

**UNIVERSIDAD NACIONAL**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**  
**MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA**

**LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA HACIA EL SICA. LAS  
IMPLICACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN SOLÍS RIVERA EN LA  
INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA REGIÓN**

**UBALDO GARCÍA RUIZ**

**Tesis para optar por el grado de Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia**

**Heredia**

**Octubre 2019**

**MIEMBROS DEL TRIBUNAL EXAMINADOR**



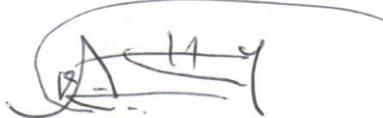
Dr. Rafael Arias Ramírez  
Representante del Consejo Central de Posgrado



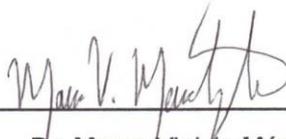
Máster Laura Solís Bastos  
Representante  
Coordinador del Programa de Posgrado



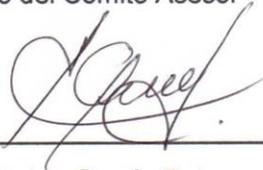
Máster Raúl Fonseca Hernández  
Tutor de tesis



Dr. Alexander López Ramírez  
Miembro del Comité Asesor



Dr. Marco Vinicio Méndez Coto  
Miembro del Comité Asesor



Lic. Ubaldo García Ruiz  
Sustentante

## **RESUMEN**

Para Costa Rica, Centroamérica ha sido, tradicionalmente, la primera frontera de aproximación con el mundo y su relación, por tanto, con el resto de países del istmo es una constante que hasta podría considerarse como un asunto doméstico. Sin embargo, con respecto al proceso de integración regional, este país posee una particular visión, la cual en nada se aparta de los postulados básicos de la teoría Neorrealista, sobre todo, en cuanto a que prima su interés nacional por encima de los compromisos que implique el modelo. Desde esta perspectiva, el propósito de la presente investigación fue analizar la política exterior de la administración Solís Rivera (2014-2018) hacia el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y de qué modo ésta ha incidido o ha tenido repercusiones en la integración política de la región centroamericana. Lo anterior, a partir de la implementación de una metodología cualitativa basada en la revisión documental, proveniente de informes, libros, revistas académicas y memorias institucionales oficiales; así como la consulta a personas expertas y que estuvieron involucradas directamente en la temática tratada. De esta forma, durante el periodo estudiado, se llegó a constatar que las acciones costarricenses hacia el SICA han estado enfocadas, casi de modo permanente, al mejoramiento y la reforma institucional y esto se ha mantenido casi invariable, al menos durante las últimas tres administraciones gubernamentales. Convirtiéndose, como otros aspectos de la política exterior costarricense relacionados con la apertura comercial, la apuesta por el multilateralismo o sus principios tradicionales (paz, desarme, promoción y protección de los derechos humanos y del medio ambiente, etc.) en un asunto de Estado. No obstante lo anterior, debido al corto tiempo de finalización de la administración gubernamental estudiada, la valoración de esas incidencias o repercusiones, a mediano y largo plazo, de la política exterior del gobierno de Luis Guillermo Solís en la integración política del SICA, se convierte en un tema de profundización para futuros análisis de política exterior, orientados a enriquecer el quehacer del país en esta materia.

### **Palabras Claves**

Política Exterior, Costa Rica, Integración Política, SICA, Análisis de Política Exterior, Administración Solís Rivera, Centroamérica.

## **Abstract**

Central America has traditionally been the first approaching border to the world for Costa Rica. The region could be considered a domestic matter. Regarding the Central American Integration System, Costa Rica holds a position, not far from what the Neorealist theory states. For this, the national interest overpasses those compromises this model asserts. From this perspective, this research aimed to analyze the foreign policy of the (2014-2018) administration held by President Luis Guillermo Solís Rivera towards the Central American Integration System (SICA). The objective was to determine to what extent did SICA impact the political integration of the region. A qualitative methodology was followed. It was based on documentaries, reports, books, academic journals and official institutional memoirs. In the same way, experts who were directly involved in the topic were interviewed. It was concluded that the Costa Rican efforts towards SICA have been focused on the constant institutional reforms and their improvement without significant changes observed in the last three administrations. Therefore, SICA became one of the elements in the country's foreign policy. These related to trade opening, multilateralism and its traditional values such as peace, disarmament, human rights promotion and protection, and the environment as well, becoming all of them a state issue. It is worth mentioning that due to the short time that comprises the end of the researched administration some limitation related to the analysis at medium and long term of the effects of its foreign policy are recognized. This makes this research topic a must in future foreign policy analysis in order to enrich the country foreign policy studies.

## **Key words**

Foreign Policy, Costa Rica, Political Integration, SICA, Foreign Policy Analysis, Solís Rivera's administration, Central America.

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, deseo expresar mi agradecimiento al director de esta tesis de Maestría, Máster Raúl Fonseca Hernández y a la Máster María Fernanda Morales Camacho, evaluadora externa de la misma, por la dedicación y apoyo brindado a esta investigación, por el respeto a mis sugerencias e ideas y por la dirección y el rigor que me han facilitado. Gracias a ambos por la confianza dispensada y por haberme aceptado dirigir este trabajo.

Asimismo, agradezco a mis compañeros del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC), especialmente a los vicescancilleres Dr. Edgar Ugalde Álvarez, al Lic. Carlos Roverssi Rojas y, especialmente, al Máster Alejandro Solano Ortiz por toda la colaboración prestada desde diversos aportes.

Mi más sincero agradecimiento al Dr. Rafael Sánchez Sánchez, al Dr. Luis Carlos Chavarría y al Máster Carlos Humberto Cascante, por sus precisiones, el tiempo y la ayuda prestada, concediéndome las entrevistas desde donde dejaron plasmadas sus ideas sobre el objeto de estudio de esta tesis.

De igual forma, expreso mi gratitud a el ex secretario de integración del SICA Dr. Jean Paul Vargas Céspedes, actual coordinador académico del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), al Dr. Jorge Alberto Umaña García, sub director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y al Lic. Mario René Villalobos, director de Planificación de la Secretaria General del SICA, por el tiempo y la ayuda prestada, brindándome sus impresiones en las entrevistas suministradas.

Por su orientación y atención a mis consultas sobre metodología, mi agradecimiento al Dr. Alexander López Ramírez, director ejecutivo del ICAP y al Dr. Marco Méndez Coto, profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Pero un trabajo de investigación es también fruto del reconocimiento y del apoyo vital que nos ofrecen las personas que nos estiman, sin el cual no tendríamos la fuerza y energía que nos anima a crecer como personas y como profesionales.

Gracias a mi familia, a mi Madre y a mi hermana, cuyo recuerdo guardo dulcemente en mi memoria. Gracias a Alicia mi compañera de viaje y a Elena, Ubaldo, Silvia y María Julia,

por su paciencia, comprensión y solidaridad con este proyecto y quienes son un aliento para seguir adelante en este transitar.

Sin su apoyo este trabajo nunca se habría escrito y, por eso, este trabajo es también suyo.

A todos, muchas gracias.

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	iii
Palabras Claves .....	iii
Abstract .....	iv
Key words.....	iv
AGRADECIMIENTOS .....	v
Lista de Cuadros .....	ix
Lista de Figuras .....	x
LISTA DE ABREVIATURAS.....	xi
INTRODUCCIÓN .....	1
A. Justificación .....	4
B. Planteamiento del Problema .....	8
C. Objetivos de la investigación .....	12
D. Estructura de la obra.....	13
CAPÍTULO I.....	15
ABORDAJE TEÓRICO Y METODOLÓGICO .....	15
A. Marco Teórico-Conceptual .....	16
B. Abordaje metodológico .....	29
CAPÍTULO II.....	37
LA POLITICA EXTERIOR DE COSTA RICA Y EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA).....	37
A. La Política Exterior de Costa Rica .....	37
B. Breve reseña de las principales acciones de Política Exterior de Costa Rica hacia Centroamérica.....	44
C. El proceso de integración centroamericana surgido a raíz del Protocolo de Tegucigalpa de 1991.....	50
D. Costa Rica y el nuevo impulso al proceso de integración centroamericana: .....	56
CAPÍTULO III .....	60
PRINCIPALES ACCIONES DE LA POLITICA EXTERIOR DE COSTA RICA HACIA LA REGION SICA DEL 2006 AL 2018.....	60
A. Las acciones de la política exterior de Costa Rica durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) hacia la región SICA .....	61
B. Las acciones de la política exterior de Costa Rica durante la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) hacia la región SICA. ....	69

C. La Política Exterior de la Administración Solís Rivera (2014-2018) hacia la región SICA.	75
CAPÍTULO IV .....	89
LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN SOLÍS RIVERA EN LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DEL SICA .....	89
A. Centroamérica en la Política Exterior de Luis Guillermo Solís Rivera: Innovación o Continuidad .....	90
B. La incidencia de la política exterior de la administración Solís Rivera en la integración política de la región SICA. ....	104
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	122
A. CONCLUSIONES: .....	122
B. RECOMENDACIONES:.....	134
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS .....	138
ANEXOS.....	144
ANEXO 1.....	145
Modelo de Entrevista Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto .....	145
ANEXO 2.....	147
Modelo de Entrevista experto-académico .....	147
ANEXO 3.....	149
Modelo de Entrevista a funcionarios o ex funcionarios del SICA o de otras Cancillerías centroamericanas .....	149
ANEXO 4.....	151
PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS CENTROAMERICANOS (ODECA).....	151
ANEXO 5.....	165
Discurso Presidente de Costa Rica en la XLIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA.....	165
ANEXO 6.....	168
Ejes Estratégicos de la Política Exterior de la Administración Solís Rivera para América Latina .....	168
<b>ANEXO 7 .....</b>	<b>177</b>
<b>Costa Rica suspende participación en las instancias políticas del SICA ante negativa de Nicaragua, Guatemala y Belice de acordar solución al tránsito de migrantes cubanos.....</b>	<b>177</b>
ANEXO 8.....	179

Intervención Luis Guillermo Solís Rivera Presidente de la República de Costa Rica 50ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA.....	179
ANEXO 9.....	184
Estadísticas sobre flujos comerciales Costa Rica-Centroamérica (1994-2018).....	184

## Lista de Cuadros

<b>Cuadro 1</b> Etapas de la Integración según Balassa.....	26
<b>Cuadro 2</b> Antecedentes de la Integración Centroamericana.....	50
-51	
<b>Cuadro 3</b> Propósitos del SICA.....	52
<b>Cuadro 4</b> Prioridades de la PPT Costarricense del SICA II Semestre 2006.....	62
<b>Cuadro 5</b> Logros de la PPT Costarricense del SICA I Semestre 2013.....	73
<b>Cuadro 6</b> Acciones llevadas a cabo por las PPT del SICA de la administración Arias Sánchez 2006-2010.....	115
-116	
<b>Cuadro 7</b> Acciones llevadas a cabo por la PPT del SICA de la administración Chinchilla Miranda 2010-2014.....	116
<b>Cuadro 8</b> Acciones llevadas a cabo por las PPT del SICA de la administración Solís Rivera 2014-2018.....	117-
118	
<b>Cuadro 9</b> Prioridades y acciones llevadas a cabo por la PPT del SICA de Panamá (II-2017).....	119-
120	

**Cuadro 10** Cuadro 9. Prioridades y acciones llevadas a cabo por la PPT del SICA de República Dominicana (I-2018).....120-121.

**Lista de Figuras**

**Figura 1** Estructura Organizativa del SICA.....55

## LISTA DE ABREVIATURAS

ALC	Área de Libre Comercio
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation. (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico)
ATT	Arms Trade Treaty (Tratado sobre el Comercio de Armas)
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CA 4	Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua)
CARICOM	Caribbean Community (La Comunidad del Caribe)
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CEE	Comunidad Económica Europea (preludio de la Unión Europea)
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CENPROMYPE	Centro Regional de Promoción de la MIPYME
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMRREE	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica.
COP XXI XXII XXIII	Conferencia de las Partes XXI, XXII y XXIII de la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático
CSC	Comisión de Seguridad de Centroamérica

DR-CAFTA	Dominican Republic-Central American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio República Dominicana- Centroamérica-Estados Unidos)
DUCA	Declaración Única Centroamericana
ESCA	Estrategia de Seguridad de Centroamérica
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización para la Alimentación y la Agricultura)
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FOCALAE	Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este
FOCARD-APS	Foro Centroamericano y República Dominicana de Agua Potable y Saneamiento
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FUNPADEM	Fundación para la Paz y la Democracia
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
MDPR	Mercado de Deuda Pública Regional
MEP	Ministerio de Educación Pública
MERCOMUN	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PAT	Plan Anual de Trabajo (de las embajadas costarricenses)

PRICCO	Plan de Seguridad y Combate al Crimen Organizado
PRIEG	Política Regional de Igualdad y Equidad de Género
OCAM	Comisión Centroamericana de Directores de Migración (antigua Oficina Centroamericana de Migración)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OIG	Organización Intergubernamental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PPP	Plan Puebla Panamá
SEFRO	Seguridad Fronteriza
SG-SICA	Secretaría General del SICA
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SICOR	Sistema de Información para la Cooperación Regional
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
si-ESTAD	Sistema Integrado de Estadísticas del SICA
TLC	Tratado de Libre Comercio
TPAN	Tratado sobre Prohibición de Armas Nucleares
UE	Unión Europea

UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura)
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

## INTRODUCCIÓN

Se puede establecer que en pocas regiones del mundo la idea de integración está tan fuertemente arraigada como en Centroamérica. Aunque, en otras latitudes como en Europa pueden encontrarse procesos de integración regional más acabados, no es extraño reconocer que, en este pequeño istmo, compuesto en la actualidad por siete países, ha persistido siempre una conciencia integracionista.

De hecho, el primer antecedente directo del proceso de integración centroamericana se halla en la República Federal Centroamericana que estuvo vigente de 1824 a 1838. Por lo que una vez alcanzada la independencia de estos países, el 15 de setiembre de 1821, la idea de integración siempre estuvo presente de una u otra manera.

La aparición de este fenómeno en Centroamérica está influenciada por aspectos propios derivados de un orden geográfico e histórico, común y fuertemente concatenado. Puesto que, no hay que perder de vista que se está en presencia de países con muy pequeña extensión territorial, que poseen la sensación de continuidad territorial, propia de todos los istmos y a unas consideraciones de orden histórico que juegan también un papel muy especial.

En este contexto, hay que reconocer que, desde la primera aproximación de las poblaciones autóctonas con el resto del mundo, se reflejó el singular hecho que Centroamérica constituyó un territorio unificado durante la era colonial. Es decir, las autoridades españolas administraron de manera conjunta los territorios de lo que hoy es Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, dentro de lo que se llamó la Capitanía General de Guatemala y que mantenía gobernaciones locales en cada una de sus provincias, que después se convertirían en naciones independientes.

Este hecho, sin duda alguna contribuyó a que, una vez alcanzada la independencia, y ante la vulnerabilidad, la falta de preparación y quizá hasta el temor de ejercer la soberanía plena por parte de cada uno de los cinco Estados, el Acta de Independencia refirió expresamente a la constitución de un Congreso Federal, que en el año 1823 terminó por convocar una Asamblea Constituyente y que, un año más tarde decretó el nacimiento de la República Federal Centroamericana.

Por otro lado, hay que reconocer que la lucha por la independencia de las provincias de Centroamérica, administradas bajo la figura de la Capitanía General de Guatemala, fue muy distinta de las experimentadas en otras regiones de Sudamérica, el Caribe o México. En realidad, aquí no hubo una lucha nacional, en el sentido estricto del caso, como las experimentadas en otras regiones para acceder a la independencia.

Este fue uno de los últimos bastiones españoles en el continente y el acta de independencia se obtuvo en una especie de cabildo abierto, entre las autoridades españolas y representantes de las provincias de la Capitanía General, en su sede administrativa en Ciudad de Guatemala, el 15 de septiembre de 1821.

Precisamente, por esta singular adquisición de la independencia de las ex provincias centroamericanas, con excepción de Guatemala, propició que la gran mayoría tomará con gran escepticismo el derrotero que debían seguir una vez emancipadas de la corona española, toda vez que -al menos en la gran mayoría de ellas- no existía un movimiento nacional preparado para el ejercicio pleno de la soberanía.

De allí que, durante el periodo de acomodamiento de Centroamérica a la vida independiente la tónica fue el debate por varias tesis sobre el camino que se debía seguir. Por un lado, los partidarios de la anexión al Imperio de Iturbide en México lograron que el Congreso Federal que crea el Acta de Independencia sancionara su adhesión, curiosamente esto se produjo cuando el citado imperio ya había desaparecido. Por el otro, los partidarios del ejercicio pleno e individual de la soberanía por parte de cada una de las ex provincias de la Capitanía General de Guatemala y, finalmente, los seguidores de la creación de la República Federal Centroamericana.

Esta última tesis sale victoriosa y el 15 de septiembre de 1823 el Congreso Federal convocó a una Asamblea Constituyente Centroamericana, que decretó la creación de la República Federal de Centroamérica, el 22 de noviembre de 1824, y funcionó, de hecho, hasta 1838, fecha en que el gobierno de Costa Rica decide separarse unilateralmente de esta, como resultado de desavenencias en torno a los pagos por concepto de las deudas contraídas por el gobierno federal y a las luchas internas en las ex provincias. (García, 2004)

En su artículo sexto, la Constitución de la República Federal Centroamericana establece que: "...la federación se compone actualmente de cinco Estados que son; Costa Rica, Nicaragua,

Honduras, El Salvador y Guatemala. (Constitución de la República Federal Centroamericana, Ciudad de Guatemala 1824) y más adelante en su artículo décimo, quedan delineados claramente los alcances de la organización frente a sus miembros al disponer que; "...Cada uno de los estados que la componen es libre e independiente en su gobierno y administración interior, y les corresponde todo el poder que por la constitución no estuviese conferido a las autoridades federales," (art. 10, *ibid.*).

Este pionero esfuerzo en el continente americano en torno a los procesos de integración estará vigente por espacio de catorce años, siendo lo relevante que, de manera conjunta y sin mayor experiencia, las cinco ex provincias de la Capitanía General logran estructurar un sistema de unión de voluntades para enfrentar los grandes desafíos que, ya para la época, planteaban el mercantilismo, el sistema de equilibrio de poder en Europa y el *excepcionalismo* norteamericano frente al Viejo Continente, plasmado años atrás en la Doctrina Monroe (el 2 de diciembre de 1823).

A pesar que las nacientes naciones centroamericanas, sin contar con mayor experiencia, habían logrado avanzar en el desarrollo de instituciones comunitarias, el caudillismo y el localismo darían al traste con tan importante gesta, y de esta forma, al abandonar Costa Rica, en 1838, la Federación se destruiría por completo este primer ensayo.

La partida de Costa Rica de la Federación marcaría el inicio de unas relaciones entre este país y el resto institucional del istmo que, en términos generales, se caracterizan por cierto grado de *excepcionalismo* costarricense con respecto a Centroamérica. Unas relaciones que van desde la apatía hasta un muy moderado entusiasmo por el tema de la integración regional, el cual, desde esa época, quedó impregnado por una creencia más o menos homogénea en la sociedad costarricense, que una fusión muy efectiva con los países de la región acabaría importando los problemas sociales y políticos del resto del área.

A este respecto, Willy Soto (1991) manifiesta que:

El aislacionismo experimentado por la provincia de Costa Rica durante la época colonial dentro del Reino de Guatemala engendró una "independencia" dentro de la dependencia colonial. La consecuencia político-administrativa de la posición geográfica de Costa Rica dentro del Reino de Guatemala, a saber su relativa autonomía, va a determinar una actitud aislacionista en relación con los procesos de integración en Centroamérica (Soto 1991;2).

A pesar de lo anterior, las relaciones de Costa Rica con el resto de Centroamérica dan para un alto espectro de posibilidades, valoraciones y análisis, pues, a pesar de ese marcado “temor” por el “contagio” de problemas, como los que estuvieron presentes en estos países a lo largo del siglo XIX y del siglo XX, lo cierto del caso es que hay un marcado interés por presentarse juntos ante la comunidad internacional en ciertos ámbitos y sectores, en detrimento de otros. Verbigracia, la celebración de acuerdos comerciales con terceros, por ejemplo, con Estados Unidos de América o el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

No obstante, la participación conjunta sobre todo en temas económicos o comerciales con el resto de la región, difiere de los asuntos de integración política. En este sentido, lo establecido por Rodolfo Cerdas, miembro del Consejo Consultivo del XIV Informe Estado de la Nación, ejemplifica esa particular visión costarricense sobre Centroamérica:

Desde hace un tiempo se ha venido propagando la tesis de que Costa Rica debe compartir su experiencia democrática con los otros pueblos centroamericanos y casi conducirlos de la mano, a los “pobrecitos”, al reino democrático del cual nosotros somos los príncipes, voceros, representantes y maestros. Este planteamiento muestra, a mi juicio, dos cosas: la ignorancia tica sobre la realidad social y política del istmo y la soberbia de la élite nacional, que cree que la falta de democracia en los demás países está motivada por una falta de inteligencia, *savoir faire* y capacidad. (Cerdas 2008; 352)

De esta forma, la presente investigación, se propone valorar las implicaciones de la política exterior de la administración del expresidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) hacia el SICA y sus incidencias en la integración política de la región. Con el propósito de referenciar si las acciones llevadas a cabo en este cuatrienio hacia esta región fueron consecuentes con la pertenencia a esta organización intergubernamental (OIG) y de qué modo las mismas favorecieron el proceso de integración política de la región centroamericana.

## **A. Justificación**

Dentro del amplio espectro temático que tienen las Relaciones Internacionales en tanto disciplina científica, el análisis de la política exterior de los Estados tiene una marcada importancia, ya que, como señala el profesor Calduch (1993) ésta es el núcleo principal de conexión entre la vida nacional y la realidad internacional (Calduch, 1993).

Además, el análisis de la política exterior se lleva a cabo con el propósito de favorecer la toma de decisiones en esta materia, sin embargo, hay que separar el ejercicio meramente académico, entendido este como los trabajos que se llevan a cabo en los centros de estudio e investigación superior y cuyo objeto está en beneficiar y propiciar quehacer científico y los estudios de análisis de las acciones exteriores, cuyo fin es decidir qué rumbo tomar entre dos o más opciones y que, usualmente, son realizados por un número muy reducido de personas encargadas de la toma de decisiones.

Incluso, en estos últimos casos, hay también que separar los informes o análisis que son o pueden llegar a ser de dominio público, de los que no lo son. Lo anterior porque no todo estudio sobre política exterior puede ser develado al público en general. En muchas ocasiones, los Estados, a pesar de sus lazos de cooperación, amistad y hasta solidaridad, en su búsqueda por el interés nacional, compiten con sus pares, por lo que, hacer público un informe sobre determinada situación, podría poner en entredicho sus opciones de éxito.

Por ejemplo, en un asunto de naturaleza cotidiana en temas de política exterior, como podría ser la estrategia que se sigue para la postulación de una candidatura en el seno de una organización internacional, se debe reconocer que publicitar el diseño o planteamiento para llegar a ella, provocaría, seguramente, una acción totalmente contraproducente y pondría en entredicho y cercenaría las posibilidades de alcanzar el objetivo.

Otro ejemplo de lo anterior, son los informes que realizan los agentes diplomáticos para sus respectivos países acerca de diferentes tópicos de la vida nacional del Estado donde se encuentran acreditados. Si estos fueran públicos, por la interpretación, opiniones y sugerencias que realizan estos funcionarios, seguramente se estaría en presencia, casi recurrente, de declaratorias de personas *non gratas* a quienes elaboran dichos reportes. Toda vez que, con ello, estarían contraviniendo una regla de oro de la diplomacia: la no intervenir en los asuntos internos del Estado receptor.

Hay que indicar que, en el caso costarricense y con respecto a la interpelación que fue objeto el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Manuel González (2014-2018), en el seno de la Asamblea Legislativa, en relación con el abandono que hizo el presidente Luis Guillermo Solís y su comitiva cuando el expresidente brasileño Michel Temer hiciera uso de la palabra en la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre de 2016. La Sala Constitucional

validó la imposición del secreto de Estado sobre los informes que el embajador de Costa Rica en Brasil, de la época, Jairo Valverde, elaboró en torno al juicio político de la expresidenta de ese país, Dilma Rousseff (La Nación, 2016).

Lo anterior, debido a que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) había decretado reserva, el 3 de octubre de 2016, sobre doce memorandos que, supuestamente, había remitido el embajador Valverde al ministro de entonces, Manuel González, y que contenían información sobre la crisis política en Brasil. Esto es recogido en la sentencia 2016-16359, de la Sala IV, en la que los magistrados rechazaron el recurso de amparo presentado por el diputado liberacionista Rolando González, quien exigía dichos informes para conocer su contenido y hacerlo público (La Nación, 2016).

Sin embargo, y a pesar de lo anterior, existe otra gama de informes que realizan los organismos estatales encargados de las relaciones internacionales, los cuales son de dominio público y pueden ser, incluso, reproducidos, este es el caso de los informes sobre giras de trabajo, participación en foros y organismos internacionales, memorias anuales, reseñas o reportes, informes de gestión, etc.

En el caso concreto de esta investigación, es preciso establecer que se trata de un estudio académico que pretende y aspira a analizar las acciones de política exterior que la administración del expresidente Luis Guillermo Solís Rivera llevó a cabo hacia la región del SICA y la incidencia que tuvo en la integración política de la región.

Por lo tanto, se considera el presente estudio, pionero, puesto que no se han encontrado investigaciones sobre la política exterior de una administración gubernamental que ha finalizado su gestión hace poco más de un año y, en menor medida, hacia un organismo en específico. Lo usual en este tipo de trabajos es el análisis general de las actividades externas de un gobierno, de un hecho o un fenómeno en particular o hacia un país e, incluso, durante la gestión de un país en el seno de un órgano de una OIG.

La literatura existente en torno al estudio de la política exterior de Costa Rica da cuenta de estudios cronológicos, como los realizados en la Revista de Relaciones Internacionales de la escuela del mismo nombre de la Universidad Nacional. Además de una vasta cantidad de material bibliográfico escrito y debatido, por décadas, por académicos, estudiantes y funcionarios nacionales y extranjeros sobre el accionar nacional e internacional ante

determinados sucesos y sobre diferentes tópicos de la disciplina científica que ocupa esta casa de estudios.<sup>1</sup>

De igual manera, hay que mencionar los trabajos hechos por el Dr. Jorge Francisco Sáenz Carbonell, director del Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en sus obras sobre la Historia Diplomática de Costa Rica que en tres tomos da cuenta de 150 años de la diplomacia nacional desde 1821 hasta la década de los años setenta del siglo pasado.<sup>2</sup>

Otro aporte importante en esta materia, lo brinda la revista Costarricense de Política Exterior del Instituto Diplomático del ente rector de las relaciones internacionales del país, que aparece también, como un importante referente de estudios llevados a cabo para examinar las acciones internacionales por el país ante determinados sucesos, eventos o situaciones y en diferentes momentos históricos, a lo largo de la historia nacional.<sup>3</sup>

De igual manera, la institucionalización del estudio denominado Estado de la Nación ha permitido que, dentro del informe se evalúe la materia de política exterior cada año y, dado el prestigio y la rigurosidad de los trabajos llevados a cabo por el personal investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, a quienes se les encarga el examen de este tema, ha favorecido que se conviertan en una fuente de consulta obligatoria para la realización de estudios específicos, como el que pretende realizar esta investigación.<sup>4</sup>

Existe, de igual manera, una serie muy importante de material periodístico sobre el tema que ocupa esta investigación, sin embargo, carecen de un análisis riguroso y su valor reside, justamente, en que le da la oportunidad al investigador y al analista de poder llevar a cabo su

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo Rojas Aravena, F. (1). Cronología de la política exterior de Costa Rica. Relaciones Internacionales, 1(1), 115-120. Recuperado a partir de <http://revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/6998> o Facio Segreda, G. (1). Evolución de la política exterior de Costa Rica. Relaciones Internacionales, 1(1), 9-20. Recuperado a partir de <http://revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/view/6987>

<sup>2</sup>Ver Jorge Francisco Sáenz Carbonell. Historia diplomática de Costa Rica ... <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6135734.pdf> por VV Verbiest - 1995 Historia diplomática de Costa Rica (1821-1910), San José: Editorial Juricentro, 1996, 672 páginas Historia diplomática de Costa Rica: 1910-1948 Volumen 2 de Historia diplomática de Costa Rica, Jorge Francisco Sáenz Carbonell <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3177598.pdf>

<sup>3</sup> Ver Revista Costarricense de Política Exterior - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Índices de la Revista. Recuperado a partir de: <http://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=525&tipo=documentos>

<sup>4</sup> Ver por ejemplo XXII INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015) Seguimiento a la política exterior de Costa Rica (2014-2016) Escuela de Relaciones Internacionales / Universidad Nacional de Costa Rica. Carlos Humberto Cascante Segura (et al.). Agosto, 2016. Disponible en: [https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/022/Fortalecimiento/ERRI\\_2016.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Fortalecimiento/ERRI_2016.pdf)

trabajo a partir del recuento y descripción de los hechos en torno a la política exterior de Costa Rica y su vinculación con el resto del mundo.

Ante el panorama descrito, el aporte tanto académico como profesional que brinda la presente investigación, en tanto estudio pionero, estriba en pretender servir de guía para futuros estudios que profundicen, sobre la participación y compromiso de Costa Rica con el proceso de integración centroamericana, fundamentalmente en materia de integración política, habida cuenta de la inexistencia de tales escritos.

Debido al escaso tiempo transcurrido desde la finalización del ejercicio de la presidencia de la República del expresidente Luis Guillermo Solís, como se mencionó anteriormente, unido a la disponibilidad de estudios similares que puedan ofrecer la posibilidad de un debate académico sobre la temática que plantea esta investigación, una de las fortalezas de este trabajo estriba en que puede convertirse en el inicio de una discusión sobre los tópicos que en él se abarcan y la generación de un diálogo académico sobre los procesos de integración en general, para Costa Rica, y en particular sobre su relación con Centroamérica.

## **B. Planteamiento del Problema**

Dentro de los ejes de la política exterior costarricense, Centroamérica tiene un papel fundamental, tanto por los aspectos geográficos, reseñados atrás, como resultado de su vecindad, como por elementos históricos definidos, primero, en el modo de dominación ejercido por los españoles durante la era colonial y, en segundo término, por el modo de organización política y administrativa, escogida por las nacientes naciones centroamericanas una vez alcanzada su independencia. (García, 2004)

En este sentido, la política exterior costarricense ha gravitado de modo primario y privilegiado sobre el istmo centroamericano, tanto en la construcción de alianzas a través de diferentes acciones conjuntas ante el resto de la comunidad internacional y de procesos de integración igualmente conjuntos, como también, por constituir el foco primario de conflictos a lo largo de la existencia de Costa Rica como nación soberana.

En la actualidad, y precisamente por la existencia de un entorno globalizado, en el que las relaciones externas de los Estados cobran gran importancia, se hace necesaria la generación de acciones que tomen en consideración el panorama global para poder sacar el máximo provecho a la vinculación de estos con el resto del mundo.

Desde esta perspectiva, es preciso establecer que Costa Rica ha formulado su política exterior con base en principios tradicionales, como la paz y el desarme, el desarrollo sostenible, la democracia y la defensa del derecho internacional y una promoción efectiva de la protección de los derechos humanos (Facio, 1980).

De hecho, el enfoque conceptual dentro del Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante” 2015-2018 respecto a la política exterior costarricense y que estuvo vigente durante el periodo que comprendió esta investigación, consideró como sus ejes estratégicos:

- 1- La defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional.
- 2- La promoción, la protección y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales.
- 3- La promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial.
- 4- El fortalecimiento del Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo.
- 5- La promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales (MIDEPLAN, 2014).

Aunque con diferentes matices y/o puntualizaciones concretas, los diferentes gobiernos, a lo largo de las últimas décadas, se han adherido a estos principios para establecer su agenda de acción exterior. En tal sentido, la práctica, así como, los logros materializados en la aceptación multilateral a iniciativas nacionales y el respeto mundial en términos generales, ante, como dijera Gonzalo Facio Segreda (1980), nuestra voz, se reconoce que la formulación de esa política exterior, así como la participación de Costa Rica en la escena internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral, han sido, en términos generales, acertados y visionarios, y con atisbos de ser una política de Estado.

El ex viceministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica (2014-2018) Alejandro Solano Ortiz, agrega a esos ejes estratégicos la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular y manifiesta que: “teniendo claro que esos pilares de nuestra política exterior deben

ser ejercitados permanentemente, aspiramos a precisar los elementos de aproximación y vinculación de nuestra política exterior a nivel bilateral y multilateral” (Solano, 2018).

En cuanto a la diplomacia bilateral, ésta tiene el claro objetivo de fortalecer el diálogo, la concertación política y las alianzas estratégicas con otros países, para avanzar y defender los intereses nacionales y, a la vez, impulsar las prioridades de la política exterior. Por consiguiente, no se puede hablar de diplomacia bilateral sin fundamentarla en esos ejes estratégicos que han trascendido gobiernos y consolidan el posicionamiento costarricense en el ámbito internacional.

En la actualidad, Costa Rica tiene relaciones diplomáticas con 160 Estados, sin embargo, solo tiene establecidas 50 misiones permanentes bilaterales alrededor del mundo, con sus respectivas secciones consulares, 11 concurrencias, 7 representaciones permanentes ante organismos internacionales, y 10 consulados más, estos se encuentran separados de las embajadas; además de 40 consulados honorarios. Esta amplia cobertura, mediante misiones diplomáticas y consulares, permite comprobar la importancia que Costa Rica le otorga a la diplomacia bilateral (MREC, 2018).

Por lo tanto, no se puede hablar de una relación bilateral sin considerar todas estas dimensiones que dan integralidad y sentido a la relación y le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) ser el ente rector de esa política hacia el resto del mundo, quien, conjuntamente con el presidente de la República, dirige las relaciones internacionales (inciso 12 artículo 140 de la Constitución Política de la República de Costa Rica) y, además, impulsa las articulaciones en todos los niveles descritos anteriormente.

Para el ex viceministro Solano Ortiz (Solano, 2018) las relaciones bilaterales con estos 160 países están estructuradas en lo que él denomina círculos concéntricos de acción exterior, en los cuales es posible establecer cierto orden jerárquico: En primer lugar, se hallan los países limítrofes y del entorno regional centroamericano y caribeño. “La relación bilateral con los países vecinos es, sin duda, de las más importantes para Costa Rica. Las prioridades se centran en fortalecer y afianzar lazos positivos que han caracterizado las relaciones con países tales como Panamá, así como con Ecuador y Colombia”, estos dos últimos, con los que se limita marítimamente.

En el caso de Panamá, la relación bilateral se ha llevado al nivel más próximo: el de Acuerdo de Asociación Estratégica<sup>5</sup>, que aglutina los tres pilares de la relación: aspectos políticos, aspectos económicos y de cooperación y ha sido plasmado en un único instrumento que permite avanzar de manera coordinada y con objetivos claros y complementarios en todas las áreas.

Con Nicaragua, existió un *impasse* en cuanto a su vinculación, esto por los problemas suscitados desde el mes de octubre del año 2010, producto de la invasión de este país al territorio costarricense de Isla Calero. Sin embargo, previo a este hecho se sostenía un esquema de trabajo productivo, a través del mecanismo de Reuniones Binacionales, el cual les daba tratamiento conjunto a asuntos propios de su vecindad.

Era de esperarse que al haberse dictado ya los fallos en todos los litigios presentados ante la Corte Internacional de Justicia, que se pudiera iniciar un proceso de normalización de esta relación, por niveles y áreas de interés, sin embargo, este hecho al final no ocurrió por la existencia de otro tipo de desavenencias, que se abordaran en el capítulo IV de esta investigación.

El segundo de estos círculos concéntricos es el referido al entorno inmediato de la región centroamericana, seguido del espacio caribeño. Como es natural, en todo el istmo se mantiene una fuerte red de embajadas con sus respectivas secciones consulares que son el brazo de la Cancillería en su accionar de política exterior permanente en estos países y, además, el instrumento de integración con todos ellos a través del SICA.

Es dentro de éste contexto de alta proximidad que ésta investigación pretendió analizar el accionar de la administración del presidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018), referente a la integración política del SICA, tomando especial consideración en los acontecimientos suscitados en ese cuatrienio, dentro de ésta organización internacional, así como por las respuestas de política exterior tomadas por el gobierno costarricense, verbigracia, la retirada de los órganos políticos del SICA en diciembre de 2015 (La Nación, 2015) su reinstalación en junio de 2016 y el ejercicio de la presidencia pro tempore durante el primer semestre del año 2017 (MREC, 2017).

---

<sup>5</sup> Ver texto completo del Tratado en:

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71649&nValor3=87040&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71649&nValor3=87040&strTipM=TC)

De esta forma, la presente investigación se propone responder a las preguntas ¿Cuáles fueron las principales acciones de política exterior de la Administración Solís Rivera hacia el SICA en materia de integración política y cómo estas acciones han contribuido en su proceso de integración política?

La pertinencia de la interrogante planteada se fundamentó en la necesidad de conocer, si la política exterior es consecuente con la membrecía a una OIG muy próxima para Costa Rica, tanto geográfica como cultural e históricamente, así como ¿en qué manera tales acciones favorecieron o coadyuvaron en el proceso de integración propuesto en la región centroamericana?

El tema es oportuno y vigente dentro del estudio de las Relaciones Internacionales, ya que la nueva dinámica que trae consigo el proceso acelerado de globalización, supone la existencia de una serie de retos comunes para los estados, tales como: narcotráfico, terrorismo, crisis económicas, desastres naturales, epidemias, etc. y que exigen, igualmente, respuestas comunes o concertadas entre varios Estados.

Es justamente dentro de esta perspectiva que surge el proceso de integración entre países. De allí que el estudio sobre la forma en que una unidad estatal como Costa Rica enfrenta, en el contexto de una administración específica, el tema de la integración de Estados en su escenario natural y más próximo, es académica y socialmente relevante.

### **C. Objetivos de la investigación**

Con el propósito de dar respuesta a las interrogantes planteadas y con el objeto de llevar a cabo el análisis de la política exterior de Costa Rica hacia Centroamérica y las implicaciones de la administración Solís Rivera en la integración política de la región SICA para el periodo 2014-2018, se plantearon los siguientes objetivos:

#### **Objetivo general:**

Analizar la incidencia de la política exterior de Costa Rica en la integración política del SICA del 2014 al 2018.

### **Objetivos específicos:**

1. Describir las principales acciones de política exterior de Costa Rica hacia el SICA en materia de integración política.
2. Determinar las principales variantes de política exterior de la Administración Solís Rivera hacia el SICA en materia de integración política, con respecto a sus dos previas administraciones gubernamentales.
3. Valorar las consecuencias de la política exterior de la Administración Solís Rivera en la integración política del SICA.
4. Recomendar posibles acciones de política exterior de Costa Rica en materia de integración política hacia el SICA.

### **D. Estructura de la obra**

Para cumplir con los objetivos propuestos esta investigación se centró en cuatro capítulos. En un primer capítulo, se expuso el Marco Teórico-Epistemológico y el abordaje metodológico.

En el segundo capítulo titulado “La Política Exterior de Costa Rica y el SICA”, se exponen los principales lineamientos de la política exterior costarricense hacia la región centroamericana y se esboza, en términos generales, el proceso de integración de la región y su evolución hasta el órgano rector, que en la actualidad lo orienta: el SICA. Este es un capítulo de naturaleza descriptiva.

En el capítulo tercero se exponen las principales acciones de la política exterior de la Administración de Óscar Arias Sánchez (2006-2010), de la Administración de Laura Chinchilla Miranda (2010-2014) y de la Administración de Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) hacia el SICA. Es un capítulo también, de naturaleza descriptiva y basado, fundamentalmente, en la participación de Costa Rica, cada vez que le correspondió ejercer la Presidencia Pro-Tempore de la organización regional, durante esas administraciones gubernamentales.

En el cuarto capítulo se identifican las principales variantes, de la administración objeto de estudio con respecto a sus predecesores y las principales consecuencias que tuvo en el proceso

de integración política del SICA, llevando a cabo un análisis comparativo, que permita llegar a conclusiones generales sobre la política exterior costarricense hacia el SICA y su apuesta por la integración regional.

Finalmente, en lo que respecta a las conclusiones y recomendaciones, una vez analizadas las principales acciones, variantes y las consecuencias de la política exterior de la administración Solís Rivera en la integración política hacia el SICA, se sugirieron posibles acciones de política exterior de Costa Rica en esta materia de integración en el SICA.

# CAPÍTULO I

## ABORDAJE TEÓRICO Y METODOLÓGICO

Uno de los asuntos de ocupación más reciente en el campo de las Relaciones Internacionales en América Latina es el referente al análisis de la política exterior de los Estados. De hecho, y tal y como lo establece Merke (2016) la literatura de Ciencia Política sobre esta materia en América Latina es extensa y rica en estudios de casos, pero débil en teoría y trabajos con extensos (Merke, 2016).

Lo que ha limitado sensiblemente la comparación entre países y ha reducido la capacidad para identificar en la región regularidades, tendencias y patrones de política exterior. Mientras en otras latitudes, como en Europa o los Estados Unidos, existen abundantes experiencias académicas en esta materia, en la región este es un asunto relativamente actual.

De hecho, el interés por esta temática en la región latinoamericana puede situarse en el último cuarto de siglo, y es “el resultado de la configuración de un escenario externo cada vez más complejo y la creciente integración internacional de los países latinoamericanos, quienes enfrentan nuevos desafíos e incrementan su sensibilidad con respecto al acontecer mundial” (CEPAL, 1988;2).

El atenuante de este reciente interés estriba en la carencia y el escaso material teórico existente para referenciar estudios comparados sobre el comportamiento externo de los países latinoamericanos en el ámbito internacional. Esto motivó que fuese hasta finales de la década de los años ochenta del siglo pasado que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) favoreciera un programa de cooperación entre las distintas cancillerías de la región, con el propósito de generar un intercambio de experiencias de buenas prácticas en políticas públicas internacionales, las cuales permitiesen la existencia de una base científica que facilite la toma de decisiones en esta materia (Tomassini, 1988).

Pero, además de ese interés tardío, hay que reconocer que la política exterior es, sin duda, uno de los aspectos menos “democráticos” del conjunto general de la política. Esto en cuanto a la cantidad de actores que intervienen en su análisis, formulación, tratamiento y, más aún, en su proceso de toma de decisiones.

De allí que se pueda asegurar, que fuera de la academia, esta temática está reservada al concurso de pocas personas, que son quienes se encargan de evaluar las opciones del accionar del Estado a nivel externo y que únicamente se convierte en un asunto de dominio público, cuando algún aspecto en particular derivado de la vinculación con el resto del mundo, toca las fibras de la existencia misma del Estado y que pudiera poner en peligro a su población, su soberanía o su integridad territorial (Calduch, 1993).

Así, se puede también argumentar que fuera de esas excepciones puntuales, al menos en América Latina, las opciones de política exterior son poco discutidas, siendo un área reservada a una pequeña “élite”, incluso, dentro las propias cancillerías de la región. Lo anterior, como se mencionó líneas atrás, al menos, en cuanto a la cantidad de personas que participan de la elaboración y en la ejecución de la política del país con respecto al resto del mundo. En este contexto, el presente capítulo aborda las principales consideraciones teóricas y metodológicas que sustentaron la investigación.

## **A. Marco Teórico-Conceptual**

Para el profesor Rafael Calduch (1993) la política exterior es “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar, o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch 1993;3).

De tal definición, se pueden extraer tres elementos intrínsecos a la política exterior:

- a) Su carácter es estatal (solo los Estados pueden hacer política exterior, gracias a su capacidad jurídica y política),
- b) Es indisoluble de la política general del Estado (difiere únicamente en cuanto a quienes participan en su elaboración y a los destinatarios), e
- c) Incluye la determinación de fines y objetivos e incorpora la especificación y utilización de los medios más adecuados para conseguir lo que se persigue (Calduch, 1993).

Por otro lado, para Carlos Murillo (2012) la política exterior es:

el conjunto de aquellas acciones que, expresadas en la forma de metas, compromisos y/o directrices explícitamente establecidas, y buscadas por representantes gubernamentales, actuando en nombre de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores –gubernamentales y no gubernamentales– que quieren afectar y que yacen más allá de su legitimidad territorial (Murillo 2012;34).

De igual manera, existe un marcado consenso a nivel académico, en cuanto a que, en el análisis de la política exterior, es posible identificar tres fases o etapas fundamentales (Calduch, 1993):

a) La elaboración de la Política Exterior, propiamente dicha:

Esta es la primera de las etapas de esta actividad. Para Calduch (1993) es la que se corresponde precisamente con el proceso decisorio, es decir, con el conjunto de interacciones entre los diversos órganos político-administrativos y grupos sociales del Estado, mediante las cuales se definen los objetivos y se eligen los medios necesarios para llevar a cabo la política exterior.

En este sentido, se entiende por decisión, tal y como la concibe Kerkhove (1972): "una elección entre varias opciones respecto de las que plantea siempre una incertidumbre". En complemento con tal premisa, para Duroselle (1959) "Entre las múltiples actividades del político responsable la más alta, la que justifica sus funciones, la que colma sus ambiciones, es la decisión."

