

**LA INTEGRACIÓN  
LATINOAMERICANA**

**VISIONES REGIONALES  
Y SUBREGIONALES**

# LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

VISIONES REGIONALES  
Y SUBREGIONALES

---

LUIS GUILLERMO SOLÍS  
FRANCISCO ROJAS ARAVENA  
COORDINADORES



**OBREAL**

OBSERVATORIO PARA LAS  
RELACIONES  
EUROPA-AMÉRICA LATINA



**FLACSO**  
Secretaría  
General

337.1  
I 8 in

REC- 4650  
CUT. 12914  
BIBLIOTECA - FLACSO

**BIBLIOTECA - FLACSO - E C**  
Fecha: 2 de mayo/2007  
Categoría:  
Frec: :  
Eje: :  
Buscó: Francisco Rojas

FLACSO Secretaría General  
[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Diseño y Diagramación:  
José Navarro y Leonardo Villegas  
San José, Costa Rica.

Impreso en:  
Lara Segura & Asoc.  
(506) 256-1664



Editorial Juricentro, 2006.  
Teléfono: 221-1407  
Av. 6, Calles 15 y 17,  
San José, Costa Rica.

## INDICE

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>Francisco ROJAS, Secretario General</b>	
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.</b>	
<b>Un marco analítico para los procesos de integración regional.....</b>	<b>13</b>
<b>Ramón TORRENT, Coordinador de OBREAL.</b>	
<b>Relaciones Unión Europea/América Latina y el Caribe:</b>	
<b>Más allá de los rituales, un futuro necesario.....</b>	<b>49</b>
<b>Guillermo YUNGUE.</b>	
<b>A Nova Lógica Global e os Procesos de Integracao</b>	
<b>Latinoamericanos.....</b>	<b>77</b>
<b>Gilberto DUPAS.</b>	
<b>Perspectivas de Chile frente a la Integración Latinoamericana .....</b>	<b>133</b>
<b>María Cristina SILVA PAREJAS.</b>	

**Integración Regional: El caso del Ecuador .....163**  
Claudia DONOSO.

**Integración Centroamericana: Una vista de los intereses  
salvadoreños sobre la integración regional y la apertura externa .. 219**  
Rafael A. SANCHEZ.

**La Integración Centroamericana: Una mirada desde  
Costa Rica ..... 259**  
Daniel MATUL.

**Integración en América Latina: Crisis de los modelos  
regionales y ausencia de certidumbres ..... 309**  
Josette ALTMANN Borbón.

**Cuba: Experiencia de Desarrollo Social Ético y Democracia  
Participativa .....325**  
Elena DIAZ, Eugenio ESPINOZA.

#### **ANEXO**

**CUARTA CUMBRE UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA  
Y CARIBE / DECLARACIÓN DE VIENA..... 351**

# LA INTEGRACION CENTROAMERICAN: UNA MIRADA DESDE COSTA RICA

---

DANIEL MATUL

## **Introducción**

El presente trabajo busca realizar un análisis sobre las perspectivas nacionales e implicaciones de política exterior en torno a los procesos de integración regionales y subregionales en América Latina y el Caribe. Intenta explicar cuales son los principales factores que contribuyen a definir la relación del sistema político costarricense con los mecanismos regionales de integración.

Para lograr ello, se ha dado preeminencia al conjunto de regulaciones, normas acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y declaraciones emanados, tanto del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), como de otros procesos regionales como el Mecanismo de Diálogo de Tuxtla o el Plan Puebla Panamá, entre otros, haciendo particular énfasis en las actuaciones hechas a lo largo de los últimos años. El Estudio ha sido elaborado de manera integral con el fin de

ofrecer una visión más completa de la posición nacional, al tiempo que ha hecho el esfuerzo por guardar estrecha relación con la agenda oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica.

En el ámbito nacional, hacer referencia a Centroamérica, en términos de integración, genera tantas oportunidades de unión como de desunión, de encuentro como de desencuentro, de optimismo como de escepticismo. Es indudable que el país con frecuencia ha mostrado su escepticismo, aislamiento o distancia frente a los procesos que buscan integrar a la región. Tal actitud ha sido perceptible casi desde el mismo momento en que ocurre la independencia centroamericana y que, adquiere mayor significado y profundidad a medida que se asienta el Estado nacional. No obstante lo anterior, este trabajo también postula que la relación entre Costa Rica y Centroamérica lejos de caracterizarse por la abulia y el desentendimiento, ha sido dinámica y propositiva. Este hecho, es observable de manera sobresaliente después del relanzamiento del proceso de integración regional, con la creación del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

De esta forma, el artículo aborda en su primer acápite el tema de la integración desde los dos procesos generacionales de la integración (ODECA y SICA); así como las principales críticas al proceso actual. El segundo apartado parte de los discursos nacionales que han condicionado la política exterior costarricense frente a los procesos de integración regional, para contrastarlos, de seguido, con las actuaciones nacionales en el ámbito centroamericano.

En los apartados tres y cuatro se aborda las relaciones del país (acápite tres) con la Unión Europea (en el marco del Diálogo de San José) comprendiendo al menos dos períodos importantes 1984-1994 y 1995-2005. Asimismo, se analiza (acápite cuatro) la relación del país con los Estados Unidos a partir de dos premisas básicas. La primera de ellas afirma que, no se puede analizar la relación bilateral de los últimos diez años sin, necesariamente, tener que observar a Centroamérica.

La segunda premisa, parte del hecho que esta relación se ha desarrollado históricamente en ciclos bien definidos de intervención y olvido, los cuales se suceden en fases de diversa duración desde 1898 hasta la fecha, y que prevalecen por encima y a pesar de, coyunturas específicas como la del 9/11.

### **Antecedentes**

El desarrollo de la integración económica centroamericana es el primero de todos los procesos que han tenido lugar en América Latina y el Caribe. El 16 de junio de 1951, se constituye, pues, la Organización de Estados de Centroamérica (ODECA), conocida también como la Carta de San Salvador, en donde se establecen los cimientos para la constitución de un Mercado Común en la región centroamericana. La ODECA contemplaba la creación de un Consejo Económico, que entre sus funciones estaban el estudio de los problemas económicos de la región y la elaboración de estudios directos ante los gobiernos, en busca de una mayor cooperación y articulación de procesos que faciliten la integración. Se contemplaba, además, que este Consejo pudiera eliminar las barreras económicas que truncaran la integración económica.

En un inicio se concretó de forma bilateral. Entre 1951 y 1957 los Estados de la región abrieron sus fronteras al comercio recíproco mediante la suscripción de tratados bilaterales de libre comercio, a través de los cuales se intercambiaban, sin impuestos de aduana, una lista de productos negociada entre los países signatarios de dichos convenios.<sup>1</sup> Cada uno de estos tratados tuvo una corta duración (entre 1 y 4 años) y el régimen

---

1 BOLAÑOS SANTOS, Eduardo. El Mercado Común Centroamericano. Serviprensa Centroamericana, sin lugar, enero de 1981. Firmaron, pues, tratados bilaterales de libre comercio en 1951 El Salvador-Nicaragua y El Salvador-Guatemala. En 1953 firmaron El Salvador-Costa Rica. Durante 1955 firmaron Guatemala-Costa Rica; un año después, en 1956 lo hacen Guatemala-Honduras. Finalmente, en 1957 firmaron El Salvador-Honduras.



de libre comercio se establecía con base en listas específicas. Además, las partes se reservaban la facultad de retirar de las listas algunos productos si ello convenía a sus intereses.<sup>2</sup>

Debido al éxito alcanzado por las iniciativas bilaterales desarrolladas entre 1958 y 1960, los países de Centroamérica inician la negociación de tratados de carácter más amplio. De esta forma, el 10 de junio de 1958, en Honduras, se firmó el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica y el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, con lo cual se abre el período de tratados multilaterales, por medio de los que se establecería una zona de libre comercio regional.

Hacia 1960 el intercambio comercial entre los cinco países del área sobrepasó los 35 millones de pesos centroamericanos. En febrero de 1960, Miguel Idígoras Fuentes, Presidente de Guatemala; Ramón Villena Morales, Presidente de Honduras y José María Lemus, Presidente de El Salvador, firmaron el Convenio de Asociación Económica entre estos tres países, con el objetivo de aumentar el consumo de artículos producidos en la región, facilitar su intercambio por la vía del libre comercio, así como acelerar el Programa de Integración Económica de Centroamérica. Este sería el fundamento del Mercado Común Centroamericano. A partir de entonces, el libre comercio no se realizó más con base en listas, sino que se extendió y generalizó a todos los productos originarios o manufacturados de los cinco países de la región. Únicamente se consignaron en lista aquellos productos sujetos a regímenes especiales de excepción o a restricciones que los separan del libre comercio total.

El 13 de diciembre de 1960, en la ciudad de Managua, los países de Centroamérica, tomando en cuenta, el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica, el Convenio Centroamericano sobre equiparación de Gravámenes

---

2 FUENTES MOHR, Alberto. La creación de un Mercado Común: apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica. Instituto para la Integración de América Latina-BID, Buenos Aires, 1973.

a la Importación (y su Protocolo sobre Preferencia Arancelaria), los Tratados bilaterales de libre comercio e integración económica y el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras, celebraron el Tratado de Integración Económica Centroamericano.

Posteriormente, el 12 de diciembre de 1962, los gobiernos de los países de Centroamérica deciden sustituir la Carta de San Salvador, suscrita el 14 de octubre de 1951, con el fin de dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, que establezca los órganos que aseguren el progreso económico y social, así como que eliminen las barreras que los dividen.

Sin embargo, este proceso se vio truncado con el surgimiento de la guerra entre Honduras y El Salvador (1969), pues ambas naciones rompieron relaciones comerciales y diplomáticas. Durante la década de 1970, se realizaron esfuerzos tendientes a normalizar la situación por medio de un mecanismo que se denominó *Modus Operandi*. En este contexto, al iniciar la década de 1980, el Mercado Común Centroamericano llegó al colapso. A pesar de los logros alcanzados durante el período de auge del Mercado (que llegó a absorber entre el 30 y el 40% de la producción regional), se debilitó fuertemente debido a la influencia de variables derivadas de un cambio en el entorno económico mundial y elementos extraeconómicos, entre los cuales destaca la exacerbación de los conflictos político-militares, especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.<sup>3</sup>

Hacia finales de la década de 1980, luego de los logros alcanzados en el ámbito político por el Plan de Paz Esquipulas II, los esfuerzos regionales retoman el proceso de integración económica que culminaría con la firma del Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala, luego de un proceso que tomó alrededor de seis años consolidar.

