

P
A
R
T
E



Debates para el desarrollo

CAPÍTULO
6Costa Rica en la región
centroamericana:

Opciones de política exterior

Introducción

Centroamérica ha sido un tema relegado en las discusiones que las y los costarricenses sostienen sobre el futuro de su país, de sus posibilidades de desarrollo económico y social. Cuando el tema se aborda, la región es tratada frecuentemente como una fuente de problemas para Costa Rica, como generadora de amenazas a la paz y seguridad del país, debido a episodios de inestabilidad, a la existencia de regímenes dictatoriales, conflictos fronterizos y, más recientemente, por ser el origen de oleadas migratorias hacia el país. A los costarricenses les gusta describir a su país como la “Suiza centroamericana”. De esta manera procuran diferenciarse del resto del istmo. Sin embargo, aún esta expresión no puede ocultar un dato básico: guste o no, Costa Rica está en Centroamérica, es un país centroamericano.

El presente capítulo analiza las relaciones de Costa Rica con Centroamérica, su entorno regional inmediato. Parte de la premisa de que el país es un actor de peso en la región y por tanto, no es indiferente a la situación económica, social y política del istmo. Como Estado nacional tiene intereses propios, ciertamente correspondientes con el resto, pero no necesariamente idénticos ni armónicos. Estos intereses incluyen no solo definiciones sobre los objetivos que más convienen al país en sus intercambios con el resto de la región sino, esencialmente, sobre las características de la comunidad centroamericana.

El capítulo cuestiona la tradicional visión costarricense que ve al istmo únicamente como fuente de problemas que, de tiempo en tiempo, Costa Rica debe contribuir a resolver. Sin negar que los bajos niveles de desarrollo humano y político en la mayoría del istmo son un problema para el país, plantea que Centroamérica es, además, fuente de oportunidades pero que estas no maduran por sí solas, si Costa Rica no está dispuesto a contribuir decisivamente a crearlas y fortalecerlas mediante un liderazgo más proactivo y consistente. Se argumenta que, por ser el istmo el entorno regional inmediato, la participación intermitente y a medias del país, dentro de la comunidad ístmica, conspira contra los intereses nacionales, al facilitar cursos de evolución subóptimos en Centroamérica.

Al mismo tiempo, sin embargo, el trabajo no obvia los problemas de acción colectiva para resolver ciertos desafíos del desarrollo humano que tiene una región compuesta por pequeños países. Un dato básico de Centroamérica es que ninguno de los países que la componen, incluida Costa Rica, posee el potencial económico o político capaz de ejercer un liderazgo transformacional en la región. Por tal motivo, el capítulo reflexiona sobre las capacidades reales de un pequeño país de ingreso medio como Costa Rica -ubicado en la periferia de la región, con una población que es poco más de un 10% de la del istmo y una economía que representa el 21% de la producción regional- para cambiar la

realidad centroamericana. En síntesis, al interrogarse, con realismo, sobre los intereses del país en la región, el trabajo llena un vacío en el pensamiento político contemporáneo post-Esquipulas, caracterizado por una falta de reflexión sobre la importancia real y normativa que Centroamérica ocupa dentro de las relaciones internacionales del país.

La principal fuente de información del capítulo sobre la realidad centroamericana es el *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de Centroamérica y Panamá (2008)*, recientemente publicado (Programa Estado de la Nación, 2008). Se efectuó una lectura de sus principales hallazgos a la luz de la pregunta que motivó este capítulo: ¿cuáles son las opciones de política exterior que Costa Rica puede desarrollar hacia Centroamérica, su entorno regional inmediato, dadas las tendencias y desafíos actuales que enfrenta la región? Específicamente, ¿qué papel juega la Centroamérica de hoy dentro de la perspectiva estratégica de Costa Rica?, ¿cuáles son los intereses nacionales de Costa Rica en la región centroamericana?, ¿cuáles pueden ser los nodulos temáticos que vinculen la política de Costa Rica con la región?, ¿qué márgenes posibles y previsibles de acción tiene el país para acometer sus intereses nacionales en la región?, ¿qué cursos de acción puede trazar Costa Rica para acometer sus intereses nacionales en la región?, ¿cuál puede ser el papel de Costa Rica en el proceso de construcción de la regionalidad centroamericana y, específicamente,

en relación con el proceso de integración? Debido a que el *Informe Estado de la Región (2008)* actualiza el diagnóstico sobre Centroamérica con base en una amplia revisión de fuentes de información, el presente capítulo omite esa tarea. En su lugar, remite a dicho Informe al lector interesado en obtener información y análisis más precisos sobre la realidad centroamericana.

El trabajo tiene un carácter propositivo, de conformidad con el planteamiento metodológico elaborado en su oportunidad por el Programa Estado de la Nación (2006) para la sección “Debates para el desarrollo”. Plantea disyuntivas y opciones de política exterior pero se abstiene de recomendar un modelo. Su objetivo central es ampliar el horizonte de la deliberación acerca de las estrategias de Costa Rica en la región. Con tal fin, el capítulo se organiza en seis secciones, además de esta introducción. En la segunda sección se efectúa una nota sobre las distintas maneras de definir lo que es Centroamérica. En la tercera sección se analiza el posicionamiento de la región, desde un punto de vista geopolítico. En la cuarta sección se realiza un resumen de los principales hallazgos del *Informe Estado de la Región (2008)* que son relevantes para la reflexión sobre la política exterior de Costa Rica. La quinta sección describe algunos patrones que históricamente han caracterizado las relaciones del país con el resto de Centroamérica. La sexta sección desarrolla un ejercicio de definición de temas e intereses nacionales que podrían ayudar a definir una agenda de Costa Rica, hacia la región, de largo plazo. En la séptima y última sección, se plantean opciones de estrategias, abordajes y políticas en la política exterior costarricense.

Un istmo, distintas concepciones de región

Afirmar que Centroamérica es una región no es un señalamiento controversial. En el mundo, el istmo que une a las dos masas continentales de las Américas y, por tanto, a los países que este comprende son vistos como una unidad territorial. Se percibe que en este territorio habitan pueblos que tienen una cultura

e historia compartida o, por lo menos, que tienen intensas interacciones entre sí¹. Por su parte, muchos habitantes del istmo no tendrían problemas en reconocerse como “centroamericanos” sin que ese sentido de pertenencia entre en conflicto con sus identidades nacionales o locales. Sin embargo, no existe un acuerdo sobre la configuración de la región centroamericana -cuáles territorios incluye- ni acerca de cómo y en qué medida esos territorios constituyen una región (Proyecto Estado de la Región, 1999). Por distintas razones históricas, políticas e institucionales, tanto internas como externas al istmo, existen diferentes concepciones acerca de lo que es la región² (y debe ser).

Superposición de definiciones

El núcleo central de la región está constituido por lo que podría denominarse una Centroamérica histórica: el conjunto de las cinco repúblicas derivadas de la Capitanía General de Guatemala (CA-5). En esta Centroamérica histórica no participaban Panamá ni Belice y, en la práctica, tampoco estaban incorporados vastos territorios del litoral caribe del istmo (donde la mayoría de los estados nacionales tenían poca presencia institucional). Sin embargo, a lo largo del tiempo, la región ha tendido a ampliarse y a establecer configuraciones diversas y hasta superpuestas, que interactúan entre sí.

En los años noventa, el fin de los conflictos militares y las transiciones políticas hacia la democracia en América Central (aunados a la larga tradición democrática costarricense), permitieron revivir el proceso de integración regional bajo el nombre de Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El SICA fue, además, el origen de nuevas definiciones sobre Centroamérica. Como proyecto integracionista, la región se expandió hacia otros dos países ubicados en el istmo, Belice y Panamá. Se formó entonces el CA-7, bajo el marco institucional del SICA, como un espacio de interlocución política de alcance ístmico y como una propuesta de regionalización de cara a la globalización y frente a la formación de grandes bloques comerciales³.

La zona SICA o CA-7 no constituye un bloque sólido de integración regional. En ella coexisten simultáneamente varias alineaciones internas que hacen más compleja la construcción regional:

- El CA-7 tiene dos sub-bloques: un núcleo duro conformado por Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que son miembros de todos los órganos y tratados que dan forma al Sistema de Integración; y un bloque “a la carta”: Costa Rica, Panamá y Belice, que escogen en cuáles regímenes, instituciones o procesos desean participar, de acuerdo con sus intereses⁴.
- El SICA-8 es la nueva configuración a partir de la incorporación de República Dominicana como miembro asociado, también es un miembro “a la carta” que escoge en qué participar, pero no tiene estatus de miembro pleno.
- El conjunto CA-5 es el núcleo del proceso de integración económica: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que tienen una larga tradición de búsqueda de un proyecto regional integrado⁵.
- El CA-4 constituido por los países del centro y norte de la región, han acelerado su proceso de integración aduanera y migratoria: Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, el istmo centroamericano dista de ser una unidad territorial homogénea. Como se verá más adelante, independientemente de los esfuerzos institucionales de integración, puede decirse que hoy el istmo tiende a fragmentarse en dos realidades. El sur, integrado por Costa Rica y Panamá se caracteriza por tener más alto desarrollo humano, inversión social y crecimiento económico, una inserción internacional con un mayor componente tecnológico y de servicios y una situación estratégica de seguridad de más baja violencia y criminalidad (Programa Estado de la Nación, 2008). La realidad del centro y el norte

del istmo, en cambio, se caracteriza por un desarrollo humano sensiblemente menor, baja inversión social, una menor inserción internacional basada, además, en la exportación de mercancías de bajo nivel tecnológico, la exportación de personas, la importancia de las remesas para la estabilidad macroeconómica y social y una situación de seguridad marcada por la alta violencia social y criminalidad (esto último, con excepción de Nicaragua⁶).

Pese a ser un país ístmico, Belice es un caso aparte. Es el miembro menos presente del SICA y tiene una relación más consolidada con el Caricom. Su pertenencia al SICA tiende un puente de interlocución con el conjunto de islas del Caribe y su agenda regional, con lo que se ha constituido el Foro SICA-Caricom.

A pesar de las múltiples maneras de definir a Centroamérica, existe una aspiración subyacente en las relaciones intraregionales en el sentido de que Centroamérica funcione como una “región integrada”. A menudo, por tanto, se equipara el concepto de región con el de integración. Sin embargo, los términos “región” y “región integrada” evocan realidades distintas⁷. Aunque Centroamérica es una región con un proyecto político de integración, las múltiples asimetrías que recorren al istmo centroamericano lo fragmentan, a la vez que obstaculizan su funcionamiento político y económico como región integrada (Proyecto Estado de la Región, 1999). Además, los países siguen sin resolver problemas de acción colectiva que dificultan el avance del proceso de integración. Está pendiente un acuerdo político sobre el contenido y alcances de la integración centroamericana y, por tanto, sobre las características y atribuciones de la estructura regional subsecuente (Programa Estado de la Nación, 2008 y White, 2008a).

En resumen, hay diferentes maneras de definir lo que es Centroamérica. Además, existen diversas maneras de definir lo que la región debe ser como resultado del proceso de integración. Esta falta de acuerdo implica que los países, incluida Costa Rica, tienen amplios márgenes de maniobra para

decidir sobre cómo y hasta dónde participan en la construcción de una nueva realidad regional mediante el proceso de integración centroamericana.

La zona SICA ampliada

Una de las dificultades en el proceso de construcción de un proyecto regional por medio de la integración es la propia autopercepción de pequeñez que tienen los países centroamericanos. Aún integrados en una región, sus autoridades saben que no alcanzarán las dimensiones de sus vecinos más grandes: México y Colombia. Por eso, en los últimos años, se han realizado esfuerzos con la intención de ampliar la escala de la región mediante actos explícitos de incorporación de nuevos miembros al proceso integracionista del SICA.

De ahí que la construcción del proyecto regional sea un proceso acompañado, cada vez más, por actores extrarregionales. En la actualidad son países observadores España, México y China-Taiwán (Solano, 2008).

Una consecuencia práctica de este proceso es la dificultad de definir fronteras estables para el proyecto regional centroamericano y de los espacios dedicados a “solo miembros”. Como consecuencia, la “región SICA” se reconfigura cuando interactúa con perspectiva ampliada con otros países con los que se comparten diversos signos de identidad regional.

México y Colombia han ido cooptando espacios institucionales de la región SICA. México tiene un foro de diálogo y cooperación, denominado *Proceso Tuxtla*, con Centroamérica. Colombia y México participan en calidad de observadores en la *Comisión de Seguridad* del SICA, y se han vinculado al proyecto originalmente concebido por y para la región centroamericana, denominado *Corredor Logístico Centroamericano*, por lo que este se convirtió luego en el *Plan Puebla Panamá* con el fin de incluir a los Estados del sur-sureste de México. Hoy este proyecto se transformó en la *Iniciativa Mesoamérica*, que incluye a Colombia. Este último es un actor cuya dinámica interna tiene efectos de derrame en la región, ya sea por las actividades del narcotráfico, por el tráfico

de armas o por los nexos que los insurgentes establecen con grupos de apoyo (Urcuyo, 2004).

Desde la perspectiva económica, Centroamérica forma parte de la región norte de América Latina (RNAL), que incluye a toda América Central, México y República Dominicana, países que comparten una comunidad de características y problemas estructurales de desarrollo, modalidades del proceso interno de crecimiento y de la articulación individual y de conjunto con el resto del mundo (Cepal, 2003).

Finalmente, en términos culturales, de biodiversidad y de geopolítica, Centroamérica es parte de la macrorregión mesoamericana, que comprende tanto a México como a Colombia, con expresiones concretas en el proyecto de *Corredor Biológico Mesoamericano* y en el proyecto de *Integración y Desarrollo de Mesoamérica*, o *Proyecto Mesoamérica* que incluye a Colombia. Igualmente, con otros estados con costas en el Caribe participa en la *Asociación de Estados del Caribe*, donde interactúa con países del Caribe, México y Colombia, en un concepto geopolítico conocido como la Gran Zona del Caribe.

La regionalización no estatal

La regionalidad centroamericana no solo está influenciada por actores estatales. Hay un proceso de regionalización desarrollado por actores no estatales que operan independientemente de las acciones oficiales de integración. Este proceso comprende dos realidades distintas, una expresa: actividades económicas lícitas, y otra, una corriente al margen de la ley. El surgimiento de grandes grupos empresariales regionales, dedicados a la banca, comercio y hotelería, ya sea de manera independiente o en su fusión con capital globalizado, ha sido definido por algunos autores como “integración real” (Segovia, 2006). Estos grupos han ido generando dinámicas de operación regional más vertiginosas que las acciones estatales, y, generalmente, han vinculado a los principales centros urbanos del istmo.

Pero en la región operan grupos ilegales vinculados con el tráfico ilegal de personas, prostitución infantil,

tráfico de órganos, sicariato, secuestro y extorsión, lavado de dinero, tráfico de armas, de desechos químicos y nucleares, de autos robados, de especies en extinción y comercio ilícito de madera. Las maras y el narcotráfico son los que han desarrollado capacidad de control operativo de espacios territoriales con un aumento evidente de la violencia social. Estos actores ilegales, además, se han constituido en poderosos factores económicos y políticos, enraizados en la economía y la geopolítica regionales. Pueden implicar una amenaza al sistema democrático en la medida en que sus operaciones suponen una ruptura del monopolio estatal sobre el uso de la violencia legítima en el territorio, como la base del orden público y han deteriorado (o ayudado a impedir el desarrollo de) las instituciones del Estado de derecho (Programa Estado de la Nación, 2008).

Centroamérica entre geopolíticas cruzadas

Los cambios vertiginosos en la política internacional tienen gran impacto sobre la dinámica económica, social y política de Centroamérica. En la construcción de un proyecto regional de acción conjunta, interfieren no solo las diferencias internas de los países sino también los intereses geopolíticos de poderosos actores internacionales que ejercen una influencia decisiva en el istmo.

En Centroamérica siempre están presentes las diversas manifestaciones de la influencia de los Estados Unidos, como potencia hegemónica, que delimitan la agenda y los márgenes de acción en el istmo⁹ (Rosenberg y Solís, 2007). La decadencia de la influencia de los Estados Unidos en América Latina y el surgimiento de liderazgos de contención norteamericana (como Venezuela), no se han traducido en un debilitamiento de los lazos hegemónicos en Centroamérica (Urcuyo, 2008). Los vínculos estructurales con los Estados Unidos se han afirmado en las agendas económicas y de seguridad. Con la entrada en vigor, en todos los países, del *Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, los Estados Unidos y Centroamérica*, se estrecha aún más la vinculación económica. Los principales rubros de la estabili-

dad macroeconómica de Centroamérica están vinculados con la evolución de la economía estadounidense: comercio, remesas, inversión extranjera directa y turismo (Cepal, 2003 y Programa Estado de la Nación, 2008). El 60% de las exportaciones de los países centroamericanos se dirigen a los Estados Unidos y al resto de la región.

La reciente aprobación de la Iniciativa Mérida de cooperación contra el tráfico de drogas y la violencia criminal en México y Centroamérica, acentúa la presencia y la agenda de seguridad de los Estados Unidos en los países de la región, al encontrarse Centroamérica inmersa en la geopolítica del narcotráfico con rumbo hacia los Estados Unidos (Programa Estado de la Nación, 2008). El fortalecimiento de las estructuras militares y su vinculación con temas de seguridad, contraviene el claro retroceso del militarismo que tuvo lugar a inicios de los años noventa del siglo pasado¹⁰ (Urcuyo, 2008; Cerdas, 2008 y Torres, 2004).

Centroamérica también es escenario de la competencia de intereses de otros actores extrarregionales o potencias emergentes: Venezuela, Brasil, China, India, Rusia y la Unión Europea, cada uno con su propia agenda. El acercamiento de Nicaragua al proyecto “bolivariano” de Chávez no se proyectó inicialmente como un factor de división en la agenda intrarregional centroamericana (White, 2008b). La suscripción de Honduras al *Alba* en agosto 2008 y la incorporación de la mayoría de los países al esquema de Petrocaribe constituyen un elemento de creciente influencia y penetración de Venezuela y de su geopolítica del petróleo, en la zona de mayor influencia de los Estados Unidos en América Latina¹¹.

Si adicionalmente se consolidara una nueva alineación política hacia la izquierda con un eventual gobierno del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador, la tónica de las relaciones con los Estados Unidos podría entrar en una nueva fase de búsqueda de mayor independencia política por parte de tres gobiernos de la región.

China y Taiwán, por su parte, libran

una guerra de intereses en la región centroamericana¹². La mayoría de los países del istmo mantiene relaciones diplomáticas con Taiwán (también República Dominicana). El establecimiento de relaciones diplomáticas China-Costa Rica en el 2007 fue un logro trascendental para China, pues consiguió minar el bloque principal de apoyo diplomático que Taiwán tiene en el mundo: el SICA. En la integración regional, Taiwán tiene *status* de país observador y es miembro extrarregional del BCIE y del Parlacen. Taiwán es uno de los principales donantes de las instituciones del SICA, instituciones a las que aporta fondos para apoyar su operación (White, 2008b).

Otro actor de primera línea en la definición del proyecto de región integrada es la Unión Europea, aunque su acercamiento es diferente al norteamericano. Por medio de la cooperación financiera para las instituciones de la integración y el proceso de negociación de un *Acuerdo de Asociación* de región a región, ha logrado una influencia directa en el proceso de integración¹³. La Unión Europea es el único actor que exige a Centroamérica progresos concretos en la consolidación de su bloque comercial. En ese sentido, posee un activismo más marcado que el norteamericano, pues procura contribuir explícitamente a la profundización del proyecto de integración regional.

