

RESUMEN DE HALLAZGOS DEL CAPÍTULO 6 “COSTA RICA EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR”

El *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* incluye un capítulo especial que analiza las relaciones de Costa Rica con Centroamérica, su entorno 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 análogos a los de las demás naciones, 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 del área sino, esencialmente, sobre las características de la comunidad centroamericana.

El capítulo cuestiona la tradicional visión costarricense que ve a la región solo 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 mayor parte del istmo son un problema para el país, plantea que Centroamérica es, además, fuente de oportunidades. Éstas, sin embargo, no madurarán por sí solas, si Costa Rica no está dispuesta a contribuir decisivamente a crearlas y fortalecerlas mediante un liderazgo más “proactivo” y consistente. Se argumenta que la participación intermitente y a medias del país dentro de la comunidad regional conspira contra los intereses nacionales, al facilitar cursos de evolución subóptimos en Centroamérica

Se reflexiona entonces sobre las capacidades reales de Costa Rica -un pequeño país de ingreso medio 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. Al interrogarse, con realismo, sobre los intereses nacionales en la región, el capítulo llena un vacío en el pensamiento político contemporáneo post-Esquipulas, caracterizado por una falta de reflexión sobre la importancia de Centroamérica en las relaciones internacionales del país.

Para estos propósitos, la principal fuente de información sobre la realidad centroamericana es el *Informe Estado de la Región (2008)*, publicado recientemente. 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?

Claridad conceptual para distinguir región e integración

Un punto de partida de una política estratégica para Centroamérica es la claridad conceptual. En ese sentido, es necesario distinguir entre región e integración, es decir, entre la forma en que Costa Rica visualiza y se relaciona con el istmo en su conjunto y la forma en que encara el proceso de integración regional, entendido éste como una estrategia específica adoptada por Centroamérica para resolver los dilemas de su 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; en otras palabras, implica un acercamiento comprensivo y de largo plazo. La participación en un proyecto de integración debe ser parte de esa política regional, pero ésta no se agota allí. Si la integración llegara a fracasar como proyecto estratégico -como ha ocurrido más de una vez en el pasado-, la región se mantendría vigente como una realidad de interacción inmediata. Por esa razón, la política centroamericana debe 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 el área.

Hay diferentes maneras de definir lo que es Centroamérica, así como existen diversos modos de definir lo que debe ser la región como resultado del proceso de integración. La falta de acuerdo en estos ámbitos implica que los países, incluida Costa Rica, tienen amplios márgenes de maniobra para decidir cómo y hasta dónde participan en la construcción de una nueva realidad regional mediante el proceso de integración.

La regionalidad: actores no estatales

La regionalidad centroamericana no solo es 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 una corriente al margen de la ley. El surgimiento de corporaciones empresariales regionales dedicadas a la banca, el comercio y la hotelería, ya sea de manera individual o como parte de fusiones con capitales globalizados, ha sido definido por algunos autores como “integración real”. 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 también operan grupos ilegales asociados a actividades como tráfico 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 peligro de extinción y comercio ilícito de madera. Las maras y el narcotráfico, en particular, han desarrollado la capacidad de controlar espacios geográficos por la vía de una evidente escalada de la violencia social. Estos actores ilegales, además, se han constituido en poderosos actores económicos y políticos, enraizados en la economía y la geopolítica regionales. Representan una amenaza al sistema democrático en la medida en que sus operaciones suponen una ruptura del monopolio estatal sobre el uso legítimo de la violencia en el territorio –que es la base del orden público- y han deteriorado (o ayudado a impedir el desarrollo de) las instituciones del Estado de derecho.

Evolución reciente de Centroamérica: 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 menor que el de Brasil y dos terceras partes el de una nación de tamaño medio como Chile. La mayoría de los habitantes de la región vive en países de bajo ingreso (PIB per cápita inferior a 3.000 dólares anuales) que además muestran notables rezagos en desarrollo humano. Cuatro de los siete países, que albergan al 80% de la población regional, se ubican en posiciones por encima de 100 en el índice de desarrollo humano que publica el PNUD para 177 naciones. De acuerdo con las estadísticas oficiales, más de la mitad de la población es pobre, y en varios países la desigualdad de ingresos está entre las más altas de América Latina.