---

3 FERNÁNDEZ y ABARCA. El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?

## **Del Mercado Común al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)**

La década de 1990 auguró buenos resultados para el conjunto de los países centroamericanos. Se consolidó la era de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas, comerciales y políticas tanto intra como extra-regionalmente. Fueron cerca de 10 años (1987-1997) para alcanzar la paz (Nicaragua, 1988; Panamá, 1990; El Salvador, 1992; Guatemala, 1996). Luego de un historial político, caracterizado por el autoritarismo y la represión, en todos los países del área se constituyen gobiernos civiles electos en comicios libres, transparentes e internacionalmente supervisados.

En el ámbito de la integración regional, se experimentó un renovado esfuerzo para revitalizar su institucionalidad. Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa (1991) y la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, ALIDES<sup>4</sup>, (Volcán Masaya, octubre 1994), se instituye el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, que se convertiría en el nuevo marco de referencia para la integración del Istmo. Este nuevo marco conceptual y programático fue complementado con la firma del Protocolo de Guatemala (Antigua, 1993); el Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y del Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995).

---

4 La ALIDES representó por primera vez la adopción de una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región, concebida como una iniciativa de políticas, programas y acciones a corto, mediano y largo plazo para promover la sostenibilidad política, social, cultural y ambiental de las sociedades centroamericanas. Con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible ALIDES, durante la Cumbre de Masaya, Nicaragua de octubre de 1994, el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, adquiere un nuevo marco de referencia que se complementa con el Tratado Marco de Integración Social (San Salvador 1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (San Pedro Sula 1995), el Protocolo de Guatemala (Guatemala, 1993) y el Protocolo de Tegucigalpa (1991).

Sin embargo, a pocos años de su inicio, el Sistema mostraba serias dificultades para ejecutar y administrar adecuadamente la agenda regional a través de un complejo y disperso entramado institucional, que impedía un efectivo cumplimiento de los compromisos comunitarios adquiridos. En 1997 los Presidentes centroamericanos solicitaron a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) un diagnóstico que permitiera replantear la organización institucional del Sistema. Como resultado de ello, se configuró el *Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana*.

Tal reforma al SICA buscó reducir sustantivamente la dispersión del esquema de funcionamiento institucional de la integración, el fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de la Secretaría General; establecer un equilibrio de la agenda en sus diferentes variables: políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales. Así como la creación de mecanismos para el financiamiento del Sistema. Desafortunadamente, los deficientes esfuerzos para construir consenso sobre estos cambios y la falta de voluntad política de los gobiernos, contribuyeron al estancamiento primero e inhibieron después, la implementación de tales reformas. Finalmente, el Huracán Mitch afectó el reordenamiento de las prioridades de Centroamérica y el ajuste de la agenda.

Entre 1998 y el 2002, los esfuerzos por rescatar la reforma fueron retomados en tres momentos diferentes. En el año 2001, el ex Presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, lanzó a sus homólogos de Centroamérica el *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*. En febrero del 2002, con la *Declaración de Managua*, los Presidentes de Centroamérica retoman, únicamente, el tema de las reformas al Protocolo de Tegucigalpa (marco legal de la integración) y al Protocolo de Guatemala (marco legal de la integración económica) para crear un mecanismo de solución de controversias comerciales. Ese mismo año, el 22 de setiembre, el Presidente de Costa Rica, Abel Pacheco, con base

en la *Declaración de Panamá II* y en el *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*, plantea de nuevo la reforma al PARLACEN.

A inicios del 2004 las instituciones de la integración centroamericana fueron objeto de serios cuestionamientos, tanto de la sociedad civil como de los propios gobiernos de la región, cuyos presidentes coincidieron en la necesidad de someter a una revisión a todo el sistema, en particular al Parlamento Centroamericano y a la Corte Centroamericana de Justicia. En este contexto se llevó a cabo el Foro Regional “*Repensando la Integración Centroamericana: Recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*”.<sup>5</sup>

Este Foro permitió dos procesos importantes alrededor de esta segunda generación de reformas al Sistema de la Integración. En primer lugar, aceleró la instalación de una Comisión Ad Hoc, nombrada por los Presidentes de la región con el fin de estudiar la reforma del Sistema.<sup>6</sup> En segundo lugar, se propició la articulación de una posición conjunta, por parte del Comité Consultivo del SICA (CC-SICA) sobre este proceso. A raíz de ello, en la XXV Cumbre Ordinaria del SICA, celebrada en San Salvador, 15 de diciembre de 2004, se acordó llevar adelante el Replanteamiento Integral del Sistema de la Integración Centroamericana.

---

5 Este Foro fue organizado por la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), con el apoyo de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). Vid. FUNPADEM. Memoria del Foro Regional Repensando la Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad. San Salvador, mayo de 2004.

6 Esta dinámica brindó la oportunidad para que dicha Comisión conociera, no solamente los resultados del Foro, sino también, las opiniones de las distintas autoridades del SICA, PARLACEN, directores del Comité Consultivo del SICA, entre otros.

## La Política Exterior de Costa Rica: visiones para Centroamérica

Hacer referencia a Centroamérica, en términos de integración, genera tantas oportunidades de unión como de desunión, de encuentro como de desencuentro, de optimismo como de escepticismo. De esta manera, las diferentes visiones sobre la región varían de manera pendular desde aquellas que apuestan por la unidad, la unión regional, la patria grande como destino único (visión morazánica); hasta aquellas que ven en Centroamérica un proceso histórico excluyente (visión desde el Caribe o desde aquellos actores que no han estado presentes en un proceso que ha sido eminentemente estatal). Las posiciones intermedias (visión cartaga) ven a Centroamérica tanto como una oportunidad (donde es conveniente participar), como una amenaza (donde es conveniente apartarse de la región). Finalmente, las visiones externas (CEPAL, BID, PPP, entre otras) apuestan por una alternativa pragmática en función de las oportunidades que ofrece la región en términos de mercado frente a procesos similares MERCOSUR, NAFTA y otros.<sup>7</sup>

La visión cartaga del proceso regional integracionista ha tenido en Costa Rica enfoques coincidentes o puntos de vista alternativos. Por ejemplo, Rojas Aravena explica que desde la independencia la política exterior costarricense hacia Centroamérica se ha debatido entre el aislamiento y la intervención.<sup>8</sup> De otro lado, se explica que la Centroamérica histórica, producto de las fracturas del período colonial y poscolonial, adolece de una identidad regional, lo que ha generado una relación *sui generis* entre sus Estados. Como resultado de ello, lejos de acercarse, los países se separaron.

---

7 PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. Proyecto Estado de la Región, San José, Costa Rica, 1999.

8 ROJAS ARAVENA, Francisco (Coordinador). Costa Rica y el Sistema Internacional. Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1990, pp. 11-19.

VISIONES DE CENTROAMÉRICA E  
IMPLICACIONES DE POLÍTICA EXTERIOR

Visiones	Actores	Implicaciones de Política Exterior
Morazánica	Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua.	Política exterior en función de una Centroamérica unida; pero con enormes dificultades para superar diferendos o conflictos de tipo fronterizo y en ocasiones de tipo comercial.
Cartaga	Estados: Costa Rica. Recientemente, Panamá, Belice y República Dominicana.	Permanente actividad de política exterior regional en aquellas áreas que representen una ventaja nacional y escepticismo frente aquellas que signifiquen desventajas o riesgos para la política doméstica.
Caribe/ Excluyente	Entidades o grupos intraestatales o local-regionales: Regiones autónomas; grupos étnicos nacionales; organizaciones de grupos afrocaribeños o indígenas; regiones excluidas u olvidadas históricamente, entre otros.	Como hasta ahora la integración ha sido un proceso estatal (desde arriba); las voces o discursos alternativos "desde abajo" han tenido poco o bajo impacto en la toma de decisiones, particularmente en materia de política exterior.
Externas	Estados y Organismos internacionales: Organismos financieros internacionales (BID, CEPAL); iniciativas estatales (Plan Puebla Panamá, Proyecto Harvard-INCAE, Proyecto Centroamérica 2020). Hay, también, una participación de grupos empresariales (regionales e internacionales) y otros grupos de presión.	Convergencia del apoyo estatal hacia las propuestas y agendas de los organismos internacionales en función del proceso de integración centroamericana a la economía mundial.

Fuente: Elaboración propia con base en Estado de la Región, 1999.

Los intereses impuestos desde las capitales, liderados por los gobiernos y los grupos económicos poderosos nacionales inspiraron, por tanto, una política exterior hacia la región en donde cada Estado persigue la obtención de metas nacionales; de manera tal que, la integración es desintegrada. Esta condición, es la que define la política exterior de Costa Rica frente a los diferentes procesos o reintentos de articular la integración centroamericana.<sup>9</sup>

Desde otro punto de vista, es justamente el desarrollo de las relaciones comerciales costarricenses lo que define los vínculos nacionales con Centroamérica. El inicio de las exportaciones de los cultivos del café, banano, azúcar, carne y cacao colocaron a Costa Rica en los mercados de Europa, Sudamérica y Estados Unidos, durante el proceso de desarrollo "hacia afuera" a partir de 1870. De su lado, el período de industrialización por sustitución de importaciones puso a Centroamérica como el mercado natural del país en 1951. No obstante, el fracaso del Mercado Común Centroamericano (MCC) y el tránsito hacia un esquema de promoción de exportaciones obligó al país a diversificar sus productos y sus mercados. En este contexto, Centroamérica es un mercado más, no será el único, ni el más prioritario.<sup>10</sup>

En otra dirección, se ha señalado que la ambivalente relación de Costa Rica con Centroamérica obedece a una respuesta histórica y recurrente en torno a la seguridad del país. Desde 1848 con la constitución de la República y los primeros intentos para entablar relaciones diplomáticas con otros Estados se generó una fuerte tensión entre los países de la región que pretendía mantener la Unión (Nicaragua, Honduras y El

---

9 ALFARO, José Miguel. La integración como instrumento de desarrollo. En, ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor). Centroamérica: condiciones para su integración. FLACSO, San José, Costa Rica, 1982, pp. 111-123. Ver, también, ALFARO, José Miguel. Costa Rica y la integración centroamericana. En, ROJAS ARAVENA, Op. Cit. 1990.

