruptura institucional. O novo regime, devido ao modo em que ascendeu ao poder, se colocou como oposto àquele deposto, resultando na adoção de um novo projeto de política externa, vinculado à própria legitimidade do regime. Devido à polarização política – representada pela ocorrência de guerras civis – o novo grupo se apresentou como oposto no espectro político, determinando a radicalidade da MPE. Os casos incluídos nesta tipologia cumpriram os três critérios de pertencimento ao conceito de RPE, por terem sido radicais – com transição entre esferas políticas opostas em política externa – amplas – visto que abarcaram uma completa alteração nas bases normativas e práticas no comportamento internacional dos Estados – e rápida – já que o início da nova política externa ocorreu concomitantemente com o do novo governo.

## **Tipologia II**

A segunda tipologia inclui os seguintes casos: Argentina (1947-1948), Cuba (1968-1970) e Argentina (1990-1991). Estes apresentaram as condições (c) e (d).

A economia da Argentina (1947-1948) vinha sofrendo com um boicote estadunidense desde 1942 pela sua proximidade política ao Eixo durante a Segunda Guerra Mundial. Apesar de não ter imposto embargos econômicos (foi imposto somente um embargo na compra de armas), as medidas da superpotência minaram o modelo de desenvolvimento e o projeto de industrialização em curso de implementação pelo Governo Perón (ESCLUDÉ, 1997, p. 202-203). A pressão estadunidense aumentou ainda mais após o anúncio da *Tercera Posición*, política externa base do modelo de desenvolvimento proposto pelo governo Perón, de corte nacionalista e antiamericana instrumentalizada via estatismo, bilateralismo, nacionalização do comércio exterior por meio do *Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio* (IAPI), e não incorporação ao FMI e outros órgãos do sistema econômico internacional criados em Bretton Woods (ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 139-140).

A crise econômica obrigou Perón a promover mudanças no poder Executivo, com resultados na política exterior e econômica. Na esfera doméstica, promoveu uma reforma política com a Constituição de 1949, sancionada em 11 de março, um mês antes do início da AGNU de 1948<sup>3</sup>. Também houve uma reforma ministerial que levou à substituição de Bramuglia como chanceler por Jesús Hipólito Paz (agosto de 1949); esta mudança também é considerada como o marco na inauguração da segunda fase da política externa peronista. A crise econômica também levou à renúncia de Miranda<sup>4</sup>, em janeiro de 1949, responsável pela política econômica até então (ESPOSTO; ZABALA, 2010, p. 132). A nova constituição também modificou a composição das pastas ministeriais, que passaram de oito a 19. Em matéria econômica, foram criados três novos ministérios, somando-se ao Ministério da Fazenda (ROUGIER; STAWKSI, 2014, p. 176).

O processo de Cuba (1968-1970) também contou com uma crise econômica. Alguns fatores pesaram: os preços internacionais do açúcar; o fracasso do novo modelo de desenvolvimento em curso de implementação pelo Regime Castro; a diminuição da ajuda repassada pela União Soviética. Somado a este cenário, o país era alvo de embargos econômicos norte-americanos desde 1959. O PIB cubano caiu de US\$ 18,294 milhões em 1967 para US\$ 17,230 milhões em 1968, US\$ 17,018 milhões em 1969 e US\$ 16,380 milhões em 1970, o menor nível desde 1965 (THE MADDISON-PROJECT, 2013). Após a morte de Che Guevara em 1967, a ilha decidira rever o potencial de sua política de exportação revolucionária no

---

<sup>3</sup> Vale frisar que a AGNU de 1948, ocorreu de fato entre abril e maio de 1949, de modo que as medidas de mudança política adotadas por Perón ocorreram antes da reunião, o que também segue a literatura que defende que uma segunda etapa da política externa peronista teria se inaugurado em 1949.