Pese a sus rezagos, todas las naciones del área vienen mejorando en sus indicadores de desarrollo humano. Debe reconocerse que en las dos últimas décadas Centroamérica ha experimentado profundos y positivos cambios: democratización política, modernización económica, canalización de la violencia política hacia cauces institucionales y fortalecimiento de su proceso de integración. Adicionalmente, hoy la región está más poblada, es más urbana, tiene una mayor proporción de población joven y sus economías están más diversificadas y abiertas al comercio mundial.

Estos progresos han sido contrarrestados por un desempeño económico y social modesto, y cuando se ha logrado un mayor crecimiento, éste no ha sido aprovechado para generar mejoras

sensibles en las condiciones de vida de la población. Así por ejemplo, recientemente algunos países del istmo han registrado las mayores tasas de expansión económica en varias décadas, pero sus niveles de gasto social público se han mantenido entre los más bajos de América Latina. Persisten las grandes brechas sociales, la apuesta por la mano de obra barata y poco calificada, las mayorías pobres, la inequidad, los altos flujos migratorios, la degradación del ambiente y la debilidad de los Estados de derecho.

En el ámbito de la integración regional tampoco se logró dar un salto cualitativo, aunque los progresos son innegables. Hoy el SICA es un extenso y diverso entramado institucional que ha ampliado sus temáticas y áreas de acción, en buena medida por el apoyo de la cooperación internacional, cuyos recursos han provenido sobre todo de Europa. Pero la institucionalidad regional todavía exhibe grandes debilidades. El crecimiento no planificado de la agenda de integración, los problemas de seguridad jurídica por la ausencia de un orden procesal, la poca previsibilidad y la falta de cumplimiento de los mandatos de las Cumbres Presidenciales son desafíos no resueltos del proceso de integración. Hace diez años se discute una reforma institucional que no logra concretarse por falta de acuerdos entre los países. Como alternativa, se han efectuado cambios acotados para corregir deficiencias específicas.

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”. 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 el petróleo, así como la fuerte desaceleración de la economía estadounidense.

Frente a este escenario de crisis, la evolución reciente coloca al istmo en situación de vulnerabilidad. En primera instancia, los países de la región debilitaron su estructura de producción agrícola para el consumo local, por lo que su seguridad alimentaria, si bien mejoró en los últimos años, está basada en la importación de alimentos para suplir la demanda 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. La 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 la nación norteamericana están teniendo un fuerte impacto sobre la región.

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

Adicionalmente, la región enfrenta dilemas estratégicos cuya resolución puede generar tensiones importantes. Por una parte, la necesidad de promover una inserción internacional ventajosa, que permita superar la alta vulnerabilidad de las economías centroamericanas, probablemente implicará fuertes ajustes en las estrategias de desarrollo que han venido impulsando estos países. Por otra parte, el imperativo de mejorar la seguridad ciudadana en el

**DECIMOCUARTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE
RESUMEN DEL CAPITULO 6: COSTA RICA EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA: OPCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR**

marco del Estado de derecho, para resolver los problemas críticos de inseguridad que vive la región, requerirá 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 su potencial de desarrollo humano y democrático.

Cuadro 1

Principales hallazgos del Informe Estado de la Región (2008), según áreas de desafíos

Desafío	Situación en 2008
Ofrecer trabajo a los habitantes (capítulo 3)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 consagrados 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)	<ul style="list-style-type: none"> • Desde 1989, las condiciones generales de salud han mejorado: se ha incrementado la esperanza de vida, disminuido la mortalidad infantil y ampliado 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 en este rubro. 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)	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una mayor seguridad alimentaria y nutricional, producto de los avances generales en los indicadores sociales. • La incidencia de la pobreza se redujo en un 5% como promedio regional. • Persiste una alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional en 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)	<ul style="list-style-type: none"> • Cerca del 10% de la población vive fuera de su país de origen y genera el 10% del PIB regional por concepto de remesas. • Por lo general, la población expulsada es joven y tiene algún nivel de educación, lo que erosiona la capacidad productiva de los países.
Estabilidad democrática (capítulo 7)	<ul style="list-style-type: none"> • El principal logro de los últimos veinte años es el fortalecimiento de la democracia electoral. Sin embargo, la democratización de los regímenes es un proceso inconcluso. • La debilidad de los Estados de derecho es el ámbito de menor progreso democrático. • La inclusión ciudadana es también un proceso incompleto. La población más afectada por exclusiones sociales tiende, además, a ser excluida políticamente. • Las debilidades de la administración de la justicia, en un contexto de aumento de la violencia social y de la presencia de 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. Esto último es especialmente significativo por el hecho de que Centroamérica se encuentra inmersa en la geopolítica del narcotráfico.
Luchar contra la corrupción (capítulo 8)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 constante del tema en las agendas de discusión pública y el incremento de la participación ciudadana.
Fortalecer los gobiernos locales (capítulo 9)	<ul style="list-style-type: none"> • 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 la creación de mejores instrumentos para la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales.
Proteger el patrimonio natural (capítulo 10)	<ul style="list-style-type: none"> • En los últimos años se han desarrollado esquemas territoriales de protección y resguardo de la biodiversidad, los ecosistemas y 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, así como por prácticas productivas que generan pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental.