10 OSTERLOF, Doris. Costa Rica y su comercio exterior. En, ROJAS ARAVENA, Op. Cit. 1990. Pp. 211-243.



Salvador) y Costa Rica.<sup>11</sup> El país por tanto, siempre actuó con cautela para no generar situaciones que pusieran bajo amenaza la estabilidad del país. Incluso la recurrencia del tema continuará tanto el siglo XX, cuando se crea el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA), en 1962, pero Costa Rica participa en calidad de observador con el fin de “mantener una relación de buena vecindad con los gobiernos de los Estados miembros y guardar de esa manera un delicado equilibrio en el área que salvaguardara la seguridad nacional.”<sup>12</sup> De igual manera, el mismo patrón se observa durante el proceso de negociación y firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática, en 1995.

Hay quienes analizan la relación política de Costa Rica con Centroamérica, haciendo la distinción entre la política multilateral del país en el marco de la integración y la política bilateral costarricense para sus vecinos regionales. De esta manera, la política multilateral en el marco de la integración surge como una respuesta a problemas concretos. Ello, por supuesto, implica que habrá temas que se resuelven en el marco de la integración y, en consecuencia, habrá otros temas de la agenda internacional de la región que se resolverán en el plano de la política bilateral. Por tal motivo, Costa Rica mantendrá distancia de la integración, en tanto, la vía diplomática bilateral sea el mecanismo adecuado para resolver su agenda internacional.<sup>13</sup> Habrá temas como la acción conjunta contra el

- 
- 11 OBREGÓN, Clotilde. *Costa Rica: Relaciones exteriores de una república en formación, 1847-1849*. Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1984, pp. 85-114.
  - 12 VOLIO, Fernando. *El militarismo en Costa Rica*. Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica, 1985. Ver, también, en: ZAMORA, Fernando. *Militarismo y Estado constitucional en Costa Rica*, Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica, 1997.
  - 13 CARRERAS, Rodrigo. *El multilateralismo en la política exterior*. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, Nos. 48 y 49, tercer y cuarto trimestre, segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994, pp. 9-13. También en: RHENÁN-SEGURA, Jorge. *Costa Rica y las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad nacional, Heredia, Costa Rica, 1997.

narcotráfico, el tráfico internacional de vehículos; las votaciones conjuntas para puestos en órganos mundiales y hemisféricos o la sostenibilidad del ambiente, que se pueden realizar con esfuerzos multilaterales. De igual manera, habrá temas de la agenda estratégica nacional que deberán resolverse de forma bilateral dadas las características del sistema político costarricense.

Contrario al tradicional discurso aislacionista y reservado (o visión cartaga) de Costa Rica hacia Centroamérica, hay enfoques que señalan que dicha visión es producto de una creencia mitológica nacional que ha sentado las bases de su discurso en función de las diferencias y las asimetrías. Por tanto, es indispensable hacer una revisión más reposada para observar que la política exterior costarricense ha sido sumamente activa en la región.<sup>14</sup>

De acuerdo con lo anterior, es posible afirmar, entonces, que la posición oficial frente a los procesos políticos de integración ha mostrado un marcado escepticismo en temas estratégicos. Es decir, en materia de integración centroamericana, pareciera que Costa Rica mediatiza lo regional en función de una lectura nacional de sus intereses y ventajas en este contexto. Sin embargo, durante la última década es posible observar que la política exterior ha transitado de una participación restringida y escéptica a una participación amplia (en materia comercial, medio ambiente, turismo, sistema financiero, seguridad, entre otros), pero restringida en lo político.

---

14 SOLIS, Luis Guillermo. La política exterior de Costa Rica en Centroamérica (1994-1998): de la hermandad renuente al activismo fraterno. En, NARANJO, Fernando y SOLÍS, Luis Guillermo (editores). Paz, integración y desarrollo: política exterior de Costa Rica, 1994-1998. AFOCOI, CEI, Escuela de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1999, pp. 95-134.

## **La estructura y la tradición en el Ministerio de Relaciones Exteriores**

En el documento Guía de la Política Exterior de Costa Rica<sup>15</sup> se afirma que la región centroamericana es una prioridad a fin de mantener relaciones armoniosas y prósperas, tanto con sus vecinos inmediatos (Panamá y Nicaragua) como con los del resto de Centroamérica, con los cuales comparte y favorece el proceso de integración centroamericana, en el marco de la ALIDES. En este contexto, el país ha ocupado la Presidencia Pro-témpore del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y mantiene de manera activa su diplomacia en las instituciones de la integración.<sup>16</sup>

La Dirección de Política Exterior es la dependencia encargada de establecer los procedimientos a seguir con el objetivo de promover las relaciones con otros Estados u Organismos. Las funciones de esta Dirección se encuentran distribuidas por áreas de trabajo. Para Centroamérica, existen dos maneras de establecer los vínculos y las relaciones diplomáticas: el Departamento de Política Bilateral (diálogo entre Estados) y el Departamento de Política Multilateral (diálogo en organismos mundiales, regionales, hemisféricos).

El Departamento de Política Multilateral organiza sus funciones en virtud de ejes temáticos o por su vinculación a los distintos organismos internacionales. Para el caso de Centroamérica existe la denominada División de Integración. Es la encargada de dar seguimiento, organizar, apoyar y participar activamente en las actividades que se realizan en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), particularmente en los siguientes temas: a) la Reunión de Presidentes; b) el Consejo de Ministros; c) la Comisión de Seguridad de Centroamérica. Además, existen diferentes instituciones gubernamentales costarricenses que participan en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) o en órganos regionales:

---

15 <http://www.rree.go.cr/politica-externior/>  
16 Idem.

INSTITUCIÓN ÓRGANO REGIONAL

---

Asamblea Legislativa de Costa Rica	Foro de Presidentes Legislativos Centroamericanos (FOPREL)
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)	Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
Ministerio de Salud	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
Ministerio de Educación (MEP)	Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) Instituto Centroamericano de Extensión de la Cultura (ICECU)
Ministerio de Ciencia y Tecnología	No aparece especificado
Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD (Programa Frontera Agrícola y Corredor Biológico Mesoamericano) Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CCAD
Ministerio de Comercio Exterior	Secretaría Permanente de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Consejo de la Integración Social (CIS) Sistema de la Integración Centroamericana, SICA (Secretaría General)
Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)	No aparece especificado

---

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto Nacional de la República.

## **Costa Rica y la Institucionalidad Centroamericana**

### *A. La Reunión de Presidentes*

Costa Rica es miembro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y en este contexto ha ratificado casi todos los instrumentos que han dado vida a la integración regional. El país únicamente no se ha adherido a órganos importantes del SICA como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ). Desde la creación del SICA Costa Rica ha tenido importantes aportes en materia de política regional e integración.

**La propuesta del Presidente Rodríguez.** El *Plan de Acción Inmediata para la Reactivación de la Integración Centroamericana*, presentado por el ex-Presidente Miguel Ángel Rodríguez, en momentos de parálisis de la institucionalidad regional, constaba de tres partes. La primera parte se dedica a sugerir medios para lograr un mejoramiento en materias como el desarrollo humano y lucha contra la pobreza. La segunda parte se concentra en aspectos claves para la revitalización del programa de integración económica. Finalmente, se hicieron recomendaciones para lograr una reforma a la institucionalidad de la integración. En materia de desarrollo humano y lucha contra la pobreza, se hizo un llamado a reconsiderar objetivos fundamentales de la integración como el fortalecimiento de variables como la educación, la salud, la paz y la democracia.

Se propuso, también, la puesta en marcha de un Plan de Lucha contra la Pobreza y la implementación de un Programa más amplio de Desarrollo Humano, que se enfoque en mejorar la inversión de los Estados centroamericanos en aquellas variables que inciden directamente en la capacidad de los individuos para generar ingreso, tales como: los sistemas de salud; y el acceso a la educación. Por tanto, se consideró

imperativo el establecimiento de compromisos por parte de los gobiernos para elevar los niveles de inversión pública en salud, educación y vivienda. Como resultado de ello, se establecieron las siguientes metas en el corto plazo en materia de inversión en educación y salud:

- Adoptar el compromiso de destinar mayores recursos a inversión social (salud y educación), el cual puede darse de forma gradual hasta alcanzar el límite óptimo.
- Establecer una meta de gasto público en Educación del orden del 6% del PIB para el año 2006, el cual puede alcanzarse mediante el compromiso de incrementar anualmente dicho rubro de gasto, de manera escalonada y proporcional, según lo que cada país necesite para alcanzar ese nivel.
- Establecer una meta de gasto público en Salud del orden del 5% del PIB para el año 2006, el cual puede alcanzarse mediante el compromiso de incrementar anualmente dicho rubro de gasto, de manera escalonada y proporcional, según lo que cada país necesite para alcanzar ese nivel.
- Establecer programas específicos a nivel regional para combatir el analfabetismo, que asciende a casi 6.5 millones de personas en la región.
- Establecer programas especiales para ayudar a que los jóvenes y adultos que no hayan podido completar su escolaridad básica, lo puedan lograr.
- Desarrollar programas regionales para fomentar la educación en materia científica y tecnológica.

En cuanto a la revitalización del programa de integración económica se recomendaban líneas de acción en materia de comercio, sistemas financieros y sobre el Plan Puebla-Panamá. En relación con el comercio se hizo especial énfasis en el comercio intraregional, el mejoramiento de la competitividad, el corredor logístico, la red de comunicación terrestre, las adunas, las telecomunicaciones, los puertos y otros temas

logísticos. Teniendo en consideración estos aspectos se recomendaba lo siguiente:

- Aprobación del Tratado Centroamericano de Soluciones de Controversias Comerciales.
- Aprobación del Tratado Centroamericano sobre el Comercio de Servicios e Inversión.