Finalmente, cabe mencionar que Centroamérica tiene además foros de diálogo y cooperación con Rusia, Japón, Corea y la India y ha iniciado un proceso de interlocución con Brasil.

Evolución reciente de Centroamérica e implicaciones para Costa Rica

En el presente capítulo, Centroamérica se entiende como una región compuesta por siete países. Ocupa la parte más delgada del istmo que une las masas continentales de América del Norte y América del Sur. En la actualidad, abarca el territorio comprendido entre México y Colombia, fronteras que se han mantenido estables en el último siglo. Su territorio continental mide 523.800 km², un tamaño similar al de países europeos como España o Francia, pero mucho más pequeño que el de sus vecinos hacia

el norte y el sur. En efecto, la región tiene un territorio correspondiente a poco más de la cuarta parte de México y a menos de la mitad del territorio colombiano. Su población, apenas superior a los 40 millones de habitantes, es nuevamente inferior a la de México y Colombia. Si Centroamérica fuera un solo país sería el cuarto más poblado de América Latina.

Pequeñas economías con importantes rezagos en desarrollo humano

Centroamérica está compuesta por pequeñas economías. En el año 2006, el PIB de los siete países que la constituyen (106.000 millones de dólares) era aproximadamente diez veces más pequeño que el de Brasil y dos terceras partes del de un país de tamaño mediano como Chile. La mayoría de la población centroamericana vive en países de bajo ingreso (PIB per cápita inferior a 3.000 dólares por año). Además, la mayoría de los países del istmo tiene importantes rezagos en desarrollo humano. Cuatro de los siete países centroamericanos, donde habita cerca del 80% de la población regional, se ubican en posiciones por encima de los cien países según el *ranking* del Índice de Desarrollo Humano que publica el PNUD para 177 países. Más de la mitad de la población es pobre, de acuerdo con las estadísticas oficiales y, en varios de los países, la desigualdad de ingresos está entre las más altas de América Latina.

Pese a sus rezagos, todos los países vienen mejorando en sus indicadores de desarrollo humano. En este sentido, debe reconocerse que en las últimas dos décadas Centroamérica ha experimentado profundos y positivos cambios: democratización política, modernización económica, canalización de la violencia política hacia cauces institucionales y revigorización de su proceso de integración. Adicionalmente, hoy la región es más poblada, más urbana, tiene mayor proporción de población joven, tiene economías abiertas a la economía internacional y más diversificadas.

En años recientes, estos progresos fueron contrarrestados por un desempeño económico y social modesto y por el

desaprovechamiento de los años de crecimiento económico durante la presente década, para generar mejoras sensibles en las condiciones de vida de la población. Así, por ejemplo, a pesar de haber experimentado el período de mayor crecimiento económico en varias décadas, en distintos países del istmo, el gasto social público se mantuvo en niveles que están entre los más bajos de América Latina. No se lograron disminuir las grandes brechas sociales, la apuesta por la mano de obra barata y poco calificada, las mayorías pobres, la inequidad, la alta población migrante, la degradación del medio ambiente y la debilidad de los estados de derecho.

En relación con el tema de la integración regional centroamericana, tampoco se logró dar un salto cualitativo aunque los progresos fueron innegables. En la actualidad, el SICA comprende un amplio y diverso entramado institucional que, en los últimos años, ha ampliado el abordaje de temáticas, en buena medida por la disponibilidad de recursos de cooperación internacional, sobre todo provenientes de Europa. Pero la institucionalidad regional exhibe grandes debilidades. El crecimiento no planificado de la agenda de integración, los problemas de seguridad jurídica por la ausencia de un orden procesal y la poca previsibilidad y nivel de concreción de los mandatos de las Cumbres Presidenciales son desafíos no resueltos del proceso de integración. Desde hace diez años se está discutiendo una reforma institucional que nunca termina de concretarse por falta de acuerdos entre los países. Como alternativa, se han adoptado cambios acotados para corregir disfuncionalidades específicas (Programa Estado de la Nación, 2008, White, 2008a).

Nuevo y más complejo contexto internacional

De acuerdo con el *Informe Estado de la Región* (2008): “Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados en su desarrollo humano e integración regional. Los profundos cambios que experimentan las sociedades del istmo, han sido

insuficientes para superar los rezagos históricos, tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial” (Programa Estado de la Nación, 2008). Este nuevo y más complejo contexto mundial que fue articulándose con mayor fuerza en 2008, se caracteriza por conjugar el alza sostenida en los precios de los alimentos y del petróleo, así como la fuerte desaceleración de la economía norteamericana.

Frente a estos elementos de crisis, la evolución reciente coloca al istmo en situación de vulnerabilidad. En primera instancia, los países de la región habían debilitado su estructura de producción agrícola para el consumo local, por lo que su seguridad alimentaria, si bien mejoró en los últimos años, estuvo basada en la importación de alimentos para suplir la producción local. En materia energética, aumentó la dependencia de hidrocarburos importados (45% del consumo energético total) y los patrones de uso energético siguen siendo poco eficientes, los más bajos de América Latina. Su estabilidad macroeconómica se vinculó más fuertemente con la economía estadounidense como fuente de remesas, turismo, exportaciones e inversión extranjera directa. Por eso mismo, los problemas económicos de EEUU están impactando fuertemente sobre la región.

La mayor dependencia centroamericana de importación de alimentos y fuentes energéticas ha ocurrido, desafortunadamente, en una época en que la mayor parte de su oferta exportable ha perdido competitividad. Todos los países han experimentado un deterioro significativo en los términos de intercambio, a diferencia de los países de América Latina productores de *commodities* estratégicos como el petróleo y el gas.

Adicionalmente, la región enfrenta dilemas estratégicos (Programa Estado de la Nación, 2008), cuya resolución puede generar, previsiblemente, importantes tensiones¹⁴. Por una parte, la necesidad de promover una inserción internacional ventajosa en la economía global, que permita superar la alta vulnerabilidad de las economías centroamericanas, probablemente implique

CUADRO 6.1

Centroamérica: indicadores socioeconómicos seleccionados y su evolución reciente, por país

Indicador	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Población total 2007 (millones)	0,3	4,5	7,1	13,3	7,2	5,6	3,3	41,3
Distribución regional 2007(%)	0,7	10,9	17,2	32,2	17,4	13,6	8,0	100,0
Crecimiento anual 2000-2007	2,3	1,9	1,8	2,5	2,0	1,3	1,8	2,0
Residentes en zona rural (%)		37	42	50	52	43	34	46
Territorio total (miles de km ²) 2006	23,0	51,1	21,0	108,9	112,5	131,8	75,5	523,8
Proporción del territorio regional	4,4	9,8	4,0	20,8	21,5	25,2	14,4	100,0
Densidad (personas por km ²) 2006	13	87	338	123	64	42	44	79
Producción 2006 (millones de dólares a precios corrientes)	1.202,3	22.229,2	18.653,6	30.636,9	10.850,9	5.300,8	17.133,8	106.007,5
Distribución regional 2006 (%)	1,1	21,0	17,6	28,9	10,2	5,0	16,2	100,0
Crecimiento anual 2000-2006	6,3	5,7	6,0	10,1	7,1	5,1	6,7	7,2
Índice de desarrollo humano 2005	0,778	0,846	0,735	0,689	0,700	0,710	0,812	0,729
Posición entre 177 países	80	48	103	118	115	110	62	107
Tendencia 2000-2005		mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró	mejoró
Gasto social per cápita 2004-2005 (dólares del 2000)		772	120	100	120	90	724	230
Prioridad macroeconómica (% del PIB)		17	6	6	12	11	17	12
Prioridad fiscal (% del gasto público)		36	31	54	53	48	40	40
Tendencia 2000-2005		aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó	aumentó
Pobreza por ingresos-incidencia (%) 2006	34 (2002)	19	48	60 (2002)	72	69	31	55
Tendencia 2000-2006		disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó	disminuyó
Desigualdad (coeficiente de Gini hacia 2006)	0,530 (1999)	0,478	0,493	0,543	0,587	0,579	0,548	
Tendencia 2000-2006		aumentó	disminuyó	disminuyó	aumentó	disminuyó	aumentó	

Fuente: Trejos, 2007, con base en Cepal, 2007; PNUD, 2005 y 2007 y Proyecto Estado de la Región, 1999.

importantes ajustes en las estrategias de desarrollo que estos países han venido impulsando. Por otra parte, la necesidad de mejorar la seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho, para resolver los problemas críticos de inseguridad que se viven en la región, implicará vencer la resistencia de poderosos actores políticos y económicos. El carácter estratégico de estos dilemas reside en su capacidad para afectar al istmo en su conjunto y bloquear severamente su potencial de desarrollo humano y avance democrático (Programa Estado de la Nación, 2008).

Implicaciones para Costa Rica

De acuerdo con el *Informe Estado de la Región* (2008), el nuevo panorama internacional y los rezagos sociales, económicos y políticos acumulados en el istmo demandan una “...nueva forma de pensar Centroamérica y de vivir en ella.

Se requieren respuestas innovadoras y audaces tanto nacionales como regionales y mejorar significativamente la capacidad colectiva regional de concretar acciones conjuntas a problemas específicos pero estratégicos.” (Programa Estado de la Nación, 2008). En este sentido, los gobiernos centroamericanos tendrán que efectuar ajustes importantes a sus iniciativas de participación en el concierto regional. Seguir “haciendo más de lo mismo” no parece una opción viable, pues ya existe suficiente evidencia para conocer qué ha funcionado y qué no. Pero los ajustes requerirán acuerdos sobre temas estratégicos, un marco normativo fortalecido y una institucionalidad regional capaz de responder a los desafíos que se plantean¹⁵.

Lo anterior implica un desafío para las relaciones externas de Costa Rica. A pesar de ser un pequeño Estado, su búsqueda continua de proyección mundial

ha sido una constante, como medio para contrarrestar sus limitaciones materiales. Lograr prestigio, ubicarse en posiciones de alto nivel, buscar equilibrios estratégicos y afirmar sus vínculos económicos diversificados son objetivos que el país ha alcanzado, independientemente de sus vecinos centroamericanos.

Debe reconocerse que Costa Rica ha sido especialmente exitosa en la consecución de dichos propósitos. Ha perfilado adecuadamente una “marca país”¹⁶ positiva que le ha permitido reeditar en términos políticos, económicos y diplomáticos en el escenario mundial. En materia de política mundial, el país se ha posicionado efectivamente como un líder ético con un sólido *récord* en materia de paz, desarme, derechos humanos, democracia y desarrollo sostenible y como un promotor constante de mecanismos jurídicos para regular la conducta de los estados en asuntos internacionales,

CUADRO 6.2

Resumen de los principales hallazgos del Informe Estado de la Región 2008, según áreas de desafíos

Desafío	Situación en 2008
Ofrecer trabajo a los habitantes (Capítulo 3)	Los mercados de trabajo han mejorado su capacidad para ofrecer oportunidades laborales. Aumentaron los empleos formales, mejoró el perfil educativo de la fuerza de trabajo y hubo avances en la inspección laboral para asegurar el cumplimiento de los derechos resguardados en la legislación. Los mercados de trabajo muestran severos problemas estructurales: persiste el predominio del empleo en actividades de baja calidad y productividad (autoempleo y micronegocios), una proporción de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la educación primaria, las mujeres enfrentan desventajas. Hay una clara heterogeneidad entre los países en características y desarrollo de sus mercados de trabajo. Panamá y Costa Rica tienen los mejores resultados.
Contar con personas saludables (Capítulo 4)	Desde 1989, las condiciones generales de salud en la región han mejorado: se ha incrementado la esperanza de vida, disminuido la mortalidad infantil y mejorado el acceso y abastecimiento de agua potable. Persisten las grandes asimetrías entre países y a lo interno de ellos, en la cobertura de servicios de salud y el gasto público. Cerca del 70% de los centroamericanos carece de seguro social. La inversión social per cápita es cercana a los 700 dólares en Costa Rica y Panamá, y menor de 200 dólares en los demás países.
Garantizar alimentos a los habitantes (Capítulo 5)	Hay una mayor seguridad alimentaria y nutricional en la región, producto de los avances generales en los indicadores sociales. Se redujo la incidencia de la pobreza en un 5% como promedio regional. Persiste una alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional de amplios sectores de la población, por la desigualdad social, la pobreza y la fragilidad en la oferta de alimentos, esto último resultado de una mayor dependencia a las importaciones.
No expulsar a los habitantes (Capítulo 6)	Aproximadamente el 10% de la población de la región vive fuera de sus países y generan el 10% del PIB regional por concepto de remesas. La población expulsada es, por lo general, joven con algún nivel de educación, lo que erosiona la capacidad productiva de los países.
Estabilidad democrática (Capítulo 7)	El principal logro de los últimos veinte años es el fortalecimiento de la democracia electoral. Sin embargo, la democratización de los regímenes sigue siendo un proceso inconcluso. La debilidad de los estados de derecho es el ámbito de menor progreso democrático. La inclusión ciudadana es un proceso incompleto. La población más afectada por exclusiones sociales tiende, también, a ser una excluida política. Las debilidades de la administración de la justicia, en un contexto de aumento de la violencia social y de la amplia acción de los actores ilegales, pone en entredicho la capacidad de los gobiernos electos para responder a las necesidades de las personas. Existe una escasa independencia política de las autoridades electorales y una débil regulación y transparencia en el financiamiento político. Este último es especialmente significativo por encontrarse Centroamérica inmersa en la geopolítica del narcotráfico.
Luchar contra la corrupción (Capítulo 8)	En el istmo la gestión pública es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incentivadas por débiles sistemas de control, rendición y petición de cuentas. En los últimos años se han producido dos avances: una presencia más permanente del tema en las agendas de discusión pública y el incremento de la participación ciudadana.
Fortalecer los gobiernos locales (Capítulo 9)	La descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización. Hay avances puntuales: la tendencia regional de crear mecanismos de democracia directa en los gobiernos locales y el otorgamiento de mejores instrumentos a estos gobiernos, para la rendición de cuentas de las autoridades locales.
Proteger el patrimonio natural (Capítulo 10)	En los últimos años se han desarrollado esquemas territoriales de protección y resguardo de la biodiversidad, los ecosistemas y de los bienes y servicios ambientales que estos generan. Persiste una débil institucionalidad, sin respaldo político, con presupuestos y personal insuficientes. La gestión de la biodiversidad está condicionada por la estructura social de tenencia de la tierra, el crecimiento de la población, las migraciones internas y la pobreza, por prácticas productivas que generan pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental.
Contar con energía para producir (Capítulo 11)	En este tema la región tiene un desempeño negativo. Enfrenta serios problemas para garantizar el abastecimiento necesario de energía. Hay una fuerte dependencia de hidrocarburos importados y patrones de uso energético poco eficientes. Mientras la capacidad por desarrollar fuentes renovables supera tres veces la demanda de energía eléctrica del istmo, la participación de las fuentes renovables en la generación de electricidad bajó del 70%, en 1990, a 55% en 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe Estado de la Región, 2008*.

en especial, en lo relativo a Derechos Humanos. Por la centralidad de los temas de paz, democracia y protección de los Derechos Humanos como ejes de su política exterior, se ha ganado la denominación de “buen samaritano global” (Brisk, 2005). Asimismo, el país también ha alcanzado reconocimiento internacional por su *récord* en nuevos determinantes de prestigio en el nivel mundial¹⁷.

En el contexto de una constante búsqueda de proyección mundial, Costa Rica tradicionalmente ha enfocado sus capacidades políticas en su “vecindario inmediato”, sobre todo cuando siente que de este provienen amenazas a su seguridad o que la región se está convulsionando. Cuando estas amenazas retroceden (o la percepción de ellas), el país ha adoptado una posición más pasiva dentro de la región. Sin embargo, en la actualidad, Centroamérica recobra su importancia dentro de las relaciones internacionales de Costa Rica.

Los primeros dos años de la actual administración son un buen ejemplo de la necesidad de combinar la proyección mundial con una vigorosa política centroamericana. Por una parte, Costa Rica ha llevado adelante un proceso de diversificación y ampliación de sus relaciones diplomáticas. El acercamiento con China, además de la apertura a las relaciones con países árabes moderados y el establecimiento de relaciones diplomáticas con más de dieciséis nuevos países son acciones que empiezan a preparar al país para el mundo multipolar que está en construcción (White, 2008b). Particularmente, el establecimiento de relaciones diplomáticas con China continental, la relación políticamente con el principal actor emergente del siglo XXI -a partir de cuyo contacto se espera una mayor vinculación económica con China y Asia como la zona de mayor dinamismo económico mundial-. Al mismo tiempo, otro importante objetivo de la política exterior, la consolidación de los vínculos comerciales y económicos con los megamercados mundiales atañe a Centroamérica. La aprobación del TLC con los Estados Unidos implicó una negociación multilateral y su entrada

en vigencia exigirá la realización constante de acciones conjuntas con los otros países centroamericanos. La negociación del acuerdo de asociación con la Unión Europea, actualmente en curso, es una negociación regional y su eventual implementación requerirá un fuerte acercamiento con el resto de la región. En ambos casos, el país no puede darse el lujo de ser un socio ausente.

Finalmente, la envergadura de los factores que enfrentan los países centroamericanos al iniciar la segunda década del siglo XXI, y la profundidad y diversidad de los vínculos que los unen con el resto del istmo, le imponen a Costa Rica la necesidad de articular una propuesta y nuevos instrumentos para navegar en Centroamérica y con ella, así como garantizar sus intereses nacionales de manera constructiva para el conjunto de países de la región. Una lectura detallada de la compleja realidad regional es indispensable, pues Costa Rica no puede escapar de Centroamérica pese a sus esfuerzos por tener un canal propio de proyección mundial. En la identificación de los temas que se vuelven imperativos en Centroamérica, se debe partir del reconocimiento de los avances logrados en la región, y concentrarse en las tendencias, oportunidades, desafíos y amenazas que emergen en el istmo.

Costa Rica-Centroamérica: desencuentro de visiones

La dinámica de la relación de Costa Rica con Centroamérica ha estado fuertemente marcada por aspectos que están en permanente fricción. El primero de ellos es la aspiración constante, de todos los países de la región, de integrarse para superar su pequeñez. En teoría, eso no es problemático para Costa Rica. Sin embargo, se transforma en un problema cuando esta aspiración se entiende como la concreción de la “patria mítica”, la “patria grande” que debió constituir la región y que no se logró, luego del fracaso de la República Federal en la primera mitad del siglo XIX (Urcuyo, 2008).

Esta manera de entender la aspiración integracionista confunde dos cosas distintas: la región centroamericana y la

integración centroamericana, que constituye una estrategia específica. Se equipara la actitud de Costa Rica con respecto a la integración, tradicionalmente percibida como escéptica, desinteresada o claramente anti-integracionista con un rechazo constante a su vecindario inmediato (Solís, 2004). Esta confusión tiene dos caras: de parte del resto de la región, el rechazo a la “patria grande” se percibe como un rechazo costarricense a su “centroamericanidad”. De parte de los costarricenses, el rechazo a la “patria grande” se confunde con una manera de mantener su independencia e identidad nacionales. En esta sección se plantea que ambas percepciones son equivocadas, aunque han generado algunos desencuentros en la historia de las relaciones entre Costa Rica y el resto de la región.

Diferenciarse y no depender

En la clase política costarricense existe un conjunto de percepciones sobre Centroamérica que expresan creencias ampliamente difundidas dentro de la población. Estas se originaron en el período inicial de interacción entre los países de la región inmediatamente después de la independencia -período caracterizado por la violencia y la inestabilidad políticas (Solís, 2004)- y, en términos generales, pueden resumirse de la siguiente manera:

- que el vecindario de Costa Rica es una región de dictaduras, militarismo, conflictos armados y subdesarrollo (Solís, 2004);
- que el resto de Centroamérica es una fuente permanente de amenazas para el país, de la cual deriva la constante preocupación por la inestabilidad política en los otros países de la región (Solís, 2004) y;
- que las alianzas (o proyectos conjuntos) con Centroamérica son inestables, por lo que el país no puede apostar a ellas su estrategia de relaciones exteriores exclusivamente.

