

RELACIONES BRASIL-CENTROAMÉRICA: BREVE BALANCE POR LAS CONMEMORACIONES DE 2021

Marta Cerqueira Melo

El año 2021 es de gran significación para América Central. Se conmemoran 200 años de independencia, 35 años de la Firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas y 30 años del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Tiempo de conmemoraciones y de proyectar el futuro, pero también de balance histórico-crítico.

Las relaciones diplomáticas de Brasil con Centroamérica cumplen 115 años en 2021. Ellas remontan a comienzos del siglo XX, cuando el patrono de la diplomacia brasileña (Barón de Río Branco) puso en marcha una política externa que buscaba restaurar el prestigio internacional del país, asegurar la soberanía nacional y solucionar el problema de la definición del territorio estatal (BUENO, 2015).

Precisamente, remontan al Decreto n. 1561 sancionado por el presidente Afonso Penna en 22 de noviembre de 1906, creando legaciones de ese país en las Repúblicas de Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá. En estos marcos, ¿qué breve balance se puede hacer de estas dos dinámicas ya seculares: las del regionalismo centroamericano y de las relaciones brasileño-centroamericanas? Destacamos en este artículo tres aspectos de estas dinámicas que, a su vez, ayudan a explicar el significado de las conmemoraciones centroamericanas en 2021.

El primero es el hecho de que la independencia de 1821 es un fenómeno propiamente regional centroamericano, ya que no coincidió con la creación inmediata de los actuales Estados nacionales, y por lo tanto el regionalismo centroamericano tiene su longevidad remitida a la primera ola de integración latinoamericana, en el siglo

diecinueve, y la construcción de la hegemonía de Estados Unidos en el continente (SOUZA, 2012). El segundo aspecto destacado es que la negociación de los Acuerdos de Esquipulas, además de un marco para el regionalismo centroamericano, forma parte del punto de inflexión para el proceso de multilateralización la política externa brasileña y para el avance de la integración latinoamericana, ya que conlleva las raíces de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Finalmente, destacamos las transformaciones procesadas en el regionalismo centroamericano y sus puntos de contacto con la política externa de Brasil a partir de la década de 1990. Nuestro balance es que la región centroamericana se reveló estratégica en el proceso de multilateralización de la política exterior brasileña, favoreciendo al rediseño de las relaciones diplomáticas de Brasil con Estados Unidos y al avance de la integración de América Latina y el Caribe, abriendo la posibilidad de consolidación de un marco institucional regional intrahemisférico alternativo al sistema interamericano.

El regionalismo centroamericano

La oficialización de la República Federal de Centroamérica, el día 01 de julio de 1823 en la ciudad de Guatemala, reuniendo a los actuales Estados de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Nicaragua y Honduras¹, representa los primeros esfuerzos de construcción de la unidad centroamericana, motivada entonces por la búsqueda por independencia absoluta en relación a España y México, y por la implementación de un sistema de gobierno capaz de crear una nación moderna y democrática. La prosperidad de esta nascente nación se la esperaba generar a través del aprovechamiento del comercio regional, resultante de su posición geográfica privilegiada (PÉREZ, 2010), conectando como istmo a los océanos atlántico y pacífico, y como puente a las Américas del Norte y del Sur (ORTEGA, 2015).

Sin embargo, en 1839 ocurre la completa disolución de la República Federal Centroamericana, al que sigue hasta 1950 un período de fuerte inestabilidad y conflicto social, de numerosos episodios de agresión externa por parte de Inglaterra y Estados Unidos (RUIZ, 2014). A finales del siglo XIX, Estados Unidos ya ejercía el control sobre las importaciones y exportaciones de Centroamérica, cuando entonces intervienen en la

independencia de Panamá en relación a Colombia, en 1903, con el objetivo de dominar el istmo y construir el canal interoceánico.

De acuerdo con Macal (1978), durante este período de dominación estadounidense se configuran las características de largo plazo de los Estados nacionales y vigentes hasta la actualidad, asociada a hechos como la construcción del canal interoceánico y la revalorización de la región como zona de importancia militar estratégica en la economía internacional.

