



Informe Estado de la Región

Investigación especial

Prioridades de política pública de Costa Rica hacia Centroamérica y República Dominicana

Investigadora

Elayne Whyte Gómez

Asistente de investigación

Johel Chaves Soto

San José | 2023



327.7286
W629p

Whyte Gómez, Elayne
Prioridades de política pública de Costa Rica hacia Centroamérica y República Dominicana. / Elayne Whyte Gómez. -- Datos electrónicos (1 archivo : 1450 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2023.

ISBN 978-9930-618-51-6
Formato PDF, 83 páginas.

1. POLÍTICA PÚBLICA. 2. RELACIONES INTERNACIONALES. 3. CENTROAMÉRICA. 4. REPÚBLICA DOMINICANA. 5. COSTA RICA. I. Título.



Tabla de contenido

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD	4
CRÉDITOS.....	4
INTRODUCCIÓN.....	4
IMPORTANCIA DEL TEMA.....	6
ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN	7
MARCO CONCEPTUAL	8
CONCEPTO DE REGIÓN.....	8
DEL INTERÉS NACIONAL AL BALANCE DE INTERESES	10
EL ENFOQUE FUNCIONAL EN LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR	13
METODOLOGÍA	16
BALANCE DE INTERESES DE COSTA RICA EN LA REGIÓN.....	18
CENTROAMÉRICA COMO ESPACIO ECONÓMICO PRIMIGENIO.....	19
<i>Perspectiva estratégica: limitaciones estructurales al potencial de desarrollo económico</i>	23
<i>La brecha Norte-Sur</i>	24
<i>Vulnerabilidades y riesgos</i>	27
<i>La agenda del espacio regional: ¿operativa o estratégica?.....</i>	28
CENTROAMÉRICA Y SUS LAS RELACIONES CON SOCIOS EXTRA-REGIONALES	30
CENTROAMÉRICA COMO ESPACIO DE MOVILIDAD HUMANA	36
CENTROAMÉRICA COMO ENTORNO INMEDIATO DE SEGURIDAD, CERTIDUMBRE Y PROSPERIDAD	40
<i>Dimensión de seguridad del Estado.....</i>	40
<i>Dimensión de la seguridad ciudadana y la criminalidad</i>	43
<i>Dimensión política.....</i>	44
CENTROAMÉRICA COMO SOCIO PARA EL MANEJO DEL TERRITORIO COMÚN, INCLUYENDO EL SUMINISTRO DE ALIMENTOS	47
PRIORIDADES DE POLÍTICA PÚBLICA DESDE COSTA RICA HACIA LA REGIÓN.....	52
RESUMEN DE SITUACIÓN: COSTA RICA EN SU ENTORNO	52
POLÍTICA DE COSTA RICA HACIA LA REGIÓN	56
<i>Enfoque.....</i>	56
<i>Forja de alianzas</i>	58
<i>Jugar en equipo sin proyectos aspiracionales.....</i>	62
PERSPECTIVAS	65
<i>Una clara identificación de la “cuestión” centroamericana.....</i>	67
<i>Fortalecer los procesos y capacidades internas para la cuestión regional.....</i>	68
<i>Renovación de enfoques e instrumentos</i>	68
<i>Selectividad y funcionalidad en áreas temáticas</i>	73
ANEXOS.....	81

Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el *Informe Estado de la Región*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Región*, en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe

Créditos

Recopilación de información: Marisol Guzmán Benavides y Sebastián González Rosales.

Lectores críticos: Ronald Alfaro Redondo, Alberto Mora Román, y Jorge Vargas Cullell.

Editores: Alberto Mora Román, Jorge Vargas Cullell.

Talleres de consulta se realizaron el 07, 08, 13, 14, 15 de junio y 07 de julio del 2022. Con los siguientes asistentes: Aberto Mora, Alberto Cortés Ramos, Alejandra Acuña Navarro, Ana Quirós, Bruno Stagno, Charles Hernandez Viales, Elaine White, Ennio Rodríguez, Evelyn Villarreal, Francia Linares, Freddy Miranda, Gabriela Castro, Ilka Treminio, Jaime Granados, Jorge Mario Martínez Piva, Jorge Vargas Cullell, José Manuel Salazar, Laura Rodríguez, Leonardo Merino, Lucrecia Rodríguez, Luis Obando, Manuel González, Manuel Rojas Bolaños, Marcela Chavarría, María Fernanda Jiménez, Marisol Guzmán, Milton Moreno, Mimi Prado, Olga Sauma, Pascal Girot, Paula Bogantes, Pedro Caldentey, Randall Brenes, Roberto Echandi, Ronald Alfaro, Rosendo Pujol

Entrevistas realizadas:

- Feinberg, R. 2022. Autor del estudio Widening the Aperture: Nearshoring in Our 'Near Abroad', Woodrow Wilson International Center for Scholars, 18 de marzo, 2022.
- Runde, D. 2022. Vicepresidente del Centro de Estudios Estrategicos Internacionales, Washington, D.C., 16 de marzo, 2022.
- Quirce, Juan C. 2022. Director, Oficina de Comercio y CAFTA, Ministerio de Comercio Exterior, Washington, D.C., 17 de marzo, 2022.
- Nye, J. 2022. Harvard Kennedy School of Government, Cambridge, Massachussets 12 de abril, 2022, , autor del libro Soft Power.

Introducción

El presente documento sintetiza los principales resultados de una investigación especial sobre las implicaciones que la situación geopolítica actual de la región Centroamericana tiene sobre Costa Rica. Utiliza como principal referencia las investigaciones realizadas en el marco de los informes Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible del Programa Estado de la

Nación del Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Esta investigación es particularmente necesaria debido a la convergencia de factores de riesgo en el istmo.

En la última edición del *Informe Estado de la Región*, presentada 2021, se analizó la evolución de la región, las tendencias del desarrollo humano sostenible y del proceso de integración regional en Centroamérica durante el periodo 2015-2020. Concluyó que la región tiene ante sí un panorama complejo y con perspectivas reservadas y que se encuentra en la peor crisis de los últimos treinta años, desde el período de guerras civiles en la región. Esta es la coyuntura que marcó la conmemoración del Bicentenario de la Independencia de los países de Centroamérica en 2021, en coincidencia con una situación global extraordinaria ocasionada por los estragos de la pandemia por la COVID-19, las tensiones geopolíticas que acompañan las transformaciones en el orden global y el agotamiento de modelos económicos y políticos en el mundo y en la región.

En el contexto actual de 2021-2022, la presente investigación se propuso identificar las implicaciones de la situación geopolítica actual de la región sobre Costa Rica y definir áreas prioritarias para la política pública que Costa Rica deberá desarrollar hacia Centroamérica y República Dominicana para promover sus intereses nacionales y un mejoramiento del entorno regional, así como las condiciones necesarias para su implementación. Para ello, actualizó el marco conceptual sobre la región vista desde la perspectiva del “interés nacional” de Costa Rica, así como el estado de situación y los nuevos desafíos en las relaciones del país con los otros países del Istmo y República Dominicana.

El texto utiliza los datos reflejados en el *Informe Estado de la Región 2021* antes indicado, para identificar las implicaciones de la realidad regional sobre Costa Rica, así como posibles prioridades de la política pública del país hacia la región, a la luz de la evolución reciente de situación actual del Istmo y, más en general, en el mundo. La pregunta general de investigación fue la siguiente:

¿Cuáles son las opciones de política pública que Costa Rica puede desarrollar hacia Centroamérica y República Dominicana, dadas las tendencias recientes, las oportunidades y los desafíos que enfrenta actualmente esta región?

Las preguntas específicas de la investigación fueron:

- ¿Cuál es la importancia estratégica de Centroamérica y República Dominicana para impulsar el desarrollo humano sostenible de Costa Rica?
- ¿Cuáles son los principales riesgos y oportunidades que emergen del entorno regional para Costa Rica?
- ¿Cuáles son los intereses nacionales sobre los que Costa Rica debería fundamentar su política exterior hacia los demás países de la región y el proceso de integración regional y qué agenda prioritaria podría surgir de esa valoración?
- ¿Cuáles son los márgenes de maniobra y los principales obstáculos que enfrentaría Costa Rica para impulsar su agenda prioritaria en la región?
- ¿Cuáles son las percepciones que influyen la formulación de la política exterior de Costa Rica hacia la región?

Para responder estas interrogantes, la investigación revisa y actualiza conceptos centrales como los de “región”, “integración regional”, “interés nacional” y sobre política exterior, con el fin de identificar posibles evoluciones que se adapten al tipo de análisis que se presenta en este estudio y que respondan a los grandes cambios que recientemente se han producido en la disciplina y en los niveles estratégico y operativo de la política exterior.

Una vez revisados los conceptos se pasa al estado de situación de la región y de la integración regional, identificando las áreas de mayor interacción o incidencia, que son clave para los intereses nacionales de Costa Rica en la región. También pasa revista las principales acciones o propuestas que Costa Rica ha ejecutado con la región Centroamericana en el periodo 2010-2020 para, finalmente, identificar opciones u enfoques de política pública de Costa Rica en la región.

Importancia del tema

El Estado costarricense se asienta sobre el istmo centroamericano. Más que una realidad material inamovible, el vecindario constituye su entorno inmediato, definido por una intensa y compleja interacción política, social, económica, por lazos históricos, rasgos comunes, desafíos geopolíticos, vulnerabilidades económicas, ambiental-territoriales y de seguridad.¹

Esta realidad demanda de Costa Rica una sólida capacidad de formular y ejecutar una política de Estado sobre su vecindario, con sus respectivos instrumentos, para navegar en Centroamérica y garantizar sus intereses nacionales a lo largo de un período histórico prolongado. Esta política se diferenciaría de las acciones reactivas o aisladas que las instituciones o cada administración desarrollan en respuesta a los estímulos que vienen de la región o al activismo político que se genera en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana.

Esta necesidad de contar con una política de Estado con respecto a la región, se enfatiza aún más cuando Centroamérica se caracteriza históricamente por atravesar ciclos de orden y desestabilización o crisis (PEN, 2021), tiene espacios de interacción que son beneficiosos para ciertos sectores, pero no todos, y temas que significan una línea constante de desafíos. Como región, enfrenta importantes rezagos de desarrollo y limitaciones estructurales para su transformación sostenible y para la construcción de sistemas políticos democráticos estables, debilidades estructurales en la construcción de sus Estados-Nación.

El *Sexto Informe Estado de la Región (2021)* plantea que, en la segunda década del siglo XXI, la región centroamericana enfrenta importantes desafíos que provienen tanto de las transformaciones estructurales que están sucediendo en el sistema global, como del agotamiento de los modelos de desarrollo y de los rezagos político-estructurales en la propia región. Dicho contexto configura desafíos para los cuales Costa Rica debe generar permanente reflexión, gestionar su convivencia en este espacio regional de volátil desarrollo, estabilidad y paz.

¹ La definición minimalista de región es descrita por Nye (1965) como “un limitado grupo de estados vinculados entre sí por una relación geográfica y por un cierto grado de interdependencia. Cfr: Nye, J. *Pan-Africanism and de East African Integration*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

En una perspectiva defensiva, una política de Estado debería potenciar los elementos más positivos y a buscar mecanismos para gestionar, de la mejor manera posible, los desafíos; es decir, aumentar los beneficios y reducir los costos, así como sus impactos negativos en el país. En una visión más aspiracional o estratégica, los países de la región deberán ocuparse de construir, por sí mismos, una transformación cualitativa para su propio desarrollo sostenible, en un mundo turbulento e impredecible.

En esta última línea, en el contexto geopolítico posterior al fin del mundo bipolar, el regionalismo como estrategia económica-comercial tomó fuerza en todo el mundo. Conforme ha avanzado el siglo XXI, se ha posicionado el regionalismo más allá del ámbito comercial y se reconoce hoy su potencial para proveer seguridad, paz y desarrollo y gestionar los problemas de los países en espacios más acotados en los que cada actor tiene mayor incidencia que en los espacios globales. En esta dimensión, se relaciona al regionalismo con un componente geográfico, o para la gobernanza global y como parte de la búsqueda de soluciones a los problemas de desarrollo y de seguridad de los países².

Teniendo con consideración ambas perspectivas citadas, Costa Rica requiere de una capacidad de política pública para gestionar su interacción con Centroamérica, sus potenciales, desafíos y problemas y construir, precisamente como desafío de su política pública hacia la región, un espacio regional donde haya más agencia de parte de los Estados para gestionar sus desafíos comunes y emprender propuestas estratégicas que aumenten el potencial para el desarrollo de todos los países.

Antecedentes de investigación

Esta investigación actualiza un primer esfuerzo de conceptualización sobre la relación de Costa Rica con Centroamérica, realizado en 2008, con motivo de la publicación del *Tercer Informe sobre el Estado de la Región* (2008b) y que fue incluido como aporte especial en el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* (2008a).

Ese estudio partió de la premisa de que Costa Rica, a pesar de ser un país centroamericano, históricamente no ha contemplado a la región en sus discusiones sobre sus perspectivas y políticas de desarrollo. La atención que la región ha recibido en la formulación y ejecución de las políticas públicas nacionales ha tendido a ser intermitente y parcial. Solamente ha alcanzado alta prioridad cuando la región pasa por períodos de alta entropía, se desordena o entra en crisis lo que la convierte en una fuente de preocupaciones e impactos para las y los costarricenses.

La investigación del 2008 destacó que, en esas ocasiones, Costa Rica tiende a invertir sus esfuerzos para construir un nuevo orden regional que sea fuente de paz y desarrollo para las y los centroamericanos y -por ende- para Costa Rica. Como hitos históricos de esta tendencia se identificaron el liderazgo ejercido por el país durante la guerra contra los filibusteros en el siglo XIX y durante la crisis de las guerras civiles en los años ochenta, cuando Costa Rica se avocó en la construcción de un acuerdo regional para la paz y el desarrollo. También se anotó el papel proactivo que ejerció el país en la construcción de la integración centroamericana de los años

² Schulz, Söderbaum, F., & Öjendal, J. (2001). *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative perspective on forms, actors, and processes*. Zed Books.

cincuenta, incluyendo el papel jugado por economistas costarricenses, uno de los cuales fungió como Secretario General de la Integración Económica (Carlos Manuel Castillo).

El análisis se elaboró partiendo de la premisa aspiracional de que “...mediante un liderazgo más proactivo y consistente...”, Costa Rica estaría en posibilidad de potenciar las oportunidades que yacen en la región para el país y que nuestra nación puede contribuir decisivamente a crearlas y fortalecerlas (PEN, 2008a). Sobre esa base conceptual, se cuestionó la tradición costarricense de visualizar Centroamérica únicamente como fuente de problemas y amenazas a la paz y seguridad del país, por los episodios de inestabilidad, la existencia de regímenes dictatoriales, los conflictos fronterizos y por las oleadas migratorias hacia el país. Asimismo, se criticó la tradición, arriba mencionada, de atención fluctuante y superficial que le otorga a Centroamérica en su política exterior y en las reflexiones sobre su devenir. Sobre esta perspectiva crítica se elaboraron las propuestas de enfoques de la política exterior de Costa Rica en la región.

Si bien la investigación encontró que los bajos niveles de desarrollo humano y político en la mayor parte de los países del Istmo constituyen, en efecto, un problema para Costa Rica, se destacó que la región también constituye una fuente de oportunidades pero que el país debe contribuir decisivamente a crearlas y fortalecerlas mediante un liderazgo más “proactivo y consistente”. Se argumentó que, por ser el Istmo el entorno regional inmediato, esa participación intermitente es contraproducente para los intereses del país ya que “...termina conspirando contra los intereses nacionales, pues aporta cursos de acción subóptimos en Centroamérica” (PEN, 2008b) sin apuestas integrales de largo plazo.

Marco conceptual

Concepto de región

La investigación se beneficia de la actualización de la literatura realizada para el *Sexto Informe Estado de la Región (2021)*, que utiliza el término “región centroamericana” para abarcar un concepto tanto geográfico como político y geopolítico que es el entorno inmediato de Costa Rica: el territorio del Istmo centroamericano convertido en espacio de articulación política, al cual se ha unido desde 2013 la República Dominicana, como país miembro pleno del SICA. Este ejercicio analítico distingue tres componentes: i) región, ii) Centroamérica e iii) integración regional por medio del Sistema para la Integración Centroamericana (SICA). Si bien los tres componentes están interrelacionados entre sí, hay una tendencia a homologarlos. Esta investigación plantea que para efectos de política pública, esa homologación es inconveniente ya que restringe la capacidad de diseñar respuestas de política para responder a los desafíos derivados de cada uno de ellos y simplifica el punto de partida en el análisis.

El concepto de región constituye una realidad que es tanto atemporal como inevitable. El concepto de “región” denota la existencia de territorios con fuertes lazos entre sí y cierta cohesión en sus dinámicas compartidas. Está determinada como una expresión territorial donde se desarrollan “...procesos históricos, casi siempre no planificados, mediante los cuales grupos de población desarrollan vínculos cotidianos ... capaces de crear una unidad territorial delimitada y delimitable (PEN, 2021). Se espera que exista una red cohesiva de relaciones sociales, económicas, políticas, institucionales, ambientales, que pueden facilitarse o dificultarse a su vez por las características de la geografía.

Por otro lado, el SICA constituye un proceso institucional de ingeniería social producto de decisiones deliberadas de política pública de los Estados que lo componen y, como tal, puede sufrir reformas, transformaciones o dejar de existir, mientras que la realidad de la región centroamericana se extiende más allá de las expresiones concretas de la institucionalidad regional. Al construirse como un proyecto estratégico que busca hacer converger a los países en espacios económicos, sociales y políticos, con el apoyo de una institucionalidad y un marco jurídico comunes, está sujeto a las fortalezas y debilidades que el propio proceso de creación social implica. Por ello el concepto de integración es controversial en sus alcances, en sus expresiones institucionales y en la discusión sobre su capacidad para generar resultados para contribuir o no a superar problemas o a potenciar capacidades (PEN, 2021; Altman, 2019).

Por otra parte, desde el punto de vista analítico, más allá de un análisis Estado-céntrico, se debe diferenciar la integración como esfuerzo de construcción de política pública de los procesos que se desarrollan dentro del espacio regional integrado o coordinado. En el marco de una región integrada se dan procesos espontáneos de tipo social, empresarial, liderazgos sociales regionales, entre otros, que si bien no son elaborados desde lo público, pueden ser el resultado del estímulo que produce la ingeniería política para constituir una región integrada. Ha recibido menos atención y, aunque se reconoce en este estudio como un proceso importante, la denominada “integración real” o no estatal, no es el énfasis de la presente investigación.

Si bien la noción de región es más fácilmente definible, lo mismo que los alcances de la integración regional, el concepto de “Centroamérica” sí es disputado académicamente, pues es difuso y flexible en sus articulaciones políticas y fluido o indeterminado para la ciudadanía. El *Sexto Informe Estado de la Región 2021* se realizó una revisión documental del pensamiento centroamericano, con el fin de conocer las visiones históricas que destacados intelectuales centroamericanos e investigadores especializados han plasmado en libros, revistas o publicaciones relevantes. Esta revisión de la literatura confirmó los hallazgos que se habían documentado en informes regionales previos y que dan cuenta de la diversidad de lecturas y conceptualizaciones que se tienen sobre la región.

En general, la academia centroamericana ha contribuido con lecturas históricas sobre Centroamérica más comprensivas. Han logrado caracterizar la gran diversidad y la heterogeneidad del pequeño territorio regional, así como las dificultades de articular a la ésta en un proyecto político estratégico, tanto por los factores endógenos como por el papel que la geopolítica global ha jugado siempre en la definición de los destinos de los países que la componen, sobre todo por la característica ístmica de su territorio. En el siglo XX también se ha incorporado las contribuciones más especializadas sobre el análisis de las relaciones internacionales de Centroamérica y el peso decisivo de los factores externos sobre el devenir de la región (Solís, 2004; Altman, 2019; Guisan et al., 2021).

El Sexto Informe realizó un estudio pionero que recopiló y sistematizó las visiones que tiene la ciudadanía centroamericana en torno a su región y que permitió profundizar los hallazgos del I Informe sobre las visiones tradicionales que existen sobre Centroamérica (recuadro 1). Señaló que una parte importante de las y los centroamericanos tiene una visión “vacía” de Centroamérica: pueden definir qué países la componen pero no extraer un sentido de identidad asumida o solo logran identificar subgrupos de países. Otros sectores tienen una visión articulada “...circunscriben Centroamérica fundamentalmente a un concepto económico, un

espacio privilegiado para el comercio y la unión aduanera que puede generar prosperidad...” (PEN, 2021). Si bien amplios segmentos lograron identificar problemáticas comunes como el cambio climático, no exhibieron capacidad de identificar acciones regionales que permitan abordarlos.

El concepto de Centroamérica, el de región y la aspiración de ver a Centroamérica convertida en una región integrada, tienen, como ha sido anotado ya, implicaciones distintas para la política pública, aunque se hayan empleado de manera casi como sinónimos en el discurso oficial de política exterior en la región. Esa homologación conceptual refleja aspiraciones de parte de países que tienen una visión maximalista de la integración regional y solamente pueden ver a la región a través del lente de la integración.

En esta investigación se plantea que, si bien algunos problemas de la región pueden gestionarse con procesos de integración o de cooperación, la causalidad de esta relación debe explorarse sobre una base *ad-hoc*. Este documento no plantea una apuesta por la integración regional como mecanismo de, o como complemento a una estrategia de desarrollo del país. Destaca que, previo a una conclusión estratégica de este tipo, es necesaria una reflexión nacional permanente sobre el impacto que la región tiene sobre el país, tanto en sus periodos de orden como en sus ciclos de entropía y de la construcción de una capacidad permanente para gestionar de la mejor manera posible la convivencia de Costa Rica en su entorno geográfico.

Del interés nacional al balance de intereses

El análisis realizado en el 2008 se basó en el concepto de interés nacional. El ejercicio de 2008 elaboró una base explicativa sobre el concepto de interés nacional (*raison d'Etat*), que deriva de la tradición realista de las relaciones internacionales. Se trata de un concepto vivo alrededor del cual se libra un campo de batalla teórico y político (recuadro 1). En el presente documento, como resultado de la revisión de la literatura especializada, se actualizó el concepto de interés nacional elaborado en 2008 con base en Nincic, 1999, Baldacchino 2009 y Cooper y Shaw, 2009 y se incorpora el concepto de *Balance de intereses* desarrollado por Cooper et al. (2013). El propósito es estructurar el análisis de los intereses sobre la base de cierta jerarquización que tradicionalmente se incorpora en esa literatura entre el binomio seguridad – prosperidad y las otras temáticas que en el mundo contemporáneo hacen parte del mismo (Evans, 2019). Sobre esta base se actualiza la formulación de los intereses nacionales de Costa Rica en Centroamérica que se utilizó en el estudio de 2008.

Sobre la base de la revisión conceptual, se reconoce que Costa Rica no tiene un solo interés nacional en su vecindario inmediato, sino que la política debe elaborarse sobre la constante búsqueda de balance entre diversos tipos de intereses -algunas veces en choque-, entre principios y pragmatismo; entre el corto, el mediano y el largo plazo; entre las demandas internas y los imperativos internacionales; entre los valores y los intereses materiales, entre otros. Los ámbitos e intereses nacionales definidos como marco para esta investigación han sido formulados a partir de la revisión y actualización del marco conceptual y metodológico utilizado en el 2008 se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1

Resumen de intereses nacionales de Costa Rica en Centroamérica

Ámbito	Intereses nacionales derivados
Centroamérica como espacio económico primigenio	<p>Mantener la estabilidad del comercio regional; mejorar la fluidez del tránsito intrrregional de bienes; evitar crisis que detengan el comercio intrarregional y aumentar el potencial del espacio regional, con el fomento a nuevas actividades</p> <p>Como el comercio de servicios, el comercio electrónico y la integración vertical de servicios para la integración, evitar crisis macroeconómicas que detengan la capacidad de pago del comercio intrarregional</p> <p>Construir proyectos de acción regional específicos que desarrollen el potencial de la ubicación geográfica de Centroamérica como centro logístico y comercial internacional u otras propuestas de articulación regional de cara a los desafíos globales</p>
Centroamérica como espacio de relaciones externas con el mundo	<p>ordenar y sistematizar los espacios de relaciones externas de Costa Rica, priorizando diálogos estratégicos con los principales socios de la región.</p>
Centroamérica como espacio de movilidad humana	<p>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 y contar con mecanismos operativos efectivos para que los países de la región puedan cooperar entre sí de cara al fenómeno del tránsito de migrantes extra-regionales.</p> <p>Establecer mecanismos regionales para la gobernanza de los flujos migratorios, especialmente la cooperación frente a los flujos extrarregionales de migrantes en tránsito hacia el Norte del continente.</p>
Centroamérica como entorno inmediato de seguridad, certidumbre y prosperidad	<p>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. Anticipar situaciones de conflictividad, y riesgos de interrupción del flujo comercial o de flujos extraordinarios de migrantes o refugiados por conflictividad o por desastres naturales.</p> <p>Construir una propuesta frente al crimen transnacional organizado basada en las necesidades de los países de la región y que complemente los esfuerzos existentes en el marco de los diálogos y mecanismos de cooperación con los Estados Unidos sobre lucha contra la narcoactividad.</p>

Ámbito	Intereses nacionales derivados
Centroamérica como territorio y ecosistema compartido incluido el suministro de alimentos	Fortalecer la gobernanza regional (instrumentos instituciones, marco jurídico) para mejorar la capacidad regional de manejar el territorio común con criterio de sostenibilidad y prevención de desastres.

Fuente: Elaboración propia a partir de la actualización del planteamiento original contenido en PEN, 2008.

Recuadro 1

Del interés nacional al balance de intereses

El origen del concepto de interés nacional está asociado con el surgimiento del Estado moderno en Europa y con la definición de la naturaleza anárquica del sistema internacional, que obliga a los Estados a buscar sus propios intereses por sus propios medios y en un ambiente competitivo y muchas veces agresivo. Por esta razón, el concepto se utiliza en referencia a relaciones inter-estatales y no a la convivencia interna. Si bien se valoran diversos elementos que no son mutuamente excluyentes (económicos, políticos, ambientales, entre otros), tradicionalmente todos se leen a partir de un interés nacional irreductible en sus niveles más vitales, lo cual ha resultado en el binomio tradicional “seguridad-prosperidad”. La seguridad es vista como el núcleo duro, entendida como la preservación de la soberanía, la independencia e integridad territorial de un Estado-nación. La prosperidad se entiende como subsistencia económica de los ciudadanos de la Nación en su habilidad de proveer vivienda, abrigo y alimento (Nincic, 1999).

La noción misma de interés nacional ha sido (y sigue siendo) objeto de crítica y evolución. 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-. Una primera interrogante se refiere a quién define su contenido específico. En una visión tradicional “el interés nacional es lo que los formuladores de política pública, deciden que es.

De este debate interpretativo también se deriva un segundo problema: el de equiparar el interés nacional con la política o decisión en política exterior, pues no toda política o decisión formulada por las autoridades representa, busca o consigue el interés nacional. Las autoridades gubernamentales pueden cometer errores de juicio o de interpretación. Por otro lado, se plantea la discusión sobre los límites democráticos objetivos a la acción del Estado en materia de política exterior y sobre los mecanismos de rendición de cuentas y controles democráticos en el ejercicio de poder en general, que existen en una democracia.

En el caso de Costa Rica, la jurisprudencia constitucional ha planteado que las decisiones de política exterior no solo deben cumplir los aspectos procedimentales, es decir, que hayan sido tomadas por las autoridades constitucionalmente competentes, sino que estas encuentran una limitación sustantiva en el derecho de la Constitución y en los valores mismos de la sociedad costarricense, como son la democracia, el Estado Social de Derecho, la dignidad esencial del ser humano, el sistema de libertad, la paz y la Justicia. Estos son aspectos ya señalados por la propia jurisprudencia constitucional, que ha revisado en el pasado acciones del Poder Ejecutivo en la conducción de las relaciones internacionales de la República (votos de la Sala Constitucional 09992 y 13231 de 2004).

Otra corriente de críticas apunta que la concepción del interés nacional dentro de la visión 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. En la misma línea crítica, se señala 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 se articula muchas veces en términos de visibilidad internacional, entre otras razones, porque aumenta el sentido de valor y contrarresta el sentido de vulnerabilidad.

Por último, una corriente crítica más contemporánea le otorga un carácter engañoso, si no falso, al concepto de interés nacional. Para una parte de la literatura especializada, en un mundo globalizado y altamente interdependiente, muchos problemas son globales y no se resuelven con competencia sino con cooperación. En este contexto, la búsqueda tradicional de políticas exteriores competitivas para maximizar el poder resulta ser un anacronismo contraproducente (Cooper et al., 2013). Además, con el número y tipos diversos de actores que intervienen en las relaciones internacionales, y el contenido amplio y creciente de la agenda de la diplomacia, hoy día los estados persiguen múltiples objetivos e intereses, no solo un interés.

