

## Brasil-Centroamérica: cien años de solidaridad y cooperación (1906-2006)

Por Carlos Federico DOMINGUEZ ÁVILA\*

### 1. Introducción

EL PROPÓSITO DE ESTE ARTICULO es hacer un balance de las relaciones políticas y económicas erigidas a lo largo de una centuria entre Brasil y los cinco países centroamericanos —esto es, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.<sup>1</sup> Trátase del resultado de una investigación básica que puede ser encuadrada en el marco general de la historia de las relaciones internacionales de América Latina y el Caribe.

Confirmase aquí que los vínculos formales entre las partes siempre fueron cordiales y amistosos, aunque modestos. La ausencia de resentimientos o diferendos históricos, así como algunas afinidades político-ideológicas y el surgimiento de crecientes vínculos económicos, moldearon y consubstanciaron las relaciones entre este conjunto de países. Con todo, obstáculos de naturaleza geopolítica, problemas logísticos y de desconocimiento mutuo —inclusive algunos preceptos— precisaron ser reconocidos y superados antes de establecer vínculos realmente provechosos y constructivos para las sociedades y gobiernos en cuestión.

El presente artículo se orienta por tres indagaciones principales: ¿Cuáles fueron los reales fundamentos y factores que cíclicamente impulsaron y/o restringieron la relación brasileño-centroamericana desde 1906? ¿Qué continuidades y mudanzas inspiran la agenda brasileño-centroamericana en la actualidad? ¿Qué escenarios son plausibles proponer para el futuro?

\* Profesor en el Centro Universitario UNIEURO, en el Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB) y en el Centro Universitario de Brasília UNICEUB, e-mail <cdominguez\_unieuro@yahoo.com.br>.

<sup>1</sup> El término *Centroamérica* designa a las antiguas cinco provincias del colonial Reino de Guatemala y, después de la independencia, a la República Federal de Centroamérica.

## 2. *Fundamentos conceptuales y empíricos de la relación brasileño-centroamericana durante el siglo xx*

Las relaciones económicas, políticas y culturales entre Brasil y los cinco países de Centroamérica mostraron una tendencia orientada hacia una gradual convergencia de intereses, cordialidad y fortalecimiento de los diferentes vínculos. De hecho se trata de una relación centenaria, amistosa, constructiva y promisoría—aunque relativamente modesta. José Carlos Brandi Aleixo atribuyó tal situación fundamentalmente a las siguientes causas generales:

las distancias geográficas; la inexistencia o precariedad de los medios de transporte y comunicación; la vinculación excesiva de las colonias con sus metrópolis; la escasez de información mutua sobre la historia, la geografía, la economía, la política y la cultura de modo general; la ausencia por mucho tiempo de legaciones con ministros residentes en los respectivos países; la diferencia de lenguas etc. Consecuentemente la presencia de Brasil en Centroamérica y de Centroamérica en Brasil, particularmente hasta la primera mitad de este siglo [xx], ha sido muy limitada.<sup>2</sup>

Para los fines de este artículo parece pertinente sugerir que entre 1906 año en que Brasil estableció relaciones diplomáticas con las naciones de Centroamérica y 1996—cuando el acuerdo de paz de Guatemala selló el fin del conflicto regional imperante durante mucho tiempo en el Istmo—, los antecedentes de la actual relación brasileño-centroamericana pueden ser analizados en tres fases: *a*) los contactos iniciales bajo el signo del monroísmo (1906-1950), *b*) la consolidación de las relaciones político-diplomáticas y económicas plenas (1950-1979), y *c*) los años del conflicto regional en Centroamérica y su correlato en la llamada “tesis brasileña” sobre dicho conflicto regional (1979-1996).

Fundamentos de la precoz política de Brasil hacia Centroamérica (1906-1950): una crítica al monroísmo y a la tesis Root-Nabuco de las “dos Américas”

Durante el periodo de los contactos iniciales las partes comenzaron a interactuar. Particularmente expresiva fue en ese sentido la Tercera Conferencia Internacional Americana, celebrada en la ciudad de Río de

<sup>2</sup> José Carlos Brandi Aleixo, *O Brasil y a América Central*, Brasilia, Câmara dos Deputados/Comissão de Relações Exteriores, 1984, p. 22.

janeiro, entre los días 23 de julio y 27 de agosto de 1906. Tal acontecimiento impulsó un vínculo más próximo y duradero entre las partes, ya que hasta entonces las relaciones políticas, económicas o culturales eran prácticamente nulas. Nótese que tres meses después del cónclave, el presidente brasileño Augusto Moreira Pena autorizó la apertura de una legación --con sede en La Habana-- ante los gobiernos de Cuba y de las naciones centroamericanas. Consecuentemente, se acepta que el año de 1906 marcó el inicio de las relaciones formales y del diálogo multilateral entre los pueblos y gobiernos de los países en cuestión.

Desde los primeros momentos la política de Brasil hacia Centroamérica se caracterizó por el surgimiento de un conjunto de regularidades. En el plano político-diplomático y estratégico, por ejemplo, la política brasileña aparentemente reconoció una cierta preponderancia de los intereses estratégicos de Estados Unidos en la cuenca del Caribe, en general, y en el istmo centroamericano, en particular.<sup>3</sup> Esto último derivó en una virtual relación triangular brasileño-centroamericano-estadounidense, en la cual la política de la potencia mediana (Brasil) en relación con las potencias menores (países de Centroamérica) terminó siendo definida no solamente por tópicos esencialmente bilaterales o presiones domésticas, sino también por la evaluación de las visiones, aspiraciones y prioridades de la potencia hegemónica del continente (Estados Unidos)--así como de otras potencias con vínculos e intereses en la región (México, Cuba, Colombia y Venezuela, entre otros).