Desafío	Situación en 2008
Contar con energía para producir (capítulo 11)	<ul style="list-style-type: none"> • En este ámbito 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, la participación de esas fuentes en la generación de electricidad bajó del 70% en 1990, al 55% en 2006.

Fuente: *Informe Estado de la Región (2008)*.

Implicaciones para Costa Rica

Según 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”. 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 plantean.

Lo anterior plantea un desafío a las relaciones externas de Costa Rica. 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 lo unen al resto del istmo, le imponen al país 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 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.

Intereses y temas principales en la relación con Centroamérica

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 de todo Estado-nación: mantener su 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. El análisis 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 2). Este ejercicio plantea una plataforma para la consideración de opciones de política exterior.

Cuadro 2

Costa Rica: temas de interés nacional, según ámbito en el que Centroamérica 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 específicos de acción regional, 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, 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 nacional y con métodos no violentos para tramitar el conflicto.

Ámbito	Interés nacional en el tema
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: *Decimocuarto Informe Estado de la Nación*.

Nicaragua: una prioridad estratégica

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

Ambas economías se entrelazan cada vez más. Nicaragua se ha convertido en el segundo destino de las exportaciones costarricenses a la región, después de Guatemala. Costa Rica compra a Nicaragua fundamentalmente productos alimenticios: frijoles, carne, naranjas frescas, harina de trigo y agua gasificada, mientras el mercado nicaragüense recibe de Costa Rica sobre todo productos industriales. En el 2007 las exportaciones nacionales a Nicaragua fueron del orden de los 354 millones de dólares y las importaciones de 93 millones de dólares (gráfico 1).

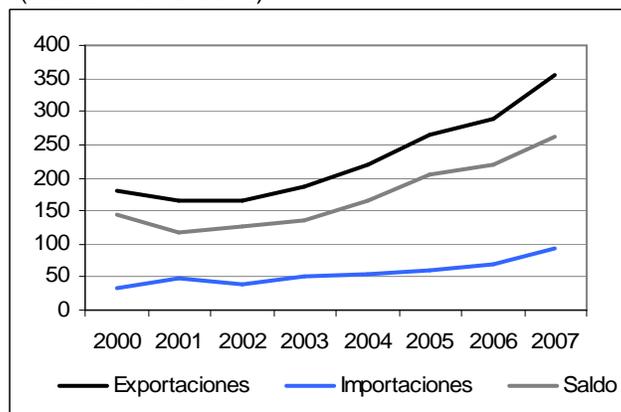
Las interacciones económicas y sociales entre los dos países no se limitan a los flujos comerciales. Inversionistas nicaragüenses tienen fuerte presencia en el sistema financiero de Costa Rica y en varios negocios agropecuarios, en tanto que empresarios costarricenses tienen considerables inversiones 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. Más importante aun es la integración de los mercados laborales. En particular, grandes contingentes de trabajadores nicaragüenses migra hacia Costa Rica, donde son contratados sobre todo en el sector agropecuario y en servicios personales (empleos domésticos, guardas de seguridad).

A ambos lados de la frontera existen acendrados prejuicios. Amplios segmentos de la población costarricense muestran sentimientos de superioridad hacia sus vecinos, y con las importantes oleadas migratorias han surgido algunas manifestaciones de xenofobia. En Nicaragua se han desarrollado actitudes anticostarricenses, en parte sobre la base de rumores e interpretaciones inexactas de ciertos eventos. Además, los políticos han utilizado la “carta tica” para motivar sentimientos de unidad nacional.