A su vez, en este primer estadio de la elaboración de la política exterior cabe diferenciar cuatro momentos o fases, las cuales, de acuerdo con Calduch (1993) cada una de ellas condicionan a las otras y son desarrolladas por diferentes grupos u organismos dentro de un mismo Estado, a saber:

1.-*La definición de la situación*, que es en sí misma la fase de búsqueda de la información necesaria, su base son los informes elaborados por los diversos órganos de la administración estatal (servicio exterior; servicios de inteligencia, etc.) sobre una situación de política exterior y/o un hecho contextual en o con el resto del mundo,

2. *La determinación de los objetivos y medios* con relación al contexto concreto que ocupa la atención y que vendría a ser la fase de evaluación. Esta etapa queda condicionada por la cantidad y calidad de los datos e informaciones que disponen los órganos políticos superiores

(Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, etc.) y es la fase en la cual se identifica el ¿qué se busca? y ¿con qué se hará?,

3.-*La búsqueda de alternativas o fase de identificación.* Una vez que se han determinado los objetivos y los medios disponibles, resulta imprescindible definir las diversas alternativas de actuación que existen para alcanzar los resultados deseables; y finalmente,

4. *La elección de una de las posibles opciones,* que correspondería con la fase de selección y, propiamente dicho, de adopción de una alternativa. En esta etapa la selección de la alternativa política que se estima más adecuada estará, en gran medida, condicionada por la forma en que se hayan elaborado y presentado todas las opciones posibles al órgano estatal encargado de realizar la elección final. Generalmente, la elaboración de la política exterior del Estado suele identificarse con este momento final (Calduch, 1993).

b) La ejecución de la Política Exterior.

La etapa de ejecución de la política exterior es desarrollada a través de un conjunto de acciones sucesivas mediante las cuales los Estados intentan realizar la política exterior previamente elaborada. Y a diferencia de la fase decisoria, la ejecución de la política exterior le corresponde principalmente al Poder Ejecutivo, es decir al Gobierno y a determinados órganos de la Administración, civil y/o militar, del Estado (Calduch, 1993) según corresponda y dadas las particularidades de cada país.

El elemento importante aquí es que esa ejecución de la política exterior es lo que el conjunto de académicos e investigadores intentan analizar, siendo esta, el conjunto de ejercicios o actos que lleva a cabo la administración gubernamental de un país con respecto al resto del mundo.

c) El control de la Política Exterior.

Según Calduch (1993) la elaboración y ejecución de una determinada política exterior, resultarían tareas inútiles si no se realizara una evaluación de los resultados alcanzados y de su adecuación a los fines y objetivos que justificaban la adopción de esa política exterior y no de otra diferente. La fase de control se configura, así como la etapa final de toda política exterior, pero puede ser, en sí misma, el punto de partida de un nuevo proceso decisorio (Calduch, 1993).

El control puede ser tanto externo como interno. El primer caso suele ocurrir cuando la política exterior de un Estado es examinada por instituciones internacionales o por otros

países. Mientras que, en el segundo caso, al igual que las etapas anteriores, este ejercicio depende enteramente de la realidad interna de cada Estado. Sin embargo, es posible identificar: el control político y el control jurídico.

El primero de ellos, valora la política exterior por sus resultados, para ser más precisos, analiza la oportunidad de los fines y objetivos establecidos y la eficacia de las acciones emprendidas para lograrlos (Calduch, 1993), mientras que el control jurídico considera las políticas exteriores en función de su adecuación a las normas jurídicas. En este caso, la valoración desconoce la eficacia de la política exterior y se basa fundamentalmente en estimar la consecuencia de las acciones externas con la legislación del Estado.

En cada una de las tres etapas aquí descritas, su adecuación y puesta en escena depende, de las características generales de cada país. Esto es, de su aparato administrativo y del reparto de competencias internas, del tipo de Estado y de su forma de gobierno, así como de las características generales, orientaciones y principios con los que se identifica la vinculación del Estado con su entorno internacional.

Lo anterior es reforzado por el planteamiento de Carlos Murillo (2012), para quien las variables causales e intervinientes principales en las decisiones sobre política exterior son:

- i) la idiosincrasia o variable individual, que corresponde a la cultura política y entorno societal; ii) los roles y conducta externa de los funcionarios, respecto a la posición de decisores y ejecutores; iii) las variables gubernamentales y el marco institucional; iv) los aspectos no gubernamentales y los atributos nacionales (territorio, desarrollo económico); y v) las variables sistémicas o aspectos no humanos del ambiente externo (Murillo 2012;34).

Por otro lado, al revisar la literatura sobre el análisis de la política exterior en la región, el autor Rafael Velásquez Flores (2004) argumenta que los tres modelos más utilizados para explicar el proceso de toma de decisiones, o específicamente de la elaboración y ejecución de esta materia son: el modelo de Graham Allison, los niveles de análisis de Kenneth Waltz y el juego de los dos niveles de Robert Putnam (Velásquez, 2004).

En cuanto al primero, y desde una perspectiva práctica, Velásquez (2004) da cuenta que Allison utilizó para analizar la crisis de los misiles de 1962, tres sub modelos: el modelo de actor racional, el modelo burocrático y el modelo organizacional. El primero establece que, en su conducción externa, los Estados son racionales porque el comportamiento de los países en

la arena internacional está determinado por sus intereses y por sus objetivos nacionales y, además, son unitarios porque éstos actúan como un solo ente sin contemplar los intereses y preferencias de los distintos actores que operan dentro de él.

En cuanto al segundo modelo, el burocrático, en contraposición con el anterior, toma en consideración los diferentes actores que actúan a lo interno de cada Estado y que intervienen en el proceso de toma de decisiones de política exterior. Aquí, este actor no es unitario, sino que es la suma de una serie de grupos que operan dentro de él y en el proceso de la toma de decisiones de acciones externas, ocurre una especie de negociación interna que influye en la decisión final y que toma quien ejerce el poder ejecutivo, pero a su vez, esto es producto de una especie de jerarquización que existe de esos actores sub nacionales, la cual se prioriza de acuerdo con los círculos de poder que existen, a saber:

1. El círculo central (*the Inner circle*) está integrado por la figura presidencial y sus asesores más importantes, como la persona que encabeza la secretaría o ministerio Relaciones Exteriores, el consejero de Seguridad Nacional y el secretario o ministro de la Defensa. Este círculo incluye a los actores con más poder en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.
2. El segundo círculo (*the Second circle*) está compuesto por las fuerzas armadas y las agencias burocráticas de menor grado, como el ministerio del Interior, de Economía, del Tesoro, de Energía, de Comercio, etcétera.
3. El tercer círculo (*the Third circle*) está constituido por los grupos de interés, los partidos políticos y el Congreso.
4. El círculo más distante (*the Outer most circle*) incluye a los medios de comunicación y la opinión pública en general. Estos actores son los que menos poder tienen en la toma de decisiones de política exterior, según el modelo burocrático.

El tercer sub modelo, el organizacional, establece la existencia de un proceso operativo estandarizado (SOP, por sus siglas en inglés) ante cualquier contingencia o crisis internacional. Dentro de este modelo, cada actor tiene una función determinada. Por ello, los líderes tienen la expectativa de que cada organización cumplirá con la tarea asignada.

En otra dirección, Kenneth Waltz (1959), propone que hay tres niveles de análisis: el análisis sistémico, el análisis estatal y el análisis individual, para encontrar las causas que originaban los conflictos internacionales. (Waltz, 1959).

En el primero, el análisis sistémico o internacional, Waltz explica la conducta de un Estado a partir del contexto internacional. En el análisis estatal o nacional las explicaciones se dan a partir de la estructura interna y del juego de los diferentes actores sub-nacionales y, por último, en el análisis individual, el autor centra su objeto de estudio en las características personales y psicológicas de las personas encargadas del diseño de la política exterior de un Estado.

En el caso de Waltz, a diferencia de Allison, los tres niveles de análisis son posibles para ser utilizados en cuanto a acciones de política exterior hacia regiones concretas y/o organizaciones internacionales, toda vez que, en éstas intervienen los tres niveles mencionados líneas arriba.

Lo anterior, por cuanto la acción emprendida puede ser originada a partir del contexto presente en regiones u otros Estados, independientemente de la situación interna presente del Estado que se está analizando y cómo esto produce una especie de *output* materializado en una acción y/o respuesta de política hacia el exterior. Siendo este tipo de análisis el que Waltz denomina sistémico o internacional.

Por otro lado, la acción de política exterior ha podido ser producto de la estructura interna presente en ese Estado y cómo o de qué manera grupos internos (parlamentos, gobiernos locales, cámaras empresariales, sindicatos, grupos de interés, etc.) pueden presionar al poder ejecutivo, para que brinde respuestas y/o acciones concretas con respecto a otro (s) país (es), regiones y/u organismos internacionales, como lo indica el modelo de análisis estatal o nacional

También es posible realizar el análisis de las acciones y, por lo tanto, de las decisiones de acuerdo con la personalidad de quien toma esas opciones, quien priorizará una acción sobre otras y reacciona de un modo u otro a partir de sus propias experiencias y/o visión de mundo. Lo cual genera, además, vinculaciones estrechas o profundizaciones de las relaciones con una región o con algún (os) país (es) en detrimento de otro (s) a partir de sus propias motivaciones personales o de su perfil psicológico, tal y como lo sugiere el modelo de análisis individual.

El último de los modelos de análisis de la política exterior utilizado por Velásquez (2004) es el juego de los dos niveles de Robert Putnam (1993), para quien los factores internos influyen en los asuntos internacionales y viceversa. Es decir, en el nivel nacional, los grupos internos persiguen sus intereses presionando al gobierno para que adopten políticas favorables de acuerdo con sus intereses.

Aquí, la clase política busca el poder construyendo coaliciones entre esos grupos y en el nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar sus propias capacidades para satisfacer las presiones internas, mientras minimizan las consecuencias adversas de los acontecimientos externos. Por consiguiente, tratan de no contrariar a sus contrapartes para no poner en riesgo la cooperación internacional (Putnam, 1993) citado por (Velásquez, 2004).

Este método de Putnam también se ajusta a los análisis de la política exterior, ya que ese juego de los dos niveles y las dinámicas que allí se originan, han estado presentes en las acciones de política que adoptan y han adoptado los diferentes gobiernos, principalmente, en los Estados democráticos, pues redundan en el resultado de la interrelación de asuntos tanto de orden interno (con sus coaliciones internas) como de orden externo (con sus coaliciones internacionales).

Junto a los conceptos expuestos anteriormente, la presente investigación abordó la problemática de estudio desde la perspectiva neorrealista de las Relaciones Internacionales, específicamente en cuanto a las acciones llevadas a cabo por la administración Solís Rivera hacia la región SICA. Esto debido a que el neorrealismo reconoce que sólo los Estados hacen política exterior, sin embargo, contempla otro tipo de entidades como las Organizaciones Internacionales, las cuales son formadas por los Estados, que, a su vez, son reconocidos como el actor preponderante del sistema internacional.

A este respecto, Kenneth Waltz, citado por la profesora Mónica Salomón (Salomón, 2002) hace en su obra *Teoría de la Política Internacional* (Waltz, 1979) una reformulación de la teoría realista. Waltz mantiene los principales supuestos del realismo clásico: los Estados – unidades racionales y autónomas– son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo, el neorrealismo centra su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las

unidades que lo componen (...) el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explica más en los constreñimientos estructurales del sistema que en los atributos o características de cada una de ellas (Salomón, 2002).

Así, la teoría reconoce que la política exterior solo la hacen los Estados, constituyéndose en una aproximación de naturaleza estado-céntrica. El interés nacional, sigue siendo un asunto de particular validez para el adecuado análisis del accionar externo que llevan a cabo esos Estados y esta teoría confirma que, a nivel internacional, éstos actúan movidos por ese interés nacional, pero, además, lo hacen bajo la premisa que las obligaciones para con el sistema pesan más que las características mismas de esas unidades.

De allí que, a pesar de que la teoría reconoce la existencia de las organizaciones intergubernamentales (OIG) como el SICA, éstas son definidas como asociaciones voluntarias entre Estados, por lo tanto, sigue siendo el Estado quien se somete o no a estas entidades y a ciertas disposiciones de éstas. Incluso, en muchos casos este actor apoya las políticas que, por interés nacional, le resultan más convenientes y se somete a ellas, mientras que las que no son de su interés son simplemente desechadas.

Un ejemplo de este tipo de comportamientos quedó reflejado en la suspensión hecha por Costa Rica, en diciembre de 2015, de su participación en los órganos políticos del SICA al no conseguir apoyo de esta organización respecto al tema del paso de los migrantes, en su mayoría cubanos, por su territorio nacional, y que provocó una alta concentración de ellos en la frontera con Nicaragua debido a la negativa de este país de dejarles transitar por su espacio soberano.

Así quedó de manifiesto que el interés nacional sigue validando el accionar externo de los Estados, como en este caso, tanto el de Costa Rica como el de Nicaragua y tales acciones tuvieron repercusiones en el desarrollo de la organización en sí misma, así como en el proceso de integración política que impera intra sistema.

Pero es que además, de esa preponderancia estatal por conducirse por el interés nacional, tal y como lo establece Humberto Toro (1991), referente a la teoría neorrealista. En el sentido que, pese a los diversos cambios acaecidos en el Sistema Internacional, relacionados con la interrelación existente entre política interna y externa, los procesos de transnacionalismo,

integración y cooperación, esta sigue constituyendo una teoría viable para estudiar el actual devenir de las relaciones internacionales (Toro, 1991).

Lo anterior, por cuanto cabe considerar a la vez que dentro de las acciones de política exterior que adoptan y establecen los Estados, en su búsqueda de su interés nacional, incluye también la posibilidad de conducirse a través de procesos conjuntos con otro (s) país (es).

Bastaría con indicar que, el interés supremo de las unidades estatales es: el mantenimiento de su integridad territorial, pero también el de su población y ante una serie de riesgos comunes (crimen organizado, narcotráfico, cambio climático, pandemias, migraciones descontroladas, etc.) Ese interés no puede ser satisfecho a partir de posiciones autárquicas.

Sin embargo, dada la temática que posee esta investigación, donde la integración es un elemento central de estudio fue necesario, además, un complemento a la teoría neorrealista, con el propósito de profundizar en el análisis. Por lo tanto, se utilizó también la teoría de la integración regional (Balassa 1961) ya que ésta permitió evaluar el proceso de vinculación llevado a cabo por los Estados centroamericanos y el mecanismo que han ideado y desarrollado desde la adopción del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, el cual le dio un nuevo impulso al proceso de integración en la región, materializado con el nacimiento del SICA (1991).

Lo anterior, porque tal y como lo sintetiza Sarquís (2014): a pesar que el principal objetivo del neorrealismo es la construcción de nuevos paradigmas teóricos que pusieran de manifiesto los principios esenciales de las estructuras sobre las que se mueve la dinámica internacional (Sarquís, 2014), a principios de la década de los noventa, ante los procesos de integración o desintegración de grandes bloques regionales como actores del escenario internacional, el neorrealismo se ha quedado rezagado en la formulación de esquemas explicativos (Sarquís, 2014) per sé.

Sarquís se refiere, a lo acontecido a partir del fin de la Guerra Fría y de un Sistema Internacional fragmentado en dos grandes bloques y que presuponía un enfrentamiento entre los mismos. Situación que impactó todos los confines de la Tierra, debido precisamente a esas características bipolares del sistema que estuvo vigente entre 1945 y 1991.

Por consiguiente, a partir de la caída del Muro de Berlín, en 1989, y del desplome de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en 1991, ocurren profundos cambios en el

objeto de estudio de la disciplina de las Relaciones Internacionales que hace necesaria una búsqueda y/o la utilización de otras teorías, distintas a las clásicas (realismo o liberalismo) para poder explicar los hechos y fenómenos internacionales, que acontecen a partir de las transformaciones producidas en el sistema internacional.

Tales cambios coinciden también con variaciones en el entorno centroamericano, materializados, fundamentalmente, primero en los conflictos bélicos suscitados en Nicaragua, El Salvador y Guatemala durante la década de los años setentas y ochentas y a la influencia que estos enfrentamientos generaban en toda América Central.

Posteriormente, una vez alcanzada la pacificación de la región, a inicios de la década de los años noventa, se revive el espíritu integracionista que históricamente había estado presente entre las antiguas provincias de la Capitanía General de Guatemala, desde su independencia del imperio español en 1821 y los procedimientos de pacificación estuvieron acompañados de procesos de integración cuyo fin fue revivir la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Situación que se materializó con el Protocolo de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991, surgiendo así el SICA.

Por lo anterior, se requirió, además de la teoría neorrealista, del concurso de otro apoyo teórico que pudiera ofrecer respuestas a ese nuevo proceso que surgió en Centroamérica a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa. De esta forma, se consideró la teoría de la integración, propuesta por el economista húngaro Bela Balassa (1961) como la perspectiva teórica más adecuada para explicar los movimientos integracionistas de reciente data, con las particularidades que cada región ofrece y las distintas dimensiones que cada proceso separadamente le imprime. Balassa, en su formulación teórica, considera que la integración es “el proceso o estado de cosas por las cuales diferentes naciones deciden formar un grupo regional”. Es decir, define la integración de modo bidireccional. Por un lado, como un “proceso” y por el otro, como un “estado de cosas”.

En el primer caso, la noción de proceso es dinámica, puesto que expresa un concepto de movimiento hacia un estado distinto. Mientras que, como un estado de cosas, lo define, en el sentido que significa un concepto más estático, por cuanto se refiere a la situación en que están determinados países, cuando intentan formar un grupo regional en un punto determinado del tiempo (Petit, 2014).

Desde esta perspectiva, Balassa (1961) define el proceso de integración como un “proceso a través del cual dos o más mercados nacionales, previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas, poco adecuadas, se unen para formar un solo mercado, de una dimensión idónea” (Balassa, 1961).

Pero este proceso y tal y como lo sugiere Petit (2014) es una construcción progresiva, la cual Balassa la expresa en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Etapas de integración según Balassa

<i>Etapas</i>	No aranceles ni barreras al libre comercio	Arancel externo común	Libre circulación de factores productivos	Armonización de políticas económicas. Moneda única	Instituciones comunes y unificación de políticas
Área de Libre Comercio	X				
Unión Aduanera	X	X			
Mercado Común	X	X	X		
Unión Económica	X	X	X	X	
Integración Económica Total	X	X	X	X	X

**Fuente:** Oyarzún (2008; 105).

De lo propuesto por Balassa, queda claro que el proceso de integración económica va desde la adopción de un acuerdo de libre comercio entre dos o más Estados y que da origen a un Área de Libre Comercio (ALC), que constituye la forma más simple del proceso, plasmada en la no existencia de aranceles, ni barreras al comercio para las mercancías producidas en el territorio de los suscriptores del Tratado, y va hasta la forma más profunda constituida por la integración económica total, cuyos indicadores y/o elementos son, además de lo estipulado en el ALC, un arancel externo común, la libre circulación de factores productivos, la armonización de políticas económicas, una moneda única e instituciones comunes y unificación de políticas.

Sin embargo, como bien lo estipula Lorena Oyarzún (2008) el surgimiento de esquemas de integración no siempre ha estado asociados al nacimiento de teorías que los expliquen, su sistematización es reciente y va asociada al proceso europeo (Oyarzún, 2008) por encima de alguna consideración teórica que los sustente.

Ahora bien, siendo que la teoría de Balassa es funcionalista y que posee un criterio económico central. Entre tanto que, el Neorrealismo expresa que en la agenda de intereses, lo principal es la seguridad y no la economía, ambas herramientas teóricas se encuentran en el denominado Nuevo Regionalismo o Regionalismo Realista, el cual según Marco Méndez (2019):

trasciende todas las premisas de viejo regionalismo y del realismo: incorpora al Estado pero se interesa por otros actores; reconoce el rol de la geografía pero apuesta por la desterritorialización propia de la globalización; plantea un enfoque “multidimensional” que observa los procesos liderados por el Estado así como la regionalización proveniente de la sociedad civil y del mercado, además de interesarse por las identidades y no solamente por la agenda política y económica (Méndez 2019;3).

Por consiguiente y complementando dicho planteamiento con lo expuesto por Enrique Ulate (2004) en el sentido que los procesos de integración modernos tienen, a su vez, una diversidad de componentes que van más allá del aspecto meramente económico, a saber:

- Presupuestos jurídico-políticos,
- Presupuestos socio-económicos,
- Presupuestos geográficos-culturales, y

- Presupuestos históricos.

Todos estos presupuestos, a los que hace referencia Ulate (2004), están presentes en el modelo de integración centroamericana que da vida al SICA y es precisamente su presencia lo que posibilita llevar a cabo el análisis de la política exterior de la administración Solís Rivera hacia la región centroamericana.

Y es que el ignorar tales presupuestos, haría una valoración simplista, enfocada en aspectos económicos y que trata de definir en cuál de las etapas de las etapas de Balassa se ubica el proceso centroamericano. Lo cual redundaría en un análisis sesgado, pues el producto sería tan reduccionista que, solo sería capaz de examinar el asunto económico y dejaría de lado los aspectos jurídicos, políticos, sociales, ambientales, etc. todos los cuales concurren en el modelo regional.

Dado lo anterior, la presente investigación analizó la política exterior costarricense y su incidencia en la integración política del SICA, bajo el amparo de dos teorías que se complementan entre sí (neorrealismo e integración regional) y que permitieron la valoración de otros aspectos o presupuestos, más allá del asunto económico o comercial y de la preponderancia del aspecto político, especialmente, en el seno de los organismos internacionales.

Por ello, y precisamente porque la historia del proceso de integración centroamericana posee esa diversidad de componentes que la constituyen en un proceso complejo y rico para analizar, la combinación de ambas perspectivas (neorrealista y de la integración) coadyuvó a explicar y entender dicho proceso y la formación de un grupo regional con características propias.

De igual forma, resultó imprescindible para los propósitos de esta investigación persiguió, tener claridad en cuanto ¿a qué se entiende por integración política? ya que esta, es la parcela de interés de este trabajo y es poco o nada explicada por Balassa o por la teoría neorrealista.

A este respecto, para los efectos de esta investigación y de acuerdo con Eduardo Jorge Arnoletto (2018) integración política es: “el proceso de unión de varios sistemas o grupos en un sistema común que los incluye a todos” (Arnoletto, 2018). Es decir, es el proceso opuesto a la diferenciación/autonomización.

Las circunstancias que la hacen posible refieren a la existencia de intensas transacciones entre los sistemas, o sea un intercambio que tiende a generar lazos de interdependencia y a la existencia de una covarianza positiva de recompensas, o sea el hecho de que al producirse un cambio que beneficia a uno de los actores, es muy probable que se produzcan beneficios también para los otros. Se entiende por covarianza positiva el aumento de los valores disponibles, la disminución del desequilibrio y la reducción del nivel de tensión interna de los integrantes del proceso (Arnoletto, 2018).

El valor de tal definición radica en lo apropiado de su concepción y su aplicabilidad a países pequeños y con recursos limitados, como para influir siquiera en el sistema latinoamericano, americano y mucho menos mundial, como es el caso de los países que forman parte del SICA. Reforzado por el hecho que, como el propio autor lo reconoce que el objetivo de la integración es generalmente acceder a un nivel de actuación que sería inaccesible para los actores aislados. Así, por ejemplo, un conjunto de países pequeños, que aislados no tendrían protagonismo ni posibilidades de autonomía en el escenario internacional, al integrarse logran realizar juntos esos objetivos” (Arnoletto, 2018).

En suma, se puede indicar que el marco teórico conceptual de la presente investigación discurrió por la combinación de dos teorías: por un lado, la teoría de la integración regional en lo referente al funcionamiento y desarrollo del SICA y por otro la teoría neorrealista en cuanto al análisis de la política exterior de la administración Solís Rivera en materia política hacia dicha organización, además del soporte de conceptos fundamentales vinculados con el análisis de política exterior. Estos abordajes teórico-conceptuales posibilitaron el diseño de una metodología de naturaleza cualitativa tal y como se explica en la siguiente sección.

## **B. Abordaje metodológico**

El presente trabajo utilizó una metodología cualitativa con el propósito de responder a la pregunta general y preguntas secundarias de la investigación. En este contexto, conviene aquí repasar los métodos más utilizados en las investigaciones realizadas en Relaciones Internacionales y la conveniencia o pertinencia de su utilización para la obtención de los productos requeridos en los objetivos específicos de la investigación.

De allí, que de acuerdo con Calduch (1999) y con los objetivos propuestos se han utilizado el método descriptivo, el método comparativo y el método analítico. A continuación, se describen las principales características de cada uno de ellos y su utilización en esta tesis.

a. *El Método Descriptivo*: Consiste en realizar una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad que se investiga. El objetivo de este método es disponer de un primer conocimiento de la realidad, tal y como se desprende de la observación directa que realiza quien analiza y/o del conocimiento que ha adquirido a través de la lectura o del estudio de las informaciones aportadas por otros autores.

Por tanto, se trata de un método cuya finalidad es obtener y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con ciertos criterios previamente establecidos por cada ciencia (tiempo, espacio, características formales, características funcionales, efectos producidos, etc.) (Calduch, 1999).

Por consiguiente, y tomando como base que el objetivo específico número uno de esta investigación consiste en describir las principales acciones de política exterior de Costa Rica hacia la región SICA en materia de integración política de la administración Solís Rivera. Este método se utilizó para recopilar las principales actuaciones, a través de la revisión exhaustiva de contenidos en informes de reuniones en el seno de este organismo, así como en los comunicados oficiales, declaraciones, y entrevistas estructuradas con los principales actores y personas expertas que jugaron un papel preponderante.

De igual forma, este método se utilizó, también, para el abordaje del objetivo específico número dos, mediante el cual se recopilaron las principales acciones de política exterior de la administración Arias Sánchez (2006-2010) y Chinchilla Miranda (2010-2014) hacia la región SICA, con el propósito de recoger los principales productos de tales actuaciones para, posteriormente, analizarlas comparativamente con las llevadas a cabo por el régimen de Luis Guillermo Solís Rivera.

Es importante mencionar que, por la naturaleza de lo que persigue el objetivo número dos, su tratamiento se realizó en combinación con el método comparativo, ya que se describieron las principales acciones de las últimas dos administraciones gubernamentales para compararlas con las llevadas a cabo por la administración Solís Rivera y así extraer las variantes y similitudes que se presentaron en el último cuatrienio.

b. *El Método Comparativo*: En este método, se realiza una contrastación entre los principales elementos (constantes, variables y relaciones) de la realidad que se investiga con los de otras realidades similares ya conocidas. Este método obliga a descubrir, tanto las semejanzas (búsqueda analógica) como las diferencias (búsqueda diferenciadora), y entre estas últimas adquieren especial relevancia las oposiciones (búsqueda antagónica).

El empleo del método comparativo permitió distinguir entre los sucesos o variables que se repiten en diversas realidades internacionales diferentes y, por tanto, que poseen un carácter de generalidad y aquellos otros que son exclusivos de cada una de ellas y sólo podemos considerarlos desde su particularidad.

Según Calduch (1999) en la medida que el método comparativo se aplique a un escenario internacional considerado como similar, permitirá captar la dimensión dinámica en términos históricos de esa realidad, al poder diferenciar los sucesos o variables estructurales, que tan sólo cambian a largo plazo, de los meramente coyunturales (Calduch, 1999).

De allí, que su utilización, por lo tanto, fue de vital importancia para el análisis de la política exterior, en general, ya que dio cuenta de las diferencias, similitudes, las magnitudes de las variantes y el reforzamiento de ciertas acciones que llevaron a cabo las tres últimas administraciones gubernamentales costarricenses referentes al SICA.

Lo anterior realizado, bajo la comparación de los objetivos y las acciones propuestas por cada una de las administraciones gubernamentales estudiadas, cada vez que les correspondió bajo su gestión, asumir la Presidencia Pro Tempore (PPT) de la organización de integración regional.

Así mismo, la utilización de este método permitió considerar generalidades y/o comportamientos tradicionales o permanentes de una administración en particular con respecto a su entendimiento del proceso de integración centroamericano, a través de la revisión exhaustiva de las actas y/o memorias e informes de reuniones en el seno de este organismo, en los comunicados oficiales, declaraciones, y entrevistas (tanto abiertas como cerradas) con los principales actores y personas expertas y en la elaboración de los objetivos, agendas e informes de las PPT ocupadas por Costa Rica en el SICA desde el año 2006.

Por otro lado, Calduch (1999) da cuenta de otro método de relevancia : el método analítico, el cual se utilizó también en la presente investigación, de modo general, entendido esto, a lo

largo del abordaje del estudio, pero también en particular para el tratamiento de los objetivos tres y cuatro, mediante los cuales se pretendió analizar las implicaciones de las acciones de política exterior de la administración Solís Rivera en la integración política de la región SICA, así como para concluir y recomendar cursos de acción de la política exterior de Costa Rica hacia esta región.

En ambos casos la utilización del análisis exhaustivo ha sido de vital importancia para darle consistencia y rigurosidad científica a la investigación y la utilización de este método también se dio en concordancia, con el comparativo para la identificación de esas diferencias y/o similitudes, según lo establecido en el objetivo número dos, reseñado atrás. En este sentido Calduch indica en referencia a este:

c. *El Método Analítico*: Parte del conocimiento general de una realidad para realizar la distinción, conocimiento y clasificación de los distintos elementos esenciales que forman parte de ella y de las relaciones que mantienen entre sí. Se basa en el supuesto de que el todo permite conocer y explicar las características de cada una de sus partes y de las relaciones que existen entre ellas (Calduch, 1999).

El empleo del método analítico resultó imprescindible para poder aplicar, con posterioridad, el método comparativo. Por otra parte, el empleo de este método permitió descubrir las principales relaciones de causalidad que existen entre los sucesos o variables de la realidad investigada. Se convierte así en un método fundamental para toda investigación científica o académica e imprescindible para poder realizar dos de las operaciones teóricas más elementales: la conceptualización y la clasificación. (Calduch, 1999). Ambas presentes en esta investigación.

#### *Delimitación temporal y espacial*

La investigación se limitó al análisis de la política exterior de Costa Rica hacia Centroamérica durante el período 2014-2018 y su incidencia en la integración política de la región SICA. Toda vez, que es dentro de este cuatrienio, que se llevó a cabo la administración gubernamental del expresidente Luis Guillermo Solís Rivera.

Se seleccionó la administración Solís Rivera, porque en los aportes académicos que había realizado Solís, como profesor universitario (en la Universidad de Costa Rica o en el Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta) y como funcionario del MREC: jefe de

Gabinete del ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Rodrigo Madrigal Nieto (1986-1990), embajador itinerante para Centro América (1994-1996) y director de política exterior (1996-1998) así como gerente técnico del programa de cooperación transfronteriza, ambiente y seguridad en Centroamérica que ejecuta la de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), siempre se percibió como un reconocido creyente de la integración centroamericana.

Por lo anterior y tomando como base que según Waltz (1959) el análisis individual centra su objeto de estudio en las características personales y psicológicas de las personas encargadas del diseño de la política exterior de un Estado, resultaba de particular interés examinar las acciones de la administración Solís Rivera hacia una región a la cual, el presidente había dedicado gran parte de su atención profesional e intelectual.

Además desde otro punto de vista, se escogió el análisis de la política exterior de la administración Solís Rivera hacia el SICA, porque desde la creación de esta organización de integración regional, por primera vez un gobierno costarricense, a pesar de cualquier desavenencia mantenida con otro país de la región o del organismo, decide romper con este o bien suspender su participación en él.

Por otro lado, la escogencia obedece a que la mayoría de los análisis de política exterior se llevan a cabo a partir de una administración en particular, toda vez que, a pesar de que existan o haya temas país como puede ser el accionar externo, cada administración gubernamental posee objetivos concretos de su política con el resto del mundo o con una región en particular como lo puede ser Centroamérica y con un organismo en particular como lo es el SICA.

De igual forma, la investigación se limita a la región geográfica centroamericana. La razón principal de esta delimitación corresponde a que la unidad de análisis es la región centroamericana y, específicamente, el SICA. Es decir, la política exterior de la administración Solís Rivera para dicho organismo y en especial desde el punto de vista de la integración política, en el marco de la organización que justamente traduce los esfuerzos de integración del área.

#### *Recolección y análisis de datos*

Como se mencionó en los párrafos anteriores, las fuentes de recolección de información de los distintos temas de la investigación constituyeron fuentes primarias: proveniente de entrevistas,

tanto estructuradas como no estructuradas, con actores que tuvieron participación directa en los hechos que comprende el objeto de estudio de esta investigación: funcionarios diplomáticos costarricenses y de otros países centroamericanos, además de agentes de distintos órganos de la Secretaría General del SICA.

En primera instancia, las entrevistas se aplicaron a tres de los cuatro viceministros de Relaciones Exteriores y Culto, que tuvo Costa Rica desde el año 2006 hasta el año 2018 y cuando al país le correspondió ejercer las PPT del SICA (Ver anexo 1). Es decir, el Dr. Edgar Ugalde Álvarez (2006-2010), el Licenciado Carlos Roverssi Rojas (2010-2013) y al Máster Alejandro Solano Ortiz (2014-2018).

El primero, jubilado funcionario diplomático de carrera, con amplia experiencia en los temas centroamericanos ex embajador en Nicaragua, en la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) entre otros destinos, además de haberse desempeñado como agente ante la Corte Internacional de Justicia (C.I.J.) en los litigios contra Nicaragua.

El segundo, político del partido Liberación Nacional, hombre de confianza de la presidenta Laura Chinchilla, que fungió en su administración, como vicedecano (2010-2013) y, posteriormente, como ministro de comunicación.

Y, Alejandro Solano, por su parte es funcionario de la carrera diplomática, con extensa experiencia en la materia, ya que aparte de haber sido funcionario en los organismos de Naciones Unidas en Ginebra y otros destinos como la Unión Europea, fue director adjunto y director de política exterior del 2006 al 2010.

Un aspecto muy importante por destacar, es el hecho que, los vice ministros de Relaciones Exteriores y Culto en Costa Rica, son los encargados de coordinar, junto con la dirección de Política Exterior, los asuntos relativos con la política bilateral del país y los temas relativos al SICA. De allí su selección como informantes clave.

No obstante, lo anterior y para profundizar el análisis y balancear la información, se extendieron las entrevistas a académicos especialistas en el tema objeto de estudio de esta investigación (Ver anexo 2). Así entrevistó al Dr. Rafael Sánchez Sánchez, el máster Carlos Humberto Cascante Segura, catedrático de la Universidad Nacional y al Dr. Luis Carlos Chavarría Reyes, catedrático de la Universidad Evangélica de El Salvador y ex director

Protocolo y Relaciones Públicas SG-SICA. Los tres son especialistas en el tema centroamericano, autores de estudios, artículos y libros relacionados con la materia.

Así mismo, con el propósito de triangular información y recolectar diversidad de perspectivas, se entrevistaron a tres funcionarios centroamericanos (Ver anexo 3): el ex secretario de integración del SICA Dr. Jean Paul Vargas Céspedes, actual coordinador académico del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), al Dr. Jorge Alberto Umaña García, sub director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador y al Lic. Mario René Villalobos, director de Planificación de la Secretaria General del SICA.

El instrumento de entrevista estructurada diseñado que fue previamente validado por la persona tutora de la investigación y dos pares externos (especialistas en política exterior e integración regional), con el propósito de valorar la pertinencia, objetividad y relevancia de las preguntas planteadas.

Un aspecto muy importante es que, en algunos casos, los entrevistados solicitaron su anonimato para poder brindar objetivamente sus impresiones sobre la temática aquí planteada y desarrollada, debido a que se trata de temas sensibles que, eventualmente, pudiesen afectar la posición de alguno de los entrevistados por sus opiniones.

De igual forma, se utilizaron documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, tales como memorias anuales de la Cancillería, informes de reuniones y del ejercicio de las presidencias pro tempore del organismo. Así como documentaciones del SICA (informes, memorias y reportes). Por último, se emplearon como fuentes secundarias, libros, revistas, tesis, artículos periodísticos y páginas en internet vinculados con la temática de estudio.

Los datos arrojados por las fuentes de información se analizaron temáticamente, ubicando similitudes y diferencias en el accionar de la política exterior de la administración Solís Rivera, así como temas que sobresalían (particularidades) en la ejecución de la política exterior.

También, a partir del análisis documental, desde de la identificación de temáticas, se pudo constatar la definición de objetivos y las prioridades de las presidencias pro tempore del SICA durante las últimas tres administraciones gubernamentales costarricenses (Óscar Arias 2006-

2010, Laura Chinchilla 2014-2018 y Luis Guillermo Solís 2014-2018), y valorar si hubo variaciones en cada uno de los periodos presidenciales costarricenses respecto del proceso de integración centroamericana o si, por el contrario, hubo coincidencia y/o continuidad de la política exterior costarricense hacia el organismo de integración regional, al cual pertenece.

Bajo esta línea de acción y gracias a la información obtenida, se estructuró el último objetivo de esta investigación, de naturaleza propositiva y que constituye el aporte primario de la misma, al brindar recomendaciones sobre posibles cursos de acción de la política exterior costarricense respecto de la región centroamericana.

Una vez, formuladas las recomendaciones, con el propósito de probar su validez y pertinencia, se tomaron en consideración los aportes brindados, por los ex viceministros, por funcionarios y ex funcionarios del SICA y/o de la Cancillería salvadoreña, así como especialistas académicos seleccionados deliberadamente por el investigador, a partir de la experiencia de estos en materia de integración regional y política exterior. La retroalimentación brindada por los especialistas se incorporó a la versión final de recomendaciones presente en este documento.

## **CAPÍTULO II**

### **LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA Y EL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)**

Como resultado de una más creciente internacionalización de la vida nacional de los estados, las acciones de política exterior cobran, cada vez, mayor vigencia e importancia para el desarrollo de esas unidades estatales y, en última instancia, de sus poblaciones. Precisamente, dado que los procesos de globalización implican, cada vez mayor interacción (a diversos niveles) con el resto del mundo, esta vinculación externa es objeto de mayor debate y de atención académica.

A pesar de esto, aún la política exterior es una de las parcelas de la política general que es menos conocida y explorada, Autores, como Calduch (1993) señalan que esto es así porque el ciudadano o ciudadana común, tiene preocupaciones más inmediatas en su vida cotidiana; o bien, porque los planes y formulaciones de ésta son muy restringidos, incluso, dentro de los mismos equipos en el seno de los gobiernos nacionales.

Por consiguiente, el tema que ocupa este capítulo tiene que ver con las principales acciones de la política exterior de Costa Rica hacia la región centroamericana, concentrando su atención en el SICA. Para ello, se realizará una descripción de los principios rectores de la política exterior de Costa Rica en general y, específicamente hacia la región, así como, un recuento histórico de esta política hacia el istmo, además de describir el nuevo impulso al proceso de integración regional, materializado en el SICA.

#### **A. La Política Exterior de Costa Rica**

En un entorno globalizado, en el que las relaciones de Estado cobran gran importancia en la determinación de la política de las naciones, se hace necesaria la generación de acciones que tomen en consideración el panorama global, desde un enfoque analítico e histórico de las estructuras de poder internacionales y sus consecuentes efectos en términos de las decisiones

de los gobiernos con el propósito de poder sacar el máximo provecho a su vinculación con el exterior.

Desde esta perspectiva, es preciso establecer que Costa Rica, como se dijo anteriormente, ha formulado su política exterior con base en principios vinculados con la gobernanza mundial: la paz, el desarme, el desarrollo sostenible, la democracia y la defensa del derecho internacional y una promoción efectiva de los derechos humanos. Lo cual, ha sido una constante en su vinculación con el mundo, desde el advenimiento de la Segunda República a partir de 1949.

A este respecto, el excanciller Gonzalo J. Facio Segreda advertía, desde finales de la década de los años setenta del siglo pasado que:

En los últimos 30 años, cada día tomamos mayor conciencia de que, frente al destino común del mundo, no se puede actuar con indiferencia, sino que es indispensable asumir un compromiso total [...] Desde entonces pudimos defender con vigor creciente los principios básicos de convivencia entre los Estados (Facio, 1980).

Es importante reconocer que estas palabras del excanciller Facio dan cuenta de las acciones emprendidas en los últimos setenta años en materia de política exterior, es decir, desde la instauración de la última Asamblea Constituyente en 1948-1949.

De allí que, se pueda argumentar que estas tempranas acciones son consecuentes con lo estipulado por el multilateralismo, surgido después de la Segunda Guerra Mundial y por la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en octubre de 1945. Lo que le brinda al país un determinado prestigio.

La buena reputación que goza Costa Rica en los foros multilaterales, organizaciones internacionales y en los principales centros de poder se debe a esos principios y orientaciones tradicionales de su política exterior, y que, en definitiva, coadyuvan y son cónsonos con la gobernanza global.

Por consiguiente, tanto a nivel externo como a nivel interno, el control de la formulación y ejecución de esa política exterior, así como su participación en la escena internacional, tanto a nivel bilateral como multilateral, han sido calificados, en términos generales, como acertados y visionarios y con atisbos de ser una política de Estado, puesto que han estado presentes por décadas y se han mantenido incólumes a lo largo del tiempo.

Así, por ejemplo, el enfoque conceptual que brindaba el Plan Nacional de Desarrollo “Alberto Cañas Escalante” 2015-2018, en lo que respecta a la política exterior costarricense y a sus ejes estratégicos, también son homologables y consecuentes con lo expresado por el ex canciller Facio hace cuarenta años. En este Plan Nacional de Desarrollo, como se mencionó en capítulo anterior, se explicita en su página 454, que tales pilares son:

- 1- La defensa de la democracia, la integridad territorial y la soberanía nacional.
- 2- La promoción, la protección y el respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales.
- 3- La promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional.
- 4- El fortalecimiento del Derecho Internacional y el desarrollo de un multilateralismo efectivo.
- 5- La promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales (MIDEPLAN, 2014; 454).

En su momento, quien fungiese como viceministro de Relaciones Exteriores y Culto, Alejandro Solano Ortiz (2014-2018) le agrega a estos ejes -que estipula el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018- el fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur y la Cooperación Triangular y manifiesta que es a partir de estos pilares, que se precisan los elementos de aproximación y vinculación de nuestra política exterior tanto a nivel bilateral y como multilateral. (Solano, 2018).

De modo que, tal y como se dijo líneas atrás, Costa Rica tiene relaciones diplomáticas con 160 Estados, sin embargo, solo tiene establecidas 50 misiones permanentes bilaterales alrededor

del mundo. Esta cobertura por medio de misiones diplomáticas y consulares, permite comprobar la importancia que Costa Rica le otorga a la diplomacia bilateral.

Para el ex viceministro Solano, las acciones bilaterales se conducen por varios mecanismos: las Consultas Políticas, las Comisiones Binacionales y los encuentros de alto nivel. Estos mecanismos permiten trazar objetivos concretos en la relación bilateral. Los temas de seguridad, combate al crimen organizado y la trata de personas, la migración, el comercio, el desarrollo de la economía del conocimiento, las alianzas entre centros de investigación y educativos para impulsar la innovación, compartir buenas prácticas, son ejemplos del amplio menú de temas que se desarrollan y profundizan a nivel bilateral (Solano, 2018).

Así, con todos los países con los que se establece esa relación, se busca de forma permanente incrementar el marco jurídico bilateral, por lo que la negociación de nuevos instrumentos es una característica del accionar permanente del MREC para consolidar la diplomacia bilateral. Ejemplo de estos instrumentos son los acuerdos de servicios aéreos, acuerdos marco de cooperación, acuerdos en materia penal y acuerdos de cooperación cultural, para citar, solo algunos ejemplos.

Y por otro lado, para el ex viceministro Solano Ortiz, las relaciones bilaterales con estos 160 países, están estructuradas en lo que se denomina círculos concéntricos de acción exterior (Solano, 2018), los cuales varían de acuerdo con la aproximación que se tenga con cada uno de ellos.

De acuerdo con esta caracterización hecha por Solano, en primer lugar, se hallan los países limítrofes y del entorno regional centroamericano y caribeño. La relación bilateral con los países vecinos es, sin duda, de las más importantes para Costa Rica. Las prioridades se centran en fortalecer y afianzar lazos positivos que han caracterizado las relaciones con países tales como Panamá, así como con Ecuador y Colombia, estos dos últimos, con los que se limita marítimamente.

En el caso de Panamá, la relación bilateral se ha llevado al nivel más elevado, el de Acuerdo de Asociación Estratégica, a través del cual se aglutina los tres pilares fundamentales de la relación: aspectos políticos, aspectos económicos y comerciales y asuntos de cooperación.

Además, este se halla plasmado en un instrumento único que permite avanzar de manera coordinada y con objetivos claros y complementarios en todas las áreas (González, 2018).

Con Nicaragua existió un *impasse* en cuanto a su vinculación, esto por los problemas suscitados desde el mes de octubre del año 2010, producto de la invasión de este país al territorio costarricense, conocido como Isla Calero. Sin embargo, previo a este hecho, se sostenía un esquema de trabajo productivo y exitoso a través del mecanismo denominado Reuniones Binacionales (Solano, 2018).

Se esperaba que, al haberse dictado los fallos en todos los litigios presentados ante la Corte Internacional de Justicia en diciembre de 2016, se hubiese iniciado un proceso de normalización de esta relación por niveles y áreas de interés. Sin embargo, esto no se produjo debido a la existencia de otro nivel de discrepancia, por el pago de la indemnización que impuso la sentencia de la CIJ y otros litigios limítrofes -ante el tribunal internacional de La Haya.

El segundo de estos círculos concéntricos es el referido al entorno inmediato en la región centroamericana, seguido del espacio caribeño. Como es natural en todo el istmo se mantiene una fuerte red de embajadas con sus respectivas secciones consulares que son el brazo de la Cancillería en su accionar de política exterior permanente en estos países y, además, el instrumento de integración con todos ellos a través del SICA.

Con respecto al Caribe, hubo interés para Costa Rica en la integración con estos países para promover políticas internacionales que, entre otros objetivos, aprovechen las condiciones culturales, sociales, ambientales y comerciales que puedan enlazarse con ellos. Estos esfuerzos se manifiestan en la propuesta denominada "Hacia un Desarrollo del Caribe de Costa Rica y su integración con los Países del Caribe", que incluía el "Programa de Desarrollo e Integración entre Costa Rica y los países de la Región Caribe" (MREC, 2018).

Con el fin de dar pasos concretos para fortalecer las relaciones bilaterales con este grupo de países se implementaron acciones como la designación de una embajadora<sup>6</sup> no residente ante el CARICOM, la oferta de cooperación Sur – Sur por parte de Costa Rica, el impulso a la ratificación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con el CARICOM -por parte de aquellos

---

<sup>6</sup> La embajadora de carrera Lydia Peralta Cordero.

países que faltan por hacerlo y la promoción de una mayor membresía del Tratado de San José, que busca unir esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico en la zona del Caribe. En esta región, Costa Rica tiene representaciones diplomáticas en cuatro países: Cuba, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

En el siguiente círculo concéntrico de acción encontramos a la región de América Latina, en la que existen mecanismos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), así como una profunda relación histórica con todos los países. En el caso de México y Chile, Costa Rica cuenta con Acuerdos de Asociación<sup>7</sup>, denotando con ello una estrecha alianza bilateral, que se consolida año con año.