Una consecuencia de estas definiciones es que, a pesar de que Costa Rica es un

país centroamericano, su “centroamericanidad” no ha tenido un significado positivo en el imaginario nacional. Por el contrario, ha jugado un papel importante como instrumento de autoafirmación y como componente de la tesis de la excepcionalidad costarricense, una imagen que constantemente se proyecta desde aquí al resto del mundo: del único país sin ejército, el más democrático, el más desarrollado, el más estable o más próspero de Centroamérica. La política resultante de este conjunto de percepciones busca, por un lado, la permanente diferenciación con respecto a Centroamérica, y por otro lado, la independencia económica y comercial, por medio de una diversificación de sus alianzas extraregionales, para reducir la dependencia de las regionales (Solís, 2004; Sáenz, 1996).

Costa Rica “vis à vis” la integración regional

La percepción de ser y estar mejor con respecto a su vecindario inmediato está en la base de una constante en las relaciones Costa Rica-integración centroamericana, lo que explica el escepticismo, la cautela y, a veces, la resistencia con respecto a los proyectos colectivos con el resto de la región. Una mirada más a fondo a la historia de la región revela que Costa Rica, pese al escepticismo y las resistencias, históricamente ha tenido una actitud proactiva (Solís, 2004). Ciertamente, ha mostrado grados variables de interés en la integración regional, pero su disciplina y compromiso no difieren sustancialmente de la de los otros países (Sáenz, 1996). Con frecuencia, se ha unido tardíamente a las iniciativas regionales, pero cuando lo ha hecho ha sido un participante relativamente disciplinado. El país ha mostrado resistencias a traspasar ciertas potestades soberanas, a la institucionalidad que se ha generado, como consecuencia del proceso de integración.

Vistazo a la participación histórica

En los últimos 160 años Costa Rica se involucró en la mayoría de las iniciativas de integración regional impulsadas durante este largo período (cuadro 6.3). Ninguna de estas iniciativas fracasó por

causas atribuibles al país y tan solo en cuatro ocasiones Costa Rica decidió rescindir un tratado o acuerdo (Sáenz, 1996). En este sentido, el país ha sido parte de los tres hitos de integración en la vida centroamericana: la República Federal, el Mercado Común Centroamericano (Mercomún) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

En el primer caso, Costa Rica formó parte de la República Federal de Centro América desde 1824. Durante su existencia, se apegó a las autoridades de la República, y cuando las instituciones de la unión empezaron a entrar en crisis, reiteró sus llamados para una renovación. La propuesta de reforma constitucional de 1835, que pretendía salvar la Federación, solo fue aprobada por dos de los cinco Estados, Costa Rica y Nicaragua. En 1838, Costa Rica fue el tercer Estado en separarse -después de Honduras y Nicaragua- cuando ya el Congreso Federal había autorizado que los Estados se organizaran según lo estimaran conveniente. Sin embargo, durante la secesión, Costa Rica declaró que participaría en una eventual reorganización de la República (Sáenz, 1996). Su disciplina con respecto a los compromisos adquiridos con la integración fue la mayor de todos los Estados. Fue el único país que pagó puntualmente sus rentas al Gobierno Federal y cumplió con las demás obligaciones que estipulaba la Constitución. Este hecho fue reconocido, años más tarde por el primer Presidente Federal, Don Manuel José Arce y Fagoaga, al dedicar sus memorias al Estado de Costa Rica en 1847 (Sáenz, 1996).

En la mayoría de los intentos de integración de diversa índole que se produjeron entre 1824 y 2007, el retiro de los países de tratados, el impedimento de su ratificación o entrada en vigor, se debieron a situaciones de inestabilidad política, guerras civiles o conflictos bélicos entre los estados miembros. La República Federal fracasó ante la inestabilidad política y las guerras en el norte de Centroamérica. En el período del Mercado Común Centroamericano 1960-1980, fueron la guerra entre El Salvador y Honduras de 1969 y los conflictos político militares internos

en varios países de la región, los que dieron al traste con la continuidad de dicho proceso. Como lección histórica, Costa Rica vio interrumpido su vínculo económico con el resto de la región por los conflictos políticos ocurridos en Nicaragua durante buena parte del período 1970 y 1980.

En resumen, las dificultades históricas que han tenido los países de Centroamérica en su intento de consolidar su condición de Estado-Nación *westfaliano*, están en la base de las percepciones de inseguridad que la región le produce a Costa Rica, tradicionalmente más estable y, aunque con debilidades, uno de los países que mejor ha consolidado los atributos básicos de su condición de Estado-Nación (Sorensen, 1999)¹⁸. Sin embargo, estas percepciones no han impedido al país un involucramiento constante en la región, aunque con niveles de activismo variables.

Costa Rica de cara al SICA

En la actualidad, el país mantiene una participación activa en prácticamente todos los foros regionales que existen en el Sistema de Integración Centroamericana, con la excepción del Parlacen y la Corte Centroamericana, y sostiene una presencia permanente en los foros de interlocución política de más alto nivel. Ha existido una constante participación de los presidentes costarricenses en las cumbres centroamericanas. El país ha suscrito la mayoría de los instrumentos que derivan de dichos encuentros. Entre las últimas seis administraciones de gobierno, la segunda administración del presidente Arias ha aumentado el ausentismo a las reuniones de presidentes (aunque la frecuencia de estas ha tendido a aumentar).

A pesar de esa participación constante, Costa Rica ha sido crítica con respecto a los arreglos institucionales del actual proceso de integración. Al país se le percibe como reacto a asumir mayores compromisos de integración -y lo ha sido-, sobre todo cuando estos suponen la cesión de facultades o soberanía a un conjunto de instituciones supranacionales. Uno de los factores que ha incidido en esa actitud es la sensación de los gobiernos costarricenses

CUADRO 6.3

Recuento histórico de eventos de integración centroamericana y participación de Costa Rica. 1824-2007

Año	Evento	Costa Rica
1824-1838	República Federal de Centro América	Sí
1842	Proyecto unionista	Sí
1846	Conferencia unionista	Sí
1848	Tratado confederativo	No
1856-1857	Alianza militar	Sí
1862	Proyecto de Unión Centroamericana	Sí
1871 y 1872	Conferencia regional	Sí
1873	Cuádruple alianza	No
1876	Conferencias para unión regional	Sí
1883	Conferencia unionista	No
1885	Intento de restablecer la unión por la fuerza militar	No
1887	Primer Congreso Centroamericano	Sí
1891	Tratado Castro-Rizo	Sí
1896	Conferencia unionista	Sí
1896-1898	República Mayor de Centro América	No
1902	Conferencia presidencial en Corinto	Sí
1904	Segunda Conferencia presidencial en Corinto	No
1907-1918	Primer sistema Washington (Tratado General de Paz y Amistad y otros convenios)	Sí
1921	Conferencia unionista	Sí
1921-1922	República Federal de Centro América	Sí
1922	Convenio con medidas integracionistas	No
1923	Segundo sistema Washington (nuevo Tratado General de Paz y Amistad y otros once convenios)	Sí
1934	Tratado de Confraternidad Centroamericana	No
1945	Reuniones de San Cristóbal y Santa Ana	No
1951	Carta de San Salvador, donde se crea la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca)	Sí
1960	Mercado Común Centroamericano (Mercomun)	Sí
1962	Nueva Carta de San Salvador, dirigida a reestructurar la Odeca	Sí
1965	Proyecto de Carta de la Comunidad Centroamericana	No
1968	Reunión de Jefes de Estado	NS
Década de los 70	Propuesta de Secretaría de Integración Económica Centroamericana (Sieca)	NS
1975	Reformulación de este proyecto planteada en reunión de presidentes centroamericanos	NS
1982	Creación de una Comunidad Democrática Centroamericana	Sí
1984	Inicio de las rondas eurocentroamericanas, producto de Costa Rica y la República Federal de Alemania	NS
1986	Reunión de los cinco Presidentes -Esquipulas I-	Sí
1987	Reunión de los cinco Presidentes -Acuerdo para la Paz Duradera Esquipulas II-	Sí
1991	Firma del Protocolo de Tegucigalpa que reemplazó a la antigua ODECA por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	Sí
1993	Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica	Sí
1994-1998	Concreción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible y una propuestas para la reforma y modernización del SICA	Sí
2001	Plan Puebla Panamá	Sí
2002	Incorporación de Costa Rica al proceso de Unión Aduanera Centroamericana	Sí
2002	Plan de Acción de la Integración Económica (incluye la reactivación del compromiso de la Unión Aduanera)	Sí
2004	Plan de Integración Migratoria Centroamericana	No
2007	Convenio Marco de la Unión Aduanera Centroamericana	Sí

Nota: NS significa que no se sabe.

Fuente: Elaboración propia con base en las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica; Sáenz, 1996 y 2000 y Solano, 2008.

CUADRO 6.4

Costa Rica: interacción política de alto nivel de los presidentes con Centroamérica

Administración de gobierno	Cantidad de reuniones	Documentos firmados	Ocasiones en que no firmó el Presidente	Porcentaje del total de reuniones
1986-1990: Óscar Arias	7	3	0	0,0
1990-1994: Rafael Ángel Calderón	14	45	0	0,0
1994-1998: José María Figueres	17	61	1	5,9
1998-2002: Miguel Ángel Rodríguez	28	36	1	3,6
2002-2006: Abel Pacheco	47	109	5	10,6
2006-2010: Óscar Arias	24	63	5	20,8

Fuente: Elaboración propia con base en SICA, 2008.

de estar en minoría con respecto al CA-4. Ahora bien, el largo proceso de aprobación, por parte de Costa Rica, del *Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos*, implicó una lección para el país y para toda la región: la actitud de cautela de Costa Rica frente a compromisos de largo plazo es una característica propia de la sociedad costarricense y no una actitud de desprecio frente a Centroamérica.

Una vez aclarado lo anterior es pertinente cuestionarse cuáles son las diferencias de criterio que mantiene el país con respecto al CA-4, que le impiden ser parte integral del bloque duro del SICA. La primera diferencia se refiere al valor instrumental que la integración tiene para cada país. Unos países persiguen el *unionismo*, pues consideran que los países, individualmente considerados, son inviables, por lo que “integrarse” constituye un fin en sí mismo (BID-Cepal, 1997). Esta visión busca un esquema institucional con amplios y robustos poderes supranacionales para contrarrestar sus propias debilidades.

Costa Rica percibe que la integración es una estrategia que no sustituye los esfuerzos nacionales de cada Estado y que más bien los puede complementar, para que cada país logre maximizar su potencial social, económico o institucional. Costa Rica escoge “a la carta” las opciones que le permitan cumplir dichos objetivos sin sacrificar su excepcionalismo, considerado como la base de su desarrollo, y busca, por tanto un arreglo institucional que implique el mínimo

posible de cesión de potestades (esquema intergubernamental).

En segundo lugar, en el plano de las expectativas, se manejan dos variables. En primer término, el proceso de traslado de lealtades hacia nuevos espacios regionales concebidos como beneficiosos (que forman parte del concepto de integración), se vio interrumpido, en varias oportunidades, por factores ajenos al país, como ya ha sido comentado. Aunado a lo anterior, el hecho de que Costa Rica haya conquistado mejores niveles de desarrollo que sus pares centroamericanos, a pesar de haber enfrentado los retos principales de manera individual, propició que sus gobiernos adoptaran una visión más realista que constructivista o idealista sobre el proceso de integración: la percepción de ser un Estado inviable no forma parte de su imaginario. Por lo tanto, los incentivos para ceder prerrogativas a un orden regional resultan, en ocasiones, poco atractivos.

Estas diferencias se expresan en el momento de acordar la agenda regional. Costa Rica expresa mayor interés en construir todo tipo de regímenes internacionales de cooperación para enfrentar conjuntamente retos comunes, pero defiende una estructura institucional intergubernamental. Desde una perspectiva “más pragmática” de la construcción de bienes públicos regionales, prefiere hablar de integración en el área económica y sectores relacionados, como la generación de infraestructura, que aplicar el término integración *ad infinitum* a cualquier esfuerzo de coope-

ración transnacional que se proponga.

A pesar de las asimetrías y discrepancias de enfoques, los gobiernos centroamericanos tienen un amplio espacio de trabajo conjunto debido a las debilidades del SICA. En efecto el SICA, piedra angular de la integración, ha sido evaluado de manera crítica por la debilidad de su marco institucional, por la falta de concreción de sus compromisos, por el poco nivel de profundidad en el tratamiento de ciertos temas (contrariamente a la amplitud de la agenda regional), por el escaso avance en la profundización de la integración económica, y por la facilidad con que los países abandonan constantemente la agenda regional para priorizar su vinculación con terceros estados más poderosos; y porque su entramado institucional carece de racionalidad y no es efectivo ni eficiente (BID-Cepal, 1997; Caldenty, 2004; Proyecto Estado de la Región, 1999 y Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003). A pesar de estas críticas, el avance logrado durante los últimos diez años en la reforma institucional del SICA es poco. Esta situación constituye uno de los principales rezagos del proceso de integración frente a los nuevos desafíos que se le plantean a la región. Mientras la nueva situación internacional requiere de una acción concertada muy efectiva, la región carece del instrumental actualizado para emprender una segunda etapa de integración regional compatible con la inserción con el resto del mundo que sea capaz de contribuir a obtener mejoras significativas en el

desarrollo humano de sus sociedades.

Finalmente en la región, además de las diferencias existentes en las expectativas y abordajes, existe un gran vacío en la discusión teórica y conceptual sobre los temas de integración: la forma de concebirla, el marco institucional necesario para administrarla, las propuestas estratégicas que deben emprenderse, la forma de financiar el proceso y de desafiar las amplias asimetrías intrarregionales¹⁹. Por esta razón, elaborar un marco conceptual de la integración, desde una perspectiva costarricense, sería uno de los principales instrumentos de su política en la región que este capítulo sugiere más adelante.

Intereses y temas principales en la relación con Centroamérica

Ante al panorama presentado por el *Informe Estado de la Región 2008*, las preguntas básicas que la política pública de Costa Rica hacia Centroamérica debería responder son las siguientes: ¿cuáles son los intereses nacionales de Costa Rica en la región centroamericana?, ¿cuáles son los temas claves de la política exterior de Costa Rica hacia esta región? Para responder estas dos preguntas debe identificarse primero el papel que, en la actualidad, desempeña Centroamérica dentro de la perspectiva estratégica de Costa Rica.

El presente capítulo plantea que la región centroamericana, como entorno geográfico inmediato, es importante para Costa Rica por múltiples y variadas razones, que están íntimamente relacionadas con una concepción clásica de los intereses nacionales de todo Estado-nación: mantener la supervivencia e independencia, incluyendo la integridad territorial y política; evitar la amenaza militar; promover el progreso económico y social de las poblaciones; y defender su sistema político e ideológico ante el mundo. Esta manera de concebir al istmo cuestiona una definición asentada en muchos círculos políticos costarricenses. Para ellos Centroamérica es, en lo fundamental, un foco de problemas y amenazas, por lo que la política costarricense debe ser reactiva y minimalista (involucrarse solo cuando hay problemas

que amenazan al país) y apostar por una proyección mundial desprovista de consideraciones regionales.

El análisis que esta sección realiza sobre la importancia de Centroamérica para Costa Rica se basa en un ejercicio de definición de “intereses nacionales”. En cada uno de los cinco ámbitos donde la región es relevante para Costa Rica se efectúa una definición de interés nacional (cuadro 6.5). Este ejercicio plantea la plataforma para la consideración de opciones de política exterior que se discuten más adelante en el capítulo.

La definición del interés nacional de un país es un acto de enunciación oficial y el presente Informe no pretende sustituir (ni sustituye) esta potestad estatal. La identificación de intereses nacionales que este ejercicio realiza tiene el propósito de contribuir a la discusión de opciones de política pública, en la medida en que los documentos oficiales no los señalan explícitamente a pesar de que se trata de un tema clave pero poco discutido en medios académicos y políticos. Cabe señalar que la política de Costa Rica hacia Centroamérica no está incluida en el Plan Nacional de Desarrollo actualmente en vigencia ni en las memorias anuales del Ministerio de Relaciones Exteriores como una de las seis acciones prioritarias definidas por la presente administración. Sobra mencionar que como toda definición de interés nacional, las afirmaciones de esta sección pueden ser debatidas (y rebatidas): en ambos casos se habrá cumplido con los propósitos del ejercicio.

Primer interés: expandir los lazos comerciales en el espacio económico preferencial

Centroamérica constituye un espacio vital para un sector importante de la economía costarricense. En el 2006, la región representó el destino del 16,9% de las exportaciones de bienes del país. En el 2007, el 23,2% del total del comercio exterior de bienes de Costa Rica -exportaciones e importaciones- se desarrolla en el istmo (CA5 más Panamá). Estos niveles son resultado de un extraordinario dinamismo en las relaciones comerciales, pues los intercambios se han duplicado desde el año 2000. Costa

Rica exporta principalmente bienes manufacturados como preparaciones alimenticias, medicamentos, conductores eléctricos, salsas, refrigeradores y productos laminados de hierro, entre otros. El país es altamente dependiente de las importaciones de maíz, sorgo y arroz y es el principal exportador de alimentos procesados al resto de la región (Cepal, 2008).

La economía costarricense es un actor importante en Centroamérica. Medida por el tamaño de su producción, el país es la segunda economía más grande del istmo. Desde la perspectiva de los intercambios comerciales con la región, es el país que más terreno ha ganado y tiene una solvente posición superavitaria. En efecto, Costa Rica pasó de ser uno de los países que, en los años sesenta del siglo pasado, compraba más y vendía menos a Centroamérica, a ser el segundo que más vende y el que menos compra en la región (cuadro 6.6).

En la actualidad, la integración económica centroamericana es un espacio que no presenta mayor conflictividad para el país. Se ha perfeccionado como zona de libre comercio, pues el 99% de los productos originarios circula sin obstáculos y el 94% del universo arancelario extrarregional está armonizado. En términos económicos, Centroamérica es el esquema de integración más exitoso después de la Unión Europea, medido en términos de la importancia del comercio intrarregional para las respectivas economías. El istmo es el destino del 27% de las exportaciones regionales y presenta un dinamismo importante. En el período 2000-2006, mientras las exportaciones dentro de la región crecieron a un 69,2%, las exportaciones extrarregionales lo hicieron en un 36,7% (Programa Estado de la Nación, 2008). Además, entre los países centroamericanos existe un nivel importante de complementariedad industrial²⁰. En este contexto, la agenda económica de la integración está centrada hoy en solucionar todos los temas técnicos, jurídicos y operativos relacionados con la construcción de la unión aduanera. Los países firmaron el Convenio Marco para la Unión Aduanera en diciembre de 2007

RECUADRO 6.1

El concepto de interés nacional y su aplicación en este capítulo

El concepto de interés nacional (originalmente denominado *raison d'Etat*) deriva de la concepción realista de las relaciones internacionales, aunque tanto el concepto como la manera específica de definirlo constituyen un campo de batalla teórico y político.