Uno de los principales desafíos para la política exterior costarricense es construir una agenda frente a un vecino que retrocede en materia económica, social y de democracia electoral¹. Se trata no solo de un país limítrofe, sino del vínculo físico entre Costa Rica y el resto de la región centroamericana.

¹ La alianza entre el Frente Sandinista y el Partido Liberal consiguió un reparto del nombramiento de los funcionarios de las instituciones clave del Estado, el Poder Judicial y las 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, pues consolidó el control bipartidista sobre la estructura de gestión electoral, reinstauró el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos públicos e impuso barreras más altas para la inscripción de nuevos partidos. Se otorgó al

Gráfico 1
Costa Rica: intercambio comercial con Nicaragua
(millones de dólares)



Fuente: Procomer y BCCR.

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

Los intereses nacionales de Costa Rica en la región pueden resumirse, desde el punto de vista clásico, en contar con un vecindario estable y próspero, que aliente las expectativas de progreso para Costa Rica gracias a una mayor y más ordenada vinculación intrarregional y una estrategia centroamericana conjunta, tanto de carácter ofensivo como defensivo. En el primer caso se trata de enfrentar las amenazas a la estabilidad económica y política del istmo que generan los rezagos en materia de desarrollo, seguridad, progreso social y democracia; en el segundo caso se procura mejorar la posición internacional de la región y potenciar su ubicación geográfica estratégica.

Lo quiera Costa Rica o no, la región se está convirtiendo en la estructura a través de la cual grandes actores de la geopolítica y el comercio mundial desean relacionarse con los pequeños Estados centroamericanos. Tales son los casos de Estados Unidos, la Unión Europea, India, Rusia, Brasil, Japón y Corea, naciones que han entablado foros de diálogo y cooperación, o bien han suscrito acuerdos económicos y comerciales con Centroamérica por medio de su sistema de integración, y no con los países por separado. Esa es una realidad que Costa Rica no puede ignorar, al igual que el dinamismo del comercio intrarregional y el proceso de regionalización empresarial.

Para materializar los intereses nacionales en torno a la región es necesaria una definición clara sobre el proceso de integración, el rol que en él puede desempeñar Costa Rica, las herramientas con que cuenta y cómo puede utilizarlas. El capítulo especial del *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* plantea una serie de reflexiones sobre estrategias e instrumentos de política pública que pueden contribuir a que el país formule una política exterior centroamericana acorde con la definición de intereses nacionales antes explicada. La política de Costa Rica hacia la región puede tener entonces, como objetivos principales, los siguientes:

- Lograr un grado mayor de estabilidad de las alianzas intracentroamericanas.
- Mejorar el apalancamiento político del país (*leverage*) de cara a sus contrapartes en el CA-5² y establecer equilibrios políticos a lo interno de la región.
- Mejorar la percepción sobre Costa Rica en el bloque regional. .
- Construir alianzas bilaterales de interdependencia, como amortiguadores de potenciales situaciones de conflictividad regional.
- 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

En el ámbito de los instrumentos de política pública, Costa Rica tiene diversas opciones para impulsar los intereses y objetivos de sus relaciones con Centroamérica. A continuación se sugieren siete ideas que podrían contribuir a mejorar el posicionamiento del país en la región.

1. Uso positivo de la superioridad relativa de Costa Rica

La superioridad relativa del país en la región -que no es supremacía- plantea la gran interrogante de cómo utilizar esta ventaja para apalancar los intereses nacionales en el istmo.

Consejo Supremo Electoral la facultad de eliminar agrupaciones políticas que no participen en una elección y se establecieron umbrales menores para la elección del presidente. Las nuevas regulaciones permitieron a las autoridades electorales cancelar la acreditación de dos partidos de oposición.

² Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica.

La política de diferenciación y búsqueda de posicionamiento internacional que Costa Rica ha seguido a lo largo de su historia la ha ubicado en un lugar cómodo en el concierto de las naciones -un país pequeño con autoridad moral- y le ha otorgado una relativa independencia con respecto a las potencias mundiales (al menos en temas relacionados con seguridad y derechos humanos). Este puede ser un factor que ayude en negociaciones extrarregionales de Centroamérica. Así quedó evidenciado en abril del 2008, cuando los presidentes del área buscaron el liderazgo de Costa Rica para rechazar conjuntamente algunas condiciones políticas que la Unión Europea estaba poniendo en el proceso de negociación del acuerdo de asociación entre ambas regiones. Dicho de otro modo, el prestigio de Costa Rica puede servir como un activo para apalancar los esfuerzos extrarregionales de Centroamérica.