Por otra parte, los temas prioritarios de la agenda sobre sistemas financieros se concentraron en: a) la aprobación del Acuerdo Centroamericano para la supervisión financiera recíproca con el fin de facilitar la supervisión consolidada de los grupos financieros regionales; b) la homologación de los mercados centroamericanos de deuda pública, con el objetivo de establecer reglas comunes para la negociación y liquidación de la deuda pública. La propuesta en este sentido procuraría que las agencias públicas que emiten deuda (Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales) adopten políticas uniformes que cumplan con estándares internacionales para la negociación y liquidación de sus operaciones de financiamiento y control monetario.

En lo relacionado con el Plan Puebla-Panamá se recomendaba las siguientes acciones:

- Acelerar los trabajos planteados para el Plan Puebla-Panamá, particularmente con el nombramiento de algunas subcomisiones de las ocho iniciativas del Plan.
- Encargar a las Subcomisiones que, a más tardar el 15 de diciembre del 2001, presenten las propuestas respectivas para que se concreten los proyectos enmarcados en estas ocho iniciativas.

Asimismo, el Plan del Presidente Rodríguez propuso varias líneas de acción para lograr una reforma a la institucionalidad de la integración, con el fin de que dotarlas de mayor eficiencia

y eficacia, así como para que se de un uso racionalizando de los recursos. En primer lugar, se sugirió la integración del Comité Ejecutivo, hasta ahora sin resultado alguno, como una instancia que fortalezca, tanto la preparación adecuada de las decisiones de la Reunión de Presidentes, como su seguimiento. Como líneas de acción inmediata se establecieron las siguientes:

- Integrar el Comité Ejecutivo, a más tardar el 30 de noviembre de 2001. Los integrantes del Comité Ejecutivo serán nombrados por los señores Presidentes, y tendrán un perfil como el requerido para los Comisionados Plan Puebla-Panamá.
- Que el Comité Ejecutivo del SICA evalúe los presupuestos y programas de las distintas secretarías e instituciones del SICA, con miras a alcanzar una ejecución e implementación eficiente de los mandatos y acuerdos de la Reunión de Presidentes, y que presente un informe a los Ministros de Relaciones Exteriores en los primeros 30 días de funcionamiento. Deberán a su vez informar a sus respectivos gobiernos sobre las evaluaciones realizadas.
- Que el Comité Ejecutivo vele porque se cumplan los mandatos del Presente Plan de Acción.
- Presentar su programa de trabajo para cumplir a cabalidad con los mandatos del artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa.

De igual manera, planteó una reforma al Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano. De Manera tal que, se consideró fundamental, para el adecuado funcionamiento del PARLACEN, realizar una reforma del Tratado Constitutivo en los siguientes aspectos:

- Conformar el PARLACEN por legisladores en ejercicio de cada país;
- Establecer dos periodos ordinarios de sesiones por año de un mes cada uno;



- Eliminar la potestad de nombrar a los ejecutivos de más alto nivel de los organismos regionales.
- Que el PARLACEN pueda proponer leyes uniformes.

Por atraparte, también se planteó una reforma al Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, con la intención de contar con una instancia más efectiva que a su vez permita un uso más austero de los escasos recursos. Las reformas consistieron en lo siguiente:

- Reconocimiento del derecho de los centroamericanos a mecanismos alternativos de solución de conflictos y al arbitraje fuera de la Corte;
- Derogación el inciso f) del artículo 22 que da competencia a la Corte para intervenir en conflictos entre poderes dentro de cada Estado;
- Modificación del sistema de nombramiento de los magistrados de manera que la Corte esté conformada por magistrados en ejercicio de cada país, escogidos por los Presidentes de los Poderes Judiciales;
- Otorgar un carácter AD-HOC a la Corte, de manera que esta se reúna solo cuando es convocada.
- Conocimiento de los casos con remuneración por el sistema de dietas, que no sean de dedicación exclusiva, ni tengan obligación de residencia en la sede.
- Las reformas deben entrar en vigencia para cada país al momento de realizar la ratificación.

**La propuesta del Presidente Pacheco.** En esa misma dirección, el 24 de setiembre del 2002, durante su discurso ante el Pleno del Parlamento Centroamericano, el Presidente de Costa Rica, Dr. Abel Pacheco de la Espriella presentó una propuesta para la reforma de este organismo. Tal propuesta contenía los siguientes aspectos:

- Reducir el número de parlamentarios de cada país ante el PARLACEN a un número no mayor de cinco por cada país. Personalmente, abogo por un máximo de tres diputados por país.
- Eliminar la elección específica de diputados ante el PARLACEN e integrar este órgano con diputados miembros de los Parlamentos Nacionales. Así funcionó el Parlamento Europeo en sus inicios y así funciona actualmente el PARLATINO.
- Eliminar la retribución especial a los diputados ante el PARLACEN de forma que cada diputado, reciba, únicamente, la dieta que le corresponde como Miembro de un Parlamento Nacional.
- Eliminar el doble fuero de inmunidad y privilegio que actualmente protege a cada diputado ante este Parlamento, de manera que esos fueros se limiten al que cada diputado tiene en su país como miembro del Parlamento Nacional y a la protección que reconoce el Acuerdo Sede.
- Eliminar la cláusula que convierte automáticamente a cada ex Presidente de la República y a cada ex Vice-Presidente de los países de la región en un diputado ante el PARLACEN.
- Dejar claramente expresado, mediante las reformas que sean pertinentes, la naturaleza jurídica del PARLACEN como órgano del SICA.
- Someter el Presupuesto del PARLACEN al sistema de auditoría y fiscalización del SICA, cuya responsabilidad, el Protocolo de Tegucigalpa, asigna al Consejo Regional de Ministros de Relaciones Exteriores.
- Circunscribir la función del PARLACEN a dos periodos anuales, de un máximo de treinta días cada uno, para conocer materias propias de la integración en campos en donde, el SICA le reconozca competencias.

**La propuesta de reforma de Costa Rica frente al Tratado Marco de Seguridad Democrática**<sup>17</sup> Durante el año 2001, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica preparó una serie de propuestas y recomendaciones, que se presentaron en la XXIII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, celebrada en El Salvador, el 4 de abril de ese año. Tales propuestas se concretaron en el 2002, como la posición oficial de Costa Rica frente a la reforma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y frente a la agenda de seguridad regional de la Comisión de Seguridad. Los resultados fueron los siguientes:

**Sobre la naturaleza del concepto de seguridad en el Tratado.** Para el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, una de las principales debilidades que presenta el Tratado estriba en la poca claridad conceptual con que se aborda el término de seguridad. Por este motivo, una revisión del texto del Tratado debe ser iniciada desde conceptualizaciones como la de la Seguridad Humana. Con ello, se busca redirigir los esfuerzos de seguridad hacia una agenda donde el desarrollo, y no los temas estrictamente militares, sea el tópico dominante de la agenda. Así, pues, en este sentido el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, considera pertinente plantear sobre este particular las siguientes observaciones:

No existe en el Tratado una clara diferencia entre los ámbitos de la seguridad y de la defensa. Por tal circunstancia es necesario elaborar una definición más precisa de cada uno de ellos, donde se establezca de forma más adecuada la temática que deben comprender y el tipo de respuesta que cada una de ellas requiere. Además, se debe incluir la segregación de los aparatos de seguridad en donde se distingan las responsabilidades propias de defensa nacional y aquellas

---

17

Tomado de MATUL, Daniel y TORRES, Carlos. *Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad*. FUNPADEM-CRIES, San José, Costa Rica, 2004.

propias de la seguridad pública.

Se debe entender la seguridad como concepto amplio y positivo que da prioridad a la necesidad de las personas de vivir en paz y de contar con los medios políticos, económicos y sociales para una vida digna. Implica la ausencia de riesgos y amenazas provenientes de un ataque militar, presión política o coacción económica. No obstante, el concepto de defensa debe estar limitado a las funciones propias que realizan las Fuerzas Armadas. En este sentido, Costa Rica considera que la defensa no engloba a la seguridad, como creen algunos países, si no que sucede todo lo contrario. Por tanto, no se puede aplicar el instrumento militar a la totalidad de los casos de seguridad, pues ello significa aplicar a la sociedad las leyes y las reglas de guerra, lo que, como resultado de ello, sería la militarización del poder político. Asimismo, es preciso distinguir el texto del Tratado aquellos países que poseen el Fuerzas Armadas y aquellos no las tienen.

**Sobre el Título I: Estado de Derecho.** En relación con el tema de los esfuerzos por erradicar la impunidad (artículo 6), Costa Rica considera que se debe reforzar los aspectos referidos a lo que es la persecución y enjuiciamiento de los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada, pues no se contemplan en el Tratado Marco.

Por otra parte, es necesario incorporar dentro del texto del Tratado la ratificación, por parte de los Estados centroamericanos, de instrumentos internacionales que no están considerados en el texto actual, como: El Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos; La Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes; La Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y el Estatuto del Tribuna Penal Internacional. Con ello se pretende que estos instrumentos, luego de ser asimilados internamente, refuercen los límites civiles que existen sobre las Fuerzas Armadas.

Sobre el Título II: Seguridad de las Personas y sus Bienes. En este particular, es la posición de Costa Rica reafirmar que los aspectos a los que se refiere el artículo 11, son exclusiva competencia de las instancias judiciales y policiales, por lo que se debe proscribir la participación de las Fuerzas Armadas de los mecanismos que en este artículo se consideran. Por tanto, Costa Rica considera que dicho artículo debe ser derogado o reformado.

Por otra parte, es conveniente continuar con los esfuerzos que están encaminados a profundizar las reformas judicial y policial. En el campo judicial, es necesario: a) fortalecer la carrera judicial; b) lograr la garantía constitucional de financiamiento que permita una aplicación eficiente de la administración de la justicia y; c) fomentar el crecimiento de la resolución alternativa de los conflictos.

En relación con el ámbito policial es necesario: a) incorporar mejores controles internos y externos sobre la acción policial; b) es importante incorporar estrategias coactivas y promoción de esquemas de policía y; c) fortalecimiento de la capacidad de investigación y de proyectos de capacitación y profesionalización del aparato policial.