Apenas en 1951 se retoman los esfuerzos integracionistas en la región, mediante la creación, el 14 de octubre, de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) por parte de Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, a través de la Carta de San Salvador. El objetivo era fortalecer los vínculos identitarios entre los países, prevenir y evitar eventuales disputas entre ellos, solucionar pacíficamente los conflictos, ayuda recíproca, y la promoción del desarrollo socioeconómico y cultural de la región, mediante la cooperación y la solidaridad (PÉREZ, 2010).

Para Ruiz (2011), el regionalismo centroamericano es parte de la segunda oleada de latinoamericanismo que vigora en el continente a partir de la década de 1950, como expresión de los esfuerzos de integración autonómica regional en respuesta a la creciente hegemonía de Estados Unidos. La integración autonómica se presenta en este momento como marco de la crisis del sistema político oligárquico en algunos países latinoamericanos y expresión del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de industrialización a servicio de la integración regional. Con efecto, los esfuerzos de integración son retomados en el siglo XX, después de la experiencia de integración europea y la defensa de la industrialización para el desarrollo económico de los países del Tercer Mundo (WHITE, 2006).

A partir de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana por los Ministros de Economía de los países de ODECA a partir de 1960, se inicia una nueva fase de integración de la región, con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), una zona de libre comercio con incentivos fiscales y la institucionalidad burocrática regional para su efectivización. El objetivo plasmado en el Tratado consistió en promover la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), conforme la estrategia de desarrollo industrial planteada por CEPAL para reducir la

dependencia externa y diversificar las economías del bloque (PÉREZ, 2010).

Este estilo de integración y desarrollo no obstante es interpelado por los conflictos regionales a partir de la década de 1970, presentando a partir de entonces diversas señales de agotamiento. Problemas de déficit en la balanza comercial, endeudamiento público y incremento del gasto público, aceleración del proceso de urbanización desordenada, aumento de las migraciones internas campo-ciudad, crisis de vivienda y servicios básicos, además de las movilizaciones sociales con demandas de mejoras en las condiciones de vida (VIALES-HURTADO, 2019).

Según sostiene Avila (2003), el conflicto regional en Centroamérica presenta connotaciones endógenas y exógenas. Las connotaciones endógenas son relativas al agotamiento del orden económico y político-social establecido a través de las reformas liberales del siglo XIX. Las exógenas, a su vez, poseen especificidades en las dimensiones regional, continental y global. La dimensión regional del conflicto centroamericano a partir de 1979 dice respecto a las acusaciones recíprocas de intervención en asuntos internos de Estados vecinos con el apoyo, legal o ilegal, de agentes y actores de otros países.

La dimensión continental se expresa en la participación de otros países americanos y sus efectos sobre el conflicto - notoriamente latinoamericanos, organizados en el Grupo de Contadora (1983) y el Grupo de Apoyo al proceso negociador de Contadora (1985). La dimensión global del conflicto centroamericano concierne a la intervención de potencias y agentes extrarregionales, sobretudo Estados Unidos. Frente a la crisis y el conflicto regional, la dimensión continental fue imprescindible para la búsqueda de una salida pacífica y negociada.

Los procesos de negociación de Contadora - integrados inicialmente por Colombia, Panamá, México y Venezuela para luego se sommaren Argentina, Brasil, Perú y Uruguay - lograron contener la lógica del conflicto, abriendo canales comunicacionales y de negociación, además de influenciar las Cumbres Presidenciales de Esquipulas I (1983) y II (1985). Efectivamente, ellos establecieron las condiciones que posibilitaron la creación del mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, o Grupo de Río (AVILA, 2003, p. 75). Este también es el antecedente fundamental para la creación de CELAC, el 2010, en cuanto mecanismo representativo

de América Latina y el Caribe.