Tal vinculación entre la potencia hegemónica del continente, la potencia media y las pequeñas potencias fue particularmente evidente durante la primera mitad del siglo XX, cuando el gobierno brasileño implementó una política esencialmente de bajo perfil y una actitud relativamente discreta y complaciente delante del intervencionismo --inclusive delante del intervencionismo militar-- del gobierno estadounidense en varias de las naciones localizadas en la cuenca del Caribe, con el argumento de que Brasil no tenía intereses nacionales vitales en aquella área.<sup>4</sup>

Evidencia documental, tanto primaria como secundaria, así como literatura especializada, sugieren que tales conductas y políticas eran inspiradas en la lógica del espíritu imperialista de la época y en algo que, a falta de mejor denominación, puede ser llamado la tesis Root-

<sup>3</sup> E. Bradford Burns, *A aliança não escrita: o barão de Rio Branco e as relações Brasil Estados Unidos*. Rio de Janeiro, EMC, 2003.

<sup>4</sup> Amado Luiz Cervo y Clodoaldo Bueno, *História da política exterior do Brasil*, Brasília, EDUNB, 2002.

Nabuco de las “dos Américas” ---derivada de la conocida doctrina Monroe.<sup>5</sup> En esta línea, Lars Schoultz pondera que una de las “innovaciones” de la política interamericana impulsada en el primer decenio del siglo xx por el entonces secretario de Estado estadounidense Elihu Root habría sido “agrupar las naciones de la región en dos clases diferentes —una, la turbulenta región del Caribe, la otra, los países estables, progresistas del sur de América del Sur y México”. Dicha visión fue plenamente aceptada y compartida por el entonces embajador brasileño en Washington, Joaquim Nabuco. En términos operativos y sintetizados, dicha tesis de las “dos Américas” terminaba implicando un virtual apadrinamiento hegemónico de los países hispanoamericanos en favor de los intereses geopolíticos de Estados Unidos y de Brasil en las mitades norte y sur del continente, respectivamente.<sup>6</sup>

Nótese que la lógica de la tesis Root-Nabuco de las “dos Américas” aparentemente era funcional a los intereses inmediatos de las autoridades brasileñas de la época. Presentarse como cogarante de la doctrina Monroe en la América del Sur possibilitaba, por ejemplo, fortalecer los vínculos bilaterales con la principal potencia del continente, asumir una posición de liderazgo —aunque, vale resaltar, por delegación estadounidense— en las regiones platina y amazónica, contener y/o alejar eventuales amenazas a los intereses brasileños de parte de potencias suramericanas o extracontinentales, entre otras alternativas. En este sentido, y desde una perspectiva de realismo clásico —predominante en la época en cuestión— la tesis Root-Nabuco podría parecer correcta y adecuada a los intereses nacionales específicamente brasileños.

Con todo, en lo concerniente a la formulación e implementación de la precoz política de Brasil hacia Centroamérica, la tesis Root-Nabuco también implicaba consecuencias profundas, negativas y duraderas. Así, la opción monroista de las autoridades brasileñas suponía varios puntos:

- a) un virtual alejamiento de América Latina ---o específicamente de la comunidad hispanoamericana, algo que difícilmente podría ser admitido por estos pueblos y gobiernos;
- b) un alejamiento consciente de las realidades y oportunidades políticas, económicas y estratégicas propias de la subregión caribeña y, lo que es peor, las autoridades brasileñas de la época ---demostrando

<sup>5</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, *De Martí a Fidel a Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1998

<sup>6</sup> Lars Schoultz, *Estados Unidos poder e submissão uma história da política norte-americana em relação à América Latina*, Bauru, EDUSC, 2000, pp. 217ss

una cierta prepotencia y arrogancia—llegaron a descalificar, ofender y denigrar la dignidad, las luchas de liberación nacional y la propia viabilidad histórica de los países de la región identificándolos peyorativamente como “republicuetas” o “paisecos”;

c) la opción monroista y las veleidades hegemónicas brasileñas en momentos dramáticos para muchos pueblos latinoamericanos en conflicto contra la presunción imperial estadounidense terminó comprometiendo la credibilidad y la confiabilidad de la política externa de Brasil ante las sociedades y gobiernos de los países vecinos;

d) el entusiasmo y la ingenuidad de ciertas autoridades brasileñas frente a la teoría y la práctica del monroismo en su fase imperialista también provocaron cierto escozor entre la propia intelectualidad brasileña de la época. Así, por ejemplo, el diplomático e historiador pernambucano Manoel de Oliveira y Lima, un monárquico brasileño, y aún así crítico y antiimperialista, en pocas palabras un *arielista* de derecha, alertó persistentemente contra las incoherencias e inconsistencias del discurso monroista de Washington y de sus seguidores y acólitos en el gobierno brasileño.<sup>7</sup>

Paralelamente, los pueblos y gobiernos de los países centroamericanos siempre reconocieron a Brasil como un país amigo y una potencial fuente de oportunidades, cuya solidaridad se fundamentaba en los ideales y principios que compartían como parte de una comunidad geográfica, políticamente armónica y con intereses hemisféricos conjuntos—o específicamente intralatino-americana/bolivariana.

En síntesis, inicialmente las relaciones formales entre Brasil y los países de Centroamérica fueron condicionadas por el marco general de la lógica y las políticas del monroismo en su fase imperialista. La tesis Root-Nabuco de las “dos Américas” es importante para los fines de este artículo ya que ayuda a comprender algunas tendencias de política externa global, regional y específicamente centroamericana de Brasil. Con todo, dicha opción monroista, aunque duradera, conllevaba internamente contradicciones que finalmente la tomaron impresentable e indefendible. El diálogo, la solidaridad y la cooperación brasileño-centroamericana asumieron nuevos contornos después de la Segunda Guerra Mundial y en el marco global de los emergentes conflictos Este-Oeste y Norte-Sur —así como en el diálogo Sur-Sur.