El origen del concepto de interés nacional está asociado con el surgimiento del Estado moderno en Europa. Reemplazó antiguos conceptos como la voluntad del príncipe o el interés dinástico. Es una idea formal que supone la existencia de un bien común, posible de definir en el ámbito de un Estado, que trasciende intereses específicos de partidos, facciones u otras entidades menores que un Estado nacional. Es un concepto que conecta la política exterior con la identidad de un pueblo expresado en un Estado-nación. En ese sentido, procura responder una pregunta: ¿qué debe hacerse? (dicho de otro modo: ¿cuál es el mejor curso de acción para un Estado?)

El concepto de interés nacional, tal y como se lo emplea en diversas teorías de las relaciones internacionales, se refiere a relaciones exteriores de un Estado y no a su naturaleza interna. Comprende diversos elementos que no son mutuamente

excluyentes (económicos, políticos, ambientales, entre otros). Usualmente la seguridad es vista como el “núcleo duro”, y se entiende como preservación de la soberanía, independencia, e integridad territorial de un Estado-nación.

La noción misma de interés nacional ha sido (y sigue siendo) objeto de crítica. Supone la posibilidad de adscribirle intereses a una entidad compleja como un Estado nacional; supone, además, que esos intereses son más o menos invariables -con independencia de la naturaleza de un Estado o de la orientación de los gobernantes-. Sin embargo, también se han hecho fuertes críticas al concepto de interés nacional como instrumento de análisis. En primer lugar, la noción obvia una cuestión elemental: ¿quién define su contenido específico? En segundo lugar, la concepción realista clásica de las relaciones internacionales se centró en los aspectos militares y, particularmente, en las hipótesis de conflicto militar (aspectos de fuerza), lo que no se adapta a Estados que están más preocupados por los objetivos económicos y sociales de su desarrollo, que por aumentar su poder en la escena internacional.

Otra crítica es que para los países pequeños, el interés nacional tiene una connotación más defensiva que ofensiva, no busca

maximizar la interacción dentro de un juego suma cero, sino defenderse del aislamiento y la vulnerabilidad. Por ello el interés nacional en pequeños estados se articula muchas veces en términos de visibilidad internacional, entre otras razones, porque aumenta el sentido de valor y contrarresta el sentido de vulnerabilidad.

Pese a estas limitaciones, en este trabajo se utiliza el concepto de interés nacional como una herramienta de análisis para resaltar la importancia que las relaciones entre Centroamérica y Costa Rica tienen, no solo para el futuro del país sino para el de la región en su conjunto. Por su naturaleza, este concepto permite conectar las políticas públicas (en el ámbito de las relaciones externas) con una reflexión de carácter estratégico sobre las oportunidades y amenazas que enfrenta el país. Por último, en este trabajo se utiliza el concepto de interés nacional sin que eso signifique que se suscribe a una concepción realista de las relaciones de Costa Rica con Centroamérica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Braveboy-Wagner y Snarr, 2003; Braveboy-Wagner, 2003; Burchill, 2005; Minogue, 2005; Roskin, 1994; Viotti y Kauppi, 1993.

CUADRO 6.5

Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbito donde la región es relevante

Ámbito	Interés nacional en el tema
Centroamérica como espacio económico primigenio	Promover la prosperidad económica de la región y fortalecer la seguridad jurídica del intercambio comercial.
Centroamérica como plataforma para relacionarse comercialmente con el mundo	Construir proyectos de acción regional específicos que desarrollen el potencial de la ubicación geográfica de Centroamérica como centro logístico y comercial internacional.
Centroamérica como suplidor de mano de obra y alimentos	Buscar una convergencia regional en los indicadores de nutrición, salud y educación de la población, y, en especial, de la población joven, para eliminar las asimetrías intrarregionales.
Centroamérica como entorno inmediato de seguridad	Tener un vecindario estable, del cual no deriven amenazas tradicionales o nuevas a la seguridad costarricense y con métodos no violentos para tramitar el conflicto.
Centroamérica como socio para el manejo del territorio común	Buscar una convergencia de los instrumentos institucionales y jurídicos para mejorar la capacidad regional de manejar el territorio común con criterio de sostenibilidad y prevención de desastres.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6.6

Costa Rica: comercio de bienes con Centroamérica y Panamá^{a/} 2007

Destino/origen	Exportaciones		Importaciones	
	Monto (dólares)	Porcentaje	Monto (dólares)	Porcentaje
Centroamérica (CA-5)	1.285,0	13,8	541,5	4,2
Panamá	327,2	3,5	223,8	1,7
Total	1.612,2	17,3	765,3	5,9

a/ Se separan ambos destinos en virtud de que el comercio con el resto de Centroamérica se enmarca dentro del régimen del Protocolo de Guatemala, mientras el intercambio con Panamá se rige por otro régimen arancelario, aunque el *Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Panamá* fue aprobado por unanimidad por la Asamblea Legislativa costarricense, en agosto 2008, y se espera que sea ratificado muy pronto para que empiece a regir.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior.

región CA-5, no la convierte en país de tránsito del mayor volumen comercial intrarregional, como es Nicaragua, por ejemplo. Por esta razón, los costos que supondría, para otro país desviarse de las reglas de comercio, no tendrían nivel de respuesta comparable en el caso costarricense.

En un contexto de debilidad de los Estados de derecho y de falta de independencia de la administración de justicia en toda la región (Programa Estado de la Nación, 2008) ha sido importante que, en años recientes, el Estado costarricense promoviera un mecanismo de solución de controversias comerciales basado en arbitrajes independientes. Ante la falta de “sanciones” colectivas o de una instancia coercitiva para hacerlas cumplir, el Estado costarricense deberá desarrollar una base de aseguramientos de tipo político y estratégico que contribuyan a contrarrestar conflictos comerciales por medios no exclusivamente jurídicos, como las alianzas políticas o las presiones de actores extrarregionales. Sin embargo, mientras persistan las debilidades institucionales y la politización de los poderes judiciales en los países del istmo, no es del interés de Costa Rica participar en órganos jurisdiccionales de carácter supranacional como la Corte Centroamericana de Justicia.

Segundo interés: fortalecer a Centroamérica como plataforma regional de relacionamiento con el mundo

En la segunda mitad del siglo XX, Centroamérica se convirtió, para Costa Rica, en una plataforma que le permitió acceder a mercados internacionales²¹. En la década de 1980, con la política de contención del comunismo del gobierno estadounidense de Ronald Reagan, a todos los países con costas en la Cuenca del Caribe se les otorgó un régimen de acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos. Este acceso se dio en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, para un conjunto importante de productos no tradicionales.

Posteriormente, Centroamérica logró un trato preferencial para exportar a Europa bajo el Sistema Generalizado de Preferencias. Además, la región negoció

y en estos momentos se encuentra en trámite de aprobación legislativa interna.

El interés que muestra el país en vincularse comercialmente con Centroamérica busca el fortalecimiento de la seguridad jurídica del comercio intrarregional y que sus productos circulen de manera libre y fluida a lo largo y ancho de toda la región (Comex, 2008). En materia de unión aduanera, la prioridad es la armonización arancelaria que permita coordinar todas las preferencias comerciales, que cada país de la región ha negociado individualmente, y el arancel común. Costa Rica mantiene una posición de avance flexible, para que los países que puedan ir progresando a un ritmo más acelerado en ciertos objetivos, lo hagan, de manera unilateral o bilateral, en tanto se respete el marco jurídico y no menoscaben los derechos de los demás países de la región (Comex, 2008). Desde un punto de vista más defensivo, el interés del país es evitar episodios que interrumpan el libre comercio, como ocurrió entre las décadas setenta y ochenta del siglo pasado. Situaciones de este tipo tendrían un fuerte impacto sobre la economía costarricense.

Es importante señalar que, en materia económica, el país ha rechazado avances en relación con la libre movilidad de la población. Mientras que los países del

CA-4 han establecido acuerdos que facilitan el desplazamiento de los nacionales en ese espacio, Costa Rica exige visa a los nicaragüenses y no admite la entrada de centroamericanos de otros países sin el respectivo pasaporte. La razón de fondo es el temor de que la apertura de fronteras pueda estimular significativos flujos inmigratorios, en un contexto de fuertes asimetrías en desarrollo humano entre Costa Rica y el resto de los países. Esta situación no impide que el país formule un interés explícito de avanzar en estos temas pero en aspectos más puntuales relacionados con los mercados laborales: por ejemplo, la necesidad de desarrollar un régimen regional de “intercambio” laboral que, entre otras cosas, discuta los temas de seguridad social e inspección laboral. Hasta el momento las autoridades costarricenses no han planteado propuestas ante sus contrapartes del istmo.

Aún cuando el posicionamiento económico de Costa Rica en Centroamérica es sólido, no puede afirmarse que sea invulnerable. Los bienes que exporta son sustituibles por importaciones de otros orígenes, por ejemplo, norteamericanas, y tienen un bajo nivel de apalancamiento político, en virtud de que le compra poco a cada país y su situación geográfica al extremo sur de la

un trato igual al que recibían los países andinos en el esquema SGP-Drogas de la Unión Europea y luego se benefició del SGP-Plus. De la mano con la región, Costa Rica lideró el proceso de fortalecimiento de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en el 2001. Más recientemente, se negociaron regionalmente los TLC con los Estados Unidos, el Caricom, República Dominicana y Chile y, en la actualidad, se negocia un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

La importancia de Centroamérica como plataforma de acceso a mercados internacionales para productos costarricenses ha estado basada en la aplicación de estrategias de inserción internacional relativamente similares en todo el istmo. En efecto, en las últimas décadas, los países del istmo han impulsado la promoción de las exportaciones cimentada en la liberalización comercial²² y la apertura de la cuenta de capitales, con un importante componente de negociación extraregional para consolidar esta estrategia.

Actualmente, la plataforma centroamericana evidencia limitaciones que afectan los intereses costarricenses. En primer lugar, la armonización de políticas entre los países del istmo ha sido insuficiente. A la par de negociaciones extrarregionales conjuntas, en los últimos años, también se dio una dispersión de negociaciones individuales que minaron el potencial del arancel común centroamericano (Stuhldreher, 2004). Tampoco se han realizado acciones regionales concertadas en la preparación interna de los países para profundizar la inserción económica internacional, con el manejo inteligente de sus fortalezas comparativas y una visión de largo plazo. En ese sentido, las negociaciones “hacia fuera” han distraído la atención del proceso de profundización y fortalecimiento de la integración interna (Comex, 2008).

En segundo lugar, Centroamérica ha llegado al límite del período de ganancias fáciles por la aplicación de las estrategias de promoción de exportaciones, tanto por razones estructurales de los propios países (sus bajos niveles de productividad, tecnología y desarrollo humano), como por el surgimiento de

nuevos y poderosos competidores y por la evolución misma de la economía mundial²³ (Programa Estado de la Nación, 2008).

En la región coexisten dos situaciones estratégicas de inserción internacional con diferente potencial para impulsar el desarrollo humano en sus respectivas sociedades. Por una parte, hay una situación caracterizada por el bajo nivel tecnológico, sustentada en la agroexportación y la industria de maquila textil, la exportación de personas y el consecuente flujo de remesas como factor indispensable para la estabilidad macroeconómica. Estas condiciones indican poca capacidad de atraer a la inversión extranjera directa, muestra menores niveles de apertura comercial, concentración de exportaciones orientadas al mercado centroamericano y magros resultados económicos y sociales en términos del desarrollo humano. Estas características han configurado una situación estratégica especialmente vulnerable a cambios en la economía internacional y, si no hay variaciones importantes, la probabilidad de apalancar una época de rápido progreso humano sería muy baja.

Por otra parte, en Centroamérica también se observa una segunda situación de inserción internacional basada en una mayor incorporación tecnológica, a la exportación de productos no tradicionales, la industria o los servicios. En estas condiciones, no hay altos volúmenes

de exportación de personas ni de remesas, pero existe una mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa y un alto nivel exportador, orientado a mercados extra-regionales. Aunque esta situación no ha dado pie a los rápidos progresos económicos y sociales que caracterizan a otras regiones y países con inserción internacional ventajosa en Asia, sí se han obtenido mejores resultados en términos de desarrollo humano (cuadro 6.7)

De no adoptar políticas explícitas de carácter regional, el istmo corre el serio peligro de dividirse entre un “sur” más dinámico y desarrollado (Costa Rica y Panamá), con alguna probabilidad de evolucionar hacia una inserción internacional ventajosa, y un “centro-norte” atrapado en un círculo vicioso de bajo progreso económico y social (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala). Esta división fáctica podría dar paso a una fractura regional en el caso de que los países se alinien correlativamente y procuren, en adelante, estrategias distintas, no coordinadas y hasta abiertamente competitivas para obtener mejores condiciones de inserción internacional. Un ejemplo de eso sería la situación hipotética de que Costa Rica y Panamá forjaran una alianza económica -un G2 cerrado- que intensificaran sus relaciones y coordinaran estrechamente sus acciones con cierta prescindencia del resto del istmo. Aunque pudieran haber

CUADRO 6.7

Centroamérica: resultado de las estrategias de inserción ventajosa en la economía internacional. 2007

Estilo de inserción	Resultados	
	Bajos	Intermedios
Agroexportación con maquila y migración	Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador ^{a/}	
Agroexportación con alta tecnología y servicios		Costa Rica
Centro logístico internacional de alta tecnología		Panamá

a/ El Salvador está desarrollando un centro logístico de carácter regional pero es aún incipiente.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe Estado de la Región*, 2008.

ganancias de corto plazo producto de una acción como esta, lo cierto es que Centroamérica perdería una valiosa ventaja que, en décadas pasadas, ha utilizado a su favor: utilizar una plataforma regional conjunta para obtener mayores beneficios que los que los países por separado, o por subgrupos, podrían obtener.

La vulnerabilidad de las economías centroamericanas se ha acrecentado como consecuencia de las nuevas condiciones imperantes en el entorno internacional y de la importancia marginal de sus productos de exportación. Vista en su conjunto, la región ha perdido competitividad internacional debido a diversos factores extrarregionales. En el 2006 el 54% de las exportaciones se ubicaron en sectores dinámicos de la economía mundial donde Centroamérica aumentó su cuota de mercado, pero las exportaciones en sectores en retroceso se duplicaron, pasaron del 9,6% al 21,0% (Programa Estado de la Nación, 2008). Adicionalmente, los instrumentos de política utilizados por todos los gobiernos del istmo han generado problemas que no se habían previsto. La apuesta a los regímenes de zonas francas con exoneraciones fiscales y al margen de las economías para atraer inversión extranjera directa, ha generado débiles encadenamientos productivos y fiscales y la demanda por empleo ha sido, mayoritariamente, de mano de obra poco calificada.

En virtud de los complejos problemas expuestos, Costa Rica mantiene el interés de fortalecer la plataforma que representa Centroamérica para su participación en la economía internacional, y enfrenta (al mismo tiempo) los problemas causados por la división de la región entre un sur más dinámico y un centro-norte relativamente estancado. Esto significa articular con el resto de istmo una propuesta concreta para desarrollar el potencial que ofrece su ubicación geográfica, como centro logístico y comercial internacional, generar actividades de mayor valor agregado y significado geoeconómico y geopolítico internacional, donde cada país vea reflejados sus intereses²⁴.

Ahora bien, si los países decidieran articular los mecanismos de acción

conjunta en este sector, ¿qué tipo de acciones podrían acometerse en el nivel regional para preparar una nueva fase de inserción internacional más ventajosa?, ¿qué incentivos pueden existir para que los países adopten un nivel de “comprometimiento”²⁵ significativo y qué tipo de problemas podrían surgir en el proceso?

Desde un punto de vista ofensivo, aprovechar las ventajas de ubicación geográfica para crear una plataforma de producción de un portafolio de bienes y servicios para socios extrarregionales es fundamental para Centroamérica, Costa Rica incluida (Programa Estado de la Nación, 2008). Las lecciones aprendidas de proyectos regionales, que con este fin ya se han impulsado en el istmo a escala sectorial, enseñan que para alcanzar este objetivo es necesario resolver, al menos, tres aspectos esenciales para:

- generar los recursos necesarios para realizar los estudios técnicos de base, preferiblemente por parte de actores extrarregionales que proporcionen confianza por su neutralidad, y para financiar la etapa de ejecución de la política;
- ponderar el proceso de manera que todos los países ganen algo con la estrategia conjunta;
- tener cuidado con la distribución de beneficios finales, pues los países que estén mejor preparados tenderán a atraer mayores ventajas en el corto plazo, lo que puede hacer surgir competencias entre ellos que, terminen por minar el apoyo al proyecto conjunto -desde el enfoque realista de las relaciones internacionales-, las alianzas son transitorias y solo estables, mientras dure la percepción de que todos están ganando (recuadro 6.2).

¿Qué incentivos podrían tener los países y, particularmente, Costa Rica, para accionar conjunta y coordinadamente en esta materia? En un acto concertado, ganan los países de una sola región que armonicen sus posiciones para insertarse mejor, y que además puedan crear un espacio de prosperidad. También ganarían evitando que se amplíen las brechas

entre el sur dinámico -Costa Rica y Panamá- y el centro-norte más vulnerable, mientras estos últimos pueden aprovechar la ventaja estratégica de ambos países. Pero será el diseño cuidadoso del proyecto y de la distribución de las ganancias lo que determine el éxito de cualquier acción de esta naturaleza, medida en términos de resultados y de sostenibilidad de la iniciativa.

Tercer interés: lograr que Centroamérica sea un entorno inmediato seguro

A Costa Rica se le presentan dos panoramas regionales de seguridad que son de cuidado en términos de sus más clásicos intereses nacionales. Por un lado, la situación de inseguridad ciudadana en toda la región tiene matices sumamente serios, pues en varios países del istmo esta se ha convertido en un problema de orden público y de legitimidad de la autoridad de los estados nacionales (Programa Estado de la Nación, 2008). Por otro lado, esta nueva situación de seguridad ha erosionado la desmilitarización que se había iniciado en los años noventa, situación de la cual el país se ha beneficiado ampliamente.

En cuanto al primer punto, las nuevas amenazas a la seguridad ciudadana no pueden ser resueltas autónomamente por los países centroamericanos por separado, sino que requieren abordajes conjuntos, por el potencial de derrame que tienen estas amenazas²⁶. Ello por cuanto Centroamérica es un “complejo de seguridad”, un conjunto de estados cuyas percepciones y preocupaciones de seguridad están muy vinculadas entre sí (Baylis, 2001 y Buzan et al, 1999).

Esta interdependencia es especialmente importante para los países de Centroamérica, pues su seguridad está siendo afectada por factores de tipo regional que son comunes a todos los países y que sobrepasan sus capacidades nacionales. Estos factores implican la inmersión de Centroamérica en la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de Derecho (con la excepción de Costa Rica) y el acceso fácil y generalizado de la población a las armas ligeras, además del tráfico de

RECUADRO 6.2

Centroamérica tan pequeña tan grande. El diseño de Centroamérica como multidesino turístico**Contribución especial
del Ing. Guillermo Alvarado**

EXGERENTE GENERAL DEL ICT Y
MIEMBRO DEL COMITÉ EJECUTIVO
DEL CONSEJO CENTROAMERICANO DE
TURISMO DEL SICA

Como parte del trabajo del Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), y con la ayuda de la Agencia de Cooperación de Alemania (GTZ), se realizaron estudios de mercado en los principales mercados turísticos de Europa, a fin de medir las posibilidades de desarrollar a Centroamérica como un multidesino turístico. Dichos estudios reflejaron que aunque cada país centroamericano mantenía una determinada proporción de mercado, la promoción de un multidesino permitiría que cada uno de ellos aumentara su participación. La naturaleza de Costa Rica era más atractiva para el turista europeo, si dentro del paquete turístico estaba la cultura Maya de Guatemala, o el Canal de Panamá, o las ciudades coloniales de Granada o Antigua, o el buceo en Belice y Panamá, o las playas de las Islas de la Bahía en Honduras, entre otras. Los productos turísticos de unos complementaban los de los otros países centroamericanos. Así, en el 2002, se creó y adoptó una sola "marca": "Centroamérica, tan pequeña....tan grande". No hay otro destino turístico en el mundo con tal variedad de experiencias vitales, auténticas, en un

espacio tan pequeño como Centroamérica.