Estos Acuerdos representan, pues, la transición a un nuevo modelo de integración. Con la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa y la sustitución de la Carta de ODECA, a partir de 1991, se promueve la renovación, profundización y ampliación de la institucionalidad regional centroamericana, a través del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Dicha transición es realizada a través de la implementación de reformas estructurales y apertura comercial - ejecutadas para adaptar la institucionalidad del bloque centroamericano al contexto de globalización de los años 1990 (WHITE, 2006). Se transita en la región de un estilo de crecimiento desarrollista a otro reformista neoliberal (VIALES-HURTADO, 2019).

SICA se organiza a partir de cinco subsistemas (político, económico, social, cultural y ambiental) por medio de los cuales se espera coordinar y fomentar el trabajo conjunto de los órganos e instituciones de la integración, optimizando el uso de los recursos, haciendo más eficiente y efectivo el proceso de integración (PÉREZ, 2010). La integración está pensada en torno a cinco pilares: seguridad democrática, cambio climático y gestión integral de riesgo, integración social, integración económica y fortalecimiento institucional. Además de los Estados Miembros (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice y República Dominicana), Estados y Organismos Observadores también participan de SICA, sean ellos regionales o extrarregionales.

En la visión de Saca (2018), tras recurrentes críticas al carácter neoliberal y economicista asumido por SICA en la primera década del siglo XXI, bajo el paradigma del regionalismo abierto, y en el contexto del giro de izquierda que caracterizó a los gobiernos progresista en América Latina, hubo una recomposición teórica que implicó en reformas y el relanzamiento del sistema el año 2010. Para el autor, no obstante las reformas y los logros de la integración centroamericana en su longevidad, persisten las dificultades de SICA en implementar sus objetivos. Esto precisamente es lo que conlleva a que los países adhieran al paradigma del regionalismo cruzado.

Se trata de una política que lleva a los países integrantes de un mismo bloque a mantener, de manera individual, distintos acuerdos simultáneos con países de afuera del bloque. Los casos en el bloque que dan sustentación a este paradigma son los de

Nicaragua, que integra a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA); de Costa Rica y Panamá, que estrechan relaciones con países del sudeste asiático y los miembros de Alianza del Pacífico (AP); el Tratado de Libre Comercio Estados Unidos - Centroamérica a finales de 2003; y el acuerdo de asociación con la Unión Europea (UE), (SACA, 2018).

Relaciones Brasil-Centroamérica

Los principales antecedentes del relacionamiento brasileño-centroamericano durante el siglo XX, de acuerdo con Avila (2009), pueden ser subdivididos en un primer momento de los fundamentos de la precoz política centroamericana de Brasil, entre 1906 y 1950; un segundo momento de fortalecimiento de las relaciones diplomáticas plenas, entre 1950 e 1971; y un tercer momento de consolidación de las relaciones económicas y políticas, entre 1971 y 1979.

El primer momento de este relacionamiento acompaña a la sistemática adhesión de Brasil al sistema interamericano, estratégicamente orientado al incremento de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. Su naturaleza, sin embargo, es modificada entre las décadas de 1960 y 1970, enmarcadas en el modelo ascendente de la política exterior del régimen militar brasileño, la redefinición de sus relaciones diplomáticas con los países del continente americano, la agenda del interés nacional y la autonomía multilateral (VIZENTINI, 2004).

Efectivamente, fue notoria la participación de Brasil en los procesos negociadores de Contadora y Esquipulas, cruciales para la pacificación y democratización regional centroamericana. Fuentes documentales, particularmente del Archivo Histórico del Ministerio de las Relaciones Exteriores (AHMRE) dan conocimiento de que la política externa de Brasil frente al conflicto regional centroamericano fue orientada por un coherente, persistente y constructivo conjunto de ponderaciones que luego terminaron siendo llamadas “tesis brasileña” acerca del origen, la evolución y los mecanismos posibles de resolución para el conflicto. La pacificación y la democratización relativamente bien sucedidas en América Central, ampliamente favorecida por los procesos negociadores de Contadora y Esquipulas igualmente confirmaron la validez de

esta tesis. Entre las décadas de 1960 y 1970 el relacionamiento brasileño-centroamericano fue facilitado por las convergencias ideológicas anticomunistas entre los regímenes militares en el poder en estos países² (AVILA, 2003).