<sup>4</sup> Miguel Miranda foi o responsável pela política econômica por controlar o Banco Central e o Conselho Econômico Nacional, além de definir a política comercial por meio do IAPI (ROUGIER e STAWKSI, 2014, p. 175)

continente, abrindo espaço para uma melhora na relação com regimes adversários, possibilitando assim o início de um processo de aproximação junto a países latino-americanos e ao *hegemon* (FRUS, 1969, p. 9). Assim, o período entre 1967 e 1968 vai marcar a transição da política externa cubana dos anos isolacionistas – marcada pelo intenso conflito com os Estados Unidos, e pelo insulamento político e econômico no continente – para uma postura conciliatória, iniciada, em termos de política externa, pela interrupção da prática de exportação revolucionária, e no lado econômico, pela aceitação por parte do regime de sua dependência econômica da União Soviética (HOUMAN, 1997, p. 76-80).

Novamente, a crise econômica teve resultados políticos, com o ganho de poder político do grupo dos “realistas” frente aos “idealistas” na política cubana, com uma troca na equipe econômica e no modelo de política econômica adotado na ilha, além de uma postura menos conflituosa na política externa, que visava diminuir as tensões com os Estados Unidos e com a União Soviética. Assim, na política externa, a postura cubana mudou de conflitiva, isolacionista e anti *status quo* para uma postura mais cooperativa e conciliatória. Em relação à União Soviética, também adotou uma postura mais pragmática: Castro aceitou a tese de haver “muitos caminhos para o socialismo” o que o levou a uma relação mais solidária com outros países socialistas (HOUMAN, 1997, p. 79-80).

Por fim, a Argentina (1990-1991) enfrentava a eclosão do modelo de desenvolvimento dirigido pelo estado; a política econômica nacionalista e o regime militar fechado politicamente e violador de direitos humanos e tratados internacionais resultou no isolamento internacional do país. O PIB per capita do país caíra quase 4% em 1988, quase 9% em 1989 e mais de 3% em 1990; a inflação subiu 388%, 3057% e 2076% nestes mesmos anos (WORLD BANK, 2013). O país ainda enfrentava barreiras para aumentar o volume de investimentos internacionais devido ao isolamento econômico e financeiro e ao embargo econômico europeu iniciado em 1983, respostas ao modelo econômico protecionista e à política do regime militar de rechaço aos direitos humanos (DE LA BALZE, 1997, p. 84-85). Visando superar esta condição, se delinear as bases da chamada “nova política exterior”: substituição do terceiro-mundismo pela aliança estratégica com os Estados Unidos e aceitação da hegemonia inglesa nas Malvinas; mudança na política nuclear; saída do MNA; aproximação aos Estados Unidos na AGNU; nova postura em relação ao tema de direitos humanos; defesa da segurança coletiva; e abandono da posição de neutralidade em guerras (BERNAL-MEZA, 2002, p. 78-79).

Segundo Arbilla (2000, p. 363) houve uma mudança radical nos quadros conceituais utilizados pelos *policy makers* e nas ideias que embasavam a política externa, alcançando posição hegemônica nas esferas decisórias do governo Menem o diagnóstico da centralidade das relações com o 1º mundo. Tal

processo teria resultado da restauração democrática, que teria dado à chancelaria papel central no desenvolvimento da política externa, superando a “feudalização” ocorrida durante o regime militar. As decisões passaram a ser tomadas pela cúpula do *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto* (MREC), formada por funcionários de origem política. As mudanças no SI serviram para potencializar e legitimar mudanças introduzidas na política externa por Cavallo e Di Tella, ministros durante o governo Menem.