2. Una política de cooperación regional de Costa Rica para Centroamérica

Costa Rica no tiene recursos para financiar el desarrollo de Centroamérica, como lo hicieron las naciones europeas más poderosas con España, Portugal y Grecia. Sin embargo, tiene una ventaja notable en la calidad de sus recursos humanos, que tienen amplia experiencia en ámbitos de la gestión de política pública en los que los demás países del istmo son claramente deficitarios. Estos recursos humanos podrían ser puestos al servicio de una política regional.

En el pasado, Costa Rica inició un proceso tendiente a articular una propuesta de cooperación horizontal regional, con apoyo de la OEA, como un primer paso para desarrollar en Centroamérica un efectivo sistema de cooperación Sur-Sur. Una opción de política es retomar esa iniciativa y, en virtud de los flujos de ayuda internacional que está recibiendo la región, tratar de establecer un ámbito formal de cooperación intrarregional, que cambie la dinámica actual de solo búsqueda de fondos externos, por una estrategia centrada en el intercambio en las experiencias aprendidas en cada sociedad de la región.

Una forma en que el “saber hacer” costarricense puede contribuir a un proceso de aprendizaje conjunto en la región, es crear una agencia de cooperación de Costa Rica para Centroamérica que, en lugar de canalizar recursos financieros que el país no tiene, transfiera conocimiento y “saber hacer” de manera articulada. De todas formas, en la práctica existe un rasgo de las relaciones Costa Rica-Centroamérica que no está documentado en las cifras oficiales: la contratación de profesionales y técnicos costarricenses como asesores o consultores en diversos campos en toda la región.

3. Fortalecer capacidades institucionales para la interacción regional

La multiplicidad de puntos de contacto que existen en Centroamérica demanda que el conocimiento de los asuntos regionales sea incorporado a toda la Administración Pública costarricense, a partir de los lineamientos de las instituciones rectoras y con la capacitación que éstas puedan aportar. Este aspecto se torna estratégico porque cada dos años a Costa Rica le corresponde asumir la presidencia *pro tempore* de la integración centroamericana. Es un período de seis meses en los que el país tiene la responsabilidad de conducir los foros intergubernamentales y supervisar de cerca las instituciones de la integración. La presidencia se ejerce en ámbitos que involucran a varias instituciones, desde los ministerios de ambiente hasta los ministerios de educación, por lo que tener una sólida preparación en la Administración redundará en una mayor capacidad del país para cumplir su rol.

Uno de los aspectos que no está estipulado en el proceso de integración centroamericana es la modalidad mediante la cual cada nación provee una estructura interna para dar seguimiento a los acuerdos y políticas regionales. La excepción es el ámbito comercial, en el que sí existen rectorías

claras en todos los ministerios de comercio o economía, definidas desde los años sesenta del siglo pasado. A los ministerios de relaciones exteriores les corresponde por ley la coordinación de la política exterior en general. No existe, sin embargo, una instancia de coordinación interinstitucional que articule las capacidades de la administración pública, establezca una doctrina consistente en todos los temas que se atienden al nivel regional, interiorice las decisiones conjuntas en materia de política pública nacional, prepare la posición-país de cara a los asuntos regionales y, sobre todo, evite que posibles contradicciones, traslapes de competencias o divergencias de criterio se lleven al plano regional y menoscaben la posición del país ante el istmo.

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

Una parte del instrumental para la política costarricense hacia Centroamérica está constituida por actores y procesos que no están oficialmente reconocidos dentro del proceso de integración, pero que expresan la multiplicidad de puntos de contacto que se han construido a lo interno de la región. Entes o foros regionales que agrupan a funcionarios públicos como los *ombudsman* (defensores de los habitantes), los fiscales generales, operadores judiciales agrupados en el Consejo Judicial Centroamericano, para citar algunos ejemplos, son instancias técnicas en las que Costa Rica puede contribuir al progreso regional y poner a disposición de sus vecinos sus capacidades técnicas y conocimiento especializado. De igual manera existen organizaciones 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 a lo largo del istmo y que pueden aportar insumos para la toma de decisiones tendientes a potenciar el espacio económico ampliado.