En el nivel de la cooperación, es necesario incorporación de actores muy activos como lo son, los Jefes de Policía de la región y los representantes de los órganos judiciales para que se logren dinamizar los niveles de colaboración existentes. Es importante, además, detener la carrera armamentista en las sociedades centroamericanas, mediante políticas que restrinjan la adquisición y uso de armas ilegales por parte de los Estados y la población. En este Título, resulta importante incorporar un artículo donde las partes se comprometan a realizar una reasignación de recursos del presupuesto propiamente militar hacia áreas de desarrollo humano, económico y social que en cada sociedad se considere prioritario. La ganancia de ello, se podría denominar "dividendos para la paz".

**Sobre el Título IV: Seguridad Regional.** En el ámbito de la seguridad regional, para Costa Rica es imprescindible continuar tomando distancia en relación con los asuntos militares. No es

procedente que Costa Rica asuma como suyos compromisos de defensa regional y conjunta, que no sean aquellos que ya están previstos en el Sistema Interamericano (Tratado de Asistencia Recíproca).

Es importante, también, incorporar un nuevo Título en relación con la solución pacífica de controversias, pues no están claramente definidas en el Tratado Marco. De este modo, se lograría contar con una serie de mecanismos de prevención de conflictos y donde se definan las instancias para su sometimiento, procedimientos, así como de acciones de diplomacia preventiva para aquellas áreas que por su potencial de conflictividad lo ameriten.

Para Costa Rica, resulta relevante la creación de un acuerdo de cooperación policial y judicial, que resultaría importante para profundizar la reforma en éstas áreas a través de: a) mecanismos de cooperación donde se fortalezcan los programas de capacitación y profesionalización de la policía; b) auditorías policiales en materia de Derechos Humanos; c) coordinación policial en la lucha contra el narcotráfico, desminado, el control de armas pequeñas y cooperación fronteriza. Además de incorporar mecanismos de cooperación que fortalezcan la independencia de la administración de la justicia e incorporar un enlace de los representantes de los órganos judiciales.

### *B. El Consejo de Ministros*

Como es sabido, el Consejo está integrado por los ministros de cada ramo vinculados a la integración. La tarea fundamental del Consejo es dar seguimiento a la ejecución de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes. El órgano principal de coordinación es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Alrededor de este último Consejo se celebran las diferentes reuniones intersectoriales. Los principales temas de la agenda del Consejo de Ministros en el período 1998-2002 fueron los siguientes:

**AGENDA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
SEGÚN CUMBRES PRESIDENCIALES (1998-2002)**

<b>Temas tratados</b>	<b>CUMBRE (Ciudad y fecha)</b>	<b>Número de Acuerdos<sup>18</sup></b>
Migración, Unión Aduanera Centroamericana	Granada, Nicaragua (20 junio 2002)	2
Gobernabilidad Democrática, Libre Comercio con EUA, crisis Argentina, atentados terroristas Perú, Colombia	San Salvador, El Salvador (24 marzo 2002)	4
Enmiendas al Protocolo de Tegucigalpa, enmienda al Protocolo de Guatemala	Managua, Nicaragua (27 febrero 2002)	3
Relanzamiento de la Integración, TLC con EUA, desarrollo económico ligado al Plan Puebla Panamá	Copán, Honduras (27 de enero 2002)	1
Terrorismo, seguridad, apoyo EUA por ataques 11 septiembre	Zamorano, Honduras (19 septiembre 2001)	1
Alza precios petróleo, Plan Puebla Panamá, procesos de paz	Ciudad de Guatemala (27 agosto 2001)	1 (Comunicado de prensa) Seguridad,
paz, situación Golfo de Fonseca	Pochomil, Nicaragua (30 marzo 2001)	1
Desastres Naturales, Educación y cultura, Mecanismos de Consulta	Ciudad de Guatemala, Guatemala (19 octubre 1999)	4

18 Por acuerdos se incluyen las siguientes: Declaraciones, comunicados conjuntos, memorias, enmiendas y protocolos.

Estrategia con EUA para reconstrucción pos Mitch	Tegucigalpa, Honduras (4 febrero 1999)	I (Ayuda memoria)
Huracán Mitch y reconstrucción	Comalapa, El Salvador (9 noviembre 1998)	I
Asuntos de la Integración Centroamericana y su reforma	San Salvador (4 febrero 1998)	I

Fuente: TORRES, Carlos. Inventario del estado actual de las instituciones de integración regional: un examen del conjunto de regulaciones, normas, acuerdos, tratados, convenios, recomendaciones y declaraciones emanadas de los órganos del sistema durante los últimos 10 años. Ponencia presentada para el Estado de la Región. San José, Costa Rica, 2002.  
<http://www.estadonacion.or.cr/Region2003/Paginas/ponencias.html>

De igual manera, ha sido prioridad regional la reactivación y profundización del proceso de integración económica, con el lanzamiento del Plan de Acción Económico en el año 2002. En este contexto, se han dado pasos importantes hacia la conformación de la Unión Aduanera, particularmente en la homologación de las condiciones arancelarias y aduanales.<sup>19</sup> El 20 de junio del 2002 Costa Rica decidió adherirse al proceso de Unión Aduanera.

Ha participado, también, en el inicio de las Negociaciones del ALCA; en la Estrategia Regional Transformación y Modernización de Centroamérica en el siglo XXI (en el marco

19 La estrategia de liberación de los obstáculos que afectaban el comercio intrarregional, como también la iniciativa que concretó con la firma del TLC entre Centroamérica y los Estados Unidos; fueron logros a los que se sumaron avances en materia de homologación de procedimientos aduaneros, creación de aduanas integradas, periféricas y yuxtapuestas, la convergencia de nuevas políticas macroeconómicas para la región, la armonización de más del 85% de los rubros del arancel externo, la adopción del Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, el Código Aduanero y su reglamento y la suscripción del Convenio de Servicio e Inversiones, entre otros. En, SICA, Memoria de Labores, 2003. [www.sgsica.org](http://www.sgsica.org)



de ALIDES); así como en el lanzamiento del Plan Puebla-Panamá y en la negociación de un acuerdo de asociación comercial en el marco del nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, firmado en el año 2003.

A los anteriores hechos, vale la pena agregar la participación la armonización de legislación pesquera, las vedas coordinadas entre los países para la protección de la fauna marina y el inicio de un proyecto de fomento y promoción de los recursos pesqueros en los lagos, ríos y lagunas de Centroamérica coordinado por la Secretaría General del SICA, a través del ente encargado, la Organización del Sector Pesquero y Acuícola del Istmo Centroamericano (OSPESCA). En el mismo sentido, hay que señalar lo realizado en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Turístico Sostenible, el cual ha llevado a consolidar la marca "Centroamérica tan pequeña...tan grande" dentro de las iniciativas llevadas cabo por la Agencia de Promoción Turística Centroamericana (CATA).

### *C. La Comisión de Seguridad de Centroamérica*

El ejercicio de la Presidencia Pro Tempore del Sistema de Integración, por parte de Costa Rica, indica la activa participación del país en el Consejo de Ministros. Durante la celebración de la Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, llevada a cabo en San José, Costa Rica, el 23 de agosto del año 2002, Costa Rica propuso los objetivos del país durante el ejercicio de la Presidencia. Entre los principales temas y prioridades se encuentran el tema de los emigrantes, el medio ambiente, el turismo, la integración económica, la Comisión de Seguridad de Centroamérica, la integración cultural, el desarrollo transfronterizo, reformas al acuerdo centroamericano de candidaturas, entre los más importantes.

En el marco de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, acordaron adoptar el *Proyecto Centroamericano contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas*; así como adoptar un Convenio Regional que facilite la coordinación y la cooperación entre las respectivas policías nacionales para la prevención y el combate de los delitos de carácter cultural y ecológico.

Además de estos temas, la agenda que analizaron los jefes de la diplomacia centroamericana comprendió, entre otros asuntos, la convocatoria del Comité Ejecutivo del SICA, el plan de acción SICA-CARICOM, que comprendía temas comerciales, políticos y de cooperación; y el seguimiento a los acuerdos de la Cumbre Presidencial celebrada en Montelimar, Nicaragua.

**La Comisión de Seguridad.** La participación de Costa Rica en la Comisión de Seguridad ha sido muy activa. A raíz de los resultados de la Conferencia Centroamericana sobre armas pequeñas y livianas, celebrada en San José, en diciembre del año 2001, la Viceministra de Relaciones Exteriores, Elayne Whyte, planteó una propuesta con el fin de lograr mayor control y transparencia en las transferencias de armas en el istmo centroamericano. El planteamiento de Costa Rica incluye propuestas y acciones (matriz de actividades) que deben atender los gobiernos, las policías, organismos regionales y la sociedad civil para cumplir con los compromisos sobre transparencia en las transferencias de armas.

Por otra parte, dentro de la CSC, Costa Rica ha planteado, entre otras cosas, la propuesta de reforma al artículo X del Tratado Centroamericano sobre Devolución de Vehículos Hurtados, Robados, Apropiados o Retenidos Ilícita o Indebidamente. (IX Reunión de la Autoridades Centrales, 23 y 24 de abril de 2001, El Salvador). Además, en relación con el control de armas (recolección de armas ilícitas en manos de civiles, tenencia de armas y tráfico ilegal de armas) Costa Rica propuso ante la CSC lo siguiente: a) que la instancia regional de

coordinación y ejecución sea la CSC y la SG-SICA; b) que la recolecta de armas se realice por la vía de conocimiento público, campañas y a través de ONGs y gobiernos; c) el combate de flujo de armas por medio de intercambio de información, cooperación policial.

En cuanto al tema de la Seguridad Regional, particularmente lo relativo al capítulo de Balance Razonable de Fuerzas Militares y de Seguridad Pública, la CSC ha llamado la atención de los Estados Parte del TMSDCA para que cumplan con este compromiso, salvo aquellos en los que Costa Rica y Panamá mantienen reservas. En virtud de ello, se sugirió, en el seno de la CSC, que en lo que respecta al análisis del Plan Anual de Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad se aborde en las agendas de la Subcomisión de Seguridad en vista de que éste incluye medidas de Seguridad Pública y, de esta forma, permitiría una mejor integración de Costa Rica y Panamá, pues en temas de Seguridad Pública no tienen reservas.