Nestes três casos, a estagnação do modelo de desenvolvimento e as restrições internacionais para a busca de alternativas ao desenvolvimento levaram os países a adotarem uma estratégia de acomodação frente às superpotências. Na Argentina (1990-1991), apesar do processo de RPE ter sido iniciado anteriormente, é radicalizado e concretizado pelo Governo Menem, com a implementação de um projeto de governo em que havia forte ligação entre o modelo de desenvolvimento e os objetivos da “nova política externa”. Em Cuba, a substituição do grupo próximo a Fidel (“idealistas”) pelos “realistas” que adotaram outro tipo de gerenciamento da economia com maior participação de técnicos soviéticos aliado a um processo RPE de uma postura menos conflitiva e anti-*status quo* para uma posição mais conciliatória e cooperativa, com a aceitação das diversas estratégias defendidas pelos socialistas para “exportar a revolução”. A Argentina (1947-1948) também passou por uma mudança nos postos chave da economia e da diplomacia; se por um lado a mudança na política econômica, com a saída de Miranda, significou a aceitação de regras mais frouxas no IAPI, cedendo aos interesses de empresas norte-americanas, na diplomacia, a saída de Bramuglia levou a uma substituição do pessoal do serviço exterior argentino, dando maior poder à Eva Perón, a sua política de exportação do modelo justicialista e à terceira posição.

### **Tipologia III**

Outros dois casos são incluídos em um grupo que apresenta algumas semelhanças em relação a ambos os grupos anteriores: República Dominicana (1959-1960) e Haiti (2003-2004). Estes apresentaram em comum as condições (b) e (c).

O modelo político do Regime Trujillano (1930-1961) se baseava no Estado controlando a economia, atendendo aos interesses da família Trujillo e agindo repressivamente para conter outros setores marginalizados. Na vertente externa o objetivo primordial era garantir a segurança nacional, o que significou a militância contra o comunismo; no comércio exterior, o regime agiu para garantir a exportação de produtos primários (MARÍÑEZ, 2002, p. 33). Isto significou uma política externa de caráter intervencionista e conflitiva, o que levou o país a romper relações com diversos países (ou mais

comumente, países a romperem laços com a República Dominicana), e apoiar golpes militares contra regimes não aliados, em geral, democracias onde residiam seus adversários políticos (MARIÑEZ, 2002, p. 34).

Em junho 1960, ocorreu o evento final que levou ao isolamento da República Dominicana no cenário internacional: o atentado ao presidente da democrática Venezuela, Rômulo Betancourt. O ocorrido foi levado pela Venezuela à agenda de discussão na VI Reunião de Consulta aos Ministros de Relações Exteriores da OEA (São José, agosto de 1960) em que se determinou sua condenação unânime (GALLEGO; JIMÉNEZ, 2014, p. 169-170). Assim, no período final de seu regime, o país era alvo de sanções econômicas aprovadas na OEA, além de taxas de importação ao açúcar (responsável por 60% da pauta de exportações) impostas por Eisenhower por meio de decreto presidencial, acentuando uma crise econômica, já complicada por problemas de reserva de divisas devido ao aumento dos gastos militares (HALL, 2000, p. 99-101; MICHEL, 2009, p. 99). Frente este cenário de isolamento, a política externa de seu regime se limitou a tentativas de remover as sanções diplomáticas e econômicas. O regime Trujillo também gastou milhões de dólares em subornos e campanhas de propagandas para melhorar a imagem de seu governo e se manter no poder (HALL, 2000, p. 101).

Por sua vez, o Haiti vinha sofrendo com o corte da ajuda internacional (importante fonte de renda no país) dos Estados Unidos, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da União Europeia e com um embargo econômico desde 2000, devido aos resultados bastante contestados e à baixa participação nas eleições (em torno de 10% segundo a oposição e de 60% segundo o governo) (ERIKSON, 2004, p. 287). Frente às incertezas políticas, a economia também apresentava um péssimo desempenho, com variação negativa no PIB per capita desde 2000, caindo quase 5% em 2004 (ano de pico da crise política), além da diminuição dos investimentos diretos no país, caindo de US\$ 30 milhões em 1999 para US\$ 5 milhões em 2002 (idem, p. 293, 286).