<sup>7</sup> Kátia Gerab Baggio, “Duas interpretações brasileiras sobre a América Latina no final do século XIX e início do XX: Joaquim Nabuco e Manoel de Oliveira Lima”, en Jaime de Almeida, org., *Caminhos da história da América no Brasil: tendências e contornos de um campo historiográfico*, Brasília, ANPHLAC, 1998, pp. 79-93

Conolidación de las relaciones político-diplomáticas  
y económicas (1950-1979):  
anticomunismo y comercio asimétrico

El día 12 de enero de 1953, las cinco legaciones brasileñas acreditadas en los países de Centroamérica fueron elevadas a la categoría de embajadas. Esta importante determinación de las autoridades brasileñas favoreció tanto la continuidad del diálogo político-diplomático entre las partes, como el surgimiento de flujos comerciales y culturales cada vez más significativos.

En lo concerniente a los aspectos político-diplomáticos parece interesante subrayar que durante los decenios de 1950, 1960 y 1970 la relación brasileño-centroamericana fue favorecida por las convergencias ideológicas —básicamente anticomunistas y eventualmente desarrollistas— preponderantes en los regímenes autoritarios cíclicamente dominantes en tales países, con la notable excepción del caso de la duradera y ejemplar democracia costarricense. Tales coincidencias político-ideológicas entre gobiernos autoritarios, junto a la tradicional cordialidad y normalidad en la relación entre las partes, derivó en el apoyo mutuo de candidaturas en organismos internacionales, en la constante denuncia de las alegadas tendencias subversivas del régimen revolucionario cubano (y de otros países de orientación socialista), en el ofrecimiento de oportunidades de estudio para oficiales centroamericanos en academias militares brasileñas, en la posibilidad de exportación de material de empleo militar de fabricación brasileña hacia los países del Istmo etc. Cabe registrar que la cooperación brasileño-centroamericana en relación con la cuenca del Caribe en esta fase alcanzó uno de sus momentos más significativos en la controversial intervención conjunta en República Dominicana, en 1965.<sup>8</sup>

En el plano económico y comercial, la relación brasileño-centroamericana se caracterizó por dos regularidades básicas, vigentes en la actualidad. De un lado, en las convergencias de intereses en lo concerniente a la defensa de los precios del café y del azúcar en el mercado internacional, dado que los países citados son importantes proveedores de esos productos. Consecuentemente, la coordinación de las políticas cafetaleras y azucareras y la mutua verificación y adscripción a las respectivas cuotas de exportación pactadas en el marco general de los acuerdos internacionales específicos fueron —y conti-

<sup>8</sup> Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização // rivalidade emergente*, 2ª ed. rev. y ampl., São Paulo, SENAC, 1999

núan siendo-tópicos expresivos en la agenda económica entre las partes.<sup>9</sup> Paralelamente, otro motivo que estimuló la intensificación de las relaciones económicas fue el persistente interés de los exportadores brasileños en penetrar el mercado centroamericano. De este modo el comercio entre los países comenzó a tomar cierto vigor. Inicialmente los productos brasileños con mayor demanda potencial en el Istmo fueron textiles finos, productos farmacéuticos, electrodomésticos y productos odontológicos.

En contraste, las exportaciones centroamericanas hacia Brasil continuaron siendo virtualmente nulas, debido, fundamentalmente, a que los productos que los países centroamericanos exportaban al mercado internacional -café, plátano, carne, algodón, azúcar, entre otros -eran esencialmente agrícolas y, también, prácticamente los mismos que Brasil producía con igual finalidad. Consecuentemente, las exportaciones de productos agrícolas de Brasil y de Centroamérica normalmente terminaban compitiendo entre sí en el mercado internacional. El proteccionismo brasileño de la época y las considerables restricciones logísticas (transportes y comunicaciones) también eran importantes obstáculos para el comercio. De ahí que las características más evidentes y duraderas de la relación económica brasileño-centroamericana hayan terminado siendo: la considerable simetría en la pauta comercial, la ausencia de complementariedad en el intercambio, los problemas logísticos, el carácter relativamente modesto del valor y volumen del intercambio y el perturbador y persistente superávit en balanza de pagos en favor de Brasil.

Se constataron tales regularidades y tendencias políticas y económicas en la visita de trabajo al Istmo del entonces canciller brasileño Mario Gibson Barbaza, en julio de 1971. Ciertamente se trató de un acontecimiento sumamente importante en las relaciones bilaterales de Brasil con cada uno de los países centroamericanos, ya que era la primera vez que un representante diplomático brasileño de tan alto nivel recorría dichas naciones. En cada uno de los cincopaíses el canciller Gibson Barbaza fue recibido por las máximas autoridades. Se firmaron cinco declaraciones conjuntas, además de los respectivos discursos.<sup>10</sup> Las declaraciones conjuntas fueron muy parecidas. En el ámbito político, las partes destacaron: la "tradicional y estrecha amistad" entre

<sup>9</sup> Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la Independencia*, México, FCE. 1998.

<sup>10</sup> Aleixo, *O Brasil y a América Central* [n. 2]

Brasil y cada uno de los países centroamericanos; el compartido respeto de las partes por los principios generales del derecho internacional que rigen (o deberían regir) las relaciones internacionales; el respaldo a la participación activa de las partes en los foros multilaterales (ONU, OEA, CECLA, UNCTAD etc.); la condena al terrorismo; el estímulo a la cooperación y a la solidaridad interamericana; la creación de comisiones mixtas etcétera.

En ámbito económico, las declaraciones conjuntas abordaron la necesidad de insistir ante los países industrializados en pro de la implementación de sistemas de preferencias generalizados no recíprocos ni discriminatorios en favor de los países en desarrollo; el reconocimiento de los derechos del mar (doscientas millas de uso exclusivo etc.); la protección de los precios de productos básicos (café etc.); la intensificación de las relaciones comerciales entre los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); el apoyo financiero a la importación de productos brasileños mediante la apertura de líneas de crédito por valor de un millón de dólares estadounidenses a cada uno de los países centroamericanos; la inauguración de líneas de transporte marítimo etcétera.