Por otra parte, en cuanto al Programa Anual de Medidas de Fomento de la Confianza Mutua en donde se involucre la participación de las fuerzas armadas y de seguridad pública de la región en conjunto con la sociedad civil, Costa Rica expresó su interés por considerar lo que a seguridad pública corresponda. Finalmente, el pasado 15 de junio Costa Rica estuvo cerca de participar en la creación de una Fuerza de respuesta Rápida frente a las llamadas amenazas emergentes a la seguridad de Centroamérica. Luego, el Gobierno de Costa Rica manifestaría que por la tradición civilista y los mandatos constitucionales, Costa Rica no puede ser parte de una estructura de esa naturaleza.

**La Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica.** En este marco, Costa Rica participa en conjunto con los jefes de policía de Centroamérica y República Dominicana con el fin de coordinar medidas para combatir el crimen organizado, principalmente el narcotráfico, los secuestros, el tráfico de

armas, el contrabando y el robo de autos; así como fortalecer los mecanismos de intercambio de información y de experiencia acumulada. Luego de los ataques terroristas del 11 de setiembre la agenda de la Asociación, con la activa participación de Costa Rica, se ha ampliado hacia las acciones contra el terrorismo, tal y como quedó reflejado durante la reunión sostenida por los jefes de policía en San Salvador, el 20 de abril de 2002.

Durante la Décima Reunión de Jefes de Policía, realizada en Nicaragua en junio del 2002 se acordó realizar una operación conjunta total, denominado Plan Sin Fronteras, que se aplicaría desde la fronteras sur de México hasta Panamá, contra la delincuencia, especialmente al crimen organizado internacional que realiza el robo de vehículos, tráfico de drogas, de armas de guerra y los inmigrantes ilegales. La decisión de los jefes de Policía del Istmo que se reunieron entre el 6 y 7 de junio del 2003, en Montelimar, Nicaragua, fue impulsada como un "plan piloto" previo a la desaparición de las aduanas y oficinas migratorias en cada país de la región. Con la Unión Aduanera, se espera que en diciembre de 2003, en Centroamérica sólo haya aduanas en las fronteras con México en el Norte y con Costa Rica en el Sur.

**El Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, ICESPO.** El Convenio Constitutivo del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores de Policía, ICESPO, lo firmó el entonces Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, Fernando Naranjo, el 8 de julio de 1996. No obstante, fue durante la XV Cumbre de Presidentes de Centroamérica (agosto de 1994), realizada en Costa Rica, que los Presidentes acordaron dar inicio a un proceso de coordinación de acciones y establecimiento de mecanismos para compartir información en el combate de la delincuencia; así como estructurar un cuerpo regional antidrogas a fin de coordinar acciones que permitan fortalecer la lucha contra el narcotráfico y, de igual manera, diseñar un plan de entrenamiento policial común, el cual debería incluir la

instalación de un instituto de capacitación regional para cuerpos de policía civil.

Desde entonces Costa Rica ha participado en las actividades del ICESPO tanto en el Marco del Taller de Trabajo Regional: Seguridad Ciudadana y Capacitación Policial en Centroamérica (febrero de 1996); como en los seminarios organizados por el ICESPO, como el Seminario sobre Técnicas de Prevención y Control de Drogas y el Primer Post Grado Formador(a) de Formadores (as) de Género en las Instituciones Policiales (noviembre del 2002).

### **Costa Rica y la Unión Europea (UE)**

El primero de Mayo del 2005, la Europa de los quince incorporó a diez nuevos miembros con lo que se generó un espacio geográfico, en el cual concurren 25 países miembros; con una población cercana a los 455 millones de personas y un PIB que en su total alcanza el 25% del PIB mundial.

Este espacio territorial constituye actualmente el principal socio, en términos de cooperación, de América Latina y el Caribe. La Unión Europea aporta alrededor del 60% de toda la ayuda al desarrollo. En el período 1997-2004 la Unión Europea concedió de forma anual a Centroamérica un promedio de 145 millones de euros. La UE ha tenido especial cuidado en apoyar temas importantes como los derechos humanos, la construcción fortalecimiento de la democracia, el desarrollo rural integrado, la prevención o reconstrucción ante catástrofes, el desarrollo social y la integración regional.

*La puerta de entrada por Centroamérica:*

*Diálogo de San José*

Durante la década de 1980, la turbulencia política que caracterizó a la región, así como el proceso para la firma y

consolidación de la paz, proporcionaron el contexto dentro del cual se originó un proceso de diálogo político continuo entre la Comunidad Europea (Unión Europea actualmente) y Centroamérica denominado “Diálogo de San José”. La primera reunión se realizó en 1984 y se denominó San José I. Luego siguieron varias reuniones (II, III, IV, V) hasta 1989. Por medio de las Reuniones Ministeriales, el Diálogo de San José se institucionalizó mediante la celebración con regularidad de estas reuniones oficiales a fin de dar seguimiento a la evolución de los procesos iniciados en 1984.<sup>20</sup>

Ello significó la apertura a un mecanismo oficial de negociación permanente alrededor de una agenda común para Centroamérica. De igual manera, permitió armonizar los diversos enfoques políticos entorno a la Cooperación Política Europea (CPE). Asimismo, el diálogo de San José logró tener un efecto a dos niveles importantes. Por un lado, alcanzó altos grados de compromiso por parte de los Estados para continuar y profundizar el diálogo y la negociación entre ellos. Por otra parte, el diálogo facilitó, en un inicio, la visibilización de actores sociales civiles, anteriormente opacados. Posteriormente, ello se ha traducido en un apoyo para la apertura de espacios reales de participación de la sociedad civil.

A pesar de ello, en los primeros años de la década de 1990, el Diálogo de San José mostraba señales de agotamiento. El proceso fue retomado tanto en Florencia (1996) y en Madrid (2002). Actualmente, la Unión Europea orienta los flujos de la cooperación regional hacia la ampliación y profundización de la integración. Tal orientación posee tres ejes básicos: a) apoyo a la integración regional, a la implementación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad; b)

---

20

UGALDE, Edgar. Costa Rica y la Comunidad Europea. En, ROJAS ARAVENA, Op. Cit. 1990, pp- 71-97.

fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y; c) reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales.<sup>21</sup>

Este mecanismo de diálogo político entre la Unión Europea y Centroamérica se ha caracterizado por poseer tres ejes importantes. En primer lugar, la resolución de conflictos y surgimiento de nuevos modelos de desarrollo económico y social. En segundo lugar, la estabilización política de la región a través de la democracia. Finalmente, la protección de los derechos humanos y el mejoramiento del aparato institucional.<sup>22</sup> Costa Rica no ha podido escapar a esta tendencia que la obliga a vincularse de manera activa y regional en Centroamérica, dadas las condiciones que plantea este mecanismo de relación entre la Unión Europea y los países del área. Esta situación hace que el país se incorpore activamente a procesos de integración económica centroamericana, como por ejemplo, la Unión Aduanera Centroamericana, el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, el Tratado Centroamericano sobre Inversión y Comercio de Servicios, así como la necesidad de profundizar el proceso de integración regional, liberalización del comercio regional y reforma económica en la región centroamericana.

### *La puerta de entrada bilateral: el comercio*

La relación comercial de Costa Rica con la Unión Europea no puede ser dejada de lado. Europa representa el segundo mercado de destino, después de los Estados Unidos, y es el tercer proveedor después de Estados Unidos y Centroamérica.

---

21 UNIÓN EUROPEA. Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José. Oficina de la Delegación de la Comisión Europea e Costa Rica, San José, Costa Rica, 2003.

22 FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ. Estudio sobre participación e incidencia de la sociedad civil en el diálogo político y en las relaciones de cooperación y comercio de la Unión Europea en Costa Rica. Fundación Arias- ALOP-CID. San José, Costa Rica, 2003.

En el año 2002 Costa Rica exportó \$864 millones e importó \$773 millones, lo que se tradujo en un saldo comercial favorable de \$90 millones. En otras palabras, el país envía un 16% de sus exportaciones totales a la Unión Europea.<sup>23</sup>

Costa Rica regula su régimen de comercio con la UE por medio de los siguientes mecanismos: a) la Organización Mundial del Comercio (OMC); b) el Régimen especial de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de droga y c) el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre Centroamérica y la UE.

No obstante, aunque las relaciones políticas han sido cordiales y los flujos comerciales confirmen una balanza comercial superavitaria, han existido roces fundamentales debido al impacto negativo, tanto al incremento en las restricciones a las exportaciones del país al régimen de banano; como por la crisis de precios en el café y el banano; como por la desaceleración de las exportaciones de componentes de alta tecnología específicamente de INTEL.

Asimismo, en el año 2001 y en cumplimiento por lo establecido en el reglamento 2501/2001 de la UE<sup>24</sup> las autoridades europeas acordaron la eliminación de preferencias arancelarias a productos como plantas, follajes, flores, hortalizas y frutas. Las gestiones del Gobierno de Costa Rica, en conjunto con sectores productivos, lograron que la entrada en vigencia de esa medida, originalmente prevista para aplicarse a partir de enero del 2003, se pospusiera al 1 de

---

23 Datos obtenidos de [www.comex.go.cr](http://www.comex.go.cr)

24 Dicho Reglamento prevé que los países que se benefician de los regímenes arancelarios eventualmente pueden “graduarse” cuando se cumplen una serie de índices que los europeos han elaborado para determinar supuestamente que esos productos ya no necesitan el apoyo de esas preferencias arancelarias. Se calcula que el arancel promedio de los productos costarricenses que se encuentran afectados por la graduación tendrían que pagar cuando entre en vigencia plenamente esta medida es alrededor de un 8%, lo que en términos comerciales puede hacer la diferencia entre ser competitivo o no en un determinado bien.



noviembre de ese año y se dosificara, de tal forma que en esa fecha se restituyera el 50% del arancel y en marzo del 2004 el 50% restante.

### *La segunda puerta de entrada: la cooperación*

La cooperación con América Central actualmente se realiza en concordancia al Acuerdo Marco de Cooperación entre ambas regiones (1993); y en el contexto de mecanismos tales como el Diálogo de San José y los procedimientos para su renovación acordados en Florencia (1996) y Madrid (2002). Este mecanismo de diálogo político ha sido actualizado con la suscripción de un nuevo Acuerdo de diálogo político y de cooperación, firmado en diciembre del 2003, conocido como "Diálogo de San José".<sup>25</sup>

Los principales acuerdos multilaterales entre la Unión Europea y Centroamérica son: a) el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación Entre la Comunidad y sus Estados Miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; b) el segundo Acuerdo Marco de Cooperación, firmado entre la CEE y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, en San Salvador el 22 de febrero de 1993; c) el primer Acuerdo Marco de Cooperación para América Central (Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), firmado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985 y; d) Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración

---

25 COMISIÓN EUROPEA. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica. Comisión Europea, Dirección general de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, Bruselas, 2004.