A mudança no cenário que levou ao posterior processo de RPE tem início em fevereiro de 2004. O Secretário-assistente de Estado dos EUA buscou negociar junto com uma comissão multilateral uma transição política. No entanto, apesar do aceite de Aristide de nomear um primeiro-ministro da oposição, esta manteve sua posição de exigir a renúncia do presidente. Frente o avanço da barbárie, com a tomada da cidade de Cap-Haitien (segunda maior do país) a oposição se fortaleceu (mesmo que o líder da revolta, Philippe não tivesse ligação oficial com a oposição) e levou Aristide a pedir ajuda internacional para conter o avanço da violência no país. Sem alternativas políticas, em fevereiro de 29, o presidente Aristide

fugiu do país a bordo de um avião norte-americano, deixando uma carta de renúncia na embaixada ianque (ERIKSON, 2005, p. 87).

O *Conseil des Sages* – grupo formado por sete membros de reconhecida integridade moral, experiência profissional e devoção à coisa pública – ficou responsável pela nomeação de Gerard Latortue, empossado em 12/03/2004 (LATORTUE, 2006, p. 14-15). A base de apoio do governo interino era opositora ao governo anterior: classes empresariais dominantes, partidos de classe média, intelectuais, organizações de direitos humanos e a mídia tradicional. Dentre os principais objetivos do governo interino estavam: enfraquecer os apoiadores de Aristide – especialmente sua base popular armada que dominava os guetos – e preparar o caminho para um governo que respeitasse as regras do jogo político ditado pelas potências e instituições financeiras internacionais (DUPUY, 2006, p. 132). Esta postura reformista e alinhada aos interesses internacionais garantiu ao governo provisório a promessa de repasse de US\$ 1 bilhão durante os anos de 2004 e 2005 para reconstrução da infraestrutura, fortalecimento das instituições e melhora nos serviços básicos à população (TALF-MORALES, 2008, p. 11).

A não ocorrência de uma mudança de regime aconteceu devido à diferença de postura dos líderes: no Haiti, a transição mediada por atores internacionais levou à implantação de um governo provisório com apoio de forças multilaterais internacionais que significou a adoção de uma política externa em acordo com os interesses dos principais atores internacionais, postura que garantiu ao país o retorno dos repasses financeiros; na República Dominicana, o líder se recusou a renunciar ao cargo, o que significou a radicalização das tensões domésticas e isolamento internacional culminando em seu assassinato.

### **Considerações finais**

Consideramos que o critério para seleção dos casos mais radicais de RPE adequado. Mesmo que dentre os casos tenhamos encontrado diferentes graus de MPE, e que os casos da tipologia II podem não ser considerados especificamente como casos de RPE, foi possível identificar que ao menos determinados ajustes na política externa foram implementados. A análise histórica desenvolvida permitiu a identificação de conjunturas que levaram a processos de RPE. Tais conjunturas foram elencadas seguindo a observação da recorrência de determinadas condições nos casos analisados.

Este tipo de análise nos permitiu apontar a importância de fatores conjunturais e processos históricos sobre os processos de RPE. Esta análise de natureza conjuntural permitiu identificar o que

Ragin (1987, p. 20) chamou de ordem na complexidade, ou seja, a existência de padrões dentro de processos complexos, típicos das ciências sociais.

A análise conjuntural se mostrou adequada para o estudo dos processos de RPE pelos seguintes motivos: existem muitos caminhos históricos possíveis que levam ao processo de RPE; o papel de líderes (nível individual) é determinante na ocorrência do processo de RPE, o que impossibilita o estabelecimento de uma relação causal entre a existência das condições do ambiente e um processo de RPE – em última instância, o resultado positivo sempre dependerá da decisão de atores políticos.

Também foi possível identificar o importante papel jogado pelos Estados Unidos como ator desestabilizador na política externa dos países da região. A posição hegemônica da potência sobre a região e a enorme distância de poder entre os pares permitiu aos EUA impactar sobre as decisões dos líderes latino-americanos. A variação na intensidade e no tipo de ferramenta utilizada foi determinada pela percepção de risco dos tomadores de decisões à segurança nacional norte-americana: o cenário menos desejado era a ascensão de um regime de esquerda (casos em que o *hegemon* recorreu ao uso da força). Também relacionado ao tipo de ferramenta empregado pelos EUA está o grau de polarização política na política doméstica: a eclosão de guerras civis, a ascensão de grupos revolucionários (desde que não financiados pelos próprios norte-americanos) ou o aumento da repressão contra a oposição aumentavam o grau de atenção e intensidade das ações estadunidenses, sendo os cortes na ajuda substituídos pela imposição de embargos e pelo uso da força.