Además, en el ámbito cultural, se puso a discusión la necesidad de ampliar y profundizar los intercambios científicos y artísticos, así como la implementación de programas de cooperación técnica mediante el ofrecimiento de becas para que estudiantes centroamericanos pudiesen ingresar a las universidades brasileñas.

En términos más amplios y a largo plazo la visita del canciller Mario Gibson Barboza al istmo centroamericano puede ser interpretada como otra de las consecuencias generadas por las significativas transformaciones económicas y sociopolíticas que el capitalismo brasileño estaba experimentando en el contexto del así llamado "milagro económico" (1969-1973). Desde esta perspectiva, aparentemente Brasil estaba procurando consolidar su presencia comercial en mercados poco explorados, tomando en cuenta las facilidades tecnológicas "tropicalizadas" ofrecidas por sus exportadores. También, establecer relaciones internacionales con base en objetivos propios, con énfasis en la necesidad de promover el crecimiento económico e insistiendo en la posibilidad de impulsar relaciones más equilibradas y justas entre los países industrializados del Norte y las naciones en desarrollo del Sur.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Cervo y Bueno, *História da política exterior do Brasil* [n. 4]; Moniz Bandeira, *De Astarte a Fidel* [n. 5], Maria Regina Soares de Lima, "La crisis centroamericana y Brasil política reactiva y solidaridad discreta", en Cristina Eguizábal, comp., *América Latina y*



Al mismo tiempo, la visita del canciller Mario Gibson Barboza a Centroamérica puede ser interpretada como consecuencia de la alegada declinación del poder hegemónico de Estados Unidos en la región y, por tanto, como una oportunidad para redefinir los acuerdos tácitos y/o explícitos entre brasileños y estadounidenses surgidos en el primer tercio del siglo XX sobre las respectivas políticas frente a la cuenca del Caribe, con mayor beneficio comercial y político para los primeros. En esta línea, la cuenca del Caribe dejaría de ser una región de hegemonía exclusiva de Estados Unidos, afirmación dudosa desde el triunfo y con-solidación de la élite revolucionaria cubana, abriendo las condiciones y posibilidades para que potencias industriales emergentes, como Brasil, consiguiesen construir un espacio para alcanzar objetivos propios -de naturaleza económica, política y estratégica-en aquella y en otras regiones del mundo.

También en la década de 1970 otro acontecimiento descollante en las relaciones entre las partes fue la suspensión de las relaciones diplomáticas brasileño-nicaragüenses, por iniciativa del gobierno del presidente Joio Figueiredo. Efectivamente, el día 25 de junio de 1979, el gobierno brasileño anunció la suspensión de las relaciones diplomáticas con el gobierno de Nicaragua. Lamentablemente, los documentos consultados en el Arquivo Histórico do Ministério das Relacoes Exteriores (AHMRE) no explican la lógica burocrática que determinó la toma de una decisión tan grave y poco usual. Con todo, dicha documentación ofrece pistas que permiten inferir una reconstrucción de los acontecimientos. En ese sentido, la decisión de romper las relaciones político diplomáticas con el agonizante régimen del general Anastasia Somoza Debayle pudo haber sido tomada -salvo mejor juicio-con base en cuatro ponderaciones básicas: a) el acelerado proceso de desgaste internacional del régimen somocista; b) la continuidad-y algunas sutiles mudanzas-implementada en la política exterior por el nuevo gobierno brasileño, encabezado por el general Joio Batista de Oliveira Figueiredo (1979-1985); c) las presiones del Parlamento brasileño; d) los ejemplos costarricense, mexicano y de otros países latinoamericanos y caribeños.<sup>12</sup>

La crisis centroamericana en busca de una solución regional, San José. CSUCA. 1990, pp. 223-235.

<sup>12</sup> Carlos Federico Dominguez Ávila, *Opondo-se ao intervencionismo o Brasil*

*frente ao conflito regional na América Central (1979-1996)*, tesis de doctorado, Brasilia, Universidad de Brasilia, 2003

## Brasil y el conflicto regional en Centroamérica (1979-1996)

Entre 1979 y 1996, tuvo lugar en Centroamérica un violento y dramático conflicto regional. Aunque no es posible analizar detalladamente en este espacio los orígenes, los autores, la evolución y/o las consecuencias del conflicto regional en cuestión, sí es importante mencionar brevemente algunas de sus connotaciones endógenas y exógenas.<sup>13</sup>

Desde el punto de vista endógeno, parece evidente que hubo en la Centroamérica de los años setenta el gradual paso de lo “inaceptable” hacia lo “insoportable”, esto es, “lo que viola la dignidad humana”.<sup>14</sup> El orden económico, social y político dominante en las naciones del Istmo a partir de la implantación de las así llamadas reformas liberales decimonónicas comenzó a ser nueva y vigorosamente cuestionado por diferentes actores o agentes —inclusive por “nuevos” movimientos guerrilleros o de liberación nacional. En otras palabras, la dimensión endógena del conflicto regional en Centroamérica sugiere que, por un lado, se trató de la relación dialéctica entre el deseo de los pueblos de superar la injusticia social, el autoritarismo político y la notoria desigualdad en la distribución de la riqueza, y por otro, de la natural resistencia de parte del así llamado “bloque dominante” en los países del Istmo —particularmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. O, como afirmó categóricamente el diputado federal Aluizio Bezerra (PMDB-AC), en el Parlamento de Brasil, el día 11 de marzo de 1982, se trataba de la contradicción entre “las fuerzas que quieren la libertad, la independencia, el desarrollo objetivo y emancipador, contra los que quieren la continuación de la miseria, de la opresión y del retroceso social”.<sup>15</sup>

Entretanto, la dimensión exógena constata que el conflicto regional centroamericano provocó reacciones de carácter subregional, hemisférico y global, ya que los actores en conflicto solicitaron la ayuda de actores externos de diferentes orientaciones ideológicas en el espectro Este-Oeste vigente en la época. Particularmente importante para los fines de este artículo es resaltar los procesos negociadores del Grupo Contadora (vigente sobre todo entre 1983 y 1986)<sup>16</sup> y de

<sup>13</sup> Alain Rouquié, *Guerra y paz en América Central*, México, fce, 1994.