Esta nueva característica obliga a los tomadores de decisiones a operar en el mundo del *balance de intereses*, que busca permanentes equilibrios entre los diferentes intereses y actores, entre las demandas internas y los imperativos internacionales, entre los principios y el pragmatismo, entre los valores idealistas y los intereses materiales, entre lo que es conveniente y lo que es correcto hacer. Por ello, estos autores proponen sustituir el concepto de *interés nacional* por el concepto plural de “balance de intereses” (Cooper et al., 2013). Esta perspectiva es la que se utiliza en este capítulo.

El enfoque funcional en la definición de la política exterior

Una revisión conceptual necesaria refiere a la ponderación de los cambios que la noción de política exterior ha experimentado en el periodo entre los estudios de 2008 y el presente. Para ello, resulta útil incorporar el enfoque funcional para valorar las opciones de política exterior, desarrollado en los trabajos editados por Crocker et al. (2021). Desde esta perspectiva, se reconoce que “la diplomacia” y la política exterior en general no constituyen conceptos estáticos y planos.

Así, por ejemplo, la diplomacia puede tomar varias expresiones y requerir de diversos instrumentos o estilos, según ciertas funcionalidades que ésta desarrolla en el actual contexto global: i) *la diplomacia instrumental o competitiva*, es la que se ocupa de negociar acuerdos, alianzas, entre otros, para sacar el mejor provecho posible de las relaciones entre Estados y competir en el mundo del poder; ii) *la diplomacia de estabilización* está más enfocada en la resolución de conflictos, des-escalar tensiones y prevenir confrontaciones y iii) *la diplomacia de valores y gobernanza*, más orientada a las negociaciones de la cooperación, a establecer reglas, bienes públicos, instituciones y regímenes que ayudan a la gobernanza (global o regional –en este caso).

Los autores plantean que en el nuevo contexto global, la diplomacia tenderá a ser más transaccional y oportunista. Un ambiente de más competencia que cooperación requerirá de mayores esfuerzos de estabilización para reducir los espacios de conflictividad o des escalar conflictos y estas formas tendrán mayor protagonismo que la diplomacia de valores y de gobernanza global, pues en el corto y mediano plazo los países estarán menos interesados en desarrollar nuevas reglas para regular la conducta de los Estados y más interesados en sacar el mayor provecho posible de sus relaciones inter-estatales.

Para Costa Rica, esto puede implicar que el país puede asumir líneas de acción para tratar situaciones conflictivas o para construir espacios de gobernanza regional allí donde no los hubiera y donde requieran fortalecerse. También debe actuar estratégicamente con diplomacia de competencia para promover temas que sean de interés en diversos ámbitos, para lo cual puede realizar negociaciones transaccionales (pueden citarse ejemplos como el proyecto del transporte marítimo de corta distancia o el trabajo que ha desarrollado para, en alianza con Panamá y República Dominicana, desarrollar acciones de atracción de inversiones en el esquema de *nearshoring* y *friendshoring* con los Estados Unidos (aparte de Espacio Económico Regional).

Diagrama 1
Enfoques funcionales de la diplomacia



Fuente: Elaboración propia con base en Crocker et al., 2021.

A tono con este análisis también se deben incorporar la valoración de la supuesta dicotomía entre valores e intereses materiales. Si bien la literatura reconoce que los intereses relacionados con la preservación del Estado y con su viabilidad o prosperidad económicas son los ejes centrales de toda política exterior (Evans 2019 y Nincic 1999), Evans también destaca que el cumplimiento de obligaciones internacionales, valores, principios y otros componentes de la gobernanza pueden hacer parte de los intereses nacionales debido a las externalidades que se logran cuando los países cumplen con sus compromisos o simplemente buscan construir un mundo más previsible y menos violento. En esta discusión contemporánea, se incluye un análisis sobre cómo se incorpora, en el análisis de los intereses nacionales, los temas-frontera de la diplomacia relacionados con los grandes asuntos existenciales de la humanidad y la necesidad

de fortalecer la construcción de bienes públicos globales como una dimensión que se debe incorporar en la identificación de los intereses de los Estados.

En esta línea, las discusiones académicas incorporan elementos de Nye (2004) sobre el impacto de la persuasión en el poder blando y su utilización en la formulación de la política exterior. Battilana y Casciaro (2021) aportan novedosos elementos de análisis en los roles que pueden jugar los actores en la movilización de cambio social. Las autoras destacan las funciones de agitación (exponer agravios para acentuar la inconformidad), innovación (plantear posibles respuestas concretas a las inconformidades) y orquestación (articular todos los actores y liderar procesos de negociación y toma de decisiones para concretar las propuestas presentadas en el proceso de innovación).

En esta lógica, un país puede escoger diversas líneas de acción y un instrumental variado según la situación que requiere abordar. Puede escoger ser “agitador” según el concepto de Battilana y Casciaro, con el fin de destacar las quejas o inconformidades, con el fin de promover procesos de innovación y discusión de opciones de políticas que resuelvan los problemas y las demandas por cambio. De igual forma, puede buscar liderar u orquestar diversos actores para construir cursos de acción constructiva.

Estas actualizaciones permiten identificar la necesidad de revisar el enfoque constructivista que se utilizó en el ejercicio del 2008, que partía de una elaboración normativa sobre cómo debe ser la política del país hacia la región, y adoptar más herramientas para el análisis. En lugar de proponer un deber ser con estándares predefinidos las políticas de Costa Rica hacia la región debieran cumplir, tales como “proactividad” y “consistencia”, en este informe no se otorga una valoración previa negativa o positiva al actuar histórico de Costa Rica, sino que lo presenta como un hallazgo. Se plantea de manera valóricamente neutra la pregunta: *¿cuál debe ser el o los enfoques que deben poner en marcha Costa Rica para reducir los desafíos o amenazas, desarrollar potencialidades o aprovechar oportunidades, sin descartar ningún enfoque o asignar valores previos a ninguno de los enfoques?*

Esta investigación reconoce que la política pública de Costa Rica frente a su entorno inmediato debe ser definida sobre el análisis de las implicaciones que tiene la región para el país y también a partir de una lectura realista sobre las verdaderas capacidades que tiene el país para manejar su relación con Centroamérica y lograr sus objetivos nacionales. El valor agregado de una política pública en este caso es comprender en qué áreas y con qué enfoques o instrumentos se puede construir ese círculo virtuoso entre la política nacional y la acción regional y cuál debe ser la acción regional que el país emprenda en su entorno inmediato.

Este nuevo enfoque permite realizar otra lectura sobre el accionar histórico de Costa Rica sin otorgarle un peso valorativo desde el constructivismo y actualizar el método para la valoración de las posibles alternativas en 2022. Desde esta perspectiva, se parte del reconocimiento de que la tradición política en Costa Rica ha consistido en diferenciarse de los demás países de la región a nivel externo, para lograr sus objetivos de prosperidad y posicionamiento internacional, y en volver su mirada hacia la región en momentos de desestabilización o crisis. A esta línea histórica el estudio de 2008 denominó de “atención intermitente y selectiva” y consideró como una ruta subóptima para alcanzar los intereses nacionales y promover el potencial de la región para el país.

No obstante, en el periodo de ejecución de esta “orientación histórica de atención intermitente”, Costa Rica parece haber garantizado un conjunto de metas estratégicas para los intereses del país. En primer lugar, ha logrado garantizar una base jurídica e institucional fundamental para que en la región funcione un espacio económico favorable al intercambio comercial intrarregional que, en el caso de Costa Rica, beneficia al sector de manufactura nacional. En segundo lugar, junto con Centroamérica, Costa Rica ha logrado consolidar una meta que ninguna otra región ha logrado en un esquema de regionalismo: la negociación conjunta de acuerdos comerciales que resguardan jurídicamente las relaciones económicas con sus principales socios comerciales.

A partir de estas consideraciones, se plantea la hipótesis de que, desde la perspectiva del realismo de las relaciones internacionales, la ruta seguida por Costa Rica, es decir, la “atención intermitente”, es la que los formuladores de política pública han considerado que más conviene a los intereses nacionales en cada momento histórico y la que el país ha tenido la capacidad de ejecutar. En este sentido, Costa Rica ha centrado su atención en su vinculación con el mundo (ámbito extrarregional); sin embargo, su enfoque también es realista cuando reconoce que necesita centrar sus capacidades políticas en su “vecindario inmediato”, en momentos en que de éste provienen amenazas a su seguridad, que la región se está convulsionando (PEN, 2008b) o que existen incentivos suficientes para actuar en el marco regional. En la formulación de las políticas públicas hacia la región, el país parece considerar, en primera instancia, que requiere un constante balance de intereses, realidades y aspiraciones.

Metodología

Esta investigación parte de la evidencia aportada por el *Sexto Informe Estado de la Región 2021* y otras fuentes consultadas, para valorar el balance de los intereses nacionales de Costa Rica en la región y la agenda prioritaria que puede derivarse, con el fin de identificar enfoques estratégicos posibles, en el diseño de propuestas de política exterior de Costa Rica para la región.

Para estos efectos, se revisaron los capítulos del *Sexto Informe Estado de la Región 2021* así como los informes del Ministerio de Relaciones Exteriores en el período 2015-2020, para conocer las principales acciones o estrategias que Costa Rica haya ejecutado en la región en el último lustro y se hará el análisis estadístico de las variables e indicadores que documentan la evolución de los seis intereses nacionales identificados.

Se recopilan y analizan estudios académicos y de organismos internacionales sobre el devenir actual de se procedió a realizar entrevistas a profundidad. Una innovación metodológica consistió en organizar discusiones temáticas especializadas en formato de paneles de expertos, para intercambiar criterios especializados y validar líneas de análisis y recopilar propuestas sobre posibles rutas de acción sobre cada uno de los temas analizados (interese nacionales). También se revisa la literatura sobre Centroamérica y sobre la formulación de la política exterior y los intereses nacionales y la diplomacia de los países pequeños.

Cuadro 2

Paneles de expertos convocados para discutir el interés nacional de Costa Rica en Centroamérica

Panel de expertos	Fecha
Centroamérica como espacio para relacionarse con el mundo	07 de junio del 2022
Centroamérica como espacio de movilidad humana	08 de junio del 2022
Centroamérica como espacio económico	13 de junio del 2022
Centroamérica como espacio para la gestión del territorio común y producción de alimentos	14 de junio del 2022
Centroamérica como espacio inmediato de seguridad, certidumbre y prosperidad	15 de junio del 2022
Comex, Política Exterior: Costa Rica en Centroamérica	07 de julio del 2022

Se desarrollan tres niveles de análisis. El primero es de carácter objetivo, basado en la revisión de indicadores clave en cada uno de los ámbitos que constituyen los intereses nacionales que el estudio de 2008 había identificado, para conocer y caracterizar la evolución reciente (avances, retrocesos, estancamientos). Un segundo nivel de análisis estará enfocado en la identificación de las prioridades de política pública expuestas en los documentos oficiales (informes de la cancillería, acuerdos del SICA, consejos de ministros, etc.). Los análisis temáticos con los paneles de expertos aportaron visión de conjunto y perspectiva para los análisis.

En un tercer nivel de análisis, el ejercicio de 2022 actualizó el marco de análisis y la metodología para la valoración de las opciones posibles de política exterior, pues en el período comprendido entre 2008 y 2022 se han producido grandes cambios en la región centroamericana y en el mundo. También han cambiado los desafíos que debe abordar la política exterior para reaccionar frente a las transformaciones del mundo, el cambio de época y la situación de crisis por la que atraviesa la región.

El examen de las tendencias en cada uno de los tres planos analíticos procura identificar el balance de intereses nacionales de Costa Rica en 2022, en los ámbitos claves de la relación del país con la región centroamericana, para así evaluar las fortalezas, las brechas de acción y pensamiento estratégico que resulten entre la acción política y los intereses identificados.

Un componente de esta valoración fue identificar la manera como los cambios en el entorno global tienen incidencia el análisis específico de los intereses. También se valoró en qué medida ha habido coherencia en las prioridades de política de Costa Rica con los intereses nacionales identificados en el ejercicio de 2008 y también conocer qué cambios ha habido en las temáticas identificadas como intereses nacionales y qué actualización se requiere para la formulación de las políticas para la segunda década del siglo XXI.

Este análisis se articuló con la identificación de los principales desafíos que la situación actual de Centroamérica representa en cada una de las áreas prioritarias. Al identificar las fortalezas y las brechas de la acción exterior del país en la región según sus principales intereses nacionales, se identificaron los dilemas estratégicos y, en la última sección del ejercicio, se reflexionará sobre posibles rutas u opciones de política para abordar los dilemas estratégicos de la relación Costa Rica-Centroamérica hacia el futuro.

Balance de intereses de Costa Rica en la región

Este apartado analiza la evolución de los temas que conforman los intereses nacionales, como a las acciones que Costa Rica desarrolla en su entorno geográfico inmediato, como vía para arribar al concepto de balance de intereses. Pasa revista a la información que el *Sexto Informe del Estado de la Región* (2021) refleja sobre el estado de situación de la región en cinco ámbitos más relevantes a través de los cuales se define la relación de Costa Rica con su entorno regional centroamericano. Con este ejercicio se identificaron las áreas en las que resaltan intereses nacionales que el país podrá y deberá atender a través de la política pública en la región.

Siguiendo un enfoque tradicional, se analiza primero el binomio seguridad-prosperidad que tradicionalmente se consideran como los intereses primigenios de todo Estado Nación (Evans, 2019 y Nincic 1999) y se incorporan al análisis los otros ámbitos que describen a Centroamérica como espacio regional ambiental, de movilidad humana y el espacio de relacionamiento internacional de la región.

En el balance de intereses nacionales, el funcionamiento y evolución del espacio económico se mantiene como una de las principales fortalezas de la región, con un desempeño también positivo en el período, mientras que los mayores desafíos y fuentes de incertidumbre para Costa Rica surgen en el espacio regional de seguridad, debido a la recurrencia de *conflictos políticos*, a la interrupción del comercio que generan las crisis políticas en alguno de los países del área o mediante las nuevas amenazas que provienen del crimen transnacional organizado y la ubicación de Centroamérica en la zona de tránsito entre la producción y el consumo de narcóticos (PEN, 2011).

También muestra un balance negativo la gestión insostenible del territorio común, la creciente vulnerabilidad a los desastres naturales y el aumento de los impactos del cambio climático. La región se constituye también en un espacio de movilidad humana cuyas dinámicas se han vuelto más complejas mientras existe una debilidad en los marcos normativos e institucionales de la región para abordar los fenómenos ambientales y de la movilidad humana. A la región se la califica como una de alta incidencia, alta vulnerabilidad y baja gobernanza de los flujos migratorios.

Se reconoce la existencia de un balance dispar en el relacionamiento de la región con sus principales socios. Por un lado, se lograron hitos históricos en las negociaciones comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea en la primera parte del período analizado, mientras a partir de la segunda década del presente siglo, la compleja realidad internacional ha reducido la atención política que la región recibe de sus socios tradicionales y los Estados Unidos inauguró un nuevo enfoque hacia la región que la divide en dos en sus estrategias y enfoque de políticas: el Triángulo Norte y la Alianza para el Desarrollo en Democracia. Adicionalmente, los Estados Unidos ha inaugurado una era de sanciones aplicadas a países, regímenes o funcionarios públicos centroamericanos por sus acciones contra la vigencia de la democracia, por su vinculación con la corrupción y el narcotráfico (anexo 1 Sanciones de Estados Unidos a países y personas de Centroamérica). Este tipo de sanciones dificulta tener un espacio de diálogo político permanente, en el cual se aborden regionalmente las problemáticas que aquejan a la región y su relación con los Estados Unidos y aquellos fenómenos que derivan de la cercanía geográfica de Centroamérica con los Estados Unidos, como el tránsito de migrantes o estupefacientes.

Centroamérica como espacio económico primigenio

Centroamérica constituye un espacio económico de grandes ventajas para Costa Rica. Las economías de los seis países de la región que pertenecen al esquema de integración económica (CA6)³, representan un PIB de 361 mil millones de dólares, un 6,3% del PIB de América Latina y el Caribe (PEN, 2021) y ha mostrado en los últimos treinta años un patrón de crecimiento en promedio del 4.6% anual, superior al promedio de América Latina -3.2% en el período 1990-2011- (PEN, 2021 y Segovia, 2021). No obstante, a lo interno de la región existen importantes brechas en el desempeño económico tal como lo evidencia el ritmo de crecimiento del PIB per cápita (cuadro 3). Mientras República Dominicana tendió a crecer a un ritmo promedio superior al 4% durante el periodo 2000-2021, en Costa Rica, Nicaragua y Panamá osciló entre 2% y 3% y en los demás países a menos del 1% anual.

Cuadro 3

Tasa de crecimiento del PIB per cápita real en Centroamérica y República Dominicana

País	2000	2005	2009	2010	2015	2020	2021
Belice	9.21	-0.67	-2.28	0.51	0.69	-18.27	7.78
Costa Rica	1.82	2.41	-2.23	3.65	2.51	-4.93	6.64
El Salvador	0.39	2.23	-2.50	1.67	1.91	-8.64	9.73
Guatemala	1.27	0.90	-1.65	0.66	1.98	-3.36	5.53
Honduras	2.90	3.55	-4.46	1.65	2.05	-10.42	10.76
Nicaragua	2.49	2.87	-4.61	3.00	3.44	-2.96	9.06
Panamá	0.71	5.23	-0.54	3.98	3.94	-19.22	13.58
República Dominicana	4.06	7.79	-0.30	7.02	5.72	-7.66	11.19

Fuente: PEN, 2021.

La principal fortaleza del espacio económico regional es su dinámica comercial sólida y resiliente, resultado de 50 años del esfuerzo de integración regional, cuyas políticas han logrado altas tasas de comercio intrarregional e interdependencia económica⁴. A pesar de verse momentáneamente afectado por grandes shocks globales como la crisis de la deuda externa en los años 80s y el efecto de las guerras civiles en la región, la crisis financiera del 2008 y la pandemia por la COVID-19, el comercio intrarregional mantiene un patrón de crecimiento y ha pasado de constituir menos del 10% en 1960 al 30% del total del comercio de los países de la región (gráfico 1). Como bloque comercial, los países CA-5 y el SICA en general muestran una mayor intensidad, propensión e introversión del comercio intrarregional⁵ que otras experiencias

³ Cabe resaltar que en el período en estudio se dio la incorporación de Panamá al subsistema económico de la integración regional, hecho relevante al no haber sido parte del esquema histórico de integración para la sustitución de importaciones y por la estructura de la economía panameña centrada en el sector servicios, en el período 2010-2019, la participación de Panamá en el abastecimiento regional alcanzó solamente el 1% de las importaciones intrarregionales del CA5.

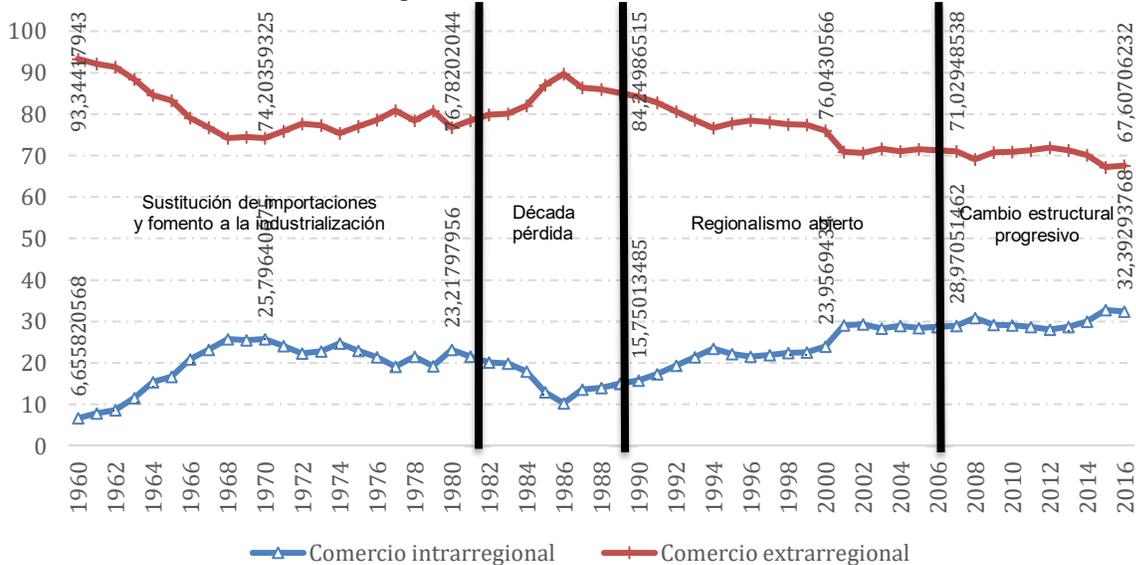
⁴ Si bien Protocolo de Tegucigalpa define el objetivo estratégico de fortalecer a Centroamérica como bloque comercial para negociar más efectivamente en la economía global; el Protocolo de Guatemala al Tratado General de la Integración Económica Centroamericana creó un proceso de integración económica en todas sus etapas teóricamente concebidas, a saber: i) zona de libre comercio, ii) unión aduanera, iii) mercado común y iv) unión económica.

⁵ El Índice de propensión al comercio intrarregional se calcula a partir del cociente entre la cuota de comercio intrarregional y la participación relativa del PIB de la región en el PIB mundial. Índice de propensión al comercio intrarregional que se calcula a partir del cociente entre la cuota de comercio intrarregional y la participación relativa del PIB de la región en el PIB mundial. Cuando es

en la región latinoamericana, con lo cual el espacio regional centroamericano continúa siendo el más exitoso de la región latinoamericana y el segundo después del europeo, aunque la distancia es amplia (Caldentey et al., 2021).

Esta dimensión económica de la relación de Costa Rica con la región ocupa históricamente un lugar central y presenta un acompañamiento de parte de organismos internacionales, lo que se tradujo en mayor información disponible para el análisis del presente documento.

Gráfico 1
Evolución histórica del comercio regional. 1960-2016



Fuente: Bielchowsky et al. 2022.

El espacio regional centroamericano también tiene una base normativa e institucional fuerte. El Protocolo de Guatemala de 1993 establece las metas y el funcionamiento de la integración económica; el Consejo de Ministros y la SIECA cuentan con un récord sólido de desempeño para impulsar una agenda activa para la profundización de la integración; existe un mecanismo efectivo para la solución de controversias comerciales, que se desempeña de manera

superior a 1, la cuota de comercio intrarregional es mayor que la cuota de la producción regional en la producción mundial, lo que puede indicar un alto grado de apertura relativa o una intensidad elevada de comercio intrarregional, es decir, que el comercio intrarregional es más alto de lo esperado en base a los valores de PIB y comercio total, quizás por factores de proximidad y acuerdos preferenciales. El Índice de intensidad de comercio intrarregional mide la relación entre la cuota de comercio intrarregional y la cuota de la región en el mundo. Se usa para determinar si el valor del comercio entre dos países o bloques es mayor o menor que lo que podría esperarse sobre la base de su importancia en el comercio mundial. El índice de introversión del comercio intrarregional se calcula comparando la cuota de comercio intrarregional con la cuota que representa el comercio extrarregional con el comercio del resto de mundo (y no con el total del comercio mundial). Es mayor cuando el comercio intrarregional crece más rápidamente de lo que lo hace el comercio extrarregional y viceversa (disminuye cuando la intensidad del comercio intrarregional disminuye más rápidamente que el comercio extrarregional). Caldentey (2021): Sesenta años de la Integración Económica Centroamericana: Avances y Desafíos. Centroamérica, BCIE, Consejo Monetario Centroamericano y SIECA, con base en los indicadores promovidos por el Institute on Comparative Regional Integration Studies de la United Nations University (UNU-CRIS) y en los trabajos coordinados por Philippe de Lombaerde para evaluar la integración regional: The Regional Integration Manual: Quantitative and Qualitative Methods (De Lombaerde, 2011) y Assessment and Measurement of Regional Integration (De Lombaerde et al., 2006).

encapsulada de la conflictividad política y goza del consenso de todos los países en torno al interés general de mantener el espacio económico funcionando de manera efectiva y resguardarlo de interrupciones (taller de consulta política exterior: Costa Rica en Centroamérica, realizado el 07 de julio del 2022). El BCIE representa también una fortaleza del espacio económico y en momentos en que la región enfrenta embates de crisis internacionales, el Banco constituye una fuente de alivio financiero para los países de la región.

Centroamérica es el tercer espacio económico en importancia para Costa Rica (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio económico, realizado el 13 junio, 2022) y su relevancia para el país ha crecido en el período 2008-2021. Costa Rica continúa siendo el tercer país en exportar al mercado regional después de Guatemala y El Salvador y el valor de las exportaciones a Centroamérica creció del 14% en 2000 al 21,3% de las exportaciones del país en 2022 y es el tercero en importancia después de los Estados Unidos y Europa, por un valor de US\$2,321.5 millones en el año. Sumados los US\$501.4 de exportaciones a Panamá para un total de US\$2,823.4 millones.

Continúa siendo un mercado natural para el sector PYMES, en especial para el sector de alimentos, industrial, cables (cuadro 4). En este espacio, Costa Rica ejerce su agencia o liderazgo de manera propositiva, y contribuye al proceso regional aportando iniciativas técnicas que sirven de base para la base reglamentaria de la integración, y aporta su voluntad política para resolver cualquier controversia comercial (taller de consulta sobre política exterior: Costa Rica en Centroamérica, realizado el 07 de julio del 2022). El balance es positivo para la región y también para Costa Rica.

Cuadro 4

Participación porcentual del comercio intrarregional en el total de las exportaciones de cada país 2000-2022

País	2000	2005	2010	2015	2020	2022
Costa Rica	14.1	18.9	21.0	25.8	20.8	21.3
El Salvador	59.6	56.6	51.4	52.9	57.2	58.0
Guatemala	33.6	45.8	43.8	46.7	41.7	40.8
Honduras	23.9	21.8	23.8	26.7	26.4	25.8
Nicaragua	27.3	36.5	23.8	25.6	23.9	23.2
Panamá	15.5	12.8	14.4	14.7	4.8	2.7

Fuente: Sieca, 2022.

De igual forma, la participación de Costa Rica en el comercio de servicios es ventajosa. Costa Rica y Panamá son los principales exportadores de servicios en la región; entre 2010 y 2013 las exportaciones de servicios crecieron un 16% en Panamá, 14% en Costa Rica (Cordero, 2018)⁶⁷.

⁶ Aunque los principales servicios de exportación centroamericanos son los tradicionales (74,6% del total exportado en 2016), Costa Rica participa activamente en el crecimiento significativo del comercio de los servicios modernos que ha aumentado al ritmo de 14,1%, en el que los rubros más importantes son otros servicios empresariales, los servicios de telecomunicaciones, informática e información y los servicios financieros, los servicios de seguros y pensiones y los de cargo por el uso de propiedad intelectual

⁷ Cordero, M. 2018. El comercio de servicios en la integración centroamericana. CEPAL. <https://bit.ly/3lAd6rx>

En la integración eléctrica, Costa Rica representa el 13% de las transacciones del mercado eléctrico regional y logró triplicar sus exportaciones de electricidad en 2021 (ARESEP, 2022)⁸.

Para Costa Rica es estratégico haber logrado perfeccionar una zona de libre comercio, mediante la liberalización del comercio de bienes agrícolas e industriales⁹ y la existencia de un mecanismo moderno y ágil para la solución de controversias comerciales, cuyo funcionamiento normalmente se encuentra encapsulado de las tensiones de la conflictividad política (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio para relacionarse con el mundo, realizado el 07 de junio del 2022. Un segundo componente estratégico es la resiliencia del comercio intrarregional a los shocks externos¹⁰. A pesar de que la región ha sufrido el embate de dos grandes crisis globales, la crisis financiera de 2008 en la primera década y la generada por la pandemia por la COVID-19 a inicios de la segunda década del milenio, la integración no ha colapsado y el comercio intrarregional se mantiene creciendo con ímpetu.

En este espacio, tres elementos han fungido como factor estabilizador macroeconómico y cambiario, lo que ha garantizado la capacidad de pago del comercio intrarregional y la balanza de pagos, aún en períodos de crisis: i) el flujo de remesas en los países del Norte (en el caso de Honduras y El Salvador representan el 15% del PIB, cuadro 5); ii) el flujo de inversión extranjera directa en el Sur del Istmo, especialmente en el caso de Costa Rica; y iii) tanto en la crisis financiera de 2008 como en la de la pandemia, los países han tenido acceso a fuentes y mecanismos extraordinarios de financiamiento multilateral del FMI, el Banco Mundial, el BID y el BCIE, lo que favoreció la estabilidad macroeconómica que ayudó a evitar el colapso del comercio intrarregional (PEN, 2008b, 2016 y 2021 y Segovia 2021). No obstante, el comercio intrarregional es más vulnerable a las perturbaciones de tipo político, pues los periodos de crisis políticas tienen una incidencia directa en la reducción del comercio.