Con la adopción de esta política por parte del Consejo de Ministros de Turismo y de la Reunión de Presidentes, se abrió una oficina de promoción de la marca en Europa. Los siete países que conforman el SICA, unieron esfuerzos económicos para promocionar turísticamente a la región, por medio de la apertura de la Agencia de Promoción Turística de Centroamérica (CATA), que mantiene su sede en Madrid, España. La CATA busca posicionar a Centroamérica como una región con multidesinos integrados, sostenible y de alta calidad turística, que desarrolla acciones de mercadeo conjunto, como la participación conjunta en las principales ferias turísticas europeas, viajes de familiarización de tour operadores y agentes de viajes, viajes de prensa especializada, acciones de relaciones públicas y seminarios de capacitación sobre este destino, entre otras, todo con enfoque de región y no de países individualmente considerados. Según el acuerdo que dio origen a la acción, la "marca" regional sería solo para destinos de larga distancia, no para el mercado norteamericano, donde cada país competiría solo, por su cercanía y porque los estudios indicaban que el multidesino era atractivo para el turista europeo.

Los resultados se presentaron en el corto plazo, tanto así que la línea aérea Iberia tomó la decisión de realizar viajes directos de Europa a Centroamérica (anteriormente los turistas europeos debían hacer escala en Miami). Centroamérica y Europa están unidos directamente por vía aérea en forma regular. Por condiciones de demanda, los vuelos directos solo se dirigen a tres países

de la región: Costa Rica, Guatemala y Panamá; los otros países están conectados por medio de una alianza de Iberia con el Grupo TACA.

El turismo europeo comenzó a crecer en el corto plazo en forma significativa, y la política de multidesino comenzó a beneficiar a Centroamérica como región, aunque no a todos los países por igual, ya que los mercados más consolidados fueron los favorecidos (Costa Rica y Guatemala). Estos resultados, diferenciados en el corto plazo, comenzaron a causar roces dentro del sistema de integración turística y los países empezaron a actuar en contra de los términos del acuerdo original: algunos buscaron realizar acciones diferenciadas (por países o grupos de países) por medio de la plataforma regional, además se violó el acuerdo cuando se empezó a utilizar la "marca" regional en Norteamérica, lo que provocó algunos recelos. Como consecuencia de estas acciones, en la última feria de turismo en España, Costa Rica presentó su propio stand y no participó del regional.

Como reflexión, es importante destacar que las acciones extrarregionales fueron más exitosas en el corto plazo que las políticas de los países para responder internamente. Se construyó una mejor y mayor infraestructura u oferta turística, y como consecuencia, al concentrarse los beneficios, se empezó a generar división. ¿Cómo terminará entonces tan exitosa política de multidesino? No es posible responder aun, solo el tiempo lo dirá.

armas (Programa Estado de la Nación, 2008; Cerdas, 2008).

En relación con el narcotráfico, la principal amenaza proviene de actores presentes en todos los países de la región, que se han convertido en poderosas fuerzas económicas ilegales, con iniciativa y amplias capacidades empresariales, con relaciones extrarregionales hacia el sur en Colombia y hacia el norte en México, Estados Unidos y Europa²⁷

(Programa Estado de la Nación, 2008). Los informes del Departamento de Estado de EEUU señalan que el narcotráfico ha penetrado la institucionalidad pública en todos los países, con diversas intensidades. Todos los países sufren los efectos del narcotráfico sobre el crimen violento, el sicariato y la corrupción, el financiamiento de la política o la participación directa en puestos de elección popular.

En relación con el tema de las maras, que constituye una gran preocupación de la opinión pública, los estudios recientes demuestran que estas están lejos de ser un actor organizado, con una clara estructura regional de comando y control. Sin embargo, representan una serie amenaza al orden público porque procuran el control de territorios urbanos específicos, donde se dedican especialmente a delitos extorsivos a la población

y a las actividades económicas, como el pago por protección. Están presentes en la zona norte de Centroamérica, no han logrado enraizar en Nicaragua, Costa Rica y Panamá, en buena medida gracias a la barrera que los cuerpos de seguridad nicaragüenses han logrado establecer frente a una eventual expansión de las maras hacia el sur del istmo²⁸.

El tráfico no regulado de armas ligeras en la región, así como la facilidad y falta de control en el acceso de la población a ellas, configuran una situación que aumenta la peligrosidad de los actores ilegales. Debido a ello, aumenta la violencia social y estos actores han adquirido mayor capacidad operativa para realizar las acciones letales. En Centroamérica, la disponibilidad de armas de fuego en manos de la población supera las existencias de armas similares en los arsenales de las fuerzas de seguridad y los ejércitos de la región, lo que agrava la situación de inseguridad. Hacia el año 2000 había 500.000 armas de fuego legalmente registradas, es decir un arma por cada 72 personas. Las cifras de armas en circulación exceden a las registradas. Todos los países de la región cuentan con legislaciones que establecen controles mínimos sobre esta materia.

Estos factores regionales comunes se combinan con la particular configuración social y política de los países, para producir distintas situaciones estratégicas de seguridad. De acuerdo con el *Informe Estado de la Región (2008)*, en Centroamérica coexisten tres situaciones de seguridad distintas, que presentan serios desafíos políticos e institucionales, a cada uno de los países. De no introducirse correctivos efectivos y comprensivos, algunos de los cuales requieren de la cooperación intergubernamental, en varios países se podrían generar escenarios que pondrían en riesgo la estabilidad política democrática (cuadro 6.8) (Programa Estado de la Nación, 2008):

- Desestabilización política, debido a una violencia delictiva superior a la actual y a una institucionalidad del estado de derecho aún más débil.
- *Balkanización* del orden público territorial, como resultado de niveles moderados de violencia social en algunas partes del territorio, mientras que en otras el control operativo entregado a diversos actores del crimen organizado.

- Coexistencia de democracias con niveles ampliados de violencia (social y delictiva focalizada en bolsones de pobreza).

Los crecientes problemas de seguridad en el istmo han creado un problema muy sensible para Costa Rica. El país ha sentido una preocupación histórica en relación con la dimensión militar de la seguridad, el desbalance de fuerzas militares en la región y el desborde de los ejércitos en asuntos propios del régimen civil de seguridad. El proceso de retroceso del militarismo o de desmilitarización²⁹ que se inició con los acuerdos de Esquipulas II (Torres, 2004) constituyó la más importante ganancia de Costa Rica como Estado-nación, en el orden regional que surgió de la era posconflictos. Se dio una reducción regional de los aparatos militares, se instauró un régimen regional de seguridad cooperativa con un pilar en el equilibrio de las fuerzas militares. Además, sus dos vecinos hicieron profundas transformaciones que crearon una situación de mayor seguridad militar para Costa Rica. En Nicaragua, se consolidó el proceso de modernización del sector seguridad, con una clara profesionalización y despolitización, tanto del ejército como de los

CUADRO 6.8

Centroamérica: escenario a mediano plazo de los países que más se aproximan a las situaciones estratégicas prototípicas de inseguridad ciudadana y Estado de derecho. 2007

Situación prototípica	Países que se aproximan	Escenario a mediano plazo ^{a/}
Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura	Guatemala, Honduras y El Salvador ^{b/}	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura	Nicaragua y Panamá ^{b/}	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático
Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura	Costa Rica	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático

a/ Se trata de escenarios base, si las tendencias y condiciones actuales se mantienen a lo largo del tiempo con pocos cambios. Consúltense el *Informe Estado de la Región (2008)* para una explicación de la metodología, análisis y resultados del ejercicio prospectivo.

b/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Informe Estado de la Región, 2008.

cuerpos de policía. En Panamá, la eliminación del ejército, como institución permanente, le permitió al país consolidar una zona de distensión militar al sur de Centroamérica de la cual se benefició ampliamente.

En los últimos años, la nueva situación de seguridad y las políticas de los Estados Unidos en la región, han ocasionado un nuevo redimensionamiento de los aparatos militares como interlocutores privilegiados de su agenda de seguridad. A esto se suma la utilización de las fuerzas militares por los gobiernos civiles en operaciones de seguridad ciudadana (patrullajes conjuntos con la policía). En el 2007, se realizó el Diálogo sobre Seguridad Estados Unidos-SICA y se esbozó la estrategia de seguridad, pandillas, tráfico de drogas y tráfico ilícito de armas del SICA en agosto del 2007. Adicionalmente, Estados Unidos implementó una estrategia para combatir las pandillas criminales en México y Centroamérica y fomentar la capacidad de los gobiernos para inspeccionar e incautar drogas, armas, bienes y personas cuyo flujo es ilegal (White, 2008b).

Este nuevo enfoque de seguridad no es bien visto por Costa Rica, que empieza a resistirse a participar en los espacios regionales de seguridad. Esto se evidencia en un rechazo a estas estrategias. La Cancillería costarricense mantiene una participación marginal en los procesos de cooperación en materia de seguridad, aunque Costa Rica es parte de la Iniciativa Mérida (White, 2008b). El país decidió no participar en la Comisión de Seguridad de Centroamérica, presidida por los vicescancilleres de la región, pero en la que se incorporaron miembros de la policía y de la milicia de los países que tienen ejército, y además, los viceministros de seguridad y defensa³⁰.

Aunque la diplomacia costarricense se ha abstenido de participar en la Comisión de Seguridad, sus cuerpos policiales siguen relacionadas con los canales de comunicación de las fuerzas de defensa y seguridad de Centroamérica, como actores de la estrategia regional de lucha contra las drogas. Al hacerlo, el país cae en una contradicción: por una parte, preconiza el control y la rectoría civiles del tema de seguridad, pero no lo ejerce

en su propia política exterior; por otra parte, se abstiene de participar en instancias y políticas regionales que tienen esa visión y sirven de contrapeso a la independencia militar que constituye la acción de la Cefac (Conferencia de Fuerzas Armadas de Centroamérica), creada a partir de la iniciativa de los ejércitos y que impulsa su propia agenda de seguridad regional.

La nueva situación de redimensionamiento de “lo militar” en Centroamérica no es posible de modificar por el país, puesto que no tiene el poder político para hacerlo (Cerdas, 2008). Sin embargo, debe mantenerse vigilante ante cualquier cambio que se produzca en los países vecinos, que pueda revertir la situación consolidada de distensión militar en el sur de la región. De igual forma, debe vigilar si el acercamiento de Nicaragua y Honduras al bloque liderado por Venezuela tiene algún componente de cooperación militar que pueda, eventualmente, alterar este *status quo*. Asimismo, el país debe hacer uso de toda su capacidad de acción intra regional y extra regional para oponerse fuertemente a cualquier indicio de cambio de dicho *status quo* en sus países vecinos. Con respecto a los países del norte, deberá estar atento a que el proceso de redimensionamiento no conduzca a nuevos debilitamientos de sus interlocutores -los gobiernos democráticamente electos-.

Con respecto a las nuevas amenazas a la seguridad y a la seria situación estratégica que se vive en la región, al país le corresponde asumir una actitud de involucramiento decidido en la búsqueda de soluciones que, como lo plantea el *Informe Estado de la Región (2008)*, parte del “imperativo ético y político” de que las intervenciones públicas en materia de seguridad ciudadana sean consistentes con los principios y funcionamiento de un Estado democrático de derecho, en tres elementos esenciales: “...la reafirmación del derecho del Estado a castigar, la conciencia de los límites de las intervenciones públicas y la importancia de proteger a las víctimas” (Programa Estado de la Nación, 2008).

En síntesis, el principal desafío en materia de seguridad es la actualización

de la doctrina de seguridad democrática del Estado costarricense frente a las nuevas amenazas no militares en la región. La inestabilidad y violencia políticas en Centroamérica, elementos usualmente relacionados con la dimensión militar de la seguridad, provocaron que el país ejerciera, en distintos momentos, un liderazgo regional cuando la región se convulsionaba y la propia estabilidad costarricense se veía amenazada por la violencia política y militar en el istmo. Sin embargo, en los últimos quince años han variado sustantivamente los factores regionales de inseguridad. Las nuevas amenazas a la seguridad requieren de respuestas nuevas por parte de Costa Rica y de un mayor involucramiento en la región pues, por la naturaleza del problema, el aislacionismo no es una opción.

Cuarto interés: aprovechar las oportunidades de cooperación regional para enfrentar amenazas

América Central provee a Costa Rica de mano de obra que ayuda a suplir sus demandas de crecimiento económico. Asimismo, abastece parte de la demanda de alimentos del país (caso de Nicaragua) y es un socio indispensable para manejar conjuntamente el territorio común, especialmente la protección de los recursos naturales.

Debido a la integración de los mercados laborales en la región (Prisma-Flasco, 2008), Costa Rica tiene un interés nacional en el cierre de las brechas que existen en asuntos relativos a la nutrición, la salud y la educación. En parte, se trata de una constatación realista frente a una situación existente. Si el país va a seguir atrayendo migrantes, le conviene que estos vengán en las mejores condiciones de salud y educación, interés contra el cual conspiran los rezagos actuales en desarrollo humano. Pero también, se trata de evitar catástrofes sociales en el vecindario, que puedan generar situaciones internacionales delicadas.

La precaria condición alimentaria y nutricional de amplios contingentes de la población en América Central, que puede deteriorarse como consecuencia

del alza sostenida de los precios de los alimentos en el mercado global, ha merecido la puesta en marcha de proyectos de alcance regional para revivir la capacidad de producción interna de alimentos. La apuesta regional de revivir la capacidad agrícola de Honduras y Nicaragua, en el marco de normas y procedimientos regionales, es de interés para Costa Rica. De esta manera no solo se lograría mejorar la situación de estos países, que tienen las economías más rezagadas, aprovechar sus condiciones agrológicas para la producción alimentaria, sino que se podrían obtener condiciones preferenciales en alimentos que forman parte de la dieta básica de la población costarricense. Esto requiere, sin embargo, que Honduras y Nicaragua garanticen el respeto a los compromisos que adquirieron como receptores de programas regionales.

La inversión de capitales centroamericanos en actividades agrícolas en Honduras y Nicaragua es conveniente para Costa Rica. A toda costa debe evitarse que inversiones de actores extrarregionales en el sector agrícola centroamericano puedan generar, eventualmente, situaciones como las acontecidas en Europa, con la interrupción del suministro energético de gas desde Rusia hacia varios países de la Unión Europea, por razones percibidas como políticas por los países que sufren dichos racionamientos. Inversiones de actores extrarregionales (tales como las inversiones del esquema del Alba en Honduras y Nicaragua u otros esquemas) pueden provocar posicionamientos políticos de estos actores, al interior de la región.

En segundo lugar, la necesidad de administrar conjuntamente el reducido territorio de la región, con visión de sostenibilidad y prevención de desastres, genera el interés nacional en tanto Centroamérica logre fortalecer las estructuras y políticas de gestión de los recursos naturales, por medio de la atracción de inversión o la cooperación internacional y explorar la venta de productos ambientales de cuencas transfronterizas en la región. De igual forma, será importante lograr acuerdos regionales en torno a un régimen de gestión

integrada de cuencas transfronterizas como los existentes en otras regiones del mundo (López y Cabrera, 2008).

Nicaragua: una prioridad estratégica

La relación de Costa Rica con Nicaragua, su vecino inmediato, merece una atención especial. A pesar de que ambos países registran tendencias opuestas en desarrollo humano, en los últimos años se han intensificado las interacciones entre ellos, lo que crea un potencial, tanto para el conflicto como para la cooperación.

Las brechas entre Costa Rica y Nicaragua se han venido ensanchando continuamente. A mediados del siglo pasado, las economías de ambos países tenían tamaños similares. En la actualidad, la economía costarricense es casi seis veces mayor que la nicaragüense. En los últimos veinte años, mientras que Costa Rica logró reducir la importancia de los productos primarios dentro de su oferta exportable de 75%, en 1990, a 36,2%, en el 2006, Nicaragua continúa exportando un 90% de productos primarios. En términos comerciales, Costa Rica tiene una posición superavitaria. Nicaragua, por su parte, suple de mano de obra no calificada a la economía costarricense.

Nicaragua es el país que posee mayor territorio en Centroamérica, pero es, también, la economía más pequeña de la región, pues representa solamente el 5% del PIB regional, casi cinco veces menos que Guatemala, la economía más grande. Es el país con la mayor tasa de desempleo urbano, con 12,5% y el autoempleo representa la alternativa de

inserción laboral para casi la mitad de los ocupados. Los bajos ingresos asociados a puestos de trabajo de baja calidad y productividad, generalmente asociados al autoempleo y al sector informal, dificultan la reducción de la pobreza y la desigualdad (Programa Estado de la Nación, 2008).

Pese a todo, las economías de ambos países centroamericanos se entrelazan cada vez más. Nicaragua se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones regionales costarricenses, después de Guatemala. Costa Rica compra en Nicaragua fundamentalmente productos alimenticios: frijoles, carne, naranjas frescas, harina de trigo y agua gaseada, mientras que, Costa Rica, coloca en Nicaragua fundamentalmente productos industriales. Las exportaciones costarricenses a Nicaragua fueron del orden de los 354 millones de dólares en el 2007 y las importaciones de 93 millones de dólares (cuadro 6.9).

Las interacciones económicas y sociales entre ambos países no se limitan a los flujos comerciales. Inversionistas nicaragüenses tienen fuerte presencia en el sistema financiero costarricense y participan en diversos negocios agropecuarios. También empresarios costarricenses tienen importantes inversiones en Nicaragua. Desde Costa Rica se abastece una parte significativa de la demanda de servicios profesionales y técnicos de las empresas que operan en el mercado nicaragüense. Todavía más importante, hay una integración de los mercados laborales entre ambos países (Nowalski, 2004). En particular, hay una importante migración de trabajadores nicaragüenses hacia Costa Rica, donde son contratados

CUADRO 6.9

Costa Rica: intercambio comercial con Nicaragua. 2000-2007
(millones de dólares)

Comercio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Exportaciones	179,0	165,5	166,0	185,0	220,1	263,8	289,8	354,0
Importaciones	33,6	48,9	38,6	51,1	53,4	58,7	69,3	93,0
Saldo	145,3	116,5	127,4	133,9	166,7	205,1	220,5	261,0

Fuente: Procomer y BCCR.

sobre todo en el sector agropecuario y en servicios personales (empleos domésticos, guardas de seguridad). Se estima que entre un 8-10% de la población radicada en Costa Rica es de origen nicaragüense (Rosero et al., 2002).

En ambos lados de la frontera existen acendrados prejuicios políticos. En extendidos segmentos de la población costarricense existen sentimientos de superioridad en relación con sus vecinos y, con las importantes oleadas migratorias, han surgido algunos sentimientos xenófobos. En Nicaragua, se han desarrollado actitudes anti-costarricenses, producidas en parte por rumores y tratamientos inexactos relativos a determinados eventos. Además, los políticos han utilizado la “carta tica” para generar sentimientos de unidad nacional.

Contrariamente a las expectativas generadas por la teoría transaccionalista de las relaciones interestatales (a más transacciones, más cooperación, menos conflicto), la mayor interacción no se ha traducido en menor potencial para el conflicto, sino para la construcción de tensiones latentes que surgen de una convivencia cotidiana más cercana. La convivencia de ciudadanos nicaragüenses en Costa Rica, en su calidad de trabajadores migrantes en labores de menor valor agregado, ha sido un elemento que ha exacerbado los sentimientos nacionalistas en ambos lados de las fronteras y que ha generado episodios de sentimientos xenófobos en Costa Rica (Sandoval, 2007).