<sup>14</sup> Jean-Baptiste Duroselle, *Todo império perecerá teoria das relações internacionais*, Brasília/São Paulo, EDUNB/Imprensa Oficial, 2000, pp. 194ss

<sup>15</sup> Aluizio Bezerra, “Discurso do sr. deputado Aluizio Bezerra, proferido na sessão vespertina de 11-3-82”, *Diário do Congresso Nacional* (Brasília), 13-III-82, pp. 876-879.

<sup>16</sup> Originalmente el Grupo de Contadora fue integrado por los gobiernos de Colombia, Panamá, México y Venezuela. El nombre del grupo proviene de la isla panameña de Contadora, donde se realizó la primera reunión de los cancilleres de los países miembros

Esquipulas (vigente a partir de 1986). Conviene resaltar que desde el punto de vista de la historia de las relaciones internacionales contemporáneas de América Latina y del Caribe, el proceso negociador de Contadora se erigió como una extraordinaria experiencia de coordinación política entre Estados.<sup>17</sup> Nótese que la iniciativa multilateral de mediación en cuestión se destacó por su estricto apego al derecho internacional, por su convincente diagnóstico de las causas y de la evolución del conflicto regional y por una nueva “praxis” en la metodología de resolución de conflictos, entre otras ponderaciones. Los esfuerzos político-diplomáticos de los países latinoamericanos encuadrados en el proceso negociador de Contadora, pese a que no fueron coronados con la firma del Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica —debido a la feroz y persistente oposición de la potencia hegemónica del continente y de sus acólitos—, consiguieron contener la violenta lógica del conflicto, abrir canales de comunicación y negociación, influir en el proceso negociador de Esquipulas —dirigido por los propios gobiernos y actores no estatales de Centroamérica— y preparar las condiciones que permitieron la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política o Grupo de Río (GRIO).

La relativamente exitosa pacificación y democratización de las naciones de Centroamérica —aunque padeciendo de ciertos inconvenientes, contradicciones y limitaciones— es ciertamente una conquista extremadamente relevante desde la perspectiva de la historia de las relaciones internacionales contemporáneas de América Latina y del Caribe. Sin olvidar que Brasil, junto a otros países del subcontinente, persistentemente demandó tanto la restricción de las —antijurídicas e inmorales— aspiraciones y presiones hegemónicas e intervencionistas de las superpotencias, como de una salida negociada, justa, equilibrada y duradera para el conflicto regional citado.

En lo concerniente específicamente a la participación brasileña en las gestiones para lograr una solución política en el conflicto centroamericano parece importante subrayar que las fuentes actualmente disponibles, sobre todo las fuentes primarias rescatadas en el Archivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores (AHMRE), sugieren que la política brasileña se formuló e implementó a través de un conjunto relativamente permanente de criterios que, colectivamente, dieron lu-

del grupo. En 1985 surgió el Grupo de Apoyo al proceso negociador de Contadora, integrado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

<sup>17</sup> Alicia Frohmann, *Puentes sobre la turbulencia la concertación política latinoamericana en los ochenta*, Santiago de Chile, FLACSO, 1990.

gar a la “tesis brasileña” sobre el origen, la evolución y los posibles mecanismos de resolución en el conflicto regional imperante en el Istmo.

La “tesis brasileña” sobre el conflicto regional en Centroamérica terminó erigiéndose en una especie de marco conceptual de la política centroamericana de Brasilia durante gran parte de los decenios de 1980 y 1990. La misma surgió y evolucionó mediante la tensión entre seis ponderaciones básicas documentalmente verificables: *a)* la constatación del carácter estructural y sistémico del conflicto; *b)* la necesidad de procurar una salida negociada y congruente con los principios del derecho internacional; *c)* la favorable predisposición para participar —activa y solidariamente— en iniciativas multilaterales serias y constructivas en favor de la pacificación del Istmo; *d)* la oposición a las aspiraciones hegemónicas y la intervención de potencias extra-regionales, así como el transferir a América Central las tensiones, la competencia y la confrontación entre las superpotencias; *e)* el reconocimiento de la limitada influencia de Brasil en los acontecimientos sociopolíticos, económicos y estratégicos imperantes en el Istmo y *f)* el reconocimiento de las graves consecuencias internas y externas en todos los países del hemisferio —inclusive en el propio Brasil— que podrían ser desencadenadas por el agravamiento de las tensiones centroamericanas.<sup>18</sup>

Desde la perspectiva de la lógica de la “tesis brasileña” parece congruente, constructivo, lógico y coherente el apoyo político-diplomático de Brasilia a los procesos negociadores de Contadora y Esquipulas. En términos resumidos, el apoyo brasileño a dichos procesos se tradujo en una serie de gestos, declaraciones y acciones diplomáticas concretas. Tales actos diplomáticos fueron de naturaleza unilateral y/o multilateral. Estas iniciativas cristalizaron en significativas determinaciones de cuño político-diplomático tales como las siguientes: *a)* Brasil fue el segundo país del mundo en expresar oficialmente apoyo diplomático al entonces recién creado Grupo de Contadora (en 1983); *b)* participó del Grupo de Apoyo a Contadora; *c)* integró el Grupo de Río (GRIO); *d)* formó parte del mecanismo de verificación y seguimiento emanado del Acuerdo de Esquipulas II; *e)* emitió una serie de documentos oficiales —unilaterales, bilaterales y multilaterales— en los cuales expresó un firme apoyo para Contadora y Esquipulas y un vigoroso cuestionamiento frente a las (espurias) aspiraciones y presiones hegemónicas de las superpotencias; *f)* ofreció significativa asistencia técnica, científica, cultural y económica, a pesar de la compleja

<sup>18</sup> Domínguez Ávila, *Opondo-se ao intervencionismo* [n. 12]

coyuntura económica y sociopolítica del propio país, agravada por los perversos efectos de la crisis de la deuda externa; y g) en el marco del proceso de Esquipulas, Brasil participó de todas las operaciones de paz de la ONU en Centroamérica (ONUEN, ONUCA, ONUSAL, MINUGUA etc.), y de iniciativas comparables de la OEA (MARMINCA etc.), fuese con peritos civiles y/o militares.