Con los países de América del Sur, por su dinamismo comercial y político, destacaron en su oportunidad, el fortalecimiento de las relaciones con los países miembros de la Alianza del Pacífico y con aquellos que ostentaron presidencias regionales relevantes para Costa Rica en la agenda hemisférica. En tal sentido, durante este cuatrienio, objeto de estudio, se organizaron visitas presidenciales y encuentros ministeriales con Chile, Argentina, Ecuador, Perú y Colombia. Destacan asimismo las reuniones viceministeriales con esos países, así como con Uruguay, Paraguay y Bolivia.

Los países de América del Norte, como Estados Unidos y Canadá son, sin duda, socios estratégicos de Costa Rica. Estados Unidos es el principal socio comercial, primera fuente de inversión extranjera directa, así como país de origen de la mayor cantidad de turistas que visitan el país anualmente, consolidando un sector que es líder en el desarrollo nacional. Los vínculos, por tanto, con este país son estrechos e integrales, derivados de esta fuerte relación comercial y coincidencia de valores políticos, pero también en los ámbitos académicos y de investigación o de cooperación para enfrentar las amenazas que trae el narcotráfico en los mares patrimoniales costarricenses (Solano, 2019).

Canadá es un socio también con grandes coincidencias en el ámbito multilateral y un importante espacio para promover las inversiones y el comercio. De forma permanente se impulsaron los vínculos académicos, en el campo de la ciencia y la tecnología e innovación, además, se cuenta con un acuerdo de movilidad juvenil que permite a jóvenes de ambos países

---

<sup>7</sup> Es un tipo de Tratado Internacional celebrado bajo la forma de acuerdo mixto para definir un modelo privilegiado y global de relación.

tener una experiencia internacional, con mecanismos como vacaciones-trabajos, pasantías o permisos de estudio.

Con respecto a Europa, Costa Rica mantiene estrechas relaciones bilaterales con países del Viejo Continente y con países miembros de la Unión Europea (UE); todos socios relevantes para avanzar en las prioridades de la política exterior. Lo anterior, debido a grandes coincidencias en temas de derechos humanos, paz, desarme, protección del medio ambiente, cambio climático y desarrollo sostenible y que permiten desarrollar una intensa agenda bilateral y multilateral con la UE gracias al Tratado de Asociación CA-UE adoptado en el año 2014 y que toma en consideración el dialogo político, el acuerdo comercial y de cooperación internacional.

Para Costa Rica el acercamiento con el continente asiático fue otra prioridad de su política exterior. En este proceso se definieron objetivos tales como: incrementar el posicionamiento político con los países de Asia-Pacífico, apertura de nuevas sedes diplomáticas; implementación de la estrategia de diplomacia económica; fomento de la atracción de inversión extranjera directa y las políticas de compartir mejores prácticas. Actualmente se mantienen Embajadas en nueve países del continente asiático. De éstas, dos misiones permanentes fueron abiertas en los últimos años de la administración Solís Rivera (Azerbaiyán e Indonesia) (Solano, 2018).

De igual forma, Costa Rica tiene relaciones diplomáticas con cinco de los catorce países que conforman Oceanía. Y también durante el cuatrienio objeto de estudio se abrió la embajada en Camberra, Australia, como un punto de entrada y de contacto con toda esta región del Pacífico.

Con los Estados del Medio Oriente, el país también dio pasos importantes para consolidar vínculos bilaterales. En este último cuatrienio se establecieron las misiones permanentes en Turquía y Emiratos Árabes Unidos, con el que se firmó el Acuerdo de Servicios Aéreos; un instrumento que permite intensificar la relación en los ámbitos comerciales y turísticos (MREC, 2018).

Asimismo, hay que mencionar que Costa Rica mantiene misiones permanentes también en Israel y en Catar, -desde donde se da seguimiento al acontecer político y económico de esta región, con el objetivo primario de identificar oportunidades para el país.

En el último de los círculos concéntricos de acción exterior hay que hacer mención al continente africano. Una región que había sido olvidada por la diplomacia costarricense. Sin embargo, la última misión que abrió el presidente Luis Guillermo Solís Rivera fue en Kenia, siendo a su vez la primera embajada de Costa Rica en este continente, instalada con la idea de que se convierta en el foco primario para extender las relaciones diplomáticas al resto de esta región, como se dijo, hasta ahora poco explorada para la política exterior costarricense.

## **B. Breve reseña de las principales acciones de Política Exterior de Costa Rica hacia Centroamérica**

Con los países de Centroamérica, de forma permanente, Costa Rica se ha abocado a consolidar la amistad y los lazos históricos que les unen. Por consiguiente, con estos países se ha buscado, dentro de su entorno inmediato fortalecer y afianzar de manera sólida y estable los vínculos en los ámbitos políticos, económicos y de cooperación, diferenciando solamente la intensidad entre una u otra administración gubernamental y con ciertos matices propios y característicos, definidos por los objetivos concretos de política exterior de cada una de ellas.

En este sentido, se puede establecer que para la política exterior costarricense, Centroamérica ha jugado un papel fundamental, como se ha indicado con anterioridad, tanto por aspectos meramente geográficos, como resultado de su vecindad, como por elementos históricos definidos primero en el modo de dominación ejercido por los españoles en la era colonial y que, posteriormente, desembocó en el modo de organización política y administrativa, que escogieron las nacientes naciones centroamericanas una vez alcanzada su independencia (García, 2004).

Así, como corolario de estos elementos geográficos e históricos, la política exterior costarricense ha gravitado de modo primario y privilegiado sobre el istmo centroamericano, tanto en la construcción de alianzas ante el resto de la comunidad internacional y de procesos

de integración conjuntos, como también, por constituir el foco primario hasta de sus conflictos a lo largo de toda su existencia como nación soberana.

Basta con recordar que meses después de haber adquirido su independencia, Costa Rica se adhirió a la República Federal Centroamericana hasta que, de hecho, el presidente Braulio Carrillo Molina, la separa de éste primer ensayo de unión en 1838 y posteriormente el 8 de marzo de 1841 con la Ley de Bases y Garantías del Estado costarricense se reafirmaba jurídicamente su independencia y su autonomía respecto de dicho proceso (García, 2004).

Sin embargo, a lo largo de la historia republicana del país, Centroamérica ha sido un importante espacio de política exterior. A mediados del siglo XX fue partícipe de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y a inicios de la década de los años sesenta del Tratado General de Integración Económica Centroamericana que diera luz al Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN).

Incluso, cuando se atenuaron los conflictos armados en la región, fundamentalmente hacia la mitad de la década de los años setenta del siglo pasado y hasta el cese del fuego a finales de la década de los años ochenta, Centroamérica también fue parte fundamental de la política exterior costarricense.

Ejemplo de lo anterior fue el apoyo, ya fuere programado o al menos coyuntural, dado al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) por la administración del ex presidente Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) y que fue decisivo para la derrota al régimen dinástico de Anastasio Somoza Debayle en Nicaragua y el ascenso del proyecto revolucionario nicaragüense a partir del 19 de julio de 1979.

El ascenso al poder del Sandinismo en Nicaragua favoreció, a su vez, la explosión de otros focos de lucha armada en la región; habida cuenta del apoyo y ejemplo que brindaba esta experiencia revolucionaria a otros grupos insurgentes que luchaban desde tiempo atrás, como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador o la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

El clima imperante en la región y los conflictos bélicos en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, llevaron al ex presidente Luis Alberto Monge (1982-1986), el 17 de noviembre de

1983 a proclamar ante el mundo, como una declaración unilateral, la Neutralidad, Perpetua, Activa y Desarmada de Costa Rica.

Lo importante de esta acción exterior, refirmaba no solo principios fundamentales y tradicionales de la interacción, costarricense con el mundo, sino que además, constituyó una hábil salida de la administración Monge Álvarez ante la encrucijada, por un lado de continuar recibiendo asistencia económica de la administración Reagan para superar la crisis económica, sin precedentes heredada del gobierno anterior y por el otro, intentar desligarse de las presiones del presidente norteamericano, para permitir la presencia en la zona norte de Costa Rica de grupos contrarrevolucionarios que luchaban contra el régimen sandinista y/o hasta tener que prestar su territorio para dismantelar, mediante una intervención militar directa por parte de Washington, la experiencia revolucionaria en Nicaragua (García, 2004).

De tal forma, a medida que la lucha armada en Centroamérica se intensificaba durante la década de los años ochenta, la situación en la región alcanzó dimensiones altamente dramáticas, por lo que los esfuerzos por la pacificación del istmo aparecieron como una verdadera preocupación de la diplomacia mundial.

Como corolario de ello, los esfuerzos diplomáticos procedían de distintas zonas geográficas y en un ambiente de guerra fría los conflictos se incrementaban poderosamente debido al apoyo por parte de uno y otro bando de los contendores de la era bipolar, lo que hacía, a su vez, que la salida pacífica se empantanara tanto en la ONU como en la Organización de Estados Americanos (OEA).

Por lo anterior, se buscaron otras fuentes de solución con menos ataduras ideológicas tales como: el Grupo de Contadora (México, Panamá, Colombia y Venezuela) y su grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) o de la Comunidad Económica Europea (CEE) a través del denominado Diálogo de San José con los países de la región centroamericana. Aunque pese a los esfuerzos extra regionales, la solución no vio la luz que todos esperaban y ante tal realidad la pacificación de Centroamérica se repiensa como un asunto netamente centroamericano.

En este sentido, la pacificación de la región aparece, incluso como un tema de la campaña política de 1986 en Costa Rica<sup>8</sup>, y una vez presidente el Dr. Óscar Arias Sánchez, la convierte en un objetivo concreto de su política exterior. De hecho, la firma del Plan de Paz o “Plan Arias”<sup>9</sup> el 7 de agosto de 1987 en Esquipulas, Guatemala, le hace merecedor al presidente costarricense del Premio Nobel de la Paz en ese año.

Aunque si bien, tanto en Guatemala como en El Salvador la solución del conflicto vendría años después y con el acompañamiento y la participación de otros actores multilaterales como la ONU. y la OEA la iniciativa costarricense sentó las bases para una paz firme y duradera en toda la región (García, 2004).

Curiosamente, en estos esfuerzos costarricenses por la pacificación centroamericana, uno de los grandes artífices del proceso de solución diplomática fue el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, de la administración Arias Sánchez, el Lic. Rodrigo Madrigal Nieto (1986-1990), cuyo jefe de gabinete fue el ex presidente de la República de Costa Rica (2014-2018) Luis Guillermo Solís Rivera.

En la década de los años noventa, una vez alcanzada la pacificación del istmo, el 13 de diciembre de 1991, a través del Protocolo de Tegucigalpa se rescata la Carta de la ODECA y se crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) con la participación y compromiso de Costa Rica.

Hoy se puede afirmar que el proceso de integración centroamericana ha ido por buen puerto sobre todo en asuntos comerciales. Sus Estados miembros han ido avanzado desde mediados de la década de los años noventa hasta la actualidad en asuntos tales como la armonización arancelaria y en el establecimiento de acuerdos comerciales con terceros sobresalen, en este

---

<sup>8</sup> Campaña política que enfrentaría a Oscar Arias Sánchez del Partido Liberación Nacional (P.L.N) con Rafael Ángel Calderón Fournier del Partido Unidad Social Cristiana (P.U.S.C) el domingo 2 de febrero de 1986 y en la que triunfaría el primero, quien ofrecía como punto un álgido de su programa de gobierno la búsqueda de la pacificación centroamericana, como un eje de su política exterior.

<sup>9</sup> Luego del fracaso diplomático del Grupo de Contadora en junio de 1986, el presidente Óscar Arias Sánchez lidera un nuevo esfuerzo en busca de la pacificación del conflicto centroamericano. En enero de 1987 el presidente Arias introduce el denominado “Plan Arias para la Paz” o “Arias Peace Plan” a sus colegas de la región. El Plan Arias exigía el establecimiento de la democracia en cada país de la región como una condición indispensable para alcanzar una paz duradera. En la madrugada del 7 de agosto, contra todos los pronósticos, los cinco presidentes logran un acuerdo y firman el Plan Arias para la Paz, también conocido como Esquipulas II, abriendo, a partir de entonces, una ventana de esperanza para la paz y la democracia en Centroamérica. (Arias, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, 2018)

sentido, los tratados alcanzados con México (1995) Chile (1998), los Estados Unidos de América (2008) y el Acuerdo de Asociación con la UE (2010), por citar algunos ejemplos.

Por otro lado, en el gobierno de José María Figueres Olsen, entre 1994 y 1998, se avanzó considerablemente en este cometido. En julio de 1994 el ex presidente Figueres propuso a sus homólogos la Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), que establecía compromisos regionales en legislación ambiental y evaluaciones de impacto ambiental, agua, energía, control de la contaminación, desarrollo fronterizo, cooperación internacional y atención de desastres naturales, entre otros (ALIDES, 1994).

Se puede mencionar que ALIDES ha sido la base para la creación del Plan Puebla Panamá, en junio de 2001, que busca la transformación y modernización de Centroamérica en el siglo XXI y la agenda de desarrollo del Sur-Sureste de México con la región (Mesoamérica, 2001) y el corredor Mesoamericano.

Otro dato anecdótico también es que en la administración del presidente José María Figueres, el ex presidente Luis Guillermo Solís Rivera fue designado, primero, embajador itinerante para Centroamérica, dado el marcado interés de esta administración por los asuntos regionales y la buena sintonía con el resto de gobiernos del istmo y, posteriormente, director de política exterior del MREC.

En otro orden de ideas y a pesar de los esfuerzos llevados a cabo por el presidente Figueres Olsen, la administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) habría de enfrentar una disputa importante con el gobierno nicaragüense, bajo el mandato del ex presidente Arnoldo Alemán, ante su negativa de permitir el patrullaje de policías costarricenses armados por el río San Juan (MREC, 1999).

De hecho, Estacio Ferro (2018;13) resume dicho conflicto de la siguiente manera:

El 14 de julio de 1998 se produce otro incidente más cuando Nicaragua detiene a miembros de la Guardia Civil costarricense que navegaban por el río San Juan, con sus armas de reglamento, con el argumento de que les estaba prohibido navegar en el mismo con buques de guerra, con la consiguiente protesta de Costa Rica ante la necesidad de utilizar el río para el avituallamiento de sus puestos fronterizos, lo que llevó a la firma el 30 de julio del Comunicado Conjunto Cuadra-Lizano (Estacio 2018;13).

De hecho, ante la declaratoria de nulidad del comunicado conjunto Cuadra-Lizano, por parte de Nicaragua (Estacio, 2018), dos semanas después (11 de agosto de 1998), el diferendo llegaría incluso a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que le daría la razón a Nicaragua, quien ejerce el sumo imperio de la vía fluvial y que redundaría en un distanciamiento de Costa Rica, con su vecino y hasta cierto punto con el resto de la región (como se explicará más adelante).

Situación similar se vivió en la administración del presidente Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006), cuya mayor vinculación con la región consistió en las negociaciones conjuntas con el resto de países centroamericanos para la adopción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América (CAFTA por sus siglas en inglés) y un intento por el mejoramiento sustantivo de las relaciones diplomáticas con Nicaragua, habida cuenta de la pésima relación personal y consecuentes desencuentros entre su predecesor y Arnoldo Alemán (Tovar, 2006).

Sin embargo, más allá de alcanzar cierta sintonía con su homólogo nicaragüense, Enrique Bolaños, y mejorar la relación con su vecino del norte, lo cierto del caso es que, con respecto al tema regional la situación no varió mucho: las aspiraciones centroamericanas de construir un espacio de libre movilización topó con la resistencia costarricense, así como los planes de combate conjunto de la delincuencia común y organizada (fundamentalmente en lo concerniente a que órganos de la seguridad de un Estado pudiesen, en una eventual persecución, ingresar en el territorio de otro Estado).

Esto quedó evidenciado en la negativa del presidente Pacheco a firmar tratados en esas materias que comprometieran a Costa Rica, como era la aspiración hondureña en el ejercicio de la presidencia pro Tempore del SICA, en el primer semestre del año 2005, lo que propició que los demás países de la región (como se verá más adelante) decidieran avanzar en el proceso, sin el concurso de Costa Rica (Tovar, 2006).

En suma, haciendo un balance, se puede establecer que Costa Rica ha mostrado una política exterior hacia la región centroamericana, que ha ido desde la proximidad en los gobiernos de Oscar Arias Sánchez (1986-1990), Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) y José María Figueres Olsen (1994-1998) hasta el distanciamiento total en el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) y un relativo acercamiento en el gobierno de Abel Pacheco

de la Espriella (2002-2006), que justamente antecede a las dos administraciones previas a la del ex presidente Solís.

Sin embargo, la conexión ha sido constante (en diversos niveles) en los procesos de integración regional y en la más reciente expresión del mismo: el SICA. Lo cual hace que Costa Rica no pueda, por las razones expuestas, desvincularse por completo de la región. Han variado los matices y el énfasis que cada una de las administraciones ha impreso a la región, pero sin desvincularse, por completo de Centroamérica.

### **C. El proceso de integración centroamericana surgido a raíz del Protocolo de Tegucigalpa de 1991**

Para hablar del actual proceso de integración centroamericana, materializado en el SICA, resulta de particular importancia indicar, al menos, algunos de los antecedentes más importantes del proceso de integración en la región (ver cuadro 2):

Cuadro 2. Antecedentes de la integración centroamericana

- La República Federal Centroamericana (1823-1838)
- La Dieta de Chinandega 1842 (proyecto de Confederación entre Honduras, El Salvador y Nicaragua)
- República de Centroamérica 1862 (reorganización de hecho entre Honduras, El Salvador y Guatemala)
- Decreto de Unión Centroamericana 1885 (proclamación unilateral de Guatemala de la constitución de la Unión de Centroamérica)
- República Mayor de Centroamérica 1895 (Tratado de Unión entre Honduras, El Salvador y Nicaragua)
- Constitución Política para los Estados Unidos de Centroamérica 1898 (entre Honduras, El Salvador y Nicaragua)
- Creación de la Corte de Justicia Centroamericana 1907 (Conferencia de Paz y Amistad Centroamericana en Washington)
- Pacto de Unión Centroamericana 1921 (Tras el primer centenario de la independencia los

gobiernos de Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala inician trabajos para la crear la Federación Centroamericana).

- Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) 14 de octubre de 1951 en San Salvador.
- Tratado General de Integración Económica Centroamericano 13 de diciembre de 1960 en Managua.

Fuente: Elaboración propia a partir de García (2004).

Estos dos últimos procesos, la Carta Constitutiva de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1951 y el Tratado General de Integración Económica Centroamericano del 13 de diciembre de 1960 en Managua surgieron a la luz de nuevas tendencias de integración en América Latina y el mundo, tal y como son concebidos en la actualidad.

Sin embargo, tuvieron sus días contados hacia finales de la década de los años sesenta por el conflicto armado entre El Salvador y Honduras en 1969, y de modo casi definitivo debido a los conflictos internos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, durante gran parte de la década de los años setentas y ochentas, dando como resultado que, tanto la ODECA como el Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN), quedaran inoperantes.

No obstante, el proceso pacificador experimentado en la región a partir del 7 de agosto de 1987, con la firma del Acuerdo de Esquipulas o “Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica” (García, 2004), le daría un nuevo y renovado impulso al proceso de integración centroamericana.

De forma tal que el 13 de diciembre de 1991, se constituyó el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la ODECA, comúnmente denominado Protocolo de Tegucigalpa (ver anexo 4), el cual reformó dicha Carta suscrita originalmente en San Salvador el 14 de octubre de 1951.

Este nuevo instrumento de integración centroamericana, el protocolo de Tegucigalpa, entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993 y determinó a la República de El Salvador como la sede de la secretaría general del SICA (SICA, 2018) y, por ende, del proceso regional.

El SICA tiene por objetivo fundamental alcanzar la integración de Centroamérica para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En ese sentido, se reafirman los siguientes propósitos (ver cuadro 3):

Cuadro 3 Propósitos del SICA

- Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones.
- Concretar un nuevo modelo de seguridad regional basado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil y la superación de la pobreza extrema.
- Lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- Fortalecer la región como bloque económico.
- Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones exteriores.
- Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región.
- Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del ambiente mediante el respeto y la armonía con la naturaleza, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
- Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico.

Fuente: Elaboración propia a partir de SICA (2018).

Para la realización de los propósitos citados, el SICA y sus Estados Miembros deben cumplir los siguientes principios fundamentales:

- La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos.
- Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad.
- La identidad Centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la integración de la Región.
- La solidaridad Centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común;
- La gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a

países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad; y la Cláusula Centroamericana de Excepción.

- La globalidad del proceso de integración y la participación democrática.
- La seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados Miembros y la solución Pacífica de sus controversias.
- La buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones.
- El respeto a los principios y normas de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), y las Declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales Centroamericanas desde mayo de 1986 ([www.sica.int](http://www.sica.int) , 2018).

Por consiguiente, el SICA comprende ocho instituciones (ver gráfico 1) y un marco jurídico compuesto por seis instrumentos fundamentales, los cuales son:

1. *El Protocolo de Tegucigalpa*: adoptado el 13 diciembre de 1991, que reforma el Tratado de la ODECA y es el instrumento fundamental, mediante el cual se constituyó el nuevo Sistema.
2. *El Tratado General de Integración Económica Centroamericano*: adoptado el 29 de octubre de 1993 que suscribió el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), en el que las partes se comprometieron a alcanzar la Unión Económica Centroamericana.
3. *La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)*: institucionalizada a sugerencia de Costa Rica el 12 de octubre de 1994 en Guácimo. La cual consiste en una estrategia integral de desarrollo regional que abarca cuatro áreas prioritarias: democracia, desarrollo sociocultural, desarrollo económico y manejo sostenible de los recursos naturales y mejora de la calidad ambiental.
4. *El Tratado de Integración Social*: establecido el 30 de marzo de 1995, el cual organiza, regula y estructura el Subsistema Social. Comprende el área social del SICA.
5. *Relanzamiento de la Integración Centroamericana*: llevado a cabo en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, celebrada en San Salvador, en julio de 2010.

Este último instrumento reafirma el compromiso de los Estados miembros con la integración regional, definida en el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA, así como con la institucionalidad democrática y de los Derechos Humanos en su plena dimensión internacionalmente reconocida, acordaron relanzar el proceso de integración regional, por la vía del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares vinculados con seguridad democrática, prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, integración social, integración económica y fortalecimiento de la institucionalidad regional (SICA, 2018).

6. *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*: suscrito en San Pedro Sula, el 15 de diciembre de 1995. Tratado que instituye el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, basado en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respecto de todos los derechos humanos en los Estados Centroamericanos (SICA, 2018) .

El SICA, como la mayoría de los organismos de integración regional, aparte de contar con una estructura relativamente consolidada, (en función de sus niveles de profundización y una burocracia institucional), sus miembros dirigen la discusión y orientan el accionar del organismo a través del ejercicio de las denominadas Presidencias Pro Tempore (PPT).

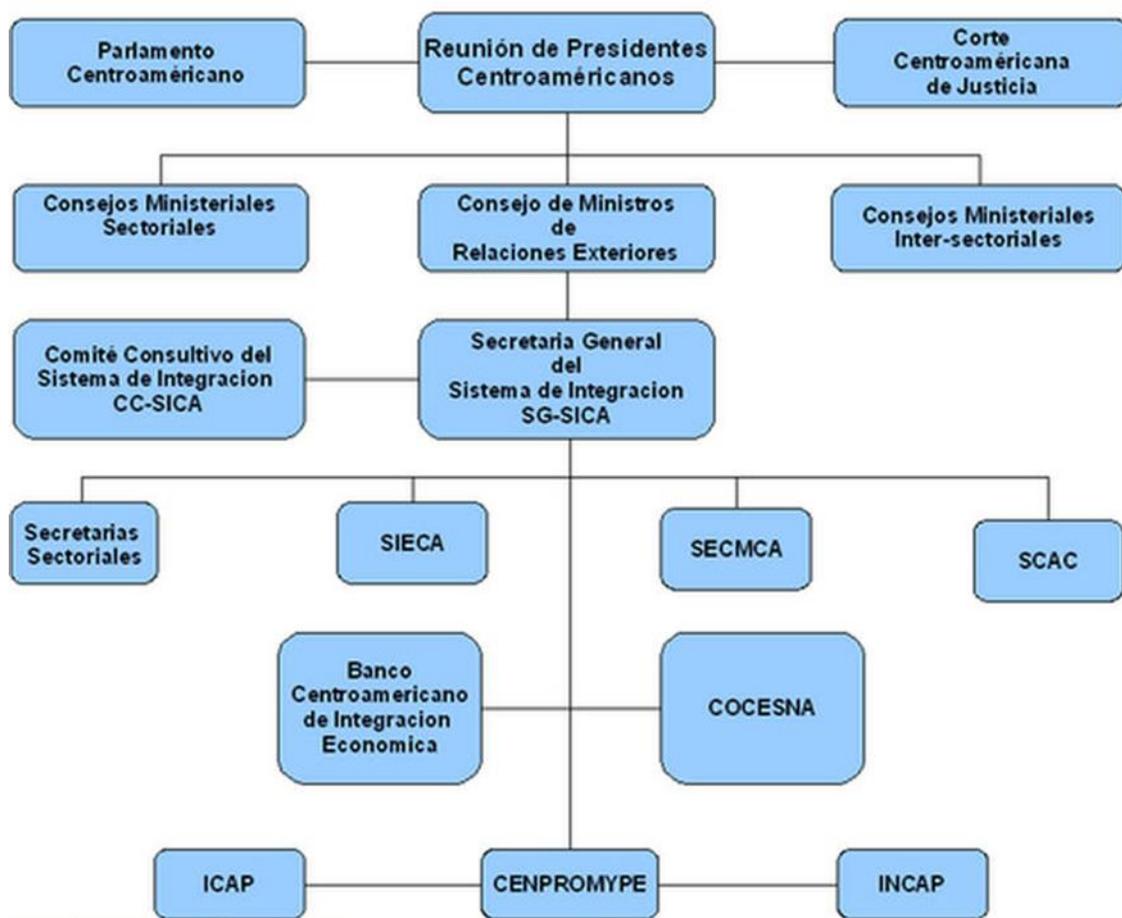
Estas PPT son rotadas entre los Estados miembros de los organismos de integración, lo cual establece una completa paridad e igualdad entre todos ellos y, por lo general, se llevan a cabo por un espacio de seis meses. Durante este semestre el Estado, a quien le corresponde ejercer la PPT, organiza las cumbres de jefes de Estado y las discusiones, de acuerdo con las prioridades que ellos mismos conciben para la organización dentro de una agenda previamente elaborada y comunicada a sus pares, por lo general, al inaugurar la PPT.

Así, en el marco del SICA, debido a que está conformada por ocho Estados miembros, a cada país le corresponde ejercer la PPT cada cuatro años. Esta situación permite, en el caso costarricense, que a cada administración gubernamental le corresponda ejercer, al menos una vez durante su mandato, y desarrollar de modo directo sus acciones de política exterior hacia el organismo de integración regional.

Además, esto posibilita la realización de análisis comparativos entre las diferentes administraciones gubernamentales, desde la instauración del nuevo proceso en 1991 y así poder corroborar o desechar la idea que la política exterior costarricense hacia Centroamérica es una “política de Estado” o por el contrario si ha habido variantes entre los distintos inquilinos que han ocupado la Casa Presidencial y la Casa Amarilla, al menos para los propósitos de esta investigación, durante los últimos 12 años.

Figura #1

Estructura organizativa del SICA



(SICA, 2018)

## **D. Costa Rica y el nuevo impulso al proceso de integración centroamericana:**

Es preciso destacar, que el impulso e involucramiento de la política exterior costarricense fue de vital importancia para el logro de la pacificación de la región centroamericana a finales de la década de los años ochenta. A través de la búsqueda de un procedimiento capaz de establecer una paz firme y duradera en la región, dada la inestabilidad política imperante en el istmo y que cercenaba cualquier posibilidad del establecimiento de un proceso de integración conjunto.

Lo anterior, debido a que durante las décadas de los años setenta y ochenta fue muy complicado mantener el esquema de la ODECA y del MERCOSUR. En el primer caso, las desavenencias entre los países de la región en el tema político, como resultado de posturas antagónicas entre los diferentes gobiernos marcaban la imposibilidad de que se generara cualquier consenso en el área. De allí el valor de la propuesta costarricense de pacificación y el compromiso adoptado por los entes involucrados en el conflicto.

Esto, puesto que, como se mencionó anteriormente, incluso el MERCOSUR había dejado de funcionar por la dificultad que presentaba para el comercio intrarregional la existencia de conflictos armados a lo largo de los territorios de Nicaragua, El Salvador o Guatemala, dada la precaria, inestable y peligrosa situación de las carreteras centroamericanas en una región, en la que, aún hoy, el transporte terrestre es el principal medio para el intercambio de bienes y mercancías.

En este contexto, el Plan Arias llegó a ser el documento marco que facilitó la pacificación de la región, por tanto, es de notorio reconocimiento que este instrumento propició elecciones libres en Nicaragua, las cuales despojarían del poder, por la vía democrática, al régimen sandinista, y por otro lado sentó las bases para que en El Salvador y Guatemala, como se dijo anteriormente, con el apoyo de la OEA y la ONU alcanzaran su pacificación en procesos más complejos, habida cuenta de situaciones estructurales más longevas y delicadas.

El Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, firmado el 7 de agosto de 1987 en Esquipulas, Guatemala, por los presidentes centroamericanos, consta de un

Preámbulo, once puntos y disposiciones finales. En estas se señala que el acuerdo conforma un todo armónico e indivisible.

El especialista en esta materia, Dr. Francisco Rojas Aravena, resume dicho Plan de la siguiente manera:

- I. Reconciliación Nacional, que comprende: dialogo, amnistía y comisiones nacionales de reconciliación.
2. Exhortación al Cese de Hostilidades.
3. Democratización.
4. Elecciones Libres.
5. Cese de la Ayuda a las Fuerzas irregulares o a los Movimientos Insurreccionales.
6. No uso del Territorio para Agredir a otros Estados.
7. Negociaciones en Materia de Seguridad, Verificación, Control y Limitación de Armamentos.
8. Refugiados y Desplazados.
9. Cooperación, Democracia y Libertad para la Paz y el Desarrollo.
10. Verificación y Seguimiento Internacional, que comprende: una comisión internacional de verificación y seguimiento, el respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento.
11. Calendario de Ejecución de Compromisos (Rojas, 1989).

Desde otra perspectiva y de conformidad con lo expuesto por Ana E. Villalta Vizcarra (2008), miembro del Comité Jurídico Interamericano, refuerza la línea argumental de destacar la importancia de ese instrumento pacificador para la creación del nuevo proceso integracionista de la región en el SICA. Para Villalta:

Representa la consagración de la visión más pragmática y futurista de los estadistas centroamericanos, en la óptica de lograr la integración y el desarrollo, proyectándose como la nueva Organización Regional diseñada para responder a las necesidades actuales del desarrollo y que en esta coyuntura, se hace necesario contar con un moderno marco jurídico

institucional para el proceso de integración Centroamericana, que recoja los principios y los compromisos fundamentales asumidos durante todo el “Proceso de Esquipulas”, con el objeto de llevar a Centroamérica hacia un modelo de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo; iniciándose prácticamente el proceso de integración en esta nueva etapa, a través de la integración política (Villalta 2008;204).

En este sentido, y coincidiendo, con Villalta es precisamente en el Protocolo de Tegucigalpa donde se reafirma que la razón de ser de ese nuevo proceso de integración regional, en el que:

La promoción de la persona humana y la democracia es inseparable para el desarrollo, asimismo el desarrollo económico es inseparable del desarrollo social, cultural, político y ecológico y que para lograrlo es necesario la participación de todos los sectores sociales (...) El Protocolo de Tegucigalpa, es el molde que dio forma jurídica a la nueva Centroamérica al recoger las experiencias, principios, objetivos y anhelos contraídos por los presidentes Centroamericanos durante el “Proceso de Esquipulas” (Villalta 2008;204).

En consecuencia, se puede establecer que el SICA, tal y como lo afirma Villalta, es la expresión de la transformación que opera en Centroamérica desde 1991, y es la estructura jurídica e institucional del nuevo proceso de integración, surgido a raíz y gracias al proceso de pacificación llevado a cabo por la región centroamericana, en la que el papel de Costa Rica, unido a la voluntad de los demás Estados centroamericanos fue fundamental.

Costa Rica, fiel a su compromiso adoptado en Esquipulas en 1987, suscribió dicho Protocolo, el cual fue ratificado, sin mucha dilación y entró en vigor para todas las partes el 10 de febrero de 1993, aunque hay que indicar que el país no forma parte de los otros dos brazos del proceso de integración: La Corte Centroamericana de Justicia y del Parlamento Centroamericano.

Así, una vez descritas, brevemente, las principales orientaciones de la política exterior costarricense, así como, los principales ejes, que han caracterizado la acción internacional del país, casi desde la instauración de la segunda República en 1948, se puede establecer que:

1. Los pilares que han orientado la política exterior de Costa Rica son acordes con la gobernanza global, lo cual le ha permitido al país gozar de cierto prestigio, tanto en los foros multilaterales, organizaciones internacionales y en los principales centros de poder e igualmente le ha otorgado cierta solvencia moral para enarbolar causas desproporcionadas con los medios y alcances con que cuenta y tiene en la escena mundial.

2. Por otro lado, Centroamérica, históricamente, ha sido la región más próxima para el ejercicio de las acciones exteriores de Costa Rica y que el país no ha descuidado la atención de los asuntos que tienen que ver con el área, incluidos los ensayos integracionistas que han llevado a cabo las ex repúblicas que conformaron la Capitanía General de Guatemala, durante el dominio español.
3. El nuevo modelo de integración regional, surgido a raíz del Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y que reforma la Carta de la ODECA de 1951, es resultado de los esfuerzos pacificadores que acabaron con los conflictos bélicos en la región durante la década de los años ochenta.

Una vez desarrollado este análisis de las principales acciones de la política exterior, en el siguiente capítulo se describirán las principales acciones de política exterior de Costa Rica hacia la región SICA en materia de integración política durante las administraciones Arias Sánchez (2006-2010), Chinchilla Miranda (2010-2014) y Solís Rivera (2014-2018) con el propósito de establecer elementos de continuidad y diferencias en la relación del país con la región centroamericana.

## CAPÍTULO III

### PRINCIPALES ACCIONES DE LA POLITICA EXTERIOR DE COSTA RICA HACIA LA REGION SICA DEL 2006 AL 2018

La tendencia mundial actual es la de constitución de bloques de Estados, cuyo fin radica en poder enfrentar, de manera conjunta y coordinada, los desafíos que presuponen las nuevas amenazas y retos que se ciernan sobre la humanidad ante el avance imparable del proceso de globalización, visible tanto desde el punto de vista político o social, como desde el punto de vista económico, cultural o ambiental.

Lo anterior es, además, particularmente válido, si aunado a esas nuevas amenazas y/o retos, debido a una limitada capacidad de acción de ciertas unidades estatales por su tamaño y dotación de recursos (*hard y soft power*), como es el caso de Costa Rica.

Ante tales realidades, resulta de particular importancia verificar ¿Qué ha propuesto Costa Rica?, ¿Cuál ha sido su visión? y ¿Qué aportes ha brindado dentro del proceso de integración centroamericano sustentado en el SICA? Para ello, se pretende examinar las acciones realizadas por las últimas tres administraciones presidenciales, que de paso han tenido a su haber las últimas cuatro PPT que ha ejercido, el país en la organización regional del 2006 al 2018.

De esta forma, el presente capítulo se propone, describir las principales acciones de política exterior de Costa Rica hacia la región SICA en materia de integración política, durante las administraciones Solís Rivera, Chinchilla Miranda y Arias Sánchez, estudiando las propuestas que Costa Rica formuló para el organismo regional cada vez que le correspondió ejercer la PPT, durante los últimos doce años.

## **A. Las acciones de la política exterior de Costa Rica durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) hacia la región SICA**

La primera de las presidencias pro tempore de Costa Rica analizada en el presente documento es la PPT del segundo semestre del año 2006, correspondiéndole a la segunda presidencia del Dr. Oscar Arias Sánchez y a su ministro de Relaciones Exteriores y Culto Bruno Stagno, albergarla a escaso mes y medio de haber asumido funciones.

Para el ex canciller Bruno Stagno (2006-2010), el SICA cuenta con ocho órganos para cumplir los fines de lo que fue la ODECA. No obstante, la estructura tiene debilidades y falencias, al no mantener herramientas que logren un impacto social, económico o político y, por lo tanto, los proyectos no se miden con criterios de rentabilidad, lo que genera que muchas de las propuestas adoptadas no funcionan, o debido a su antigüedad no pueden ser aprovechadas porque ya no se amoldan al territorio centroamericano (Stagno, 2007).

El ex canciller Stagno (2007) insistió en que, en muchos casos, las iniciativas se vuelven obsoletas debido a que la mayoría no cuentan con un plazo de ejecución y menciona que según un informe del MREC un 85% de estas no lo tienen, por consiguiente, Costa Rica propuso, durante la PPT del segundo semestre del 2006:

Regular la generación de iniciativas, asegurar la ejecución y seguimientos de los mandatos presidenciales para realizar las propuestas que sean primordiales o de interés en la región y, además, la creación del Organismo Superior de Control del Sistema de la Integración Centroamericana que tiene como objetivo velar por la transparencia, fiscalización, y utilización de los recursos financieros así como promover la rendición de cuentas de los organismos y entidades (Stagno, 2007).

De tal forma, el 11 de julio de 2006, Costa Rica asumió la PPT del SICA y el presidente Arias en su discurso durante la XXVII Cumbre Ordinaria de presidentes y jefes de Estado (del SICA), recibió en nombre del país la Presidencia del Sistema haciendo referencia a los logros y carencias del proceso de integración en Centroamérica y República Dominicana, con el fiel compromiso de trabajar por profundizar el proceso regional.

Las prioridades definidas por el ejecutivo costarricense, para este periodo, se centraron en seis áreas de acción (ver cuadro 4):

Cuadro 4. Prioridades de la PPT costarricense del SICA. II semestre 2006

- Impulso al avance decididamente en el proceso de conformación de la Unión Aduanera Centroamericana
- Creación de una Contraloría del SICA para optimizar la distribución de los fondos financieros que ingresan por los diversos programas de cooperación, fondos no reembolsables o créditos internacionales
- Conformación el Comité Ejecutivo del SICA para asegurar la efectiva coordinación entre los asuntos regionales y nacionales, de manera que los temas relativos al proceso de integración centroamericana sean incorporados como política de los Estados al formar parte de la agenda de los Consejos de Gobierno
- Fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Ad Hoc para el replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana
- Revisión de los mandatos presidenciales del SICA, especialmente, los relacionados con los mecanismos de cooperación con otros países y bloques regionales
- Seguimiento al proceso preparatorio al Acuerdo de Asociación entre América Central y la Unión Europea. Brindando el mayor apoyo a las negociaciones del Acuerdo

Fuente: XVI Estado de la Nación. Segura, L.D. (2010; 29)

Bajo esta PPT Costa Rica propuso como métodos para regular las iniciativas y fortalecer las instituciones del SICA, a través de los siguientes objetivos:

- a) Revisión y depuración de los mandatos presidenciales y construcción de un instrumento que permita verificar previamente la viabilidad técnica, financiera, política y jurídica de las decisiones que se someten a aprobación ministerial o presidencial.
- b) Elaboración de un mecanismo contralor de la integración centroamericana, esto con el fin de verificar la buena administración de los recursos del sistema.

c) Reconstitución del Comité Ejecutivo y elaboración de su reglamento de funcionamiento” (Stagno, 2007).

De igual forma, durante esta PPT de Costa Rica, se siguieron llevando a cabo medidas para un mejor funcionamiento del SICA, con gestiones a corto plazo, proyectos que muestren resultados y la creación del proyecto para crear ese Órgano Superior de Control del Sistema de Integración Centroamericana, cuya tarea fundamental es supervisar el buen funcionamiento de los recursos.

Lo anterior, en palabras del ex vicescanciller Edgar Ugalde Álvarez (2019) debido a que, “teniendo conciencia del papel que debía jugar el SICA, la administración Arias Sánchez se preocupó mucho porque hubiera en dicho organismo la mejor administración y la mayor eficiencia” (Ugalde, 2019).

De igual forma, se brindaron proyectos en distintos ámbitos como el de educación con “El Decálogo Educativo 2021” que se formuló en el Ministerio de Educación Pública (MEP), o en el ámbito del mejoramiento ambiental a través de “El Convenio Centroamericano del Agua” el cual pretendía proteger los recursos hídricos y darles un manejo adecuado (Stagno, 2008) para toda la región.

Hay que mencionar, que estas iniciativas se formularon con base en proyectos previamente implementados en Costa Rica y que tuvieron resultados favorables, lo cual daría pie para considerar que el país compartió con el resto de la región buenas prácticas desarrolladas en diversos campos y de esta forma, hasta cierto punto, colaborar con sus pares centroamericanos.

Además, dentro de esta presidencia y los años posteriores, uno de los objetivos fundamentales de Costa Rica fue participar activamente en las negociaciones para el establecimiento del Acuerdo de Asociación de Centroamérica con la UE y tanto esta PPT, como acciones posteriores emprendidas durante este cuatrienio, profundizó y se enfocó en lograr consensos entre sus pares sobre esta temática, así como vigilar el proceso en sí, de manera que se llevara a cabo de forma correcta para finiquitar el tratado en los mejores términos posibles.

Desde esta perspectiva, uno de los temas a los que la administración Arias Sánchez le dio especial énfasis fue la elaboración de una hoja de ruta para la adopción de los procesos de

negociación para el futuro Acuerdo ya que, a juicio del ex canciller Stagno, se le había asignado irregularmente un negociador centroamericano único, lo cual Costa Rica vio con particular escepticismo.

Por lo que, a solicitud de Costa Rica, se realizó una reunión de ministros de Relaciones Exteriores para luego instalar el Consejo Intersectorial integrado por los cancilleres y los ministros de Integración, Economía y Comercio (COMIECO) (Stagno, 2007) para que de forma colegiada se hicieran cargo de orientar el proceso de negociación.

De allí que, en la XXIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, se acordara:

Designar al Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Integración Económica como ente rector de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea y la instruyen a conformar el equipo negociador centroamericano y mantener la vocería regional en la modalidad rotativa de quien ocupe la PPT del SICA (Stagno, 2008).

Posteriormente, en el año 2008, se presentaron avances en la negociación del Acuerdo conformado por dos rondas y una Reunión de presidentes de Centroamérica. De tal forma, finalizada la primera ronda de negociaciones Costa Rica consideró que se produjo un mayor acercamiento de posiciones entre ambos bloques y abogó por que el ritmo y profundidad del proceso permitiesen concluir el Acuerdo en el año 2009.

La segunda ronda de negociaciones resultó clave para fijar una fecha meta y para consensuar una hoja de ruta con las fechas de las próximas rondas de negociación (Stagno, 2010). En este acuerdo se destacan varios pilares a los que Costa Rica consideró sensibles:

En primer término, lo referente al financiamiento para mejorar el desarrollo de los países centroamericanos. En segundo lugar, temas de seguridad ciudadana y como tercer asunto, el fondo común de crédito económico financiero que promueva la reducción de la pobreza y por consiguiente el bienestar de la población.

De igual manera, todo lo relacionado con el diálogo político y asuntos de cooperación que son temas muy importantes para la política exterior nacional y que le da sentido a este acuerdo, denominado de tercera generación debido a que va más allá de un simple Tratado de Libre Comercio (Stagno, 2008).

De allí, el valor fundamental que tiene el Acuerdo de Asociación Centroamérica-Unión Europea para Costa Rica, ya que este posee tres pilares: el primero de dialogo político, el segundo un programa de cooperación de la UE con la región y el tercero un tratado de libre comercio entre ambas regiones.

En cuanto al tema de dialogo político con la UE, hay que reconocer que éste estuvo presente y vigente desde 1984, cuando la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) de entonces se reunió por primera vez con la región centroamericana, con el propósito de promover una salida pacífica al conflicto que azotaba la región, y que se describió en el capítulo segundo. Este instrumento recibió el nombre de dialogo de San José y así, una vez al año, desde 1984, se produjeron reuniones entre las dos regiones bajo este marco (Stagno, 2010).

Para Erika Gólcher (1996) el interés inicial de la región europea en América Central fue eminentemente político, y quedó claro que cualquier tipo de cooperación económica sería sometida a los logros políticos alcanzados por la región y que previamente habían sido fijados por la Unión Europea (UE).

Así, el diálogo inicial entre las dos regiones tuvo su comienzo en la urgente necesidad por buscar soluciones negociadas a la crisis del istmo centroamericano, en la década de los años ochenta. La crisis centroamericana se había transformado en un conflicto internacional de alto riesgo y la UE se abocó a conseguir, por medios pacíficos, la estabilidad de la región (Gólcher, 1996).

Por otro lado, y en cuanto a la cooperación internacional, hay que indicar que este es un tema de particular importancia para Costa Rica, ya que, como consecuencia de la disminución sistemática de la asistencia extranjera que ha sido objeto el país, fundamentalmente, desde el nuevo milenio, debido a su inclusión como Estado de renta media, la inserción dentro de un acuerdo de cooperación con la región del mundo, que justamente, más asiste al desarrollo, reviste un imperativo estratégico para la nación (Stagno, 2010).

De igual forma, en lo referente al Tratado de Libre Comercio (TLC) hay que apuntar que Costa Rica desde mediados de la década de los años ochenta optó por la apertura comercial, por consiguiente, un acuerdo comercial con un mercado de aproximadamente 500 millones de

consumidores, con un alto poder adquisitivo, representó, después del TLC con los Estados Unidos, otro vértice de marcada importancia.