⁸ Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. País destaca en el mercado eléctrico regional. Boletín 59-22. <https://bit.ly/3lEukUE>

⁹ Con exclusión de: café tostado y sin tostar, azúcar de caña, alcohol etílico y bebidas alcohólicas y derivados de petróleo. <https://bit.ly/3neGlkb>

¹⁰ Según el estudio del *Cuarto Informe Estado de la Región*, con respecto a los efectos de la crisis del capitalismo global en el período 2008-2010, si bien la crisis generó una importante contracción en el crecimiento económico y variaciones en los principales indicadores socioeconómicos de los hogares, esos efectos no fueron generalizados, ni prolongados. La relativa holgura fiscal generada por la expansión económica de los años previos y la posibilidad de recurrir a endeudamiento (interno y externo), permitió a los gobiernos implementar medidas para mitigar los impactos y propiciar la recuperación en un período relativamente corto.

Cuadro 5

Remesas del exterior

(porcentaje del PIB)

País	2000	2005	2010	2015	2019
Belice		3.67	5.43	4.59	4.88
Costa Rica	0.81	2.00	1.36	0.95	0.62
El Salvador	15.50	20.53	18.73	18.16	19.95
Guatemala	3.28	11.00	9.98	10.18	13.73
Honduras	6.10	18.20	16.50	17.40	21.44
Nicaragua	6.26	9.79	9.44	9.50	13.44
Panamá	0.14	0.80	1.38	0.91	-0.49
República Dominicana	7.60	7.50	7.20	7.30	7.21

Fuente: EN, 2021 con datos de los Bancos Centrales de los países.

Con base en esta información, se plantean las siguientes interrogantes: ¿qué aspiración puede guiar la formulación de políticas hacia el espacio económico regional desde una perspectiva más estratégica, para mejorar los beneficios de su participación en este espacio y para potenciarlo con el fin de que todos los países que en él participan obtengan el mayor beneficio posible? ¿Qué vulnerabilidades o riesgos enfrenta el país para resguardar los beneficios del espacio económico regional?

Perspectiva estratégica: limitaciones estructurales al potencial de desarrollo económico

Partiendo de la constatación de las fortalezas del espacio económico regional, la cuestión a dilucidar es hacia donde puede enrumbarse la aspiración de Costa Rica en su política estratégica hacia la región: ¿qué factores limitan la posibilidad de mejorar los beneficios de su participación en el espacio económico regional y cuáles oportunidades se pueden presentar para potenciarlo para el bien de todos los países que en él participan?

Las características estructurales de las economías limitan la aspiración de desarrollar el máximo potencial posible del estímulo que la demanda de los mercados de los países de la región puede tener para todo el conjunto y para Costa Rica en específico. Las dificultades para generar empleo, la desigualdad, los bajos ingresos y la baja productividad no solo reducen su potencial transformador sino la capacidad de incentivar el crecimiento económica por la vía de una creciente demanda proveniente de los mercados de los países de la región.

Por el lado de la demanda, un aspecto estructural que limita el potencial de desarrollo del mercado regional es la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema. Mientras en Costa Rica, República Dominicana y Panamá, en 2015 ésta estuvo por debajo del 20%, en Nicaragua fue del 48% y 64.7% en Honduras en 2019.

Los modelos de desarrollo en el istmo muestran severas debilidades en su capacidad de generar crecimiento y bienestar. En efecto, las economías centroamericanas demuestran una desconexión entre crecimiento, productividad y su estrecha capacidad para generar empleo en la cantidad y calidad requeridas, todo lo cual genera un impacto en la distribución de los beneficios de la actividad económica y altos niveles de desigualdad. En 2018 el 20% de la población con mayores ingresos concentró 47 y 55% del ingreso total (PEN, 2021). Estas tendencias se agravaron en la post pandemia, pues en todos los países aumentó el desempleo,

con especial incidencia en jóvenes y mujeres. Adicionalmente, el espacio económico también ha estado limitado por altos costos de logística, trámites en fronteras y la vulnerabilidad a las crisis políticas (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio económico, realizado el 13 de junio del 2022), a las consecuencias del cambio climático.

Debe recordarse que el impacto de la pandemia significó para los países de Centroamérica una caída del PIB de -17.2% según los datos de la CEPAL, siendo la región de América Latina y el Caribe la más afectada. También ha documentado el impacto que tuvo la pandemia en un contexto ya de por sí frágil y desfavorable para la región, con la cual se deterioraron con rapidez los mercados laborales, el nivel de ingreso de las poblaciones, aumentó el desempleo y la pobreza (PEN, 2021).

La brecha Norte-Sur

Centroamérica tiene amplias asimetrías internas. A falta de opciones políticas de desarrollo con enfoque regional, continuó reforzando la brecha estructural entre Norte y Sur de la región, sobre la base de distintos patrones de desarrollo y el tipo de inserción económica internacional, que se manifiestan en dos situaciones estratégicas de inserción internacional que coexisten en el espacio regional¹¹.

En 2008, el *Tercer Informe Estado de la Región* había identificado el “serio peligro de dividirse entre un “sur” más dinámico y desarrollado (Costa Rica y Panamá) con mejores índices de desarrollo y mejores probabilidades 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). En 2008 se había identificado la necesidad de actuar en políticas de desarrollo para evitar que esa división fáctica diera paso a una “fractura regional” si los países se bifurcaban en sus estrategias o incluso llegaban a competir entre sí, especialmente si Costa Rica y Panamá llegaban a forjar una alianza económica cerrada, que intensificara sus relaciones y coordinaran estrechamente sus acciones externas sin el resto del Istmo.

Dicho riesgo se ha llegado a concretar en 2021, por dos razones. La primera de ellas porque se produjo una ampliación de las brechas estructurales entre el Centro-Norte con mayores atrasos económicos, sociales y políticos y el Sur de la Región con niveles más elevados de desarrollo. El PIB de los países del CA4, donde se concentra el 66% de la población, representan menos del 40% del total regional, mientras las economías de Costa Rica, Panamá y -ahora- República Dominicana con un 34% de la población regional, representaron el 65% (gráfico 2).¹²

¹¹ Por un lado, la situación sustentada en la agroexportación y la industria de maquila textil, caracterizada por el bajo nivel tecnológico de su sector exportador, “la exportación de personas” y los flujos de remesas como factor de estabilidad macroeconómica y cambiaria y con grandes limitaciones para atraer inversión extranjera directa. Los países en esta situación tienen a estar más orientados al mercado intra-centroamericano y a tener menor desempeño en desarrollo humano y baja probabilidad de apalancar una época de alto crecimiento humano sostenible.

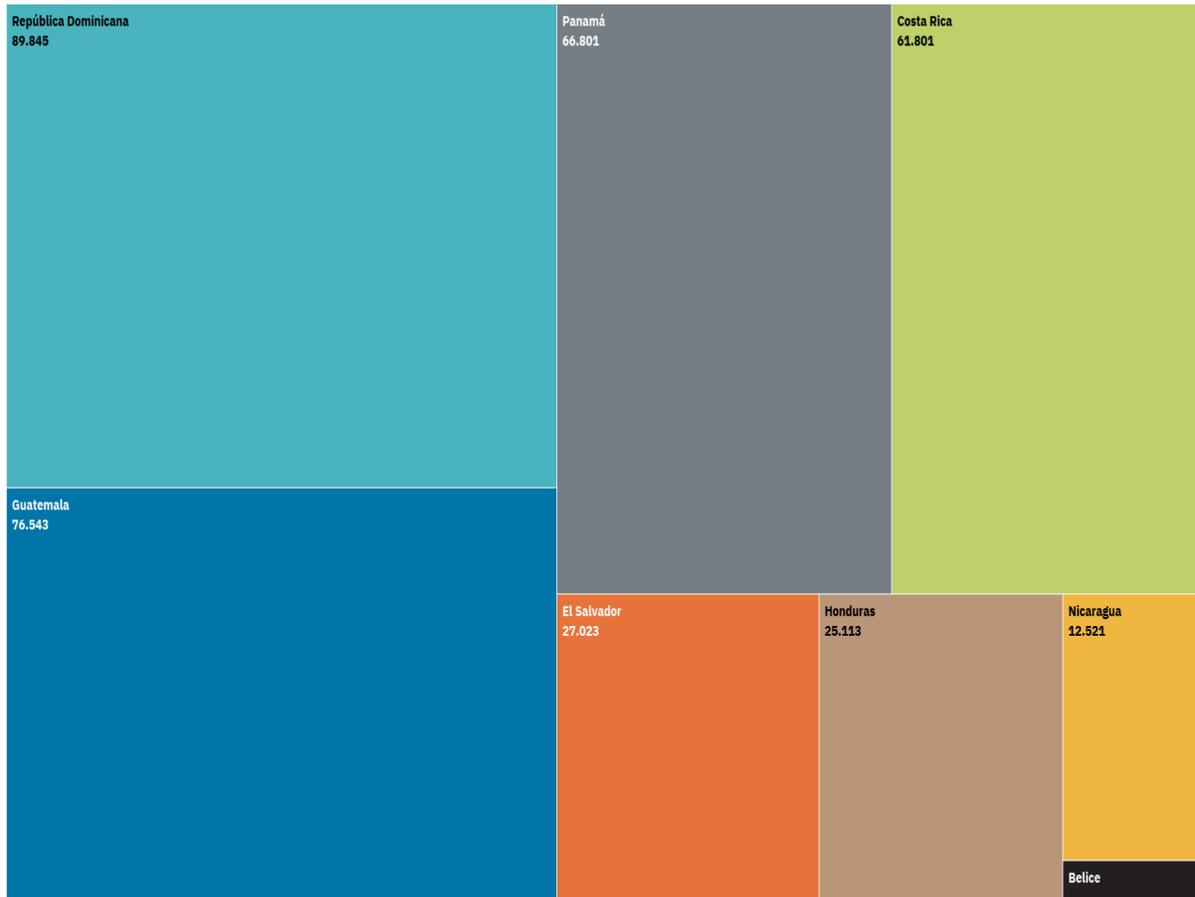
La otra situación estratégica se caracteriza por una con mayor incorporación tecnológica, con exportaciones de productos no tradicionales, industria y servicios. No hay altos volúmenes de migración ni de remesas pero sí mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa y un enfoque exportador extra-regional. El principal factor de estabilidad macroeconómica lo constituyen los flujos de IED.

¹² El estudio de la CEPAL Patrones de Desarrollo Económico en los seis países de Centroamérica 1950-2017 (2022) plantea la distinción entre los dos países dinámicos, Panamá (con una tasa media de expansión fue del 5,2%), y Costa Rica (con una tasa media del 4,6%) que también lograron tasas de productividad laboral más altas y notables niveles de inversión durante las siete décadas de estudio, con lo cual se separaron del resto; ii) dos países de expansión intermedia, es decir, Guatemala (3,9%) y Honduras (3,8%), y iii) dos países que alcanzaron tasas de crecimiento particularmente modestas en el período, Nicaragua y el Salvador (3,3% y 3,0%, respectivamente).

En segundo lugar, en los años recientes, esta brecha se tradujo en una bifurcación política, ocasionada principalmente por un factor extrarregional: desde el 2020, la administración de los Estados Unidos, en un afán por afrontar la crisis migratoria que tiene en la frontera sur, enarbó una estrategia para enfocar su esfuerzo político y diplomático solamente en el denominado Triángulo Norte –El Salvador, Honduras y Guatemala.¹³ Al diseñar espacios de diálogo e instrumentos de política diferenciados, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, buscaron una formulación propia que lograra contrarrestar el temor de la exclusión en las relaciones con el principal socio económico de la región y así se constituyó la Alianza para el Desarrollo en Democracia, en 2021. No obstante, esa división no solo se da por razones económicas sino también por el distanciamiento entre dos tipos de regímenes políticos, los democráticos y los regímenes que denotan derivan autoritarias en la región que se alejan de la aspiración de que Centroamérica fuera gobernada a través del régimen democrático de gobierno.

¹³ Después de varias reuniones y mecanismos de diálogo que se han creado, en conjunto con el sector privado de los Estados Unidos, Europa y Centroamérica, el 25 de julio de 2022, se firmó un Memorándum de Entendimiento entre Estados Unidos y los países de la ADD para avanzar en el Diálogo Consultivo sobre las Cadenas de Suministro y el Crecimiento Económico entre los Estados Unidos y la ADD y promover el crecimiento económico y las cadenas de suministro sostenibles, inclusivas y resilientes, solicita la colaboración de las instituciones financieras internacionales para que los países de la Alianza desarrollen ecosistemas de negocios que promuevan la inversión y el comercio y ya reciben apoyo técnico y financiero del BID (COMEX, 2022). Si bien se establece la intención de compartir las mejores prácticas y resultados con toda la región, es la primera vez desde que en 1983 la administración del Presidente Ronald Reagan creó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en medio de la lucha contra el avance de la insurgencia y el bloque soviético en la región, que el principal socio comercial de la región tiene enfoques y estrategias económicas desagregadas con espacios de diálogo político diferenciados.

Gráfico 2
Distribución del PIB por país. 2019



Fuente: PEN, 2021.

Las brechas no solo se reflejan en el crecimiento económico sino en el desarrollo humano y se constituyen en limitaciones estructurales a la capacidad de la región de estimular el crecimiento y la transformación de las economías de los países de la región. También pueden dificultar el proceso de articular estrategias regionales, visiones y proyectos estratégicos. En materia de las relaciones comerciales, los principales compradores de las exportaciones costarricenses fueron históricamente Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Este último ha ido desplazando a El Salvador; por su parte, Panamá ha ido creciendo en importancia, pues en 2022 fue el segundo país comprador de los productos costarricenses, por delante de Nicaragua, Honduras y, por último, El Salvador (SIECA, 2022). Una brecha importante se focaliza en el desarrollo humano. Existen brechas significativas en el financiamiento de la educación y la salud entre Costa Rica, Panamá y República Dominicana y el resto de los países. En Guatemala, Honduras y Nicaragua se invierte entre 90 y 135 dólares por habitante en educación y menos de 70 dólares al año en salud (cuadro 6), aspecto que puede limitar el desarrollo mayor del espacio económico regional y el potencial del desarrollo centroamericano.

Cuadro 6

Gasto por habitante en educación, salud, justicia y fuerzas armadas, regímenes democráticos

Indicador	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Justicia								
Monto	25,4	153,9	38,2	16,04	10,4	4,53	34,0	14,8
Año	2018	2018	2018	2018	2017	2011	2018	2018
FF.AA.								
Monto	53,4		48,2	19,3	44,7	12,6		63,3
Año	2019		2019	2019	2019	2019		2019
Educación								
Monto		849,8	153,7	133,1	123,8	89,8	518,2	332,8
Año		2019	2019	2019	2019	2019	2019	2018
Salud								
Monto		105,7	95,7	48,1	59,9	69,9	270,3	138
Año		2018	2018	2018	2018	2018	2018	2018

Nota: Cifras redondeadas al primer dígito. FF.AA.: Fuerzas Armadas.

Fuente: Elaboración propia con datos Estadísticas de Centroamérica del Estado de la Región y CEPALStat.

Vulnerabilidades y riesgos

A pesar de la posición de ventaja en los términos comerciales, Costa Rica tiene una vulnerabilidad. Se ubica al extremo sur de la zona de integración, en un espacio ístmico en el cual Nicaragua y Honduras, ubicadas en el centro de la región, pueden cortar el flujo comercial regional por eventos que sucedan dentro de sus territorios o por voluntad expresa. Así, en el período en estudio, el intercambio regional sufrió irrupciones durante la crisis pro el golpe de Estado en Honduras en 2009.

El caso de Nicaragua tiene un impacto directo para Costa Rica (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio económico, realizado el 13 junio, 2022): en 2016 con el cierre de fronteras decidida por el gobierno de Nicaragua por la crisis migratoria, en 2018 por la crisis política en Nicaragua y en 2020 como protesta por las medidas sanitarias que Costa Rica tomó en el contexto de la pandemia para el ingreso de transportistas de Centroamérica.

Durante la crisis del año 2018 en Nicaragua, solo entre los meses de mayo y junio, el tránsito de mercancía por Nicaragua reportó una baja del 79 % en dirección sur-norte y del 75 % en dirección norte-sur, en comparación con igual periodo de 2017 y la afectación del comercio interregional fue del orden del 40% en ese mismo lapso, con especiales pérdidas en bienes perecederos. La Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica manifestó un impacto del cierre de un 20% de empresas involucradas en el comercio regional con Nicaragua y a la pérdida de unos 500 empleos. Las pérdidas en dos meses fueron del orden de unos US\$21,1 millones para los países del área e implicó un aumento de los costos de los productos en un 37% (BBC News)¹⁴.

¹⁴ BBC News Mundo. Cómo la crisis en Nicaragua afecta a Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá de una forma "sin precedentes" En: <https://bbc.in/2zQNtKi>

La agenda del espacio regional: ¿operativa o estratégica?

El espacio regional no solo está regido por un marco jurídico institucional fuerte, sino también por una agenda de políticas que abordan diversas metas, acordada por el Consejo de Ministros de la Integración Económica y ejecutada por la Secretaría -SIECA- y las instancias operativas y de implementación que funcionan bajo el COMIECO, en este caso, dentro del nuevo concepto de profundización de la integración (interrupciones (taller de consulta política exterior: Costa Rica en Centroamérica, realizado el 07 de julio del 2022). Con el apoyo de organismos internacionales como el BID, la Unión Europea y el BCIE, se contempló una Agenda Prioritaria Regional (AEP) que incorpora el estímulo al desarrollo de la MiPyme, movilidad y logística, facilitación del comercio, promoción del turismo y avanzar en el desarrollo de un Mercado de Deuda Pública Regional (MDPR) (recuadro 2).

El objetivo de esta agenda de integración es reducir las ineficiencias, eliminar los obstáculos para lograr una zona de libre comercio más efectiva y transitar hacia la unión aduanera habiendo resuelto los desafíos no arancelarios para el intercambio de bienes y servicios en la región tales como la infraestructura, los puestos fronterizos, las carreteras, los procedimientos (SIECA, 2022).

Recuadro 2

Principales prioridades en la agenda contemporánea de la integración regional

- el seguimiento a la hoja de ruta de la Unión Aduanera 2015-2024
- la Plataforma Digital de Comercio Centroamericana (PDCC)
- la Política Marco Regional de Movilidad y Logística Centroamericana (PMRML)
- la Estrategia Institucional BCIE 2015-2019: Integrando el Desarrollo y la Competitividad Sostenible
- la Estrategia Marítima Portuaria Regional Centroamericana que proponen la implementación de procedimientos de facilitación en fronteras y la modernización y convergencia normativa.

Fuente: Elaboración propia con base en SIECA, 2022.

Estudios recientes (CEPAL, 2022; Banco Mundial 2021; Caldentey, 2021; Caldentey et al, 2021; y Segovia, 2021) ponen de manifiesto la necesidad de que la región adopte una mirada estratégica de largo plazo, que vincule la agenda del espacio regional con los debates sobre el agotamiento de los modelos de desarrollo (PEN 2021; Segovia, 2021; taller de consulta sobre Centroamérica como espacio económico, realizado el 13 junio, 2022), así como a las transformaciones en marcha en el mundo, sobre todo hacia la economía digital, la descarbonización de la economía, la inequidad y la evolución de las relaciones comerciales globales.

Tanto el Sexto *Informe Estado de la Región 2021*, como los recientes trabajos de la CEPAL (2022) y del Banco Mundial *Desatando el potencial de crecimiento de América Central* (2021) destacan la dificultad de generar cambios estructurales en los países de la región, el potencial para el crecimiento está vinculado a mejoras drásticas en la productividad en los sectores de

manufactura, servicios y agricultura y en el aprovechamiento de la participación de la región en el proceso de regionalización de las cadenas globales de valor (CGV) - *nearshoring*-, que la pandemia intensifica y ha acelerado.¹⁵

De igual forma, se requiere que Centroamérica elabore una agenda para fortalecer el comercio de servicios (Cordero, 2018) que potencie los servicios tradicionales en los que se ha especializado, sobre todo vinculados con el turismo, pero que promueva también nuevas actividades como las relacionadas con la economía naranja (que incluyen industrias creativas y culturales con alto contenido de propiedad intelectual como la arquitectura, las artes visuales y escénicas, las artesanías, el cine, el diseño, la investigación y desarrollo, los juegos y juguetes, la moda, la música, el software y videojuegos, la animación, entre otras ¹⁶.

Para acometer tales objetivos, se requiere contar con capacidades de acción intrarregional, así como extrarregional. En el primer caso, requiere analizar a lo interno del proceso de integración y de la dinámica comercial regional, las capacidades que tengan los países para potenciar el mercado intra-centroamericano, a pesar de las limitaciones estructurales e históricas de estas economías pequeñas y abiertas, especialmente en relación con los constantes embates provenientes del entorno internacional y de los desastres.

La segunda -la dimensión extrarregional-, requiere una capacidad de Centroamérica para articular defensiva y estratégicamente, cursos de acción conjunta para potenciar su vinculación con la economía global, en un panorama claro que identifique qué ventajas aportarán un esfuerzo regional, en qué áreas y en qué momentos, ya sea para negociar acceso a mercados, allegar seguridad para el comercio u otras ventajas para mejorar los patrones de inserción internacional o, incluso, para paliar crisis internacionales (cuadro 7). Cada una de estas dimensiones representa desafíos y oportunidades específicas para la región en su conjunto y para Costa Rica en particular.

En resumen, para Costa Rica, el espacio económico centroamericano es especialmente relevante, como tercer mercado de destino de nuestras exportaciones y existe interés del país de que se potencie el comercio intrarregional a través de proyectos que incidan en la facilitación del tránsito y del intercambio comercial (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio para relacionarse con el mundo, realizado el 7 de junio, 2022). Proyectos de relevancia para el país en este momento están relacionados con procesos de operatividad, el proyecto con la CAF de transmisión electrónica de certificados fitosanitarios, que facilita la digitalización y el envío digitalmente de los documentos aduaneros para los cruces fronterizos, la digitalización de los datos electrónicos migratorios de los conductores, la armonización de la normativa y reglamentos técnicos en registros de medicamentos, alimentos, veterinarios, entre otros (hay más de 70 registros y armonizaciones), tenderán a darle mayor seguridad jurídica a las empresas y son considerados estratégicos por las autoridades costarricenses (taller de consulta política exterior: Costa Rica en Centroamérica, realizado el 07 de julio del 2022).

¹⁵ Banco Mundial, 2021.

¹⁶ Cordero, M. 2018. El comercio de servicios en la integración centroamericana. México, CEPAL. <https://bit.ly/3neC0h5>

Cuadro 7

Intereses y prioridades oficiales de Costa Rica en el espacio económico centroamericano

Intereses	Prioridades
<ul style="list-style-type: none"> • CA como mercado para las exportaciones de Costa Rica, en particular para las Mypimes. • CA como proveedora de materias primas, especialmente para la industria y agroindustria. • CA como espacio para fortalecer encadenamientos productivos con industrias costarricenses que ya tienen vínculos con la región. • CA como corredor logístico para viabilizar comercio y turismo. • CA como plataforma para la operación y gestión de relaciones comerciales con otras regiones y países (TLCs). • CA como mercado para la atracción de IED y mano de obra. 	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalización de trámites aduaneros (p.ej., cambiar a digital certificaciones que actualmente eran documentales/impresas como las fitosanitarias y de transportistas). • Reducir los tiempos de los pasos fronterizos. • Agilizar los trámites migratorios de transportistas. • Modernización de puertos, especialmente en el Pacífico y operación de ferry entre Costa Rica y Honduras. • Compartir buenas prácticas de Costa Rica como miembro de la OCDE con otros países de la región (p.e. estándares de conducta empresarial responsable y reglamentación). • Fortalecer cadenas regionales (encadenamientos) en turismo y cacao.

Fuente: Elaboración propia con base en taller de consulta/ panel de expertos del 07 de julio y del 22 de junio, 2022.

Centroamérica y sus las relaciones con socios extra-regionales

En 1991, al refundar la integración regional, se definió como uno de los objetivos estratégicos del SICA: *“Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional”* (Art 3.f, Protocolo de Tegucigalpa) 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”* (Art 3.g del Protocolo de Tegucigalpa). Este objetivo está en línea con la expectativa de que los Estados pequeños utilicen las alianzas para mejorar su poder de negociación frente a terceros de mayor dimensión También se establecieron disposiciones en los artículos 6 y 17, entre otros, con miras a establecer las bases de una política exterior común, a imagen y semejanza de la política exterior común de la Unión Europea.

En el período 2000-2020, la región logró culminar la etapa inicial de cumplimiento de dicho objetivo mediante la estrategia de negociaciones comerciales extrarregionales conjuntas, con las cuales los países de la región lograron resguardar jurídicamente el intercambio comercial con los principales socios de la región: Estados Unidos y la Unión Europea (PEN, 2021)¹⁷.

¹⁷ Con el CAFTA-DR se consolidaron las preferencias unilaterales contempladas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el SGP¹⁷. En el período en estudio, se unió a dicho logro inicial, el Acuerdo de Asociación Estratégica con la Unión Europea¹⁷ que se negoció con perspectiva de integración regional e incluye entre los objetivos a alcanzar al menos la unión aduanera y, a partir del cual, Panamá debió incorporarse al proceso de integración económica centroamericana en 2013. Una visión crítica de esta etapa plantea que, más que negociaciones para fortalecer el bloque regional con acumulación de origen y otras propuestas para fortalecer la integración vertical de las economías de la región y fomentar cadenas regionales de valor, cada país negoció por separado en un espacio conjunto sus propios intereses, cuotas y listas de desgravación, sin previamente articularlos en un concepto de integración regional y de agregar valor en los productos a exportar a terceros mercados. De igual forma, luego de la firma del CAFTA-DR se interpretó que

En este sentido, los países de la región han debido articular regionalmente de cara a ciertas negociaciones comerciales con socios estratégicos, que tienen a agrupar a los países de la región para efectos operativos o políticos, dada la pequeña dimensión de todos los países de la región. En esta línea, en el período en estudio se concretaron acuerdos comerciales, como región, con los Estados Unidos, la Unión Europea, Chile y Reino Unido post Brexit. El enfoque más que regional o de estrategia único, fue de un proceso regional de negociación con objetivos nacionales que cada país negoció y se buscaron sinergias para tener reglas de origen con perspectiva regional, que en algunos casos permitan constituir cadenas regionales de valor. En el caso de la negociación del Acuerdo de Asociación, este tuvo un enfoque bi-regional que la UE tenía interés en promover.

Años después, los acuerdos extrarregionales han contribuido a generar algunas modificaciones. En los casos de Nicaragua, Honduras y Panamá ayudó a cambiar la estructura de su intercambio comercial: para el primero, Estados Unidos se convirtió en su principal socio comercial; para el segundo, la Unión Europea desplazó al mercado centroamericano como segundo destino de sus exportaciones. Finalmente, la Unión Europea se convirtió para Panamá en su segundo socio comercial desplazando a Estados Unidos. El resto de países de la región se mantuvieron los mismos patrones previos. Cabe agregar que la región ha concluido tratados con México, Chile y Reino Unido.

Este concepto de estrategia única y todas las disposiciones relacionadas con lo que podría ser la base de una política externa común fueron cuestionados por la Sala Constitucional de Costa Rica en la consulta preceptiva del Protocolo de Tegucigalpa, en el voto 02037 de 1995, planteando dudas sobre *la constitucionalidad*.¹⁸ La Sala hizo un conjunto de interpretaciones para salvar al Protocolo de Tegucigalpa un voto negativo en su revisión de constitucionalidad, en el sentido de que, para “... *garantizar la supremacía de la Constitución Política debe entenderse que la "estrategia única" en modo alguno inhibe al Poder Ejecutivo de la dirección de las relaciones internacionales de la República (artículo 140 inciso l2), y que consecuentemente, en punto a dirección de las relaciones internacionales, el Sistema de Integración Centroamericana asume el papel de concertador y coordinador, nunca el de director de la política exterior...*”.

Para Costa Rica, entonces, en razón a su jurisprudencia constitucional, esta aspiración fundacional del SICA no puede ir en contra de la acción internacional del Estado individual, según los alcances de las disposiciones constitucionales que le otorgan al Poder Ejecutivo la conducción de las relaciones internacionales. A partir de esta limitación, es relevante plantearse cuál sería, para nuestro país, la nueva fase de esta estrategia de relacionarse con el mundo por medio de un bloque económico de pequeños países en la nueva agenda comercial del Siglo XXI, marcada por el fin de la época de la hiper-globalización e integración vertical de las industrias. El fin del período de auge de la liberalización comercial, el reposicionamiento de la geopolítica y

éste prima sobre el Protocolo de Guatemala por ser posterior y ello introduce también una interconexión a través de la economía estadounidense.