Naturalmente, aquéllos y otros ejemplos son significativos. Parece evidente que tales gestos, iniciativas, declaraciones y acciones concretas caracterizan un compromiso constructivo, ejemplar, digno y solidario, cuyo impacto en la relación brasileño-centroamericana es (y continuará siendo) extremadamente positivo. Por tanto, parece lícito concluir que la relativamente exitosa pacificación y democratización de Centroamérica también significó la plena confirmación y convalidación de la “tesis brasileña”.

### *3. Continuidad y cambio en la agenda brasileño-centroamericana vigente: caracterización de una relación por debajo de sus posibilidades reales*

LA pacificación y democratización de Centroamérica en el marco de los procesos negociadores de Contadora y de Esquipulas, junto a la positiva, solidaria y constructiva conducta de la política exterior brasileña ante el conflicto regional, favorecieron el surgimiento de oportunidades para profundizar, intensificar y expandir los diferentes vínculos económicos, político-diplomáticos y culturales.

En el plano económico, la relación brasileño-centroamericana —que nunca fue muy intensa— experimentó continuidades y mudanzas, especialmente en las tendencias de comercio y de inversiones. Efectivamente, en el campo comercial es fácil constatar que los flujos entre Brasil y los países de Centroamérica continúan teniendo características tales como las siguientes: la gran asimetría en la pauta comercial, la ausencia de complementariedad en el intercambio, los problemas logísticos, el carácter modesto del valor y volumen de los bienes y servicios y el persistente superávit en la balanza comercial en favor de Brasil y —consecuentemente, dado el carácter estructural del desequilibrio en la balanza de pagos— en perjuicio de las economías centroamericanas. Efectivamente, entre 1996 y 2005 el intercambio comercial brasileño-centroamericano fue ampliamente favorable para el lado brasileño (véase Cuadro 1).

Cuadro 1: Evolución del comercio Brasil-Centroamérica (1996-2005)  
(Millones de dólares FOB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones brasileñas con destino a:										
Costa Rica	67.0	70.4	84.3	88.1	119.9	100.2	160.6	210.9	356.4	413.4
El Salvador	25.9	29.6	28.8	35.5	41.7	52.0	75.5	86.8	137.0	213.3
Guatemala	41.9	65.3	91.5	76.9	76.7	82.9	113.0	164.6	252.9	332.5
Honduras	21.9	28.5	33.6	35.8	31.6	34.8	47.9	72.4	90.3	138.9
Nicaragua	4.8	5.4	14.6	13.2	9.3	12.9	20.5	25.4	44.5	48.9
Importaciones brasileñas provenientes de										
Costa Rica	3.1	2.3	6.2	7.3	30.0	36.9	33.3	49.0	77.4	92.3
El Salvador	0.2	1.3	5.8	0.1	0.3	0.2	0.0	0.1	0.5	1.1
Guatemala	2.4	4.6	0.7	0.7	1.0	0.7	0.5	0.4	0.6	2.2
Honduras	0.0	0.1	0.1	0.2	0.7	0.4	0.4	0.4	0.9	1.8
Nicaragua	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Ministério de Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior de Brasil (<[www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br](http://www.aliceweb.desenvolvimento.gov.br)>).

La pauta de exportaciones brasileñas hacia el mercado centroamericano incluye los siguientes productos y servicios: material y equipo de construcción, medios de transporte (vehículos, ómnibus, aviones, barcos etc.), maquinaria agrícola, productos químicos (fertilizantes etc.), papel, artículos eléctricos y electrónicos, material médico hospitalario, material de oficina y juguetes. En contrapartida, las importaciones brasileñas de productos centroamericanos continúan siendo extremadamente limitadas.

En lo concerniente al financiamiento y a las inversiones, la relación brasileño-centroamericana tiene como importante referente el Programa de Incentivo a las Inversiones Brasileñas en Centroamérica y Caribe (PIBAC), anunciado por el presidente brasileño Luiz Inácio "Lula" da Silva, en Guatemala, en septiembre de 2005.<sup>19</sup> El PIBAC es coordinado por la cancillería de Brasil y cuenta con el apoyo financiero del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). En términos resumidos, este programa pretende incentivar las inversiones de capitales privados brasileños en los países centroamericanos, sea para proveer productos con demanda reprimida en aquellos países o para aprovechar las facilidades derivadas de los acuerdos de comercio que éstos tienen con terceros mercados. En este último caso, se trata de invertir en los países centroamericanos, entendidos como pla-

<sup>19</sup> Ministério das Relações Exteriores do Brasil, "PIBAC", DE: <[www.braziltradenet.gov.br/PIBAC/P/Destaque\\_PIBAC.aspx](http://www.braziltradenet.gov.br/PIBAC/P/Destaque_PIBAC.aspx)>, consultada el 10-1-06.

taformas exportadoras, con el propósito de producir bienes exportables fundamentalmente para los mercados de Estados Unidos, México, Canadá y la Unión Europea. Entretanto, las inversiones de capitales centroamericanos en Brasil son prácticamente inexistentes.