Así mismo, hay que indicar que el Acuerdo de Asociación con Centroamérica representaba hasta la fecha el primero que suscribía la Unión Europea con una región y esto ejemplifica, el importante interés puesto por la administración Arias Sánchez para sacar adelante este tema, desde la primera PPT del SICA que le correspondió coordinar y esto marcó gran parte de su agenda con el organismo de integración del istmo.

Lo anterior por cuanto, la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea se llevó a cabo en poco más de 3 años, concluyendo el 19 de mayo de 2010 en Madrid, durante la Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe. El proceso resultó en un acuerdo integral y balanceado que, además de las vertientes de dialogo político y el acuerdo de cooperación internacional para el desarrollo, eliminó las barreras al comercio y facilitando el intercambio comercial entre las Partes, con efectos colaterales como la promoción de la inversión, el crecimiento económico y coadyuvando a crear mayores oportunidades para la población costarricense (COMEX, 2012).

Por otro lado, también hay que hacer mención del Plan Puebla-Panamá (PPP), que fue un proyecto que se desarrollaría entre los años 2001 y 2008, creado, principalmente por la iniciativa de México para mejorar las condiciones de vida de los y las pobladoras de la región e integrar su región sur y sur este con Centroamérica.

En este sentido, el 10 de abril 2007, se llevó a cabo la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de dicho Plan, en la cual participarían Belice, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, México y Panamá, cuyo objetivo fue revisar los avances logrados por el mecanismo regional y asumir una serie de compromisos orientados a alcanzar su reposicionamiento en el corto plazo, con la idea de fortalecerlo.

En esta cumbre se emitió la Declaración de Campeche, en la que se reiteró la voluntad de seguir trabajando por el impulso del desarrollo económico y social contemplado por el PPP en sus inicios y fortalecer la institucionalidad de este. En dicha declaración, además, se acordó el fortalecimiento de los vínculos del tratado con otros mecanismos regionales como el SICA, que limitaban una gestión eficiente para culminar tareas en la región, así como se impulsó la

comunicación ante la sociedad civil, tanto para darse a conocer, como para informar sobre los resultados que se obtuvieron gracias al plan (Mesoamerica, 2018).

Debido a que Belice no acogió, por impedimentos materiales, una de las PPT que le correspondiera durante este cuatrienio, a la administración Arias Sánchez le recayó durante el segundo semestre del año 2009 albergar una segunda PPT durante su gestión gubernamental.

Esta segunda PPT de Costa Rica coincidiría con dos hechos importantes: la gestión sobre límites exteriores de la plataforma continental, en la cual el país solicitó la autorización a la CIJ para intervenir en calidad de no parte en el caso entre Nicaragua contra Colombia y además, le correspondió al presidente Óscar Arias la mediación en el golpe de Estado que depuso al presidente Manuel Zelaya en Honduras, de donde salió el texto del “Acuerdo de San José Para la Reconciliación Nacional y el Fortalecimiento de la Democracia en Honduras” (Stagno, 2010).

Lo anterior, debido a que el presidente de Honduras Manuel Zelaya, fue derrocado por el Ejército de su país el 28 de junio de 2009 y trasladado en un avión de la fuerza aérea hondureña a Costa Rica, ese mismo domingo, justamente dos días antes, que la administración Arias Sánchez asumiera su segunda PPT del SICA.

Dicho Acuerdo fue redactado por el expresidente Arias y su ex canciller Stagno y presentado a las autoridades políticas, civiles y militares hondureñas, el 22 de julio de 2009, constaba de nueve ítems (sobre el Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional, sobre Amnistía para los delitos políticos, sobre la renuncia a convocar una Asamblea Nacional Constituyente o reformar la Constitución en lo irreformable, sobre el adelantamiento a las elecciones generales y el traspaso de Gobierno, sobre las Fuerzas Armadas, sobre el retorno de los poderes del Estado a su integración previa al 28 de junio, sobre la Comisión de Verificación y la Comisión de la Verdad, sobre la normalización de las relaciones de la República de Honduras con la Comunidad Internacional, sobre la entrada en vigencia del Acuerdo de San José) unas disposiciones finales y un calendario de cumplimiento de los acuerdos, que comprendía, al menos al inicio la firma y entrada en vigencia del mismo el 22 de julio (Arias, 2009).

A pesar de que esta PPT fue dominada casi enteramente por la crisis derivada del golpe de Estado en Honduras y, como se mencionó arriba, la mediación del presidente Arias para

encontrar una salida pacífica, los objetivos políticos planteados para el ejercicio de esta segunda PPT diseñados con anterioridad al golpe de Estado en Honduras, habían sido:

- El impulso para la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea,
- El acercamiento SICA-MERCOSUR,
- La capitalización del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE),
- El fortalecimiento de la gobernabilidad dentro del Sistema de Integración Centroamericana; y
- La crisis en Honduras (Stagno, 2010).

Como reconocería el ex canciller Bruno Stagno, en su último informe, tales objetivos se vieron truncados por el tema de Honduras, que incluso llegó a producir antagonismos y fricciones en las posiciones de los Estados miembros del SICA y que eclipsó, por completo, la agenda propuesta por la presidencia costarricense del organismo regional.

Igualmente, como lo indicó el capítulo de integración regional del IV Informe del Estado de la Región, el golpe de Estado en Honduras dio lugar a acciones regionales e internacionales con poco efecto para revertir el curso de los acontecimientos (Herdocia, 2011). La labor de Costa Rica fue intentar mediar para el logro de la pacificación, sin embargo, y a pesar de una intensa agenda de negociación del presidente Arias y la preparación del documento citado líneas atrás, no se logró el cometido.

A nivel del organismo regional, se puede mencionar que los mandatarios del SICA celebraron una Reunión Extraordinaria en Nicaragua, en la que acordaron llamar en consulta a sus Embajadores en Tegucigalpa, solicitaron al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) la suspensión de créditos aprobados a ese país y aislaron de todo evento regional a los representantes del gobierno surgido del golpe y apoyaron las medidas adoptadas en el marco de la OEA y las Naciones Unidas (Herdocia, 2011).

Sin embargo, como se dijo con anterioridad, nada de lo acordado tuvo un efecto sobre la realidad política hondureña producida por la acción militar y más bien, donde sí se sintieron efectos fue en el plano de la integración regional, ya que tal y como lo reconoce Herdocia

(2011) como consecuencias del golpe de Estado, la integración centroamericana se vio afectada.

En palabras del propio Herdocia (2011) el ejemplo más contundente de esa afectación que tuvo el proceso de integración regional fue la “invisibilización” (sic) de la Cumbre de Presidentes del SICA, por un período de un año, que va de junio de 2009 (en la XXXIV Reunión Ordinaria en Nicaragua) a junio de 2010 (XXXV Reunión Ordinaria en Panamá).

Lo anterior, debido al singular hecho que las cumbres de presidentes y jefes de Estado centroamericanos, no hayan seguido su curso normal, es decir, de celebración cada semestre, lo cual, produjo un cierto vacío de dirección y el atraso de procesos en curso, incluidos acciones de actualización y modernización de la Institucionalidad del Sistema (Herdocia, 2011).

Por lo tanto, la última administración gubernamental costarricense que le correspondió en dos oportunidades, impulsar sus objetivos en el SICA fue la administración Arias Sánchez, como resultado del ejercicio, un par de veces, de la PPT del organismo en su cuatrienio constitucional.

Sin embargo, el grueso de esos esfuerzos fue llevado a cabo en su primer desenvolvimiento, durante el segundo semestre del año 2006, ya que, como se vio, la situación política imperante en Honduras en el año 2009, fracturó la agenda propuesta para la segunda oportunidad en que le recayó dicho ejercicio.

## **B. Las acciones de la política exterior de Costa Rica durante la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) hacia la región SICA.**

En el caso de la política exterior de la presidenta Laura Chinchilla Miranda (2014-2018), a pesar de un notable esfuerzo llevado a cabo por la primer mujer presidenta de la República, para llevarse bien con el régimen de Ortega e intentar así, superar las desavenencias y las muy tensas relaciones que había mantenido el líder sandinista con su antecesor, los hechos que se desarrollarán a pocos meses de su investidura harán de este cometido una misión casi imposible.

Una prueba muy simbólica de estos esfuerzos emprendidos por la mandataria Chinchilla, fue que visitó al presidente nicaragüense en Managua, sin siquiera haber asumido su cargo, con la intención de enviar un mensaje claro, del deseo de mantener buenas relaciones y a su vez, para invitarle personalmente y asegurarse la presencia de Daniel Ortega en su toma de posesión, el 8 de mayo de 2014 (La Voz del Sandinismo, 2010).

Pero, a pesar de ese esfuerzo y buena voluntad, un conflicto con su vecino del norte, con amplísimas repercusiones sobre la soberanía nacional costarricense, hizo que el tema centroamericano y casi toda su acción de su política exterior quedara subordinada a uno de los objetivos básicos y permanentes de cualquier Estado: la defensa de su soberanía e integridad territorial.

De hecho, en octubre del año 2010, Nicaragua desplaza su ejército a la región noreste costarricense, conocido como Isla Calero, argumentando el ejercicio pleno de su soberanía, con el propósito de vigilar las obras de dragado que se venían realizando en el río San Juan y que, dicho sea de paso, habían sido autorizadas por el primer canciller que tuvo la administración de la presidenta Laura Chinchilla, el Ing. René Castro Salazar a su homólogo de entonces Samuel Santos.

Tal y como lo indica Segura (2011) antes de dicha acción nicaragüense:

una de las apuestas más importantes de la administración Chinchilla Miranda fue retomar las relaciones con Centroamérica, para ello inició una gira de visitas que incluyeron al Secretario General del SICA y al mismo presidente Daniel Ortega, aparte de ello se habían planteado varios proyectos en materia de seguridad ciudadana y de cooperación en materia de industria aeroespacial (Segura L. , 2011).

Sin embargo, esa dinámica inicial pronto se vio mermada por el conflicto generado por la incursión nicaragüense al territorio nacional. Ello provocó un nuevo escenario de conflicto con Nicaragua, resultando en sendas gestiones de Costa Rica ante la OEA, la ONU, la Convención de Ramsar y la CIJ (que había dictado sentencia en el caso del conflicto por los derechos de navegación sobre el mismo río hacía menos de dos años) (Segura L.D., 2011).

Por consiguiente, la labor del gobierno de la presidenta Chinchilla, en términos de política exterior, se circunscribió, casi exclusivamente, a la defensa de la soberanía nacional y para tal cometido en la búsqueda de alianzas, que dicho sea de paso no fraguaron, en su lucha

diplomática, por lograr recuperar y hacer valer la jurisdicción nacional sobre Isla Portillos-Isla Calero.

De hecho, antes de demandar a Nicaragua ante la CIJ e, incluso, después de esto, las acciones de política exterior de la administración Chinchilla Miranda, durante casi la primera mitad de su gestión gubernamental, consistieron en denunciar la violación de la que había sido objeto su territorio y para tal cometido, se utilizaron todos los foros disponibles en los órganos políticos, a los que pertenece Costa Rica, tales como el SICA, la O.E.A., o la O.N.U. así como, denunciar ante gobiernos amigos la transgresión territorial sufrida.

Ahora bien, a pesar de la atención a este asunto extraordinario, al valorar las acciones ejecutadas por las misiones diplomáticas costarricenses durante la administración Chinchilla Miranda, en el apartado de Política Exterior del Programa del Estado de la Nación (2013), Cascante concluye que la labor desarrollada por las embajadas costarricenses en el exterior, se identificó un alto nivel de coincidencia con lo planteado por el Gobierno tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 como en los Planes Anuales de Trabajo (PAT) de dichas representaciones (Cascante, 2014).

Sin embargo, para dos de las acciones estratégicas definidas: establecer un marco de cooperación mesoamericano contra el crimen organizado y acercar a Costa Rica con Centroamérica, los autores concluyen que, a partir de lo reportado en los Informes de Gestión de las representaciones y en el informe de cumplimiento de metas elaborado por MIDEPLAN, no se lograron avances significativos. Por el contrario, para el primer caso se reportaba en el informe de MIDEPLAN un atraso crítico en su ejecución (Cascante, 2014).

Lo anterior, a pesar de que, la administración Chinchilla Miranda para poder avanzar en otros temas y acciones exteriores, intentó que con la presentación formal de la denuncia ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el año 2011 y 2012 por el tema de la invasión nicaragüense y la respuesta a la demanda recibida por Nicaragua por la construcción de la vía nacional 1856, respectivamente, quedarán en el plano estrictamente judicial en el tribunal internacional.

De esta forma, y a pesar de esta crisis diplomática a Costa Rica le correspondió ejercer la PPT del SICA durante el primer semestre del año 2013 y bajo esta, realmente, tuvo una extensa actividad diplomática, sobre todo en la recepción de mandatarios extra regionales, como fue el caso del presidente mexicano Enrique Peña Nieto (el 19 y 20 de febrero de 2013) y al presidente norteamericano Barak Obama (el 3 y 4 de mayo de 2013) (Castillo, 2014)

Para el ex Canciller Enrique Castillo Barrantes el país asumió la PPT del SICA, en enero de 2013 para ejercerla durante el I semestre de ese año, proponiéndose llevar a cabo una agenda centrada en la renovación y fortalecimiento de la institucionalidad del organismo y la seguridad regional, para elevar su eficacia y eficiencia.

Determinación que, a juicio de Castillo, coincidió con el mandato de los presidentes de la cumbre del SICA celebrada en diciembre del 2012 en Managua y en Santiago de Chile el 27 de enero de 2013, en paralelo a la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (Castillo, 2014).

Así, los objetivos costarricenses se plantearon, como se mencionó líneas atrás, bajo el impulso de la renovación y el fortalecimiento de la institucionalidad de la organización y elevar una propuesta de modificación de las ocho principales instituciones que forman parte del SICA, amén de la seguridad democrática.

De esta forma, los principales logros reportados de su ejercicio fueron, de conformidad con la Declaración de San José, aprobada por los presidentes en la cumbre de junio de 2013:

Cuadro 5. Logros de la PPT costarricense del SICA. I semestre de 2013

- La Primera Reunión del Diálogo SICA-América del Norte, sobre Seguridad Democrática
- El primer ejercicio de rendición de cuentas de la cooperación regional
- Adoptar la hoja de ruta: ‘Reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
- La incorporación de la República Dominicana como Estado Miembro del Sistema de la Integración Centroamericana
- El fortalecimiento del Subsistema de Integración Económica Centroamericana con la plena incorporación de Panamá
- El nombramiento del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana para el período 2013 – 2017
- La firma del Acuerdo Regional para la creación de las Comisiones Nacionales de Seguridad Fronteriza (SEFRO)
- La puesta en funcionamiento del Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR) y
- Los avances en la construcción de un Sistema Integrado de Estadísticas del SICA, si-ESTAD

Fuente: Elaboración propia a partir del XX Informe del Estado de la Nación “Entre retos coyunturales y problemas estructurales: La política exterior de Costa Rica” Cascante (2014: 21-22).

Sin embargo, a pesar de estos logros reportados, el propio informe del estado de la Nación 2013, en el capítulo correspondiente a la política exterior y dentro de este en el área específico de la región, indica que:

Centroamérica, pese a la importancia que se brinda en el discurso, continúa siendo una región a la que se destina poco recurso humano. Con la excepción de Nicaragua, las oficinas en Centroamérica cuentan con una cantidad de personal similar al resto de América Latina y Europa. Para el caso de América Latina se presenta, igualmente, dos focos de atracción Colombia y México, cuya relación se ha visto incentivada por los procesos

migratorios, comerciales y con el proceso de integración a la Alianza del Pacífico (Cascante, 2014).

Hay que reconocer, que para la administración Chinchilla Miranda fue complicado elaborar una agenda de política exterior con respecto a la región centroamericana y al SICA, toda vez que el país no recibió ningún respaldo, ni de los países de la región, ni del organismo de integración regional, en su diferendo con su país vecino.

Más bien la situación tomaría otros matices con la intromisión de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) -cuya jurisdicción no es reconocida por el Estado costarricense- en el diferendo entre los dos países y su inclinación prácticamente a favor de Nicaragua, lo que generaría como una acción deliberada a propósito de los insumos recibidos de parte del organismo integración regional y de cada uno de sus países miembros, que Costa Rica llevara a cabo una fuerte ofensiva en la región, con el propósito que el SICA, pusiera “en cintura” a la SG-SICA, creado al alero de los acuerdos regionales de paz (Semanao Universidad, 2012) para revertir esa predilección por su contendor en el conflicto.

Así y dada la impresión que Centroamérica, salvo Guatemala, que junto a México, trató de hacer una gestión de mediación entre Costa Rica y Nicaragua tras la invasión a la isla Calero, el resto de los países de la región y el SICA actuaron con aparente indiferencia ante este incidente, “como dejando que los dos países arreglen solos” el litigio fronterizo (Semanao Universidad, 2012), lo cual hizo que la Presidenta Chinchilla, abandonara por completo su asistencia a las cumbres presidenciales del organismo y delegara su representación en el vicepresidente Alfio Piva.

Esta política de aislamiento con respecto a la región durante buena parte de la administración Chinchilla Miranda, fue criticada por algunos especialistas. Por ejemplo, para el politólogo Francisco Barahona. La política del Gobierno respecto a Centroamérica, debería ser exactamente lo contrario: estrechar a lo máximo posible las relaciones. “Uno entiende que la mandataria no quiera hablar con Daniel Ortega, pero hay otras cosas prioritarias, como el desarrollo del comercio, y el avance político y prioritario de la región” (Semanao Universidad, 2012), renunciando por completo a ejercer el liderazgo que caracterizó al país en décadas anteriores.

## **C. La Política Exterior de la Administración Solís Rivera (2014-2018) hacia la región SICA**

En la primera alocución del presidente Solís, como presidente de la República de Costa Rica, en el SICA (Ver anexo 4), a tan solo cincuenta días de haber asumido su mandato constitucional, en la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del organismo de integración regional, manifestaba que:

Quiero ratificar y reiterar la adhesión de mi país a los principios y valores que han sido consagrados en el Protocolo de Tegucigalpa, creo sinceramente que el proceso de fortalecimiento democrático se fortalece con la integración, una integración que trasciende mucho lo económico, debiendo aspirar a niveles mayores de unidad, de armonía y de entendimiento regional; ciertamente, la integración no es una panacea, no resuelve todos los problemas de todos los países, ni tampoco se puede entender como una realidad que se concreta en un acto, refleja más bien un esfuerzo de sumas y de construcción histórica que solamente tiene una solución en el largo plazo, es un proceso que está permanentemente en marcha, permanentemente en construcción; sin embargo, sin duda es para Centroamérica un proceso que facilita la construcción de sociedades más equitativas, más justas, más llenas de luz para los pueblos, a los cuales representamos (Cumbre Realizada en la ciudad de Punta Cana, República Dominicana, el 27 de junio del 2014).

Incluso, el director de Planificación de la SG-SICA, Lic. Mario Villalobos (2019) recuerda que cien días después del anterior discurso, en una intervención del ex presidente Solís, sobre el enfoque y las prioridades que tendrá su administración en materia de política exterior, en un conversatorio titulado: “Ejes principales de la política exterior de Costa Rica para América Latina” organizado por la Fundación Konrad Adenauer y el Centro de Investigación y Adiestramiento Político, el 13 de octubre de 2014 (Ver anexo 5), manifestaba que sus objetivos con respecto a Centroamérica serían:

- Reforzar el diálogo político regional sobre seguridad, inversión y promoción del comercio, cooperación para el desarrollo sostenible y cambio climático.
- Gestión de la migración irregular en Centroamérica
- Insistir en una reforma estructural que permita caminar hacia una integración política y económica real (Villalobos, 2019).

Así, no obstante, de tan esperanzador debut en términos de integración regional, hay que reconocer que desde el inicio de la gestión del presidente Luis Guillermo Solís, quizá por la situación heredada de su antecesora, la relación de Costa Rica con su entorno natural se convirtió en uno de los asuntos más controvertidos de su política exterior.

A pesar de que, dentro de las características personales del mandatario, tanto en sus anteriores designaciones públicas, como en sus aportes académicos<sup>10</sup> había sido percibido como un centro americanista convencido, y ante la expectación generada en Punta Cana. Lo cierto del caso es que, como mandatario, la vinculación con la región SICA del presidente Solís estuvo plagada de altibajos y no reflejó tales atribuciones.

De hecho, el trato que la administración Solís Rivera le otorgó a la región causó profundos debates internos y hasta colocó a Costa Rica en una situación poco favorable con sus pares. El abandono hecho en diciembre del año 2015 de los órganos políticos del ente regional (Ver anexo 6), al no conseguir apoyo de sus socios en el problema ocasionado en sus fronteras terrestres por el paso de los migrantes, en su mayoría cubanos, en su tránsito hacia los Estados Unidos y ante la negativa nicaragüense, primeramente, de dejarles pasar por su territorio y posteriormente, por la falta de apoyo de Guatemala y Belice para abrirles canales que permitiesen su tránsito hasta México, fracturó su relación con el SICA.

En efecto, la relación con la región llegó a su punto más frío el 18 de diciembre de 2015, cuando el canciller hondureño, Arturo Corrales, anunció que el gobierno de Costa Rica había tomado la decisión de retirar al país de la mesa política del SICA, alegando poca solidaridad de la región para encontrar una solución a la crisis que vivía el país como resultado de la migración masiva de cubanos y el cierre de las fronteras de Nicaragua a su tránsito (La Nación, 2015).

---

<sup>10</sup> La Paz y el Futuro de Centroamerica Propuestas de Negociación y Actores Internacionales, En Revista de Relaciones Internacionales U.N.A. número 21 disponible en [www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/download/7041/7259/](http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/ri/article/download/7041/7259/)  
Centroamérica 2020: La Integración Regional y los Desafíos de sus Relaciones Externas. Disponible en [www.ca2020.fiu.edu/Themes/Luis\\_G\\_Solis/Solis.pdf](http://www.ca2020.fiu.edu/Themes/Luis_G_Solis/Solis.pdf)  
“La Integración Centroamericana”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña, ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?, San José: PNUD, 1998;  
“Centroamérica: los factores políticos y su inserción internacional”, en Jorge Nowalski y Jairo Acuña, ¿Quién es quién en la institucionalidad centroamericana?, San José: PNUD, 1998; o.  
“De la integración renuente al activismo fraterno: la política exterior de Costa Rica en Centroamérica, en Paz, Integración y Desarrollo: Política Exterior de Costa Rica (1994-1998), San José: AFOCOI, 1999.

La ruptura representó un hecho sin precedentes para la historia de la política exterior costarricense con relación al SICA, desde la creación de éste organismo el 13 de diciembre de 1991, especialmente porque esta situación nunca se había producido y a pesar de cualquier desencuentro, siempre había mantenido una relación cordial con este organismo, (La Nación, 2015) a pesar de las reiteradas solicitudes de reformas que viene preconizando por casi dos décadas e independientemente que estas sean acogida o no por sus socios.

Con respecto al abandono de la mesa de asuntos políticos del SICA el presidente Solís manifestó que:

No hubo improvisación, irrespeto ni berrinches (...). He defendido la integración regional durante 30 años. Soy un presidente integracionista. Por eso, la salida es motivo de frustración y tristeza. No comprendo cómo tres países lograron detener un acuerdo que apoyaban todos los demás miembros del Sistema (La Nación, 2015).

Lo cierto del caso es que en lo que corresponde al tema de los migrantes cubanos, la oposición de Nicaragua, Guatemala y Belice se mantuvo incólume con respecto a la solicitud costarricense de permitir el paso por sus territorios y, por lo tanto, la presión ejercida por Costa Rica retirándose de la mesa política del SICA de poco o nada sirvió, puesto que el apoyo de El Salvador lo tenía independientemente de las acciones llevadas a cabo en el organismo regional. Y precisamente, la solución al problema se dio construyendo un puente aéreo Liberia-San Salvador-Ciudad de México.

En contraposición, el 30 de junio de 2016, tras seis meses y medio de la ruptura, la presidencia de la República anunciaba tras un comunicado que:

Los países miembros del SICA reafirmaron su voluntad política de trabajar en el fortalecimiento de un sistema de integración serio, robusto, transparente, con alta capacidad de liderazgo, que responda de manera más eficiente y eficaz a los desafíos políticos, sociales y económicos de la región” (...) y es “bajo esas premisas que Costa Rica valoró, positivamente, su regreso a los principales órganos políticos del SICA. Los países coincidieron en la necesidad de contar con un funcionamiento integral, que puede concretarse en el corto plazo, incorporando una estructura autofinanciable, con los respectivos mecanismos de rendición de cuentas y transparencia. (PRESIDENCIA, 2017).

De esta forma y tras la reincorporación de Costa Rica, el país participó en la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del SICA, realizada en Roatán, Honduras, el 30 de junio de 2016 y en dicha ocasión, la agenda se enfocó en el

fortalecimiento institucional y el compromiso de Costa Rica de mantenerse vigilante de su cumplimiento (MREC, 2018).

Por otro lado, en la XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros realizada en Managua el 20 de diciembre de 2016, Costa Rica se esforzó por incorporar y reiterar en la Declaración de Presidentes de Managua, temas de fortalecimiento institucional, rendición de cuentas, orden de gestión y responsabilidad financiera: “el compromiso de Costa Rica es trabajar en la transformación del sistema y su institucionalidad para avanzar hacia la transparencia y la gestión de resultados” (MREC, 2017).

Una vez y nuevamente parte integrante de la mesa política de la organización, a Costa Rica le correspondería ejercer la PPT del SICA durante el primer semestre de 2017 y como en anteriores ocasiones, el objetivo fundamental perseguido por el país en su ejecución, consistió en la búsqueda de un fortalecimiento institucional del organismo y, tal y como lo manifiesta el ex vicescanciller Alejandro Solano buscando una gestión transparente y eficaz.

Lo anterior, bajo la premisa que: las distintas instancias de la institucionalidad deben procurar que los proyectos que se diseñan y ejecutan, tengan no solo un componente que garantice su transparencia y auto sostenibilidad, sino que maximicen su impacto regional con productos tangibles (Solano, 2018).

Tal planteamiento, comprueba que una década después de las solicitudes realizadas por la administración Arias Sánchez, la problemática, señalada por las PPT costarricenses, no fue resuelta durante presidencias anteriores y que sigue siendo una deficiencia en el sistema centroamericano, debido a “una falta de monitoreo para asegurar la implementación de estos proyectos, y una mayor eficacia ya que se desconoce el nivel de desarrollo generado” (Solano, 2018).

Lo anterior quizá, como resultado que los Estados en el seno de las OIG, poseen unas prioridades que a veces no son compartidas por sus pares, lo que provoca, que en diversas ocasiones, los objetivos de su política exterior en tales organizaciones no dependan enteramente de sus predilecciones y más bien de la forma en que se presenten, se articulen y se complementen con las de sus pares.

El ex vicecanciller Solano en su comparecencia, referida líneas atrás, en FLACSO-Costa Rica, durante el mes de febrero del año 2018, agregaba que:

En el plano regional, no obstante, algunas dificultades, el SICA sigue siendo un eje de la política exterior costarricense, porque es el ámbito natural del ejercicio de nuestra política exterior regional. Eso sí, procuramos fortalecer la participación de Costa Rica en este foro, con acciones proactivas que permitan mejorar el desempeño del proceso de integración más antiguo del mundo y hacerlo más eficiente y eficaz (Solano, 2018).

De esta forma, Costa Rica recibió la PPT del SICA correspondiente a la administración Solís Rivera, durante la XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno en Managua el 20 de diciembre de 2016, con el propósito de enfocarse en el fortalecimiento institucional para avanzar hacia la transparencia y la gestión orientada a resultados, a la necesidad de replantear la relación con los países observadores del organismo y a llevar a cabo una agenda estratégica priorizada y alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En esta reunión, Costa Rica, presentaba la agenda estratégica priorizada del SICA, en la que se definieron los principales objetivos que marcaría el ejercicio de la PPT. La cual fue construida a partir de los 5 pilares de la integración, que son: el fortalecimiento institucional, la integración social, la integración económica, la seguridad democrática y la gestión integral del riesgo y cambio climático, teniendo como referente la Agenda 2030 y sus 17 ODS.

En concordancia con el mandato de Roatán, -que instruyó a los Consejos de Ministros del SICA a elaborar la citada agenda y la instrucción emanada del proceso de reflexión de los Cancilleres-, se procedió por medio de la Secretaría General del SICA (SG-SICA) y las secretarías técnicas sectoriales a recopilar los insumos, completando una matriz que permitió dar uniformidad a la información.

Con base en esta matriz, la PPT de la administración Solís Rivera sometió la propuesta mencionada de Agenda Estratégica Priorizada del SICA, a consideración de sus pares regionales, -para su respectiva aprobación en la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, llevada a cabo en San José en junio del año 2017.

Dicha agenda, como se ha dicho, orientó el accionar costarricense en la PPT y fue bastante extensa y ambiciosa. En ella se indica que los objetivos que recoge la iniciativa del gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, fueron:

En relación con el *fortalecimiento institucional*, se pretendió promover la coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial en el SICA para aumentar las sinergias, evitar la duplicidad de funciones e implementar planes de acción en el ámbito de los cinco pilares de la integración, apoyar el desarrollo y consolidación de instituciones fuertes, con alta capacidad y transparencia del organismo, para que contribuyan al cumplimiento de la agenda estratégica regional y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

Además, de la promoción de la participación activa y efectiva de *los países observadores*, socios para el desarrollo de la sociedad civil, el sector privado y la academia en el SICA con el objetivo de coordinar alianzas, iniciativas y acciones conjuntas en favor del desarrollo inclusivo y sostenible de la región.

En cuanto a la *integración social*: se pretendió implementar el Plan de Acción Regional en Pobreza y Protección Social, con el objeto de atender los desafíos comunes y procurar la reducción de pobreza multidimensional, por medio de la prestación de servicios integrados en materia de protección social. Por otro lado, la promoción del cumplimiento de las metas y objetivos de educación en los países del SICA conforme a los retos que plantea el ODS 4 (Educación 2030), a fin de asegurar sistemas educativos de calidad, inclusivos, equitativos y seguros, con enfoque hacia el aprendizaje permanente.

Así mismo, la adopción e implementación de una política migratoria integral regional que garantice la migración y movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas en los países del SICA y la promoción del desarrollo integral de estos países, como espacio común para potenciar el sector cultura a través del fortalecimiento de capacidades institucionales y humanas para la gestión del patrimonio cultural centroamericano, apropiación, protección y salvaguardia por parte de sus habitantes

Por otro lado, se previó abordar el tema de la salud desde una perspectiva regional que garantice la salud y el bienestar de los habitantes del SICA. Y el desarrollo de acciones intersectoriales basadas en la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG) para el empoderamiento de las mujeres, la reducción de brechas de género y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres.

En relación con la *integración económica*: se pretendió la creación de las condiciones de entorno favorable para el desarrollo de la MIPYME, como medio para la generación de empleo decente y crecimiento económico inclusivo a través de la Estrategia de Articulación Productiva MIPYME. El fortalecimiento de la conectividad física regional que consolide un nodo logístico que mejore la competitividad y la productividad.

Además del implemento de la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras para fortalecer la capacidad competitiva de la región. El avance en la implementación de la Hoja de Ruta de Unión Aduanera 2015-2024 para promover la libre circulación de bienes y facilitación del comercio regional.

Se promovió el turismo en la región intentando, aumentar la competitividad y sostenibilidad de la oferta turística regional y el avance en el desarrollo de un Mercado de Deuda Pública Regional (MDPR) operativo y eficiente conforme a las mejores prácticas internacionales.

En cuanto a la *seguridad democrática*, se planteó: la articulación y potenciamiento de las acciones de los países miembros del SICA para el enfrentamiento conjunto del crimen organizado, así como continuar con la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y sus proyectos para fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región.

Y finalmente, en cuanto a la *gestión integral del riesgo y el cambio climático*, se programó: el fortalecimiento de la gestión moderna y eficaz de los recursos hídricos en la región para garantizar la sostenibilidad de estos. La promoción de una agricultura regional sostenible, competitiva, incluyente y articulada.

Por otro lado, con la promoción de la integración ambiental de la región para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El aseguramiento de la sostenibilidad de la biodiversidad y sistemas terrestres y marinos de la región que garanticen su disponibilidad para la sociedad y los procesos productivos. Y la promoción al acceso y uso de energías renovables en los países del SICA (MREC, 2017).

Así y de acuerdo con el resumen ejecutivo del informe de labores de la PPT, presentado por el gobierno de la República de Costa Rica, en la reunión de jefes de Estado y de Gobierno XLIX

del SICA en un breve resumen de los resultados obtenidos en el primer semestre del 2017, se destaca:

*Fortalecimiento Institucional:*

Bajo esta línea, Costa Rica convocó a la Reunión de la Comisión de Secretarías al inicio de la PPT, en cumplimiento del mandato de la XLI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San José, Costa Rica en el año 2013. La reunión de trabajo facilitó el diálogo y la articulación interinstitucional alrededor de prioridades sectoriales definidas de forma conjunta.

Por su parte, el trabajo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRREE) durante el primer semestre dio seguimiento a temas prioritarios, como el cumplimiento de los mandatos de Cumbres Presidenciales, la propuesta de fortalecimiento del Comité Ejecutivo y la creación del grupo de trabajo SICA-Chile.

Para el canciller Manuel González (2014-2018) uno de los logros obtenidos en los proyectos para el fortalecimiento institucional de la PPT del primer semestre de 2017 fue la creación de un “ejercicio de rendición de cuentas” para fomentar responsabilidad y transparencia, un mecanismo relativamente nuevo en el SICA, debido a que se utilizó por primera vez en 2013, pero Costa Rica tenía desde el año 2006 dando iniciativas para su funcionamiento (González, 2018).

El ex canciller González (2018) enfatiza en su informe, que este proceso es utilizado en los gobiernos de Costa Rica, los cuales deben ejecutar este método para medir las acciones durante su periodo de mandato, al igual que realizan otras entidades del país como las municipalidades o la Contraloría General de la República, por lo tanto, se visualiza una influencia positiva por parte de su representada al SICA, mostrando la necesidad de procesos para mejorar el funcionamiento de la organización.

De igual forma, se continuó con el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, en cumplimiento con el mandato de la Declaración de Managua de 2016, y en ese sentido, en el taller del proceso de reflexión se tomó la decisión de dar un perfil ejecutivo y estratégico a la Declaración de Presidentes y se solicitó a la PPT trabajar en la elaboración de una propuesta de agenda estratégica para los próximos 18 meses.

Con respecto a la revisión reglamentaria, el Comité Ejecutivo 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 realizar sus reuniones para la revisión de todas las fichas técnicas remitidas. 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 CMRREE.

En relación con los países observadores, Costa Rica cumplió con la meta de realizar una reunión de trabajo con dichos Estados, que tuvo buena acogida a nivel político y permitió identificar áreas de interés común para el desarrollo de iniciativas conjuntas. También se realizaron acercamientos estratégicos con México y Turquía, por medio de la realización de reuniones entre los ministros de Relaciones Exteriores del SICA y de estos países.

En el área de Cooperación Regional sobresale la actualización del Plan de Acción de Eficacia de la Cooperación Regional 2017-2019, así como la elaboración de la Guía Técnica Complementaria de Implementación del Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional.

Asimismo, la realización de la IV Mesa de Socios para el Desarrollo y el II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia y Tendencias de la Cooperación Regional entabló una reflexión sobre la agenda del desarrollo y la cooperación como medio para abordar los retos enfrentan los países del SICA. Asimismo, el IV Ejercicio de Rendición de Cuentas de la Cooperación Regional fortaleció la transparencia en el Sistema.

Así y puntualmente en relación con los cinco pilares del proceso de integración, la Secretaria Técnica de la PPT costarricense da cuenta que en:

#### *Seguridad Democrática*

La PPT costarricense cumplió con el objetivo de realizar una revisión de los mandatos presidenciales a la Comisión de Seguridad de Centroamérica (CSC), así como los Acuerdos de la última Reunión Intersectorial de ministros de Relaciones Exteriores, Seguridad Pública y/o Gobernación. También se logró actualizar y aprobar los planes de trabajo de las Subcomisiones de la Comisión de Seguridad para el 2017.

Entre los principales resultados destaca la aprobación de una hoja de ruta para la formulación de un Plan Regional de Seguridad y de Combate al Crimen Organizado (PRICCO), orientado a la prevención y represión del delito con participación ciudadana. Costa Rica ha realizado coordinaciones con Panamá, para la implementación de esta hoja de ruta durante el segundo semestre del año. De igual forma, se realizaron avances en la revisión del Reglamento de la CSC por parte de la Subcomisión Jurídica.

### *Integración Social*

En relación con esta, se reportó que se cumplió con el objetivo de celebrar el Foro de Alto Nivel “Pobreza Multidimensional y ODS: Herramientas para la Acción Regional”. Este evento generó un intercambio de experiencias exitosas sobre estrategias para la intervención de la pobreza. La participación de las vicepresidentas de Costa Rica, Panamá y República Dominicana en el Foro ratificó el compromiso de continuar con el Plan de Acción Regional Sobre Pobreza y Protección Social durante las próximas presidencias pro-tempore.

Por su parte, en el Consejo de Ministros de Salud se ha trabajado en una Propuesta Alternativa al Modelo de Financiamiento de la Negociación Conjunta de Medicamentos, que permita aumentar el acceso a medicamentos de calidad en los países de la región.

### *Integración Económica*

En este apartado, se reportó que se logró completar la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME, que fue aprobada por CENPROMYPE. Asimismo, se realizó la Expo PYME Regional el 6, 7 y 8 de abril de 2017 y la Expo PYME Creciendo Sin Fronteras, que brindó una oportunidad a más de 300 empresas de la región para insertarse en nuevos mercados y desarrollar encadenamientos con otras MIPYMES y negocios en Centroamérica y República Dominicana.

En el marco de la Unión Aduanera se concluyeron tres rondas de negociación, con un progreso importante con respecto a la Declaración de Viajero Regional, el Proyecto de Reglamento de Tránsito Aduanero Internacional Terrestre, el Documento Único Aduanero (DUCA), los Planes de Contingencia y la Plataforma Digital de Comercio, entre otros. Asimismo, se finalizó la propuesta de Política Marco Regional de Movilidad y Logística, que fue sometida a aprobación por parte de la Reunión de presidentes del 29 de junio de 2017.

En este aspecto hay que subrayar que, una de las metas que el SICA se ha dispuesto a tratar, es la concreción de la Unión Aduanera Centroamericana. Un importante espacio de integración económica que se ha pretendido lograr desde 1960, fecha en que se implementó el Tratado General de Integración Económica de Centroamérica. De hecho, “el objetivo principal de la unión es que exista una libre movilidad de bienes a lo largo de Centroamérica, generando un incremento del intercambio comercial, que contribuya al crecimiento económico del conjunto de países miembros del SICA” (Foro de Comunicación para la Integración, 2016).

Finalmente, en lo que refiere al desarrollo de alianzas estratégicas, el Consejo de Ministros de Economía y Comercio (COMIECO) llevó a cabo una reunión con la OCDE, con el objetivo de coordinar acciones regionales en el marco del Proyecto de Cooperación para América Latina.

#### *Gestión Integral del Riesgo y Cambio Climático*

En este importante rubro, la presidencia de la República de Costa Rica, resaltó la realización del “Congreso para el Análisis Regional del Agua” constituyó una de las prioridades para el ejercicio de la PPT en el eje ambiental. Este congreso sirvió como plataforma de acercamiento, concientización y acuerdos entre los países miembros alrededor del uso del recurso hídrico. Asimismo, facilitó un espacio de diálogo para el desarrollo de estrategias regionales para el uso sustentable del agua.

Como resultado, se acordaron lineamientos regionales para la acción en materia de gestión integral de los recursos hídricos y se conformó el Grupo Intersectorial para la Gestión Integral del Recurso Hídrico del SICA y la aprobación de un Plan de Trabajo Regional de 18 meses para el seguimiento de la agenda ambiental regional, estableciendo una alianza con el BCIE, la FAO y ONU Medio Ambiente para la formulación del Programa para Incrementar la Resiliencia al Cambio Climático para el Corredor Seco Centroamericano y Zonas Áridas de República Dominicana, que contribuirá a la mitigación de los efectos de la sequía y del cambio climático en zonas altamente vulnerables de la región (MREC, 2017).

Adicionalmente, en cuanto a la Agenda Estratégica de Desarrollo Sostenible 2030: durante las presidencias a cargo de Costa Rica, siempre se ha mencionado la importancia del desarrollo sostenible, que incluye el tema del medio ambiente, mas no se generó durante las mismas alguna acción en concreto, sino sólo se recalcó la importancia de ir cumpliendo y

promoviendo los objetivos planteados en la Agenda Estratégica para el año 2030 realizado durante el 2017.

Entre los objetivos establecidos en este documento firmado en la PPT del presidente Solís, se encuentra el uso eficaz de los recursos hídricos, ya que la zona cuenta con grandes recursos, que, si se realizaran proyectos, podrían ser explotados, generando muy buenos ingresos económicos para la región.

Una agricultura regional sostenible además de, competitiva, incluyente y articulada; es una de las ventajas de la región, gracias a la posición geográfica en que se encuentra, lo que permite el crecimiento de diferentes productos agrícolas, que se pueden utilizar para comercializar con otras regiones, tanto del continente americano, como europeo, entre otros. Esta actividad, no sólo permite y permitiría una buena interacción con el resto del mundo.

Otro aspecto es la adaptación y mitigación de los efectos del factor climático, ya que esta es una situación que afecta a la población mundial, y resulta importante para la región aportar positivamente sobre el medio ambiente y coadyuvar a reducir cualquier efecto, ya que todo esto repercute en la cantidad de desastres naturales, como huracanes o el aumento de inundaciones.

Adicionalmente hay que indicar que, el presidente Luis Guillermo Solís sintetizaba mes y medio antes este reporte, en su alocución ante la Asamblea Legislativa, el 1 de mayo de 2017, con motivo del deber constitucional de presentar su informe anual ante el órgano parlamentario, indicando que en:

Este primer semestre ejercemos la Presidencia Pro Témpore (PPT) del SICA. Y hemos insistido porque la transparencia y la rendición de cuentas se conviertan en pilares fundamentales del Sistema, además por generar la solidaridad regional ante los flujos migratorios, priorizando las áreas de atención de seguridad democrática, la gestión integral del riesgo y el cambio climático, la integración social y la lucha contra la pobreza, la integración económica y el fortalecimiento institucional (MREC, 2017).

A pesar de las ambiciosas propuestas realizadas bajo la PPT de la administración Solís Rivera, su vicescanciller Solano indicaba en su comparecencia en FLACSO que la agenda del SICA es muy extensa, pero, en ocasiones, de poca relevancia y peso internacional. Por ejemplo, en medio ambiente y que la no participación de Costa Rica en los espacios políticos formales del

SICA, durante un periodo de esta administración, respondió a la legítima intención de promover esa discusión seria y responsable, que ha sido retrasada por mucho tiempo, para modernizar funcionalmente al SICA (Solano, 2018).

Estos argumentos del vicescanciller Solano expresan en mucho la labor desplegada por la política exterior costarricense durante el último cuatrienio, así como la visión que sobre el organismo regional tiene la clase dirigente costarricense a lo largo de las últimas décadas, casi sin excepción, a pesar de los diferentes matices que puedan haberse tenido entre una u otra administración gubernamental.

Precisamente en este sentido, el ex canciller Manuel González, manifiesta al finalizar la presidencia pro tempore del SICA, en junio del año 2017 que:

En estos seis meses se demostró el compromiso y la visión de transitar hacia un sistema robusto, transparente, que rinda cuentas y con alta capacidad de liderazgo para responder a las necesidades de la región (...) Sin dejar de lado áreas prioritarias como seguridad, lucha contra la pobreza, integración económica y cambio climático, nuestro plan de trabajo tuvo como principal objetivo el fortalecimiento institucional, con la convicción de que el impacto de todo logro se verá limitado si las instituciones responsables carecen de los recursos y capacidades necesarias para apropiarse y preservar los resultados (González, 2017).

Una vez descritas las principales acciones de la política exterior hacia la región SICA de las últimas tres administraciones gubernamentales, que abarcan más allá de la década pasada, a través de las últimas cuatro PPT que ha ostentado Costa Rica del organismo de integración regional y guardando especial atención en el gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera, puede establecerse, como se probará en el siguiente capítulo, que el accionar costarricense en torno a la integración ha sido constante, al menos en lo que se refiere a los mandatos aquí descritos.

Por lo anteriormente expuesto, en el siguiente capítulo, se analizarán comparativamente las acciones descritas en esta sesión y se utilizarán los datos obtenidos de las entrevistas aplicadas a los tres viceministros de las administraciones gubernamentales estudiadas, a funcionarios o ex funcionarios del SICA y la Cancillería salvadoreña y a tres académicos especialistas en el tema, con el propósito de contar con el concurso de diversidad de perspectivas orientadas a un análisis más certero y próximo a la realidad estudiada. Insumos que serán utilizados para la

formulación de posibles acciones de política exterior de Costa Rica, en materia de integración política hacia la región SICA.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA INCIDENCIA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN SOLÍS RIVERA EN LA INTEGRACIÓN POLÍTICA DEL SICA**

El análisis de la política exterior de Costa Rica hacia la región del SICA evidenció más coincidencias que desavenencias o modificaciones, por lo menos en lo que concierne a las agendas de las últimas cuatro PPT que albergó el país en los últimos doce años. Salvo casos concretos y coyunturales en el contexto presente durante los momentos en el, o durante el, ejercicio de dichas presidencias, como fue el caso del golpe de estado en Honduras en junio del año 2009, lo cierto del caso es que hubo cierta consecuencia de la posición nacional en torno al proceso de integración regional.

Así, el presente capítulo se propone establecer una relación entre el accionar de las tres últimas administraciones gubernamentales costarricenses con respecto al SICA y valorar las consecuencias de la acción exterior de la administración Solís Rivera y su incidencia en la integración política de la región SICA, con el propósito de obtener elementos que permitan, recomendar posibles acciones y/o cursos de política exterior de Costa Rica en materia de integración política de la región centroamericana y República Dominicana.