## Referências

- ARBILLA, J. M. Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, p. 337-385, 2000.
- BAILEY, M.; STREZHNEV, A.; VOETEN, E. Estimating Dynamic State Preference from United Nations Voting Data. **Journal of Conflict Resolution**, 2015.
- BERG-SCHLOSSER, D.; DE MEUR, G. Comparative Research Design: Case and Variable Selection. In: RIHOUX, Benoit; RAGIN, Charles C (Org.). **Configurational Comparative Methods**. Qualitative Comparative Analysis. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2009. p. 19-32.
- BERNAL-MEZA, R. Política Exterior Argentina: de Menen a De La Rúa ¿ hay una nueva política? **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 74-93, 2002.
- BLANCO, Las Relaciones Independientes de los Somoza de Nicaragua con EE.UU. (1936-1979). **Revista de Historia Contemporánea**, n. 10, 2012.



BOODHOO, K. I. **Revolutionary Grenada and the United States**. LACC Occasional paper series. Dialogues (1980-1994). Paper 48, 1985.

CARBONELL, J. F. S. **Historia Diplomática de Costa Rica (1948-1970)**. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 2013.

CHEIBUB, J. A.; GANDHI, J.; VREELAND, J. R. Democracy and Dictatorship Revisited. **Public Choice**, v. 143, n. 2-1, p. 67-101, 2010.

COTTAM, M. L. The Carter Administration's Policy toward Nicaragua: Images, Goals, and Tactics. **Political Science Quarterly**, v. 107, n. 1, p. 123-146, 1992.

DE LA BALZE, F. A. M. La Política Exterior en tres "tiempos". Los fundamentos de la "Nueva Política Exterior". In: DE LA BALZE, F. A. M.; ROCA, E. A. **Argentina y Estados Unidos**. Fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1997. p. 11-130.

DUPUY, A. Haiti Election 2006: a pyrrhic victory for René Préval? **Latin America Perspective**, v. 33, n. 3, p. 132-141, 2006.

ERIKSON, D. The Haiti Dilemma. **Brown Journal of World Affairs**, v. X, n. 2, p. 285-297, 2004.

ESCUDE, C. La historia, la cultura política, los errores y las lecciones en las relaciones argentino-norteamericanas. In: DE LA BALZE, F. A. M.; ROCA, E. A. **Argentina y Estados Unidos**. Fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1997. p. 181-230.

ESPOSTO, L.; ZABALA, J. P. La Política Exterior Peronista (1946-1955). In: SIMINOFF, A. (Org.). **La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo**: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, 2010.

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS), 1969 set. Volume E-10, Documents on American Republics, Document 207. National Intelligence Estimate Number 85-69. Cuba, Castro, and the Course of the Revolution. Disponível em: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76ve10>

FRENTE SANDINISTA DE LIBERTACIÓN NACIONAL (FSLN). The Historic Program of the FSLN. In: BORGE, T.; FONSECA, C.; ORTEGA, D.; WHEELLOCK, J. **Sandinistas Speak**. New York: Pathfinder Press, 1982. p. 13-22.

GALLEGO, M.; JIMÉNEZ, W. La Organización de Estados Americanos y su incidencia democrática post Trujillo en República Dominicana (1961-1965). **Pensamiento Americano**, v. 7, n. 13, p. 164-182, 2014.

GEORGE, A.; BENNETT, A. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2004.

GILPIN, R. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981

GRENADE, W. **The Grenada Revolution**: Reflections and Lessons, University Press of Mississippi Press, 2015.