Centroamericana sobre las Orientaciones Plurianuales para la Puesta en Marcha de la Cooperación Comunitaria.

En el nuevo esquema planteado en el Acuerdo de diálogo político y de cooperación (2003), se transita hacia el fortalecimiento de la integración centroamericana, como medio a través del cual se puede fortalecer la estabilidad democrática en la región. Durante el período 2002-2006, establecido en el programa regional de cooperación, la Unión Europea destino en total €31 millones para Costa Rica; €60 millones para El Salvador; €77 millones para Guatemala; €138 millones para Honduras; €176 millones para Nicaragua; €24 millones para Panamá y €75 millones para el Programa Regional.

En el ámbito de la cooperación bilateral UE-Costa Rica, a lo largo de últimos quince años la ayuda ha tenido como promedio anual un total de €4. La agenda de cooperación ha tenido como principales temas la gestión sostenible de los recursos naturales; la protección del medio ambiente; la modernización y reforma de la administración pública. Es importante señalar que las universidades e instituciones científicas costarricenses han tenido una significativa participación en el programa INCO de la cooperación científica financiado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea.

El fundamento sobre el cual se establece la agenda de cooperación bilateral es el Programa de desarrollo de Costa Rica, así como en los principios de cooperación de la Comisión Europea establecidos en el Memorando de Entendimiento suscrito en marzo de 2001. Se considera, también, el informe estratégico del período comprendido entre 1998 y 2000. Para el período 2002-2006 los programas de cooperación de la Comisión Europea con Costa Rica responderán a tres ejes prioritarios, y su aporte económico a cada una de ellas se debe circunscribir dentro del monto, de 31,5 millones de euros, establecido en el Memorando de Entendimiento suscrito en marzo de 2001: a) modernización y descentralización de la administración pública (35-40% del presupuesto indicativo); b)

cooperación económica (25-30% del presupuesto indicativo); cooperación científica y tecnológica (25-30% del presupuesto indicativo).<sup>26</sup>

Hasta el año de 1996, fecha en que se abrió la Delegación en Nicaragua, San José era la sede de la única Delegación de la Comisión Europea en Centro América. Así, durante muchos años, el país fue el centro de un programa de amplio alcance sobre derechos humanos y de proyectos de democratización en toda la región centroamericana. Este protagonismo terminaría con la decisión de cerrar la Delegación de la Comisión de la Unión Europea en Costa Rica y, en su lugar, dejar únicamente una Oficina de Asuntos de Negocios para Costa Rica y Panamá.

### *Costa Rica y los Estados Unidos*

El presente acápite analiza la relación de Costa Rica con Estados Unidos a partir de dos premisas básicas. La primera de ellas afirma que, no se puede analizar la relación bilateral de los últimos diez años sin, necesariamente, tener que observar a Centroamérica. La segunda premisa, parte del hecho que esta relación se ha desarrollado históricamente en ciclos bien definidos de intervención y olvido, los cuales se suceden en fases de diversa duración desde 1898 hasta la fecha, y que prevalecen por encima y a pesar de, coyunturas específicas como la del 9/11.<sup>27</sup>

---

26  
27

En [http://www.delcri.cec.eu.int/es/eu\\_and\\_costa\\_rica/cooperation.htm](http://www.delcri.cec.eu.int/es/eu_and_costa_rica/cooperation.htm)  
Ver, por ejemplo, ROJAS ARAVENA y SOLÍS, Luis. *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EEUU en Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988. También, ver: BOOTH, John Allan. Central America and the United States Cycles of containment and response. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, 3er y 4to Trimestre, Segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994, pp. 25-39.

En el período posterior al fin de la Guerra Fría, se han producido dos ciclos bien definidos. El primero (de olvido) puso fin al período de intervencionismo más largo de la historia (1954-1991). Tuvo su inicio hacia el final de la administración del Presidente George Bush y se prolongó a lo largo de las dos administraciones de Bill Clinton. El segundo (de intervención) se inició con el establecimiento de acuerdos para el patrullaje conjunto de aguas y espacio aéreo centroamericano en 1995, se profundizó con la proclamación del Plan Colombia en 1997 y se ha prolongado hasta nuestros días. Es en este segundo momento que se presentan los acontecimientos del 9/11 y el reforzamiento de la línea de Washington hacia los gobiernos del área por primera vez en más de una década.

Sin embargo, el interés de la Administración Clinton por Centroamérica fue tardío. No fue sino hasta finales de 1994, en el marco de la primera Cumbre de las Américas en Miami, que Centroamérica y los EEUU lograron concretar un esbozo de plan de acción para sus relaciones en democracia, la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCA-USA).<sup>28</sup>

Justamente, es en este contexto en que se produce el advenimiento de la Administración Bush y con ella la visión de Centroamérica como ámbito sensible para la seguridad nacional de los EEUU, particularmente, luego de los acontecimientos del 9/11. Así, ello facilitó la adopción de una estrategia para

---

28 Este documento, que en un primer momento se circunscribió al ámbito ambiental pero que fue ampliado y renovado en el año 2002 por la Administración Bush, es la mejor prueba de la baja prioridad de Centroamérica en la política exterior norteamericana. Si bien CONCA-USA es importante como símbolo de una nueva etapa histórica (fue el primer acuerdo suscrito entre los EEUU y siete gobiernos democráticos de Centroamérica), también es necesario decir que no conllevó el otorgamiento de recursos frescos para acelerar los procesos de transición democrática y reconversión productiva de los cuales la región estaba tan urgida. Tampoco vino acompañado, al menos durante la Administración Clinton, de la reiterada pero nunca cumplida promesa de negociar un acuerdo de libre comercio que mejorara los términos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe otorgada unilateralmente por los EEUU desde 1984.

Centroamérica compuesta por dos elementos: la lucha contra el terrorismo (que definida en términos amplios y ambiguos permite la restitución de mecanismos de control político y militar de ingrata memoria en el Istmo); y la negociación de un TLC cuya consecuencia más evidente será la virtual anexión comercial de Centroamérica al enorme mercado de la América del Norte.<sup>29</sup>

No cabe duda que los atentados terroristas efectuados el 11 de setiembre del 2001, causaron un impacto en la política internacional y, obviamente, Centroamérica no escapó a esos efectos. Las acciones de Centroamérica, en esta dirección, pueden ubicarse en cuatro dimensiones inmediatas: a) La Declaración Centroamérica Unida Contra el Terrorismo (setiembre del 2001); b) los acuerdos tomados en el seno de la Comisión de Jefes de Policía de Centroamérica y el Caribe (setiembre de 2001); c) los acuerdos de la reunión de la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (octubre del 2001) y d) el Plan Centroamericano de Cooperación Integral contra el Terrorismo y Actividades Conexas, elaborado por la Comisión de Seguridad de Centroamérica (octubre del 2001).

Ello, pos supuesto, ha tenido implicaciones para la agenda bilateral y multilateral, como por ejemplo, las reuniones bilaterales entre El Salvador y Costa Rica (noviembre de 2001) y El Salvador y Belice (diciembre del 2001); la Cumbre CARICOM-SICA (febrero del 2002), la reunión trinacional de El Salvador, Honduras y Nicaragua (febrero del 2002); la Cumbre Comunidad Europea, América Latina y el Caribe (mayo del 2002) y la Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (junio del 2002).

---

29 SOLIS, Luis y MATUL, Daniel. La región centroamericana. En, FUENTES, Claudio (editor) Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001. FLACSO-Chile, Santiago, 2004, pp.135-167.

En este contexto, especial relevancia cobró la Reunión de Presidentes realizada en Honduras, en donde los Presidentes de Centroamérica enviaron una carta la Presidente de Estados Unidos, Geroge W. Bush, en la cual expresan la visión compartida sobre la manera de enfrentar los desafíos de la seguridad y la democracia, mediante la existencia de mercados libre y comercio abierto. Asimismo, expresaron su satisfacción ante la decisión del Presidente Bush, de avanzar en la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica. Vale la pena destacar, también, que todos los países de Centroamérica formaron parte de la lista de naciones que apoyaron los ataques de la Coalición en Irak, a pesar de la fuerte oposición interna que hubo en cada uno de estos países.

Este nuevo período de acercamiento o intervención hacia la región no ha estado exento de desavenencias. Para el caso de Costa Rica, hay al menos dos episodios que merecen ser resaltados. En junio del 2002, el Presidente Abel Pacheco y el embajador de Estados Unidos, John Danilovich, firmaron un acuerdo para establecer lo que sería el Centro Latinoamericano para capacitar cuerpos policiales en el subcontinente. Los responsables de operar el Centro serían el Departamento de Estado y el Ministerio de Seguridad Pública. Este organismo pretendía apoyar el fortalecimiento de la justicia criminal en América Latina; la cooperación para abordar los problemas de narcóticos y crimen; así como brindar información de calidad y asistencia en fortalecimiento institucional para combatir el terrorismo, tráfico de estupefacientes, delitos financieros, tráfico de armas y de personas. Sin embargo, debido a presiones internas la ley para aprobar la creación del Centro no fue aprobada en la Asamblea Legislativa costarricense.

Por otra parte, Estados Unidos anunció que suspenderá la ayuda militar a países, entre ellos Costa Rica, porque no firmaría un tratado que concede inmunidad a los estadounidenses ante la Corte Penal Internacional (CPI). A pesar de que el Gobierno de los Estados Unidos aprobó una ley,

en agosto de 2002, donde prohíbe la asistencia militar a países, salvo algunas excepciones, que sean miembros de la Corte Penal Internacional; así como aprobó una enmienda en que prohibió el acceso a fondos bajo denominación *Economic Support Fund* (ESF), a finales de 2004, el país reitero su compromiso con la Corte.<sup>30</sup>

Finalmente, la relación más importante para el país con Estados Unidos es la que se define a partir de la negociación de un Tratado de Libre Comercio. Durante los últimos diez años Costa Rica ha venido negociando tratados de libre comercio con distintos socios comerciales (México, República Dominicana, Chile, Canadá, Trinidad y Tobago, ente otros); además ha tenido también una participación activa en las negociaciones para el fortalecimiento de la integración centroamericana, la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la negociación multilateral en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). A pesar de ello, la relación con Estados Unidos sigue siendo la más importante de todas.