5. Acercamiento Costa Rica-Panamá

Existen múltiples posibilidades de acción conjunta entre Costa Rica y Panamá, que deben ser sopesadas con miras a la construcción de un eje binacional que ayude a mejorar la inserción internacional de ambos países. Entre otros componentes, una estrategia en ese sentido podría contemplar una alianza productiva, política, comercial y de relaciones externas, basada en dos pilares. Por un lado, el aporte de Panamá se basaría en su plataforma de organismos internacionales e infraestructura. El capital humano costarricense podría complementar ese esfuerzo, como ya ocurre tanto en Panamá como en el resto de Centroamérica.

El aporte de Costa Rica sería su capacidad instalada en atracción de inversiones relacionadas con tecnología y servicios, la coordinación de posiciones en algunos foros internacionales en los que ambos países pueden promover planteamientos sobre seguridad (ciudadana, regional e internacional), por tener posiciones estratégicas bastante cercanas en esta materia y ser los únicos países en el mundo que conforman una zona binacional desmilitarizada.

6. Política hacia los nuevos actores

Aunque el país escoja “no emprender acciones” en Centroamérica, seguir participando en los foros constituidos sin actitud propositiva y dejar que la región evolucione según su propia inercia es contraproducente. Esta posición reflejaría, por parte de Costa Rica, una especie de cansancio ocasionado por la imposibilidad de ejercer mayor influencia en la conducción del proceso de integración, más allá de lo comercial. Aun en esta inconveniente situación, el país debe tener políticas consistentes con los nuevos actores de la “región ampliada”³. Desde esta

³ Además de Panamá y Belice, ha habido esfuerzos por ampliar la región “SICA”, mediante la incorporación de nuevos miembros al proceso integracionista. República Dominicana es miembro asociado del SICA. España, México

perspectiva, Costa Rica debe concentrar sus acciones en promover, consolidar o dar más contenido a alianzas no tradicionales con Belice y República Dominicana, así como acercarse al proceso de transición en Cuba, fortalecer las alianzas que ya tiene en el Caribe y buscar una mayor participación de Colombia -país de empatías tradicionales- en la región. De igual forma puede afianzar 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 consolidar alianzas extrarregionales también contribuye a mejorar su apalancamiento político de cara a la región.

7. Propuesta de Costa Rica para la integración regional

En los últimos años, la posición de Costa Rica frente a las decisiones adoptadas en el proceso de integración ha sido más defensiva que ofensiva. Esto es explicable porque el país no ha tenido posibilidad, o no ha puesto en juego su poder político, para formar coaliciones a fin de impulsar su estrategia de integración. Por el contrario, se ha visto obligado a reaccionar frente a propuestas de los demás países que no son de su interés. Costa Rica se encuentra en una difícil posición de minoría frente al bloque CA-4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) y dejarse llevar por la mayoría (posición conocida en política internacional como *bandwagoning*) no es una opción, en virtud de que el punto de arranque del país es su superioridad relativa.

Precisamente por la incómoda posición en que se encuentra, las demás naciones del istmo esperan de Costa Rica una propuesta más clara y comprensiva sobre la manera en que entiende la integración y el tipo de acciones concretas que, a su juicio, deberían emprenderse para dar un rumbo más exitoso al proceso, más allá de los logros comerciales. No se trataría de un simple ejercicio retórico. Si el país se decidiera por esta opción, debería acometer al menos tres tipos de procesos:

- En primer lugar, una propuesta costarricense sobre la integración regional debería ser el resultado de un proceso de articulación interna que recoja lo que diversos actores, estatales o no, están haciendo en la región centroamericana.
- En segundo lugar, el país deberá aportar capacidades políticas propias, como lo ha hecho en el pasado, para negociar activamente acuerdos operativos en áreas que le darían un salto cualitativo al proceso de integración.
- En tercer lugar, el hecho de que Costa Rica no esté interesada en un proyecto constitutivo supranacional no implica que no pueda reflexionar sobre las condiciones bajo las cuales estaría dispuesta 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, conformada por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Estas naciones, sin entrar en un proceso de integración supranacional, tienen un conjunto de instituciones con fuerte capacidad para hacer realidad los compromisos jurídicamente vinculantes establecidos por la región. En el caso de Centroamérica, este proceso de fortalecimiento institucional regional debe comprender la mejora en la operatividad, tanto de los órganos políticos como de las instituciones burocráticas y funcionales del SICA.

y China-Taiwán son en la actualidad países observadores y algunos son socios extras del BCIE. Colombia participa en varios espacios institucionales.