¹⁸ “...Como ya se indicó para la dirección de la política exterior, ni la Reunión de Presidentes ni órgano alguno del Sistema de Integración Centroamericano está habilitado para tomar decisiones o dictar disposiciones en materias que la Constitución reserva a los órganos nacionales (léase... “Para garantizar la supremacía de la Constitución Política debe entenderse que la "estrategia única" en modo alguno inhibe al Poder Ejecutivo de la dirección de las relaciones internacionales de la República (artículo 140 inciso 12).”

la competencia nacionalista en las relaciones comerciales globales determinan el nuevo entorno económico externo para la región.

Surge la interrogante de si los tratados existentes necesitan actualizarse; sin embargo, la viabilidad de ese objetivo debe ser valorado en vista de la actual coyuntura política de sus principales socios comerciales. Luego se debe examinar si los países están sacando el mayor provecho posible de sus relaciones con sus socios comerciales extrarregionales y si éstos pueden aportar plataformas para aprovechar las nuevas tendencias en el contexto de las cadenas de valor globales y los procesos de repatriación de actividades manufactureras que los países industrializados del Norte están promoviendo (*nearshoring* y *friendshoring*), con mayor énfasis después de las disrupciones generadas por la Pandemia por la COVID-19 (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio económico, realizado el 13 junio, 2022).

Tres propuestas presentadas en 2021 por el Banco Mundial, el BCIE y el Wilson Center coinciden en promover de manera regional el aprovechamiento de la participación de Centroamérica en las cadenas globales de valor, en especial con la oportunidad que puede surgir a partir del proceso anunciado por los países europeos y por los Estados Unidos de reducir las distancias de las cadenas globales de suministro (Banco Mundial, 2021; BCIE, 2021; Feinberg, 2021).

Los riesgos y las oportunidades están ampliamente identificados. Los países de la región deben desarrollar una agenda externa más allá del momento de negociaciones comerciales y hay una bifurcación de visiones sobre cómo los países del espacio económico centroamericano pueden accionar su posicionamiento internacional en el marco de una estrategia de desarrollo. Para una corriente de pensamiento (CEPAL, 2022; Caldentey, 2021; Segovia, 2021), los países de la región deben actuar conjuntamente como región en el escenario global, para replantear sus estrategias de desarrollo. Bielchiowsky et al, (2022) resumen ese enfoque al plantear que “*es difícil imaginar una nueva senda de desarrollo para cada país en lo individual sin un proceso fuerte y visionario de integración regional que recoja lo mejor de una rica historia y, al mismo tiempo, se ponga a la altura de los desafíos del siglo XXI*”. Proponen un nuevo estilo de desarrollo para la región a partir del fortalecimiento de la integración y del actuar en la esfera global desde la región y como región, con prioridades en el cambio estructural progresivo, la elevación de la productividad, el valor agregado y el contenido tecnológico en toda la estructura económica”.

Para otra corriente, la integración regional tiene un valor más instrumental, para lograr objetivos estratégicos específicos, la tarea de formular las estrategias de desarrollo es un ejercicio nacional que refleja las particularidades de cada país (Taller de consulta realizado el 7 y 13 de junio, 2022). Este debate entre estas perspectivas y aspiraciones que se diferencian por el papel que le otorgan a la articulación regional como fundamento para plantear el modelo de desarrollo, es una constante en la historia de la integración centroamericana.

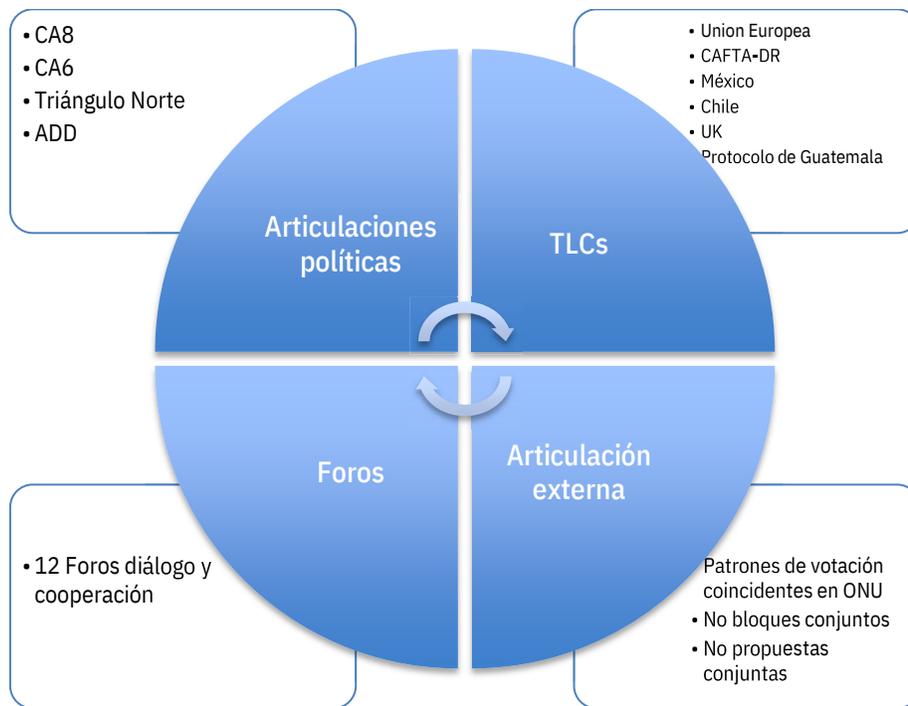
En el contexto actual, el potencial de los países de Centroamérica para abrir una nueva etapa de incidencia internacional parecida a la del periodo 2000-2011, cuando se realizaron negociaciones comerciales estratégicas, estaría supeditado a tres tipos de variables. Por un lado, están los desafíos operativos. Por otro lado, se presentan desafíos programáticos, para que la región como tal pueda formular y ejecutar un proyecto estratégico. Por otro lado, está el desafío de la gestión desarticulada que la región ha realizado de sus relaciones con sus socios extrarregionales. Por último, las grandes brechas en la capacidad de regional para gestionar un proyecto estratégico, sostenerlo e implementarlo en el tiempo.

En el periodo 2000-2012, el balance es estratégico en cuanto a los logros de las negociaciones comerciales. Hay resultados más dispares en materia de gestión y ejecución de cooperación internacional y de relacionamiento con actores estratégicos. Después de ordenar la integración económica regional en el Protocolo de Guatemala, en el periodo la región negoció cinco acuerdos comerciales conjuntos con socios estratégicos. En general, desde los años 1990 se fundaron 12 foros de diálogo, se gestionaron dos grandes estrategias regionales que se presentaron a la comunidad internacional (para la reconstrucción post Huracán Mitch y la Estrategia de Seguridad Regional -ESCA-) y hubo una coincidencia no deliberada en patrones de votación en ciertas temáticas en las Naciones Unidas.

Se desprende de los hallazgos del VI Informe que no existe una agenda articulada de incidencia externa del SICA y hay un récord dispar en la capacidad de la región para implementar los grandes planes, programas y estrategias que se propone, lo que implica un desgaste reputacional del SICA de cara a socios extrarregionales.

Diagrama 2

Principales tipos de acciones desarrolladas por los países de Centroamérica en la gestión de las relaciones con socios extrarregionales



Fuente: Elaboración propia a partir de PEN, 2021.

Dados los antecedentes, es difícil anticipar que el SICA funcione como un espacio para negociaciones estratégicas de los países de la región. El SICA es financieramente insostenible, su operación descansa fundamentalmente en los flujos de cooperación internacional, las cuotas regulares de los países no alcanzan a cubrir sus gastos operativos y el diálogo político en la región está seriamente limitado por las distintas características de las personalidades y los proyectos políticos de los presidentes de turno.

En la actualidad, la gestión de la cooperación internacional encuentra grandes desafíos que vienen del entorno global pero también de un desempeño dispar en la ejecución de las agendas regionales (PEN, 2016). Con una perspectiva histórica, es posible identificar dos grandes hitos de movilización política regional en este ámbito. El primero fue la Agenda para la Reconstrucción de Centroamérica por el Huracán Mitch de 1998. El segundo fue la movilización de un gran capital político para construir una Estrategia de Seguridad –ESCA–.

Los hallazgos reflejan las dificultades de implementación entre las agendas de Seguridad (ESCA), la reforma institucional del SICA, la atención de desastres por fenómenos naturales y los efectos del cambio climático, la unión aduanera, la facilitación del comercio, el impulso a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), la seguridad alimentaria y la salud. También se documentó el avance que significó el desarrollo de decenas de políticas y estrategias aprobadas en el ámbito regional. Parecen ordenar la acción programática, pero carecen de instrumentos gerenciales y de fuentes de financiamiento (PEN, 2021) y dependen mayormente de la cooperación internacional. Fue posible corroborar que la cooperación estuvo segmentada por temas y actores y no corresponde a un gran proyecto estratégico elaborado por la región¹⁹.

Esa brecha de coordinación estratégica se denota también en el ámbito multilateral. La coordinación de la política global no ha sido una acción del SICA, aunque el Informe Regional 2021 destaca que los países de la región tuvieron durante el período 2000-2020 una amplia coincidencia en sus votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas en asuntos globales y regionales, tales como la mitigación y adaptación al cambio climático, el desarme o las medidas contra el crimen organizado internacional. Sin embargo, no conforman alianzas o bloques de negociación en materia de cambio climático o desastres naturales²⁰. No existen registros de que presenten iniciativas de manera conjunta en el ámbito global en su articulación SICA, usualmente hacen parte de alianzas más amplias que responden a la organización por regiones que se desarrolla en la ONU o de otros grupos negociadores²¹ (PEN, 2021).

En materia de gestión de las relaciones estratégicas con socios relevantes, el SICA ha construido doce Foros de Diálogo Político y Cooperación, Comisiones Mixtas con países, organizaciones y Mecanismos de Cooperación, con miras a un acompañamiento al proceso de integración regional, con la Unión Europea, Corea, Japón, India, Marruecos, Chile, Brasil, Turquía, Italia, México, Taiwán²² y Caricom. No se detalla una estrategia conjunta de manejo de los foros. El gran vacío para la región lo constituye el no tener un espacio para el diálogo y la cooperación con los Estados Unidos, que es el país determinante en varias de las dinámicas que caracterizan a la región hoy día, ya sea la movilidad humana, el tráfico de drogas, armas o efectivo, lo mismo que

¹⁹ En la presente coyuntura, en el ámbito de la gestión de cooperación internacional, la Unión Europea continúa siendo el mayor cooperante de la región, seguido de Alemania y España, que en el período 2015-2020 aportaron US\$53, US\$32 y US\$6.6 millones respectivamente en proyectos ejecutados por órganos del SICA. De los proyectos en ejecución, el 16,7% del total de la cooperación internacional al SICA están vinculado a la ESCA. Por su parte, es notorio el reciente énfasis en las prioridades hacia el tema del cambio climático y gestión integral del riesgo en los últimos años, tema que concentra un buen número de mandatos presidenciales, políticas y estrategias regionales, proyectos y recursos crecientes. Este pilar gestiona una cuarta parte de los proyectos en ejecución y concentra el 41,2% de la cooperación internacional, financiados por fondos de cooperantes como Alemania, el BID, Estados Unidos, Suiza, Taiwán, la Unión Europea, Finlandia y Austria, son administrados por la CCAD, el Cepredenac y otras instancias (PEN, 2021).

²⁰ Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá hacen parte del Grupo *Independent Association of Latin America and the Caribbean* (AILAC); Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua forman parte del Grupo de Países Altamente vulnerables (CVF) y todos hacen parte del G77.

²¹ Centroamérica hace parte del GRULAC, la mayoría de las iniciativas, para ganar tracción política, se plantean como alianzas inter-regionales, en las cuales se buscan balances geográficos y políticos. Otros grupos regionales

²² Este foro se mantiene en la actualidad con Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua –hasta 2021.

el papel que puede jugar la inversión estadounidense en la región, y en el tipo de desarrollo que la región puede promover hacia futuro y ante la creciente presencia en la región de los actores que compiten con los Estados Unidos en la influencia global: China en varios países de la región y Rusia en Nicaragua.

Si bien a inicio del presente siglo hubo una tendencia de actores centrales a nivel global de intentar relacionarse con los países de la región, a través de procesos conjuntos de negociación como fueron los casos del CAFTA y del ACCUE, esa tendencia ha cambiado durante el período en análisis. El establecimiento del aparato europeo para las relaciones exteriores con las figuras centrales del Alto Representante para Asuntos Exteriores y papel de la Comisión Europea, circunscribió la relación de la región a la contraparte institucional de la Unión Europea y perdió el diálogo político del período de la pacificación y la construcción post-guerra con las reuniones del Diálogo de San José entre Centroamérica y la Unión Europea.

En el caso de los Estados Unidos, el nuevo enfoque de la política de los Estados Unidos iniciado en la administración Trump, centrado en el combate a la migración, centró la atención en la contención de los problemas provenientes del “Triángulo Norte” (Guatemala, Honduras y El Salvador) para reducir el influjo de migrantes y refugiados desde estos tres países²³. Se nombró un Enviado Especial para la subregión y se elaboró un nuevo marco de política denominado *Estrategia para abordar las causas subyacentes de la migración de Centroamérica* dirigido al Triángulo Norte. Ese enfoque segmentó a la región en dos sub-regiones, lo que se aparta de la tradición histórica de concebir a los países del Istmo como una unidad geoestratégica, por más de un siglo (PEN, 2021) y también ha generado un impacto en la dinámica intrarregional al obligar a los países que se vieron excluidos –Costa Rica, Panamá y República Dominicana- a formar una Alianza para el Desarrollo en Democracia.

Por último, la estrategia de penetración de China en la región se realiza desde un enfoque bilateral con cada uno de los países con que ha establecido relaciones diplomáticas, mientras que Rusia ha acentuado su vinculación con Nicaragua. De esta manera, existe un nuevo contexto en el cual cada país de Centroamérica tiene un patrón individual de relacionamiento con las potencias globales, en contraste con la tendencia de inicios del siglo, cuando había una alineación regional.

Un segundo desafío es la capacidad intrarregional de implementar reformas a lo interno de cada país y en el ámbito regional que transformen la arquitectura geopolítica centroamericana. Una aspiración puede plantear la necesidad de una nueva era de la integración regional para recuperar la capacidad transformadora de las economías centroamericanas que tuvo en los años sesenta del siglo pasado y viabilice apuestas y enfoques novedosos para promover un nuevo modelo de desarrollo que sustituya al que está agotado. Sobre esas nuevas propuestas, los países saldrían a realizar negociaciones estratégicas conjuntas, teniendo como base una propuesta sustantiva. El Banco Mundial (2021) enfatiza que para que la región pueda realmente aprovechar las ventajas de participar en el reacomodo de las cadenas globales de suministro, los países de la región deben acometer reformas serias para mejorar la calidad del capital humano, la infraestructura y el funcionamiento de los mercados de trabajo, la infraestructura y la logística, entre otros.

²³ U.S. Strategy for addressing the root causes of migration in Central America. <https://bit.ly/3ngKvIo>

Un aspecto donde hay un récord positivo relevante para Costa Rica y para toda la región es la capacidad que han tenido los países para gestionar conjuntamente acciones defensivas en momentos de crisis globales, experiencia que podría inspirar una ruta futura para la región, en un mundo de crisis superpuestas. El análisis de la experiencia histórica del presente siglo, da cuenta de los esfuerzos financieros articulados, que se desarrollaron en períodos de crisis globales. Esta experiencia podría ampliarse a temas concretos relacionados con deuda, seguros u otros rubros vinculados con el cambio climático, donde la articulación regional puede tener más beneficios concretos que la alineación de posiciones internacionales (PEN, 1999 y PEN, 2011).

Durante la crisis financiera de 2008, de la mano con el BCIE, se diseñaron instrumentos de asistencia de emergencia financiera para que los países pudieran paliar los efectos adversos de la crisis (PEN, 2011 y 2016). En el caso de la pandemia, se activaron de manera oportuna distintos mecanismos e instrumentos de acción del SICA y se aprobó el *Plan de Contingencia Regional* después de una reunión extraordinaria de presidentes y jefes de Estado de la región en marzo 2020. No obstante, la ejecución se dio en un contexto de competencia nacionalista a nivel mundial: así como sucedió en la escala global, cada uno de los gobiernos en la región se concentró en atender los problemas de manera individual, lo que impidió potenciar el alcance de las medidas acordadas a nivel regional.

A propósito del manejo de la pandemia, la cooperación entre los países se dio a través de un flujo de información, discusión y aprendizaje relacionados con el manejo de la pandemia, que se concretó en un conjunto de 343 webinaros entre marzo y octubre 2020 mantuvo. No obstante, esta cooperación no se expandió a otros ámbitos claves como el de las políticas de respuesta a la pandemia. A pesar de este desempeño subóptimo en la cooperación regional, destaca el apoyo de líneas de crédito del BCIE (3,500 millones de dólares) para acciones como compra de suministros médicos, estabilización monetaria o apoyo para las MiPymes para crédito ampliado, aunque las gestiones se hicieron a nivel nacional y no de manera coordinada, en un contexto de nacionalismo y competencia a nivel global (PEN, 2021).

Centroamérica como espacio de movilidad humana

El ámbito de Centroamérica como un espacio de movilidad humana, que corresponde a las migraciones intra y extrarregionales, es uno de las que más cambios muestra en el periodo entre estudios. Uno de los cambios más importantes en el período 2000-2020 es la transformación en la naturaleza, la dimensión y la estructura del fenómeno migratorio en toda la región y en el mundo, lo que tuvo un impacto directo en las expresiones de la problemática en Costa Rica.

En este período, Centroamérica ha sido señalada como como una región crítica en la geografía mundial de la movilidad humana. Es una región de grandes riesgos y, a la vez, de vacíos de gobernanza en este ámbito. Se intensificaron los flujos internacionales de migración a niveles históricos, fenómeno que fue de la mano de las dinámicas regionales históricas de movilidad humana en y desde la región. En la región, hubo un resurgimiento de los desplazados internos y del refugio. Entre 2005 y 2015 se dio el mayor crecimiento histórico de la movilidad en Centroamérica (1.4 millones de centroamericanos emigraron de sus respectivos países). Nuevas expresiones como el incremento de migrantes irregulares, la presencia de mujeres, niños, niñas y adolescentes no acompañados, que aportaron nuevas complejidades al fenómeno histórico de

la migración, unido a las consecuencias de las deportaciones masivas, las personas que quedan varadas en el tránsito entre origen y destino final muestran los rasgos de una migración bajo condiciones de riesgo, así como ha aumentado los niveles de riesgo. La movilidad humana en la región también se ha visto impactada por el fenómeno global de la politización de las migraciones, las políticas que tienden al restriccionismo migratorio y la securitización del fenómeno (Morales, 2020 y Feldman, 2020).

También ha resurgido el perfil migratorio de los desplazados forzados internos que privó en las décadas de 1970 y 1980 del siglo pasado a partir de las guerras civiles en Centroamérica expulsaron a grandes contingentes poblacionales de sus lugares de residencia. Los cambios en las políticas migratorias de los Estados Unidos durante la administración Trump se alinearon con cambios en las políticas de la Administración López Obrador, alejaron a México de su tradición de país de acogida de las migraciones extrarregionales y ruta de paso hacia los Estados Unidos, con políticas divergentes respecto a las de su vecino del norte. Asumió México un papel activo en el combate a la migración de la región. La problemática de los adolescentes y niños no acompañados se une a las dificultades de las deportaciones. En el periodo 2006-2016, los Estados Unidos deportaron casi un millón de personas (Feldman, 2020).

En el período, en Centroamérica se definieron con claridad tres dinámicas: el Corredor Norte (Honduras, El Salvador, Guatemala, México)²⁴, el Corredor Sur (Costa Rica y Panamá) y el corredor del tránsito trans-istmico, con grupos de personas de otras latitudes que recorren a pie el continente y su paso por Centroamérica es para llegar a suelo estadounidense pero muy a menudo se quedan varados en los territorios de los países mientras encuentran los medios para continuar su camino. Más de 130,000 pasaron en 2021 por el Tapón del Darién. Este último tipo de migración presenta un conjunto distinto de desafíos para el país de tránsito, crea situaciones humanitarias con un impacto importante en la salud de las personas que se movilizan, muy a menudo en grupos familiares, con niños que sufren problemas de salud en el trayecto. Estos cambios en la región deben entenderse en el marco de las crisis globales climática, de inequidad y política (taller de consulta sobre: Centroamérica como espacio de movilidad humana, realizado el 8 de junio, 2022).

En este contexto, Costa Rica ya no se enfrenta solamente al desafío de ser país receptor de migrantes, tradicionalmente, refugiados políticos en tiempos de crisis en la región y trabajadores migrantes provenientes fundamentalmente de Nicaragua. En el contexto actual, Costa Rica hace parte de un corredor de tránsito de migrantes extrarregionales y esta variable complejiza el tratamiento del problema, demanda una mayor coordinación entre los países de la región. En efecto, cualquier decisión de un país impacta en el tránsito de migrantes hacia los demás, en su ruta hacia el Norte. Este problema también suma un tema adicional a la agenda regional centroamericana, pues crea una presión adicional para acondicionar la respuesta programática, normativa e institucional de la región para enfrentar conjuntamente este nuevo fenómeno. Ya Costa Rica ha enfrentado crisis humanitarias cuando, por decisión de un país, se intensifica o se

²⁴ El “corredor migratorio norte” está constituido por las migraciones desde Guatemala, Honduras y El Salvador hacia los Estados Unidos, pero que, tanto por razones de geografía como de políticas migratorias, se diferencia de la migración que se dirige a México, que forma parte de este por ser lugar de tránsito, pero también, más recientemente, por fungir como país de acogida de migrantes ante las dificultades que estos enfrentan para ingresar a los Estados Unidos. Casi ocho de cada diez migrantes centroamericanos se mueven en este corredor (PEN, 2021).

detiene el flujo trans-fronterizo de migrantes extrarregionales y su presencia en territorio costarricense. En el SICA, Costa Rica y Panamá son los países que tienen la mayor dimensión del desafío de la movilidad humana en migración socioeconómica y refugio (cuadros 8 y 9).

En el presente, Costa Rica se involucra también por el segundo espacio de movilidad, que es el “corredor sur”, conformado por Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con flujos poblacionales de baja magnitud, tienen un peso importante pero por él se moviliza el 68% de las migraciones intrarregionales, en su mayoría nicaragüenses residentes en Costa Rica. Nicaragua, como país de origen, reparte sus flujos de migrantes entre los dos corredores y a partir de 2018 contribuye a la aparición del desplazamiento forzado. Hacia futuro, se teme que las políticas restrictivas en los Estados Unidos y los efectos del cambio climático reviertan los patrones de migración y se fortalezca la migración en el Corredor Sur.

La migración del Corredor Sur continúa teniendo un carácter laboral y por un perfil demográfico de población joven, mayormente masculina y con niveles educativos relativamente más bajos. Sin embargo, los acontecimientos políticos ocurridos en Nicaragua durante el año 2018, particularmente la violencia gubernamental ejercida contra las manifestaciones civiles, generó un aumento de la expulsión de personas, muchas de las cuales buscaron refugio, fundamentalmente en Costa Rica, donde se establecieron alrededor de 80,000 personas entre 2018 y 2019 (PEN, 2021). Tradicionalmente, Costa Rica había adaptado su respuesta normativa y de política pública para responder mejor al fenómeno de la migración laboral, con un énfasis en el tema de la integración de la población migrante y la relación con el aparato de seguridad social del Estado. La crisis de refugio a partir de la situación política de Nicaragua, desbordó las capacidades instaladas del país y este requirió solicitar cooperación internacional para hacerle frente a las necesidades extraordinarias.

Cuadro 8

Población solicitante de asilo

(miles de personas)

País	2000	2005	2010	2015	2020	2021
Belice	0.03	0.01	0.03	0.72	2.25	2.02
Costa Rica	1.09	0.22	0.38	3.26	89.74	152.51
El Salvador	0.01	0	0.02	0	0.05	0.07
Guatemala	0.01	0	0	0.12	0.78	1.47
Honduras	0.01	0.05	0	0.01	0.12	0.10
Nicaragua	0.01	0	0.02	0.13	0.13	0.13
Panamá	0.09	0.43	0.47	2.93	12.89	11.63
República Dominicana	0.02	n.d.	1.76	0.75	0.63	0.64

Fuente: ACNUR, 2022

Cuadro 9

Población migrante, por país de destino. *(miles de personas)*

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Belice	30.40	33.45	36.49	41.44	46.39	54.62	62.04
Costa Rica	417.63	364.29	310.95	358.40	405.78	411.70	520.73
El Salvador	47.36	39.54	31.71	36.03	40.34	42.06	42.77
Guatemala	264.26	156.19	48.12	57.21	66.39	74.85	84.31
Honduras	270.42	149.44	28.46	27.93	27.29	38.33	39.20
Nicaragua	41.42	26.62	30.39	34.92	37.35	40.26	42.17
Panamá	62.74	70.85	83.41	109.46	157.79	184.71	313.17
República Dominicana	291.15	323.38	355.61	375.42	395.48	549.29	603.79

Fuente: UN-DESA, 2020.

La complejidad de este fenómeno humano, sin embargo, contrasta con el bajo nivel de desarrollo normativo, programático e institucional en el ámbito regional centroamericano. No existe una institucionalidad regional consolidada, más allá de la OCAM -que reúne a los directores de migración de los países de la región- y del Diálogo de Puebla sobre Migraciones al que también pertenecen Estados Unidos y Canadá.

En 2018 la Reunión de presidentes del SICA reconoció la necesidad de dotar a la región de un instrumento que ayude a “enfrentar los desafíos regionales en el tema de la migración y el desplazamiento forzado” (PEN, 2021), a través de la adopción de una estrategia común intergubernamental para el espacio regional. Tal estrategia la cual no se ha concretado. Así, Centroamérica sigue sin tener herramientas regionales para atender los flujos masivos de migraciones. La ausencia de acciones conjuntas y de un enfoque articulado entre los países de la región tiene diversas expresiones intrarregionales, como lo refleja la crisis migratoria provocada por el cierre de fronteras debido a la emergencia de la covid-19 (PEN, 2021)²⁵.

Esta gran ola histórica de migración es uno de los desafíos más importantes del sistema internacional, principalmente por la dimensión humanitaria, pero también porque el marco normativo e institucional es menos desarrollado que en los ámbitos económicos, de seguridad u otras temáticas globales. A nivel global, en 2018 se adoptaron sendos instrumentos que actualizaron el marco global de cooperación para el manejo de la migración regular y segura y para la gestión de los flujos de refugiados, y se actualizó el marco normativo en la Convención sobre Refugio de 1959.

A nivel interamericano generado un Acuerdo Declaración de los Ángeles sobre Migración y Protección en la Cumbre de las Américas en junio de 2022 y también reuniones regionales a nivel ministerial, una reunión de Revisión Regional del Pacto Global sobre Migraciones y los países cuentan con el esquema MIRPs. Costa Rica tiene la Sede de la Oficina Regional de la OIM y cuenta con presencia del ACNUR. De nuevo, encontrar retroalimentaciones y vínculos de

²⁵ Miles de migrantes centroamericanos y extrarregionales han permanecido varados en varias fronteras y un millar de nicaragüenses desplazados por el desempleo en Panamá tuvieron dificultades para obtener la autorización de ingresar a su propio país. El manejo de la migración también se encuentra con la debilidad institucional del Consejo de Integración Social, lo que dificulta generar acciones que permitan algunos espacios de cooperación para enfrentar desafíos comunes.

coordinación entre lo nacional y lo regional parece una tarea difícil y pendiente y la actual administración no ha nombrado la figura de la Dirección General de Migración y Extranjería.²⁶

Para Costa Rica, una lección aprendida de esta crisis es que, aunque el país decidiera cambiar su política y ser totalmente indiferente a la evolución autoritaria en la región, la experiencia histórica demuestra que las crisis políticas detonadas por el déficit de democracia, subdesarrollo e irrespeto de los derechos humanos, tienen una incidencia directa en el país, por lo que la indiferencia frente a la represión o la ausencia de democracia no es una opción de política pública. En el segundo plano, resalta un interés nacional para Costa Rica en el ámbito regional en tener, como mínimo, una capacidad de gobernanza que potencie la cooperación, en especial para el manejo de la migración extrarregional, que defina normas, diseñe instrumentos de colaboración e incluso elabore una agenda en el diálogo de la región con actores extrarregionales. Esta capacidad, al igual que en otras esferas del quehacer regional, debería tener una base programática y una base institucional de coordinación, más de la OCAM que aborda temas operativos de los aspectos migratorios en la región.

Centroamérica como entorno inmediato de seguridad, certidumbre y prosperidad

En el período de análisis 2008-2020 la erosión del orden democrático y del Estado de Derecho, la penetración del narcotráfico, la corrupción, la persecución política y la creciente polarización de las sociedades centroamericanas constituyen un panorama de alto riesgo para la aspiración de que Centroamérica sea un entorno próspero y seguro para Costa Rica. Este fue un período en que subió la conflictividad de Costa Rica con su vecino, Nicaragua.