El presente capítulo, además de la interrelación de los datos ya mostrados en los acápite anteriores, se nutrirá de la entrevista a nueve personas que por un lado estuvieron inmersos en los hechos que se detallan, o bien que son especialistas en el tema a fin de, como se dijo anteriormente, balancear el análisis y obtener posturas, desde quienes defendieron el interés nacional, y desde la perspectiva de funcionarios o ex funcionarios del SICA y de otras cancillerías o desde el sector académico.

## **A. Centroamérica en la Política Exterior de Luis Guillermo Solís Rivera: Innovación o Continuidad**

En términos generales, se puede establecer que la política exterior del presidente Luis Guillermo Solís Rivera priorizó en la construcción de una agenda, como el propio ex canciller Manuel González lo reconoció en su informe final, con socios no tradicionales (González, 2018), por encima de su espacio natural: Centroamérica.

Prueba de lo anterior, lo constituyen los acercamientos y el establecimiento de misiones permanentes en nuevos espacios, hasta ahora, de la diplomacia costarricense, y a la atención privilegiada, brindada al continente asiático, al Pacífico y al Golfo Pérsico. A este respecto, el ya mencionado informe del ex canciller González, indica que, bajo su gestión (2014-2018)

Se inauguraron las siguientes Misiones en el exterior: Embajada de Costa Rica en Australia, Embajada de Costa Rica en Azerbaiyán, Embajada de Costa Rica en Emiratos Árabes Unidos, Embajada de Costa Rica en Indonesia, Embajada de Costa Rica en Kenia (primera en el continente africano) así como el Consulado de Costa Rica en Shanghái. El monto de apertura de estas 7 oficinas en el Servicio Exterior ascendió a la suma de: US\$414.405,55. Es necesario señalar que estos montos incluyen, en el caso de las Embajadas, los gastos de al menos dos meses de operación (González, 2018).

Por otro lado, una muestra de los pasos que se dieron para fortalecer los vínculos bilaterales con países de la región del Asia-Pacífico fue la copresidencia, junto con Tailandia, del Foro de Cooperación Asia del Este y América Latina (FOCALAE) que venía desde el año 2013. Hay que indicar que, este foro, está compuesto por 36 países y propició que Costa Rica fuese el anfitrión de la VII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de dicho organismo en agosto del año 2015 (MREC, 2016)

Sin embargo, y habida cuenta de ese interés de la administración Solís Rivera por la región Asia-Pacífico, llama la atención que, a pesar de dicha orientación de su gobierno no se haya solicitado el ingreso formal y como miembro pleno a la Alianza del Pacífico. Fundamentalmente, porque dentro de su gestión, en el mes de agosto del año 2016 se aprobó el TLC con Colombia, última asignatura pendiente y requisito para la membresía plena de la Alianza del Pacífico. Esto, en detrimento del marcado interés en este tema de la administración de Laura Chinchilla.

Además, hay que indicar que un objetivo fundacional de esta asociación latinoamericana, es precisamente el establecimiento de un vínculo efectivo con la región Asia-Pacífico. Lo que, hasta cierto punto, para el caso costarricense, podría tratarse de un tema estratégico, pues sería incursionar en esta zona del mundo, de la mano de cuatro economías importantes de la región, como son México, Chile, Perú y Colombia, de los cuales las tres primeras, son miembros del Foro de Cooperación del Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) y por lo tanto con gran experiencia en su vinculación con este importante territorio.

No obstante, lo anterior el ex viceministro Solano manifiesta que este fue un tema que generó polémica, incluso en el seno de la administración Solís Rivera, puesto que:

Las valoraciones sobre el ingreso a la Alianza Pacífico hizo que se plantearan algunos debates al interior del Consejo de Gobierno, con algunos Ministerios como Comex, Turismo y Cancillería a favor, considerando los nuevos escenarios, la proyección a la región Asia – Pacífico (sic) la de mayor participación de la económica mundial y otro grupo de Ministros (agricultura, economía y Vicepresidencia) externando serías inquietudes por las posibles implicaciones en algunos sectores económicos que serían fuertemente afectados por decisiones de esa naturaleza (Solano A. , 2019).

Lo cierto del caso es que, a pesar que el país ha adoptado una política de apertura económica que data de, al menos, tres décadas y que los sectores que, eventualmente, se pudieran ver afectados con la membresía plena de la Alianza del Pacífico, ya de por sí, estarían sufriendo tales embates del libre comercio.

Esto, por cuanto Costa Rica tiene tratados de libre comercio bilaterales en vigencia, con cada uno de los cuatro países que conforman la Alianza. Sin embargo y a pesar de tal realidad, la posición que prevaleció, en el seno de la administración Solís Rivera, fue la de no solicitar la admisión a este grupo de importantes economías latinoamericanas.

A pesar de que los objetivos de la Alianza del Pacífico trascienden del tema comercial. Dichos objetivos son:

1. Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.
2. Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes.
3. Convertirse en una plataforma de

articulación política; de integración económica y comercial; y de proyección al mundo, con especial énfasis en el Asia Pacífico. (Alianza del Pacífico, 2018).

Ahora bien, con respecto a Centroamérica y como quedó evidenciado en el capítulo anterior, durante el ejercicio de las últimas cuatro PPT que ostentó Costa Rica en el SICA desde el año 2006 y hasta la fecha, en los objetivos propuestos, sobresale como denominador común: las solicitudes de fortalecimiento de la gobernabilidad dentro del organismo, bajo la Administración Arias Sánchez y la necesidad del fortalecimiento institucional preconizado por la administración Chinchilla Miranda.

Los cuales es posible homologar con el objetivo de transparencia y rendición de cuentas, como pilares fundamentales del Sistema y una vez más, con el fortalecimiento institucional del organismo de integración regional, que orientaron la PPT de la administración Solís Rivera, durante el primer semestre del año 2017.

Lo cierto del caso es que, para el ex secretario de integración del SICA (2014-2018) Dr. Jean Paul Vargas (2019), durante la administración de Luis Guillermo Solís, Centroamérica no fue una prioridad de política exterior, al menos desde la práctica en las reuniones del CMRREE y demás instancias especializadas del SICA (Vargas, 2019).

Vargas (2019) matiza tal aseveración indicando que:

Cuando se dio la PPT de Costa Rica (I semestre de 2017) a diferencia de lo ocurrido en otras administraciones, o incluso con otros países, uno percibe la agenda estratégica mucho antes del inicio de la PPT, puesto que las delegaciones de los países abonaron a las condiciones para el cumplimiento de los éxitos que se esperan recoger. En este caso, su tema estratégico fue la búsqueda de una agenda regional alineada a los ODS, tema que no se logró desarrollar y que incluso fue retirado de la declaración presidencial en las reuniones técnicas preparatorias. (sic) Si un tema que se venía trabajando en foros previos con autoridades correspondientes, ¿cómo es que a última hora fue eliminado? (Vargas, 2019).

Sin embargo, a pesar de lo establecido por el ex secretario de integración del SICA, para el ex vicecanciller Solano (2019) la propuesta costarricense durante la administración Solís Rivera en el seno del organismo regional tuvo dos elementos: uno de fondo que abordó el proceso de fortalecimiento institucional, rendición de cuentas y transparencia, recogiendo las propuestas

que ya se habían planteado años atrás y un segundo que fue atender una crisis coyuntural como fue la de los migrantes (Solano, 2019) cubanos y extra continentales.

El primero de estos y que constituye el elemento proactivo de la administración Solís Rivera, como se comentó líneas atrás y como el mismo ex viceministro Solano lo reconoce, fue consecuente con el mismo clamor llevado a cabo, al menos, por las dos últimas administraciones gubernamentales que les antecedieron.

Sin embargo, en esta ocasión, para el ex vicecanciller, se logró, luego de varios procesos de negociación, pasar de las intenciones, como en el pasado (durante las últimas tres PPT: 2006, 2009 y 2013 albergadas) a ir construyendo una agenda de fortalecimiento institucional, articulada en la dinámica de informes de rendición de cuentas por parte de sus órganos y propuestas de ordenamiento de los marcos normativos.

De ahí, la importancia, a su juicio, de la aprobación del Reglamento de las Secretarías del organismo y estandarizar los procedimientos de elección (Solano, 2019). Incluso el ex vicecanciller Alejandro Solano va más allá estableciendo que:

Este, es un tema que no concluyó con una administración y el país ha seguido requiriendo de dar mayores pasos en aras de una organización más eficiente, donde se haga una valoración efectiva del trabajo y aporte de cada Órgano y en particular de las Secretarías y dar pasos concretos en la supresión, fusión y reordenamiento del sistema (Solano, 2019).

Lo anterior, podría sugerir las exigencias costarricenses con el proceso de integración regional, tengan características de política de Estado. A este respecto, el ex vicecanciller de la administración Chinchilla Miranda, Carlos Roverssi (2019) coincide con la necesidad expuesta por su sucesor, al manifestar que:

Ese ha sido un tema en que Costa Rica ha insistido con poca efectividad. Se han presentado muchas propuestas, pero se camina muy despacio, ya que, algunos países evitan las reformas porque pierden poder en la toma de decisiones internas y en las designaciones administrativas (Roverssi, 2019).

Por otro lado, es preciso reconocer que, aunque la política exterior de la administración Chinchilla Miranda, como se evidenció en el capítulo anterior, estuvo supeditada y, hasta cierto punto condicionada por hacer prevalecer el mantenimiento de su soberanía e integridad

territorial, su comparación con otras administraciones resultaría anacrónica, al menos durante los dos primeros años de gestión, puesto que el contexto internacional que le correspondió enfrentar fue único, por la invasión nicaragüense a una porción de su territorio.

En cuanto a temas regionales y exceptuando la distancia tomada con respecto a Nicaragua, su accionar no se apartó mucho ni de la administración Solís Rivera, ni del resto de las administraciones gubernamentales que han gobernado el país en las últimas dos décadas y esto se evidencia en las propuestas de fortalecimiento institucional del SICA que formuló durante el ejercicio de la PPT que le correspondió ejercer durante el primer semestre del año 2013.

Por su parte, en la segunda administración del Dr. Oscar Arias Sánchez del año 2006 al año 2010, hay que indicar que, a diferencia de su primera magistratura, donde el tema centroamericano fue, incluso, tema de campaña electoral y eje fundamental de su política exterior (como se mencionó en el capítulo anterior), en su segundo mandato la vocación global de su vinculación con el mundo, relegó el tema regional con respecto a la presencia mundial.

Lo anterior, por cuanto las principales acciones de la política exterior del presidente Arias, en su segundo mandato, se centraron en tres aspectos fundamentales: el proceso de elección para el ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como miembro No Permanente y su consecuente participación en el órgano más importante de la ONU; las negociaciones para el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular de China y el traslado de la embajada de Costa Rica de Jerusalén a Tel Aviv.

No obstante, estas tres acciones por sí solas acapararían el accionar de un país pequeño y con muy limitados medios para ponerlos al servicio de su vinculación con el mundo, como es el caso costarricense. Hay que indicar que, además, en el plano doméstico otro aspecto derivado de la política exterior, en este caso, comercial, acaparó la atención del gobierno del premio nobel de la paz y fue la ratificación del RD-CAFTA (Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana con los Estados Unidos de América) que tuvo que realizarse vía referéndum el 7 de octubre del año 2007.

Ahora bien, se puede indicar que la política exterior del presidente Solís Rivera tuvo ciertas coincidencias en sus aspiraciones, aunque con diferentes resultados, con la llevada a cabo por

la segunda magistratura del Dr. Oscar Arias Sánchez (2006-2010); al menos en tres temas concretos:

- a. El intentar desplegar un espacio de actividad en escenarios más amplios y de política mundial con los grandes definidores de la agenda internacional (lo que comúnmente se denomina “jugar en grandes ligas”).

En el 2006-2010 a través de la candidatura del país como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la O.N.U. y en el 2014-2018 respaldando candidaturas de distinguidas profesionales con trayectoria públicas en organismos internacionales: a la Secretaria General de la O.N.U., a la Secretaria Ejecutiva de la Organización de Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés) o a la Secretaria General de la Organización Internacional de las Migraciones (O.I.M.) (como se detallará más adelante).

A pesar de la coincidencia de procedimiento y vinculación, la diferencia estuvo en los resultados alcanzados, en uno u otro periodo: positivos con los que contó el país en la administración Arias Sánchez, en detrimento de los reveses alcanzados por la administración Solís Rivera.

- b. Hacer del tema ambiental un eje de la política exterior que generara cierto liderazgo en estos temas y que, a través de esto, permita el logro de objetivos concretos de política exterior.

En el 2006-2010 con el programa denominado Paz con la Naturaleza, cuyo esfuerzo, nacional e internacional, fue el apoyo a la declaración del presidente Arias de convertir a Costa Rica en el primer país en desarrollo, capaz de mitigar todas sus emisiones de gases con efecto de invernadero; debido al transporte, la agricultura y otras actividades humanas. Idea, que a nivel internacional fue respaldada por países como: Nueva Zelanda, Noruega y el Vaticano (La Nación, 2010) y en el cuatrienio 2014-2018, a través del cambio climático como un eje transversal de todas las acciones estratégicas por desarrollar en el ámbito multilateral, de acuerdo, con el Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante, que se mencionó en las secciones previas.

c. El tratamiento a Centroamérica.

En cuanto, al objeto de estudio de esta investigación, quizá como corolario de esa predilección por los asuntos globales y espacios no tradicionales del ejercicio de la diplomacia costarricense, también hubo coincidencia en cuanto a que la región no fue en ninguna de las dos administraciones un tema de prioridad o de especial vinculación.

Por otro lado, se puede indicar que durante la administración Solís Rivera, se apoyó activamente el tema de igualdad de género en las elecciones de jefes del sistema de Naciones Unidas, en línea con la resolución 69/321 de la Asamblea General de la O.N.U. del 18 de setiembre de 2014.

En este sentido, y en especial con el objetivo que, por primera vez en su historia, la O.N.U. seleccionara a una mujer para ocupar el cargo de secretaria general, la administración Solís Rivera presentó la candidatura de Cristiana Figueres Olsen, a dicho puesto, quien había desarrollado especial liderazgo para la conclusión con éxito de las negociaciones de la Conferencia de las Partes del Tratado sobre Cambio Climático (COP XXI) y el acuerdo de París. (La Nación, 2016)

No obstante, después de ciertas valoraciones y elecciones previas en el seno del Consejo de Seguridad, se retiró el nombre de la señora Figueres Olsen para su postulación final, debido al escaso apoyo recibido y al hecho de no contar con el respaldo de tres, de los cinco, miembros permanentes de dicho órgano.

Sin embargo y siendo consecuentes con ese espíritu de igualdad de género se presentaron también las candidaturas de Aida Faingezicht a la Secretaria Ejecutiva de la UNESCO y la de Laura Thompson al puesto de directora general de la OIM, (MREC, 2018) aunque ambos esfuerzos también resultaron infructuosos.

Por otro lado, y como se señaló anteriormente, la administración Solís Rivera definió en su Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, al cambio climático como un eje transversal de todas las acciones estratégicas que se desarrollaron en este cuatrienio, tanto a nivel doméstico como internacional, incluida la agenda de la PPT del SICA, que le correspondió ejercer en el primer semestre del año 2017. A este respecto, el pilar número cinco de la política exterior de dicho

Plan establece, la promoción del desarrollo sostenible y la coordinación y representación política en las negociaciones ambientales internacionales (MIDEPLAN, 2014).

En este sentido, argumenta el ex vicecanciller Alejandro Solano (2018) que se guardó relación con otros compromisos globales como la Agenda de Desarrollo 2030 para el Desarrollo Sostenible, el marco de Sendai sobre riesgos de desastres y otros instrumentos que se apoyan mutuamente y que apuntalaron el liderazgo costarricense ejercido en la COP 21 de París, la COP 22 de Marrakech y la COP 23 de Berlín (Solano, 2018).

Además, y al igual que con el segundo gobierno de Oscar Arias, otro tema que captó un radio de acción importante y de marcados esfuerzos fue el relativo al desarme, en concordancia con el eje número tres de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) que establece, la promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial (MIDEPLAN, 2014).

En este sentido, hay que destacar que, durante el cuatrienio 2014-2018, el desarme fue un factor de prioridad dentro de las acciones de política exterior multilateral y que convirtió a Costa Rica en el primer país de la región latinoamericana y el cuarto en el mundo en ratificar el Tratado sobre el Comercio de Armas (ATT por sus siglas en inglés) (González, 2018). Acción consecuente con el hecho que dicho acuerdo fue propuesto por la administración Arias Sánchez en el año 2008.

Adicionalmente en temas de desarme nuclear, un hito importante aconteció el 7 de julio de 2017 cuando la Conferencia de las Naciones Unidas, aprobó, bajo el liderazgo costarricense, el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN). El MREC preparó el texto base de negociación y la presidencia de la Conferencia la ejerció la diplomática costarricense Elayne Whyte, actual embajadora ante los organismos de la ONU con sede en Ginebra (MREC, 2018).

El TPAN, es un instrumento jurídico con carácter vinculante y que establece prohibiciones claras sobre el desarrollo, ensayo, producción, transferencia y uso de las armas nucleares, encaminándose por primera vez, a la total eliminación de este tipo de armamento y exportando al mundo uno de los ejes de la política exterior costarricense: el desarme.

Otro aspecto muy importante y destacable es que, en julio del 2015, Costa Rica recibió la invitación formal a iniciar el proceso para adherirse a la OCDE que había iniciado la administración Chinchilla Miranda en el 2012. Todo lo relacionado con este tema copó parte importante de la agenda exterior multilateral de la administración Solís Rivera, aunque el ente rector que guía tal proceso es el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y no el MREC.

Por otro lado, y con respecto al gobierno de Laura Chinchilla, hay que indicar, que la administración Solís Rivera le correspondió heredar de su antecesora, una serie de litigios contra Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y que en cierta medida condicionaron y coartaron una vinculación con la región centroamericana más cercana, fluida y proactiva.

En primer lugar, Costa Rica había presentado ante la CIJ el primero de los casos contra Nicaragua, el 18 de noviembre de 2010, luego de que el ejército de ese país, como se indicó en el capítulo anterior, invadiera el territorio nacional con ocasión de las acciones de dragado sobre el río San Juan y la devastación de unas cuatro hectáreas de bosque primario, en un humedal protegido internacionalmente por la Convención Ramsar sobre Humedales, construyendo un caño artificial, con el objeto de desviar las aguas del río San Juan al Mar Caribe a través del territorio costarricense (PRESIDENCIA, 2015).

Debido a lo anterior, le correspondió a la administración Solís Rivera, continuar con la estrategia y defensa ante la CIJ por la demanda interpuesta por su predecesora contra el vecino del norte y la contrademanda introducida por el gobierno nicaragüense, por el supuesto daño ambiental, perpetrado por Costa Rica como resultado de la construcción de la denominada Ruta 1856, una carretera que iba paralela al río San Juan, conocida como “la Trocha” (PRESIDENCIA, 2015).

En este sentido, la defensa costarricense se mantuvo incólume, con la única excepción de la sustitución del embajador en Países Bajos de la administración Chinchilla, el Dr. Jorge Urbina, quien fue reemplazado por Sergio Ugalde, quien a su vez fungió como Co-Agente y Abogado, y que junto con el agente de Costa Rica ante la CIJ Édgar Ugalde (ex viceministro de Relaciones Exteriores y Culto 2006-2010) y los abogados Marcelo Kohen, Samuel Wordsworth, Arnoldo Brenes, Kate Parlett, Katherine del Mar, Simon Olleson y Ricardo

Otárola, formaron la columna vertebral del equipo jurídico (La Nación, 2015) que logró reivindicar las aspiraciones nacionales.

A pesar que la CIJ emitió medidas cautelares el 8 de marzo de 2011, Nicaragua las incumplió al enviar a un grupo importante de sus ciudadanos al territorio entonces en disputa y luego, instaló un campamento militar con el propósito de facilitar la construcción ilegal de dos nuevos caños. Lo que llevó a la Corte a emitir nuevas medidas cautelares el 22 de noviembre de 2013, expulsando al ejército nicaragüense nuevamente, y suspendiendo la construcción de los nuevos caños (PRESIDENCIA, 2015).

Es justamente, un lustro después de haberse interpuesto la demanda, el 16 de diciembre de 2015, que se cerró el litigio fronterizo con resultado a favor de Costa Rica. La CIJ falló por 14 votos contra dos (jueces) el reconocimiento de la soberanía de costarricense sobre el extremo norte de Isla Calero, un humedal de unos tres kilómetros cuadrados conocido en Nicaragua como Harbour Head Lagoon, zona en disputa que originó la demanda original contra Managua, por haberla invadido con su Ejército (Ferrer, 2015).

Aunque si bien, el fallo no aborda la presunta invasión, si es cierto que indica por unanimidad que Nicaragua no solo vulneró la soberanía costarricense al abrir tres caños para llevar las aguas fluviales al mar y enviar militares al enclave, sino que también quebrantó las medidas cautelares que impuso el propio Tribunal internacional para impedir dichas obras.

La decisión es vinculante y la sentencia añade que Managua ignoró los derechos de navegación de Costa Rica por el río San Juan, causando daños materiales que deberán ser reparados. En caso de que no se llegue a un acuerdo, la CIJ impondrá la indemnización correspondiente en el plazo de 12 meses (Ferrer, 2015).

Al no haberse producido un acuerdo entre ambos países de conformidad con el mismo veredicto de la CIJ, le correspondió nuevamente al equipo jurídico costarricense entablar una nueva demanda contra Nicaragua, en la que se exigía el pago de la indemnización por los daños causados al humedal por parte de las acciones de dragado del río San Juan (La Nación, 2017).

Pero, además no hay que obviar que el 25 de febrero del 2014, luego que Nicaragua ofertara bloques marítimos para la exploración y explotación de petróleo y gas, tanto en el Océano Pacífico como en el Mar Caribe, el gobierno de Laura Chinchilla había presentado ante la CIJ una nueva solicitud para que el Tribunal realizara la delimitación marítima en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico.

A este respecto, la CIJ resolvió también favorablemente para los intereses costarricenses. En este sentido la sentencia “Delimitación Marítima en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico (Costa Rica v. Nicaragua)” y “Frontera Terrestre en la Parte Norte de Isla Portillos (Costa Rica v. Nicaragua)” reconoció:

En el Océano Pacífico:

- Acoger la propuesta de delimitación de Costa Rica en el mar territorial.
- Rechazar las intenciones de Nicaragua de hacer la delimitación marítima borrando la Península de Nicoya.
- Rechazar las intenciones de Nicaragua de hacerse de espacios marítimos costarricenses para la exploración y explotación de petróleo y gas.
- La sentencia garantiza a Costa Rica el acceso al domo térmico y a extensas áreas de pesca en la zona del Pacífico norte.
- Costa Rica gana proyección completa de la isla de Santa Elena en el mar territorial.

Mientras que en el Mar Caribe:

- Acoger la tesis costarricense de delimitar esa zona marítima sobre la base de la proyección de las costas de ambos Estados, eliminando la tesis de que Nicaragua había heredado los límites con Colombia.
- Establecer coordenadas limítrofes que le garantizan el gane al Estado costarricense, seguridad jurídica y proyectar más al norte lo que Nicaragua proponía por año.
- Costa Rica gana aproximadamente unos 10.000 km<sup>2</sup> sobre la base de la línea petrolera y alrededor de unos 1.500 km<sup>2</sup> en la zona petrolera (PRESIDENCIA, 2018).

El último de los casos en litigio ante la CIJ, le correspondió iniciar a la administración Solís Rivera, y esto ocurrió, el 16 de enero del 2017, luego que Costa Rica documentó que el ejército nicaragüense había trasladado un campamento militar de la playa de la Laguna Los Portillos hacia el oeste, sobre el territorio costarricense de la playa de Isla Portillos. Al respecto, Nicaragua reclamó como propia la totalidad de la playa de Isla Portillos entre la Laguna Los Portillos y la desembocadura del río San Juan. Ante los alegatos de cada una de las partes la CIJ determinó que:

- El único territorio nicaragüense en ese sector lo comprende la laguna portillos y el cordón litoral que la separa del mar.
- Según los jueces, Nicaragua situó el campamento militar en territorio costarricense y es una clara violación a la soberanía nacional.
- Nicaragua está obligado, en lo inmediato, a retirar el campamento militar que instaló en la playa de Isla Portillos en desafío a la sentencia del 2015 de esa misma Corte Internacional Justicia (PRESIDENCIA, 2018).

Con base en todas estas actuaciones, hay que resaltar que jurídicamente la administración Solís Rivera fue bastante exitosa, los litigios heredados de la administración anterior más el que le correspondió implementar durante su gestión gubernamental, fueron resueltos por la CIJ de modo satisfactorio para los intereses costarricenses y además fue un proceder consistente con lo que han realizado todos los gobiernos, al menos durante el siglo XXI, que les ha correspondido enfrentar conflictos territoriales con Nicaragua. (Miguel Ángel Rodríguez, Abel Pacheco y Laura Chinchilla)

Lo anterior, además porque un país desarmado y que históricamente ha optado por defenderse en el marco del derecho internacional público, buscando soluciones pacíficas a las controversias que se le han presentado, no posee otro medio o selección. De allí que se pueda argumentar, que este proceder es una política de Estado desde que en 1948 haya decidido abolir sus fuerzas armadas.

Como se ha visto hasta aquí, la política exterior de la administración Solís Rivera con relación a Centroamérica no se distanció de la de sus predecesores. Así como, los objetivos y las agendas propuestas cuando le correspondió ejercer la PPT del SICA durante el primer

semestre del 2017 fueron homologables con las ejercidas en el segundo semestre del año 2006 o del 2009 y la del primer semestre del año 2013.

Así mismo, las aspiraciones de hacer valer sus pilares tradicionales de política exterior: promoción y protección de derechos humanos, promoción del desarme y lucha contra el deterioro y conservación del medio ambiente en una agenda global, también puede decirse que es una política de Estado que ha estado presente, al menos, los últimos 12 años, lo cual, a su vez es idéntico, al trato brindado hacia Centroamérica en las últimas tres administraciones gubernamentales.

En este sentido, el ex vicescanciller Alejandro Solano (2019) sintetiza en sus apreciaciones, de modo concreto la posible variación de la política exterior de Costa Rica hacia el SICA y si esta ha sufrido transformaciones durante las tres últimas administraciones gubernamentales, indicando que:

La política de Costa Rica en el SICA ha estado marcada en general como una política de Estado. Con algunos crisoles, los principios y fundamentos de la visión del país en el SICA han sido comunes en al menos las últimas 5 administraciones. El país tiene claro que el proceso de integración es un proceso económico y no político y cuando hablamos de económico es básicamente de establecer las condiciones apropiadas para el desarrollo de una estrategia de desarrollo de mercados y facilidades comerciales en Centroamérica que impacte en sus poblaciones (sic) Costa Rica siempre ha sido claro que el SICA no es un proceso de integración política con un espíritu de supranacionalidad como otros procesos extra regionales (UE). El reto país ha sido impulsar una agenda sustantiva, donde manteniendo cada país su marco soberano, pueda avanzar la región en una agenda temática que contribuya al desarrollo y las oportunidades para sus habitantes, en tanto se garanticen a su vez los derechos y libertades inherentes (Solano, 2019).

Tales aseveraciones, son consecuentes con unas acciones de política exterior que, en realidad, se han mostrado casi sin variaciones a través de, al menos, las administraciones que han gobernado el país durante el nuevo milenio. Aunque también hay que apuntar que, durante las dos últimas administraciones gubernamentales, las crisis políticas con Nicaragua han imposibilitado, cualquier acción proactiva respecto a la región y al organismo de integración que aglutina a los países del área y la República Dominicana.

De hecho, la lucha por la soberanía territorial desde finales del año 2010 en la administración Chinchilla Miranda y la crisis en las fronteras terrestres costarricenses, en el gobierno Solís

Rivera, derivadas del paso de migrantes extrarregionales a finales del año 2015, provocaron una apatía en ambas administraciones gubernamentales por el tema centroamericano y la integración regional.

Ahora bien, haciendo un último balance del accionar de estas últimas 3 administraciones gubernamentales costarricenses, el Dr. Luis Carlos Chavarría Reyes, catedrático de la Universidad Evangélica de El Salvador y ex director de Protocolo y Relaciones Públicas de la SG-SICA, especialista en temas de integración regional, establece que:

Durante el Gobierno de Oscar Arias no se mostró ningún interés por el SICA, él rara vez participaba de las Cumbres y no ocultaba su falta de confianza en el Sistema. Laura Chinchilla fue más amigable con el SICA y entabló mejores relaciones con sus colegas de la región, pero durante la administración del presidente Luis Guillermo Solís, la tensión entre Costa Rica y el SICA alcanzó su máxima tensión (Chavarría, 2019).

Por otro lado, y bajo esta misma línea de análisis el también especialista en temas centroamericanos, Dr. Rafael Sánchez Sánchez (2019), coincide con dicho planteamiento y agrega que:

El más integracionista de los tres últimos gobiernos, al menos en espíritu, fue el gobierno de Luis Guillermo Solís. El expresidente había estado más relacionado con la región al haber sido embajador itinerante para Centroamérica durante el gobierno de José María Figueres y por sus actividades académicas. Pero el entusiasmo por trabajar con la región se vio frustrado cuando una caravana de migrantes ilegales cubanos, en ruta hacia los Estados Unidos, se quedaron estacionados en Costa Rica al haberles negado Nicaragua el derecho de paso por su territorio (...) La falta de una política de apoyo regional hacia Costa Rica para lidiar con la crisis llevó al gobierno del presidente Solís a retirar temporalmente a su país del SICA. Eso puso al sistema de la integración en una fuerte crisis y ponía en cuestión si Costa Rica iba poder asumir el rol de PPT del SICA. Es importante acotar, en este respecto, que en materia migratoria no existe integración, Costa Rica ha objetado todo intento de permitir la libre movilización de personas en la región, excepto en lo turístico, para lo cual se creó un visado común para turistas que deseen viajar a través de la región (Sánchez, 2019).

Lo anterior, refuerza la tesis que el accionar del gobierno de Luis Guillermo Solís Rivera se movió en las mismas aguas que sus predecesores y que para el país, en sus aspiraciones globales, la búsqueda de socios extra regionales, tanto para el logro de sus objetivos políticos como, a través de estos, de promoción de su comercio y la atracción de inversiones y turismo, le lleva a la imperiosa necesidad de salir del área centroamericana, aunque hay que precisar

que, la región sigue siendo un importante espacio para la venta de bienes y servicios, la instalación de empresas y el turismo en ambas vías. (CR Hoy, 2019).

## **B. La incidencia de la política exterior de la administración Solís Rivera en la integración política de la región SICA.**

Quizá, como una muestra del grado de prioridad que la administración Solís Rivera le otorgó al SICA durante su mandato, de 128 páginas que constituyen el informe final de toda la gestión del ex ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Manuel González, al frente de la Cancillería, con relación al organismo de integración regional, su mención no llega ni siquiera a una página.

Solamente, y de modo escueto, el ex canciller de la administración Solís Rivera, indica que:

Costa Rica ejerció la Presidencia Pro-Témpore del SICA durante el I semestre de 2017. El país logró posicionar decisiones o acuerdos en la Declaración de San José la cual se denominó “Hacia una agenda estratégica regional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. Se promovió activamente el fortalecimiento institucional y la intersectorialidad en el SICA, por ejemplo, con la realización del Congreso del Agua. Asimismo, se realizó una reunión con los veintisiete países observadores del SICA (...) De igual manera en marzo de 2017, se realizó en el país la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla que permitió ratificar los compromisos globales establecidos en la Agenda 2030 en la región mesoamericana mediante la promoción de acciones conjuntas y alianzas público privadas para la consecución de los ODS (González, 2018).

Así mismo, en el capítulo de cooperación internacional de dicho informe, indica que durante el ejercicio costarricense de la PPT-SICA:

Logramos, entre otros, aprobar una guía técnica para impulsar una mejor gestión de la cooperación en la región; actualizamos el Plan de Acción regional en materia de Eficacia de la Cooperación; convocamos a una mesa de cooperantes internacionales para un diálogo político que reactive y dinamice la cooperación que requiere la región y procedimos a un ejercicio de rendición de cuentas de la cooperación regional del SICA (González, 2018).

Y por último añade el ex ministro González que:

Producto del ejercicio de la PPT del SICA, en el primer semestre de 2017, se logró que la transparencia y la rendición de cuentas se conviertan en pilares fundamentales del Sistema, además de insistir en la solidaridad regional ante los flujos migratorios, priorizando las áreas de atención de seguridad democrática, la gestión integral del riesgo y el cambio climático, la integración social y la lucha contra la pobreza, la integración económica y el fortalecimiento institucional (González, 2018).

Pero lo cierto del caso es que, a pesar de los aportes, que expresan las palabras del ex canciller González, hay que constatar que la contribución costarricense a la integración política de la región ha sido limitada. Aunque, como se ha indicado con anterioridad, esta situación no es imputable solamente a la administración Solís Rivera. Este ha sido, el proceder nacional que viene de décadas atrás.

Una prueba fehaciente de lo anterior redundaba en que Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala iniciaron, sin el acompañamiento costarricense y panameño desde el año 2002 el trabajo conjunto sobre temas migratorios. Primero frente a terceros, en el denominado Centroamérica-4 (CA-4) y posteriormente en junio de 2006 firmaron el Convenio que permite la libre movilización de personas y mercancías nacionales también con la ausencia de Costa Rica.

De hecho, la conformación del CA-4 hizo evidente la intención de una mayoría de países de la región por seguir avanzando en el esfuerzo de creación de un territorio aduanero común, lo que constituye un salto cualitativo importante en el proceso de integración económica regional y un avance más hacia un verdadero mercado común (CEPAL, 2002), aspiración pendiente desde la década de los años sesenta, con la creación del Tratado General de Integración Económica (Managua, 1960).

Incluso para expertos como Rafael Sánchez (2019):

Costa Rica ya ha demostrado que darle una dimensión política a la integración, en la forma en que la han promovido especialmente El Salvador, Honduras y Nicaragua, es incompatible con sus intereses como estado-nación. Por ello Costa Rica se opuso a ese tipo de esfuerzo cuando así se planteó a mediados de la década de 1990 y también objetó la idea de un tratado único que buscaba convertir a El Salvador en la Bruselas de Centroamérica y que concentrara todo el andamiaje de integración en ese país. (Sánchez, 2019).

Sin embargo, para el ex vicedecano Solano (2019) las principales acciones de política exterior de la Administración Solís Rivera hacia la región SICA, en términos generales y en materia de integración política, estuvieron marcadas por la agenda centroamericana de fortalecimiento institucional (Solano, 2019), debido a que a su juicio si “la casa” no tiene orden, será muy difícil obtener resultados tangibles para la integración.

En este sentido, un tema al que Costa Rica le dio particular importancia durante la administración Solís Rivera, fue el relacionado con la gestión de los recursos y las dinámicas de trabajo, con el fin que la Secretaría General presente en sesiones de trabajo articuladas, la ejecución del presupuesto, incluso, con la presencia de los donantes, para que conozcan ellos de primera mano cómo se han invertido sus recursos (Solano, 2019).

Este es un punto sobre el cual el país, al menos en los últimos cuatro años, fue muy enfático en la necesidad de tener, permanentemente, un diálogo directo y transparente con los donantes. Además, en lo referente a la recurrente preocupación costarricense, que es el fortalecimiento institucional, las propuestas sin terminar o sin un progreso visible debido a los cambios de agendas y de liderazgos de las temáticas propuestas, como resultado de la alternancia de las PPT hay que resaltar que un factor decisivo que impulsó la administración Solís Rivera fue establecer fechas claras y solución a los problemas sobre proyectos obsoletos o en todo caso sin fines claros.

De esta forma, y con base en el último informe de la última PPT nacional, revisado en el capítulo anterior, gran parte de la iniciativa costarricense consistió en focalizar en gran medida en el ámbito institucional, que sus propuestas fueran consecuentes con impactos visibles, que

coadyuven a un mejor funcionamiento del SICA y a compartir buenas prácticas de políticas públicas previamente ensayadas en el país (MREC, 2017).

En este sentido, el ex secretario de integración Jean Paul Vargas (2019) reconoce el papel interesante de Costa Rica durante su última PPT, en el hecho de articular una troika con los países que le sucederán las próximas dos presidencias (Panamá y República Dominicana) a efectos de romper los ciclos de las agendas semestrales de la PPT que en muchas ocasiones ni siquiera tienen una vinculación estratégica con la integración centroamericana (Vargas, 2019) sino más bien, con la particular visión de cada administración gubernamental.

El mismo Vargas (2019) es consciente, que dentro del organismo de integración regional el 90% y en especial en lo que respecta a las agendas de trabajo de las distintas instancias del SICA, son más sobre cuestiones administrativas o búsqueda de recursos de sobrevivencia, que un esfuerzo claro y sistemático para mejorar o hacer útil la integración regional. (Vargas, 2019).

El ex vice canciller Edgar Ugalde (2019), comparte parcialmente lo establecido por Vargas al indicar que, durante su gestión (2006-2010):

Pude enterarme que la administración del proceso de integración al no contar con los recursos económicos necesarios, porque las contribuciones de los gobiernos, no son suficientes, tienen que dedicar parte importante de su tiempo, tocando las puertas de organismos de cooperación internacional y de los países desarrollados, para conseguir los recursos necesarios. Al constituirse en organismos internacionales que, los conforman países pobres, los salarios y los costos de la organización, se alejan de manera impactante de las posibilidades de esos países de escasos recursos (Ugalde, 2019).

Estos argumentos, tanto del ex secretario de integración del SICA, como del ex viceministro de Relaciones Exteriores y Culto de la administración Arias Sánchez, podría dar pie a argumentar que, hasta cierto punto, da la razón a la posición costarricense y a lo establecido líneas atrás por el ex vicecanciller Solano, en el sentido de organizar los procesos, las funciones y las relaciones institucionales (poner, antes que todo, la “casa en orden”).

Aquí surgen las interrogantes, si ¿han tenido incidencia las propuestas costarricenses en la integración política de la organización? Y, por otro lado, Costa Rica, sin participar en dos de los tres principales órganos del Sistema y en una vocación por tanto de fortalecimiento

institucional del proceso ¿Cómo perciben los demás miembros del SICA el accionar costarricense?

En cuanto a lo primero, el actual director de planificación de la SG-SICA, Dr. Mario René Villalobos (2019) establece que:

En materia de propuestas regionales, la República de Costa Rica es reconocida por los demás Estados miembros por abanderar temas vinculados a la mejora del funcionamiento del SICA y en cumplimiento de su Estado de Derecho; así como la promoción, protección y respeto de la democracia, derechos humanos y libertades fundamentales; la promoción de la paz y seguridad regional; el desarrollo de un multilateralismo eficiente y, finalmente, la promoción del desarrollo sostenible. (Villalobos, 2019).

De igual manera, el director de planificación de la SG-SICA indica que, cuando Costa Rica propone cursos de acción referente a dichas temáticas, recibe el respaldo del resto de Estados miembros por medio del consenso, para ser incorporados dentro de la política centroamericana que guía el proceso de integración (Villalobos, 2019).

Para Chavarría (2019) por su parte, si bien durante los últimos ejercicios de Costa Rica como PPT del SICA, se ha hablado del fortalecimiento institucional y de transparencia, él particularmente, no considera que estas intenciones hayan rendido frutos. Y matiza, tal aseveración, indicando que:

Por una parte, la estructura del SICA no ha sufrido ningún cambio y por otra parte los ejercicios de rendición de cuentas no han sido utilizados para ilustrar cómo se emplean los fondos de los que dispone la institucionalidad del SICA, es más en ninguna de las rendiciones de cuentas se han presentado cifras que lo ilustren. (Chavarria, 2019).

De igual forma, Sánchez (2019) establece que las acciones del gobierno Solís Rivera, se centraron en la búsqueda de una acción común por parte de sus socios al problema de la inmigración ilegal proveniente de lugares fuera de la región, así como también al problema de refugiados causados por la violencia de pandillas en los países del norte de la región (Sánchez, 2019).

En ese sentido, según el especialista Sánchez, Costa Rica, junto con otros países, se comprometió a aceptar refugiados, especialmente niños y mujeres centroamericanas que huyen de las pandillas. Un hecho por el cual, en la Dirección General de Migración y

Extranjería se han incrementado poderosamente las solicitudes de refugio, por estas razones de personas centroamericanas.

Por su parte, en cuanto a la percepción del resto de socios del SICA, Sánchez (2019) argumenta que:

Costa Rica es percibida en Centroamérica como un socio difícil, pero no obstruccionista, al menos esa es la percepción que se tiene en El Salvador. Se le ve como un país pragmático, no apegado a una ideología de la integración. Ese pragmatismo y la ausencia de una ideología integracionista hacen que evite apoyar una institucionalidad que vulnere su soberanía y su marco político-legal. Por ello, Costa Rica dice sí decididamente a la integración comercial y económica y da un no a la unión política. Es decir, ve al SICA como un régimen internacional de alcance regional para la cooperación en donde convergen las preferencias de política exterior de los estados miembros, más no como el ejecutivo de una federación centroamericana (Sánchez, 2019).

Esta visión de predilección costarricense por la integración económica y comercial, por encima de la integración política, es compartida por casi la mayoría de especialistas, académicos, y funcionarios costarricenses y extranjeros a los que se consultó para la elaboración de la presente investigación.

Por ejemplo, Jean Paul Vargas (2019) justifica tal primacía, debido a que: la diversificación de mercados a nivel intrarregional, ha permitido que, en momentos de recesión económica internacional, las exportaciones costarricenses se orienten al mercado regional (Vargas, 2019).

Y es que tal y como lo señala, el periodista Gerardo Ruiz (2019) del diario digital CR Hoy, con base en datos de COMEX, la región centroamericana, recibe cuatro de los diez productos más vendidos por Costa Rica al exterior. Destacando como el primer mercado receptor de la producción nacional de preparaciones alimenticias, con un 65% del total exportado, de medicamentos, con un 76%, o de productos inmunológicos dosificados, con un 52% (CR Hoy, 2019). De ahí la importancia del mercado regional para la economía costarricense.

Por otro lado, para el catedrático y ex director de protocolo de la SG-SICA, Carlos Luis Chavarría (2019), manifiesta que:

Costa Rica tiene diferentes posturas con respecto a los diversos temas de la agenda regional. Por ejemplo, asume un rol protagónico en lo que se refiere a temas vinculados al comercio y al medio ambiente, pero no demuestra ese mismo interés por el resto de la región, cuando se habla de temas de unión aduanera, migración, etc. (Chavarría, 2019).

Por lo que, concluye que es evidente que los intereses nacionales, como también, lo indicó Rafael Sánchez y que fue mencionado líneas atrás, determinan la postura de Costa Rica con respecto a su política exterior y su relación con otros países de la región. Por lo que ambos intereses pueden alinearse o distanciarse según la coyuntura nacional y regional (Chavarría, 2019).

No obstante, lo anterior el ex vicedecano Solano (2019) sintetiza las acciones llevadas a cabo por la administración Solís Rivera, en el sentido de reafirmar el compromiso nacional con la garantía que el proceso (de integración del SICA) fuera transparente y con resultados para sus ciudadanos y no un manejo irregular de recursos sin ningún resultado (Solano, 2019).

Ahora bien, el propio Solano es cauto a la hora de evaluar qué incidencias haya podido tener las propuestas realizadas, bajo su gestión como viceministro, dentro del SICA, ya que matiza, que se trata de un proceso que sigue. Es decir, que no concluye per se en una administración, sino que cómo política de Estado, Costa Rica ha seguido impulsando y requiriendo de un sistema que impulse políticas de impacto y de apropiación de sus propios ciudadanos (Solano, 2019).

Además, añade que, es importante que esos procesos no se vean en sí mismos, sino también articulados con otras iniciativas como el Proyecto Mesoamérica que incorpora socios extra regionales como México y Colombia (antiguo Plan Puebla Panamá) y que deben ser complementarios y no sustitutivos. (Solano, 2019).

En cuanto a la percepción que tienen los demás socios del SICA sobre el papel, las aspiraciones y la visión costarricense del proceso de integración, el ex vicescanciller Solano (2019), establece que:

En general los han percibido de manera positiva. El proceso de reflexión dio inicio, de nuevo, prácticamente empezando la administración Solís Rivera y todos los Estados estuvieron de acuerdo con asumir un proceso de valoración de todo el sistema, de su marco legal, de su proceso de rendición de cuentas y de adoptar una serie de reformas a sus métodos de trabajo para buscar darle mayor valor a la gestión. El problema nuevamente es la velocidad con que se toman las decisiones; sin duda el elemento del consenso que es debatible obliga a avanzar en velocidades, esperando que haya consenso alrededor de las decisiones regionales. (Solano, 2019).

Por su parte, el ex viceministro Roverssi (2019) es de la tesis que, en el campo comercial y estratégico, la percepción de los socios costarricenses dentro del organismo de integración regional, es muy buena. Sin embargo, en el campo político hay discriminación total hacia el país y matiza sus argumentaciones, además, en que ve en el tema de seguridad un gran campo para las relaciones del país con sus socios (Roverssi, 2019).

Para el experto en diplomacia e historia diplomática Carlos Cascante (2019): salvo en la administración Solís Rivera donde se planteó una mayor cercanía, que fue seguida dados los problemas con Nicaragua como de lejanía en términos políticos, no se han apreciado grandes cambios. Además, Cascante (2019) afirma que:

Sin lugar a dudas, existen una serie de conflictos transnacionales que deben trabajarse regionalmente. Sin embargo, problemas en el ámbito bilateral afectan la relación. Desde esta perspectiva, existen choques evidentes en torno al modelo de integración perseguida por Costa Rica, a aquella que sostienen otros países del Istmo. En esta línea, se percibe una separación entre la agenda del norte y la agenda del sur de Centroamérica (Cascante, 2019).