HALL, M. R. **Sugar and Power in the Dominican Republic**: Eisenhower, Kennedy, and the Trujillos. Westport: Greenwood Press, 2000.

HERMANN, C. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **Foreign Policy**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.



- HOLSTI, J. K. Reestructuring Foreign Policy: a neglected phenomenon in Foreign Policy. In: HOLSTI, J. K. et al. **Why Nations Realign: Foreign Policy restructuring in the Postwar World**. London: Allen & Unwin, 1982. p. 1-20.
- HOUMAN, A. S. **Revolutionary States, Leaders, and Foreign**: a comparative study of China, Cuba, and Iran. New York: Praeger, 1997.
- JACOME, F. Grenada, ¿hacia la estabilidad política? Nueva Sociedad, n. 108, p.12-16, 1990.
- LATORTUE, G. **Livre Blanc du Government de Transition**. Port-au-Prince: Republique d'Haiti, 2006.
- LEOGRANDE, W. M. United States and the Nicaragua. In: WALKER, T. W. (Org.). **Nicaragua: the first five years**. New York: Praeger, 1985. p. 426-446.
- LONGLEY, K. Peaceful Costa Rica, the First Battleground: the United States and the Costa Rican Revolution of 1948. **The Americas**, v. 50, n. 2, p. 149-175, 1993.
- MARIÑEZ, P. A. Política Exterior de República Dominicana. **Revista Mexicana del Caribe**, v. VII, n. 14, p. 7-79, 2002.
- MICHEL, E. C. **Las Expediciones de Junio de 1959**. Clío, v. 78, n. 177, p. 97-320, 2009.
- MORLEY, M. H. **Imperial State and Revolution: the United States and Cuba, 1952-1986**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- OLANDER, M. Costa Rica in 1948: Cold War or Local War? **The Americas**, v. 54, n. 4, p. 465-493, 1996.
- ORTEGA, D. Nothing Will Hold Back Our Struggle for Liberation. In: BORGE, T.; FONSECA, C.; ORTEGA, D.; WHEELLOCK, J. **Sandinistas Speak**. New York: Pathfinder Press, 1982. p. 23-42.
- PASTOR, **Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean**. 2ª ed. Oxford: Westview Press, 2001.
- RAGIN, Charles C. **The Comparative Method**. Berkley: University of California Press, 1987.
- RIHOUX, Benoit; RAGIN, C.; Why Compare? Why configurational comparative methods. In: RIHOUX, Benoit; RAGIN, Charles C (Org.). **Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis**. Thousand Oaks: SAGE Publications. p. xvii-xxv, 2009.
- ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. The Study of Change in Foreign Policy. In: ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring**. How governments respond to Global Change. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 3-21.
- ROUGIER, M.; STAWKSI, M. Un Programa que "No puede conformar a todos": economía y burocracia en los años finales del primer peronismo. **Am. Lat. Hist. Econ.** , v. 21, n. 1, p. 174-199, 2014.
- RUBNER, M. The Reagan Administration, the 1973 War Power Resolution, and the Invasion of Grenada. **Political Science Quarterly**, v. 100, n. 4, p. 627-647, 1985-1986.
- STODEN, W. P.; WEISS, A. Interests and Foreign Policy: the Cuban Revolution and the US Response, 1959-1961. **Foreign Policy Analysis**, p. 1-19, 2014.
- TALF-MORALES, M. Haiti: **Developments and U.S. Policy Since 1991 and Current Congressional Concerns**. Washington, CRS Report for Congress, 2008.



*Anais do II Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina*  
ISBN: 978-85-7205-159-0

WORLD BANK. **World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF)**. Dec. de 2013. Disponível em: <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>.

VOLGY, T. J.; SCHWARZ, J. E. “Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint.” In: ROSATI, J. A.; SAMPSON, M.; HAGAN, J. D. **Foreign Policy Restructuring**. How governments respond to Global Change. Columbia: University of South Carolina Press, 1994. p. 22-42.