El espacio de seguridad contempla al menos tres dimensiones: i) la dimensión de la seguridad del Estado; ii) la dimensión de la seguridad ciudadana y la criminalidad y iii) la dimensión de la incertidumbre e inseguridad que deriva del rompimiento del orden político democrático de gobierno.

Dimensión de seguridad del Estado

La dimensión ortodoxa de la seguridad estatal está vinculada con las amenazas tradicionales a la seguridad, relacionadas con la soberanía, la territorialidad y las amenazas estatales expresadas en materia militar -o de otra naturaleza- pero que provienen fundamentalmente de actores estatales. En la región centroamericana, este tipo de inseguridad “westfaliana” no está presente como en otras regiones del mundo.

En la dimensión de seguridad del Estado existen desafíos en el rompimiento del balance regional de fuerzas militares y el reposicionamiento interno de los aparatos militares establecidos en los Acuerdos de Paz de los años 80s que establecieron un modelo regional de seguridad basado en

²⁶ En 2017, los gobiernos de México, Guatemala, Belice, Honduras y Costa Rica firmaron en San Pedro Sula, Honduras, el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) con el propósito de abordar el desplazamiento forzado en la subregión de una manera integral. El gobierno de Nicaragua no ha formado parte de la iniciativa y El Salvador se sumó tardíamente, en julio de 2019 (ACNUR, 2019). En noviembre de 2019 estos países emitieron la segunda declaración previa al Foro Mundial sobre Refugiados de Ginebra, Suiza, ciudad en donde el MIRPS tenía previsto realizar un evento de solidaridad para hacer un llamado de atención sobre las necesidades urgentes de apoyo que tienen los países en la respuesta a la compleja situación de desplazamiento forzado (Secretaría de Gobernación, 2019).

el balance razonable de fuerzas militares, el control civil del poder militar y la reducción del tamaño y el papel de los ejércitos en la vida de los Estados.

Ese proceso de desmilitarización se ha revertido especialmente en el presente siglo, con aumentos significativos del gasto militar y con el reposicionamiento de las fuerzas armadas en las respuestas estatales a los problemas de seguridad que derivan de la criminalidad en el espacio civil (PEN, 2021). En todos los países, excepto en Costa Rica y Panamá, que son democracias sin ejército, se destinan más recursos destinados al financiamiento de las fuerzas armadas que a los sistemas de administración de justicia, y servicios sociales. En República Dominicana y Honduras, el gasto por habitante en el ejército es más de cuatro veces mayor al que se dedica a justicia y contrasta con los dividendos de paz que se generaron en el periodo inmediatamente posterior a los acuerdos de paz, que dieron origen a una mayor prosperidad económica y una estabilidad política en democracia (PEN, 1999).

Estas tendencias tienen una incidencia en otro componente del espacio de seguridad que es la dimensión política democrática. Los ejércitos han salido de su confinamiento de papel westfaliano y no solo retoman un papel en la seguridad ciudadana sino también hacen parte de la coalición gobernante y los procesos de concentración de poder y el giro autoritario, al menos en El Salvador y Nicaragua y en este último país el ejército también ha participado en las actividades de represión (Taller de consulta realizado el 15 de junio, 2022).

Esta evolución reciente contrasta con la tendencia regional de largo plazo de resolver los conflictos inter-estatales a través de medios pacíficos y por la pertenencia de todos los países de la región al Pacto de Bogotá que reconoce la competencia contenciosa de la Corte Internacional de Justicia para todos los países de la región. Esta tradición histórica permite concluir que Centroamérica es un espacio con baja conflictividad interestatal y militar, donde los países tienden a recurrir a mecanismos pacíficos para la resolución de sus diferendos, especialmente para resolver diferendos de corte inter-estatal y westfaliano, disputas territoriales o de otro tipo que suceden en sus zonas fronterizas terrestres o marítimas.

En el período bajo estudio, Costa Rica fue el país que enfrentó el mayor número -y más grave-, de desafíos de seguridad (westfaliana) y una violación expresa de su soberanía territorial, todos los cuales han tenido origen en su vecino del Norte, Nicaragua (cuadro 10). Fue un período de incertidumbre, conflicto y amenazas concretas. La relación de Costa Rica con su entorno regional pasa, indefectiblemente, por “la cuestión de Nicaragua”, el principal punto de vulnerabilidad. A pesar de esta evolución negativa, se destaca que la decisión de los gobiernos ha sido evitar el uso de la fuerza, aunque éste hubiese sido legítimo a la luz del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas (Art. 51). El Gobierno Chinchilla optó por buscar la protección jurídica de la Corte Internacional de Justicia ante la violación militar de la soberanía territorial de 2011.

Cuadro 10

Casos ante la Corte Internacional de Justicia, presentados por países centroamericanos

Países	Caso	Presentado por	Status actual	Periodo de resolución judicial
El Salvador y Honduras	Caso relativo a la controversia sobre fronteras terrestres, insulares y marítimas (El Salvador contra Honduras e intervención de Nicaragua).	El Salvador, 1986.	Resultado mediante el fallo de 11 de septiembre de 1992	6 años
Nicaragua y Honduras	Controversia territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el mar del Caribe (Nicaragua contra Honduras)	Nicaragua, 1999.	Resuelto mediante fallo de 8 de octubre 2007	8 años
Guatemala y Belice	Acuerdo especial entre Guatemala y Belice para someter el reclamo territorial, insular y marítimo de Guatemala y Belice a la Corte Internacional de Justicia.	Guatemala, Belice, 2008	En proceso judicial	En proceso
Costa Rica y Nicaragua	Derechos de navegación y conexos en el río San Juan, presentado por Costa Rica al considerar que Nicaragua la privaba del derecho de libre navegación establecido por el Tratado Cañas-Jerez, de 1858	Costa Rica, 2005	Resuelto mediante fallo de la CIJ en 2009	4 años
Costa Rica y Nicaragua	Ciertas actividades de Nicaragua en la zona fronteriza	Costa Rica, 2010	Resueltos en conjunto por la CIJ en sentencia del 16 de diciembre de 2015	5 años
Costa Rica y Nicaragua	Construcción de un camino en Costa Rica a lo largo del río San Juan	Nicaragua, 2013		2 años
Costa Rica y Nicaragua	Delimitación marítima en el mar Caribe y el océano Pacífico	Costa Rica, 2014	Resueltos en conjunto por la CIJ en sentencia del 2 de febrero de 2018 ^{a/}	4 años
Costa Rica y Nicaragua	Frontera terrestre en la parte septentrional de Isla Portillos	Costa Rica, 2017		3 años

a/ Costa Rica se manifiesta complacida por el fallo de la CIJ (Presidencia, 2018).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Corte Internacional de Justicia, 2009, Naciones Unidas, 2015 y 2019, Presidencia de la República de Costa Rica, 2018.

El espacio de seguridad tiene un marco jurídico e institucional que lo define, compuesto por: i) el Tratado Marco de Seguridad Democrática y ii) la Comisión de Seguridad de Centroamérica y iii) un marco programático constituido por la Estrategia de Seguridad de Centroamérica -ESCA-. Si bien Costa Rica rechazó la aprobación del Tratado en la Asamblea Legislativa, sí participa en los trabajos de la Comisión de Seguridad y en los diálogos de la región con los Estados Unidos.

Un desafío importante para Costa Rica es reflexionar sobre los mecanismos de cooperación en el marco del Tratado Marco y de la Comisión de Seguridad, y la capacidad regional de ejecutar

estrategias son suficientes para afrontar las problemáticas de la seguridad, realizar o promover cambios o ajustes relevantes, ya sean programáticos, operativos o normativos.

Dimensión de la seguridad ciudadana y la criminalidad

Un desafío importante a la seguridad regional proviene de la dimensión del crimen transnacional organizado y de las interrupciones a la vida civil por la inestabilidad política. Frente al problema, los países adoptaron la Estrategia Regional de Seguridad –ESCA-, en 2007²⁷, por la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno. Constituyó el último gran esfuerzo regional por abordar desde el Estado el gran desafío de la inseguridad en la región centroamericana, a través de un enfoque conjunto, en cuatro componentes para enfrentar el carácter transnacional de las actividades del crimen organizado y ante el aumento de la ola de violencia en la región: i) Combate al Delito; ii) Prevención de la Violencia; iii) Rehabilitación, Reinserción y Seguridad Penitenciaria; y iv) Fortalecimiento Institucional. La ejecución de la ESCA ha estado a cargo de la Secretaría General del SICA que, entre otras, cumple la función de secretaría técnica de la Comisión de Seguridad Centroamericana (CSC) y de las subcomisiones Jurídica, Defensa, Prevención de la Violencia y Seguridad Pública. No obstante, su ejecución presenta un récord insatisfactorio y se denota una fatiga de la cooperación internacional, por lo que su impacto ha sido limitado.

En la dimensión civil y de criminalidad del espacio regional de seguridad, una parte importante de la complejidad de la seguridad está relacionado con las dinámicas y los actores no estatales, en la expresión de actividades criminales vinculadas con el tráfico de drogas, armas y personas, la actividad de maras que implican un desafío fundamental a la autoridad estatal, la violencia civil criminal, los asesinatos, los femicidios y la violencia de género, entre otras expresiones (PEN, 2021 y Taller de consulta sobre: Centroamérica como espacio inmediato de seguridad, certidumbre y prosperidad, realizado el 15 de junio, 2022). Este espacio de cooperación está limitado por la disímil ejecución de la ESCA y representa una temática que al país le conviene revisar para encontrar nichos de ejecución que sean estratégicos y prioritarios para la región en su conjunto y para Costa Rica en particular.

El *Informe Estado de la Región 2008* aportó un análisis específico sobre la problemática del narcotráfico y el crimen transnacional organizado en la región y señaló que dicha actividad involucra a poderosos actores económicos ilegales, con iniciativa y amplias capacidades empresariales, que tienen robustas e intensas relaciones extrarregionales (hacia el sur, Colombia; hacia el norte, México, Estados Unidos y Europa). Más severa es la penetración del narcotráfico en la institucionalidad pública en toda la región, aunque con diversas modalidades e intensidad. Como expresión de este fenómeno, el expresidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, fue detenido y extraditado a los Estados Unidos para enfrentar cargos por

²⁷ Asuntos puntuales de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), como el combate regional a la delincuencia organizada, al narcotráfico, a pandillas, al terrorismo, a la corrupción en todos sus niveles y manifestaciones, al sicariato o al femicidio, no tienen proyectos en ejecución, ni financiamiento de la cooperación internacional. Tampoco hay financiamiento para temas de combate al tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; robo y hurto; secuestro y extorsión; delitos por medios tecnológicos e informáticos; inteligencia policial y policía turística; prevención de la violencia armada y juvenil (PEN, 2021).

narcotráfico y su hermano había sido condenado a 12 años de prisión por dirigir una operación de tráfico de drogas hacia los Estados Unidos.

Un aspecto más positivo en materia de la violencia que afecta la seguridad humana, durante los últimos años, y particularmente a partir del 2015, fue que la mayor parte de los países centroamericanos han registrado un descenso de las tasas de homicidios, a pesar de que la región continúa siendo una de las regiones más violentas del mundo sin guerra. En su dimensión territorial, las tasas de homicidios son mayores en las zonas urbanas, las fronteras y las costas, a pesar que en todos los países existen municipios con altas tasas de homicidios (más de 25 homicidios por 100 mil habitantes) y territorios con bajas tasas cercanas o menores a 10 por cada 100 mil habitantes (PEN, 2021).

En Centroamérica la mayoría de los homicidios son perpetrados con armas de fuego y que hacia el año 2000 había más de 500.000 armas de fuego registradas en la región, (un arma legal por cada 72 personas, sin tomar en cuenta a Honduras, por carencia de información) y sin contar la tenencia no autorizada y el tráfico de armas pequeñas y ligeras. El otro gran detonante de la violencia en la región es el conflicto entre pandillas y la presencia de grupos de narcomenudeo.²⁸ Un interés para la política del país está enfocado en atender el tema del tráfico de armas pequeñas y ligeras y la ejecución, a nivel regional, del Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA).

Dimensión política

La dimensión política del espacio regional de seguridad y la certidumbre tiene un impacto relevante en la estabilidad y prosperidad en las sociedades, que refuerza la existencia de los mecanismos democráticos para el gobierno del Estado y para la convivencia social, como la vigencia de un Estado de derecho que aporte certidumbre y previsibilidad a todos los actores sociales, políticos y económicos. En el pasado centroamericano, los conflictos socioeconómicos y políticos no resueltos en el marco del sistema político, han terminado expresándose en violencia armada, especialmente en las décadas de 1970 y 1980. En el presente siglo, se han presentado diversos períodos de crisis, con especial mención al golpe de Estado en Honduras en 2009 y la crisis política de Nicaragua a partir de 2018.

Estas crisis políticas tienen efectos que se desbordan al orden social y económico de los países y de la región, incluso se “desparraman” al ámbito de las relaciones internacionales. Por ejemplo, el golpe de Estado en Honduras suspendió las negociaciones del Acuerdo de Asociación que se desarrollaba con la Unión Europea a inicio del siglo XXI. La crisis política de Nicaragua generó, solo en 2018, un flujo de 80,000 solicitantes de refugio a Costa Rica, cifra que supera los 120,000 en 2022 (aparte sobre Movilidad Humana).

La evolución de la región indica un giro autoritario acelerado (PEN, 2021, taller de consulta sobre Centroamérica como espacio inmediato de seguridad, certidumbre y prosperidad realizado el 15 de junio 2022). De acuerdo con el índice de democracia que realiza *The Economist*, en el año 2022 hubo un deterioro progresivo en la región, con excepción de Costa Rica y Panamá, que

²⁸ En términos generales, las maras procuran el control de territorios urbanos específicos, donde se dedican sobre todo a delitos extorsivos contra la población (pago por protección). Están presentes en el triángulo norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), con ramificaciones en México, Estados Unidos y, últimamente, en España.

ameritaron una reclasificación de los sistemas políticos. El Salvador pasó de la categoría de “democracia imperfecta” a “régimen híbrido”, calificación que también tiene Honduras y Guatemala. Nicaragua es considerada como “régimen autoritario” y Panamá y República Dominicana como “democracias imperfectas”.

Durante el último bienio, se incrementaron las políticas de represión y persecución a sectores religiosos en Nicaragua y periodistas en toda la región, especial énfasis en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y, también con expresiones en Costa Rica. La concentración del poder en el Ejecutivo, la erosión de la división de poderes y la reducción o anulación completa de la competencia electoral (caso de Nicaragua), reflejan el fin del régimen regional fundado por los Acuerdos de Esquipulas, para lograr la pacificación y la democratización de la región.

Frente a los desafíos identificados en materia de seguridad que demandan una acción articulada para resguardar el espacio de seguridad regional, los hallazgos del *Sexto Informe Estado de la Región* (2021) señalan el desgaste político e institucional en el ámbito regional del SICA, especialmente enfocado en los mecanismos de toma de decisiones que están centrados en la Reunión de Presidentes.

En resumen, en las tres dimensiones del ámbito de seguridad examinadas (seguridad westfaliana, política y de criminalidad) se presentan importantes desafíos para el país y una gran paradoja. Para Costa Rica, una democracia desarmada, es amenazante que, a lo largo del periodo en estudio, haya enfrentado un cuadro de conflictos políticos y amenazas expresas y manifiestas a su soberanía territorial. Si bien fueron resueltos desde la Corte Internacional de Justicia, no se documenta que haya habido respaldo desde otros países de la región para enfrentar esos desafíos. Todos los conflictos políticos recientes que vivió el país fueron bilaterales con Nicaragua, o regionales detonados por una acción de dicho país (recuadro 2).

La dimensión de seguridad ciudadana y las distintas expresiones de criminalidad requieren mayor coordinación entre países y quizás una nueva generación de instrumentos de cooperación. Para ello se requiere diálogo político y articulación, y es posible que el esquema del actual régimen de cooperación, sobre la base del Tratado Marco no sea suficiente para generar cambios cualitativos en este rubro. Se requiere una reflexión desde el aparato de conducción de la política exterior con las autoridades de seguridad del Estado para identificar propuestas concretas que el país podría presentar a la región y a los socios extrarregionales involucrados en que se enfrenta a una paradoja importante.

En este contexto, resulta una paradoja que, en la actualidad, Costa Rica haya abandonado su discurso constructivista en favor de la democracia y de los derechos humanos en la región. Sin embargo, el país no es ajeno ni inmune a la involución democrática en la región. Por el contrario, la historia demuestra que las crisis de la gobernanza democrática en la región terminan pasando su factura a Costa Rica, ya sea en crisis que cortan el tránsito de mercancías o a través del flujo de migrantes y refugiados. Por esta razón, Costa Rica requiere, desde su aparato de política exterior, actualizar su narrativa y su posicionamiento con respecto al deterioro democrático de la región y el desgaste de Esquipulas como acuerdo fundacional de la Centroamérica contemporánea. De igual forma, es menester desarrollar una capacidad de anticipación y gestión de conflictos y una plataforma internacional para la gestión de potenciales crisis en las que el país pueda verse involucrado en el futuro o para hacer gestión de crisis en el ámbito intrarregional.

Recuadro 2

La cuestión de Nicaragua

A lo largo del siglo XXI, Nicaragua fue un factor central en los conflictos que tuvo Costa Rica, tanto en el plano bilateral como en el regional.²⁹ Esto último, especialmente en los momentos en los que efectúan cierres de las fronteras terrestres con Nicaragua y se producen cortes del tránsito regional de mercancías y genera pérdidas importantes a las empresas costarricenses que comercian con la región, incluso podría implicar problemas de suministro de aquellos productos de los que el país se abastece en el mercado regional³⁰.

Un tema central para la política de Costa Rica en su vecindario pasa por desarrollar una capacidad nacional deliberada, consciente, con enfoque multi-actor y multi-sectorial, para manejar la cuestión de Nicaragua como un asunto de prioridad nacional, de manera preventiva y defensiva. Para ello el país debe desarrollar un conjunto específico de instrumentos, políticas y enfoques de corto, mediano y largo plazo, desarrollar alianzas internas e internacionales y fortalecer su enfoque, especialmente de cara a la deriva autoritaria de Nicaragua, a la tendencia del régimen de cruzar umbrales de razonabilidad, y el carácter sorpresivo y abrupto de sus acciones que dificultan anticiparlos (por ejemplo de cara al proceso electoral de 2021 el encarcelamiento de los candidatos opositores, la liberación de presos políticos, el despojo de la nacionalidad de más de 300 personas y la confiscación de bienes).

Una de las fortalezas con que el Nicaragua ha actuado en el pasado se centra en la imprevisibilidad de sus acciones. Por ejemplo, se debe tomar en consideración la naturaleza de mayor alineación de Nicaragua con la Federación Rusa, que se muestra en la renovación de acuerdos para la visita de tropas y efectivos rusos en suelo nicaragüense, el acuerdo con la agencia nuclear rusa ROSATOM en diciembre de 2021, “el desarrollo de la infraestructura nuclear [...] y el uso no energético de la energía atómica en la industria, la agricultura y la medicina”.³¹ Si bien es cierto, desde el punto de vista jurídico, las actividades a desarrollar se entienden dentro de las permitidas en el marco del Tratado sobre la No Proliferación en el eje de cooperación para el uso pacífico de energías nucleares, preocupa el estrechamiento de las relaciones, la presencia rusa en la región y el potencial riesgo frente a accidentes relacionados con el uso de la energía nuclear. Mucho más preocupante si dentro de las actividades a desarrollar se piensa en el establecimiento futuro de una planta de energía nuclear y sus riesgos relacionados, según han expresado científicos costarricenses sobre el tema.³² Se une al acuerdo de 2012 para la instalación en Nicaragua, de una estación terrestre del sistema global ruso de

²⁹ Costa Rica suspende participación política en SICA y cierra frontera a Cubanos. La Informacion.com, 17 diciembre, 2015. disponible en <https://bit.ly/3JF48kW>

³⁰ La relación con el SICA se vio empañada en el período 2014-2018, debido a la crisis ocasionada por la migración extracontinental que utiliza el territorio centroamericano para llegar a los Estados Unidos y el cierre de la frontera que realizó el régimen de Managua en noviembre de 2015. , con lo que ocasionó una crisis humanitaria para Costa Rica, con miles de migrantes cubanos varados en territorio costarricense. Costa Rica recurrió a una Cumbre del SICA una propuesta para facilitar a los cubanos varados en Costa Rica su paso por la región para que llegaran a su destino final en los Estados Unidos, en respeto a la soberanía y las leyes de cada país, en un proceso ordenado, seguro y gradual". La propuesta fue rechazada por Guatemala, Belice y Nicaragua, y el Presidente de la República declaró una suspensión de la participación política del país en el SICA, no así de los órganos de la integración económica y comercial. La crisis obligó a la administración a realizar un puente aéreo migratorio con México y con el apoyo de la Organización Internacional de las Migraciones.

³¹ ROSATOM, 21 noviembre, 2022. <https://bit.ly/3IFTfHx>

³² Dialogo Americas: Nicaragua and Russia Sign Nuclear Energy Use Agreement. <https://bit.ly/3yYLwrd>

navegación por satélite Glonass, con el objetivo expresado de “... fortalecer los trabajos de atención y prevención de desastres, combatir el narcotráfico y otras actividades, pero que otros actores perciben como un centro para el espionaje.”³³

Centroamérica como socio para el manejo del territorio común, incluyendo el suministro de alimentos

La dimensión territorial, tanto en el istmo como el Mar Caribe, es la que da la connotación de destino común al concepto de Centroamérica. De este entorno derivan desafíos que Costa Rica comparte con los demás países de la región. De ahí el interés de que haya una mayor capacidad en todos los países para gestionar sosteniblemente el territorio, adaptarse a los embates del cambio climático y de gestionar regionalmente la cooperación para la mejora de la gestión del patrimonio natural.

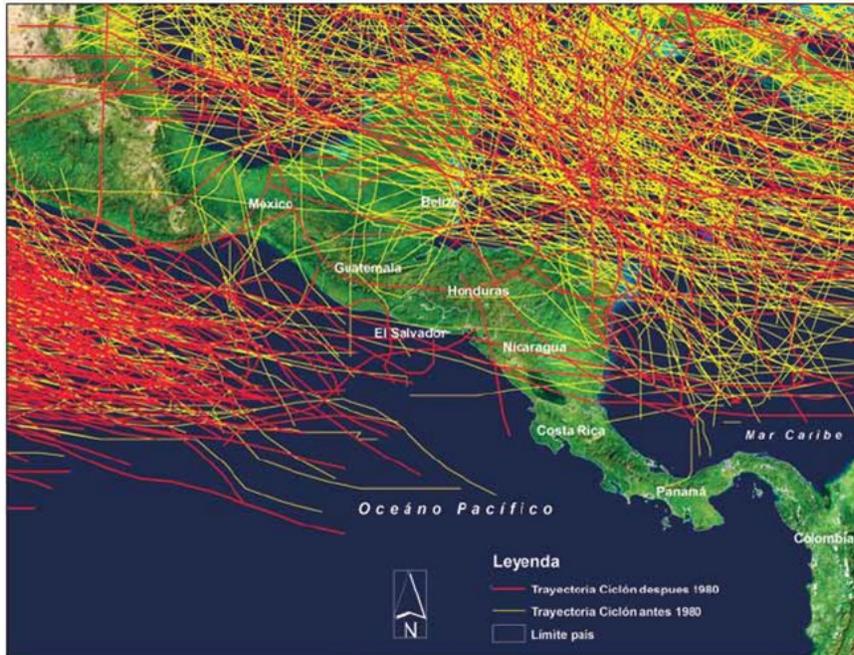
Desde la perspectiva geográfica, la región centroamericana se caracteriza tanto por su riqueza en biodiversidad como por su vulnerabilidad. La naturaleza transfronteriza de los dieciséis ecosistemas y las 23 cuencas compartidas, los rasgos climáticos compartidos y la afectación también transfronteriza de los fenómenos naturales demanda acción regional articulada, cooperación o incluso el uso de ciertas figuras de la integración, lo que otorga a la acción regional en materia ambiental el mayor valor agregado de la “regionalidad” (mapas 1 y 2). Se trata de un territorio constantemente expuesto a eventos naturales (mapa 3). Las zonas marítimas están prácticamente delimitadas, pero su gestión sostenible requiere coordinación transfronteriza (mapa 4).

De esta realidad se deriva un interés nacional mínimo y una aspiración máxima. El primero es de tipo defensivo y de corto plazo: que haya el menor deterioro posible del entorno natural en todos los países de la región. El segundo es de carácter ofensivo y de largo plazo, sería un interés nacional que exista una capacidad regional básica de cooperar y articular acción conjunta o espacios de integración para enfrentar problemas compartidos, visualizar rutas estratégicas de sostenibilidad y de adaptación al cambio climático y demás fenómenos naturales. Ello también comprende la existencia de un marco normativo, una institucionalidad y una plataforma programática también con capacidades operativas de ejecución.

³³Ígor Rozin. ¿Qué hace un satélite ruso en Nicaragua?? Associated Press, 8 junio, 2017. <https://bit.ly/3FLQfA5>

Mapa 3

Trayectoria de los ciclones tropicales. 1851-2009



Fuente: Corrales, 2010, con datos de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de Estados Unidos.

Mapa 4

Delimitación del Mar territorial



Fuente: Atlas Centroamericano para la Gestión Sostenible del Territorio (PREVDA).

La realidad presente y los hallazgos del *Sexto Informe Estado de la Región (2021)* sobre la evolución de la variable ambiental de Centroamérica dan cuenta del deterioro y del balance negativo, por dos factores. Por un lado, continúan los patrones históricos de gestión insostenible de la biodiversidad que generan una huella ecológica superior a la biocapacidad, con un creciente déficit ecológico sustentado en patrones insostenibles del uso del territorio y de los recursos. Variables históricas y complejas intervienen en este diagnóstico: estructuras sociales históricas de concentración en la tenencia de la tierra y los patrones de su uso; las falencias en la planificación del uso del territorio; las presiones por el crecimiento de la población y el desordenado crecimiento urbano; las prácticas productivas (principalmente agrícolas) que han generado pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental (PEN, 2008b y 2021).

El segundo factor tiene que ver con la vulnerabilidad histórica ante desastres naturales y la creciente afectación que sufren los países de la región frente al cambio climático, al cual poco han contribuido los países pero del cual derivan importantes deterioros en los años recientes. Los patrones de calor y aridez en el territorio centroamericano reflejan que, en el escenario más pesimista se generaría un progresivo aumento de la aridez que aumentará su afectación de 20 departamentos en el 2020, a 38 en el 2050 y 68 a finales de siglo (2100), con las mayores afectaciones en los países del centro y norte de la región y los departamentos del litoral pacífico. Esta situación tendrá efectos en todos los ecosistemas, la agricultura y la generación de hidroelectricidad en esos territorios (PEN, 2021).

Consecuentemente, en las próximas décadas los patrones de lluvias se van a ir modificando de manera que desplazarán las primeras lluvias del mes de mayo y hacia final del año, generando una gran afectación en la época de cosechas y siembra, en lugar de dos cosechas habrá una sola a final del año. Esto conlleva un alto riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, más allá de la que ya existe en países como Guatemala, Honduras y Nicaragua, y ocasione posiblemente mayores presiones de expulsión de población y movilidad humana tanto hacia el Norte como hacia el Sur de la región (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio para la gestión del territorio común y producción de alimentos, realizado el 14 de junio, 2022).

Por último, los efectos del deterioro del entorno geográfico de la región se derraman a otros ámbitos. Las experiencias de sequía en el Corredor Seco están directamente asociadas con el incremento en los flujos de migrantes, especialmente en el Corredor Norte. La pérdida de cosechas además eleva la vulnerabilidad de la población, la inseguridad alimentaria y nutricional y reduce significativamente la productividad. Ello puede provocar la agudización de los altos niveles de desnutrición crónica de menores de edad, especialmente en Guatemala, Nicaragua y Honduras, países en los que la incidencia es alta, con un impacto especialmente en población ya de por sí vulnerable -como la rural e indígena (PEN, 2021).

La región tiene una historia relevante de gestión regional de cooperación internacional y la elaboración de instrumentos de política regional para la gestión del patrimonio territorial: la Estrategia Ambiental Regional 2015–2020, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2017-2030 y la Estrategia Regional de Cambio Climático 2018-2022 se unen a la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), suscrita en 1994 por los países centroamericanos.

Con la envergadura de los desafíos y riesgos futuros contrasta la debilidad del marco jurídico e institucional regional en el ámbito de la gestión sostenible del territorio. La ALIDES perdió toda prioridad política. Por su parte, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo ha sufrido de una sensible disminución de sus capacidades institucionales; se encuentra desfinanciada en las contribuciones de los países y ha experimentado un fuerte golpe reputacional en su capacidad de ejecución, que se traduce en una fatiga de la cooperación internacional con respecto a la CCAD.