Un análisis comparativo sobre la generación de conflictos en etapas anteriores al actual nivel de interacción, escapa a los alcances de este trabajo, pero sí se denota que, en la actualidad, existen más espacios de interlocución y resolución de conflictos que en el pasado. Contrariamente a lo que podría esperarse, la agenda bilateral se ha beneficiado de la posibilidad de recurrir a foros judiciales o cuasi judiciales para dirimir sus conflictos. El diferendo por los derechos de navegación de Costa Rica en el Río San Juan, se ventila, en la actualidad, en la Corte Internacional de Justicia de la Haya y ya no es fuente de amenazas y tensiones entre ambos países³¹. La denuncia por violación de

Derechos Humanos ante la muerte de dos nicaragüenses en circunstancias accidentales, fue interpuesta por el gobierno nicaragüense ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. A partir del año 2007, con la reunión de la Comisión Binacional, ambos países retomaron la agenda comprensiva de relaciones bilaterales (White, 2008b).

Uno de los desafíos más importantes para la política exterior de Costa Rica es construir una política frente a un vecino que retrocede en materia económica, social y de democracia electoral³². Se trata, no solo de un país fronterizo, sino del vínculo físico entre Costa Rica y el resto de la región centroamericana. En este sentido, el interés nacional derivado de la actual situación de incremento de interacción asimétrica entre los dos países, es generar estructuras de diplomacia de segundo carril, así como iniciativas permanentes de diplomacia pública³³, por medio de redes de interacción social, que abran canales de entendimiento entre sociedades y estructuras, proporcionen amortiguadores para posibles conflictos coyunturales o se conviertan en motor de nuevas formas de aprendizaje conjunto de las cuales surjan identidades compartidas de vecindad constructiva. A toda costa el país debe evitar que sus relaciones con Nicaragua se constituyan en causa de la inestable situación de la política interna en ese país.

Estrategias y cursos de acción posibles: ¿qué hacer y con qué instrumental?

El interés nacional de Costa Rica en la región puede resumirse, desde el punto de vista clásico, en la posibilidad de contar con un vecindario estable y próspero; que aliente las perspectivas de progreso para Costa Rica (vecinos prósperos lo promoverán), con una mayor y más ordenada vinculación intrarregional y una estrategia centroamericana conjunta, tanto de carácter ofensivo como defensivo. En el segundo caso se procura mejorar la posición internacional de la región y potenciar su ubicación geográfica estratégica; en el primer caso, se trata de enfrentar las amenazas que generan los rezagos individuales

relativos al desarrollo, la seguridad, el progreso social y la democracia en la estabilidad económica y política de la región.

Más allá de que el país lo quiera o no, la “región” se está convirtiendo en un filtro cada vez más relevante mediante el cual grandes actores de la estructura mundial de poder desean relacionarse con los pequeños estados centroamericanos. Tal es el caso de los Estados Unidos y la Unión Europea, la India, Rusia, Brasil, Japón, o Corea, que ya han entablado foros de diálogo y cooperación o acuerdos económicos y comerciales con Centroamérica, por medio de su sistema de integración y no con los países en forma individual. Esa es una realidad que Costa Rica no puede ignorar, al igual que no puede soslayar el dinamismo del comercio intrarregional y el proceso de regionalización empresarial que ha ganado espacios en la región.

La materialización de los intereses nacionales de Costa Rica en Centroamérica requiere de una definición conceptualmente clara sobre la región, el proceso de integración, el papel que puede desempeñar el país, los instrumentos con los que cuenta y la forma en que puede utilizarlos. En esta sección se formulan una serie de reflexiones e ideas sobre estrategias e instrumentos de política pública que pueden contribuir a que el país logre formular una política exterior centroamericana acorde con la definición de intereses nacionales desarrollada en la sección anterior.

¿Ejerce Costa Rica liderazgo regional?

El punto de partida para una política exterior de carácter estratégico hacia la región, es el examen de las capacidades del país para impulsar acciones en el istmo, en consonancia con sus intereses nacionales. En ese sentido, es preciso apuntar que Costa Rica tiene limitaciones para funcionar como líder natural de la región o para ejercer un liderazgo de manera permanente. Aunque el país presenta una superioridad relativa con respecto a Centroamérica: esta no es de suficiente envergadura como para

ubicarla en una posición de supremacía regional³⁴.

Costa Rica no tiene superioridad evidente en otros determinantes clásicos de poder en el concierto inter-estatal: Guatemala sigue siendo la economía más grande, Nicaragua el país más extenso, El Salvador el país más poblado, Panamá el país con la mejor infraestructura de todo el istmo y Costa Rica no tiene capacidad militar (ni ofensiva ni defensiva, aspecto que continúa siendo un determinante de poderío nacional).

Es innegable que el país tiene mejores indicadores en casi todos los ámbitos económicos, sociales y políticos que se examinen; un dato básico que debe tomarse en cuenta en sus relaciones con Centroamérica (cuadro 6.10). Sin embargo, comparte con el resto de la región su condición de ser una economía pequeña, con una base industrial relativamente endeble, sin materias primas estratégicas, con una inserción internacional vulnerable, cuyos sectores más dinámicos dependen de la presencia de inversión

extranjera directa y con pocos vínculos con el resto de la economía. También comparte con Panamá la mayoría de los indicadores económicos y sociales y la condición de superioridad con respecto a la región. En resumen, Costa Rica tiene una posición de superioridad relativa -no supremacía- en la región. En ese sentido, no cuenta con la posición que, por ejemplo, Brasil o Sudáfrica ostentan en la constelación regional, para influenciar el desarrollo de las agendas propias de esas comunidades de naciones.

CUADRO 6.10

Costa Rica: resultados alcanzados en la región en relación con algunos indicadores seleccionados

Resultado	Situación
Goza del más alto nivel en desarrollo humano	Se ubica en la posición 48 de 177 países en el Índice de Desarrollo Humano, el otro país centroamericano con alto desarrollo humano es Panamá, que se ubica en la posición 62
Es la segunda economía más grande de la región	Después de Guatemala, que representa el 24% del PIB regional
Es la economía con el mejor desempeño	Creció en promedio 5% en el período 1990-2006
Tiene el más elevado producto por habitante de Centroamérica	Creció un 60% en el período 1990-2006
En el nivel mundial, clasifica como una economía de "alto ingreso medio" ^{a/}	4.793 dólares en el 2006
Recibe más flujos de inversión extranjera directa	Junto con Panamá, recibieron el 62% de la IED regional, creciendo en 1990-2006 de 162 millones de dólares a 1.469 millones de dólares
Recibe más flujos de turismo	Capta el 38% de los ingresos generados por esta actividad en la región
Ha diversificado más su economía, los mercados de sus exportaciones y sus fuentes de generación energética	60% de las exportaciones centroamericanas a la UE son de Costa Rica 92% de la generación eléctrica es hidroeléctrica o, eólica o geotérmica
Es el país que más comercia con el resto del mundo	El país tuvo la mayor participación relativa en el total de exportaciones (30%) e importaciones (24%) de la región
Es el que más invierte en gasto social	Invierte 17,5% del PIB en gasto público social
Es el que tiene las instituciones más consolidadas y una democracia y Estado de Derecho de larga data	En especial en administración de justicia, protección de los Derechos Humanos y mecanismos de rendición de cuentas y control en el ejercicio del poder

a/ El Banco Mundial utiliza una metodología para clasificar las economías basada en el Ingreso Nacional Bruto por habitante, a partir de la cual surgen tres grandes categorías: economías de bajo ingreso, economías de ingreso medio y economías de alto ingreso. Además, el grupo de economías de ingreso medio está subdividido en dos: las de "bajo-ingreso medio" son aquellas cuyos ingresos por habitante se ubican entre los 936 y 3.705 dólares y las de "alto-ingreso medio" son las que tienen un ingreso por habitante entre 3.706 y 11.455 dólares. Otros países de América Latina que se ubican en este rango son Argentina, Chile, Brasil, Panamá, Venezuela y Uruguay.

Fuente: Elaboración propia con base en el *Informe Estado de la Región, 2008*.

Pese a no ser, por su potencial, un líder natural, han existido momentos en la historia, en los que Costa Rica ha ejercido un liderazgo regional que le permitió convocar, articular y motivar a todos los actores a fin de resolver problemas comunes. Pueden señalarse tres hitos de liderazgo donde el país ha dirigido procesos que han movilizad al conjunto de la región (Solís, 2004; Sáenz, 1996; Aguilera, 2004). Dos de ellos coinciden en una circunstancia: cuando la situación de violencia, inestabilidad o conflicto armado en la región impone una amenaza inmediata a la seguridad nacional del país o cuando los demás países se sienten imposibilitados para actuar, aceptan el liderazgo costarricense. El tercero se dio en tiempos de paz: la iniciativa costarricense de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides) en el período 1994-1998.

Durante la Campaña Nacional contra los filibusteros 1856-67, el presidente costarricense Juan Mora Fernández articuló la alianza militar que enfrentó la Falange Americana que había ocupado Nicaragua, apoyado por cuerpos armados de El Salvador y Guatemala. Esta alianza logró expulsar a los invasores (Aguilera, 2004 y Vega, 1981). El segundo episodio ocurrió durante el período de guerras civiles en la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando el presidente de Costa Rica, Oscar Arias, propuso un Plan de Paz que permitió abrir el proceso político hacia una salida negociada de la crisis, frente a la escalada militar impulsada por las superpotencias.

Una actitud orientada a considerar el proceso de integración regional se desarrolló después de los hechos citados. A pesar de que históricamente se achaca a Costa Rica el escaso compromiso con la integración, el registro histórico revela, como se explicó en una sección anterior, la falta de disciplina y cumplimiento por parte de todos los países o la existencia de condiciones en el resto de la región que, como la violencia política, impidieron la adopción de políticas de largo plazo. Más recientemente, en los años noventa, cada país profundizó su vinculación con la economía internacional sin mayores consideraciones con respecto al

compromiso de construcción regional, a menudo compitieron con los otros países para ofrecer incentivos más generosos y obtener inversión extranjera directa. La dolarización de la economía salvadoreña y la proliferación de acuerdos comerciales bilaterales de cada país constituyen ejemplos claros de esta falta de disciplina.

En síntesis, si se analizan las condiciones del país, desde el punto de partida en 1838 -fecha de su separación del resto de Centroamérica-, hasta su punto de llegada en el 2008, los indicadores económicos, sociales y políticos reflejan ventajas comparativas para Costa Rica en relación con sus vecinos. Estas ventajas no corresponden a una dotación de recursos materiales, sino a su capacidad, como sociedad, de desarrollar una base institucional, política, social y económica más sólida que la del resto de los países de la región. Esta base le ha permitido generar más bienestar y desarrollo, así como aprovechar mejor las oportunidades, producto de las estrategias que el país ha impulsado en diversas épocas históricas. En años recientes, Costa Rica se ha beneficiado de la estrategia de apertura económica y desarrollo hacia afuera a partir de los años noventa, así como de la integración regional en mayor grado que el resto de países. Estas condiciones pueden propiciar, a lo interno de la región, actitudes defensivas y competitivas, o, por el contrario, una actitud de aprendizaje conjunto que permita a toda la región beneficiarse del “saber hacer” de cada país y, en este caso, del costarricense. La consecuencia de una situación o de la otra dependerá, en buena medida, de la actitud que adopte el país.

Claridad conceptual para distinguir región e integración

Otro punto de partida de una política estratégica para Centroamérica es la claridad conceptual. En ese sentido, resulta necesario retomar la distinción entre región e integración. La forma de abordar a la región en su conjunto debe distinguirse de la forma de aproximarse al proceso de integración centroamericana, una estrategia específica que se ha adoptado en el istmo para resolver los dilemas del desarrollo.

Con sus diferentes configuraciones e interacciones, internas y externas, la región es una realidad no planificada que demanda una política exterior multidimensional, que incluya facetas políticas, económicas, ambientales, y sociales entre otras; es decir, implica un acercamiento comprensivo y de largo plazo. La participación dentro de un proyecto de integración debe ser parte de esa política regional, pero no se agota en ella. Si la integración llegara a fracasar como proyecto estratégico -como ha ocurrido más de una vez a lo largo de los dos últimos siglos-, la región se mantendría vigente como una realidad de interacción inmediata. Por esa razón, la política centroamericana debe intentar desarrollarse, tanto en el plano bilateral como en el regional, ya sea a partir del proyecto de integración o desde los regímenes de cooperación que se han construido en Centroamérica.

La política de Costa Rica hacia la región puede tener como objetivos principales los siguientes:

- **Lograr un grado mayor de estabilidad de las alianzas** y proyectos de cooperación “intracentroamericanos”, históricamente inestables. Cualquier compromiso que se adopte, ya sea de integración, de cooperación o de transformación, debe trascender el contenido retórico, con la finalidad de que sea viable y de que contenga una ponderación apropiada de los valores e intereses de cada país participante, esto garantizará su estabilidad, aunque haya que reformarlo a lo largo del tiempo.

- **Mejorar el apalancamiento político del país** (*leverage*) frente a sus contrapartes en el CA-5 y establecer equilibrios políticos al interior de la región. Costa Rica es un “jugador en solitario”, no ha establecido vínculos bilaterales con ningún país, como sí lo ha hecho Guatemala con El Salvador. Además, Costa Rica está solo frente al CA-4, no ha tenido posibilidad de ejercer influencia alguna en el proceso de reforma institucional del SICA, pero

RECUADRO 6.3

Costa Rica en Centroamérica: ni liderazgo transformacional ni idealismo**Contribución especial de Rodolfo Cerdas**

MIEMBRO DEL CONSEJO CONSULTIVO
DEL INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

Desde hace un tiempo se ha venido propagando la tesis de que Costa Rica debe compartir su experiencia democrática con los otros pueblos centroamericanos y casi conducirlos de la mano, a los “pobrecitos”, al reino democrático del cual nosotros somos los príncipes, voceros, representantes y maestros. Este planteamiento muestra, a mi juicio, dos cosas: la ignorancia tica sobre la realidad social y política del istmo y la soberbia de la élite nacional, que cree que la falta de democracia en los demás países está motivada por una falta de inteligencia, *savoir faire* y capacidad.

No se entiende aun que los regímenes políticos imperantes son el resultado natural de una correlación de fuerzas sociales y políticas, basadas en estructuras sociales, económicas y productivas objetivas, muchas de ellas heredadas de la Colonia o de las primeras décadas de la República, pues establecieron vínculos particulares con poderes externos que condicionaron la vida interna, en virtud del carácter dependiente y periférico de nuestras economías. Además, estas estructuras constituyeron una argamasa cultural particular, que varía de país a país y que permea y solidifica todo el sistema, que responde a una determinada ideología de dominación, que dio origen a regímenes cerrados en el norte y, abiertos, en Costa Rica. Por eso, ni los EEUU han podido modelar como han querido -y lo han querido muchas veces- la realidad centroamericana según su conveniencia.

Por las razones apuntadas y por muchas más, debemos ser muy modestos en los propósitos que nos propongamos y en las metas que tratemos de alcanzar. Para

ser oídos y atendidos, tenemos que partir de la realidad de los otros y no de la nuestra. Nosotros contamos con una institucionalidad que no existe realmente en los demás países del área, aunque existan los nombres. Y, dadas las antipatías acumuladas, que envuelven también sentimientos contradictorios de simpatía y respeto, debemos evitar con sumo cuidado, la actitud del experimentado vecino de mesa que recomienda soluciones y políticas, como se recomiendan platos de un menú harto conocido, así como no permitiríamos que lo hicieran con nosotros. Más que ningún otro pueblo, los ticos debemos tener presente que correr el menor riesgo de que eso suceda sería altamente dañino y gravoso para nuestras relaciones exteriores.

Por el contrario, una política regional de parte de Costa Rica debe estar construida, al menos, sobre una amplia comprensión de los aspectos que se mencionan a continuación. En primer lugar, se debe partir de una visión realista. En la región existen políticas distintas en relación con el poder y también se buscan nuevos equilibrios, esta situación exige una notable claridad conceptual en las políticas regionales, que impulse nuestro país. Sobre todo debe considerarse el papel de los actores externos que ejercen su influencia sobre la dinámica de la región: los Estados Unidos, la Unión Europea, Venezuela, China, Taiwán, Cuba, y Colombia -como referente de los Estados Unidos en América Latina- entre otros. También debe tomarse en cuenta la geopolítica que permea la agenda de seguridad según la cual, sobre todo después del 11 de septiembre y en el marco de la lucha contra el narcotráfico, se han hecho graves concesiones a los militares, y se han anulado los denodados esfuerzos que venía haciendo la sociedad civil para evitar su intervención en temas como la seguridad ciudadana e interna.

A lo anterior hay que sumar los conflictos limítrofes en toda la región, que no son menos importantes y que han conducido a varios países ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya, para dirimir sus conflictos, ejemplo de ello son las pretensiones, de

algunos países, sobre los derechos marítimos que actualmente ostentan y que confrontan los reclamos de otros países (Colombia). La zona Caribe es también un área de conflicto que no se ha empezado a demarcar en lo que corresponde a los derechos de Costa Rica.

Hay que partir de un concepto claro sobre el proceso de integración, por eso Costa Rica ha planteado, en varias reuniones del SICA, la necesidad de revisar sustancialmente la institucionalidad integracionista: una rectificación posible, inmediata y notoriamente eficaz. La institucionalidad regional no es efectiva en la actualidad, debe haber una salida inteligente a la parálisis. Sin embargo, se mantiene un amplio espacio que permitiría conferir un contenido concreto al proceso de integración, para desarrollar programas orientados a integrar infraestructura, energía, comunicaciones, prevención de desastres, facilitar la coordinación policial, informática, el desarrollo de acuerdos de cooperación en el nivel educativo y cultural, etc. Deben diferenciarse claramente los temas de integración y los de cooperación: los conceptos no son intercambiables.

En cuanto a Panamá, se ha exagerado el interés real de la élite panameña en la integración. Su ingreso proviene de la América del Sur y, obviamente, del tránsito por el Canal; su estructura de producción sigue siendo, competitiva y no complementaria de la nuestra y su acercamiento a entes vacíos como el Parlacen, no es sino el resultado de una clase política acostumbrada al más alto nivel del *spoils system* que caracteriza su sistema. Pero cuando consideren conveniente salirse lo harán porque su principal aporte sigue siendo el de servicios, sobre todo bancarios y financieros. Lo anterior debilita cualquier propuesta de construir un eje Costa Rica-Panamá para contrarrestar las dinámicas del norte de la región.

aplica efectivamente su poder de veto cuando lo considera necesario. Aunque Panamá y Belice a menudo se suman a Costa Rica en los asuntos regionales, el país tiene interés de construir espacios con mayores posibilidades de interdependencia, por ejemplo, con Panamá, el único país de la región con el que comparte características político-institucionales (no poseen ejército), resultados de desarrollo humano, sociedades más inclusivas y estilos de inserción internacional.

■ **Mejorar la percepción sobre Costa Rica en el bloque regional.**

La percepción permanente de que Costa Rica no tiene interés en establecer vínculos regionales (posición de líder egoísta similar al liderazgo de Brasil en el Mercosur), debe ser paulatinamente sustituida por un patrón de conducta que combine una actitud franca con respecto a los límites establecidos por el país en relación con el proyecto regional, así como con liderazgos sectoriales que construyan y generen cooperación en aquellas áreas que escoja. Lo anterior debe contribuir a mejorar la percepción negativa sobre la contribución del país al ordenamiento regional (recurso al poder blando³⁵).