Para el catedrático Chavarría (2019), el papel de Costa Rica en el modelo de integración regional es percibido por sus socios, como aquel miembro que no está comprometido con el proceso de integración, y aprovecha el proceso sólo como un medio para obtener beneficios propios y no como una plataforma para contribuir al desarrollo de sus vecinos. (Chavarría, 2019)

Y argumenta tal aseveración, en el hecho que:

Por una parte, Costa Rica presume de sus logros económicos y sociales con respecto al resto de la región, lo cual está bien, pero en lugar de compartirlos, usa al sistema de integración para fortalecer su intercambio comercial con países a los que aventaja, abriendo más las brechas entre su desarrollo (...) por otra parte, en lugar de ofrecer cooperación a sus vecinos, se queja de que la comunidad internacional ha dejado de ofrecerle cooperación y busca en el SICA, un medio para acceder a ella, valiéndose de las necesidades apremiantes de quienes más necesitan éstos recursos (Chavarría, 2019).

En parte, uno podría explicar o justificar ciertas reticencias en lo político, de parte del resto de socios del proceso, debido a que como se ha indicado, Costa Rica participa solamente en uno de los tres ejes principales del sistema de integración, ya que no forma parte ni del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), ni de la Corte de Justicia Centroamericana (CCJ).

Para Chavarría (2019) no es factible la profundización del proceso de integración política de Costa Rica con el SICA, sin participar en dos de los tres órganos fundamentales del mismo, y lo establece no porque considere que el PARLACEN y la CCJ, funcionen adecuadamente, sino, todo lo contrario, porque los mismos deben de ser sujetos de reformas que los haga más efectivos, eficientes y eficaces (Chavarría, 2019) y quizá con la participación nacional coadyuvaría a su mejoramiento.

Además, debido a que a juicio de Chavarría:

El mensaje que envía Costa Rica al estar a medias en el SICA, su actitud no demuestra compromiso, demuestra que en algunas áreas hay intereses en común. Y lo que es peor, brinda una justificación a estos órganos, que excusan algunas de sus deficiencias, en la falta de participación de parte de Costa Rica (Chavarría, 2019).

No obstante, lo anterior para el director de planificación de la SG-SICA, Mario Villalobos (2019), independientemente, del concurso costarricense en estos otros dos brazos del proceso de integración regional (PARLACEN y CCJ), su participación efectiva en la Reunión de Presidentes y los demás órganos del SICA, pone de manifiesto la voluntad de continuar con la integración regional, en todas sus dimensiones (Villalobos, 2019)

Aunque, como lo explica Sánchez (2019) Costa Rica no puede evitar que los demás países de la región vengan con proyectos de integración grandilocuentes, aunque sí puede apartarse de algunos de ellos. Lo cual, explica su no participación ni en la Corte ni en el Parlamento regional, lo que convierte la integración regional centroamericana en un proceso de dos velocidades, en las cuales unos Estados avanzan más rápidos que otros y, viceversa, en algunos aspectos (Sánchez, 2019). Tesis que explica también la existencia del CA-4.

Sin embargo, Costa Rica tampoco puede evitar las reticencias de algunos socios por su particular entendimiento del proceso de integración. Las cuales están presentes, por ejemplo, en las declaraciones emitidas por algunos dirigentes centroamericanos, tal es el caso del secretario de Relaciones Internacionales del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y diputado nicaragüense del PARLACEN Jacinto Suárez, quien considera a Costa Rica anti-integracionista (...) y lo único que le interesa es la integración económica, pero, además, desde una posición ventajista, oportunista (Agencia EFE, 2009).

Ahora bien, hay que destacar que las palabras del dirigente sandinista y diputado del PARLACEN no fueron emitidas en un periodo de crisis entre Costa Rica y Nicaragua, sino más bien antes de que el gobierno de Ortega decidiera invadir el territorio de Isla Calero y que llevó a un importante diferendo en la CIJ.

Para Solano (2019), el estar ausente del PARLACEN y la CCJ no ha tenido en el país mayor suceso, salvo en algunos criterios jurídicos encontrados con fallos del ente judicial, que alegan de modo afirmativo, que sí podrían ser implementados en el país, pero que, a fin de cuentas no han tenido mayor incidencia (Solano, 2019) como por ejemplo, cuando la CCJ intentó frenar la construcción de la Ruta Nacional 1856, en enero de 2012.

En ese momento, el ex canciller Enrique Castillo (2011-2014) afirmó:

Ignoramos todo lo que la Corte disponga, la Corte no tiene injerencia, no tiene competencia, no tiene jurisdicción en Costa Rica (...) Para nosotros lo que resuelva la CCJ es irrelevante y completamente nulo y anunciaba una ofensiva diplomática para explicar a los restantes Gobiernos de Centroamérica la posición costarricense y que la Corte no tiene la potestad de exigir a Costa Rica que cumpla su resolución (Meléndez, 2012).

Por lo tanto, para el ex vicedecano de la administración Solís Rivera, no obstante:

La reforma del Sistema incluye una valoración de estos Órganos (PARLACEN y CCJ) ¿Cuál es hoy el valor agregado y qué aportan al SICA más allá de los cuantiosos gastos para sus Estados? El proceso de integración de Centroamérica debe valorar la nueva realidad y plantearse si estos órganos y los cientos de Secretarías realmente se justifican. Costa Rica en los ejercicios de reflexión que promovió durante su PPT, solicitó que todas estas propuestas fueran incluidas, pues precisamente es fundamental un diagnóstico profundo del sistema. Este estudio no ha terminado (Solano, 2019).

Interrogantes, que el ejecutivo costarricense se ha venido planteando desde inicios de la década de los años noventa del siglo pasado, en que se dio inicio al nuevo proceso de integración regional, tal y como se concibe en la actualidad a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa (1991) y del Protocolo de Guatemala (1993).

En suma, se puede establecer que la política exterior de Costa Rica hacia la región SICA, no sufrió transformaciones importantes durante la administración Solís Rivera, con respecto a los dos últimos gobiernos constitucionales que le antecedieron. Los siguientes cuadros, preparados, a partir de información suministrada por el director de Planificación del SICA, Lic. Mario Villalobos y en los que se resume el accionar costarricense en las PPT del organismo de integración regional de las últimas tres administraciones gubernamentales, respaldan tal aseveración:

Cuadro 6. Acciones llevadas a cabo por las PPT del SICA de la administración Arias Sánchez 2006-2010

<b>Administración de la República de Costa Rica</b>	<b>Política Exterior hacia el SICA</b>
<b>Presidencia de Oscar Arias Sánchez<sup>11</sup></b>  <b>Período 2006-2010</b>	<p><b>Algunas temáticas generales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad en el tema de seguridad; en este marco, se emitieron varios mandatos de la Reunión de Presidentes a instituciones del SICA (entre ellas a la comisión de seguridad).</li> <li>• Negociación del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.</li> <li>• Refuerzo a los temas de medio ambiente y seguridad alimentaria (abordado posteriormente en la Cumbre sobre Cambio Climático y Ambiente, celebrada en Honduras, en mayo de 2008, en el marco de la crisis alimentaria que atravesó la región en dicho año). Se Construyó un Plan de Emergencia para Incrementar la Producción de Granos Básicos en Centroamérica.</li> </ul> <p><b>Temas abordados durante sus dos Presidencias Pro Tempore</b></p> <p><b>Presidencia Pro Tempore, segundo semestre de 2006</b></p> <p>Las prioridades para este periodo se centraron en seis áreas de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Impulso al avance decididamente en el proceso de conformación de la Unión Aduanera Centroamericana.</li> <li>2. Creación de una Contraloría del SICA para optimizar la distribución de los fondos financieros que ingresan por los diversos programas de cooperación, fondos no reembolsables o créditos internacionales.</li> <li>3. Conformación del Comité Ejecutivo del SICA para asegurar la efectiva coordinación entre los asuntos regionales y nacionales, de manera que los temas relativos al proceso de integración centroamericana sean incorporados como política de los Estados al formar parte de la agenda de los Consejos de Gobierno.</li> <li>4. Fortalecimiento del funcionamiento de la Comisión Ad Hoc para el replanteamiento Integral de la Institucionalidad Centroamericana.</li> <li>5. Revisión de los mandatos presidenciales del SICA, especialmente los relacionados con los mecanismos de cooperación con otros países y bloques regionales.</li> <li>6. Seguimiento al proceso preparatorio al Acuerdo de Asociación entre América Central y la Unión Europea, brindando el mayor apoyo a las negociaciones del Acuerdo.</li> </ol>

<sup>11</sup> Ideas retomadas del informe: “La política Exterior: Aporte al Desarrollo Humano y balance de la administración Arias Sánchez.”

	<p><b>Presidencia Pro Tempore, segundo semestre de 2009</b></p> <p>Las prioridades para este periodo se centraron en cuatro áreas de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La conclusión de la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.</li> <li>2. El inicio de las negociaciones del Acuerdo SICA-MERCOSUR, que promueva la integración entre los dos bloques regionales.</li> <li>3. La capitalización del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).</li> <li>4. El fortalecimiento de la gobernabilidad dentro del Sistema de Integración Centroamericana.</li> </ol> <p><b>Participación en el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzamiento en temas de migración y trata de personas, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, el apoyo a la negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea; y, de forma particular, el impulso al Proyecto Mesoamérica para materializar el avance en los diferentes proyectos de infraestructura para la región.</li> <li>• Especial apoyo de todos los países en la iniciativa costarricense “Paz con la Naturaleza” orientada al desarrollo de políticas y programas nacionales e internacionales para enfrentar los desafíos del cambio climático.</li> </ul>
--	---

Fuente: Elaboración con datos suministrados por el Lic. Mario René Villalobos. Secretaria de Planificación SG-SICA 2019

Cuadro 7. Acciones llevadas a cabo por las PPT del SICA de la administración Chinchilla Miranda 2006-2010

<p><b>Presidencia de Laura Chinchilla</b></p> <p><b>Período 2010-2014</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana, comprometiéndose a fortalecer el trabajo en cinco pilares claves para la integración: Seguridad Democrática, Cambio Climático y Gestión Integral del Riesgo, Integración económica, Integración Social y Fortalecimiento Institucional.<sup>12</sup></li> <li>• Encabezó planes de reformas, para darle al Sistema mayor eficacia y transparencia, instaurar un método de rendición de cuentas y generar una distribución equitativa del poder.</li> <li>• Reforzar el abordaje regional en materia seguridad, narcotráfico, crimen organizado, la pobreza, la desigualdad, el problema de las drogas, la violencia, las discrepancias fronterizas, la gestión migratoria y reforzamiento de los controles aduanero<sup>13</sup></li> </ul>
---	---

Fuente: Elaboración con datos suministrados por el Lic. Mario René Villalobos. Secretaria de Planificación SG-SICA 2019.

<sup>12</sup> Recabado del Observatorio de Política Internacional de la Universidad de Costa Rica

<sup>13</sup> Idem.

Cuadro 8. Acciones llevadas a cabo por las PPT del SICA de la administración Solís Rivera

2014-2018

<b>Prioridades de las última Presidencia Pro Tempore del SICA (I-2017)</b>		
<b>Prioridades de la Presidencia Pro Tempore de la República de Costa Rica (Primer semestre del año 2017)</b>	Fortalecimiento institucional	<p>Objetivo general: Fortalecer el proceso de la Integración Centroamericana, con una agenda estratégica compartida que dé prioridad a la atención de los obstáculos estructurales del desarrollo y a la provisión de bienes públicos regionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acordar una hoja de ruta y establecer posibles acciones producto del proceso de reflexión y ante los retos que enfrenta la región.</li> <li>• Mayor transparencia en la gestión. Para ello, las secretarías, órganos e instancias del SICA deben cumplir con el mandato de Roatán y remitir el informe ejecutivo sobre todas las entidades vinculadas al sector de su competencia (listado de personal, sueldos, presupuesto, incluyendo todos sus ingresos, independientemente de su procedencia).</li> <li>• Dotar al Comité Ejecutivo con los recursos humanos y financieros necesarios para garantizar la asistencia técnica requerida para el cumplimiento de sus competencias.</li> <li>• Se convocó a la Reunión de la Comisión de Secretarías para apoyar el trabajo de los órganos del sistema, realizando coordinaciones más estrechas entre los subsistemas y la formulación de objetivos transversales, así como el establecimiento de metas e indicadores de gestión de cada uno de los pilares de la integración.</li> </ul>
	Seguridad Democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar una reunión de trabajo con los países observadores, para potenciar e identificar áreas de interés común, mejorar el acercamiento político, incrementar las oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico y fortalecer el proceso de eficacia de la cooperación regional, a efectos de optimizar los recursos destinados a los proyectos, programas e iniciativas regionales en beneficio del desarrollo de la región.</li> <li>• Trabajar en el espacio de la Reunión de Directores de Cooperación Internacional, conjuntamente con la SG-SICA.</li> </ul>
	Integración Social y lucha contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar los acuerdos de la Comisión de Seguridad para actualizar y aprobar los planes de trabajo de las Subcomisiones de la Comisión de Seguridad.</li> <li>• Celebrar un encuentro regional para analizar e impulsar políticas penitenciarias con la participación de los actores políticos relevantes en la materia.</li> <li>• Establecer una Hoja de Ruta para la formulación de un Plan Regional de Seguridad y de Combate al Crimen Organizado, orientado a la prevención y represión del delito con participación ciudadana.</li> </ul>

	Integración Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento a la implementación de la Estrategia Centroamericana de Comercio y Competitividad, La política Marco Regional de Movilidad y Logística, la Regulación aduanera y presentación de la estrategia de articulación productiva para facilitar acceso a mercados.</li> </ul>
	Gestión Integral del Riesgo y Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finalizar la elaboración del proyecto de Corredor Seco Regional con el objetivo de solicitar financiamiento ante el Fondo Verde del Clima.</li> <li>• Realizar Congreso sobre el Agua, para compartir experiencias y construir un plan de acción para atender de forma integral y permanente los impactos generados por el fenómeno de la sequía en la región.</li> <li>• Incluir el tema de agricultura familiar/ agricultura climáticamente inteligente en la agenda.</li> <li>• Dar seguimiento a la revisión y actualización del protocolo centroamericano de tránsito, envío y recepción de asistencia humanitaria (software especializado de aduanas)</li> </ul>

Fuente: Elaboración con datos suministrados por el Lic. Mario René Villalobos. Secretaria de Planificación SG-SICA 2019

Por último y con respecto a la incidencia que tuvo las acciones de la política exterior de la administración Solís Rivera en la integración política del SICA, hay que destacar que, aunque es aún prematuro para realizar valoraciones, uno de los grandes legados dejados, es la articulación de la denominada troika, que al menos, en teoría, establece la negociación de la agenda y/u objetivos, que presupone, el seguimiento a las iniciativas por parte de las próximas PPT que les sucedan.

Lo anterior puede, verificarse en los cuadros 9 y 10, que precisamente, recogen las acciones de las PPT de Panamá (II semestre de 2017) y República Dominicana (I semestre 2018), respectivamente y que dan certeza sobre determinados seguimientos a las acciones emprendidas por la administración Solís Rivera, validando lo positivo de la puesta en marcha de la Troika.

Cuadro 9. Prioridades y acciones llevadas a cabo por la PPT del SICA de Panamá (II-2017)

<p><b>Prioridades de la Presidencia Pro Tempore de la República de Panamá</b>  (Segundo semestre del año 2017)</p>	<p>Seguridad Democrática Regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular y potenciar las acciones de los Países miembros del SICA para el enfrentamiento conjunto del crimen organizado, mediante la ejecución de la hoja de ruta del Plan Regional Intersectorial Contra el Crimen Organizado (PRICCO)</li> <li>• Impulsar temas de seguridad en los diálogos y mecanismos implementados por el SICA con socios estratégicos extra regionales.</li> <li>• Presentar un proyecto de Protocolo para la Atención en Fronteras de Eventos Masivos que facilite la cooperación y movimiento controlado y seguro, de manera puntual en eventos de la región.</li> <li>• Propiciar la cooperación regional en materia de seguridad en afluencia de pasajeros y alertas migratorias.</li> </ul>
	<p>Gestión Integral de Riesgo y Desastres y Cambio Climático</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de Tecnologías limpias en la región.</li> <li>• Elaboración y posterior implementación del Proyecto de Corredor Seco Centroamericano y en las zonas áridas de República Dominicana.</li> <li>• Implementar el Plan de Acción Integral para atender el fenómeno de la sequía en Centroamérica.</li> <li>• Continuar con la revisión y actualización del Protocolo Centroamericano de Tránsito, Envío y Recepción de Asistencia Humanitaria.</li> </ul>
	<p>Integración Social</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar el Plan de Acción Regional en Pobreza y Protección Social a fin de atender los desafíos comunes en la atención de la pobreza multidimensional.</li> <li>• Celebrar el Foro de Juventudes del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)</li> <li>• Impulsar una política migratoria regional integral que garantice la migración y movilidad ordenadas, segura, regulares y responsables de las personas de los países del SICA.</li> <li>• Implementar Planes y Programas para luchar contra el hambre, la pobreza y la pobreza extrema, de conformidad con los Objetivos del Desarrollo Sostenible.</li> <li>• Impulsar la acogida del Índice de Pobreza Multidimensional como herramienta de medición de la pobreza en la región.</li> </ul>
	<p>Integración Económica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instruir a la SIECA, el desarrollo de estadísticas Centroamericanas en materia de comercio de servicios e inversión</li> <li>• Impulsar estudios sobre la inversión extranjera directa y el comercio transfronterizo de servicios en la Región Centroamericana</li> <li>• Poner en marcha, en coordinación con CENPROMYPE, la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYME.</li> <li>• Inclusión del componente turístico en la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y la Competitividad, para agilizar el paso de los</li> </ul>

		turistas por las fronteras terrestres, entre otros.
	Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con las gestiones que permitan la definición y homologación de Bien Público Regional, como elemento indispensable en el proceso de gestión de proyectos en la cooperación internacional.</li> <li>• Dar seguimiento al proceso de actualización de las áreas prioritarias de cooperación identificadas en los pilares de integración del SICA:</li> <li>• Reforzamiento del Comité Ejecutivo del SICA.</li> <li>• Dar seguimiento al tema de los Observadores.</li> </ul>

Fuente: Elaboración con datos suministrados por el Lic. Mario René Villalobos. Secretaria de Planificación SG-SICA 2019

Cuadro 10. Prioridades y acciones llevadas a cabo por la PPT del SICA de República Dominicana (I-2018)

<b>Prioridades de la Presidencia Pro Tempore de República Dominicana (Primer semestre del año 2018)</b>	Seguridad Democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación del Plan Regional Intersectorial Contra el Crimen Organizado (PRICCO).</li> <li>• Impulsar y articular esfuerzos para la realización de operaciones regionales coordinadas contra el crimen organizado.</li> <li>• Impulsar el Dialogo Estructurado SICA-CARICOM, en materia de crimen organizado transnacional.</li> <li>• Continuar con la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA).</li> </ul>
	Fortalecimiento Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción de la Agenda Estratégica Priorizada.</li> <li>• Dinamizar el rol de los países observadores del sistema.</li> <li>• Establecer una hoja de ruta que cumpla con los criterios acordados para los mandatos vigentes y para las fichas técnicas de los mandatos futuros.</li> <li>• Continuar con la revisión de los Reglamentos del SICA.</li> <li>• Continuar con las gestiones que permitan la definición y homologación de Bien Público Regional, como elemento indispensable en el proceso de gestión de proyectos en la cooperación internacional.</li> </ul>
	Integración Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular y Promover la aprobación de la Agenda Regional Intersectorial sobre Protección Social e Inclusión Productiva.</li> <li>• Aprobación del Programa permanente de prevención de violencia contra la mujer en la Comisión de Seguridad de Centroamérica.</li> <li>• Elaborar un proyecto intersectorial para abordar el tema migratorio.</li> <li>• Generar espacios de diálogo político técnico que faciliten la articulación intersectorial en favor de los desafíos sociales multidimensionales.</li> </ul>
	Integración Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En seguimiento a la Cumbre de Punta Cana en el 2014, donde se sostuvo un encuentro con los empresarios de la región y tuvieron la oportunidad de comunicar los obstáculos para ingresar a los mercados internacionales, se llevará a cabo un Foro de Inversiones con el fin de promover la</li> </ul>

		<p>competitividad, las alianzas y que proporcione un espacio para los altos ejecutivos de la región de difundir información sobre proyectos y metas que apoyen el desarrollo de sus negocios.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como parte de la Estrategia Regional de Articulación Productiva MIPYMES, se buscará impulsar un encuentro de los Centros de Atención MIPYME de la Región</li> </ul>
	<p>Gestión Integral del Riesgo y Cambio Climático</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retomar la Estrategia Regional de Recursos Hídricos del SICA.</li> <li>• Preparar agendas sectoriales como insumo para reunión inter agencial del agua del SICA en base a los lineamientos resultantes del Congreso Regional del Agua.</li> <li>• Retomar la Estrategia Regional de Cambio Climático para asegurar la transversalización del tema en las agendas sectoriales.</li> <li>• Fortalecer el proceso de comunicación y acciones intersectoriales coordinadas con la PPT del SICA, institucionalidad del SICA y con los Sub Sistemas establecidos.</li> <li>• Impulsar ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la creación o el fortalecimiento de un fondo de asistencia de emergencia para prevención, preparación y respuesta rápida a países afectados por el impacto de fenómenos naturales en la región.</li> </ul>

Fuente: Elaboración con datos suministrados por el Lic. Mario René Villalobos. Secretaria de Planificación SG-SICA 2019

Así, una vez realizado el análisis de las acciones de política exterior respecto al SICA y la incidencia de la administración Solís Rivera en la integración política del organismo, es posible determinar que el accionar costarricense a través de los tres últimos gobiernos han sido, primeramente, contantes, sin modificaciones y muy apegados al interés nacional por encima de los asuntos comunitarios.

En segundo lugar, que esas acciones de política exterior que han estado orientadas al fortalecimiento y mejoramiento institucional del SICA, aún no han posibilitado generado incidencias positivas en el organismo de integración regional. Sin embargo, la administración Solís Rivera ha marcado un paso adelante en propiciar, durante el ejercicio de su PPT, la reflexión del proceso, la elaboración de una agenda estratégica y la estructuración del Troika para darle seguimiento a aspectos importantes. Estos y otros aspectos abordados en los capítulos precedentes se profundizarán en la siguiente sección de conclusiones y recomendaciones.

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La presente investigación se propuso analizar las incidencias de la política exterior de Costa Rica en la integración política de la región SICA del 2014 al 2018a través de tres aspectos básicos: la descripción de las principales acciones de política exterior de la administración Solís hacia el SICA, la exploración de las principales variantes de esas acciones con respecto a la administración Chinchilla Miranda y la administración Arias Sánchez, así como la valoración de las consecuencias de la política exterior del gobierno de Luis Guillermo Solís en la integración del SICA.

Dicho análisis fue realizado bajo los postulados de la teoría neorrealista y de la integración, así como con el soporte conceptual del análisis de política exterior. Lo anterior bajo la comprensión que los estados se encuentran en un escenario complejo donde los intereses individuales deben converger también en estrategias de acción conjunta (mecanismos o instituciones de integración) para enfrentar los desafíos de la acelerada globalización, especialmente, en el caso de estados pequeños con un margen de acción más limitado en el manejo de su política exterior.

Así, corresponde ahora subrayar las principales conclusiones a las que se ha llegado a lo largo de esta investigación, con el propósito de poder recomendar posibles cursos de acción de Costa Rica en materia de integración política hacia la región SICA.

### **A. CONCLUSIONES:**

De modo general, en lo que se refiere a la política exterior de Costa Rica, se puede concluir que, aún y cuando esta, ha estado definida en círculos concéntricos, entre los cuales, en primer grado de aproximación, sobresalen los países limítrofes tanto terrestres como marítimos. Centroamérica, en tanto región, como de modo individual con cada uno de los Estados que la conforman, ha jugado un papel fundamental, a través de toda su historia como nación soberana.

Lo anterior es consecuencia directa de aspectos fundamentales, derivados tanto de su ubicación geográfica, producto de su vecindad, como también por condicionamientos históricos, presentes, primeramente en el modo de dominación ejercido por la Corona Española durante la era colonial lo que a la postre, desembocaría, igualmente, en el modo de organización política y administrativa, que escogieron las nacientes naciones centroamericanas, una vez alcanzada su independencia y que ha marcado la incidencia y articulación de unos lazos que han perdurado a lo largo de casi dos siglos de existencia.

Los ensayos formales más notorios de estas conexiones entre los países centroamericanos, han sido la República Federal Centroamericana que funcionó entre 1824 y 1838, la adopción de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en 1951, el Tratado de Integración Económica Centroamericana de 1960, del cual nació el Mercado Común Centroamericano y, sin duda alguna, el Protocolo a la Carta de la ODECA o Protocolo de Tegucigalpa de 1991 que le dio vida al Sistema de Integración de Centroamérica (SICA).

En todos estos ligámenes formales entre las naciones centroamericanas, Costa Rica ha estado presente continuamente. Eso sí, con una particular visión del proceso, el cual se ha caracterizado por una vinculación efectiva, siempre y cuando, tales asociaciones y las articulaciones, que como corolario de estas surten efectos, no comprometan de modo alguno, el logro de su interés nacional y, a la vez, sean consecuentes con sus ejes de política exterior.

Esto constituye el rasgo más visible del vínculo costarricense con su entorno natural más próximo y, lo más importante y característico de esta forma de relacionarse con su región, radica en que, este enfoque o perspectiva ha sido consolidada, como una práctica comúnmente ejercida y aceptada a lo largo del tiempo por las diferentes administraciones gubernamentales que han gobernado el país.

En lo que respecta a la historia moderna de la política exterior costarricense, la prioridad que ha gozado la región centroamericana fue palpable y alcanzó su máxima expresión, a mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, coincidiendo con la crisis bélica presente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, a finales de la administración de Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) y durante la primera administración de Óscar Arias Sánchez (1986-1990), quien ideó el plan de paz que justamente posibilitó, además de ponerle fin a los

conflictos armados en la región, un nuevo impulso al proceso de integración centroamericana, materializado a través del SICA.

De hecho, el Plan de Paz Arias o Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, firmado el 7 de agosto de 1987 en Esquipulas, Guatemala, fue un instrumento de la diplomacia costarricense, que posibilitó un nuevo impulso a la idea de integración regional, al establecer en su acápite número 9: la cooperación, la democracia y la libertad para la paz y el desarrollo del área.

De igual manera, una vez alcanzado el cese al fuego, que impedía cualquier esfuerzo común asociativo entre los países de la región, esta nueva coyuntura sirvió de marco idóneo para resucitar la Carta de la ODECA, bajo consideraciones más elaboradas, gracias al respaldo de otras regiones donde se había ensayado exitosamente procesos de integración, como lo habían perseguido los países centroamericanos, desde mediados del siglo XX. Este fue el caso de la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), a través del Diálogo de San José establecido desde 1984.

Lo cierto del caso, hoy día, se puede establecer que Costa Rica es un Estado miembro del SICA, una organización internacional gubernamental, formada en asocio con sus pares naturales y que, como asociación de Estados, las acciones que realizan sus partes de modo individual impactan tanto en el desarrollo de la organización misma como, igualmente, en quienes la conforman.

Por consiguiente, la definición clara de prioridades es un asunto de marcada importancia, puesto que el impacto de las políticas llevadas a cabo por los miembros de organizaciones, como el SICA, cuyo fin es el proceso de integración regional, marca definitivamente el logro del fin propuesto y posibilita la función óptima del sistema y, por ende, del reparto de ganancias para sus socios.

De allí que, al analizar las principales variantes de política exterior de la administración Solís Rivera hacia la región SICA en materia de integración política, con respecto a sus dos antecesores, se puede establecer que, habida cuenta del nivel de prioridad que le da política exterior de Costa Rica hacia Centroamérica y la región SICA, en particular, puede concluirse que durante las últimas tres décadas no ha habido marcadas diferencias entre las distintas

administraciones gubernamentales, respecto al proceso de integración con sus pares centroamericanos.

En la Costa Rica de hoy, no hay siquiera atisbo de debate alguno, en torno a la pertenencia al Parlamento Centroamericano (PARLACEN) o la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), dos instituciones fundamentales del proceso de integración regional. Esta ausencia en estos dos órganos es compartida y respaldada *urbi et orbi* por todas las administraciones gubernamentales que han ocupado la presidencia del país, desde inicios de la década de los años noventa hasta la fecha.

Tampoco ha habido en Costa Rica, consenso o clima político propicio para avanzar hacia la suscripción de acuerdos que faciliten otorgarle competencias supranacionales al SICA, como ocurre en la UE, por ejemplo. El país, ni siquiera forma parte de iniciativas, en el plano económico que impulsen la libre movilización de la fuerza de trabajo centroamericana, lo cual hizo que Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua suscribieran, a inicios del nuevo milenio y dentro del mismo esquema de integración, una vinculación más efectiva, a través del denominado CA 4.

Hasta este momento el sistema de integración política de Centroamérica no ha contado con el apoyo decidido de Costa Rica para avanzar hacia un modelo como el de la Unión Europea, de ahí que se pueda concluir que, este subsiste a pesar de este país y que acciones como el CA 4 o los tratados preferenciales que se dan los países del denominado “Triángulo Norte”, son una prueba fehaciente de tal afirmación.

Lo anterior, en parte, por el sentimiento de los socios costarricenses, que este país no profundiza en las acciones que tanto el resto de Estados de la región de modo individual, como el organismo de integración regional han ideado para avanzar, al menos, en el proceso económico y que es congruente con la teoría de la integración, propuesta por el economista húngaro Bela Balassa.

En suma, se puede concluir también que la incidencia de las tres últimas administraciones gubernamentales (objeto de estudio de esta investigación) a la integración política de la región SICA ha sido poco significativa, al menos, en lo que respecta a las administraciones Arias

Sánchez y Chinchilla Miranda, y nada hace parecer que variará con la que llevó a cabo el expresidente Solís Rivera, a pesar de cierta mejoría que se reseñará más adelante.

Otro rasgo característico de la relación de Costa Rica con Centroamérica y que es preciso acotar también, es que en marcados periodos, tal conexión se “sanjuaniza”, entendido este término como el hecho de supeditar la vinculación con el organismo de integración regional por el tamiz de la relación bilateral que se tenga en ese momento con el vecino del norte. Verbigracia de esta realidad fue durante la administración Chinchilla Miranda, en la que, ciertamente, hubo menor grado de actividad con el SICA.

Lo anterior es, a su vez, un error importante de cálculo y de opciones de política exterior, ya que, este distanciamiento con la región como resultado de momentos de conflicto con Nicaragua (algo altamente recurrente) paraliza una vinculación efectiva de las relaciones con el resto del istmo, a excepción de Panamá, lo que deja, a su vez, en una muy marcada inferioridad numérica para sacar adelante cualquier respaldo institucional.

De esta forma se enmarca la relación con el SICA y sus miembros al termómetro de la relación bilateral con Nicaragua, alejando potenciales aliados y “sirviéndole en bandeja” a su país vecino la organización para los fines de su política exterior. Otro ejemplo de esta situación, fue el abandono de la mesa política del SICA, durante la administración Solís Rivera a finales del año 2015.

En este asunto puntual y si se atiende al análisis de la política exterior que hace Calduch (1993), la acción de abandono de la mesa política del SICA, llevada a cabo por el presidente Luis Guillermo Solís Rivera el 18 de diciembre de 2015 y que mantuvo al país fuera del organismo por espacio de un semestre, no pareció ni dio la sensación de un proceso reflexivo y estudiado para la consecución del interés nacional, o de un objetivo coyuntural.

Lo anterior, más bien, dio la sensación de tratarse de una improvisada acción que no tuvo ninguna repercusión ni rédito para Costa Rica, toda vez que, la ruptura con el SICA, no trajo ningún beneficio, ni logró ejercer presión alguna para el logro de su cometido. En su defecto, de conformidad con lo estipulado por Kenneth Waltz (1959), en su nivel de análisis individual de la política exterior, este hecho fue un reflejo propio de la personalidad del presidente Solís

Rivera (tomador de decisiones de política exterior) al menos, en sus primeros dos años de gestión gubernamental.

Esto, debido a que nueve meses después provocaría un hecho similar, abandonando junto con su comitiva la Asamblea General de la O.N.U. cuando iniciaba en el uso de la palabra el presidente emergente de Brasil Michel Temer (La Nación, 2016). La diferencia de ambos episodios fue que, en esta segunda acción se intentó ejercer un control político por parte de la Asamblea Legislativa, al ser llamado a comparecer el ex canciller González Sanz para dar explicaciones del hecho; y para algunos, además tuvo también repercusiones negativas para el país, sobre todo, en el tema de candidaturas costarricenses a escala global o latinoamericana, por la oposición brasileña y su rol de *global player* y por lo tanto su influencia en los BRICS, algunos países de Suramérica y el continente africano.

Ahora bien, centrándonos nuevamente en la incidencia de las acciones de política exterior costarricense hacia la región SICA y el suceso que estas han tenido en la integración política, aunque no se visualiza que las propuestas costarricenses hayan tenido un gran efecto en la sociedad centroamericana, éstas fueron ejecutadas y tuvieron resultados favorables en unos temas más que en otros. En este sentido, el análisis basado en los cinco pilares fundamentales del proceso de integración centroamericana, a saber, integración económica, seguridad democrática, fortalecimiento institucional, integración social y gestión integral de riesgos y cambio climático, reveló los siguientes resultados:

En el pilar de la integración económica, Costa Rica logró llevar cierto liderazgo, durante el ejercicio de la Presidente Pro Tempore (PPT) del SICA y en las acciones ejecutadas en general por la administración Arias Sánchez (2006-2010), fundamentalmente en las negociaciones para el establecimiento del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (AdA AC-UE), o en la Declaración de Campeche, que dio vida al Proyecto Mesoamericano. Aquí el liderazgo costarricense fue palpable para sortear los retrasos que tuvo las negociaciones con Europa, como resultado del golpe de Estado en Honduras o posteriormente la salida de Nicaragua de la mesa de negociaciones, durante la PPT de Costa Rica del segundo semestre de 2009.

Por otro lado, durante la administración Arias Sánchez, también se intentó promover un acercamiento del SICA con el MERCOSUR que al final no desembocó en ningún acuerdo

puntual, así como la capitalización del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) con la participación de los socios extra regionales.

En cuanto a la integración económica durante la PPT de Costa Rica en el año 2013, durante la administración Chinchilla Miranda, las propuestas y resultados podrían catalogarse como de bajo perfil. Importante mencionar el fortalecimiento del Subsistema de Integración Económica Centroamericana, gracias a la plena incorporación de Panamá, que fue apoyada decididamente por el gobierno costarricense, dada su proximidad con su vecino del sur.

Por su parte y bajo esta temática, el gobierno del ex presidente Luis Guillermo Solís pretendió la creación de condiciones de entorno favorable para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas centroamericanas (MIPYME) como medio para la generación de empleo decente y crecimiento económico inclusivo, mediante el fortalecimiento de la conectividad física regional que consolide un nodo logístico, que mejore la competitividad y la productividad de este sector.

Por otro lado, se implementó la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio con énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras para fortalecer la capacidad competitiva de la región y algunos avances en la implementación de la Hoja de Ruta de Unión Aduanera 2015-2024, cuyo fin es la promoción de la libre circulación de bienes y la facilitación del comercio regional para la próxima década.

En cuanto al pilar de seguridad democrática, hay que precisar que en el periodo 2006-2010, el golpe de estado en Honduras debilitó el proceso de integración regional ya que provocó antagonismos entre las partes en el seno del SICA y esta vez la mediación del expresidente Arias no logró, como en 1987, el cometido de llevar a buen puerto sus esfuerzos diplomáticos.

Bajo esta materia, durante la PPT del 2013, Costa Rica impulsó la primera reunión del Diálogo SICA-América del Norte, sobre seguridad democrática y muy vinculado a ello, la firma del Acuerdo Regional para la creación de las Comisiones Nacionales de Seguridad Fronteriza (SEFRO), así como la puesta en funcionamiento del Sistema de Información de la Cooperación Regional (SICOR), principales aportes de la administración Chinchilla al SICA.

Siguiendo con este pilar, durante la PPT de 2017, Costa Rica logró la articulación y potenciamiento de las acciones con sus pares, con el objeto de enfrentar de modo conjunto el crimen organizado, así como continuar con la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA) y sus proyectos con el objeto de fortalecer la seguridad de las personas y sus bienes en la región.

En cuanto al pilar de integración social, durante la administración Arias Sánchez, Costa Rica realizó propuestas en el ámbito de educación, formuladas por el Ministerio de Educación Pública (MEP), las cuales generaban una inclusión para las poblaciones con bajos recursos, lo que demuestra, el deseo, al menos, de generar incidencias positivas para toda la región, a través de iniciativas previamente ensayadas y con relativo éxito en Costa Rica.

En la administración Chinchilla Miranda en este capítulo, se reportaron avances en cuanto a la creación de un Sistema Integrado de Estadísticas del SICA, si-ESTAD cuyo propósito fue favorecer la toma de decisiones con incidencia, fundamentalmente, en el mejoramiento del bienestar de la población en general y de los sectores más vulnerables en particular, el cual hoy existe.

Durante la PPT que le correspondió albergar a la administración Solís Rivera, en esta sección, se organizó el Foro de Alto Nivel “Pobreza Multidimensional y ODS: Herramientas para la Acción Regional”, mediante el cual, se generó un intercambio de experiencias exitosas sobre estrategias para la intervención de la pobreza, en el que se ratificó el compromiso de continuar con el Plan de Acción Regional Sobre Pobreza y Protección Social durante las próximas presidencias pro-tempore.

Además, durante la PPT del presidente Solís en el Consejo de Ministros de Salud se trabajó en una propuesta para la negociación conjunta para la compra de medicamentos, que permita aumentar el acceso a medicamentos de calidad en los países de la región y basado en compras conjuntas que generan mayores volúmenes, y poder, por tanto, conseguir mejores precios.

En cuanto al pilar de Gestión Integral de Riesgo y Cambio Climático, tema de particular importancia y que se ha venido constituyendo como un bastión importante dentro de los ejes de la política exterior costarricense, durante las últimas décadas es reseñable, lo siguiente:

Primero, que durante la administración Arias Sánchez, un eje de su política exterior fue el denominado programa “Paz con la Naturaleza”, el cual evocó durante su cuatrienio, una serie de acciones en favor del mejoramiento ambiental, en este sentido, durante la PPT que le correspondió albergar en el segundo semestre del año 2006, se impulsó “El Convenio Centroamericano del Agua” el cual pretendía proteger los recursos hídricos y darles un manejo adecuado para toda la región.

Tal iniciativa, se formuló con base a proyectos previamente implementados en Costa Rica, por medio del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y que tuvo resultados favorables, lo que implicó, aspectos positivos propios de los procesos de integración, al compartir con el resto de la región, buenas prácticas desarrolladas en este campo y catalogados, hasta cierto punto, como colaboración con sus pares centroamericanos.

Segundo, durante la administración Solís Rivera, ante la ausencia de iniciativas en este campo por parte de su predecesora, se contabilizó, como continuación de las proposiciones de la administración Arias Sánchez, la realización del “Congreso para el Análisis Regional del Agua” que, de paso, constituyó una de las prioridades para el ejercicio de la PPT en el eje ambiental.

Lo anterior, dado que este foro sirvió como método de acercamiento de políticas nacionales, para la concientización y acuerdos entre los países miembros alrededor del uso del recurso hídrico, y que logró propiciar un espacio, importante, de diálogo para el desarrollo de estrategias regionales para el uso sustentable de uno de los bienes públicos más importantes, como lo es el agua.

En este sentido, y como un resultado concreto, se acordaron lineamientos regionales para la acción en materia de gestión integral de los recursos hídricos y se conformó el Grupo Intersectorial para la Gestión Integral del Recurso Hídrico del SICA y la aprobación de un Plan de Trabajo Regional de 18 meses para el seguimiento de la agenda ambiental regional, estableciendo una alianza con diferentes organismos multilaterales (BCIE, FAO y ONU Medio Ambiente) para la formulación del Programa para Incrementar la Resiliencia al Cambio Climático para el Corredor Seco Centroamericano y Zonas Áridas de República

Dominicana, como elementos para la mitigación de los efectos de la sequía y del cambio climático en zonas altamente vulnerables de la región.

Por último, y en cuanto al pilar del fortalecimiento institucional, el cual ha sido una recurrente reivindicación costarricense, la posición nacional, adquiere dimensiones de constituirse como una verdadera política de Estado, por cuanto es un tema en el que hay mayor coincidencia y repetición de enfoques entre las distintas administraciones gubernamentales que han sido objeto de estudio de esta investigación. Además, las acciones dirigidas al fortalecimiento institucional, rendición de cuentas, o elaboración de procesos, pareciesen delinear, en mucho, la visión costarricense acerca de la labor corporativa del modelo de integración centroamericana y su visión de cómo debe ser la operacionalización por parte del SICA.

En este sentido, durante la administración Arias Sánchez las iniciativas, en el ejercicio de las PPT que le correspondieron organizar, estuvieron orientadas hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad dentro del SICA, a través de la creación de una Contraloría interna para optimizar la distribución de los fondos financieros que ingresan por los diversos programas de cooperación, fondos no reembolsables o créditos internacionales; la conformación del Comité Ejecutivo del SICA para asegurar la efectiva coordinación entre los asuntos regionales y nacionales, en la que los temas relativos al proceso de integración fueran incorporados como política de los Estados al formar parte de la agenda de los Consejos de Gobierno.

Además, la administración Arias Sánchez posicionó el fortalecimiento del funcionamiento de una Comisión Ad Hoc para el replanteamiento integral de la institucionalidad centroamericana, así como la revisión de los mandatos presidenciales del SICA, especialmente, los relacionados con los mecanismos de cooperación con otros países y bloques regionales.

Por su parte, la administración Chinchilla Miranda, propuso, en consonancia, con su antecesor, un ejercicio de rendición de cuentas de la cooperación regional que se recibe; la adopción de una hoja de ruta para la reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el nombramiento del Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana para el período 2013 – 2017.

En este apartado, es importante concluir indicando que muy pocas de estas iniciativas costarricenses tuvieron incidencia en la mejora institucional del SICA, en sus distintas Secretarías o bien, en los procesos llevados a cabo para fortalecer el desarrollo corporativo de la integración en la región centroamericana, debido a la variación de visiones entre los distintos Estados que ocupan las PPT y la extinción de sus proposiciones cuando acaban el ejercicio de sus PPT.

Precisamente por lo anterior, y para el cumplimiento del objetivo general que orientó esta investigación, encaminado al análisis de las incidencias de la política exterior de Costa Rica en la integración política de la región SICA del 2014 al 2018. Se puede indicar que uno de los mayores aciertos, llevados a cabo por la administración Solís Rivera, fue lograr una agenda prioritaria en la que se implementaron varios de los proyectos (como los referidos en los capítulos tres y cuatro) y el hecho de conformar algunas propuestas con la Troika (Costa Rica más los dos países que le suceden en el ejercicio de la PPT: Panamá y República Dominicana) para disminuir el riesgo de la formulación de proyectos ambiciosos, pero que, como en casos anteriores expiraban con la finalización de la PPT y el inicio de otra.

Desde esta perspectiva, Costa Rica convocó a la Reunión de la Comisión de Secretarías al inicio de su PPT, en la cual se facilitó el diálogo y la articulación interinstitucional alrededor de prioridades sectoriales definidas de forma conjunta. Por su parte, el trabajo del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRREE) dio seguimiento a temas prioritarios, como el cumplimiento de los mandatos de Cumbres Presidenciales, la propuesta de fortalecimiento del Comité Ejecutivo y la creación del grupo de trabajo SICA-Chile.

De allí que, parafraseando al ex canciller González Sanz uno de los logros obtenidos en cuanto al fortalecimiento institucional de la PPT fue la creación de un ejercicio de rendición de cuentas cuyo objeto fue una actuación basada en la responsabilidad y la transparencia. A través de un mecanismo relativamente nuevo en el organismo de integración regional, que se utilizó por primera vez en el año 2013 pero que, Costa Rica venía desde el año 2006 desarrollando iniciativas para su funcionamiento.

Aún y cuando podría ser prematura la evaluación de la incidencia que podrán tener las iniciativas propuestas por la administración Solís Rivera en la integración política de la región

SICA, lo valorable es el hecho que tanto Panamá como República Dominicana, en el ejercicio de las PPT posteriores a la del I semestre de 2017, readmitieron dentro de sus objetivos parte de las propuestas costarricenses.

En este sentido, la PPT panameña del II semestre del año 2017, continuó con las gestiones que permitieran la definición y homologación del concepto Bien Público Regional, como elemento indispensable en el proceso de gestión de proyectos en la cooperación internacional. Además, dio seguimiento al proceso de actualización de las áreas prioritarias de cooperación identificadas en los pilares de integración del SICA: reforzamiento del Comité Ejecutivo del SICA y dar seguimiento al tema de los Observadores.

Por su parte, la PPT dominicana del I semestre del año 2018, propuso la adopción de la Agenda Estratégica Priorizada (tal y como lo hizo Costa Rica un año antes), dinamizar el rol de los países observadores del sistema, el establecimiento de una hoja de ruta que cumpla con los criterios acordados para los mandatos vigentes y para las fichas técnicas de

los mandatos futuros. De igual forma, continuó con la revisión de los Reglamentos del SICA, así como con las gestiones que permitan la definición y homologación de Bien Público Regional, como elemento indispensable en el proceso de gestión de proyectos en la cooperación internacional.

Con base en todo lo anterior, se puede concluir, indicando que el proceso de integración centroamericana representa un avance para toda la región y que es necesario visualizarlo en el largo plazo, el cual ocasionará un crecimiento en conjunto para toda la región y, por consiguiente, una mejora en los cinco pilares básicos, valorados aquí. De modo que este es un sistema que, lejos de obstaculizar o minimizar las ganancias, también, para Costa Rica, las dinamiza.

Costa Rica es, de igual forma, una parte importante en la consolidación del sistema de integración centroamericana para poder generar efectos positivos en el futuro, como se comprobó con las diferentes propuestas establecidas y que han provocado avances importantes, en temas tales como medio ambiente y lucha contra el cambio climático, incremento del comercio exterior, proyectos de cooperación triangular conjuntos, o bien,

compartir buenas prácticas con sus pares centroamericanos, en áreas en las que el país presenta ventajas dignas de acompañamiento con sus socios.