Hay dos factores que frenan el mayor dinamismo de la cooperación y la integración en materia ambiental. Por un lado, existe una capacidad reducida de ejecución de políticas, programas y proyectos por parte de las instituciones de los estados centroamericanos, una debilidad institucional -especialmente presupuestaria- y un problema de afectación reputacional en la capacidad operativa y de ejecución, que ha ocasionado una fatiga de la cooperación internacional. Por otro lado, debido a la naturaleza transfronteriza de cuencas y ecosistemas, la calidad del diálogo político y las relaciones bilaterales tienen una incidencia directa en la capacidad y calidad de la cooperación transfronteriza a nivel regional, aspecto que ha tenido una clara expresión en la disminución de la colaboración bilateral entre Costa Rica y Nicaragua.

En este negativo contexto, un hecho positivo es la evolución reciente en materia de energía, con los avances hacia la sostenibilidad ambiental en la generación de electricidad, entre 2010 y 2018, los países de la región incrementaron su capacidad instalada para producir energía eléctrica con fuentes renovables. Este impacto es especialmente significativo al considerar que el consumo eléctrico tiene un crecimiento del 3% anual y también lo es porque este logro se da en el marco de un proyecto regional de gran envergadura como es el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)³⁴.

Varios componentes emergen para la acción de Costa Rica mediante una agenda regional ambiental. En primer lugar, es un interés contar con un marco jurídico e institucional sólido con capacidad de ejecución y de articulación de esfuerzos nacionales así como de gestión de la cooperación internacional, como un elemento básico.

Un segundo componente de esa agenda regional identificaría oportunidades para la política de Costa Rica en la región. Nuestro país posee la mayor capacidad nacional de gestión de su patrimonio natural en Centroamérica y República Dominicana. Ello implica una oportunidad para co-orquestar el diseño de propuestas regionales que, entre otras posibilidades, incluyan un cambio en el modelo de gestión de la protección ambiental con la incorporación de tecnología para fortalecer los procesos de protección y gestión. Cámaras, drones, centros de monitoreo a distancia permite superar el modelo basado exclusivamente en las limitaciones de los guardaparques. Una segunda área de oportunidades derivada de la fortaleza nacional se centra en modelos de diplomacia científica que promueva las capacidades de investigación, desarrollo y aplicación del sector académico y científico costarricense (taller de consulta sobre Centroamérica como espacio para la gestión del territorio común y producción de alimentos, realizado el 14 de junio, 2022).

³⁴ El SIEPAC cuenta con una infraestructura regional, un marco normativo (el Tratado Marco sobre el Interconexión Eléctrica de América Central) y una base institucional específica que sustenta su funcionamiento.

La articulación del papel del turismo para mejorar y fortalecer la capacidad de gestión en las áreas protegidas, generar sinergias económicas y sociales alrededor de la conservación. y para generar encadenamientos productivos y ambientales entre conservación y turismo. De igual forma, en materia de encadenamientos, surge la oportunidad de promover cadenas de valor vinculadas con el sector externo con productos tales como piña, cacao, bananos u otros productos, además de promover los sellos de calidad ambiental, las certificaciones forestales, entre otras experiencias, que pueden promoverse en un contexto de aumento de los factores ambientales en las cadenas de valor globales y en la estrategia de recuperación verde de la Unión Europea, segundo socio comercial de los países de la región.

A nivel regional existen ten tres instrumentos programáticos relacionados con el tema de la gestión del patrimonio territorial que podrían ser aprovechados. La Estrategia Ambiental Regional 2015 – 2020, la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PCGIR) 2017-2030 y la Estrategia Regional de Cambio Climático 2018-2022.

En resumen, la política exterior costarricense en materia ambiental puede identificar un mínimo, que es fortalecer la capacidad regional para gestión y coordinación del territorio común y una modernización de las capacidades operativas a través de la incorporación de más tecnología y una propuesta de acompañamiento de diplomacia científica que integre las fortalezas de la academia costarricense para promover una mejora cualitativa en la gestión regional del territorio común.

Prioridades de política pública desde Costa Rica hacia la región

Esta sección identifica y analiza posibles opciones de política exterior del país hacia la región desde la perspectiva de la evolución del balance de intereses nacionales, la identificación del objetivo estratégico que se busca en cada ámbito, riesgos, potencialidades y correctivos requeridos, en análisis sectoriales específicos. Para este fin, se realizaron talleres e consulta con expertos con el objetivo de discutir, valorar y discutir a profundidad la información sobre cada uno de los intereses nacionales y su relación con las convergencias de prioridades agregadas a nivel regional identificadas por el *Sexto Informe Estado de la Región (2021)*. Esta información se utiliza para valorar las opciones estratégicas con las que concluye el análisis. El punto de partida de esta sección es una síntesis de los aspectos medulares de las tendencias y desafíos de la región, hecha a partir del análisis efectuado en la sección anterior.

Resumen de situación: Costa Rica en su entorno

Costa Rica puede enarbolar la aspiración de que su vecindario sea un espacio de interacción positiva, próspero, seguro, estable y democrático, del cual deriven más oportunidades que riesgos y en el cual la cooperación entre los países permita abordar de manera efectiva problemas o desafíos comunes o desarrollar oportunidades estratégicas para el desarrollo. Este último componente, supone una aspiración de que el regionalismo centroamericano sea efectivo en su accionar, democrático y transparente, guiado por el buen gobierno y con un nivel relevante de legitimidad en su composición y accionar. Esta aspiración requiere que el país despliegue una estrategia regional basada en diversos niveles, objetivos y espacios.

Durante la mayor parte del periodo bajo análisis, la evolución de la región cumplió con la aspiración básica de contar con una estabilidad inter-estatal y cierto crecimiento económico, al tener una tasa de crecimiento económico superior al promedio de América Latina; el comercio intrarregional mantuvo su dinamismo y resiliencia, a pesar de que la región se vio enfrentada a los embates de dos grandes crisis globales: la crisis financiera de 2008 y la crisis ocasionada por la pandemia por la COVID-19, a partir de marzo del 2020. A la vez, se mantuvieron como fortalezas el funcionamiento de los órganos e instituciones del subsistema económico (SIECA-COMIECO), como el de las finanzas (BCIE) y se debe destacar el papel que esta institucionalidad financiera ha jugado para aportar a los países mecanismos de desahogo financiero en las grandes crisis internacionales (PEN, 2021).

En el segundo componente de la aspiración estratégica, Centroamérica en su conjunto se mantuvo como una región con baja conflictividad y violencia inter-estatales³⁵, aunque con altos niveles de violencia social y criminal a nivel interno en varios países. No obstante, en este mismo periodo, Costa Rica tuvo importantes desafíos en la relación con Centroamérica. Enfrentó cuatro conflictos políticos con la región³⁶ y tres conflictos bilaterales con Nicaragua, incluso relacionados con amenazas o violaciones a la soberanía nacional, que fueron resueltos por la Corte Internacional de Justicia (cuadro 10).

Esta condición de la región como un entorno en el cual los patrones de conflictividad se han encausado por vías jurídicas y políticas, le ha permitido al país, por un lado, continuar con su agenda con Centroamérica y, por otro lado, seguir profundizando su política histórica de proyección global, con varios hitos sobresalientes en el período 2010-2020³⁷. Y la región se convirtió en un espacio por medio del cual Costa Rica aseguró sus principales mercados comerciales, en sendos tratados comerciales con sus principales socios -Estados Unidos y la Unión Europea-. De igual forma, el país fortaleció su marca país y su estrategia de atracción de

³⁵ Conflict Barometer 2008-2020, Heidelberg Institute of Conflict Research.

³⁶ El término conflicto político se utiliza como una *"incompatibilidad percibida de intenciones entre dos o mas partes"* y no conlleva una connotación de violencia implícita. Ver Heidelberg Institute of Conflict Research, Conflict Barometer 2021. Como ya se documentó, en 2015 Nicaragua cerró la frontera terrestre con Costa Rica, impidiendo el paso normal de mercancías y también de migrantes cubanos que atraviesa el territorio centroamericano en ruta a los Estados Unidos, lo que generó una crisis humanitaria y, política y comercial para el país. En 2018 la crisis política y las protestas en Nicaragua impidieron la circulación de mercancías y en 2020 transportistas nicaragüenses y panameños cerraron el paso de las fronteras con Costa Rica, en protesta por las medidas tomadas por Costa Rica frente a la pandemia, diferendo que fue resuelto en el marco del Consejo de Ministros de la Integración Económica de Centroamérica. Se mantiene un desacuerdo comercial con Panamá, que ha impuesto barreras no arancelarias al comercio de lácteos desde Costa Rica. La región ha vivido dos periodos de interrupción del comercio con el golpe de Estado en Honduras y con la crisis política y las protestas en Nicaragua en 2018.

³⁷ En ese mismo periodo, el país logró la diversificación de sus vínculos económicos de manera individual. Hoy tiene 16 tratados de libre comercio. Con respecto al énfasis histórico en su proyección global, el estudio de 2008 destacó que Costa Rica, como Estado pequeño, se caracteriza por una constante búsqueda de proyección mundial como medio para contrarrestar sus limitaciones materiales en su interacción con el mundo. Lograr prestigio, ubicarse en posiciones de alto nivel, buscar equilibrios estratégicos y afirmar sus vínculos económicos se convierten en objetivos estratégicos permanentes. Fue miembro del Consejo de Seguridad (2008-2009) y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2011-2014); se ubicó en cargos de responsabilidad de procesos de las Naciones Unidas como Co-Presidencia de la Conferencia de las Partes de Cambio Climático -COP 25-, la Presidencia de la conferencia diplomática de las Naciones Unidas que negoció el Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares en 2017 y recibió el premio Campeones de la Tierra 2019 por su liderazgo en materia de cambio climático. En 2021 consolidó su membresía como el Trigésimo Octavo país miembro de la OCDE y alcanzó un récord de seis costarricenses han sido designados en cargos de jefaturas o alta dirección de agencias internacionales, en áreas en las que el país ha destacado por sus políticas públicas: el ámbito ambiental y el de políticas económicas y comerciales (la UNCTAD, la CEPAL y la Dirección Alterna de la OMC y el GEF, la Dirección Alterna de la Secretaría de las Naciones Unidas sobre Desertificación y la Dirección de Cooperación Internacional de la OCDE).

inversión extranjera directa³⁸. No obstante, Centroamérica cerró las épocas de los dividendos inmediatos de los Acuerdos de Paz, la esperanza de la democratización y el crecimiento económico de la recuperación postbélica y se encuentra en una situación de “pronóstico reservado” (PEN, 2021), con diferentes niveles de gravedad en varios países.

De la lectura de la literatura se derivan cinco dilemas estratégicos para la región: i) el agotamiento del acuerdo político surgido de los Acuerdos de Esquipulas a finales de los años ochenta del siglo pasado, con sus componentes de democratización y de un nuevo modelo de seguridad –acuerdo fundacional de la Centroamérica contemporánea; ii) el agotamiento de un ciclo de crecimiento económico que aprovechó los nichos generados por la globalización y los acuerdos comerciales; iii) el agotamiento político de la integración regional; iv) nuevos flujos y dinámicas migratorias, adicionales a la histórica expulsión de población por razones socioeconómicas; y v) el dilema de las crecientes presiones y conflictos por el acceso y aprovechamiento del patrimonio natural (PEN, 2021, Caldentey, 2021; Banco Mundial, 2021, BCIE, 2021).

Un elemento de continuidad es el papel que juega la región como tránsito de drogas entre países productores y Estados Unidos, principal mercado consumidor. Se mantienen el flujo de drogas hacia el Norte y el flujo de armas y dinero hacia el Sur; ha aumentado la penetración del narcotráfico en la institucionalidad política y en la economía de los países de la región pero los países se mantienen sin una articulación regional para que la definición de las estrategias contra las drogas tome en consideración su efecto sobre la región de tránsito, aspecto que puede constituir hacia futuro un elemento estratégico que Costa Rica puede analizar de cara a las propuestas de política que plantee en la región.

En cambio, un elemento nuevo es el tránsito trans-regional de migrantes con destino hacia los Estados Unidos, el cual genera nuevos desafíos para los países de la región que no corresponde en este momento con un esfuerzo regional para hacer frente conjuntamente a dicho fenómeno.

Dos variables importantes de considerar en la formulación de la política exterior costarricense son las políticas de los Estados Unidos hacia la región que, por un lado, dividen a la región en Triángulo Norte y el resto y, por otro lado, han construido una batería de sanciones nacionales y hacia individuos que constituyen una de las principales herramientas de política hacia la región, en su plano defensivo y de combate a males como el quebranto de la democracia, las drogas y la corrupción (anexo 1).

Un punto de partida para la formulación de una doctrina de política exterior costarricense hacia Centroamérica es el reconocimiento, ya efectuado por *Tercer Informe Estado de la Región* (2008), de que la región no constituye un espacio monolítico, sino que está a su vez definido por diversas articulaciones y bloques internos. En el periodo 2010-2020, las articulaciones y coaliciones intrarregionales fueron altamente fluidas. La región se amplió, pero, a la vez, se dividió; República Dominicana se incorporó al SICA en 2013 que pasó a ser CA8 y Panamá inició

³⁸ En esta área, es uno de los más exitosos países en América Latina y en el periodo consolidó el clúster de inversiones de alta tecnología que constituye el primer rubro de exportaciones del país. Cuando se plantea que la situación política de los países de la región no es un asunto que deba interesar a la política exterior de Costa Rica, se debe plantear la pregunta de si un vecindario en desorden y violencia es un entorno apropiado para que el país haya podido desarrollar esta estrategia de atracción de inversiones, por lo que la estabilidad política de la región es una variable a analizar en las estrategias de desarrollo del país en su vinculación global.

su incorporación al Subsistema de la Integración Económica Centroamericana en 2013³⁹ (el tradicional CA5 evolucionó hacia CA6), como producto del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Estos cambios expandieron el concepto de región como construcción social y amplían el ámbito estratégico del SICA, pues ya no solo abarca a los países de la “región” geográfica e históricamente concebida, sino que se extiende a una plataforma de articulación geopolítica que se proyecta hacia el Caribe. Si bien la incorporación de República Dominicana genera desafíos operativos debido a la falta de vínculo histórico y geográfico, ésta amplía la alianza regional y se abre la posibilidad de establecer nuevos equilibrios internos que rompen con la dicotomía tradicional entre el CA4⁴⁰ y Costa Rica.

Contradictoriamente, la región se dividió estratégicamente por la política de la administración estadounidense hacia la región, ya señalada, que creó la distinción entre el Triángulo Norte y el resto. Por su parte, Costa Rica, Panamá y República Dominicana crearon la Alianza para el Desarrollo en Democracia, generando tres espacios de coordinación política que se superponen estratégicamente: el Triángulo Norte, la Alianza para el Desarrollo en Democracia y el SICA en su conjunto. Frente a esta nueva realidad, la política del país hacia la región deberá dilucidar la manera como gravitar en cada espacio y la manera en que invierte sus capacidades políticas en cada uno de ellos, teniendo como guía estratégica la premisa de que la región geográfica es y seguirá siendo un espacio inmediato de donde derivan oportunidades o grandes desafíos y riesgos.

Concomitante con la expansión del SICA, la región como construcción política también se definió por el desgaste/fatiga del modelo y la institucionalidad del regionalismo centroamericano del SICA. Esa tendencia de desgaste político e institucional se unió a otro cambio de gran impacto en las articulaciones intrarregionales, en el bienio 2020-2021 definida por la creación de la ADD.

En el plano geopolítico externo, la región se enfrenta a un entorno internacional de drásticos cambios con respecto al modelo de gobernanza global que se asentó al final de la Guerra Fría. Este se había sustentado en tres pilares: la democratización, la globalización y la revolución tecnológica. La evolución de la región se movió también en torno a esas dimensiones, haciendo progreso en su proceso de democratización y profundizando su vinculación con el modelo de globalización de liberalización comercial y acceso a mercados.

A partir de la elección del presidente Trump en los Estados Unidos se consolidó una nueva fase de reducción drástica de la cooperación internacional, aumento de la competencia geopolítica entre grandes potencias, el aumento de los nacionalismos y populismos y la erosión del sistema global basado en reglas. Un entorno de difusión de poder y cambiante naturaleza de la conflictividad y una dinámica global marcada por la existencia de estos regímenes populistas nacionalistas y autocráticos, con poder concentrado en los ejecutivos que buscan la autopreservación y, por lo tanto, desarrollan un modelo denominado realismo defensivo, pues

³⁹ Esta ampliación de Panamá en la integración comercial y República Dominicana en el SICA no se ha traducido en un impacto en el ámbito económico, pues su participación en el comercio intrarregional sigue siendo muy limitado.

⁴⁰ CA4 constituye el bloque duro de la integración centroamericana, los países que pertenecen a todas las instancias institucionales y foros del SICA y que abrazan una visión más aspiracional de promover y profundizar la integración: Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.

su principal objetivo es la extensión del periodo de ejercicio del poder, que genera una dinámica más competitiva que cooperativa y utilitarista como principal tendencia global (Crocker, et al., 2021).

Política de Costa Rica hacia la región

Enfoque

El Estado costarricense y su plataforma institucional de formulación de política exterior, refleja el hallazgo apuntado por el *Sexto Informe Estado de la Región (2021)* en el sentido de que "... la mayoría de los países no ha logrado construir un círculo virtuoso entre la acción nacional y la regional para impulsar su desarrollo humano sostenible..." (PEN 2021, p. 34). Además de este desafío en el plano operativo, en todos los países de la región la falta de una identidad regional y la ausencia de un valor estratégico que la población y-por ende- sus líderes le otorguen a la región centroamericana y a la acción conjunta regional es un factor limitante común para cualquier estrategia regional (PEN, 2021). En sentido, no solo Costa Rica sino todos los países de la región tienen un problema de definición estratégica con respecto a su entorno inmediato.

Este hallazgo reafirma la inercia y el carácter reactivo que caracteriza la formulación de políticas públicas hacia Centroamérica en todos los países. Esta tendencia encuentra una excepción en El Salvador -el país que más depende del comercio intrarregional, destino del 58% de sus exportaciones-, que organiza una conferencia anual para discutir el porvenir de la integración centroamericana. Los demás países del SICA limitan su carácter propositivo a los períodos en que ejercen la Presidencia Pro Tempore del SICA.

Costa Rica tiene un imperativo estratégico de desarrollar política pública de Estado hacia Centroamérica, generando respuestas innovadoras que le permitan navegar una situación nueva, distinta del entorno de inicio del nuevo siglo. Hace treinta años, se daba por sentado que la región estaba constituida por un conjunto de Estados que compartían una visión común en relación, al menos, con la gobernanza democrática republicana y con un modelo de desarrollo hacia fuera para maximizar la interacción con la economía global.

El análisis del 2008 ya había planteado como objetivo de política pública, el contar con *una propuesta* para navegar en Centroamérica, que se desarrolle como política de Estado (PEN, 2008b). En esa ocasión se argumentó que tal propuesta era fundamental para garantizar sus intereses del binomio básico fundamental (seguridad-prosperidad), así como para gestionar propuestas que desee o requiera desarrollar conjuntamente como región.

Esta propuesta debe partir de la aceptación del carácter permanente de la relación de Costa Rica con la región, de la cual debe derivar un análisis constante de las implicaciones que tiene la evolución de la región para Costa Rica. La política hacia la región también debe partir de un análisis realista sobre las capacidades que tiene el país para manejar su relación con Centroamérica y de lograr sus objetivos nacionales. Pero, a la vez, debe ser innovadora para combinar enfoques, instrumentos y superar la tradicional dicotomía principios e intereses materiales. Una política pública se refiere a la formulación sistemática y sistematizada de acciones articuladas que buscan responder o modificar la situación de partida. No ejercer proactividad significa renunciar a ejercer política pública.

Por otro lado, el país debe desarrollar capacidades para conducir estratégicamente su relación con la región, tanto desde una perspectiva defensiva como ofensiva, así como un actor de peso en la construcción de un orden regional de gobernanza de desafíos comunes que sea efectivo. Por un lado, debe tener la capacidad para anticipar las crisis y amortiguar o resolverlas cuando está directamente involucrado, a la vez que debe buscar orquestar algunos procesos novedosos para actualizar la agenda de la región y generar nuevos proyectos o procesos para mejorar las oportunidades de los países.

Como política de Estado, es menester que se construya una interfase entre la política pública nacional y la correspondiente proyección que puede tener en la acción regional por parte de las instituciones nacionales que desarrollan políticas sectoriales. Cada sector o ministerio conoce en la actualidad la agenda que se desarrolla con la región y la importancia y los beneficios asociados a la acción regional para apuntalar ciertas acciones de política pública, mediante la cooperación transnacional o la integración. Pero se requiere un enfoque general que articule estas acciones y que se diferencie de las acciones reactivas o aisladas que las instituciones o cada administración desarrollan, en respuesta a los estímulos que vienen de la región y/o al activismo político que se genera en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana.

En el enfoque ofensivo, la propuesta nacional puede partir de promover el mejor “regionalismo centroamericano” posible, en el cual, de manera deliberada, se consideren estratégicamente opciones de cooperación funcional y de integración regional, alejándose de la aspiración integracionista acorde con el modelo europeo, que es intensivo en institucionalidad regional y supranacional. Como ya ha quedado demostrado, los países del Istmo tienen gran dificultad de mantener su aparato institucional nacional y no tienen capacidad de transferir recursos para un apropiado funcionamiento de una capacidad regional básica. Como resultado, la construcción regional centroamericana sería más apegada a la realidad histórica y política, así como a las capacidades reales de los Estados del Istmo, aunque en el plano político se ha incorporado desde 2013 República Dominicana al esquema regional.

La estrategia de Costa Rica hacia Centroamérica no puede, sin embargo, limitarse a la construcción del regionalismo o de la integración regional. Debe también plantear de modo estratégico la forma en que el país acciona preventiva o reactivamente de cara a las problemáticas de la región y de cara a las posibles oportunidades que se presenten o en promoción de un nuevo modelo de desarrollo que vincule a todos los países de la región, pues es claro que la prosperidad de la región no es solamente una aspiración normativa sino un interés nacional: contar con un vecindario próspero y estable.

A partir de estas consideraciones, puede plantearse que el enfoque que ha guiado la política exterior costarricense hacia Centroamérica durante el período bajo análisis se ha caracterizado por tres constantes. En primer lugar, la construcción de algunas alianzas, si bien como elemento reactivo o defensivo ante problemas y amenazas; en segundo lugar, ha apostado por una relación de mínimos, sin invertir su capital político en visiones estratégicas sino en resolución de disputas comerciales o crisis políticas –en su mayoría vinculadas con eventos generados desde Nicaragua-. Finalmente, no se ha constituido un esfuerzo sistemático para desarrollar capacidad institucional articulada para la relación del país con la región y sus desafíos.

Forja de alianzas

Costa Rica buscó realizar alianzas para mejorar su posición de negociación intrarregional y contrarrestar su soledad estratégica durante la segunda década del presente siglo. En 2009 firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica con Panamá y en 2016 con uno con El Salvador. En estos años apostó a su capacidad de convocatoria y se movilizó con rapidez, durante el periodo 2020-2021, cuando los Estados Unidos generó la división -sin precedentes históricos- en su política hacia la región al crear el Triángulo Norte. Como respuesta, en 2021, el país promovió la formación de la Alianza para el Desarrollo en Democracia (ADD) con Panamá y República Dominicana, para contrarrestar la posible invisibilidad o aislamiento.

La ADD propone que se constituye para promover la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, también buscará promover conjuntamente las oportunidades de comercio en el área, las zonas de desarrollo especial y otras propuestas novedosas como la atracción de inversiones a través de acortamiento de la distancia en las cadenas de suministro -*Nearshoring*- o la ubicación de encadenamientos siguiendo criterios de afinidad política y geopolítica -*friendshoring*. El 27 de julio de 2021 se comunicó el avance de los países ADD con los Estados Unidos en la firma de un Memorando de Entendimiento para promover la expansión de inversiones que ayuden a fortalecer las cadenas de suministro transparentes, seguras, sostenibles, incluyentes y resilientes en la región, a la vez que se ha constituido un mecanismo de Diálogo Consultivo Conjunto, con participación público-privado, para identificar oportunidades de ampliar la participación en cadenas de valor. Si bien se trató de una acción reactiva, el esfuerzo ha recibido atención tanto en los Estados Unidos como en Europa y los organismos multilaterales. (cuadro 11).

La ADD se constituyó en bloque dentro del SICA en el proceso de designación del su secretario general, que se opuso, por un período de casi dos años otorgar el puesto al candidato propuesto por el gobierno de Nicaragua, según el mecanismo de rotación geográfica adoptado en 2017. Finalmente, en 2022, los países de la ADD desbloquearon la designación. Esta acción generó, en Costa Rica, la reacción negativa de todos los expresidentes de la República, así como de la Asamblea Legislativa, que plantearon una solicitud al Gobierno de la República de reconsiderar tal decisión por razones de inconveniencia. Las razones argüidas en favor de mantener el bloqueo del candidato nicaragüense fueron la violación del marco normativo del Protocolo de Tegucigalpa por parte del gobierno de ese país, la incoherencia frente a la evolución autoritaria del gobierno de Ortega-Murillo, la farsa electoral de las elecciones y la violación del espacio cívico democrático en Nicaragua. En resumen, se planteó que la concesión al gobierno nicaragüense se opone a misión del SICA, espacio de integración que se constituyó para promover a la región como espacio de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Cuadro 11

Acciones de la Alianza para el Desarrollo en Democracia (ADD)

Alianza para el Desarrollo en Democracia (ADD).	Espacio informal de diálogo y coordinación estratégica entre Costa Rica, Panamá y República Dominicana para fomentar el crecimiento económico dentro de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Permite proyectar posiciones comunes en un marco que defiende las sociedades abiertas, el derecho internacional y un desarrollo verde, justo, sostenible e inclusivo.
Declaración de los presidentes de la Alianza para el Desarrollo en Democracia. Segunda reunión. 20 de octubre de 2021 en Ciudad de Panamá.	<p>Diálogo Político</p> <ul style="list-style-type: none">• Necesidad de un abordaje inmediato, bajo un enfoque integral y con responsabilidad compartida; del creciente flujo migratorio por los países del continente americano. Brindando soluciones y oportunidades para abordar las causas de la migración, promover inversión de calidad, políticas públicas y comercio que incentiven la generación de empleos y desarrollo sostenible.• Preocupación ante la situación política, económica-social, alimentaria y de seguridad en Haití; promoviendo la participación de la comunidad internacional y las autoridades haitianas para la ejecución de acciones como el desarme y pacificación, un plan integral de desarrollo y construcción de infraestructura pública, financiamiento para programas de reforestación y restauración de los ecosistemas, y un plan de desarrollo integral con el apoyo de organismos como la CEPAL Y PNUD.• Preocupación ante la crisis política y el deterioro de los derechos humanos en Nicaragua. Los países coinciden en que el proceso electoral no reúne las garantías para elecciones libres, justas, inclusivas y transparentes.• Compromiso dentro del SICA ante los retos y desafíos impuestos por la pandemia por COVID-19. <p>Cooperación</p> <ul style="list-style-type: none">• Identificar áreas estratégicas de colaboración y líneas de acción que favorezcan una respuesta eficaz al proceso de recuperación post COVID-19.• Instar a los países desarrollados a aumentar la movilización de financiamiento concesional extraordinario para la recuperación post-COVID-19.• Facilitar la colaboración en las instancias de educación superior de los tres países, promoviendo becas universitarias y técnicas.• Promover y ejecutar políticas ambientales para el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones. <p>Económico</p> <ul style="list-style-type: none">• Instruir a los ministros de Comercio Exterior a programar una reunión antes de finalizar 2021 para identificar iniciativas de para atraer inversión y reactivación del comercio en la región.