Actualmente, Estados Unidos es el principal socio comercial de Costa Rica. En el 2002, el 53.2% de las exportaciones estuvieron dirigidas a este mercado, mientras que el 53% de los productos que se importaron provinieron de este país. De igual manera, Estados Unidos ha sido el principal inversionista extranjero en Costa Rica. Durante el período 1998-2002 el promedio de la inversión extranjera establecida en el país de origen estadounidense fue del 58.3%.<sup>31</sup>

---

30 En su oportunidad, la vocera de la Embajada estadounidense en Costa Rica, Marcia Bosshart, aseguró que el programa conjunto de lucha contra las drogas y la posible instalación de una academia de justicia hemisférica no se verían afectados con el anuncio de suspensión de ayuda.

31 MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: la posición nacional. Ministerio de Comercio Exterior, San José, Costa Rica, 2003.

Quizá por ello, es que se afirma que, tanto Costa Rica, como Centroamérica, no pueden hacer caso omiso de su geopolítica. No obstante, esta realidad está definida no sólo por una gran asimetría en términos de poder y escala, sino también por el hecho de que más del 50% de las exportaciones y de las importaciones del Istmo se dirigen o provienen del mercado norteamericano. Semejante dependencia, que tiene un correlato en términos culturales, constituye un factor que no puede alterarse en el corto plazo. Especialmente en un momento en que los EEUU se han vuelto dominantes no sólo en el espacio hemisférico, sino también en Europa.<sup>32</sup>

### *Conclusiones y recomendaciones*

#### **Conclusiones**

Aunque la integración centroamericana es una de las iniciativas más añejas de América Latina, su instauración real no ha sido posible en los últimos 50 años. Factores de tipo político, económico, geopolítico, naturales, entre otros, han contribuido a que su desarrollo permanentemente este sujeto a la voluntad de los gobernantes o a las coyunturas políticas y económicas del momento.

La etapa más reciente de la integración centroamericana se inauguró en 1990 en un marco democrático, en paz, con regímenes políticos electos por la vía constitucional y con una fuerte aspiración a que la sociedad civil participe activamente, que se tradujo en el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala. A pesar de ello, el proceso ha sido objeto de una serie de críticas a cerca de su desempeño y del impacto de la integración en el desarrollo social y económico de todas las personas.

---

32 SOLIS y MATUL, Op. Cit. Pp. 165.



La política exterior costarricense frente a los procesos políticos de integración ha mostrado un marcado escepticismo en temas estratégicos. En materia de integración centroamericana, pareciera que Costa Rica mediatiza lo regional en función de una lectura nacional de sus intereses y ventajas en este contexto.

En los últimos diez años es posible observar un tránsito de la política exterior desde una participación restringida y escéptica a una participación amplia (en materia comercial, medio ambiente, turismo, sistema financiero, seguridad, entre otros), pero restringida en lo político.

Este re-acercamiento con Centroamérica tiene como factor importante la relación del país con la Unión Europea. La evolución y renovación del Diálogo de San José hacia un nuevo esquema de relación planteado en el Acuerdo de diálogo político y de cooperación (1993) ha colocado como temas importantes para la región: a) el apoyo a la integración regional, a la implementación de políticas comunes y consolidación de la institucionalidad; b) el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración y; c) la reducción de la vulnerabilidad y mejoras medioambientales.

A pesar de que la relación UE-Costa Rica ha sido cordial y los flujos comerciales confirmen una balanza comercial superavitaria para el país, esto hecho no ha evitado que existan roces fundamentales debido al impacto negativo, tanto al incremento en las restricciones a las exportaciones del país al régimen de banano; como por la crisis de precios en el café y el banano; como por la desaceleración de las exportaciones de componentes de alta tecnología específicamente de INTEL.

La situación anterior genera algunas dudas sobre el futuro de las relaciones en el contexto de la firma de un acuerdo de asociación bi-regional; particularmente si se considera el renovado interés, desde la firma de la Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCA-USA), que ha mostrado el principal socio comercial y político de Centroamérica y Costa Rica, Estados Unidos.

Este nuevo acercamiento de Estados Unidos hacia la región está matizado fuertemente por la presencia de dos factores fundamentales: la firma y ratificación (solo Nicaragua y Costa Rica no la han ratificado) del Tratado de Libre Comercio de Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana y la política exterior norteamericana en materia de seguridad luego de los atentados del 11 de setiembre del 2001.

## **Recomendaciones**

*Mayor relevancia en la región:* La ambivalente relación de Costa Rica en relación con Centroamérica le ha privado de jugar un rol en el fortalecimiento de la integración centroamericana, especialmente, en materia de seguridad o en función del proceso de reforma integral del Sistema de la Integración Centroamericana. Ello es fundamental si se considera que el contexto actual ofrece nuevos temas que tienen simultáneamente un impacto en diferentes niveles, como por ejemplo la seguridad, el desarrollo social o ambiental de la región. La agenda estratégica de Costa Rica podría ser mucho más innovadora y multifacética en estos temas.

*Pro-actividad y confianza mutua:* Las relaciones estratégicas, tanto con los Estados Unidos, como con la Unión Europea, requieren obligatoriamente la preponderancia de un rol pro-activo independiente y autónomo. De manera tal que dicha autonomía no genere preocupación o desconfianza. Antes bien, permita tomar distancia de aquellos procesos que, en virtud de una relación subordinada, perjudiquen la construcción de un proceso de integración propio. Ello, implica, una activa negociación entre los Estados centroamericanos de manera que se logren consensos alrededor de opciones multilaterales viables que sean receptivos para los intereses de los Estados Unidos.

*Usar conexiones sub-regionales para crear una comunidad:* El aumento de los lazos económicos y políticos dentro de la región, institucionalizados en el Sistema de Integración Centroamericana, no se han traducido en una mayor influencia con los países del Istmo. Por tal motivo, cada paso o propuesta en materia de integración es vista, por le resto de los Estados, con escepticismo.

*La seguridad como puerto de entrada:* Es cierto que el tema de la seguridad (micro o macro) es uno de los temas que en el último quinquenio ha cobrado mayor relevancia. No obstante, hasta ahora las políticas regionales han privilegiado aquellas respuestas tipo “mano dura” o las que tienden a prestar relevancia a la participación de las Fuerzas Armadas. Costa Rica puede jugar un papel fundamental, en tanto, abanderada de aquellas políticas que atiendan el problema de la seguridad regional dentro de las instituciones democráticas.

## Bibliografía

- BOLAÑOS SANTOS, Eduardo. *El Mercado Común Centroamericano*, Serviprensa Centroamericana, sin lugar, enero de 1981.
- BOOTH, John Allan. Central America and the United States Cycles of containment and response. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, 3er y 4to Trimestre, Segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994, pp. 25-39.
- CARRERAS, Rodrigo. El multilateralismo en la política exterior. En, *Revista de Relaciones Internacionales*, Nos. 48 y 49, tercer y cuarto trimestre, segunda época, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1994.
- COMISIÓN EUROPEA. *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*. Comisión Europea, Dirección general de Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, Bruselas, 2004.
- COMISIÓN EUROPEA. *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José*. Oficina de la Delegación de la Comisión Europea a Costa Rica, san José, Costa Rica, 2003.
- FERNÁNDEZ, Mario y ABARCA, Ethel. El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista? En, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Nos. 1-2, Vol. 21, Instituto de

Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, san José, Costa Rica, 1995.

FUENTES MOHR, Alberto. *La creación de un Mercado Común: apuntes históricos sobre la experiencia de Centroamérica*. Instituto para la Integración de América Latina-BID, Buenos Aires, 1973.

FUENTES, Claudio (editor) *Bajo la mirada del Halcón. Estados Unidos-América Latina post 11/09/2001*. FLACSO-Chile, Santiago, 2004.

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ. Estudio sobre participación e incidencia de la sociedad civil en el diálogo político y en las relaciones de cooperación y comercio de la Unión Europea en Costa Rica. Fundación Arias- ALOP-CID. San José, Costa Rica, 2003.

FUNPADEM. *Memoria del Foro Regional Repensando la Integración Centroamericana: recomendaciones para la renovación de su institucionalidad*. FUNPADEM-IDCR, San Salvador, mayo de 2004.

MATUL, Daniel y TORRES, Carlos. *Costa Rica y la Seguridad Democrática: valores para un modelo de seguridad*. FUNPADEM-CRIES, San José, Costa Rica, 2004.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: la posición nacional. Ministerio de Comercio Exterior, San José, Costa Rica, 2003.

NARANJO, Fernando y SOLÍS, Luis Guillermo (editores). *Paz, integración y desarrollo: política exterior de Costa Rica, 1994-1998*. AFOCOI, CEI, Escuela de Relaciones Internacionales-Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1999.

OBREGÓN, Clotilde. *Costa Rica: Relaciones exteriores de una república en formación, 1847-1849*. Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1984.

PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible Proyecto Estado de la Región*, San José, Costa Rica, 1999.

RHENÁN-SEGURA, Jorge. *Costa Rica y las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad nacional, Heredia, Costa Rica, 1997.

ROJAS ARAVENA, Francisco y SOLÍS, Luis. *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de los EEUU en Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988.

ROJAS ARAVENA, Francisco (Coordinador). *Costa Rica y el Sistema Internacional*. Fundación Friedrich Ebert-Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1990.

ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor). *Centroamérica: condiciones para su integración*. FLACSO, San José, Costa Rica, 1982.

SOLÍS RIVERA, Luis Guillermo. *Centroamérica 2020: la Integración regional y los desafíos de sus relaciones externas*. Documento de trabajo No. 3. Institut für Iberoamerika. Hamburg. 2000.

VOLIO, Fernando. *El militarismo en Costa Rica*. Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica, 1985.

ZAMORA, Fernando. *Militarismo y Estado constitucional en Costa Rica*, Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica, 1997.