- **Construir alianzas bilaterales** de interdependencia, como amortiguadores de potenciales situaciones de conflictividad regional. En la actualidad, el panorama político de corto y mediano plazo es complejo: un gobierno sandinista en Nicaragua, en Honduras un presidente afín a Daniel Ortega con vínculos similares, políticos e ideológicos, fuera de la región. Un posible gobierno del FMLN en El Salvador podría -aunque no necesariamente será así-, fortalecer ese alineamiento político. Ante este panorama, podría conformarse un eje Guatemala-Costa Rica, que son las economías más grandes de la región y las que más se han desarrollado turísticamente, para generar alianzas y cooperaciones específicas. En el largo plazo, el

país debe estar atento a la posibilidad de desarrollar lazos bilaterales constructivos. En el contexto SICA-7, Costa Rica cuenta con dos aliados tradicionales, Belice y Panamá, pero estos son miembros que obtienen ganancias marginales de su articulación al SICA. En el caso de Belice, su apuesta de alianza primaria está dirigida al Caricom y, en el caso de Panamá, sus intenciones se orientan a fortalecer su posición individual como centro logístico y a establecer una posible vinculación estrecha con los países del sur de América. Además, la participación de estos dos países en el SICA es marginal pues no son miembros de la integración económica, que constituyen su eje central. Panamá ha declarado sus intenciones de pertenecer a este organismo, pero la concreción de dicho objetivo no será posible en el corto plazo.

- **Construir una zona efectiva de identidades, valores y metas compartidas** en torno a la democracia, el desarrollo, la vigencia de los derechos humanos, la seguridad humana y el surgimiento gradual de una comunidad de intereses concretos.

Opciones de política pública

Costa Rica tiene diversas opciones, en relación con los instrumentos de política pública, para impulsar los intereses y los objetivos de sus relaciones con Centroamérica. En esta sección se sugieren algunas ideas que podrían contribuir a mejorar el posicionamiento del país en la región. Estas ideas no constituyen un modelo y tampoco son una enumeración exhaustiva de todas sus posibilidades de aplicación. Sin embargo, sí son propuestas que deben tomarse en cuenta, pues procuran responder a los problemas, posibilidades e intereses analizados a lo largo de este capítulo.

El uso positivo de su posición de superioridad relativa

La superioridad relativa de Costa Rica -que no es supremacía- en la región plantea más allá de la comparación, como ejercicio constante de autoafirmación

nacional, la gran interrogante de cómo utilizar esta posición para apalancar sus intereses en la región. La política de diferenciación y búsqueda de posicionamiento mundial que ha seguido Costa Rica a lo largo de su historia, la ha ubicado en un lugar cómodo en la estratificación mundial -un país pequeño con autoridad moral-, y con ciertos niveles de independencia relativa con respecto a las potencias mundiales (al menos en temas relacionados con seguridad y derechos humanos). Lejos de constituir un factor de competencia con otros países esta puede ser una condición que ayude a consolidar negociaciones extrarregionales de la región. Esto quedó evidenciado cuando, en abril del presente año, los presidentes centroamericanos buscaron el liderazgo de Costa Rica para rechazar, en conjunto, algunas condicionalidades políticas que la Unión Europea estaba imponiendo en el proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre ambas regiones³⁶. La posición internacional de reconocimiento que tiene Costa Rica puede servir de hecho como un activo para la región, por su capacidad para desempeñar una función de apalancamiento internacional.

El país no debe tratar de utilizar su capital político y su superioridad relativa para asumir una posición de liderazgo “transformacional” en la región, a menos que exista una situación de extrema convulsión donde Costa Rica esté exenta, como fue el caso de los años ochenta durante el proceso de Esquipulas o, en el siglo XIX, con la alianza militar liderada por Costa Rica.

Una política de cooperación regional de Costa Rica para Centroamérica

Costa Rica no tiene recursos para financiar el desarrollo de Centroamérica, como lo hicieron los países europeos más importante con España, Portugal y Grecia. Sin embargo, tiene una ventaja notable en la calidad de sus recursos humanos, por su amplia experiencia en la gestión de política pública donde los países centroamericanos son notablemente deficitarios. Estos recursos humanos podrían ser, sistemáticamente,

puestos al servicio de una política regional.

El saber-hacer costarricense podría contribuir a desarrollar un proceso de aprendizaje conjunto en la región, por medio de la creación de una agencia de cooperación para Centroamérica, su vecindario inmediato, que evite transferir recursos financieros que el país no tiene, y permita ofrecer conocimiento y saber-hacer de manera articulada. De hecho, en la realidad existe un aspecto de las relaciones Costa Rica-Centroamérica que no está documentado en las cifras oficiales, y que se refiere a la contratación de personal técnico costarricense en diversos campos como asesores o consultores en toda la región.

En el pasado, Costa Rica inició un proceso de articulación de una propuesta de cooperación horizontal regional, con apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA), como un primer paso para desarrollar un efectivo sistema de cooperación Sur-Sur en Centroamérica. Una opción de la política es retomar dichas iniciativas y, en virtud de los flujos de cooperación que está recibiendo la región, tratar de desarrollar un ámbito formal de cooperación intrarregional, que cambie la dinámica actual orientada únicamente a la búsqueda de fondos externos, por una política que destaque la construcción de agendas, por medio del intercambio de experiencias aprendidas en la región.

Liderar un proceso de aprendizaje conjunto centroamericano, como recurso de poder blando, tiene el potencial de mejorar la imagen del país en la región, además, permitiría crear estructuras virtuosas de interdependencia que expresaran el proceso de integración ligado a las capacidades reales de acción conjunta con que cuenta la región.

Fortalecer capacidades institucionales para la cuestión regional

La multiplicidad de puntos de contacto que existen en Centroamérica demandan que la preparación y el conocimiento de los asuntos regionales sea una capacidad de toda la administración pública costarricense, a partir de los lineamientos de las instituciones rectoras y, mediante la

capacitación que estas puedan ofrecer. Este aspecto se torna estratégico porque al país le corresponde, cada tres años, asumir la *Presidencia pro tempore* de la integración centroamericana. Es un período de seis meses en los que Costa Rica tiene la responsabilidad de conducir los foros intergubernamentales y supervisar de cerca las instituciones de la integración. La presidencia la ejerce en ámbitos que involucran a instituciones diversas, desde el Ministerio de Ambiente, hasta el Ministerio de Educación Pública, por lo que mostrar una sólida posición administrativa redundará en mejor y mayor capacidad del país para cumplir con sus funciones.

Uno de los aspectos que no está estipulado en el proceso de integración centroamericano es la modalidad que utilizará cada país para proveer una estructura interna que dé seguimiento a los acuerdos y políticas de integración. La excepción la constituye el ámbito comercial, donde sí existen rectorías claras en todos los ministerios de Comercio o Economía, definidas desde los años sesenta del siglo pasado. El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad a la que le corresponde por ley la coordinación de la política exterior en general. No existe, sin embargo, una instancia de coordinación inter-institucional que articule las capacidades de la administración pública, establezca una doctrina consistente en todos los temas que se atienden en el nivel regional y, sobre todo, que internalice las decisiones regionales en política pública nacional, prepare la posición-país frente a los asuntos regionales y, evite que posibles contradicciones, competencias o divergencias de criterio se lleven al plano regional y disminuyan la posición del país ante la región. En el pasado se han presentado roces entre las dos instituciones -Relaciones Exteriores y COMEX-, sobre el estilo y contenido de la política hacia Centroamérica.

Otros esquemas de integración han resuelto este tema de diversas maneras. En el Caricom, por ejemplo, en cada país el Presidente o Primer Ministro designa un Ministro Líder (*Lead Minister*) que, además de cumplir con las tareas propias de su cartera específica, desempeña

la función de autoridad central y tiene la potestad de coordinar con las otras instancias de gobierno y con los otros ministros. El Ministro Líder envía un reporte al Gabinete en el que establece las tareas que deben realizarse, a partir de ahí se conforman los diferentes grupos de trabajo.

En la Unión Europea la función de incorporar los compromisos de la integración en la institucionalidad y las políticas públicas nacionales, la realiza un ente gubernamental nacional que funciona como autoridad central. En algunos países se trata de una secretaría de Estado (viceministro), en otros de un ministerio; en la mayoría de ellos existen consejos inter-institucionales que realizan estas funciones. Ejemplos de esta figura se encuentran en España, donde existe la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea; en la República Checa hay un Consejo de Secretarios de Estado para la Integración Europea; y en Alemania, el Comité de Secretarios de Estado/Directores Generales para los asuntos europeos (*Staatssekretärsausschuss für Europafragen*).

En todo caso, tanto el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica deben contar con un conjunto de profesionales que tengan conocimiento y manejo adecuado de los asuntos regionales, en especial del ámbito político, para poner en marcha cualquier estrategia comprensiva. Es necesario crear este acervo profesional pues la asignación de recursos siempre es competitiva y, por exclusión, las prioridades que Costa Rica coloca en otras áreas, como la relativa a la política multilateral, pueden ganar la asignación de recursos.

Redes institucionales regionales no contempladas en el SICA y los actores no estatales

Una parte del instrumental propio de la política costarricense hacia Centroamérica está constituida por actores y procesos de regionalización que no han sido oficialmente reconocidos dentro del proceso de integración regional, y que expresan, además, los puntos de contacto que se han establecido dentro

de la región centroamericana. Antes o foros regionales que convocan a funcionarios públicos como el *Ombudsman* (Defensoría de los Habitantes), los Fiscales Generales, funcionarios judiciales agrupados en el Consejo Judicial Centroamericano, para citar algunos ejemplos, son instancias técnicas en las que el país puede aportar a la construcción regional y poner a disposición sus capacidades técnicas y conocimientos especializados para elevar los niveles de progreso. De igual manera existen organizaciones de este tipo en la sociedad civil que forman parte del proceso de regionalización y contribuyen a crear un “tejido social centroamericano”, así como actores económicos que operan regionalmente, que pueden aportar insumos relativos a las decisiones que deben tomarse para potenciar el espacio económico ampliado.

Acercamiento Costa Rica-Panamá

Existen múltiples posibilidades de acción conjunta entre Costa Rica y Panamá que permiten mejorar su inserción internacional. Estas acciones deben ser sopesadas como elementos significativos para construir un eje Costa Rica-Panamá, que potencie no solo a los dos países, sino también al extremo sur de la región. Entre otros componentes, este eje podría responder a una estrategia de alianza productiva, política, comercial y de relaciones externas, fundamentada en dos pilares: el aporte de Panamá relativo a la plataforma de organismos internacionales e infraestructura y el aporte de capital humano costarricense que podría apoyar esta participación panameña (esto ya ocurre pues, como en el resto de Centroamérica, en Panamá hay importante presencia de profesionales costarricenses, aunque no se ha cuantificado).

Además, Costa Rica podría contribuir con su capacidad instalada en aspectos concernientes a la atracción de inversión relacionada con tecnología y servicios. Ambos países podrían coordinar posiciones en algunos foros internacionales donde los países encuentren valores de cooperación y logren consensos en asuntos de seguridad (ciudadana, regional, e

internacional) por tener posiciones estratégicas de seguridad bastante cercanas y formar parte de una zona desmilitarizada, situación única en el mundo.

Política hacia los nuevos actores

Aunque el país escoja “no emprender acciones” en Centroamérica (CA-7), seguir participando en los foros constituidos sin actitud propositiva y dejar que la evolución de la región siga su propia inercia, es contraproducente. Reflejaría una especie de cansancio producido por la imposibilidad de Costa Rica de ejercer mayor influencia sobre la forma en que se conduce el proceso de integración, más allá de lo comercial.

A pesar de lo inconveniente de esta situación, el país debe proponer políticas consistentes con los nuevos actores de la región centroamericana ampliada. Desde esta perspectiva, Costa Rica debe concentrar sus acciones en promover, consolidar o darle más contenido a alianzas no tradicionales con Belice, República Dominicana, y acercarse al proceso de transición en Cuba. Promover las alianzas, que de todas formas ya tiene en el Caribe, y buscar una mayor participación de Colombia -país de empatías tradicionales- en la región, para contrarrestar el papel de México y Venezuela, además de consolidar una relación con mayor contenido bilateral. De igual forma puede fortalecer su pertenencia a un cierto eje México-Costa Rica-Colombia. Esta opción se asemeja más a la que el país ha seguido en los últimos diez años aproximadamente. Esta política de afianzar alianzas extrarregionales también contribuirá a mejorar su apalancamiento político frente a la región.

Propuesta de Costa Rica para la integración regional

La posición del país frente a las decisiones adoptadas ante la integración, en los últimos años, ha sido más defensiva que ofensiva. Esto es explicable si el país no ha tenido posibilidad o no ha arriesgado su poder político para formar coaliciones que impulsen su estrategia de integración y, por el contrario, se ha visto obligado a reaccionar frente a propuestas de parte del CA-4 que no

son de su interés. Costa Rica tiene una difícil posición de minoría frente al bloque CA-4 y dejarse llevar por la mayoría (posición conocida como *bandwagoning* en política internacional) no constituye una opción atractiva, en virtud de su posición inicial de superioridad relativa. Costa Rica, no considera automáticamente cada proyecto de integración como una ganancia, sino que los valora sobre una base *ad hoc*: el potencial para ganar o para perder que tiene la acción regional propuesta.

Precisamente por la incómoda situación en la que se encuentra, los demás países del istmo esperan de Costa Rica una posición más clara y comprensiva sobre la manera en que entiende la integración y el tipo de acciones concretas que propone para darle al proceso un rumbo más exitoso, que trascienda los logros de la integración comercial. No se trata de un ejercicio simple de enunciación retórica. Si el país asume esta opción política, debería acometer al menos tres tipos de procesos: en primer lugar, elaborar una propuesta sobre la integración regional que plantee un proceso de articulación interna donde se recojan las acciones que diversos actores estatales están desarrollando en la región centroamericana. Adicionalmente, el país deberá arriesgar capacidades políticas propias, como lo ha hecho en el pasado, para negociar activamente acuerdos operativos en áreas que posibiliten un salto cualitativo en el proceso de integración regional.

Por último, la reiteración de que Costa Rica no está interesada en un proyecto constitutivo supranacional no implica que el país no pueda reflexionar ampliamente sobre las condiciones desde las cuales estaría dispuesto a fortalecer ciertas capacidades institucionales regionales que, sin comprometer integralmente el ejercicio de su soberanía, podrían mejorar la operatividad del sistema de integración, como lo han hecho los países de la EFTA -*European Free Trade Association* (Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein)-. Estos países, sin entrar en un proceso de integración supranacional, han creado un conjunto de instituciones con fuerte capacidad regional para hacer realidad los compromisos

jurídicamente vinculantes que establecen los países³⁷. Este proceso de fortalecimiento institucional regional debe comprender la mejora en la operatividad de los órganos políticos y de las instituciones burocráticas y funcionales del SICA.

Sin afán de ser taxativos, algunas propuestas concretas, por el nivel de sencillez y por su potencial, podrían ser las siguientes:

- Una reforma radical del mecanismo de nombramiento de los jerarcas de las instituciones regionales (para que además de ser un proceso político, tenga importantes elementos profesionales y de transparencia: los candidatos deben ser conocidos por la opinión pública y ser objeto de observación por parte de la sociedad civil y los medios). El actual mecanismo no le genera confianza a ningún país, sobre la imparcialidad en el comportamiento de los funcionarios regionales y le resta liderazgo a los jerarcas seleccionados.
- Adoptar un reglamento general de procedimientos para el sistema que, al estilo del existente en la Unión Europea (*Rules of Procedure of the Council of Europe*, en www.eu.int) introduzca el orden procesal en la integración regional y el accionar de los órganos de acuerdo con el Estado de Derecho regional, sobre todo para los órganos de conducción política.
- Conferir carácter estratégico a la reunión de presidentes y, resguardar su poder constituyente. Empezar a delegar una parte de la actividad legislativa a los consejos de ministros. La ejecución de los mandatos deberá descansar en dos pilares: las instituciones burocráticas del sistema y las instancias nacionales para la coordinación y ejecución de la política de integración, tal y como sucede en la Unión Europea.
- Con base en lo anterior, se requeriría acordar que todos los países propiciaran un anclaje institucional interno que garantizaran la estabilidad de la integración, y pudieran incorporarse, en la política públi-

ca nacional, los temas relativos a ella, para el cumplimiento de los compromisos de convergencia vinculante. Existen algunos métodos que ya han sido mencionados en este capítulo, entre ellos, el abordaje alemán se considera el más conveniente para la realidad institucional de Centroamérica: Consejo de Viceministros/Secretarios de Estado para los temas de la integración.

- Dentro del orden procesal, cada decisión que sea sometida a consideración de la reunión de presidentes y que tenga carácter programático regional, debería estar acompañada de los estudios técnicos correspondientes, de la estimación de los recursos que se necesitarían para ejecutarla y de la identificación de posibles fuentes.
- Adoptar estrictas normas de rendición de cuentas y transparencia de parte de todas las instituciones del sistema, tales como la publicación en línea de todos sus presupuestos y proyectos de cooperación, con consecuencias en caso de incumplimiento. Lo anterior constituirá un paso previo para la consolidación de un sistema de financiamiento que les dé a las instituciones, mayor autonomía operativa con respecto a los gobiernos.
- Elaboración de un informe anual unificado del SICA con base en el cual la Reunión de Presidentes, como órgano máximo del Sistema, informe a todos los actores y a la ciudadanía en general de lo actuado en cada período, en relación con el proyecto de integración y de acuerdo con los recursos aportados por todos los centroamericanos y por los fondos de cooperación internacional dirigidos al desarrollo de la región.

- La elaboración del presupuesto unificado con base en la presupuestación por programas u otros conceptos que posibilite la asignación presupuestaria de acuerdo con las prioridades programáticas del Sistema.

- Reiterar la negativa costarricense de incorporarse al Parlacen en su estado actual. Aunque este órgano procure asimilarse a su homólogo europeo, fue el proceso gradual de pérdida de veto por parte de los países, lo que generó la necesidad de otorgarle mayores poderes a un parlamento para someter al escrutinio las instituciones regionales y aprobar legislación, en un nuevo sistema de pesos y contrapesos, entre las instituciones supranacionales y los órganos inter-gubernamentales representados en el Consejo de Ministros y el Consejo de Europa (Christiansen, 2001). Mientras Centroamérica no entre en una etapa de desarrollo supranacional, la base jurídica de la integración seguirá siendo contractual y no constitucional (Cremona, 2003), razón por la cual no es necesaria una institución permanente de veinte diputados por país que consuma recursos escasos que podrían dirigirse al financiamiento de otras áreas más funcionales de la integración regional.

Las opciones anteriores no descartan que una vez finalizadas las negociaciones extrarregionales con la Unión Europea que consumen, en la actualidad, la totalidad del esfuerzo político e institucional de los países centroamericanos, la región se involucre en un proceso de revisión amplia de su marco normativo e institucional, quince años después de haber entrado en vigor, y que Costa Rica asuma una posición de liderazgo en una futura reformulación del proceso de integración.

El mejor momento para emprender un esfuerzo de esta naturaleza por parte de Costa Rica, será al inicio de una administración, cuando el Gobierno tenga suficiente manejo político (*leverage*) para consolidar una coalición de apoyo en torno a su propuesta.

La coordinación de este capítulo estuvo a cargo de Elaine White, con la colaboración de Jorge Vargas Cullell.

El documento base fue preparado por Elaine White. Jorge Vargas Cullell efectuó la edición técnica y preparó algunas secciones. Participaron en la edición técnica Leda Muñoz y Enrique González.