A pesar de esta notable participación de Brasil en el proceso negociador del conflicto regional centroamericano entre 1979 y 1996, fue apenas a partir del segundo gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) - cuando entonces éste adopta el discurso de la globalización asimétrica (CERVO, 2015, p. 525) - que hubo una aproximación más sustantiva entre Brasil y la región centroamericana. Fueron enviadas en este período diversas misiones empresariales a la región y cuatro de sus países recibieron la visita del presidente de Brasil. En el contexto de recién creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de las negociaciones en torno a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se abrían posibilidades de inter relacionamientos entre los bloques de las Américas del Sur y Central (NUNES, 2012).

De todos modos, fue durante los gobiernos del presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que las relaciones diplomáticas de Brasil con Centroamérica adquirieron más grande dinamismo. El 20 de noviembre de 2007, en Brasilia, fue celebrado el centenario de estas relaciones, oportunidad en la cual el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil Celso Amorim reafirmó el interés de Brasil en estrechar la cooperación con el bloque, sugiriendo aproximaciones entre el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

La expansión del relacionamiento económico entre estos países en el primer decenio del siglo XXI, en términos comerciales, de inversión, de financiamiento, integración y transferencia tecnológica (AVILA, 2009). Aunque Brasil y los países integrantes de SICA se encuadren como parceiros comerciales irrelevantes para ambos, estos hechos sugieren la posibilidad de negociación de un ambicioso acuerdo comercial entre el país y la región (CNI, 2016), así como la negociación de un acuerdo comercial entre Mercosur y SICA.

Avila (2009, p. 140) juzgaba plausible imaginar por lo menos tres grandes escenarios para las relaciones Brasil-Centroamérica en el decenio 2010-2020, denominados a) inercial, b) optimista; y c) neo monroista. En el primer caso, el relacionamiento continuaría dominado, como en los últimos años, por las mismas regularidades. En el

escenario optimista, se podría esperar una aproximación sensible de los vínculos económicos y políticos. Finalmente, en un escenario neo monroista, se abriría espacio para la revalorización de la tesis de los “dos Américas”, que en términos supondría la consolidación de dos polos regionales diferenciados, integrado, de un lado, por los países del Norte, Centro, Caribe y de los Andes de América y, de otro, los países del “grande” Mercosur, integrado por Brasil y los demás países de Sudamérica.

Después del golpe de 2016 en Brasil y la reorientación de la política exterior del país en los años siguientes, con sus efectos sobre los procesos de integración regional en general, la suspensión de la participación de Brasil de CELAC es una señal que sugiere la vigencia actualmente de un relacionamiento neo monroista entre el país y Centroamérica.

Notas

¹ En 1821, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua logran independizarse del dominio Español. En 1822 se incorporaron al Imperio Mexicano como Provincias Unidas de Centroamérica. En 1824 la región se independiza de México, convirtiéndose en República Federal de Centroamérica hasta 1839, cuando se establecen los actuales Estados y fronteras nacionales. Panamá forma parte entonces del territorio de Gran Colombia, convirtiéndose en nación independiente el año 1903. Belice, territorio colonizado por Inglaterra, se convierte en nación independiente en 1981, durante la ola de descolonización del siglo XX.

² Excepto en Costa Rica.

Marta Cerqueira Melo

Doutoranda no Programa de pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP) com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: mc.melo@unesp.br. ORCID: 0000-0002-6835-8602.

Como citar:

MELO, Marta Cerqueira. Relaciones Brasil-Centroamérica: breve balance por las conmemoraciones de 2021. **Cadernos de Regionalismo ODR**, São Paulo, v. 5, 2022, p. 100-107. ISSN: 2675-6390.

REFERÊNCIAS

AVILA, Carlos Federico Domínguez. O Brasil frente ao conflito regional na América Central: oposição ao intervencionismo e apoio à solução negociada, justa, equilibrada e duradoura (1979-1996). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 46, n. 1, jun. 2003, p. 66-93. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/3jz5fhqgDb9sZXGS4khRQBK/?lang=pt>. Acesso: 31 mai. 2021.