Procurar alternativas para reducir esta relación asimétrica y estructuralmente deficitaria para las economías del Istmo es un ineludible desafío para el presente y para el futuro de las relaciones económicas brasileño-centroamericanas. Entre las alternativas para alcanzar gradualmente relaciones económicas recíprocamente más ventajosas pueden incluirse las siguientes: *a)* implementar activamente el citado PIBAC; *b)* favorecer el financiamiento y la participación de empresas constructoras de Brasil en proyectos de infraestructura económica y social en América Central; *c)* avanzar en la apertura unilateral y no recíproca del mercado brasileño para los productos centroamericanos; *d)* incentivar la organización de eventos de promoción comercial que permitan una más intensa aproximación de productores y consumidores de ambos lados; y *e)* estimular la coordinación y convergencia de políticas entre autoridades del MERCOSUR y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

En el plano político y cultural, la agenda Brasil-Centroamérica vigente gira en torno de los acuerdos logrados en abril del 2000, cuando el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso se reunió, en la capital costarricense, con los gobernantes de los cinco países centroamericanos, además de República Dominicana, Panamá y Belice. De esta primera cumbre de presidentes de Brasil y de Centroamérica surgió la llamada Declaración de San José.<sup>20</sup> En dicho documento, los jefes de Estado y de gobierno identificaron, en líneas generales, algunos de los criterios y prioridades económicas, políticas y estratégicas que pautan la relación entre las partes en la actualidad.

Para resumir, en la Declaración de San José los mandatarios de Brasil y de Centroamérica reafirmaron “el compromiso de nuestros gobiernos de estrechar los tradicionales lazos de amistad y cooperación existentes entre nuestros países y nuestro renovado empeño en intensificar los mecanismos de integración económica en América Latina y el Caribe”. Seguidamente son enunciados once tópicos o puntos particularmente significativos en la actual agenda brasileño-centroamericana: *a)* la preservación y fortalecimiento de la democracia; *b)* la superación de la pobreza y la promoción del desarrollo sustentable;

<sup>20</sup> “Declaración de San José”, San José, 5-iv-00, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, DE: [www.rree.go.cr/Brasil-2000-Decl.html](http://www.rree.go.cr/Brasil-2000-Decl.html), consultada el 5-i-06.

c) la protección del medio ambiente; d) la promoción y protección de los derechos humanos; e) la manutención de la paz y de la seguridad internacionales; f) la lucha contra la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo y sus delitos conexos; g) una inserción más competitiva en la economía internacional; h) la crisis financiera internacional; i) el perfeccionamiento de los mecanismos de integración y coordinación regional; j) el fortalecimiento de los acuerdos multilaterales; y k) el fortalecimiento de la cooperación. Las partes también expresaron la “disposición de mantener consultas políticas en el nivel apropiado en todas las ocasiones en que sea disponible, inclusive al margen de reuniones multiculturales o regionales”. Consecuentemente, se trata de una agenda internacional amplia, positiva Y plausible. Se infiere, por tanto, que las posibilidades de lograr una relación más estrecha, madura, equilibrada, constructiva y duradera son extremadamente favorables. 21

*4 Consideraciones finales: algunos escenarios  
plausibles para el futuro de la relación  
brasileño-centroamericana (2006-2016)*

*¿EN qué sentido evolucionará la relación Brasil y Centroamérica después de un siglo de vínculos político-diplomáticos y económicos? Esta pregunta no tiene en este momento una respuesta categórica ni definitiva. Obviamente, el futuro de la relación en cuestión dependerá tanto de las transformaciones globales, hemisféricas y transnacionales, como de las opciones de política internacionales a ser implementadas por los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales con vínculos e intereses en la temática específica tratada en este estudio esto es, brasileños y centroamericanos fundamentalmente; aunque terceros actores puedan, en forma eventual, influir y ser afectados positiva o negativamente por la relación entre las partes directamente interesadas.*

*Entretanto, en el marco temporal del próximo decenio es posible y plausible imaginar por lo menos tres grandes escenarios para la relación brasileño-centroamericana. Tales escenarios podrían denominarse: a) inercial, b) optimista y c) neomonroísta.*

*En el escenario inercial la relación brasileño-centroamericana continuaría siendo dominada por las regularidades económicas y políticas de los últimos años. En la práctica tal cosa implicaría que los vínculos.*

<sup>21</sup> Toledo Diego, “Brasil lança programa para investimentos na América Central”, BBC Brasil, 14-IX-05, DE: <[www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050914\\_diegoatemalaacg.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2005/09/050914_diegoatemalaacg.shtml)>, consultada el 5-1-06



*económicos no tendrían cambios relevantes o previsibles. Desde la perspectiva centroamericana la asimétrica y estructuralmente deficitaria trayectoria comercial provocaría creciente insatisfacción que eventualmente terminaría abriendo la posibilidad para políticas restrictivas en relación con las importaciones procedentes de Brasil. En la actualidad las positivas perspectivas de comercio rápidamente llegarían a su máximo aceptable, se estabilizarían y eventualmente tendrían a declinar-siguiendo la lógica del famoso principio de “comprar de quien nos compra”. Nótese que en este escenario económico las exportaciones centroamericanas con destino a Brasil continuarían siendo claramente limitadas e insatisfactorias.*

*En el campo político, la relación en cuestión continuaría siendo positiva y fundamentada en los citados criterios señalados de la Declaración de San José. Posiblemente los diálogos bilaterales brasileño-costarricense y/o brasileño-guatemalteco lograrían alcanzar un grado más intenso y elevado. Paralelamente, el diálogo multilateral entre el MERCOSUR y el Sistema de Integración Centroamericanos (SICA) persistiría, aunque con pocos resultados realmente satisfactorios. También, los grandes temas de interés común podrían ser tratados en foros más amplios-tales como el Grupo de Río, la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la Organización de Estados Americanos o inclusive en la Organización de las Naciones Unidas. En esta hipótesis, Brasil continuaría siendo un actor modesto en Centroamérica y viceversa.*