Todo esto, a pesar de la particular visión que tiene Costa Rica sobre el proceso de integración, el cual, hay que reconocer, es, absolutamente, cónsono con los postulados básicos de la teoría neorrealista, en el sentido que, a pesar del reconocimiento de la existencia de organizaciones intergubernamentales y del papel que estas juegan dentro del sistema internacional actual, los Estados diseñan, definen y ejecutan su política exterior de acuerdo con su interés nacional. Lo anterior, a pesar del contexto político internacional actual y las nuevas estructuras económicas, que dan origen a una nueva agenda política que exige respuestas comunes a problemas transnacionales.

A partir de lo anterior, Costa Rica no puede ni debe abandonar la región centroamericana y a sus socios naturales puesto que, en la sociedad mundial actual, como se ha dicho, la constitución de bloques es una importante herramienta de inserción en el sistema internacional, especialmente para los países pequeños y para poder enfrentar las amenazas y desafíos que se ciernen sobre la humanidad.

## **B. RECOMENDACIONES:**

Con base en los hallazgos de la investigación y las conclusiones previas se proponen las siguientes recomendaciones, orientadas al cumplimiento del objetivo específico número cuatro, que establecía: recomendar posibles acciones de política exterior de Costa Rica en materia de integración política hacia la región SICA:

Centroamérica como espacio natural de Costa Rica debe ser prioridad para todas las administraciones. En este sentido, líneas de acción precisas (que pueden tener variantes de implementación según el estilo del gobierno que las ejecute) deben ser definidas basadas en aspectos medulares como la seguridad ciudadana, el cambio climático y los riesgos medioambientales, así como la integración económica.

Si bien es cierto, que hay un marcado reconocimiento, en cuanto a que la política exterior y ciertos ejes de actuación, como la lucha por el desarme y/o la promoción de los derechos humanos le ha brindado prestigio y se han posicionado como políticas de Estado para Costa Rica; Centroamérica, como región estratégica, debería ser una constante para las distintas administraciones gubernamentales y que brinde claridad y redunde en presencia en la región.

De igual forma, con el propósito de tener evidencia sobre la incidencia de las acciones de una administración en específico a nivel regional, es importante una debida documentación de las propuestas realizadas y su correspondiente seguimiento, preferiblemente, utilizando indicadores de valoración, de tal forma que permita a las administraciones, durante su gestión e intervenciones, demostrar cuáles, de forma concreta, han sido los aportes que el país ha realizado a la institucionalidad regional.

Lo anterior, porque en la actualidad y como lo ha evidenciado esta investigación, ante la ausencia de indicadores que permitan evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos por cada una de las PPT, que albergaron las últimas tres administraciones gubernamentales, el análisis de impacto y/o incidencia resulta ser más empírico que con bases científicas, capaz, por ende, de verificación.

Por otro lado, y como se ha señalado que Costa Rica muestra un claro y pragmático interés por la dimensión comercial de la integración de la región, es fundamental una activa participación en otras materias, de igual relevancia para el país y el resto de la región y que coadyuve y fortalezca el proceso y provea respuestas conjuntas a las amenazas que, de igual modo, se ciernen sobre todos los países miembros del SICA.

Tales materias, pueden ser la lucha contra el crimen organizado, el tema migratorio y la seguridad humana; una agenda ambiental coordinada que le brinde a Centroamérica una voz unificada en el régimen de cambio climático, la integración física de la región, misma que es un pilar fundamental de la integración económica.

Lo anterior, le podría proyectar a Costa Rica, una imagen que se extienda más allá de los intereses económicos y posibilitaría un reposicionamiento o un posicionamiento en diversos espacios de acción, que a su vez le haría mejorar y alcanzar una posición de liderazgo regional, la cual le permita el logro de objetivos de política exterior en el área, especialmente

en la dirección de secretarías dentro de la SG-SICA , así como en momentos de conflicto con algún (os) otro (s) Estado (s) miembro (s).

Además, al ser previsible que Costa Rica siga profundizando el debate sobre la reforma institucional y las decisiones que bajo dicha temática deban adoptarse, tal y como lo ha venido haciendo en los últimos doce años, exigiendo transparencia y voluntad política, rendición de cuentas, un sistema eficiente, procedimientos simples, mandatos claros y racionales y un aparato lo más reducido posible, como elementos claves para la credibilidad del sistema, su posición de liderazgo le permitiría avanzar en estos temas, de un modo más eficiente, sin que sus socios perciban que sin compromiso, el país quiera un proceso como una “camisa a su medida”.

Así mismo, se recomienda, la utilización de la troika (Costa Rica, Panamá y República Dominicana) para la definición y promoción de los objetivos que se proponga el país cada vez que le corresponda el ejercicio de la PPT, como la próxima que corresponderá durante el primer semestre del 2022.

La conveniencia de este proceder radica, por un lado, en que se puedan perseguirse objetivos que trasciendan el semestre que corresponde el ejercicio de la PPT, además que dichas propuestas partirían, al menos, con cierto grado de aceptación y compromiso por parte de otros dos Estados miembros y, por otro lado, iría perfilando la conformación de un núcleo entre los tres países que le pudiera traer beneficios a Costa Rica, al asegurarse al menos, contar con casi un 40% de los miembros para la presentación de candidaturas dentro de las Secretarías del organismo y alianzas en temas regionales.

Se recomienda, igualmente, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el establecimiento de una unidad de estudios estratégicos y/o de prospectiva para el seguimiento exhaustivo de los temas relativos a la región, el SICA y cada uno de los países centroamericanos, que brinde las herramientas técnicas capaces de facilitar la toma de decisiones para el diseño, elaboración, ejecución y control de la política exterior referida al organismo de integración regional, las PPT que le corresponda ejercer y hasta el tratamiento bilateral de los Estados miembros.

Por último, y dado que esta investigación ha sido un estudio pionero, debido al escaso tiempo transcurrido desde la finalización de la administración gubernamental Solís Rivera y la inexistencia, como se dijo, de indicadores capaces de evaluar científicamente el efecto provocado en el proceso de integración regional, a partir de los objetivos propuestos en las PPT repasadas, se recomienda, partiendo de la temática aquí desarrollada, la elaboración de estudios específicos y más precisos que permitan, a su vez, la generación de un debate académico que enriquezca y profundice los tópicos tratados en esta tesis.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Agencia Efe (17 de junio de 2009). *El SICA afirma que la cumbre presidencial se aplazó "por problemas de agenda"*. Managua, Nicaragua.
- Alianza del Pacífico (1 de marzo de 2018). *Alianza del Pacífico*. Obtenido de página en internet de la Alianza del Pacífico: <http://www.alianzapacifico.net>
- ALIDES. (12 de Octubre de 1994). Centro de Documentación. Obtenido de Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=82723&idm=1>
- Arias, O. (22 de Julio de 2009). *United Nations / Peacemaker*. Obtenido de United Nations / Peacemaker Web site: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/HN\\_090722\\_Acuerdo%20de%20San%20Jose.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/HN_090722_Acuerdo%20de%20San%20Jose.pdf)
- Arias, O. (27 de diciembre de 2018). *Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano*. Obtenido de sitio web de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano: <https://arias.or.cr/>: <http://oscararias.cr/paz/>
- Arnoletto, E. J. (10 de Diciembre de 2018). *Enciclopedia Jurídica Virtual*. Obtenido de sitio web de la Enciclopedia Jurídica Virtual: Arnoletto, E. J. (10 de diciembre de 2018). Enciclopedia Jur <https://leyderecho.org/>: <https://leyderecho.org/integracion-politica/>
- Balassa, B. (1961). *The Theory of Economic Integration*. Sidney: George Allen & Unwin Ltd.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: CEURA.
- Calduch, R. (1999). *Métodos y Técnicas de Investigación en Relaciones Internacionales*. Madrid:: Universidad Complutense.
- Cascante, C. (2014). *Vigesimo Informe Estado de la Nación en desarrollo: Entre Retos Coyunturales y Problemas Estructurales*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Cascante, C. (2015). *Costa Rica y su política exterior 2013*. Heredia: EUNA.
- Cascante, C. (28 de Abril de 2019). Entrevista a Carlos Humberto Cascante 28/04/2019. (U. García, Entrevistador)
- Castillo, E. (2014). *Informe Gestión*. San José: Imprenta Nacional.
- CEPAL. (1988). *Analisis y Formulación de la Política Exterior*. Santiago: PNUD-CEPAL.
- CEPAL. (2002). *El CA-4*. México: CEPAL.

- Cerdas, R. (2008). *XIV Informe del Estado de la Nación*. San José: PEN.
- Chavarría, L. (16 de Mayo de 2019). Entrevista a Luis Carlos Chavarría Reyes 16/05/2019. (U. García, Entrevistador)
- COMEX. (2012). *Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea -Pilar Comercial- Documento Explicativo*. San José: Ministerio de Comercio Exterior.
- CR Hoy (16 de enero de 2017). País pide a Corte fijar indemnización por daños a Calero. CR hoy.com noticias, págs. <https://www.crhoy.com/nacionales/pais-pide-a-corte-fijar-indemnizacion-por-danos-en-calero/>.
- CR Hoy (6 de junio de 2019). CR Hoy. Com Noticias. Centroamérica recibe 4 de los 10 productos que más vende Costa Rica, <https://www.crhoy.com/nacionales/centroamerica-recibe-4-de-los-10-productos-que-mas-vende-costa-rica/>.
- Estacio, J. (2018). El Río San Juan: Dos Siglos De Conflictos Entre Costa Rica y Nicaragua. *Revista Electrónica Iberoamericana*, 1-32.
- Facio, G. (1980). Evolución de la Política Exterior de Costa Rica. *Relaciones Internacionales UNA*, 9-19.
- Ferrer, I. (16 de diciembre de 2015). La Haya reconoce la soberanía de Costa Rica sobre Isla Calero. *El País Internacional*, pág. 1.
- García, U. (2004). El Proceso de Integración Centroamericana. En I. Vittini, *Los Procesos de Integración y Cooperación Regionales* (págs. 19-48). Santiago: RIL Editores.
- Gólcher, E. (1996). El Proceso de San José: Crítica y Perspectivas de la Relación entre la Comunidad Europea y América Central. *Revista Estudios Universidad de Costa Rica*, 103-110.
- González, M. (2017). Una visión renovada para el SICA. *Revista Costarricense de Política Exterior*, 9-11.
- González, M. (2018). *Informe de Gestión Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Manuel González Sáenz (2014-2018)*. San José: MREC.
- González, M. (2018). *Memoria Institucional Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2017*. San José: Imprenta Nacional.
- Herdocia, M. (2011). *IV Informe del Estado de la Región. Integración Regional (2008-2010)*. San José: CONARE.
- La Nación (6 de junio de 2010) Opinión. Paz con la Naturaleza. La Nación, pág. 15A.

- La Nación (18 de diciembre de 2015). Costa Rica rompe políticamente con el SICA y suspende visas a cubanos. La Nación, pág. 4A.
- La Nación (20 de enero de 2016). <https://www.nacion.com/ciencia/Acuerdo de Paris es una llama de esperanza para la diplomacia internacional. La Nación, pág. 6A.>
- La Nación (4 de noviembre de 2016). Sala IV valida secreto de Estado sobre informes de embajador en Brasil. LA NACION, pág. 4A.
- La Nación (18 de diciembre de 2016). Equipo de abogados detrás del fallo de La Haya centró defensa en laudos del siglo XIX. La Nación, pág. 4A.
- La Voz del Sandinismo (20 de abril de 2010) Redacción. Obtenido de Sitio en internet de La Voz del Sandinismo: <https://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2010-04-20/daniel-recibe-a-presidente-electa-de-costa-rica/>
- Meléndez, J. (18 de enero de 2012). Costa Rica ignora una orden de la Corte Centroamericana de Justicia. *El País*, .  
[https://elpais.com/internacional/2012/01/18/actualidad/1326926845\\_688633.html](https://elpais.com/internacional/2012/01/18/actualidad/1326926845_688633.html).
- Méndez, M. (2019). Regionalismos realistas. Una aproximación desde enfoques convergentes. *Observatorio de Política Internacional*, Analisis Político N°8.
- Merke, F. &. (2016). Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. *Revista de Estudios Internacionales Universidad de Chile*(48), 107-130.
- Mesoamerica, P. (22 de abril de 2018). *Proyecto Mesoamerica*. Obtenido de Sitio Web del Proyecto Mesoamerica: <http://www.proyectomesoamerica.org>
- MIDEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. San José: Imprenta Nacional.
- MREC. (1999). Memoria Institucional Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1998-1999. San José: Imprenta Nacional.
- MREC. (2016). *Memoria Institucional Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2015*. San José: Imprenta Nacional.
- MREC. (2017). *Agenda estratégica priorizada del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)* . San José: Imprenta Nacional.
- MREC. (2017). *Informe de Gestión Presidencia Pro-Tempore de Costa Rica Sistema de Integración Centroamericana*. San José: Imprenta Nacional.
- MREC. (2017). *Resumen Ejecutivo Informe de Labores de la PPT I Semestre 2017*. San José: Imprenta Nacional.

- MREC. (13 de abril de 2018). *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Web site: <http://www.rree.go.cr>
- Murillo, C. (Junio de 2012). Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. *Revista Científica "General José María Córdova"*, 27-48.
- Oyarzún, L. (2008). Sobre la naturaleza de la integración regional. *Revista de Ciencia Política Universidad Católica de Chile*, 28(2), 95-113.
- Petit, G. (2014). La Teoría Económica de la Integración y sus Principios Fundamentales. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 137-164.
- PRESIDENCIA. (16 de diciembre de 2015). *Presidencia de la República de Costa Rica*, <https://presidencia.go.cr/>: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2015/12/corte-internacional-de-justicia-da-la-razon-a-costa-rica-al-ratificar-soberania-sobre-isla-portillos/>
- PRESIDENCIA. (17 de marzo de 2017). *Presidencia de la República de Costa Rica*, <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/03/costa-rica-realiza-primera-ronda-de-negociaciones-de-la-union-aduanera-centroamericana-bajo-su-presidencia-pro-temp>
- PRESIDENCIA. (2 de febrero de 2018). *Presidencia de la República de Costa Rica*, <https://presidencia.go.cr/comunicados/2018/02/historico-fallo-de-la-corte-internacional-de-justicia-acoge-argumentos-de-costa-rica-en-la-delimitacion-maritima-con-nicaragua/>
- PRESIDENCIA. (4 de abril de 2018). *Presidencia de la República de Costa Rica*, <http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/06/costa-rica-aprecia-voluntad-politica-para-mejorar-el-sica-y-se-reincorpora-a-principales-organos-politicos/>
- Rojas, F. (1989). *El Proceso de Esquipulas*. Caracas: CLACSO.
- Roverssi, C. (2 de abril de 2019). Entrevista Carlos Roverssi Rojas 02/04/2019. (U. García, Entrevistador)
- Salomón, M. (2002). La teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Cidob D'Afers Internacionals*, 7-52.
- Sánchez, R. (16 de Abril de 2019). Entrevista Dr. Rafael Sánchez 16/04/2019. (U. García, Entrevistador)
- Sarquís, D. J. (2014). El neorrealismo en la reflexión teórica contemporánea: una reseña crítica. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 9-47.

- Segura, L. (2010). *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: CONARE.
- Segura, L. (2011). *Ponencia para el XVII Estado de la Nación "Promoción de los valores democráticos y el respeto de los derechos humanos por medio de la política exterior costarricense*. Heredia: EUNA.
- Semanario Universidad (8 de febrero de 2012). Costa Rica se ha autoaislado en Centroamérica, opinan expertos. *Semanario Universidad*, pág. 16.
- SICA. (27 de diciembre de 2018). *Secretaria General del SICA*, <http://www.sica.int>
- Solano, A. (9 de Abril de 2019). Entrevista Alejandro Solano 09/04/2019. (U. García, Entrevistador)
- Solano, A. (5 de febrero 2018). *Clase Magistral FLACSO. FLACSO/Costa Rica*. San José: S/N.
- Soto, W. (1991). Costa Rica y la Federación Centroamericana: Fundamentos Históricos del aislacionismo. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 17, Fascículo 2.
- Stagno, B. (2007). *Memoria Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2006*. San José: Imprenta Nacional.
- Stagno, B. (2008). *Memoria Institucional Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2007*. San José: Imprenta Nacional.
- Stagno, B. (2010). *Memoria Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2009*. San José: Imprenta Nacional.
- Tomassini, L. (1988 ). *Relaciones Internacionales: Teoría Y Práctica*. . Santiago: CEPAL / PNUD.
- Toro, H. (1991). Realismo y Neorrealismo ¿Una realidad superada? *Revista de la Marina de Chile*, 93-108.
- Tovar, R. (2006). *Memoria Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2002-2006*. San José: Imprenta Nacional.
- Ugalde, E. (7 de mayo de 2019). Entrevista Edgar Ugalde Álvarez vicecanciller 2006-2010. (U. García, Entrevistador)
- Ulate, E. (2004). *Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano*. . San José,: E.N. Ulate.

- Vargas, J.P. (24 de Abril de 2019). Entrevista Dr. Jean Paul Vargas Céspedes 24/04/2019. (U. García, Entrevistador)
- Velázquez, R. (2004). Modelo de Análisis de Política Exterior. *Revista Mexicana del Caribe*, 57-127.
- Villalobos, M. (2019 de Mayo de 2019). Entrevista Mario René Villalobos 28/05/2019. (U. García, Entrevistador)
- Villalta, A. E. (2008). *Los Nuevos Desarrollos en el Proceso de Integración Centroamericana*. Washington: OEA.
- Waltz, K. (1959). *El hombre, el Estado y la guerra: un análisis teórico*. Columbia: Columbia University Press .
- Waltz, K. (1979). *Teoría de la Política Internacional* . Buenos Aires : GEL.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### Modelo de Entrevista Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto

1. A su juicio. ¿Considera usted que Centroamérica ha sido y es una prioridad para la política exterior costarricense?

Si, No, ¿por qué?

2. ¿Qué papel juega el SICA en la relación de Costa Rica con el resto de países de la región?
3. ¿Considera usted que la política exterior de Costa Rica hacia el SICA, durante su gestión como viceministro, sufrió alguna variación con respecto a la administración Arias Sánchez (2006-2010) o Chichilla Miranda (2010-2014)?

Si, No, ¿por qué?

4. Se logró identificar que las demandas por el fortalecimiento institucional, rendición de cuentas y transparencia han sido temas constantes -en las últimas administraciones- a nivel de SICA. En este sentido, ¿qué otras acciones consideran usted ha promovido y defendido el país en las últimas 4 PPT en el SICA?
5. ¿Cuáles considera usted fueron las principales acciones de política exterior de la Administración Solís Rivera hacia la región SICA en términos generales y en materia de integración política? y ¿Consideraría la posibilidad de incidencia de esas acciones en el proceso de integración política?
6. Debido al historial de Costa Rica con Nicaragua, especialmente en los últimos años ¿cuál considera usted es el papel que tiene la relación con este país vecino y los efectos de esta para la proyección de CR a nivel centroamericano?
7. ¿Es Centroamérica el espacio natural y necesario de integración costarricense para enfrentar las amenazas comunes y la globalización o se requiere un espacio mayor como la Alianza del Pacífico?

Si, No, ¿por qué?

8. ¿A su juicio ve Ud. factible la profundización del proceso de integración política de Costa Rica con el SICA sin participar en 2 de los tres órganos fundamentales del proceso?

Si, No, ¿por qué?

9. Con base en su experiencia como subdirector y director de Política Exterior y Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto, ¿Cómo considera usted qué perciben el resto de países miembros del SICA los aportes costarricenses al proceso de integración.
  
10. ¿Qué cursos de acción recomendaría Ud. para acciones exteriores conjuntas del país con el SICA y/o fuera de ella?

¡Fin de la entrevista, muchas gracias por su colaboración!

## ANEXO 2

### Modelo de Entrevista experto-académico

1. A su juicio. ¿Considera usted que Centroamérica ha sido y/o es una prioridad para la política exterior costarricense?  
Si, No, ¿por qué?
2. ¿Qué papel cree usted juega el SICA en la relación de Costa Rica con el resto de países de la región?
3. ¿Considera usted que la política exterior de Costa Rica hacia el SICA ha variado o ha sufrido transformaciones durante las tres últimas administraciones gubernamentales?
4. Se logró identificar que las demandas por el fortalecimiento institucional, rendición de cuentas y transparencia han sido temas constantes -en las últimas administraciones costarricenses- a nivel de SICA. En este sentido, ¿qué otras acciones consideran usted haya promovido y defendido el país en las últimas 4 PPT en el SICA?
5. ¿Cuáles considera usted fueron las principales acciones de política exterior de la Administración Solís Rivera hacia la región SICA en términos generales y en materia de integración política? y ¿Consideraría la posibilidad de incidencia de esas acciones en el proceso de integración política regional?
6. Debido al historial de Costa Rica con Nicaragua, especialmente en los últimos años, cuál considera usted es el papel que tiene la relación con este país vecino y los efectos de esta para la proyección de CR a nivel centroamericano.
7. ¿Cree usted que Costa Rica apuesta decididamente por la integración regional?
8. ¿A su juicio consideraría factible la profundización del proceso de integración política de Costa Rica con el SICA sin participar en dos de los tres órganos fundamentales del proceso (Parlacen y Corte de Justicia)?  
Si, No, ¿por qué?

9. Con base en su experiencia como especialista en Centroamérica ¿Cómo considera usted qué perciben el resto de países miembros del SICA a Costa Rica en el contexto del proceso de integración?
  
10. ¿Qué cursos de acción recomendaría Ud. para acciones exteriores conjuntas del país en el seno del SICA y qué potencie la integración política regional?

¡Fin de la entrevista, muchas gracias por su colaboración!

## ANEXO 3

### Modelo de Entrevista a funcionarios o ex funcionarios del SICA o de otras Cancillerías centroamericanas

1. A su juicio. ¿Considera usted que Centroamérica ha sido y/o es una prioridad para la política exterior costarricense?  
Si, No, ¿por qué?
2. ¿Qué papel cree usted juega el SICA en la relación de Costa Rica con el resto de países de la región?
3. ¿Considera usted que la política exterior de Costa Rica hacia el SICA ha variado o ha sufrido transformaciones durante las tres últimas administraciones gubernamentales?
4. Se logró identificar que las demandas por el fortalecimiento institucional, rendición de cuentas y transparencia han sido temas constantes -en las últimas administraciones costarricenses- a nivel de SICA. En este sentido, ¿qué otras acciones, considera usted haya promovido y defendido el país en las últimas 4 PPT en el SICA?
5. ¿Cuáles considera usted fueron las principales acciones de política exterior de la Administración Solís Rivera hacia la región SICA en términos generales y en materia de integración política? y ¿Consideraría la posibilidad de incidencia de esas acciones en el proceso de integración política regional?
6. Debido al historial de Costa Rica con Nicaragua, especialmente en los últimos años, cuál considera usted es el papel que tiene la relación con este país vecino y los efectos de esta para la proyección de CR a nivel centroamericano.
7. ¿Cree usted que Costa Rica apuesta decididamente por la integración regional?  
Si, No, ¿por qué?
8. ¿A su juicio consideraría factible la profundización del proceso de integración política de Costa Rica con el SICA sin participar en dos de los tres órganos fundamentales del proceso (Parlacen y Corte de Justicia)?

Si, No, ¿por qué?

9. Con base en su experiencia como especialista en Centroamérica ¿Cómo considera usted qué perciben el resto de países miembros del SICA a Costa Rica en el contexto del proceso de integración?
  
10. ¿Qué cursos de acción recomendaría Ud. para acciones exteriores conjuntas del país en el seno del SICA y qué potencie la integración política regional?

¡Fin de la entrevista, muchas gracias por su colaboración!

## ANEXO 4

### PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CARTA DE LA ORGANIZACION DE ESTADOS CENTROAMERICANOS (ODECA)

Los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá:

#### CONSIDERANDO:

Que es necesario actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), readecuándolo a la realidad y necesidades actuales, para alcanzar efectivamente la integración centroamericana; y

Que dicha readecuación debe orientarse al establecimiento y consolidación del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA que dará seguimiento a todas las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes y coordinará su ejecución.

#### POR TANTO:

Deciden reformar la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), suscrita en la ciudad de Panamá, República de Panamá, el día 12 de diciembre de 1962, por medio del presente Protocolo. Al efecto, los Presidentes Constitucionales de las mencionadas Repúblicas, convienen en el siguiente SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA:

**Artículo 1.-** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, integrado por los Estados Miembros originales de ODECA y por Panamá, que se incorpora como Estado Miembro.

**Artículo 2.-** EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica.

**Artículo 3.-** EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo. En ese sentido, se reafirman los siguientes propósitos:

a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respecto al los Derechos Humanos.

- b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
- c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
- d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
- e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
- f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
- g) 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.
- h) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.
- i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
- j) Conformar el **SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA** sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

**Artículo 4.-** Para la realización de los propósitos citados el **SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA** y sus Miembros procederán de acuerdo a los principios fundamentales siguientes:

- a) La tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del **SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA**;
- b) Paz, Democracia, Desarrollo y Libertad, son un todo armónico e indivisible que

orientará las actuaciones de los países miembros del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA;

- c) La identidad centroamericana como manifestación activa de los intereses regionales y de la voluntad de participar en la consolidación de la integración de la Región.
- d) La solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común;
- e) La gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad; y la Cláusula Centroamericana de Excepción.
- f) La globalidad del proceso de integración y la participación democrática, en el mismo, de todos los sectores sociales.
- g) La seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados Miembros y la solución Pacífica de sus controversias.
- h) La buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones, absteniéndose de establecer, convenir o adoptar medida alguna que sea contraria a las disposiciones de este instrumento o que obstaculice el cumplimiento de los principios fundamentales del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA o la consecución de sus objetivos.
- i) El respeto a los principios y normas de las Cartas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA), y las Declaraciones emitidas en las Reuniones Presidenciales centroamericanas desde mayo de 1986.

#### **NATURALEZA, PROPOSITOS, PRINCIPIOS Y FINES**

#### **MIEMBROS**

**Artículo 5.-** Son Miembros del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, los Estados centroamericanos que acepten plenamente las obligaciones de esta Carta, mediante su aprobación, ratificación o adhesión, y que lo pongan en vigor de conformidad con las disposiciones contenidas en el Artículo 36 del presente Instrumento.

**Artículo 6.-** Los Estados Miembros se obligan a abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA.

**Artículo 7.-** Se establece el Procedimiento de Consulta Previa como sistema permanente entre los Estados Miembros para aquellos casos en que no hubiere lineamientos previos, en materia de relaciones económicas o de cooperación centroamericana extrarregionales.

## **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL**

**Artículo 8.-** El presente Protocolo modifica la estructura institucional de Centroamérica, regulada anteriormente como ODECA, y a ella estarán vinculados los órganos e instituciones de integración, los que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes.

El funcionamiento de la estructura institucional deberá garantizar el desarrollo, equilibrado y armónico, de los sectores económico, social, cultural y político.

**Artículo 9.-** Los órganos e instituciones del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, deberán guiarse por los propósitos y principios de este Protocolo e inspirarse en ellos tanto en sus decisiones, estudios y análisis como en la preparación de todas sus reuniones.

**Artículo 10.-** Los Órganos e Instituciones del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA deberán contribuir a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos y principios de este Protocolo. Esta obligación es imperativa y primaria en sus ordenamientos complementarios o derivados, en los cuales deberán garantizar siempre la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada Órgano o Institución y de los asuntos a tratar.

**Artículo 11.-** El SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA velará por la eficiencia y eficacia del funcionamiento de sus órganos e instituciones asegurando la unidad y la coherencia de su acción intrarregional y ante terceros Estados, grupos de Estados u organizaciones internacionales.

## **ORGANOS**

**Artículo 12.-** Para la realización de los fines del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA se establecen los siguientes Órganos:

- a) La Reunión de Presidentes;
- b) El Consejo de Ministros;
- c) El Comité Ejecutivo;

d) La Secretaría General

Forman Parte de este Sistema:

La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, que será un Órgano de Asesoría y Consulta. Dicha Reunión se realizará ordinariamente cada semestre y extraordinariamente, cuando los Vicepresidentes así lo deseen. Sus resoluciones serán adoptadas por consenso.

Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 4 de las Disposiciones Transitorias, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) como Órgano de Planteamiento, Análisis y Recomendación, cuyas funciones y atribuciones son las que establecen su Tratado Constitutivo y Protocolos vigentes.

La Corte Centroamericana de Justicia, que garantizará el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. La integración, funcionamiento y atribuciones de la Corte Centroamericana de Justicia deberán regularse en el Estatuto de la misma, el cual deberá ser negociado y suscrito por los Estados Miembros dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del presente Protocolo.

El Comité Consultivo estará integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica.

Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.

## **REUNION DE PRESIDENTES**

**Artículo 13.-** La REUNION DE PRESIDENTES es el Órgano Supremo del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA.

**Artículo 14.-** La REUNION DE PRESIDENTES se integra por los Presidentes constitucionales de los Estados Miembros, y se realizará ordinariamente cada semestre, y extraordinariamente cuando así lo decidan los Presidentes. Sus decisiones se adoptarán por consenso. El país sede de la REUNION DE PRESIDENTES será el Vocero de Centroamérica, durante el semestre posterior a la realización de la misma.

**Artículo 15.-** Le corresponde a la REUNION DE PRESIDENTES conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad.

Corresponde particularmente a la REUNION DE PRESIDENTES:

- a) Definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.
- b) Armonizar las políticas exteriores de sus Estados.
- c) Fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida.
- d) Aprobar, en su caso, las reformas a este Instrumento que se planteen de conformidad con el Artículo 37 del mismo
- e) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA.
- f) Decidir sobre la admisión de nuevos miembros al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA.

#### **CONSEJO DE MINISTROS.**

**Artículo 16.-** El Consejo de Ministros estará integrado por los Ministros del Ramo y, en caso extraordinario, por un Viceministro debidamente facultado. El Ministro del Ramo del Estado Miembro que sea el Vocero de Centroamérica, según el Artículo 14 del presente Protocolo, presidirá en ese mismo semestre el Consejo de Ministros respectivo.

Corresponde al Consejo de Ministros dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la REUNION DE PRESIDENTES en lo que concierne a su ramo y preparar los temas que pueden ser objeto de la mencionada Reunión

Por la naturaleza de los temas a tratar, los Ministros podrán celebrar reuniones intersectoriales.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el Órgano Principal de Coordinación.

**Artículo 17.-** Es competencia del Consejo de los Ministros de Relaciones Exteriores lo relativo al proceso de democratización, pacificación, seguridad regional y otros temas

políticos, así como la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales.

Le corresponde igualmente la aprobación del presupuesto

de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las Reuniones de Presidentes, la representación de la región ante la comunidad internacional, la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional, la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, así como la decisión sobre la admisión de observadores a la misma.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores conocerá de las propuestas de los distintos foros de Ministros, a efecto de elevarlas al conocimiento de la REUNIÓN DE PRESIDENTES con sus observaciones y recomendaciones.

**Artículo 18.-** Es competencia del Consejo de los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional, ejecutar las decisiones de la REUNIÓN DE PRESIDENTES en materia de integración económica e impulsar la política económica integracionista en la región.

**Artículo 19.-** Los Consejos de Ministros responsables de otros sectores tendrán la responsabilidad del tratamiento de los asuntos de su competencia.

**Artículo 20.-** La Reunión intersectorial de los Ministros de Relaciones Exteriores y de los Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional tendrá como atribución analizar, discutir y proponer a los Señores Presidentes la estrategia regional con respecto a la participación activa de la región en el sistema económico internacional y ejecutarla concertadamente.

**Artículo 21.-** El quórum del Consejo de Ministros se integra con la participación de todos los Ministros respectivos y, en caso extraordinario, por un Viceministro debidamente facultado.

En el Consejo de Ministros, cada Estado Miembro tendrá sólo un voto. Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán ser adoptadas por consenso. Cuando haya duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se resolverá por mayoría de votos.

El Consejo de Ministros, en las diferentes reuniones ordinarias, sectoriales o intersectoriales, se realizará con la frecuencia que fuere necesaria o a convocatoria de uno de sus miembros o de la REUNIÓN DE PRESIDENTES.

**Artículo 22.-** Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo,

previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal.

No obstante, tales decisiones podrán ser ejecutadas por los Estados que no la hubieran objetado.

**Artículo 23.-** El Comité Ejecutivo y la Secretaría General son los Órganos Permanentes del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA.

### **COMITE EJECUTIVO**

**Artículo 24.-** El Comité Ejecutivo se integra con un representante de cada uno de los Estados Miembros. Estos serán nombrados por sus Presidentes, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores.

El Comité Ejecutivo será presidido por el representante del Estado sede de la última Reunión Ordinaria de Presidentes. El Comité se reunirá ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocado por su Presidente.

El Comité Ejecutivo tendrá las atribuciones siguientes:

- a) Asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes;
- b) Velar por que se cumplan las disposiciones del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados;
- c) Establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes;
- d) Someter, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Proyecto de Presupuesto de la organización central del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA;
- e) Proponer al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el establecimiento de las Secretarías órganos subsidiarios que estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, especialmente para hacer posible la participación de todos los sectores vinculados con el desarrollo integral de la región y el proceso global de integración;
- f) Aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se elaboren por las Secretarías

u otros órganos Secretarías del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA;

- g) Revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y demás Secretarías trasladarlos, con las observaciones y recomendaciones de los Consejos de Ministros respectivos, al Consejo de Ministros de Relaciones

Exteriores, por lo menos un mes antes de la celebración de su última reunión previa a la REUNIÓN DE PRESIDENTES, para que este último las eleve a dicha Reunión;

- h) Las demás que señale el presente Protocolo y sus Instrumentos derivados o complementarios.

## **SECRETARIA GENERAL**

**Artículo 25.-** La Secretaría General estará a cargo de un Secretario General, nombrado por la REUNIÓN DE PRESIDENTES por un período de cuatro años.

**Artículo 26.-** El Secretario General es el más alto funcionario administrativo del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA y tiene la representación legal de la misma.

El Secretario General deberá ser nacional de cualquiera de los Estados Miembros, persona de reconocida vocación integracionista, con alto grado de imparcialidad, independencia de criterio e integridad.

El Secretario General tendrá las atribuciones siguientes:

- a) Representar al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA en el ámbito internacional de conformidad a lo establecido en el presente Protocolo y cuando le sea encomendado por el Consejo de Ministros;
- b) Ejecutar o coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros v Comité Ejecutivo;
- c) Elaborar el Reglamento Administrativo y otros instrumentos de la Secretaría General y someterlo a la consideración del Comité Ejecutivo;
- d) Gestionar y suscribir, previa aprobación del Consejo de Ministros competente, instrumentos internacionales enmarcados en el ámbito de sus competencias de conformidad a los principios y propósitos del presente Instrumento;

- e) Gestionar ante Estados, grupos de Estados, organismos y otros entes internacionales, la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA y el logro de los objetivos centroamericanos, y en tal sentido, suscribir contratos, convenios y aceptar donaciones y otros aportes extraordinarios;
- f) Formular su programa de labores, elaborar su informe anual de actividades y el proyecto de presupuesto, los cuales presentará al Comité Ejecutivo:
- g) Participar con voz en todos los órganos del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, actuar como la Secretaría permanente de las Reuniones de Presidentes, asegurando también los servicios de Secretaría y los servicios técnicos y administrativos que fueran necesarios;
- h) Velar por el cumplimiento de las disposiciones de este Protocolo y de sus instrumentos derivados y complementarios y por la ejecución eficaz de las decisiones de las Reuniones de Presidentes y del Consejo de Ministros, por todos los organismos e instituciones de integración. A este efecto, el Secretario General se podrá reunir con dichos organismos e instituciones, cuando lo estime oportuno o por indicación del Comité Ejecutivo;
- i) Gestionar ante los Estados Miembros el efectivo aporte correspondiente al Presupuesto Ordinario y los extraordinarios si los hubiere;
- j) Nombrar y remover el personal técnico y administrativo de la Secretaría General de conformidad al Reglamento respectivo y tomando debidamente en cuenta un criterio proporcional de representación de las nacionalidades de los Estados Miembros;
- k) Llamar la atención de los órganos del Sistema sobre cualquier situación que, a su juicio, pueda afectar el cumplimiento de los propósitos o de los principios del Sistema o amenazar su ordenamiento institucional;
- l) Ejercer las demás atribuciones que le confiere el presente Protocolo o que le asignen los órganos superiores y las que resulten de sus instrumentos complementarios o derivados.

**Artículo 27.-** La Secretaría General y el Personal de la Secretaría actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA y no solicitarán ni recibirán instrucciones de Gobierno alguno.

Cada uno de los Estados Miembros se obliga a respetar el carácter centroamericanista del personal de la Secretaría General y a no tratar de ejercer influencia alguna en el desempeño de sus funciones.

**Artículo 28.-** La Secretaría que se ocupará de los asuntos económicos será la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la cual conservará la personería jurídica, atribuciones y funciones que le asigna dicho Tratado.

La SIECA informará de sus actividades a la Secretaría General, a fin de promover el desarrollo armónico y equilibrado, de los aspectos económicos, con los aspectos políticos, sociales y culturales, en la perspectiva de la integración global de la región centroamericana.

## **DISPOSICIONES GENERALES**

**Artículo 29.-** EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA tendrá personalidad jurídica y su sede en San Salvador, República de El Salvador, Estado con el cual concluirá un Acuerdo de Sede para la organización central del Sistema.

**Artículo 30.-** EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA gozará internacionalmente y en cada uno de los Estados Miembros de capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos. Podrá, en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, celebrar contratos y acuerdos, comparecer en juicio, conservar fondos en cualquier moneda y hacer transferencias.

**Artículo 31.-** EL SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, podrá, en el marco de sus competencias, celebrar con terceros Estados u organismos, tratados o acuerdos de conformidad a los propósitos y principios del presente Instrumento. Podrá también concluir acuerdos de asociación con terceros Estados, en donde se estipulen derechos y obligaciones recíprocas y, en su caso, se tenga en cuenta el carácter equitativo y complementario del trato que debe lograrse para el SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA en sus relaciones con organismos o Estados de mayor desarrollo.

Las iniciativas o propuestas correspondientes las someterá el Secretario General a la consideración del Comité Ejecutivo, que las elevará, con sus observaciones y recomendaciones, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Las comunicaciones telefónicas o electrónicas o de otra naturaleza y la correspondencia del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA, gozarán de franquicias en el territorio de los Estados Miembros.

**Artículo 32.-** Los Estados Miembros del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA contribuirán a su sostenimiento, incluyendo al de sus organismos, con cuotas iguales.

**Artículo 33.-** El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Responsables de la Integración Económica y el Desarrollo Regional organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de auditoría y fiscalización financiera de los Órganos e Instituciones del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA.

Los resultados de la auditoría y fiscalización financiera se publicarán anualmente en los Diarios Oficiales de los Estados Miembros.

**Artículo 34.-** Los instrumentos complementarios o derivados que se suscriban de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo podrán entrar en vigencia mediante acuerdos ejecutivos.

**Artículo 35.-** Este protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana. No obstante, quedan vigentes entre dichos Estados las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos o Tratados siempre que las mismas no se opongan al presente instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos.

Toda controversia sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo y demás instrumentos a que se refiere el párrafo anterior, deberá someterse a la Corte Centroamericana de Justicia.

**Artículo 36.-** El presente Protocolo será aprobado o ratificado por los Estados de Centroamérica, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador será depositario inicial de los Instrumentos de Ratificación y Adhesión del presente Instrumento, debiendo trasladarlos, para su depósito final, a la Secretaría General cuando ésta entre en funciones.

Este Protocolo tendrá duración indefinida y entrará en vigencia para los Estados que lo hayan ratificado, ocho días después de la fecha en que la mayoría de los Estados signatarios de la Carta de la ODECA depositen sus instrumentos de ratificación.

Una vez en vigencia se depositará copia certificada de las mismas en las Secretarías Generales de la ONU y de la OEA.

El presente Protocolo queda abierto a la adhesión de Belice, que también podrá negociar un acuerdo de asociación o vinculación

**Artículo 37.-** Los proyectos de reformas al Protocolo serán sometidos a consideración de la REUNIÓN DE PRESIDENTES, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

**Artículo 38 -** Este Instrumento no admite reservas.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Artículo 1.-** Los Órganos e Instituciones creados en el marco del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica y los originados en esfuerzos integracionistas precedentes a este Protocolo serán parte del SISTEMA DE LA INTEGRACION CENTROAMERICANA si fueren compatibles con sus propósitos, principios y con la estructura orgánica, de acuerdo al estudio de los ordenamientos jurídicos institucionales.

**Artículo 2.-** Mientras se integra el Comité Ejecutivo, sus atribuciones las asumirá directamente el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

**Artículo 3.-** Para los efectos de lo establecido en el párrafo 2 del Artículo 35 y en tanto no esté integrada la Corte Centroamericana de Justicia, las controversias sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo deberá conocerlas el Consejo Judicial Centroamericano.

**Artículo 4.-** Para los efectos de lo previsto en el Artículo 12 con respecto al Parlamento Centroamericano, tal disposición se aplicará a los Estados que ya han efectuado la ratificación del Tratado Constitutivo y sus Protocolos.

EN FE DE LO CUAL, los Presidentes Constitucionales de las Repúblicas Centroamericanas firman el presente Protocolo en seis originales en la ciudad de Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, República de Honduras, a los trece días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y uno.

## **PROCOLO DE TEGUCIGALPA A LA CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS CENTROAMERICANOS (ODEC**



**RAFAEL ANGEL CALDERON FOURNIER**  
Presidente de la República de Costa Rica



**ALFREDO F. CRISTIANI BURKARD**  
Presidente de la República de El Salvador



**JORGE SERRANO ELIAS**  
Presidente de la República de Guatemala



**RAFAEL LEONARDO CALLEJAS ROMERO**  
Presidente de la República de Honduras



**VIOLETA BARRIOS DE CHAMORRO**  
Presidente de la República de Nicaragua



**GUILLERMO ENDARA GALIMANY**  
Presidente de la República de Panamá

## **ANEXO 5**

### **Discurso Presidente de Costa Rica en la XLIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA**

Punta Cana, República Dominicana,

27 de junio del 2014.

Muchas gracias señor Presidente, muy buenos días a todas y todos, ante todo quisiera agradecer especialmente al señor Presidente Medina y al pueblo y gobierno de la República Dominicana, el cálido y fraternal recibimiento con que nos ha distinguido, esa calidez y esa generosidad ya conocida de la República Dominicana se ha expresado una vez más y por eso agradezco de manera especial a todas las personas que han hecho posible nuestro encuentro tanto en el nivel técnico como en el esfuerzo de concertación política que nos reúne en esta ocasión, también felicito al Gobierno de Belice y usted señor Primer Ministro de Belice por esta elección a la Presidencia Pro Tempore y con especial dedicación y entusiasmo a este foro en la figura de su nuevo Presidente, Costa Rica se satisface de participar una vez más, esta es la primera vez que lo hago como Presidente de la República en el Foro de Presidentes y quiero ratificar, reiterar la adhesión de mi país a los principios y valores que han sido consagrados en el Protocolo de Tegucigalpa creo sinceramente que el proceso de fortalecimiento democrático se fortalece con la integración, una integración que siendo en su motor principal económica trasciende mucho lo económico porque no hay nada más político que la economía y debe aspirar a niveles mayores de unidad, de armonía y de entendimiento regional, ciertamente la integración no es una panacea, no resuelve todos los problemas de todos los países ni tampoco se puede entender como una realidad que se concreta en un acto, refleja más bien un esfuerzo de sumas y de construcción histórica que solamente tiene una solución en el largo plazo es un proceso que está permanentemente en marcha, permanentemente en construcción sin embargo, sin duda es para Centroamérica un proceso que facilita la construcción de sociedades más equitativas, más justas, más llenas de luz para los pueblos a los cuales representamos. En ese sentido, le doy la bienvenida también al énfasis que el señor Presidente Medina durante su Presidencia Pro Tempore ha colocado en el tema social creo ciertamente como también lo ha dicho el señor Presidente de Honduras y otros mandatarios que mientras no atendamos con suficiente profundidad y hondura el tema de la pobreza y la desigualdad en la región el proceso de la integración siempre estará en deuda y desde ese punto de vista quiero sumarme desde ya a la convocatoria del Presidente de Guatemala, el Presidente de Honduras a que apoyemos el pronunciamiento Especial sobre Niños Migrantes no acompañados, que me parece refleja una de las tragedias mayores de nuestra región que debe ser atendida con la dedicación y el compromiso con que ellos lo están atendiendo al igual que los demás gobiernos de la región.

La Agenda Regional Centroamericana es rica y compleja y admitiendo este factor sin embargo quisiera traer a esta mesa, Sr. Presidente, tres reflexiones de orden general que si bien es cierto no son nuevas quisiéramos posicionar nuevamente como de especial interés para Costa Rica:

La primera que valoro con suma preocupación no tanto por el contenido o por el tema mismo, que creo es compartido por todos nosotros, sino por la complejidad del proceso mismo, pero que debemos asumir en algún momento y creo que este es tan bueno como cualquier otro, tiene que ver con la reforma integral del Protocolo de Tegucigalpa, en 1991 Centroamérica acompañada por el mundo puso fin a un proceso largo de divisiones regionales y nacionales que se concretaron de manera especialmente lúcida en la actualización de nuestro proceso de integración y eso se refleja en Protocolo de Tegucigalpa, sin duda fue aquel un salto extraordinariamente importante tipo cualitativo que nos colocó en un momento y lugar diferente en el cual estábamos y creo que ese momento de gran lucidez de quienes gobernaban a principios de los años 90, constituye todavía hoy un patrimonio especialmente valioso para nuestra región sin embargo han pasado 23 años desde entonces, muy pocos años ciertamente en el de curso histórico de la región pero muchos por la hondura de los cambios que hemos experimentado en el mundo, el mundo es otro en lo tecnológico, el mundo es otro en lo político y la propia Centroamérica ahora enriquecida con la participación de la República Dominicana y con una extraordinaria participación de Panamá, gracias a usted mucho señor Presidente Martinelli y al Canciller Álvarez de Soto, a quien también saludo por ese esfuerzo, requiere de un Protocolo actualizado que sin cambiar los principios y valores esenciales actualice el Sistema de Integración de manera que este refleje mejor la condición en que nuestra región se encuentra hoy y las formas nuevas de interrelación de nuestra región con el resto del mundo.