Colaboró como asistente de investigación Carolina Urcuyo.

El taller de consulta se realizó el día 4 de agosto del 2008 y se contó con la participación de: José Miguel Alfaro, Arnoldo Brenes, Rodolfo Cerdas, Rafael Díaz, Enrique González, Miguel Gutiérrez, Guido Miranda, Leda Muñoz, Alejandro Solano, Sergio Ugalde, Carolina Urcuyo, Constantino Urcuyo, Jorge Vargas, Evelyn Villarreal y Elaine White.

Un agradecimiento especial a Rodolfo Cerdas por la elaboración del documento sobre la posición de Costa Rica en Centro América, un extracto del cual aparece como recuadro en el capítulo, y al Ing. Guillermo Alvarado por su aporte sobre el tema de Turismo, que también se recoge en el documento. **Se agradece** igualmente a Jorge Arturo Sáenz por la valiosa información facilitada y la lectura crítica de versiones preliminares de este trabajo, y a Luis Guillermo Solís por sus comentarios a la versión final del capítulo.

NOTAS

1 Una "región" es una expresión territorial determinada por procesos históricos, características étnicas, geográficas, políticas o sociales comunes, capaces de crear una identidad territorialmente delimitada y delimitable (Proyecto Estado de la Región, 1999).

2 En este sentido, una región se reconfigura constantemente por la dinámica de las relaciones intrarregionales y por las interacciones de tipo geográfico, geopolítico o económico con actores y procesos continentales, regionales y globales.

3 Los objetivos de "Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional" y "Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional", fueron definidos en el artículo 3, incisos f) y g) del *Protocolo de Tegucigalpa*. Un análisis comparativo con otros bloques en América Latina que siguieron el mismo propósito, refleja que Centroamérica no ha sido especialmente exitosa en este componente del proyecto regional, porque no generó una articulación coherente de política exterior conjunta sino una dispersión de las estrategias de negociaciones comerciales, a veces en conjunto, a veces individuales. Dos factores contribuyeron a esta realidad: i) los países de la región se consideran competidores hacia fuera; ii) los potenciales beneficios del acceso a mercados extrarregionales más grandes sobrepasan claramente los beneficios derivados del mercado interno (40 millones de personas), véase el análisis comparado de Stuhldreher (2004).

4 Costa Rica no es parte del Parlacen, la Corte de Justicia, ni del Tratado de Seguridad Democrática. Panamá y Belice no participan en la integración económica. Belice es parte del Tratado Marco de Seguridad Democrática pero no Panamá y este último sí forma parte del Parlacen.

5 El régimen de integración económica está desarrollado en el *Protocolo de Guatemala* de 1993, en el cual se retomó, actualizó y re-orientó el esquema de integración que estableció el *Tratado General de Integración Económica* de 1960 y que funcionó bajo el nombre de Mercamún o Mercado Común de Centroamérica. Además de los caóticos intentos del siglo XIX (Sáenz, 1996), en los años cincuenta se dieron pasos más ordenados para construir un esquema de integración, con dos brazos separados entre sí: por un lado se dio forma a una expresión de articulación política entre países -la mayoría regidos por dictaduras militares-, y con un fuerte peso de los temas de seguridad, conocida como la Organización de Estados Centroamericanos (Odeca). También se constituyó como parte del esquema la Confederación de los Ejércitos Centroamericanos (Condeca). Por otra parte, con apoyo de la Cepal, y como expresión de las corrientes de pensamiento sobre desarrollo económico,

los países del área firmaron el *Tratado General de Integración Económica* en 1960, donde se estableció como meta, el desarrollo de un mercado común para sustentar la estrategia de sustitución de importaciones.

6 Aún dentro de este bloque podrían distinguirse dos alineaciones: El Salvador y Guatemala, en el norte, que evoluciona de manera más simultánea, mientras Honduras y Nicaragua, en el centro, comparten el menor desarrollo humano y económico.

7 Los conceptos no son sinónimos. Como se mencionó, una región constituye una expresión territorial de procesos históricos o características comunes "no planificadas"; mientras, "la integración regional es el resultado de políticas y estrategias concientemente elaboradas para enlazar las diversas economías y sociedades de una región, mediante la creación de un espacio económico, social y político regido por un marco institucional y jurídico comunes, que establecen reglas y modos de operación también comunes. En este sentido, pueden existir procesos de integración en zonas en las que no se han conformado, al menos durante el período inicial, una región. Este es el caso del Mercosur, el Nafta y, más antiguamente, la Comunidad Andina, pero también hay regiones no integradas como la constituida por los países del norte de África" (Proyecto Estado de la Región, 1999).

8 Inicialmente conocido como *Plan Puebla Panamá*, una iniciativa de vinculación comercial y de infraestructura para unir al istmo centroamericano con los Estados del sur-sureste de México, cuya iniciativa de base fue la propuesta elaborada por el Incae con el fin de construir un Corredor Logístico Centroamericano que levantara los obstáculos físicos a la integración regional.

9 Centroamérica en su conjunto muestra un patrón característico en las relaciones con los Estados Unidos, que ha estado sometida a una particularidad de variaciones cíclicas que van desde el intervencionismo militar hasta el descuido, según sea el signo político del gobierno de turno o la percepción de amenazas que tengan los Estados Unidos en un momento dado. La abrumadora influencia de los Estados Unidos en la región se deja sentir en los países de la región, por medio de mecanismos de fuerza o de formas más sutiles, y esta es una de las variables que la definen (Rosenberg y Solís, 2007).

10 La doctrina prevaleciente en la administración Bush enfatiza la concepción de guerra total, que privilegia la solución militar ante los problemas que han tenido un impacto directo en el redimensionamiento de las fuerzas militares en la región, las cuales se han convertido en interlocutor privilegiado para la agenda de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico (Urcuyo, 2004 y 2008; Cerdas, 2008).

11 El 2008 ha sido un buen año para el fortalecimiento de la presencia de Venezuela en Centroamérica. Costa Rica solicitó la incorporación a Petrocaribe en agosto de 2008: el acuerdo de

cooperación energética de Venezuela para compra de petróleo en condiciones preferenciales, después que lo hicieran Nicaragua en el 2007, Guatemala y Honduras, en julio y enero de 2008 respectivamente. Además de Nicaragua, Honduras se incorporó a la Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba) en agosto de 2008, con una ceremonia en Tegucigalpa a la que asistieron además de Hugo Chávez, Daniel Ortega y Evo Morales y el vicepresidente cubano. De los seis países participantes en el Alba, iniciativa cubano-venezolana de integración comercial de oposición a la agenda de tratados comerciales de los Estados Unidos en Latinoamérica, dos son centroamericanos. Los otros miembros son Cuba, Venezuela, Dominica y Bolivia. Tanto Petrocaribe como el Alba, son instrumentos del proyecto político de Hugo Chávez en oposición a los Estados Unidos y sustentado en la geopolítica del petróleo.

12 Más detalles sobre la política de China en América Latina y su influencia en Centroamérica en Erikson y Chen (2007).

13 El acompañamiento de la Unión Europea a Centroamérica como región, data de la década de los años ochenta, con el ejercicio que la diplomacia europea desplegó en búsqueda de una salida negociada a la crisis centroamericana. Desde entonces se desarrolló una relación de cooperación con perspectiva regional, y se constituyó el primer foro de diálogo y cooperación con enfoque regional que Centroamérica tuvo con un actor mundial. A partir del 2005 se intensificó la apuesta de la Unión Europea por el proyecto de integración regional, al aprobar el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (Pairca), y un programa de apoyo al proceso de unión aduanera.

14 La identificación de dilemas estratégicos es una novedad en el *Informe Estado de la Región (2008)*, que responde al objetivo de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones y estrategias que el istmo tiene delante de sí, identifica las tendencias actuales, escenarios y alternativas de acción en relación con dos temas: la inserción internacional de la región y el dilema estratégico de la seguridad ciudadana.

15 Sobre la acción conjunta de carácter regional el *Informe Estado de la Región* apuesta por la integración regional como un instrumento ventajoso para acometer acciones conjuntas en temas de orden estratégico para los países de la región.

16 Concepto de reciente desarrollo que incorpora la mercadotecnia a las relaciones exteriores de los países. Se refiere a la colección de imágenes e ideas alrededor de un país o a la forma en que este es percibido por la audiencia. Como toda marca tiene un componente experiencial -que es la suma de las experiencias de contacto con la marca-. Pero también tiene un aspecto psicológico, conocido como "imagen de marca", que es una construcción simbólica

creada en las mentes de las personas y consiste en toda la información y expectativas asociadas con el producto o concepto y es fundamental para la diferenciación entre los competidores.

17 Por ejemplo, Costa Rica ocupa el quinto lugar en el nivel mundial en desempeño ambiental, según el *Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index)* desarrollado por el Centro de Política y Ley Ambiental de la Universidad de Yale, en conjunto con la Red de Información del Centro Internacional de Ciencias de la Tierra de la Universidad de Columbia. El índice cuantifica y clasifica numéricamente el desempeño ambiental de las políticas de un país. Asimismo, ocupa el primer lugar de América Latina y el lugar 44 a nivel mundial en la clasificación del índice de competitividad turística de acuerdo con el *Travel and Tourism Competitiveness Index* desarrollado por el Foro Económico Mundial que mide los factores que hacen atractiva la realización de inversiones o el desarrollo de negocios en el sector de viajes y turismo de un país específico. Es uno de los países con mejores índices de atracción de inversión extranjera directa per capita. Finalmente, es uno de los ocho primeros países en el mundo en participación política de las mujeres, de acuerdo con la Unión Interparlamentaria Mundial, que monitorea la presencia de mujeres en los congresos nacionales (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>). En el compendio estadístico se incluye un conjunto de indicadores internacionales que amplían este tema.

18 De acuerdo con este autor en su estudio sobre patrones de conflicto y condiciones de *Statehood* o atributos de Estado-Nación, no todos los países en desarrollo son estados débiles, tal es el caso de Uruguay, Chile y Costa Rica.

19 En otros esquemas, de los cuales la Unión Europea es la expresión más avanzada, la construcción del proceso de integración ha estado acompañada de un amplio debate teórico y conceptual. La región se ve influenciada por la producción intelectual europea cuyo debate entre funcionalistas, federalistas y transaccionalistas (Mariscal, 2003), dio origen al proyecto que hoy conocemos como Unión Europea, con un marco institucional que combina la fortaleza de los órganos supranacionales (Comisión Europea, Parlamento y Corte Europea) con los espacios donde se decantan los intereses nacionales en foros intergubernamentales (Consejo de Ministros, Consejo de Europa y Consejo de Representantes Permanentes-Coreper).

20 De acuerdo con el estudio de Cepal, 2008, los productos alimenticios y las bebidas explican casi el 30% del total de las exportaciones "intracentroamericanas" en el 2006. Los diez principales alimentos y bebidas comercializados en la región representan el 43% del total del comercio alimentario intrarregional. En el 2006 Costa Rica proveía al resto de la región casi la totalidad de las "demás preparaciones alimenticias"; Guatemala casi la mitad del rubro de agua y otras bebidas no alcohólicas; El Salvador casi la mitad de

productos de panadería, pastelería y galletería; Nicaragua, prácticamente la totalidad de carne de bovinos deshuesada, fresca o refrigerada; El Salvador y Guatemala, la gran mayoría de productos a base de cereales; Honduras el 40% de aceites de palma, y Nicaragua el 65% de harina de maíz y la casi totalidad de los frijoles. Aunque no aparecen entre los primeros productos, se debe destacar que Costa Rica y Nicaragua tienen ciertas ventajas en la producción y exportación de leche y sus derivados.

21 Por su parte, Costa Rica también resultó beneficiada por el clima de paz y estabilidad política imperante en toda la región desde los noventa hasta ahora, período en que ha logrado captar más inversión extranjera directa. Aunque es difícil pronosticar qué habría pasado con la propuesta de atracción de inversiones de Costa Rica en un contexto de violencia política en la región, es de esperar que una situación de esa naturaleza redujera la percepción de seguridad para las inversiones.

22 "Ante el reducido tamaño de sus mercados internos, la abrupta caída en los niveles de cooperación y asistencia internacional registrados al término de los conflictos militares y las políticas promovidas por las instituciones financieras multilaterales, los países centroamericanos no poseían otra alternativa para promover el crecimiento económico que profundizar rápidamente la inserción internacional" (Pomareda, 2008, en *Informe Estado de la Región 2008*).

23 "Por un lado las condiciones estructurales de sociedades donde se implantaron instrumentos de política, determinan que los resultados económicos y sociales no hayan sido los esperados, el crecimiento económico ha sido moderado o bajo y volátil y la importancia de los sectores de baja productividad e ingresos como generadores de empleo limitan la posibilidad de las personas de aprovechar mejor este dinamismo. Estas son sociedades con poblaciones poco numerosas, mayoritariamente de bajo poder adquisitivo y empleadas en sectores de baja productividad, con la excepción parcial de Costa Rica y Panamá. Estas condiciones iniciales limitaron las posibilidades de transferencia de tecnología y conocimiento, así como el impacto de estos proyectos productivos en ampliar las oportunidades de las personas" (Programa Estado de la Nación, 2008).

24 En este sentido, el *Informe Estado de la Región 2008* plantea que es en la búsqueda de una mejor inserción internacional para Centroamérica donde más incentivos se generan para la acción regional coordinada o integrada, tanto desde una perspectiva ofensiva -creación de condiciones para la nueva fase de la inserción-, como de las acciones defensivas, para evitar que las debilidades se conviertan en obstáculos que impidan promover una inserción ventajosa (Programa Estado de la Nación, 2008).

25 Término utilizado en las teorías de la integración (Mariscal, 2003).

26 Para un análisis más detallado de funcionamiento del régimen de seguridad, véase www.state.gov.

27 Cabe mencionar la constitución de una zona ampliada del Gran Caribe para la cooperación en la persecución del narcotráfico en las aguas del Mar Caribe. Esta zona de cooperación fue creada en el Convenio para la supresión del tráfico ilícito de estupefacientes entre los países de Centroamérica, los países y protectorados y territorios especiales del Caribe, Cuba, República Dominicana y Estados Unidos, Francia y Reino Unido. Este convenio fue firmado en el 2003.

28 Hay un fuerte debate sobre el impacto real de las maras sobre el crimen y la violencia en Centroamérica, pareciera que la violencia homicida se ejerce especialmente entre miembros de distintas maras, por el control de territorios específicos, aunque estudios recientes patrocinados por el gobierno de Estados Unidos señalan que estas organizaciones muestran un involucramiento creciente en mercados locales de drogas y por ello, tienen vínculos con el narcotráfico para la distribución de drogas al menudeo (*Informe Estado de la Región 2008*).

29 La expresión formal de este proceso ha sido la reducción de los efectivos militares y de los gastos de seguridad y defensa, la relativa pérdida del poder político y económico, los intentos, en unos países más que en otros, de redefinición doctrinaria, la aceptación, de parte de policías y militares de la primacía de la autoridad civil legítimamente electa, la modernización de la base jurídica de cuerpos policiales y castrenses y la separación orgánica, funcional, operativa e institucional de las fuerzas de defensa y de las fuerzas de seguridad (Torres, 2004).

30 Decidió participar como observador, y envió siempre a un funcionario diplomático de menor rango acreditado en el país donde se realizara la reunión. Solo en la primera mitad de 2008, Costa Rica empezó a participar en la Comisión de Seguridad integrada por viceministros con representación del viceministro de la Presidencia.

31 Hace varios años el ex presidente nicaragüense Arnoldo Alemán amenazó con poner un impuesto patriótico del 30% a las importaciones costarricenses, si Costa Rica materializaba su caso ante la Corte de la Haya. Finalmente el gobierno nicaragüense optó por poner una visa a los viajeros costarricenses. Debe recordarse también que esta contramarcha incidió en el hecho de que una proporción importante de las importaciones nicaragüenses utilizaran puertos y carreteras costarricenses para internar las mercancías.

32 El pacto sandinista-liberal consiguió un reparto del nombramiento de los funcionarios de las instituciones claves del Estado, Poder Judicial e instituciones de control, que incluyó a la Corte Suprema, la Contraloría y la Junta de Elecciones. La reforma electoral de 2000 constituyó una

regresión democrática consolidó el control bipartidista sobre la estructura de gestión electoral, reinstauró el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos públicos y se impusieron barreras más altas para la inscripción de nuevos partidos. Se otorgó, al Consejo Supremo Electoral, la facultad de eliminar agrupaciones políticas que no participaran en una elección y se establecieron umbrales menores para la elección del Presidente. Las nuevas regulaciones permitieron a las autoridades electorales cancelar la acreditación a dos partidos políticos de oposición.

33 La expresión diplomacia de segundo carril es una traducción del término en inglés *Second Track Diplomacy*, que se refiere a la construcción de tejido de relaciones entre sectores, organizaciones o grupos de la sociedad civil de diferentes países, con el objetivo de promover acuerdos que puedan ser trasladados, posteriormente, a los canales oficiales de la conducción de las relaciones inter-estatales. Diplomacia pública, por su parte, se refiere a las acciones que despliegan los gobiernos, por medio de su aparato diplomático, para comunicarse directamente con los ciudadanos de otros países.

34 La supremacía se lograría si Costa Rica tuviera un grado supremo en cualquier línea de análisis, lo que implicaría una preeminencia o superioridad jerárquica. Véanse, por

ejemplo, los casos de Brasil en el Cono Sur o el de Sudáfrica en la región SADC (*Southern Africa Development Community*), o Alemania-Francia en la Unión Europea. La superioridad relativa -no absoluta- se evidencia si comparamos a Costa Rica con países de parecida envergadura en el plano mundial pero con superior desarrollo o dotación de materias primas estratégicas. Dinamarca, país más pequeño que Costa Rica (43.100 km²) con una población ligeramente mayor (5,4 millones) y un estilo de desarrollo también basado en los recursos humanos y los servicios, tiene un ingreso por habitante, superior más de diez veces, al de Costa Rica (52.110 dólares) y una Producción Nacional doce veces mayor. A pesar de ello, Costa Rica tiene indicadores de desarrollo humano parecidos o incluso superiores a los de Dinamarca. La expectativa de vida al nacer en Costa Rica es de 79 años y de 74 en Dinamarca.

35 Este concepto se origina en la diáda "poder duro" versus "poder blando". El primer término alude a los fundamentos materiales del poder, tales como el acceso a los recursos económicos o militares que un Estado posee. El "poder blando" por el contrario, tiene un carácter más contingente y relacional. Deriva de la capacidad del Estado para explotar, de manera más conveniente su situación, y movilizar recursos como su prestigio, influencia o capacidad de negociación y liderazgo en un momento clave.

36 Se produjo una cumbre extraordinaria de presidentes, a instancias del presidente Saca de El Salvador. Los presidentes vinieron a reunirse con el presidente Arias en Costa Rica, a pesar de que era El Salvador quien ostentaba la presidencia *pro tempore* en el primer semestre del año. Nicaragua y El Salvador tienen dificultades para integrarse como estados miembros del Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional. Al finalizar la reunión, los presidentes dieron una conferencia de prensa y el presidente Arias criticó la "hipocresía de la Unión Europea en este proceso de condicionalidades" (La Nación, 13 de marzo de 2008).

37 A pesar de ser un acuerdo eminentemente intergubernamental, la EFTA tiene una efectiva corte, una Autoridad de Vigilancia (*EFTA Surveillance Authority*) para, entre otros propósitos, hacer cumplir las estrictas provisiones en materia de competencia y *anti-trust*. Además cuenta con un mecanismo de negociación unificado que le permite hablar con una sola voz ante sus interlocutores de la Unión Europea (Cremona, 2003).