Comunicado conjunto. Panamá-República Dominicana y Costa Rica.	Los presidentes expresan su preocupación por la crisis que atraviesa Haití y el creciente impacto sobre la región, en particular a las consecuencias migratorias.
Alianza para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.	Sustenta la necesidad de promover el crecimiento económico en el marco de la democracia, derechos humanos y los objetivos de desarrollo sostenible. Lleva a la defensa de sociedades abiertas, el derecho internacional y un paradigma de desarrollo verde, justo e inclusivo. Así mismo, lleva a respaldar una agenda que genere sinergias entre los países aprovechando el proceso de reconfiguración de las cadenas globales de abastecimiento.
Declaración de Puerto Plata. III Reunión de los Presidentes de la Alianza para el Desarrollo en Democracia. 11 diciembre de 2021. Puerto Plata	<p>Diálogo político:</p> <ul style="list-style-type: none">• Existe una valoración positiva de la participación en la Cumbre por la Democracia convocada por el presidente de Estados Unidos de América, Joseph Biden; donde se abordaron temas de interés común, como la defensa del sistema democrático y sus valores.• Felicitación al pueblo hondureño y la primera mujer electa a la presidencia de Honduras, Xiomara de Zelaya. Se reconoce una jornada electoral exitosa y la labor de la misión de observación electoral de la OEA, liderada por Luis Guillermo Solís.• Reiteración sobre el deterioro a la seguridad institucional y socioeconómica de Haití.• Preocupación por la situación en Nicaragua. <p>Comercio e Inversión</p> <ul style="list-style-type: none">• Como miembros de la Organización Mundial del Comercio, los países creen en el sistema multilateral como herramienta para promover el crecimiento económico sostenible e inclusivo.• Firma del Memorando por Entendimiento que dispone la creación de un grupo de trabajo ministerial para profundizar sinergias e intercambiar sobre potenciales oportunidades de regionalización en las cadenas de valor entre las partes.
Memorándum de Entendimiento entre la República Dominicana, La República de Costa Rica y la República de Panamá.	<ul style="list-style-type: none">• Crear un grupo de trabajo conformado por representantes de los ministerios responsables del comercio en la inversión en los tres países.• Fomentar espacios de intercambio entre dichos Ministerios y actores relevantes como las agencias multilaterales o regionales, tales como el BID, la CAF, el Banco Mundial, entre otras.• Promover la instauración de un Consejo Empresarial en el marco de la ADD, que sirva como instancia para fomentar una relación más profunda y provechos en el sector privado los países y que brinde realimentación a los trabajos del grupo de trabajo ministerial.
IV Reunión de los Presidentes de la Alianza para el Desarrollo en Democracia.	<ul style="list-style-type: none">• Reconocimiento a los Estados Unidos de América como aliado estratégico de la Alianza con objetivos comunes de fortalecer, en democracia y libertad, la competitividad, el desarrollo socioeconómico y la creación de empleo en los países, a través del comercio y la inversión.

- Declaración de San José. 21 de marzo de 2022.
- Se comunica el acuerdo alcanzado con los Estados Unidos de América, para trabajar juntos en el fortalecimiento de la integración económica, la promoción de mayores flujos de comercio e inversión, la reducción de vulnerabilidades presentes en las cadenas de suministros y el aprovechamiento óptimo de la proximidad geográfica de los mercados, y la coincidencia de intereses entre naciones.
 - La asociación tendrá cinco ejes de trabajo: liderazgo regional, migración y refugio, sostenibilidad ambiental, adaptación al cambio climático, seguridad, justicia y lucha contra la corrupción, y crecimiento económico y oportunidades sociolaborales.
 - Se ha acordado solicitar a los organismos multilaterales el establecimiento de líneas de emergencia rápidas y mecanismos de garantía de la deuda para solventar el financiamiento de los distintos países en momentos de crisis. Por otra parte, impulsar el establecimiento de líneas y/o financiamientos a Gobiernos Locales e instituciones públicas no pertenecientes a gobiernos Centrales sin garantía soberana.

Fuente: Elaboración propia con base en comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Si bien Costa Rica requiere una estrategia de forjar alianzas, los instrumentos y enfoques anteriores deben ser innovados de cara a una nueva realidad internacional y regional. También debe actuar con el conocimiento de que en esta etapa de la historia, los países tienden a apostar más a esquemas *ad hoc* que a marcos institucionales formales para avanzar sus objetivos (Crocker, et al., 2021).

Lo anterior implica la necesidad de adoptar enfoques que apuesten más a la claridad de objetivos y principios, flexibilidad, selectividad, el balance de intereses diversos, que además incluya las consideraciones de corto, el mediano y el largo plazo. Este es precisamente el caso de la decisión de apoyar al régimen de Nicaragua para la Secretaría: pudo haber sido un enfoque de corto plazo pero con implicaciones que pueden comprometer los intereses a mediano y largo plazo. Por último, el espacio de alianzas que el país debe construir para gestionar su gravitación en la región debe incluir a países dentro y fuera de la región tanto como alianzas multi-sectoriales, con actores no gubernamentales con operaciones legítimas en el espacio regional.

Otro aspecto que debe considerarse es la geopolítica y sus expresiones en la región latinoamericana, así como el nuevo entorno político en toda la región. Una primera implicación se deriva de la constatación de la ausencia estratégica de México como actor de peso en el subcontinente. En efecto, este país ha abandonado su posición histórica como “hermano mayor” que busca trabajar con los países de la región sobre una agenda de desarrollo latinoamericano. Como vecino inmediato, ahora se percibe ejerciendo un descuido benigno y una proactividad para gestionar la migración que fluye hacia Estados Unidos, pasa y se queda varada en México (Taller de consulta sobre Centroamérica como espacio inmediato de seguridad, certidumbre y prosperidad, realizado el 15 de junio, 2022).

Jugar en equipo sin proyectos aspiracionales

Costa Rica ha fungido como “jugador de equipo”, participando en el activismo de la integración centroamericana y ejerciendo la responsabilidad sobre la agenda regional en cuatro oportunidades en que ha ejercido la Presidencia Pro Tempore del SICA, sin invertir sus energías en aspiraciones de ejercer liderazgos transformacionales para la región. El país debió invertir capital político de manera reactiva en la resolución de seis conflictos, la mayoría de ellos con Nicaragua, que requirieron que acudiera a la intervención de la Corte Internacional de Justicia o la activación de los mecanismos de solución de controversias comerciales en el marco del Consejo de Ministros de la Integración Centroamericana (COMIECO).

En el periodo, Costa Rica no ha presentado propuestas estratégicas de largo plazo, pero ha centrado las prioridades de sus presidencias en temas relacionados con el “buen gobierno regional”, priorizando la adopción de decisiones que mejoren la rendición de cuentas, la transparencia, el orden procesal para la toma de decisiones, el ordenamiento de la cooperación regional y las agendas priorizadas (cuadro 12).

Durante la Presidencia pro Tempore de la Administración Chinchilla, Costa Rica fue el centro de gestión de las relaciones externas de la región, al ser sede de cumbres de mandatarios de los países de la región con los jefes de Estado de los Estados Unidos (con el presidente Obama y el vicepresidente Biden y México). El país también contribuyó en temas que son fortalezas de sus políticas públicas, en el ámbito ambiental o de salud, en el que aportó propuestas técnicas que sirven de base para la adopción de instrumentos regionales, de nivel reglamentario o de acciones de cooperación (taller de consulta sobre Política Exterior: Costa Rica en Centroamérica, realizado el 7 de julio y Centroamérica como espacio de movilidad humana, realizado el 8 de junio del 2022. De igual forma, durante la pandemia también Costa Rica compartió sus experiencias en el manejo de la emergencia, a través de webinaros con los países de la región (Memorias, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2010-2020).

La política de cooperación no se construyó, sin embargo, como parte de una articulación estratégica que vinculara permanente el trabajo de las todas las representaciones bilaterales de Costa Rica en los países centroamericanos, con enfoques de diplomacia pública. Tampoco como parte de una acción articulada y estratégica para promover el mejoramiento de la posición del país en el bloque regional.

Un campo inexplorado es el análisis de las posibles retroalimentaciones para la acción de Costa Rica en Centroamérica de algunos dividendos de su proyección global puedan ser puestos a disposición de las políticas públicas hacia la región. La reciente incorporación como miembro de la OCDE le aporta dos oportunidades al país con la Estrategia de Cooperación Regional Caribe y el espacio que se le abre a Costa Rica para participar en la cumbre del G7 y del G20, que le permiten reducir la marginalidad en la que normalmente se encuentran los Estados pequeños en su gravitación internacional y que eventualmente pueda utilizar ese acceso para servir de centinela en la región centroamericana.

La pandemia significó una oportunidad para compartir las capacidades técnicas y la experiencia de política pública del país con el manejo de la crisis de salud. Sin embargo, Costa Rica enfrentó dificultades políticas para promover una apuesta de alianzas bilaterales, debido a la nueva naturaleza política débil y autoritaria de varios de los actuales gobiernos en la región, con la

mayoría de los cuales no comparte una visión sobre la gobernanza democrática y deja al país en mayor aislamiento. Los países de la ADD no parecen haber actuado en contención o defensa del orden democrático.

Cuadro 12

Prioridades de las Presidencias Pro Tempore de Costa Rica 2009-2021

Administración Arias	<p>Las prioridades fueron:</p> <ul style="list-style-type: none">• Concluir las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, el acercamiento SICA-MERCOSUR.• Capitalizar el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).• Fortalecer la gobernabilidad dentro del Sistema de Integración Centroamericana.• Atender el caso de la crisis en Honduras. <p>A nivel institucional del SICA existieron vacíos en cuanto a la toma de decisiones debido al golpe de Estado en Honduras reconocido por los países miembros. En ese marco Costa Rica presentó el “Acuerdo de San José”, iniciativa que fue avalada por la comunidad internacional, destacándose dentro de ésta, la Unión Europea y la gran mayoría de los países de América, incluyendo a Estados Unidos. En este marco, se dio la visita a Costa Rica del Presidente Manuel Zelaya y de Roberto Micheletti con el objetivo de buscar un primer acercamiento entre las partes.</p>
Administración Chinchilla	<p>La prioridad durante la Presidencia Pro Tempore fue elevar la eficacia y eficiencia del SICA en un marco institucional regional que dirija su desarrollo hacia el bienestar de sus poblaciones.</p> <p>Se brindó especial énfasis a la seguridad democrática regional incluyendo la violencia contra la mujer, la participación activa de la juventud, la rendición de cuentas, la transparencia y el manejo eficaz de la cooperación regional, el eficiente funcionamiento de los órganos e instituciones del Sistema, la eficacia y el fortalecimiento de los procesos políticos de toma de decisión, así como un mejor posicionamiento de la región en el contexto latinoamericano.</p> <p>Durante la Presidencia del SICA, Costa Rica recibió históricas visitas de Estado del Presidente Enrique Peña Nieto (19 y 20 de febrero de 2013) y del Presidente Barack Obama (3 y 4 de mayo de 2013), las cuales aprovechó para convocar sendas Cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA.</p>
Administración Solís	<p>Las prioridades durante esta presidencia fueron el fortalecimiento institucional y la transparencia mediante la rendición de cuentas. Costa Rica promovió la solidaridad ante los flujos migratorios en la región, priorizando la atención de la seguridad democrática, la gestión integral de riesgo y cambio climático, así como la integración social y económica, y la lucha contra la pobreza.</p> <p>Otras prioridades planteadas fueron:</p> <ul style="list-style-type: none">• Fortalecimiento Institucional del SICA y transformación del SICA• Gestión orientada a resultados (Agenda Estratégica Priorizada y alineada con la Agenda 2030)

- Replanteamiento de las relaciones con los países observadores y socios estratégicos del SICA.

También se planteó la elaboración de la Guía de Implementación del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional, la actualización del Plan de Acción de Eficacia de la Cooperación Regional y del Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR) como prioridades en el área de la cooperación regional. Asimismo, se propuso la realización de la Semana de la Cooperación y el respaldo a la solicitud de incorporación de la SG-SICA a la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo en el plan de trabajo.

Durante el primer semestre del 2017, Costa Rica organizó y presidió las siguientes reuniones a nivel del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores:

- LXIX Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, 2 de marzo del 2017, Heredia, Costa Rica.
- Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores SICA-México, 2 de marzo del 2017, Heredia, Costa Rica.
- Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA –reflexión sobre el futuro de proceso de la integración centroamericana, 4 de mayo del 2017, Heredia, Costa Rica.
- Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores SICA-Turquía, 20 y 21 de abril del 2017, Estambul, Turquía.
- LXX Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, 28 de junio del 2017, San José, Costa Rica.
- Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el SICA con Países Observadores del SICA, 28 de junio del 2017, San José, Costa Rica.

Durante estas reuniones, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, principal órgano de coordinación del SICA, avanzó en temas tales como: el proceso de ordenamiento, racionalización y cumplimiento de los mandatos Presidenciales; el fortalecimiento del Comité Ejecutivo; la aprobación de la Guía del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación regional; la creación del grupo de trabajo SICA-Chile; el establecimiento del Foro de Diálogo y Cooperación SICA Turquía; y el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana.

Se llevaron a cabo 5 reuniones del Comité Ejecutivo del SICA, orientadas al fortalecimiento institucional y, a reactivar los procesos de revisión y homologación de reglamentos de las distintas instancias del Sistema de la Integración. Se avanzó en la revisión de los reglamentos de la Presidencia Pro-Témpore, FOCARD-APS y la OCAM. Asimismo, se logró aplicar el procedimiento para la presentación de mandatos y se realizó una revisión exhaustiva de las fichas técnicas. La aplicación del procedimiento tuvo un impacto positivo ya que evitó la proliferación y duplicidad de mandatos, favoreciendo un proyecto de declaración más estratégico de conformidad con la solicitud del Consejo de Ministros.

Administración Alvarado

- La recuperación económica y social, verde, sostenible y resiliente de la región post- COVID-19.
-

- El ámbito social, la salud y seguridad alimentaria y nutricional.
- La defensa y promoción efectiva de la equidad de género y los derechos humanos, en particular de las poblaciones más vulnerables, como las poblaciones afrodescendientes y los pueblos indígenas.
- La promoción de la ciencia, tecnología, creatividad e innovación, con particular énfasis en la gestión integral del riesgo y la lucha contra el cambio climático.

Fuente: Elaboración propia con base en Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto⁴¹ <https://bit.ly/40q8NOK>

Perspectivas

En el estudio de 2008 se definió que la promoción de los intereses requiere una definición conceptualmente clara del papel de Centroamérica y de la integración, así como del papel que juega Costa Rica en el entramado regional, los instrumentos con los que cuenta y de la importancia de que el país preste atención a su entorno. Además, se señaló que la formulación de una política exterior centroamericana, en línea con la identificación de los intereses, debe partir del examen de las capacidades reales del país (PEN, 2008b).

El estudio también apuntó que Costa Rica tiene limitaciones para fungir como líder natural o para ejercer liderazgo de manera sostenida. Aunque goce de superioridad relativa, ésta no es de suficiente envergadura como para ubicar al país en posición de supremacía regional. Los indicadores económicos, sociales y políticos reflejan ventajas comparativas para Costa Rica en relación con sus vecinos que no están relacionadas con la dotación de recursos materiales, sino a la capacidad que ha tenido para desarrollar una base institucional, política, social y económica más sólida que la del resto de los países de la región (Salazar, 2022). Ante este panorama, el Informe de 2008 desarrolló un esfuerzo analítico para identificar las principales líneas que deben marcar la formulación de política de Costa Rica hacia Centroamérica (cuadro 13).

⁴¹ Las referencias de este cuadro son las siguientes:

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2010.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2013.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2017.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2021a.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2021b.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2021c.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2021d.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2022a.
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2022b.

Cuadro 13

Enfoques y acciones recomendadas para la política exterior de Costa Rica en Centroamérica en el estudio del 2008

Objetivos identificados	
Claridad conceptual	Retomar la distinción entre región e integración. 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 llegara a fracasar la integración, quedaría como realidad de interacción inmediata. Lograr un grado mayor de estabilidad de las alianzas y proyectos de cooperación “intra-centroamericanos”,
Mejorar el apalancamiento del país	Costa Rica es un “jugador en solitario”, que no ha establecido sólidos vínculos bilaterales
Mejorar la percepción del país en el bloque regional	La percepción de los otros gobiernos de que Costa Rica no tiene interés en establecer vínculos regionales (posición de líder egoísta), 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 blando). El país puede construir alianzas bilaterales de interdependencia, como amortiguadores de potenciales situaciones de conflictividad regional. Belice y Panamá como aliados naturales participación marginal. Ahora Panamá, República Dominicana y Belice están más inclinados en sus relaciones con el CARICOM.
Visión común	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	
El uso positivo de su posición de superioridad relativa	No
Una política de cooperación regional de Costa Rica para Centroamérica	Pendiente
Fortalecer capacidades	No se tomaron acciones de establecer un Lead Minister, viceministro de Asuntos Regionales u otra figura

institucionales para la cuestión regional		
Redes institucionales regionales no contempladas en el SICA y los actores no estatales	No	
Acercamiento Costa Rica-Panamá	Costa	Sí. Se firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica en 2011 y 2021.
Propuesta de Rica para la integración regional	Costa	No. Pero en el ejercicio de las Presidencias Pro Tempore Costa Rica ha privilegiado las propuestas sobre el buen gobierno regional, transparencia, orden procesal, priorización programática

Fuente: PEN, 2008b.

Catorce años después, el presente informe reconoce los mismos objetivos estratégicos señalados en el texto del 2008, pero se agregan dos nuevos elementos: por una parte, la necesidad de definir una política de alianzas que vaya más allá de las tradicionales de gobierno a gobierno y, por otra, que el país tome más ventaja de coaliciones multisectoriales con actores legítimos que operan en la región, como los sectores académicos, consultores, asesores legales y grupos empresariales. También se agrega la necesidad de fortalecer la capacidad interna para formular y ejecutar la política nacional hacia la región.

El análisis de los ámbitos relevantes con base en la información del *Sexto Informe del Estado de la Región* (2021) refleja que el país tiene cinco áreas de vulnerabilidad: **seguridad** (con especial énfasis en narcotráfico y otras expresiones del crimen transnacional organizado), **Nicaragua, la involución democrática en la región, ambiente y migraciones**.⁴² En materia ambiental y, sobre todo, en movilidad humana, el espacio regional tiene un margen de gobernanza débil que se requiere fortalecer en su parte normativa, institucional y programática (Talleres de consulta realizados el 8, 14, 15 de junio y el 7 de julio del 2022).

Para generar políticas hacia Centroamérica que aborden los desafíos y también que desarrollen propuestas estratégicas de progreso, Costa Rica debe resolver tres desafíos internos: i) generar una visión clara o doctrina; ii) generar capacidades internas, iii) abordar la cuestión del enfoque de políticas. En los siguientes acápites se desarrollan un conjunto de consideraciones sobre cada uno de estos desafíos.

Una clara identificación de la “cuestión” centroamericana

El desafío que enfrenta el país es asumir que su condición de país centroamericano conlleva la necesidad de relacionarse con la región desde una perspectiva “interna” y no como un actor “externo”. Ello requiere un constante seguimiento de los desafíos que vienen o vendrán de la región, los instrumentos con los que cuenta el país para enfrentarlos e implementar un trabajo de adaptación con respuestas innovadoras con respecto a los modos como el Estado

⁴² Tanto las que transitan hacia el Norte del continente como el aumento de las migraciones provenientes del Norte de la región, que se ha incrementado especialmente con la crisis política en Nicaragua.

costarricense formula su política de cara a la región, con perspectiva tanto ofensiva como defensiva. El punto de partida de tales esfuerzos es la claridad conceptual sobre la integración regional y sobre el regionalismo, así como sobre los objetivos que el país puede lograr con ambos conceptos.

Una parte medular del problema de la política exterior hacia Centroamérica es que el país carece de una política de Estado, frente a la región, explícitamente formulada y que sirva como guía general para la acción.

Fortalecer los procesos y capacidades internas para la cuestión regional

En el período de estudio, el país no se preparó para mantener una estructura interna capaz de dar seguimiento a los desafíos y oportunidades de la relación de Costa Rica con la región. Se crearon respuestas ad hoc para enfrentar los desafíos según se fueran presentando. Una de las capacidades más importantes desarrolladas en el presente siglo es el de contar con una defensa jurídica de calidad mundial para defender los intereses del país en el ámbito global. Un equipo jurídico nacional-internacional llevó la defensa de la soberanía nacional en la Corte Internacional de Justicia. Ese equipo se desmanteló en el período 2018-2022.

No se cuenta, en la práctica, con un ministro que sea el líder efectivo sobre las acciones en Centroamérica (caso de varios países europeos como Francia), un consejo institucional (caso Alemania) o un vicescanciller encargado de los asuntos de Centroamérica en la Cancillería (caso de varios países europeos como España). Una estructura liviana pero activa puede constituir el nombramiento de un viceministro de Relaciones Exteriores encargado de los asuntos de Centroamérica, que el país garantice una articulación programática y defensiva-ofensiva estratégica desde el gobierno de la República, a través de una sesión del consejo de Gobierno, dedicado al análisis de Centroamérica en todos los sectores representados, permitiendo articular una visión común, respuestas compartidas y acción articulada.

Con la formalización de los procesos de rotación diplomática en la Cancillería, esta instancia no cuenta con un equipo permanente y especializado de seguimiento y acumule capacidades de manejo y negociación con la región. Para compensar esta debilidad se puede recurrir a un grupo de estudio permanente sobre Centroamérica que, desde la Cancillería, aglutine a nuevos actores empresariales e institucionales, con operaciones en la región; la academia, historiadores y otros especialistas invitados, para darle a todos los gobiernos la misma capacidad de conocimiento acumulado sobre la región y consulta ante posibles situaciones de riesgo, opciones de política e incluso para realizar trabajo de incidencia en la región a través de canales de diplomacia de segundo carril. Por medio de este tipo de diplomacia, el país puede tener acceso a gobiernos, grupos o personajes de influencia en otros países, que hacen parte de los procesos de toma de decisiones y ampliar así el ámbito de influencia e incidencia.

Renovación de enfoques e instrumentos

En la actualidad se sigue manteniendo la paradoja histórica sobre la expectativa del liderazgo que Costa Rica debe y puede ejercer en la región y la capacidad que el país realmente tiene para lograr cambios transformadores en Centroamérica. Los talleres de consulta con expertos que se convocaron para elaborar este informe permiten identificar que la tensión sobre estos aspectos se mantiene hoy día, aunque existe más claridad y acuerdo de que el país no tiene la capacidad

para liderar la región en su conjunto de manera comprensiva. Sin embargo, se reconoce que el Estado costarricense podría tener la capacidad de ejercer liderazgo de manera selectiva en áreas o momentos históricos.

Una diferencia con respecto al ejercicio de 2008, es que en la actualidad el entorno geopolítico es más complejo. Se debe tener presente la “soledad estratégica de Centroamérica” (Segovia, 2021), en un entorno mundial que exige a los gobiernos ocuparse de múltiples crisis globales a la vez que las presiones nacionalistas presionan a los gobiernos a políticas cada vez menos cooperativas en el plano intergubernamental.

El panorama político e ideológico en la región latinoamericana ha variado también. Los resultados de los ciclos electorales de los últimos años en el subcontinente han provocado constantes oscilaciones en las orientaciones políticas e ideológicas de los gobiernos. Por ello, Costa Rica tener innovaciones en su gravitación latinoamericana, centroamericana y global, con más énfasis en las equidistancias y en la necesidad de nuevas alianzas. En la región el papel de México es distinto, Colombia enfrenta un cambio político también, Europa está sumida en la atención generada por la crisis de la invasión a Ucrania y los Estados Unidos, además de enfrentar los problemas globales, pasa por una situación de división interna y de expresiones extremas en la política electoral.

La defensa de los principios, la democracia y los derechos humanos, pese al cambiante entorno, no constituye un resabio del pasado. Por el contrario, se debe mantener como una constante, pues le ha aportado, y lo sigue haciéndolo, identidad global a la política exterior del país. Eso sí, se requieren nuevos enfoques y estrategias debido a la erosión global de la democracia y a la falta de alianzas estratégicas en y para la región, así como a la ausencia de nuevos incentivos para la cooperación y el comercio con miras a la democratización, como ocurría hace pocos años. En este momento debe recordarse que la región ya tiene consolidados sus accesos a mercados mientras las promesas de cooperación para la región se han reducido.

Una región sin gobernanza democrática tenderá a hipotecar su futura estabilidad y desarrollo. Si bien, en la actualidad, el país parece haber decidido claudicar en su defensa de la democracia y los derechos humanos en Centroamérica, de mantenerse ese balance en corto y mediano plazo, se podrían estar construyendo situaciones de fragilidad extrema en el futuro. Por lo tanto, en este espacio se requiere del enfoque de balance de intereses en el corto y mediano plazo y entre los intereses materiales y la defensa de principios.

Un refrescamiento de herramientas debe incorporar una lectura del nuevo posicionamiento estratégico global del país y una reflexión sobre cómo éste puede generar espacios de influencia para ejercer su política en la región, por ejemplo, la incorporación a la OCDE. De igual forma, Costa Rica debe escoger las áreas en las que ejercerá liderazgo, aquellas en las que ejerce una negligencia benigna, las áreas en las que busca fomentar una reflexión estratégica y resaltar las inconformidades (papel de agitación de la agenda regional); las áreas en las que puede invertir su capacidad ofreciendo propuestas de políticas y áreas en las que decide articular rutas estratégicas con otros actores (del enfoque de Battilana y Casciaro, 2021). Debido al nivel de desarrollo económico del país y de su posición destacada a nivel global, un área en la que puede ejercer liderazgo es en la agenda del espacio económico, para promover una agenda lo más transformadora y beneficiosa posible.

En esa misma línea, Costa Rica debe prepararse para ejercer una vertiente “*instrumental-transaccional o competitiva*”, que busca sacar el mejor provecho posible de las relaciones entre los Estados, en un contexto muy competitivo y que se expresa en la negociación de acuerdos, alianzas. Desde esta perspectiva, surge como estratégico la finalización de la puesta en operación del cabotaje marítimo. Por otro lado, debe desarrollar la *diplomacia de estabilización*, más enfocada en la resolución de conflictos, en des-escalar tensiones y en prevenir confrontaciones. En este tema, los talleres de consulta con expertos elaboraron diversas propuestas para ampliar las alianzas externas que contrarresten la “soledad de Centroamérica” y mejoren las posibilidades de manejar crisis que se presenten en el futuro.

El país debe ejercer una *diplomacia de valores y gobernanza*, más orientada a generar cooperación, establecer reglas, bienes públicos, instituciones y regímenes que ayudan a la gobernanza regional en aquellas áreas en las que se requiera mejorar o potenciar las capacidades de la región. Estos son los casos, por ejemplo, en materia de salud, la visión estratégica de la producción agrícola futura debido a los impactos del cambio climático, la mejora de la capacidad de ejecutar políticas y programas de salud. Un aspecto de especial relevancia es la mejora de la capacidad institucional para gestionar el medio ambiente para, entre otros, mejorar la coordinación de la política de mares y, por último, desarrollar una capacidad regional de gobernanza en materia de movilidad humana, que contrarreste la problemática identificada de la región como un espacio de alta vulnerabilidad y baja gobernanza.

Los talleres de consulta con expertos consideraron opciones de política, incluyendo la reflexión de diversos enfoques. En síntesis, señalaron que la realidad política, geopolítica de la región y del propio país requiere que desarrolle una estrategia compleja, entendida como una en la que se innova, se intercambia y complementan enfoques e instrumentos interrelacionados entre sí y en la cual se busca un permanente balance de intereses que interconecte el corto, mediano y largo plazo, los principios y los intereses materiales y los diversos intereses que el país tiene.

Las y los expertos concordaron en que Costa Rica no tiene una estrategia unificada o articulada, con un plan de gestión de sus intereses en la región. Esta es la opción de política exterior que rigió durante el período 2010-2020. Las consecuencias de continuar sin articular los intereses nacionales en la región, sin anticipar los riesgos y prepararse para ellos, convergen en aumentar los riesgos país debido a la falta de contrapeso ante un mayor y progresivo deterioro de las variables de evolución de la región. Esta carencia puede hacer que el país se limite a reaccionar frente a las crisis y conflictos que surjan y que afecten al país directamente. Podría ser una opción válida para áreas temáticas específicas, pero no para su participación dentro del proceso de integración regional en su conjunto o para momentos de complejidad o incremento en la conflictividad inter estatal en Centroamérica. Ante este escenario, es posible delinear cuatro opciones a la hora de definir las premisas de una estrategia de largo plazo para la región (diagrama 3).

Una primera opción es asumir una “negligencia benigna” complementada por un activismo sin visión estratégica. En esta opción el país evita invertir su capacidad política e institucional en resolver los problemas de la región, en construir una ruta estratégica para la misma o un plan para la gestión de sus intereses en la región. Continúa el énfasis de su política exterior en la vinculación global y atiende los compromisos regionales que derivan del marco normativo existente cuando el país ejerce la Presidencia Pro Tempore de la región, pero sin apostar a un

esfuerzo ni transformador ni estratégico. Solamente se invierte el mínimo esfuerzo necesario para transitar la coyuntura sin mayores exabruptos.

Una segunda opción es desarrollar un liderazgo proactivo, consistente y con aspiración transformadora. Esta opción implica un nivel de esfuerzo que el país no tiene -sostener una capacidad política, institucional y material a lo largo del tiempo-. Tampoco existen las condiciones para constituir una coalición interna-externa para ejercer este tipo de liderazgo, ni la aceptación en la región.