Este proceso es complejo porque requerirá no solamente de una gran dedicación de orden técnico y jurídico sino porque en lo político tendrá que ser aprobado por los Parlamentos de todos los países lo cual por sí mismo, es ya una tarea que probablemente supere incluso la vida de alguno de nuestros gobiernos, incluso el mío, sin embargo nunca es tarde cuando la dicha es buena, dice el adagio popular, y requerimos me parece poner en marcha este debate, hay algunos cambios que estamos sugiriendo que pueden ser asumidos quizás de forma administrativa, pero hay otros que no tienen solución de continuidad en el actual Protocolo, incluida la posibilidad de entender a la región, ahora sí como una unidad geopolítica en la cual República Dominicana por ejemplo ya forme parte de todas las estructuras del Sistema, así es que quisiera proponer una reflexión en torno a esta necesidad que podríamos iniciar convocando a un grupo de juristas que profundicen, un debate que de todas maneras ha sido ya conocido en otros momentos, no estoy diciendo nada nuevo simplemente lo que creo es que debemos acometer esa tarea de una vez.

Lo segundo, es sumarme con toda dedicación a la propuesta que ya en su momento presentó el señor Presidente de Honduras y también el señor Presidente de Guatemala, respecto al Tratado Marco de Seguridad Democrática, allí también hay una discusión abierta en el seno del Sistema de la Integración que está a punto de cerrarse, creo que Nicaragua incluso hizo una propuesta muy interesante que podría desbrozar algunos de los obstáculos que existen para llevar el Protocolo a un nuevo momento también de vigor, creo que esto es muy importante no solo por las condiciones de inseguridad y de cooperación con otras regiones que Centroamérica tiene en estos momentos sino también porque hay que refrescar, allí sí creo, lo digo con puntualidad, hay que refrescar el espíritu del Tratado Marco y de eso tiene que ver con el concepto de Seguridad Democrática mismo que lo inspira.

Y el tercer elemento, señor Presidente Medina, es uno que usted también ha convocado durante su Presidencia Pro Tempore y que ha sido motivo de preocupación de los gobiernos de la región durante los últimos años es el tema de la transparencia del Sistema, no creo que sea suficiente todavía, creo que tenemos que aspirar a mayores niveles de transparencia, de transparencia en cuanto a la provisión oportuna de información estadística, ya usted mencionaba algo de esto, sobre las condiciones específicas de la región, pero también sobre el gasto de algunas instituciones, hemos hecho un esfuerzo todos los países por aumentar las cuotas al Sistema y creo que eso requiere de los Órganos no solamente de las Instituciones, también de los Órganos del Sistema, mayor rigurosidad en la rendición de cuentas y también la claridad mayor sobre un tema que en ese marco me parece que todos queremos entender mejor me parece es el de la proporcionalidad el de la representación nacional en los distintos órganos del Sistema, en todo caso la transparencia creo que ha mejorado mucho, allí hay que ver el vaso medio lleno y no medio vacío, pero aspirar a llenarlo más como ha sido el caso en otros temas.

Finalmente, quiero reiterar la felicitación que ya se ha expresado en este foro al señor Presidente Ricardo Martinelli, a su Canciller el Canciller Álvarez de Soto, a su Gobierno por la contribución que han hecho a este foro, seguro que el papel de Panamá continuará siendo igualmente destacado durante la Presidencia del Presidente Varela y de la Canciller Saint Malo y también sumarme a la bienvenida cálida y fraterna al Reino de Marruecos y a Nueva Zelanda como observadores en esta reunión. Muchísimas gracias señor Presidente.

## ANEXO 6

### **Ejes Estratégicos de la Política Exterior de la Administración Solís Rivera para América Latina**

Discurso emitido por el ex presidente Luis Guillermo Solís Rivera, en conversatorio organizado por la Fundación Konrad Adenauer y el Centro de Investigación y Adiestramiento Político (CIAPA). 13 de octubre de 2014.

Primero quiero agradecer a la fundación Konrad Adenauer y al CIAPA por la oportunidad extraordinaria de participar en la actividad de esta tarde. Muy pocas veces tiene un presidente la posibilidad de ser atrevido y ante al Canciller, el tocar de la política exterior del país, hablar de esa política exterior, así que Don Manuel, espero no cometer demasiadas equivocaciones esta tarde.

También hacerlo en el marco de un conversatorio de una cantidad importante de comentaristas de la índole que les doy, analizarán y comentarán mi presentación. El Dr. Constantino Urcuyo quien ha sido no solamente colega sino jefe mío muchos años en la Universidad de Costa Rica, Mimí Prado quien también lo fue, Carlos Murillo y Evelyn Villarreal, distinguidos por no solamente analizar la política exterior, sino por hacerla en diferentes formas y por lo tanto les agradezco mucho a ellos y a ellas su disposición por participar en este evento. También por supuesto quiero aprovechar esta tarde para recordar el inicio de mi carrera académica en CIAPA bajo la tutela, guía y amorosa orientación del fundador de CIAPA, de quién fui asistente y me enseñó muchas de las cosas que después tendría que aplicar como profesor yo mismo tanto en la Escuela de Historia como en la Escuela de Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Nacional. El trabajo realizado en CIAPA en aras del fortalecimiento de la democracia en Costa Rica y el resto de Centroamérica, debe subrayarse, y nuevamente agradezco mucho la posibilidad de participar en este encuentro bajo este auspicio.

Quisiera tomarme unos pocos minutos para recordar los inicios de la Política Exterior de Costa Rica en el marco de la Fundación del Estado Nacional. Nosotros fuimos parte de la Federación de Estados Centroamericanos que se independizó de España en 1821 y a partir de ese momento, es necesario abarcar una serie de acciones en el ámbito internacional que van de distinguir al Estado costarricense de su entorno. Los primeros años ciertamente son años que Costa Rica debe aprovechar en sus Relaciones Internacionales en el marco de su propia situación geopolítica, y por lo tanto encontramos a un país que desarrolla esa política internacional apegada a Centroamérica, al resto de Centroamérica.

Y en esto hemos de señalar que superados en Costa Rica a partir de más o menos 1823, los problemas generados por las tribulaciones internas posteriores a la independencia, particularmente las guerras civiles. Son aberraciones con las potencias las que van a marcar prácticamente la segunda mitad del S. XIX. Primero las relaciones con Francia la gran

potencia cultural y política después de principios del S. XIX. Después con Inglaterra- Gran Bretaña que comparte ese espacio geopolítico y a partir de más o menos 1840, pero claramente a mediados de la década de 1850, con la potencia en acenso en la Región; los Estados Unidos. Algunas de cuyas fuerzas políticas emprenden la conquista de Centroamérica bajo la lógica del destino manifiesto que finalmente son derrotadas en la Campaña Nacional-Centroamericana de 1856 a 1858 y posteriormente hasta 1860 con el fusilamiento de Walker.

En esa lógica, Costa Rica desarrolla su músculo internacional muy especialmente durante los años de la Campaña Nacional. No por casualidad Juan Rafael Mora, cafetalero y empresario de mucho fuste, emprende él mismo, el uso en su calidad de empresarial, convirtiendo al Estado en un vehículo de Fuerza para América Latina, solicitando el apoyo de los países de la región contra el filibustero invasor, a quien ya percibió cercano pero que hizo una labor que había sido percibida ya desde la década de 1840; por el otro gran presidente de S. XIX Don José María Castro Madriz quien fundador de la Primer República en 1848, era a su vez un gran diplomático.

Entonces tenemos a una Costa Rica que se inserta en el marco de las Relaciones Internacionales muy temprano, en su experiencia centroamericana, yo he sostenido en algunos documentos que incluso no se ha de descartar todo lo acontecido en torno a la anexión del Partido de Nicoya como parte de ese tribulado de relaciones externas, especialmente a lo que toca la República de Nicaragua con la que Costa Rica ha tenido una relación digamos “agridulce” a lo largo de la historia y entramos a la segunda mitad del S. XIX muy apegados a los mercados internacionales habiéndose desarrollado en Costa Rica antes que los demás países del resto de Centroamérica; la industria del café que necesariamente globaliza la economía costarricense ya algo internacionalizada desde la colonia por el comercio con Panamá, pero que adquiere mayoría de edad precisamente con las vinculaciones hacia Europa vinculada hacia el café.

Es decir, que hay una tradición larga de asociaciones tanto con América Latina como con otras regiones del mundo que surgen desde el momento mismo de la fundación del Estado y que adquiere una gran relevancia hacia finales del S. XIX Creo que aquí hay que reconocer la importancia específica que tiene en la definición de ese Estado Nación y la negociación entre límites, la política internacional del país, y como Costa Rica se asocia en esa lógica con un eje que no va a Washington sino a que va más bien a Europa, que es una tesis que he sostenido en varias ocasiones a propósito de las opiniones de quienes han insistido en que ha habido una subordinación casi permanente entre Costa Rica y los Estados Unidos.

Ciertamente el hegemón regional han sido los Estados Unidos después de 1880, eso tiene que ver con factores como café, banano y otros temas, después de la reconstrucción en 1875 una vez que los Estados Unidos logran recuperarse de los efectos de la Guerra Civil, pero Costa Rica, ha tenido una Relación tensa con Estados Unidos y la tensión de la

relación de Costa Rica con los Estados Unidos la produce Nicaragua que por mucho, en conjunto con Panamá, el lugar políticamente más sensible para los intereses de los Estados Unidos y que coloca a Costa Rica en una situación de mucha dificultad para sus propios problemas en ambos extremos de las fronteras.

No es este el momento para hablar de fronteras, pero si es importante recordar que hay una tensión permanente de Costa Rica con Nicaragua, perdón, con Nicaragua también, pero con Estados Unidos desde el S. XIX en adelante y que continua de una manera bastante evidente a lo largo del S. XX, incluido el momento en que los mismos nos distanciamos a propósito de la crisis de Centroamérica en los años 1980, en la década de 1980.

Ahora avanzando ya sobre el tema más contemporáneo, los ejes de la Administración hacia el conjunto de América Latina. Quisiera iniciar diciendo, que en general la política exterior de Costa Rica hacia América Latina en su interioridad, es decir, no hacia países específicos sino hacia América Latina entendida esta desde México hasta la Tierra del Fuego, incluyendo al Caribe. Aunque voy a empezar a hablar de América Latina y el Caribe en efectos de que no haya duda alguna que incluyo al Caribe, incluido el Caribe anglófono dentro de esa categoría que llamamos América Latina. Aunque estrictamente no es latina, pues el Caribe Anglófono y Holandés. Realmente esa región que llamamos América Latina ha carecido de una visión creativa, ha carecido de una visión estratégica y pocas veces ha sido integral.

Creo que el país en general ha tenido una insuficiente presencia en el sentido de regionales. Los vínculos bilaterales con muchos de otros países de América Latina han sido débiles y nuestra presencia subregional, incluía nuestra presencia en América Central ha sido intermitente. A veces pretendemos que estamos presentes otras veces no. Y, por lo tanto, uno podría concluir, quizá con un poco de injusticia, porque la verdad es que sí ha habido una política muy cercana con países de América Latina, considerados en sí mismos; es una política exterior que no conservado a América Latina y al Caribe como un espacio de ejercicio estratégico totalizador e integrado.

Eso podría cambiar; y tiene que cambiar porque la circunstancia histórica ha cambiado también. Sí uno hace un balance de nuestra Política Exterior a través de los años se encuentra claramente con un primer espacio de centro de atención que es Centroamérica, persiste en el Caribe, ese es nuestro referente geopolítico inmediato. Hay un segundo espacio que se mueve hacia el norte y hacia el Este y que tiene un eje que va Washington y que va a Europa. Tiene en tercer lugar un eje que se desplaza hacia algunos países de América Latina. Y ahora hacia el Sur, uno que empieza a mirar hacia el Pacífico, hacia el Oeste. Pero no ha habido una América Latina prioridad, entendida la Región como un todo. Y por eso, me parece que nuestra aspiración en esta administración, espero, se mantenga después de que esta concluya. Es constituir a Costa Rica en un actor político con presencia

e impacto regional latinoamericano mediante el establecimiento de Relaciones equilibradas entre el Norte-Sur, el Este y el Oeste es muy importante lo de equilibradas.

Yo creo que la Política Exterior de Costa Rica se caracteriza por ser una política de principios, pero también, por el pragmatismo de esta política, me parece que ese es el camino que debe continuar desarrollándose. Es una política que, en América Latina, debe también caracterizarse por activismo propositivo, especialmente en Centroamérica y el Caribe. No basta con estar en el lugar sino aspirar a conducir en algunos temas lo que es un liderazgo que el país puede ejercer con creatividad y con responsabilidad, y producir como resultado de ese esfuerzo propositivo, un dialogo político sobre seguridad, sobre migraciones, sobre cambio climático y muchos temas ambientales, sobre cooperación para el desarrollo sostenible y sobre el comercio de inversiones.

Y les ruego que tomen nota de que el comercio e inversiones en el marco de la Política Exterior está al final de la lista y no al principio, esto lo voy a desarrollar después; porque creo que ese es el orden correcto de los factores, hay que desarrollar un músculo político, hay que constituir un espacio para la definición de una política de diálogo nacional construido sobre variables de orden político y eso es lo que facilita el comercio, no al revés. Por lo menos esa es la visión que yo tengo y esto en nada significa, no atribuir importancia a los temas comerciales, pero no como un eje de la Política Exterior del país, sino una parte muy importante de su política internacional y hago una diferencia conceptual fundamental entre ambas políticas.

Ahora puestos en ese lugar, en una Costa Rica que aspira a jugar un papel más determinante en la política regional. Mi opinión es que no tenemos que tener una única política latinoamericana, eso no existe; creo que los Estados Unidos han demostrado su política hacia América Latina, han demostrado que no existe tal cosa, no hay posibilidades de tener una única política exterior latinoamericana con pequeños capítulos que se desprenden de esa única política, de esa única visión.

Mi perspectiva, más bien es que deberíamos de tener una política con varios ejes que se desprenden de manera concéntrica desde nuestra ubicación en Centro América y el Caribe y que en su propio mérito atiende esas subregiones a las cuales nos aproximamos con diversos grados de prioridad. Me refiero a regiones como la centroamericana y caribeña; la cuenca del Caribe en sí misma, que es un poco distinta, aunque tiene algunos de los componentes de la primera categoría y que incluye en esa perspectiva más alta, no solamente a los países del Caribe Insular, ya sean las Antillas Mayores y Menores, como la propia costa costarricense, que a mi juicio, debe tener un peso específico mayor para enlazarnos con las islas, sino también a México, Venezuela, Colombia, que en mi juicio forman parte de ese complejo mayor y vistas en esa perspectiva entonces, nuestras relaciones son mucho más potentes, voy a exponer en los próximos minutos el eje norteamericano que no solamente está en Estados Unidos, sino que también en México y Canadá. Pero con otra

lógica México, ya no la lógica centroamericana y caribeña, sino México-norteamericano con un peso específico continental mayor. México es una potencia subregional y finalmente, Suramérica, propiamente dicha en dos componentes básicos el Cono sur y la zona Andina. Para que ello sea posible es necesaria una Cancillería que recupere la capacidad de criterio y ejercicios de definición y activismo en política exterior que efectivamente se convierta en la Institución de toda la política exterior del país.

Es necesario definir, como la defino esta tarde, supongo que será aquí donde esto se está diciendo por primera vez y por lo tanto, Señor Canciller, tendremos que vivir con ello; definir a la Región latinoamericana y caribeña como un espacio de ejercicio prioritario de nuestra política internacional. Esto significa desde mi óptica también en la defensa y el fortalecimiento de la institucionalidad de la integración tanto centroamericana como latinoamericana y el énfasis de los muchos temas que nos unen, pero también nos separan, en la lectura de la agenda mundial.

Y ahí en esa lectura, creo que Costa Rica, y esto lo hemos aprendido a lo largo de muchas décadas y no es una aspiración sin fundamento, la adopción de posiciones que limiten alineamientos innecesarios que limiten la autonomía nacional en la formulación de la política internacional en la toma de decisiones y por supuesto ya lo señalaba antes, recuperar el activismo internacional del país más allá de política comercial. Y desde ese punto de vista me parece que hay que reafirmar en el planteamiento del país frente al continente. Nuestra vocación de defensa del Sistema de protección y promoción de los Derechos Humanos y la visión que favorece un Estado de Derecho Consolidado y debemos fortalecer las economías latinoamericanas y caribeñas, generando condiciones adecuadas para aprovechar las condiciones del sistema internacional.

América Latina ha adoptado incrementar a lo largo de los últimos años su capacidad de soportar y reaccionar adecuadamente a los embates económicos de la globalización y por supuesto todo lo que tiene que ver con un tema que es de la política suave del *soft politics* que para mí tiene en el marco de América Latina una importancia trascendental que es la recuperación de un debate sobre cultura, creo que América Latina tienen un sello, ese sello es lo que marca lo que diferencia a esta región mestiza, múltiple, diversa, hermosa e innovadora y llana de colores, llena de sabores, llena de diversidades que tienen un profundo arraigo cultural, y esto es lo que diferencia al final de cuentas a América Latina del resto de las regiones del mundo. Su importancia cultural tiene que ver con nuestra historia, con nuestras múltiples tradiciones religiosas, artísticas, humanas en últimas instancias.

Algunas notas adicionales que quisiera enfatizar, creo que en el marco que he definido hay algunos temas claves. Costa Rica debe continuar ejerciendo al máximo su autonomía relativa frente a los diferentes bloques regionales, se ha constituido como parte de un ejercicio muy interesante en los últimos años América Latina cambió mucho, gracias a las

transformaciones de la Política Exterior de muchos de los países de la región, pero me parece que no debemos de caer en la trampa de la contradicción que no necesariamente existe y recibe importancia a la CELAC dentro lo que podría llamarse, voy a decirlo de manera elegante “ un interamericanismo conservador y un neoestratismo progresista”, sino que existen espacios de convivencia como la CELAC en donde unos y otros regímenes pueden coexistir y desde donde América Latina se fortalece y no se debilita.

Costa Rica debe apostar por ese dialogo plural y no parece que debe hacerlo preservando su autonomía relativa. Me parece que también Costa Rica ha de participar de manera determinante en el debate regional centroamericano, en el marco del SICA; estableciendo alianzas claves y marcando allí la pauta. Hemos sido insistentes en decir que Costa Rica entiende que a efectos políticos y efectos de su economía la Región centroamericana y caribeñas, es una prolongación de su propio territorio, no con aspiraciones hegemónicas expansionistas, sino porque creo que la lógica de nuestra política internacional se fortalece y se solidifica a partir de un entendimiento basal, y eso significa que tenemos que tomar significativamente la condición actual del SICA, reestructurando mediante una Reforma Integral al Protocolo de Tegucigalpa que recomendé y sugerí a los señores presidentes en nuestra última reunión de Santo Domingo y que continúe insistiendo en ello.

También me parece que hay que continuar desarrollando un dialogo muy importante con los países UNASUR y el bloque de ALBA y estamos considerando una eventual participación en la Alianza del Pacífico, pero que requiere de una necesaria decisión basada en la opinión de sectores políticos y del propio Gobierno y por supuesto con la consulta con aquellos que sientan que podrían verse seriamente lesionados, ante esa posibilidad, pero estamos en ese proceso.

Creo que América Latina es al respecto, dicho sea de paso tiene una cantidad importante, un peso específico en los organismos multilaterales que deberíamos aprovechar fundamentalmente. Multilateralismo, diversidad, superación de esta visión dicotómica, construcción de consenso como los que son necesarios en la lógica de la CELAC, la defensa del orden interamericano como el orden donde se deposita el Derecho Internacional Americano.

Nosotros creemos que una de las principales razones por las cuales la Organización de los Estados Americanos es imprescindible, es porque ahí están depositados instrumentos que garantizan la vigencia del Derecho Internacional en la Región y que consiste en foros políticos y créanme que allí un de los mayores aportes que ha hecho América Latina en el mundo es el desarrollo de esta llamada diplomacia de cumbres que aunque resulte enojosa para algunos, constituye el espacio de diálogo político de primer orden y por supuesto la institucionalidad política de diálogos y entendidas como la CELAC de cuya importancia y trascendencia no tengo la menor duda, así es que hay que crear una agenda regional que ya se ha perfilado a lo largo de los años.

Y quizá, nada más quiera, mencionar uno de los temas fundamentales para Costa Rica; transparencia, creo que el tema de la seguridad, la lucha contra el crimen organizado, etcétera tienen como tocando fondo un tema esencial de transparencia y en el caso de mi administración nunca será a este respecto más verdadera aquella afirmación de que “todo puede el que se equivoca” y creemos en la transparencia hacia adentro y creemos en la transparencia internacional, esto provee de una mayor arquitectura interamericana, un compromiso que es compartido con todos los Estados miembros del CELAC, de la necesidad de preservar la solución pacífica de controversias en el dialogo de una cultura de paz, la desnuclearización y el desarme como objetivos superiores de esta administración y por supuesto la agenda de desarrollo para los grupos que son más debilitados y que están más desprotegidos en la región.

Me parece que la discusión sobre los bloques regionales más allá de los que ya he mencionado CELAC, ALBA, CARICOM, SICA, etcétera. Debería de plantearse también con razón a los grandes países de América Latina, que están en esos bloques porque también requieren de una atención especial de parte del Gobierno de la Republica, he mencionado, México, Colombia, que tienen un peso especial por su ascendencia en Centroamérica, Venezuela por el hecho propio, también por su relación muy importante en el Caribe. Los países andinos que constituyen cada vez más ejemplos muy importantes de círculos de influencia; Ecuador, Bolivia, evidentemente Brasil, Argentina que tienen un peso creciente en el mundo pero después países con los cuales Costa Rica tiene una relación muy afectiva y de larga data construida a lo largo de muchos años como Chile, como Uruguay, en donde además ha habido una relación de dialogo y de construcción contra nacional muy fuerte en el caso de Chile, todo lo que tiene que ver con educación, en el caso de Brasil una relación lejana que queremos convertir en una relación estratégica, etcétera.

Y como ya mencionaba Centroamérica, siento que debemos abandonar el pragmatismo estrictamente comercial para pasar a la iniciativa económica y esperaríamos, y lo digo aquí de manera pública por primera vez, que el próximo secretario general del SICA sea una costarricense o un costarricense. Costa Rica aspira y aspirará a la secretaría general del SICA en la próxima sesión.

Me parece que, sobre el tema caribeño, mucho que decir, ha habido una dolorosa ausencia de los países de América Central en el Caribe, nos hemos dado la espalda, este es una relación que debería cometerse de forma regional, hay una necesaria condición de insularidad que debe ser tomada en cuenta en esa relación, pero lo cierto es que Centroamérica tiene una costa caribeña, larga, rica, profunda en su cultura que nos debería asociar a esa región. Hemos estado muchas veces más cerca del Asia que del Caribe lo cual me parece una contradicción del cinismo, pero debe ser un área muy importante no solo porque constituye parte del complejo geopolítico regional desde el S. XIX sino porque ofrece condiciones de dialogo político y de peso específico en los órganos regionales de

mucha importancia, me parece que desde ese punto de vista debemos de subrayar esa relación.

En cualquier caso, reitero para concluir o resumen para concluir cuales son los principales ejes de esta nueva política exterior: El primero, aspiramos a constituirnos en un actor político con presencia e impacto en la región latinoamericana que hemos de ponerle fin a una política exterior que a lo largo de muchos gobiernos, no digo este último que puso objetivos en los cuales yo mismo participé como actor y como jerarca en lo que me tocaba en el Ministerio de Relaciones Exteriores, una región con la cual hemos tenido una insuficiente presencia que no ha considerado esta región como importante, prioritaria. Tenemos que ponerle un fin a eso.

Dos, esta relación con Latinoamérica debe ser equilibrada, pragmática pero basada en los principios y valores que Costa Rica siempre ha defendido particularmente el desarrollo y la defensa de los Derechos Humanos, el desarme y la desnuclearización; la justicia económica y social y la desmilitarización, entre otros. Y que esta política para ser exitosa, deben tener una clara perspectiva subregional en el sentido de construirse a partir de agendas que no están entregadas a partir de una sola y única consideración política, sino que tiene un desarrollo basado en esta lógica de Centroamérica y la cuenca del Caribe, el eje norteamericano y el eje Suramérica.

Una última consideración respecto a las relaciones de Costa Rica con los Estados Unidos que quíerese o no se quiera es un factor determinante en el entendimiento de las relaciones con América Latina, con el peso que tienen los Estados Unidos como hegemón en la zona, es un factor que marca mucho la Historia de América Latina.

Costa Rica ha tenido una relación positiva con los Estados Unidos, a veces, muchas veces tensa, porque hemos entendido que nuestras relaciones no necesariamente han coincidido en muchos momentos de la historia, creemos que en un momento como este la relación de Costa Rica con los Estados Unidos puede y debe seguir siendo cordial no solamente por razones de orden comercial y económico, sino como es los Estados Unidos el principal mercado comercial hacia el cual van las exportaciones y desde el cual se dan una buena cantidad de las importaciones de Costa Rica con el peso que tiene desde el punto de vista de las inversiones extranjeras, etcétera. Sino también por otros temas en donde el peso de los Estados Unidos es importante en materia de seguridad, es un ejemplo clásico de ello aunque por supuesto tenemos perspectivas distintas sobre algunos de los temas de seguridad obviamente con barcos que no han ingresado, donde Costa Rica coloca un acento mayor a las políticas de prevención y no siempre coinciden con la perspectiva de la militarización de esas políticas, han resultado además ineficientes, aunque por supuesto mantendremos el apoyo y la vigencia de los tratados de patrullaje conjunto. Y creemos que la relación por lo tanto debe ser una relación respetuosa, que considere se construya sobre la base de las agendas claras que hemos insistido en solicitar durante los últimos meses.

Una política exterior entonces fraterna de nuevo junio, bien perfilada, con claridad de objetivos en la zona es la que aspira mi administración con los hermanos países y las sociedades de América Latina. Muchas Gracias.

Transcripción realizada por: Danny Agüero Herrera y Milena Núñez Zeledón

Supervisión: Prof. Marco Vinicio Méndez Coto.

Revista Relaciones Internacionales 88.1 Enero • Junio 2015. UNA

## ANEXO 7

### **Costa Rica suspende participación en las instancias políticas del SICA ante negativa de Nicaragua, Guatemala y Belice de acordar solución al tránsito de migrantes cubanos.**

Comunicados Prensa.

Presidencia de la República de Costa Rica

18 diciembre, 2015

El Gobierno de Costa Rica suspendió, esta tarde, su participación en las instancias políticas del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), en la cumbre de presidentes en El Salvador, ante la negativa de tres países (Belice, Guatemala y Nicaragua) a procurar una solución al tránsito masivo de cubanos migrantes.

Este viernes, el presidente de la República, Luis Guillermo Solís, instó a los mandatarios centroamericanos a llegar a un acuerdo humanitario para los miles de cubanos que permanecen en Costa Rica y que se dirigen hacia los Estados Unidos. Sin embargo, la propuesta no fue atendida ante lo cual el presidente y el Canciller, Manuel A. González, optaron por no continuar su participación en la reunión.

El retiro de Costa Rica se aplicará solo a los organismos de carácter político del SICA, no de aquellos de tipo económico, comercial o técnico.

Ante el agotamiento de las condiciones necesarias para el adecuado mantenimiento de los migrantes en territorio nacional, el Gobierno ha dispuesto el cierre definitivo de la lista de personas que pueden aspirar a una visa transitoria. El Gobierno de Costa Rica reitera a las personas que no han llegado hasta la frontera costarricense, que no lo hagan. Se advierte que quienes intenten entrar a partir de este momento, no serán admitidos y quienes sean aprehendidos en el territorio nacional sin visa serán deportados a su país de origen.

Los migrantes cubanos que ya han entrado al país, tienen visa de tránsito extraordinaria vigente y se mantienen en los albergues, seguirán siendo atendidos y no serán deportados.

Costa Rica ha ofrecido atención humanitaria a miles de cubanos mientras ha intentado, al más alto nivel, implementar una solución regional para abordar la situación de la población migrante cubana que se dirige hacia los Estados Unidos, atraídos por la Ley de Ajuste Cubano y la Política de “Pies secos, Pies mojados”.

“Costa Rica insta a las personas cubanas migrantes irregulares a no intentar el ingreso a territorio costarricense, quienes se detengan en ese intento, serán deportadas a Cuba, de inmediato”, aseguró el presidente Luis Guillermo Solís.

Se convocó para el próximo lunes 21 de diciembre, una reunión de equipos técnicos, en El Salvador, para avanzar en la búsqueda de una alternativa para estas personas.

## ANEXO 8

### **Intervención Luis Guillermo Solís Rivera Presidente de la República de Costa Rica 50ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA**

14 de noviembre de 2017

Ciudad de Panamá, Panamá

Presidente de la República de Costa Rica

Señor Juan Carlos Varela, presidente de la República de Panamá;

Señores presidentes de los Países del SICA;

Señoras y señores Cancilleres;

Señor Vinicio Cerezo, Secretario General del SICA;

Señoras y señores;

Deseo extender mi reconocimiento y agradecimiento a la Presidencia Pro-Témpore de Panamá por su gestión durante este semestre, así como por la calurosa hospitalidad con la que nos han recibido en Playa Bonita.

La región tiene como una de sus grandes fortalezas el espíritu de solidaridad ante situaciones de emergencia humanitaria. En este sentido, deseo manifestar nuestro profundo agradecimiento de parte del pueblo y del Gobierno de Costa Rica, por el apoyo y la solidaridad brindada a nuestro país ante las severas afectaciones ocasionadas por el paso de la Tormenta Tropical Nate en las últimas semanas. Deseo destacar que gracias al envío de aeronaves y equipo especializado del Gobierno de la República de Panamá, así como otras expresiones de solidaridad de otros países de la región, fue posible el transporte de personas aisladas y el traslado de suministros y alimentos a las poblaciones más afectadas por este evento hidrometeorológico, que como tantos que afectan a nuestros países, son signos de los tiempos de cambio climático que vivimos.

Por lo tanto, nos congratulamos de ser testigos el día de hoy de la sanción de la Ley de la República de Panamá que crea el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria, como una plataforma de asistencia humanitaria que permitirá la facilitación de las actividades de recepción, manejo, almacenamiento y redistribución de insumos y equipo a nivel regional.

En la pasada Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático (COP23), Costa Rica reiteró su compromiso con la alta ambición en la acción climática y como Región SICA, insto a que continuemos aunando esfuerzos para exigir este cambio profundo y transformador e implementar acciones que nos dirijan hacia la descarbonización de nuestras economías y contribuyan a garantizar la salud ambiental de nuestro planeta. Centroamérica tiene mucho que decir en este proceso y debemos hacerlo conocer al mundo entero.

Se ha demostrado en reiteradas ocasiones que la posición geográfica de nuestros países nos vuelve altamente vulnerables ante los efectos del cambio climático y lamentablemente esto se reafirma con los eventos hidrometeorológicos extremos que hemos evidenciado en estos años, por esta razón nuestras poblaciones merecen el avance en la incorporación de los derechos humanos en la acción climática, que incluya ciertamente a las poblaciones más vulnerables, incluidas de manera especial las migrantes.

No podemos olvidar que para lograr estas acciones debemos ser más inclusivos acercando al sector privado e incorporando a los actores no estatales. Quisiera hacer una mención especial a ese respecto, a las juventudes centroamericanas, cuya presencia y desarrollo fundamental en el desempeño de nuestros pueblos debe ser central en nuestras consideraciones regionales, así como el papel de creciente importancia de las personas con discapacidad y sus organizaciones las cuales deben también ser parte de los esfuerzos de articulación regional.

Señor presidente, señoras y señores;

Costa Rica ha expresado ya que en coherencia con los cimientos que se establecen en el Protocolo de Tegucigalpa para el Sistema de la Integración Centroamericana, como país defensor de la paz, la democracia y de los derechos humanos, hace un llamado a la calma y al respeto por la institucionalidad en la hermana República de Honduras. Costa Rica ha expresado públicamente su apoyo decidido al trabajo que realizan las instituciones del Estado hondureño, así como los observadores internacionales que han supervisado la marcha de las elecciones en este hermano país y la necesidad de una absoluta rigurosidad, certeza, y serenidad en la comunicación de los resultados electorales. La voluntad del pueblo manifestada en las urnas debe ser respetada y garantizada a toda costa, tal y como los hemos expresado.

Hoy, en la quincuagésima Cumbre del SICA, deseamos reiterar nuestro compromiso con un Sistema al servicio de los habitantes de la región y con alta capacidad de incidencia y respuesta a los retos que enfrentan nuestros países para alcanzar el desarrollo inclusivo y sostenible.

Como Miembro del SICA, Costa Rica ha promovido activamente el fortalecimiento institucional, dirigiendo sus esfuerzos a dotar de una mayor articulación y coordinación entre las instancias que componen el Sistema.

Resulta clave a este respecto, seguir identificando los espacios comunes con los países observadores que sin duda en un mundo globalizado pueden aportar sus perspectivas, sus visiones y sus experiencias en beneficio de la integración regional.

Cada Cumbre nos permite hacer una valoración al más alto nivel político de los avances y desafíos persistentes para alcanzar este objetivo. Sin lugar a dudas, durante este segundo semestre hemos alcanzado importantes avances.

A lo largo de este año, los Países Miembros hemos trabajado arduamente para aumentar la transparencia y eficacia del Sistema de la Integración. Gracias a la participación activa y al compromiso de las delegaciones, logramos avances importantes en los diferentes ámbitos del proceso de integración.

En el ámbito de fortalecimiento institucional, celebramos la aprobación del Reglamento de la Presidencia Pro Témpore por parte del Comité Ejecutivo, un instrumento que robustece el marco legal del Sistema. Costa Rica considera que el trabajo del Comité Ejecutivo es fundamental para garantizar un mejor y más efectivo desempeño del SICA. Por este motivo consideramos como una prioridad que este órgano refuerce sus funciones de monitoreo y continúe el proceso de revisión y homologación reglamentaria que ha venido realizando durante el último año.

De igual manera, en materia de seguridad, nos complace el seguimiento brindado a la Hoja de Ruta para la Formulación del Plan Regional Intersectorial para el Combate al Crimen Organizado (PRICCO). Bajo el liderazgo de la PPT de Panamá, y con la reiterada insistencia del presidente Varela, se llevó a cabo la primera reunión de expertos; un paso importante para la búsqueda de soluciones conjuntas a uno de los mayores desafíos de la región centroamericana. Instamos respetuosamente a los Países Miembros a que redoblemos esfuerzos para el cumplimiento de esta hoja de ruta y ratificamos lo mencionado durante la reunión de Presidentes previa a este pleno, en donde se ha ratificado la importancia de continuar haciendo del tema de la seguridad uno de los temas que tenga prioridad en nuestra agenda.

Costa Rica considera que se debe instaurar en los métodos de trabajo del SICA, la coordinación y articulación de las sucesivas Presidencias Pro Témpore, y en ese sentido, la presidencia llamada lineal y articulada, entre Costa Rica, Panamá y República Dominicana constituyen un aporte positivo para el seguimiento a temas de interés regional.

A pesar de estos importantes avances, todavía tenemos una gran tarea pendiente: la aprobación de una agenda estratégica priorizada que contenga resultados verificables por

medio de indicadores objetivos a nivel regional. Esta meta es una solicitud expresa de la Reunión de Presidentes celebrada en Roatán en el 2016. En la pasada Cumbre de San José, se presentó una propuesta a ser validada con los Consejos Sectoriales. Quisiéramos llamar la atención sobre el lento avance de este proceso de revisión y validación y solicitar a la Secretaría General su involucramiento activo para poder presentar una propuesta consensuada a la Reunión de Presidentes que se llevará cabo en la República Dominicana.

Señores y señoras;

Sin duda la integración económica en la región ha sido un pilar fundamental en el desarrollo económico de la misma, se han logrado avances significativos en términos del intercambio comercial entre nuestros países y con socios extra regionales. Para la mayoría de los países centroamericanos, el mercado intrarregional representa el segundo socio comercial más importante después de los Estados Unidos. Podemos decir que Centroamérica es una de las regiones más integradas del mundo, con instrumentos jurídicos muy importantes como el Tratado General de Integración Económica y el Protocolo de Guatemala que rigen los principios del Subsistema de Integración Económica. Asimismo, se cuenta en la región con normativa comercial moderna de conformidad con la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como en todos los países y regiones integradas aún prevalecen y prevalecerán retos y desafíos importantes que debemos superar. Consideramos importante lograr una mayor competitividad regional, para lo cual es necesario avanzar con mayor decisión y premura en la implementación de los diferentes aspectos de la Estrategia Centroamericana de Facilitación de Comercio, particularmente en la modernización, integración e interconexión de los puestos fronterizos regionales con el objetivo de reducir los tiempos y los costos en el transporte de mercancías, incrementar el turismo en la región y la circulación de las personas, ello redundará en una mayor competitividad de la región y por ende en un mayor beneficio económico para la población centroamericana.

Señoras y señores;

Costa Rica ha reiterado en ocasiones anteriores la necesidad de que el SICA adopte un modelo de gestión orientado a resultados, que le permita promover, implementar y evaluar iniciativas concretas para profundizar la integración y los beneficios derivados del proceso. La Agenda Estratégica Priorizada es un instrumento ideal para asegurar que nuestra institucionalidad se apropia y pone en marcha acciones alineadas a esta visión.

Esperamos que en el 2018 continuemos avanzando juntos hacia un Sistema de la Integración cada vez más robusto, transparente y efectivo, que apoye y complemente la labor de los Estados en la construcción de un mejor futuro.

Siendo esta la última reunión ordinaria del Sistema de la Integración Centroamericana a la que concurriré como Presidente de la República de Costa Rica, a vida cuenta de que el próximo mes de febrero se realizarán las elecciones nacionales, y si hubiera una segunda ronda en el mes de abril, Costa Rica tendrá un nuevo Presidente a partir de mayo del 2018, quiero aprovechar este momento para agradecer a los Presidentes, delegaciones que tan amablemente les han acompañado a lo largo de este cuatrienio por el apoyo brindado, por la devoción hacia Centroamérica, por la pasión con que los gobiernos de la región han asumido el desafío de su desarrollo y porque al hacerlo han hecho valer los más altos valores y principios de una región que merece las más grande felicidad del mundo.

Muchas gracias.

## ANEXO 9

### Estadísticas sobre flujos comerciales Costa Rica-Centroamérica (1994-2018)

Porcentaje de Variación Comercio extrarregional e intrarregional SIECA 1994-2018.

	1994 (millones de US\$)	2018 (millones de US\$)	Cambio	% de cambio
Crecimiento exportaciones intrarregionales	351,5	2.268,7	1.917,2	545,5
Crecimiento exportaciones extrarregionales	1.891,2	8.850,8	6.959,6	368,0
Crecimiento importaciones intrarregionales	2.728,5	1.132,5	-1.596,0	-58,5
Crecimiento importaciones extrarregionales	2.728,5	15.288,4	12.559,9	460,3

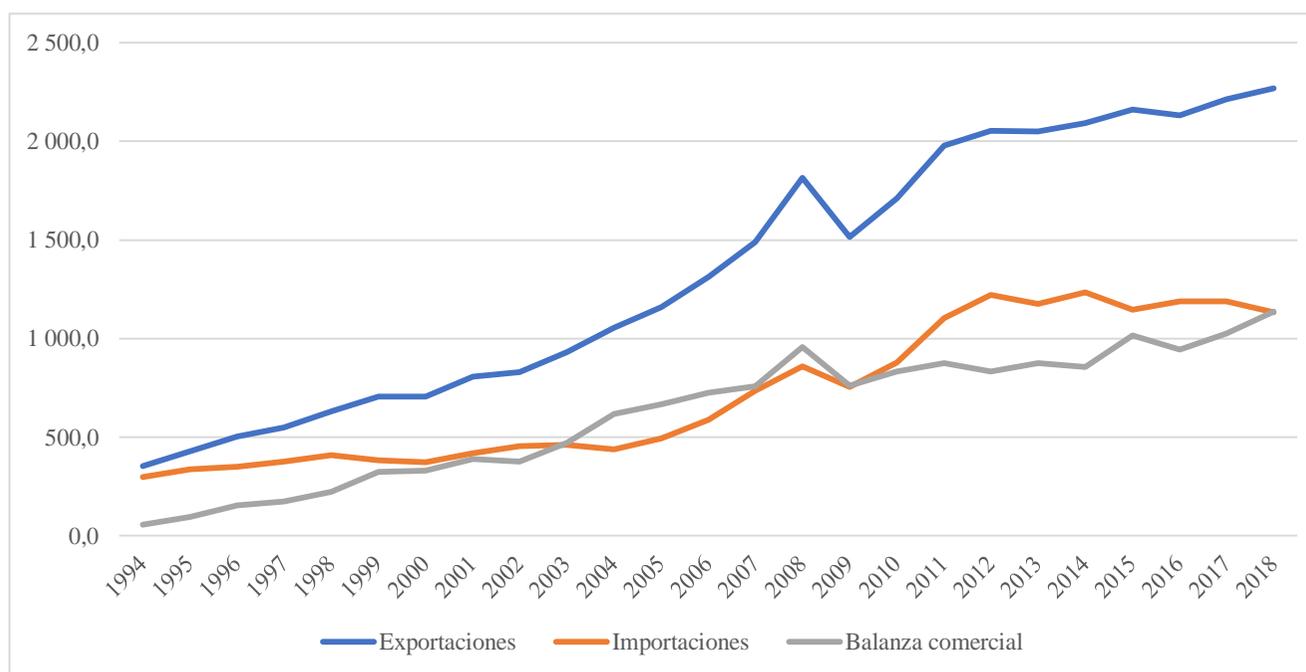
Fuente Elaboración propia a partir de SIECA (2019).

Comercio Costa Rica- Centroamérica 1994-2018 (en millones de dólares estadounidenses)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Exportaciones	351,5	427,9	503,2	548,5	630,5	704,3	704,6	805,1	829,5	929,3	1.053,4	1.159,0	1.312,1	1.489,7	1.815,2	1.515,1	1.710,7	1.977,6	2.054,2	2.051,8	2.091,9	2.162,6	2.133,2	2.215,4	2.268,7
Importaciones	296,3	334,8	348,7	376,6	407,2	382,3	373,6	416,7	455,2	459,7	437,7	492,8	587,7	733,2	859,8	755,4	877,9	1.103,2	1.220,8	1.176,2	1.235,9	1.146,4	1.187,9	1.190,0	1.132,5
Balanza comercial	55,2	93,1	154,6	171,9	223,3	322,0	331,0	388,4	374,2	469,6	615,8	666,2	724,4	756,4	955,4	759,7	832,8	874,4	833,4	875,6	856,1	1.016,2	945,3	1.025,4	1.136,2

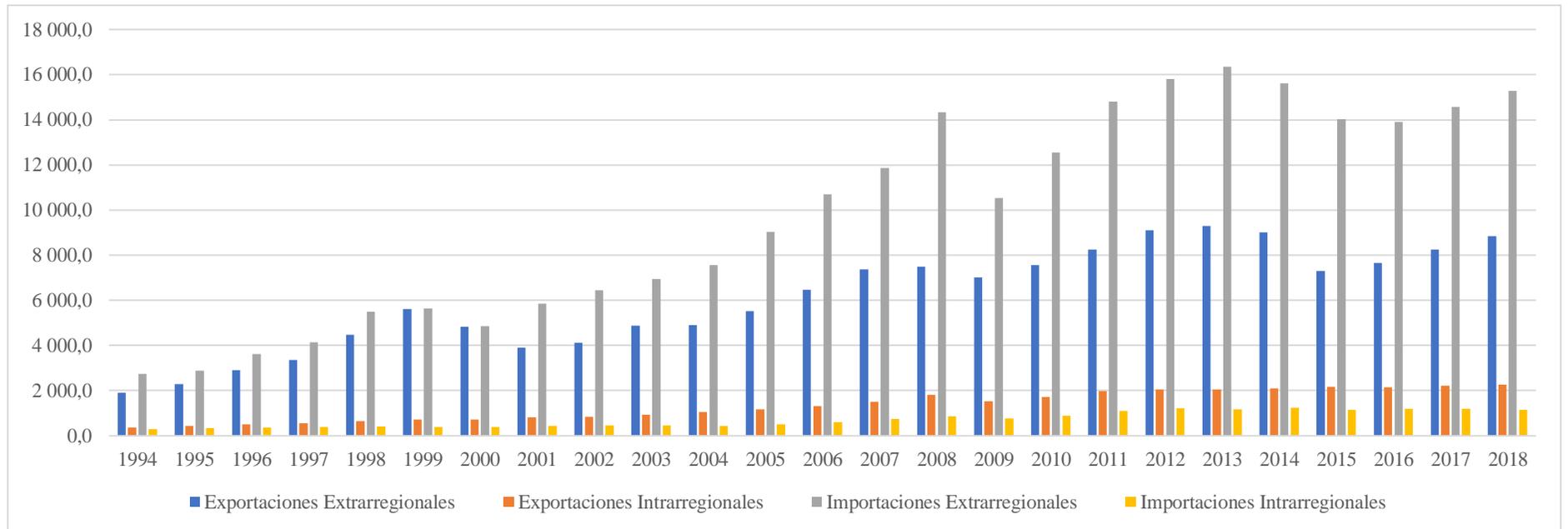
Fuente: Elaboración propia a partir de SIECA (2019).

Costa Rica: Flujo comercial intrarregional 1994-2018 (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia a partir de SIECA (2019).

**Costa Rica: Comercio extrarregional e intrarregional 1994-2018 (en millones US\$)**



Fuente: Elaboración propia a partir de SIECA (2019).