*En suma, se trataría de un escenario inercial con pocas mudanzas. En el mismo se confirmaría una relación correcta, amistosa, franca y solidaria, aunque modesta y poco significativa para todas las partes.*

*En segundo escenario, que hemos denominado optimista, implicaría una sensible aproximación a los vínculos económicos y políticos. En esta hipótesis el superávit comercial brasileño sería compensado con significativas, pertinentes y duraderas iniciativas de cooperación técnica, transferencia de tecnología (exploración de petróleo en aguas profundas, biotecnología, etc.), inversiones brasileñas en el Istmo, trato realmente preferencial y apertura del mercado brasileño a las exportaciones centroamericanas, creación de foros empresariales específicos, ofrecimiento de apoyo financiero (inclusive la incorporación de Brasil como socio extraregional al Banco Centroamericano de Integración Económica), entre otros. Eventualmente, los países de Centroamérica podrían venir a formar parte -como miembros asociados-del MERCOSUR.*

*En el campo político, el escenario optimista presupone que el diálogo entre las partes conseguiría avanzar de modo más rápido y pro-*

fundo, favorecido por las afinidades electivas existentes entre las autoridades, así como por la ausencia de resentimientos históricos, por la madurez político-ideológica de los gobiernos y, en general, por la gobernabilidad democrática predominante en todos los países en cuestión. En la hipótesis optimista los gobiernos de los países centroamericanos apoyarían activamente las reivindicaciones brasileñas más importantes en el escenario global y regional. Brasil pasaría a ser un actor relevante en la Cuenca del Caribe —siguiendo, tal vez, el modelo implementado por otras potencias medianas y extrarregionales como España, Chile, Japón, Francia, Alemania, Suecia, Taiwán y Corea del Sur, entre otras, cuyas características fundamentales son precisamente la cooperación para el desarrollo, el trato comercial preferencial para los países centroamericanos y la constructiva participación en la política regional (aunque sin aspiraciones o presunción hegemónica).

Cabe agregar que en este escenario se tomarían inaceptables iniciativas brasileñas que, intencionalmente o no, terminan desagregando o excluyendo a actores centroamericanos de la permanente y definitiva unidad y solidaridad latinoamericanas. Consecuentemente, se alejaría del discurso brasileño cualquier pretensión de tutela, apadrinamiento o similar, así como ciertas apreciaciones o imágenes que terminan siendo ofensivas, discriminatorias o peyorativas para los países del Istmo. En otras palabras, se trataría de una relación entre países que se reconocen como socios, amigos e iguales.

El tercer escenario, el neomonroísta, implicaría una revitalización de la tesis Root-Nabuco de las “dos Américas”. En términos económicos esta alternativa supondría la consolidación de dos polos claramente diferenciados: el gran Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, del Centro y del Caribe (NAFTA+CAFTA+otros países caribeños y andinos), de un lado, y el gran MERCOSUR (Brasil y otros países sudamericanos), de otro. Llevando en consideración los llamados “desvíos” de comercio e inversiones que normalmente acontecen entre antiguos socios cuando alguno de ellos pasa a formar parte de un proceso de integración restrictivo, las positivas tendencias de la relación económica brasileño-centroamericana tendrían que ser reevaluadas. En esta hipótesis los bienes y servicios brasileños exportados al mercado centroamericano seguramente terminarían siendo substituidos por otros proveedores. El pretendido uso de los países del Istmo como plataformas exportadoras de empresas brasileñas para terceros mercados podría compensar en parte tales desvíos. Sin embargo, a largo plazo las consecuencias serían negativas tanto para brasileños como para centroamericanos.

*En el campo político la tesis Root-Nabuco de las "dos Américas" bloquearía, nuevamente, los mecanismos de diálogo y cooperación entre los países examinados. La amenaza de virtual "balcanización" de América Latina -o específicamente de los países hispanoamericanos- retomaría cierta credibilidad. Anacrónicas y veleidosas pretensiones imperiales (y subimperiales) podrían surgir con desastrosas consecuencias para los pueblos y democracias latinoamericanas -aunque en beneficio de los intereses geopolíticos de la potencia dominante del continente y de sus acólitos en la América Central y del Sur. En suma, se trataría de un escenario poco favorable para el diálogo, la cooperación y la solidaridad brasileño-centroamericana, en particular, y hemisférica, en general.*

*Cree el autor de este artículo que la relación brasileño-centroamericana terminará avanzando por algún punto intermedio entre los escenarios inercial y optimista. En esta hipótesis, se trataría de un escenario de moderado optimismo que permitiría trabajar simultáneamente bajo criterios fundamentados en el pragmatismo, en las afinidades electivas, en la sensibilidad, en la solidaridad y en el sentido de comunidad de intereses y de valores. Naturalmente, el futuro de la relación también dependerá de las voluntades, de las prioridades de los "hombres de Estado" y de las coyunturas global, regional y transnacional.*

*Así, se concluye que después de un siglo de trayectoria conjunta es posible y necesario erigir una relación madura, sólida y constructiva. Tómese imprescindible reconocer las capacidades existentes, aceptar que se trata de una empresa colectiva y reconstruir los sentidos de pertenencia, de identidad compartida y de destino común. O, retomando las palabras del ex canciller brasileño Mario Gibson Barbaza aceptar y comprometerse con una relación que "aunque constante, aun no rebasó los límites de la elección efectiva para fundamentarse en la solidaridad de los intereses, en la coincidencia del trabajo, en el encuentro de los esfuerzos para un fin común."<sup>22</sup>*

---

<sup>22</sup> "Discurso do ministro Mario Gibson Barboza, ao fazer entrega, ao ministro das Relações Exteriores da Guatemala, da Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul, Guatemala, em 13 de Julho", *Documentos de Política Externa v 1971*, Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 1973. pp. 163-165