Una tercera opción es el involucramiento regional mediante la aplicación del liderazgo selectivo. En este caso, el país define cuáles áreas o temas ameritan la inversión de liderazgo, capital político, institucional (y cuáles no) y establece los objetivos a lograr en cada caso. Se esperaría que el país conociera las dimensiones que pueden ser tratadas mediante procesos de cooperación transnacional así como las áreas en las cuales el país considera que debe promover avances claros en la integración regional, que requerirán un mayor nivel de esfuerzo país para asegurar una negociación efectiva y una buena marcha de los asuntos. Un punto central es la identificación de proyectos o áreas estratégicas que sean vitales para los intereses del país en las que deba centrarse la política hacia la región.

Una cuarta opción es aplicar la “acción de bifurcación”. Esta sería una ruta de acción que sigue la tendencia de dividir a la región en partes diferenciadas con agendas distintas y espacios de incidencia separados. En este caso, entre el Triángulo Norte y la ADD estarían basados en la propia división estructural de ampliación de brechas entre el Sur y el Centro-Norte que ha caracterizado la evolución de la región, pero no crea capital político e institucional para fortalecer las oportunidades. Implicaría esta ruta desarrollar una agenda distintiva hacia ambos espacios, con distintos niveles de involucramiento estratégico.

La última opción es la “estrategia compleja”, en la que se identifican y articulan diversos elementos. Implica multiplicar opciones, priorizar escenarios y propuestas y lograr un balance de intereses, que no un choque de intereses ni un énfasis exclusivo en un tema o visión. Combina instrumentos y enfoques de negligencia benigna y selectiva en áreas que no son de interés especial para los intereses del país, enfoques de liderazgo selectivo en áreas en las que el país considera necesario fortalecer la acción regional y acción de bifurcación para canalizar objetivos o intereses a través de la ADD en temas que no sea posible desarrollar en el marco de la formalidad del SICA.

Esta última opción implica la inclusión de un enfoque funcional que combina la diplomacia de gobernanza para promover reglas, normas y capacidad institucional en áreas que sean estratégicas y que estén subdesarrolladas. Este es el caso del ámbito de la movilidad humana donde no existe un entramado para cooperar, sobre todo de cara al corredor trans-ístmico de la migración o la necesidad de fortalecer la acción regional en materia de ambiente. Implica, también, articular una narrativa de cara al deterioro democrático y de derechos humanos en la región y escoger en qué momentos puede utilizar la estrategia de agitar, innovar y orquestar (Battilana y Casciaro 2021). Intentar ignorar este deterioro democrático en la región como si no estuviera sucediendo, ni afectando a Costa Rica, parte de la suposición de una falsa dicotomía entre intereses y valores, entre imperativos contrapuestos o entre realismo y constructivismo (Evans 2019).

La aplicación de esta opción de política requiere un desarrollo de capacidades técnicas para recopilar información actualizada, procesar y elaborar respuestas ante circunstancias cambiantes. Requeriría, además, una organización institucional y la definición de una autoridad clara sobre las acciones que las distintas entidades del Estado costarricense desarrollan en Centroamérica. Ello es así por cuanto implica procesos de constante anticipación y adaptación. Implicaría, de igual forma, acompañar esa capacidad con técnica con un espacio de dialogo a nivel político para vincular a actores institucionales y otros actores no estatales que operan en Centroamérica, tales como el sector empresarial, académico y organizaciones no gubernamentales.

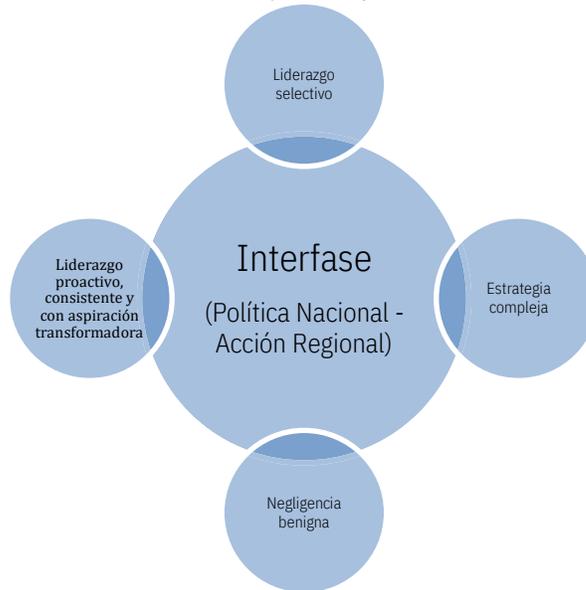
Las opciones delineadas requieren un análisis más sofisticado y continuo de la gobernanza democrática en la región. Este análisis es una condición indispensable para lograr un ambiente de estabilidad que permita concretar los intereses del país y para formular una estrategia de largo plazo que evite los conflictos y la inestabilidad. Un ambiente democrático estable en la región también conviene al país por su interés de seguir apostando a su modelo de atracción de inversión extranjera directa y su clúster de alta tecnología, apuestas para las que una región en convulsión puede implicar riesgos.

En este marco, el concepto de transformación del conflicto implica la creación de estructuras y procesos para garantizar la paz estructural, como son las plataformas para el diálogo, el comercio y la resolución de conflictos, que garantiza mantener bajos los niveles de conflictividad en la región y crea “estructuras para la paz”, como lo es el entramado regional de la integración regional. Para ello, el país deberá preparar herramientas y capacidades de *diplomacia de contención*, enfocada en la prevención resolución de conflictos, des-escalar tensiones y prevenir confrontaciones. Las opciones de diplomacia instrumental o competitiva, que es la que se ocupa de negociar acuerdos, alianzas, entre otros, para sacar el mejor provecho posible de las relaciones entre Estados. En esta línea deben desarrollarse planes para potenciar la plataforma ADD en beneficio de las actividades económicas para mejorar la participación del país y de la región en las cadenas globales de suministro.

Por último, una estrategia compleja implica construir un conjunto de alianzas y coaliciones variables según los temas y las prioridades, que incluya tanto a gobiernos de la región como a actores no estatales que operan en la región, academia, empresas y socios extra-regionales, según los temas. En esta línea es estratégico el proyecto de cabotaje marítimo con El Salvador y Guatemala y se desconoce la razón por la cual nunca se ha logrado iniciar su operación.

Diagrama 3

Opciones de enfoques para la elaboración de la política pública de Costa Rica en Centroamérica



Fuente: Elaboración propia con base los talleres de consulta (cuadro 2).

Cada una de estas opciones puede ser un eje articulador para la política en general, pueden combinarse entre sí, desarrollarse por temáticas o se puede optar por combinar dos o los tres, diferenciando áreas de acción más o menos estratégicas, o áreas definidas en términos de capacidades del país para liderar y para sostener el esfuerzo en un período de tiempo prolongado. Igualmente se propone reflexionar si las acciones para potenciar los intereses nacionales deben ser desarrolladas en el ámbito bilateral o desde el entramado regional. En este último caso, se propone distinguir también entre dos conceptos que en Centroamérica se utilizan de manera indistinta pero que requieren aclaración: la cooperación transnacional y la integración regional. En el proceso de valoración de opciones se buscaría dilucidar las posibles implicaciones de determinado patrón de comportamiento en relación con uno u otro tema y el conjunto de los intereses nacionales. La estrategia compleja, por cierto, implica también construir, donde es posible, zonas de convergencia de intereses, en las cuales el país puede tener un enfoque de involucramiento proactivo.

Selectividad y funcionalidad en áreas temáticas

En el enfoque de promover un abordaje complejo que distinga entre áreas de interés, la priorización de objetivos e intereses, el país debe identificar los temas estratégicos en los que se cuenta con una institucionalidad y un marco normativo que provean niveles satisfactorios de gobernabilidad y en cuáles hay interés de mejorar la gobernanza regional sobre un tema específico, lo que generaría una necesidad de desarrollar diplomacia de gobernanza.

Hay dos ámbitos en los que puede identificarse un interés de Costa Rica para mejorar la plataforma de acción regional: la movilidad humana y la gestión ambiental. Otros dos ámbitos de fortaleza nacional que crean oportunidades para una estrategia ofensiva son el comercio y

energía. De igual forma le conviene al país promover en todos los espacios una mejora en las incorporaciones de ciencia y tecnología al quehacer de la gobernanza regional, pues es una oportunidad de articular esfuerzos sobre la base de las fortalezas técnicas del país y de promover una estrategia de cooperación más allá de lo público tradicional, incorporando a su vez la diplomacia científica (que siempre es estatal pero con actores no gubernamentales).

El ámbito económico es en el que más acompañamiento hay de organismos internacionales y socios extrarregionales (seguido del tema ambiental). Una identificación clara de intereses y prioridades facilitaría potenciar el espacio económico regional, a partir del crecimiento del comercio, si se trabajan las barreras no comerciales que lo traban en la actualidad. Éstas incluirían las ineficiencias de infraestructuras y procesos en puestos fronterizos, la calidad de la infraestructura carretera y portuaria, potenciar la conexión eléctrica, el turismo, trabajar en los desafíos de interpretación y de implementación de disposiciones de normativa, incluyendo los reglamentos técnicos y el diálogo multi-actores para la mejora del espacio regional.

Lograr una mejora sustancial en materia de servicios de transporte marítimo y terrestre, aéreos, servicios financieros es de especial importancia. En esta materia hay inversiones cruzadas en capitales de varios países que podrían apoyar enfoques regionales de mejora del espacio económico. Si bien es cierto existe una coincidencia entre las personas expertas en la preocupación por la seguridad regional, es menos clara una visión común sobre el tipo de intervenciones regionales que se pueden realizar. Todas reconocieron la existencia de un margen importante de acción regional para abordar la problemática migratoria con un nivel relevante de propuestas y material de estudio, aunque éste es, en la actualidad, un espacio más incipiente que la economía, el ambiente o la seguridad.

Cuadro 14

Resumen de propuestas temáticas paneles de expertos

Ámbito	Propuestas
Centroamérica como espacio económico	<ul style="list-style-type: none">• Concluir el proyecto de cabotaje marítimo –factibilidad y entrada en operación• Liderar en la agenda de cadenas regionales de valor• Liderar en promover una agenda de economía digital para el espacio económico centroamericano y el componente de servicios, incluyendo la economía naranja• Promover política de buenas prácticas con base en el posicionamiento de Costa Rica en la OCDE y la iniciativa regional para América Central y el Caribe• Promover la adopción de una agenda empresarial de conducta responsable, el cumplimiento de directrices sobre debida diligencia, sostenibilidad y cumplimiento de estándares internacionales• Modernización de puertos y agenda de digitalización con ventilla única y mejoramiento de tramites regionales para fortalecer el tránsito regional.• Promover las cadenas regionales de valor, entre ellas, en turismo y cacao y explorar otras cadenas con potencial para la región

Ámbito	Propuestas
Relaciones extrarregionales	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el avance de la reducción de costos logísticos y demás procesos no arancelarios que impactan el comercio intrarregional • Articular actores fuera de la región que funjan como socios para mejorar el espacio regional centroamericano • Centroamérica es una plataforma de muchas que tiene el país pero hay un espacio específico de relacionamiento de la región con el resto del mundo en el cual Costa Rica debe participar activamente • Desarrollar espacios alternativos que complementen la gravitación en el SICA • Promover la existencia/conformación de dos espacios de diálogo externo estratégicos: con Estados Unidos, con México y Colombia y con la Unión Europea. Quizás sobre la base del SICA o de la base de ADD como convocante pero para toda la región.
Centroamérica como espacio de movilidad humana	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar un planteamiento de cooperación regional, sobre todo dirigido al tránsito trans-ístmico de personas. • Se requiere la adopción de una plataforma programática ya decidida por la Reunión de presidentes, para que los países hagan frente de manera cooperativa a los desafíos de la migración transregional • Se requiere generar un espacio de gobernanza regional que promueva la cooperación entre los países (puede construirse sobre las bases ya propuestas por el Pacto mundial para la migración y la plataforma para refugiados adoptados en 2018) • Liderar un espacio de <i>agenda setting</i> sobre la complejidad del tema migratorio, con todos sus componentes sociales, políticos y económicos y que establezca vasos comunicantes entre economía, ambiente/cambio climático y movilidad humana • Liderar diálogos extrarregionales para un mejor abordaje de la migración en la región centroamericana • Promover agenda de cooperación que pueda superar los esquemas de salud fragmentados que existen en la región, los distintos enfoques de salud (no ha enfoques de atención integral y de cara a la movilidad humana en la región) • Promover el mayor respeto y uso de los protocolos vinculantes que existen en la región.
Centroamérica como entorno de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar una agenda propositiva en materia de gobernabilidad democrática al estilo de los años 80s, con un conjunto de socios extrarregionales y alianzas intrarregionales multisectoriales. • Considerar la posibilidad de gestionar un enfoque de lucha contra el narcotráfico, que ponga en consideración las especiales implicaciones que éste tiene para los países de la región con los actores regionales directamente involucrados en éste y otras actividades ilícitas que utilizan el territorio centroamericano y cuya agenda de combate no debe restringirse a reducir el impacto del problema en los países de origen o destino.

Ámbito	Propuestas
Centroamérica como territorio común y suministro de alimentos	<ul style="list-style-type: none">• Mejorar las capacidades institucionales, promover la incorporación de herramientas de ciencia y tecnología para fortalecer la capacidad regional. En este espacio hay una fortaleza programática pero baja capacidad institucional y capacidad financiera. Una estrategia regional para allegar recursos de cara a la adaptación al cambio climático.• Gestionar una mejora en la capacidad institucional de la CCAD• Desarrollar una política de cooperación en materia ambiental que promueva el mayor uso de tecnología para (ejemplo uso de drones para resguardar zonas protegidas), sistemas de información geográfica, participación ciudadana y diplomacia científica desarrollada desde las capacidades científicas y tecnológicas que tiene el país en diversos sectores, con especial énfasis en las capacidades de la academia para la diplomacia científica.• Promover espacios de cooperación donde sea posible, por ejemplo, con Panamá para proyectos de gestión sostenible de zonas transnacionales.• Analizar potencial del turismo como eje de articulación para la protección del territorio.• Analizar una propuesta regional para contrarrestar la inseguridad alimentaria hacia futuro dado el impacto del cambio climático en los tiempos de las cosechas (las primeras cosechas tenderán a desaparecer y se concentraran hacia los meses del final de año, con una sola cosecha en lugar de dos periodos.• Dar valor a una propuesta prospectiva sobre el futuro de la producción agrícola en la región y desarrollar una cooperación regional que aborde los principales ejes de problemas.
Propuestas país	<ul style="list-style-type: none">• Realizar un Consejo de Gobierno sobre Centroamérica uno o dos veces al año• Definir un viceministerio para Centroamérica que articule interinstitucionalmente e multisectorialmente• Establecer un espacio de dialogo multisectorial y una capacidad permanente de análisis <i>Costa Rica en Centroamérica</i>, y acción articulada para el permanente análisis, anticipación de crisis, monitoreo y análisis estratégico.• Generar un grupo de estudio permanente sobre Centroamérica desde la Cancillería con participación de la academia.• Gestionar una propuesta de articulación que vincule estratégicamente el trabajo de las embajadas bilaterales de Costa Rica en la región.• Desarrollar una propuesta estratégica de cooperación horizontal con la región centroamericana en áreas que sean definidas como prioritarias.

Ámbito	Propuestas
	<ul style="list-style-type: none">• Identificar prioridades-país a potenciarse en cada área en la que exista un Consejo de Ministros de la Integración Centroamericana.• Costa Rica no debe ir sola, debe escoger las áreas en las que ejercerá liderazgo y decidir de qué manera lo hará.• Promover una orientación estratégica regional de los aliados externos de la región para contrarrestar la bifurcación de la región.• Desarrollar una narrativa y un posicionamiento de Costa Rica (liderado por la Cancillería y en conjunto con todas las instituciones que tienen representación en la institucionalidad regional del SICA).

Referencias

- Acnur. 2019. *El Salvador se suma a la iniciativa para atender la ola migratoria en Centroamérica*. <https://bit.ly/2yhW1pW>
- Acnur, 2022. *Buscador de datos sobre refugiados*. <https://bit.ly/3pcolIn>
- Aresep. 2022. País destaca en el mercado eléctrico regional. En *Boletín 59-22*. <https://bit.ly/3FJLuap>
- Baires, L. 09 de enero del 2023. Nicaragua y Rusia firman acuerdo de uso de energía nuclear, en *Dialogo Américas*. <https://bit.ly/3neymnf>
- Baldacchino, G. .2009. Thucydides or Kissinger? A critical review of smaller state diplomacy. En Cooper, A. F., & Shaw, T. M. 2009. *The diplomacies of small states: between vulnerability and resilience*. Palgrave Macmillan.
- Banco Mundial 2021. *Desatando el potencial de crecimiento de America Central*. Washington, D.C.
- Base en GWP y Atlas. *Centroamericano para la Gestión Sostenible del Territorio* (PREVDA)
- Battilana, J., Casciaro, T. 2022. *Power, for all: how it really works and why it's everyone's business* (First Simon & Schuster hardcover edition.). Simon & Schuster.
- BCIE 2021. *Desarrollando el Potencial de Cadenas de Valor en Centroamérica*. Tegucigalpa.
- Bielschowsky, R, Castro, M.C y Beteta, H. E. (coords.). 2022. *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*, (LC/MEX/TS.2022/7/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Caldentey, P., Estepa, L. y de la Torre, J. *Central America at a Crossroads: The End of Esquipulas and the Search for a New Consensus*. Policy Brief No. 5, 2021. Tokyo, United Nations University-Center for Comparative and Regional Studies. <https://bit.ly/3mZqwON>
- Conflict Barometer 2008-2020, Heidelberg Institute of Conflict Research.
- Cooper, A.F y Shaw, T.M. 2009. The Diplomacies of Small States at the Start of the Twenty-first Century: How Vulnerable? How Resilient?. In: Cooper, A.F., Shaw, T.M. (eds) *The*

- Diplomacies of Small States. International Political Economy Series.* Palgrave Macmillan, London.
- Cooper, F.C., Heine, J., Thaku, R. 2013. Introduction: The Challenges of 21st Century Diplomacy, in Cooper, A. F., Heine, J., and Thakur, R. (Eds.). *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Cambridge: Oxford University Press.
- Cordero, M. 2018. *El comercio de servicios en la integración centroamericana*. Cepal. <https://bit.ly/3K1MA3D>
- Crocker, C. A., Hampson, F. O., & Aall, P. R. 2021. *Diplomacy and the future of world order*. Georgetown University Press.
- De Lombaerde, P., Van Langenhove, L., Lelio Iapadre, P. y Raschdorf, A. 2006. *Assessment and Measurement of Regional Integration*. Routledge.
- De Lombaerde, P., Flôres, R., Iapadre, L., Schulz, M. 2011. *The Regional Integration Manual. Quantitative and Qualitative Methods*. Routledge.
- Evans, G. 2019. Introduction. *Ethics & International Affairs*. 33 (1), 13-18.
- Feinberg, R. 2021. *Widening the Aperture: Nearshoring in Our 'Near Abroad*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Latin American Program.
- Feldmann, A. 2020. *Políticas migratorias en Estados Unidos, México y la Unión Europea (2010-2019): Implicaciones para Centroamérica y los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas*. Ponencia realizada para el Informe Estado de la Nación 2021. PEN-Conare.
- Guisan, M. C., Cis, K. & Neira, S. 2001. *Relaciones internacionales de Centroamérica y procesos de integración económica*, *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, Euro-American Association of Economic Development, vol. 1(1), pages 69-90.
- La información. 19 de diciembre del 2015. Costa Rica suspende participación política en SICA y cierra frontera a Cubanos, en *La información*. <https://bit.ly/3nj5IH7>
- Lima, L. 18 de julio del 2018. Cómo la crisis en Nicaragua afecta a Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Panamá de una forma "sin precedentes", en *BBC News Mundo*. <https://bbc.in/2zQntKi>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 1997. *Comunicado Conjunto-Panamá-República Dominicana y Costa Rica*. Convenios y tratados Internacionales. <https://bit.ly/3FN7IbA>
- _____. 2010. *Memoria Institucional 2009-2010*. <https://bit.ly/3z4ql77>
- _____. 2013. *Memoria Institucional 2012-2013. Memorias Institucionales*. Informes Institucionales. <https://bit.ly/3z4ql77>
- _____. 2017. *Memoria Institucional 2016-2017. Memorias Institucionales*. Informes Institucionales. <https://bit.ly/3z4ql77>
- _____. 2021a. *Alianza para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Documentos para la alianza para el desarrollo de la democracia*. Acción Exterior. <https://bit.ly/3K05rw2>

- _____. 2021b. Comunicado Conjunto-Panamá-República Dominicana y Costa Rica. <https://bit.ly/3LLQPBF>
- _____. 2021c. Declaración de los Presidentes de la alianza para el desarrollo en democracia. <https://bit.ly/3FMTEyD>
- _____. 2021d *Declaración de Puerto Plata*. <https://bit.ly/3LNToda>
- _____. 2021e. *Memorándum de entendimiento entre la República Dominicana, la República de Costa Rica y la República de Panamá*. <https://bit.ly/3ZgDRPr>
- _____. 2022a. *Memoria Institucional 2021-2022. Memorias Institucionales*. Informes Institucionales. <https://bit.ly/3z4ql77>
- _____. 2022b. IV Reunión de los Presidentes de la Alianza para el Desarrollo en Democracia. Alianza para el Desarrollo en Democracia Documentos de la Alianza para el Desarrollo en Democracia. <https://bit.ly/3JBsV9z>
- Morales, A. 2020. *Migraciones internacionales, refugiados y desplazamientos internos en Centroamérica: factores de riesgo e instrumentos para fortalecer la protección de los derechos humanos*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2021) <https://bit.ly/3NfZ0a7>
- Naciones Unidas. 2015. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2008-2012*. <https://www.icj-cij.org/es>
- Naciones Unidas. 2019. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia 2013-2017*. <https://www.icj-cij.org/es>
- Naciones Unidas. Department of Economic and Social Affairs, Population Division (UN-DESA). 2020. *International Migrant Stock 2020*. <https://bit.ly/3Hnb9X7>
- National Security Council. 2021. U.S. *Strategy for addressing the root causes of migration in Central America*. <https://bit.ly/3lDpAPL>
- Nincic, M. 1999. The National Interest and its Interpretation. *The Review of Politics*, 61(1), 29-55.
- Nye, J. 1965. *Pan-Africanism and de East African Integration*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S., Jr. 2005. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Cambridge, PublicAffairs Books.
- PEN 1999, *Primer Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación. <https://bit.ly/3ZbFJZK>
- _____. 2008a. Décimo cuarto Informe Estado de la Nación. Programa Estado de la Nación, Conare. <https://bit.ly/3zOUbsX>
- _____. 2008b. *Tercer Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Conare. <https://bit.ly/3TL1AGE>
- _____. 2011, *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Conare. <https://bit.ly/3JH9dsL>

- . 2016, *Quinto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. Programa Estado de la Nación, Conare. <https://bit.ly/3lBz4ul>
- . 2021. *Sexto Informe Estado de la Región 2021*. Programa Estado de la Nación, Conare. <https://bit.ly/3K4zQtn>
- Presidencia de la República de Costa Rica. 2018. *Histórico fallo de la Corte Internacional de Justicia acoge argumentos de Costa Rica en la delimitación marítima con Nicaragua*. <https://bit.ly/3NbEEis>
- ROSATOM. 2022, 21 noviembre. *Nicaragua han programado trabajos para fomentar la cooperación en la esfera de los usos pacíficos de la energía nuclear*. Departamento de Comunicación de ROSATOM. Corporación Estatal de Energía Atómica Rosatom. <https://bit.ly/40bkU2a>
- Rozin, I. 08 de junio del 2017. ¿Qué hace un satélite ruso en Nicaragua?, en *Russia Beyond*. <https://bit.ly/3FLQfA5>
- Salazar, J.M., 2022. El patron de cambio estructural y de Desarrollo en Costa Rica 1950-2021 y retos futuros, en R. Bielschowsky, M. C. Castro y H. E. Beteta (coords.), *Patrones de desarrollo económico en los seis países de Centroamérica (1950-2018)*, (LC/MEX/TS.2022/7/-*). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.
- Schulz, S., F., y Öjendal, J. 2001. *Regionalization in a Globalizing World: A Comparative perspective on forms, actors, and processes*. Zed Books. <https://bit.ly/3ZuYyrn>
- Segovia, A. 2021. *El gran fracaso: 150 años de capitalismo ineficiente, concentrador y excluyente en Centroamérica*. S&G Editores.
- Sieca, 2022. *Sitio oficial de SIECA*. www.sieca.int
- Solís, L.G. 2004. *Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales*. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Anexos

Anexo 1

Sanciones de los Estados Unidos dirigidas a países del (CA4)

Sanciones a Nicaragua

Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Nicaragua (November 27, 2018). Executive Order.	https://bit.ly/3HL4ztT
Treasury Targets Nicaraguan Vice President and Key Advisor over Violent Response to Protests. (November 27, 2018).	https://bit.ly/2Sf8sed
Additional Financial Sanctions Against Nicaragua. (April 17, 2019).	https://bit.ly/42rC7Fk
Treasury Targets Finances of Nicaraguan President Daniel Ortega's Regime. (April 17, 2019).	https://bit.ly/2Zig3x3
Treasury Sanctions Members of Nicaraguan President Ortega's Inner Circle Who Persecute Pro-Democracy Voices. (June 21, 2019).	https://bit.ly/2Y1uRil
Further Financial Sanctions to Address Human Rights Abuses and Corruption in Nicaragua. (November 8, 2019).	https://bit.ly/3AXznDJ
The United States Takes Action Against the Ortega Regime in Nicaragua. (December 12, 2019).	https://bit.ly/42cIpsK
Treasury Sanctions Nicaraguan National Police and Police Commissioners Involved in Human Rights Abuse. (March 5, 2020).	https://bit.ly/3M056dS
Treasury Sanctions Senior Nicaraguan Government Officials, Increasing Pressure on President Ortega's Regime. (May 22, 2020).	https://bit.ly/3NJ8drP

Sección 353 Informe sobre actores corruptos y antidemocráticos. 1 de Julio del 2021.

Sección 353(b) de la Ley de Asignaciones al Departamento de Estado, Operaciones Extranjeras y Programas Relacionados. Informe sobre actores corruptos y antidemocráticos en El Salvador, Guatemala y Honduras.	Se identifican personas de El Salvador, Guatemala y Honduras que han participado en acciones que socavan procesos o instituciones democráticas, en hechos significativos de corrupción, y en la obstrucción de investigaciones sobre tales actos, incluyendo: corrupción vinculada con contratos gubernamentales; soborno y extorsión; facilitación o transferencia de las ganancias por corrupción, lavado de dinero; y actos de violencia, hostigamiento o intimidación contra investigadores de la corrupción gubernamentales y no gubernamentales.	El Salvador: 14 personas. Miembros del Tribunal Supremo Electoral y de la Asamblea Legislativa, ex ministros, ex viceministros y asesores presidenciales Guatemala: 20 personas. Magistrados de la Corte Suprema, diputados, ministros, empresarios y abogados. Honduras: 21 personas. Expresidentes de la República, exprimera dama y diputados.
https://www.state.gov/united-states-announces-actions-against-seven-central-american-officials-for-undermining-democracy-and-obstructing-investigations-into-acts-of-corruption/	Las personas listadas no son elegibles para obtener visas para Estados Unidos ni para ser admitidas al país. A las personas listadas se les revocará sus visas de inmediato y se les cancelará cualquier otra documentación de ingreso válidos, a menos que opere alguna excepción o exención en el interés de la seguridad nacional.	

United States announces actions against seven central American officials for undermining democracy and obstructing investigations into acts of corruption. September 20, 2021.

Se agregan siete personas a la lista, según la sección 353 de la Ley de Compromiso Mejorado entre los Estados Unidos y el Triángulo del Norte. Estas designaciones responden a acciones que socavaron la democracia y obstruyeron las investigaciones de corrupción en El Salvador y Guatemala.

El Salvador: Cinco Magistrados de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al socavar procesos o instituciones democráticas al aceptar nombramientos para la Sala por la Asamblea Legislativa.

Guatemala: Secretario General del Ministerio Público, obstaculizó investigaciones de hechos por corrupción. Fiscal General, obstruyó las investigaciones penales por corrupción.

<https://bit.ly/3LZgGFY>

Section 353 corrupt and undemocratic actors report. July 20, 2022.

El 10 de noviembre de 2021, el Presidente firmó la Ley de Reforzamiento de la Adhesión de Nicaragua a las Condiciones para la Reforma Electoral, agregando a Nicaragua a los países dentro del alcance de la Sección 353.

El Departamento continuará revisando a las personas enumeradas en el informe y considerará todas las herramientas disponibles para disuadir e interrumpir la actividad corrupta y antidemocrática en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

El Salvador: 6 personas.

Ministros, diputados, alcaldes y asesores.

Guatemala: 16 personas.

Ministros, bogados, rectores, empresarios y magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Honduras: 14 personas.

Ministros, asesores, empresarios, director policial y miembros de bancos.

Nicaragua: 23 personas.

Fiscales y jueces.

<https://bit.ly/42qzeo6>