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

BUENO, Clodoaldo. Da agroexportação ao desenvolvimentismo (1889-1964). In: CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Editora UnB: Brasília, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). *Negociações comerciais com os países do SICA: avaliação dos interesses ofensivos do Brasil*. CNI: Brasília, 2016. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/0d/ed/0ded1fb9-6e6f-470e-b5f6-53df97549ec0/negociacoes_comerciais_com_os_paises_do_sica.pdf. Acesso: 12 jun. 2021.

CERVO, Amado. Do projeto desenvolvimentista à globalização. In: CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Editora UnB: Brasília, 2015.

MACAL, Mario Flores. Dependencia e integración en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San Pedro Montes de Oca, n. 4, 1978, p. 67-78. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5075758>. Acesso: 12 jun. 2021.

NUNES, Tiago Estivallet. *Política externa brasileira para a América Central e o Caribe (1995-2010): a ampliação das esferas de influência de uma potência média emergente*. (2012). Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2012. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/62025>. Acesso: 12 jun. 2021.

ORTEGA, Víctor Hugo Acuña. Centroamérica en las globalizaciones (siglos XVI-XXI). *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San Pedro Montes de Oca, v. 41, 2015, p. 13-27. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/44735166?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso:

07 jun. 2021.

PÉREZ, Carlos Roberto. Logros y desafíos pendientes de la integración centroamericana. In: BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE). Cinco ensayos sobre la integración de Centroamérica: los ganadores del concurso promovido por el BCIE con motivo de su 50 aniversario. BCIE: Tegucigalpa, 2010. Disponible en: https://www.bcie.org/fileadmin/bcie/espanol/archivos/novedades/publicaciones/varios/Cinco_Ensayos_sobre_la_Integracion_de_Centroamerica.pdf. Acceso: 12 jun. 2021.

RUIZ, José Briceño. La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas. Publicaciones Vicerrectorado académico CODEPRE: Mérida, 2011. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/31608656_La_integracion_regional_en_America_Latina_y_el_Caribe_procesos_historicos_y_realidades_comparadas. Acceso: 12 jun. 2021.

RUIZ, José Briceño. Los congresos hispanoamericanos en el siglo XIX: identidad, amenazas externas e intereses en la construcción del regionalismo. Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, México D. F., n. 11, jan.-abr., 2014, p. 131-170. Disponible en: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/51458>. Acceso: 24 set. 2020.

SACA, Juan Carlos Fernández. El sistema de integración de Centroamérica: los desafíos de la gestión administrativa interna para enfrentar los retos globales y regionales. In: MELLADO, Noemí Beatriz (coord.; ed.). ¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano. Editorial Lerner: Córdoba, 2018. Disponible en: <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/1145>. Acceso: 12 jun. 2021.

SOUZA, Nilson Araújo de. América Latina: as ondas da integração. Revista OIKOS. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, 2012, p. 87-126. Disponible en: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/296/168>. Acceso: 22 set. 2018.

VIALES-HURTADO, Ronny José. La crisis económica de América Central en la década de 1980: cambio económico-estructural-global en la tercera fase de la globalización (1970-1990). Revista Diálogos. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, 2019, p. 46-70. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331249847_VialesHurtadoRonnyLacrisisconomicade1980enCADialogosBrasil2019. Acceso: 12 jun. 2021.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro. Editora da UFRGS: Porto Alegre, 2004.

WHITE, Elaine. Pensar América Central como región integrada en el siglo XXI: temas para la reflexión. Memoria del Encuentro Regional de Mujeres Líderes: Los desafíos de Centroamérica desde la perspectiva de las Mujeres. FLACSO: Heredia, 2006. Disponible en:

https://www.flacso.org.ec/biblio/shared/exist_view.php?bibid=104204©id=130512&tab=opac. ACCESO: 12 JUN. 2021.