



NOTA DE COYUNTURA

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

 @CGBSenado

Senado de la República, 19 de agosto de 2016

ELEMENTOS DESTACADOS, TEMAS SELECTOS Y PRIORIDADES ACTUALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA: UNA REFLEXIÓN EN EL CONTEXTO DE LA I REUNIÓN INTERPARLAMENTARIA MÉXICO-COSTA RICA¹



Los días 22 y 23 de agosto de 2016, una delegación de legisladores mexicanos viajará a San José para participar de la primera Reunión Interparlamentaria México-Costa Rica y abordar, desde una perspectiva legislativa, temas de interés que forman parte de la agenda bilateral. Ambos países han construido múltiples vínculos de cooperación en diferentes áreas de oportunidad de manera reciente y destacan cada vez más otros ámbitos que resultan propicios para la colaboración. La conducción de la política exterior costarricense – junto con otras condiciones internas- han captado en diversas ocasiones el interés de la comunidad internacional. Con esto en mente, los objetivos de esta nota consisten en examinar los principales aspectos de la política en este ámbito, profundizar sobre su más reciente participación en el ámbito multilateral; examinar a detalle su actuación en el SICA, ahondar sobre el estatus que guarda su posible

¹ (Foto) Guías Costa Rica – Información General e Histórica, “Símbolo Nacional: La Bandera,” s.l., 2016. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/1NMzrpc>.

Introducción

Los próximos días 22 y 23 de agosto del año en curso se llevará a cabo la Primera Reunión Interparlamentaria México-Costa Rica. En esta ocasión, una delegación de legisladores mexicanos viajará al país centroamericano con el ánimo de abordar temas de interés en la agenda bilateral desde la perspectiva legislativa y entre los que se encuentran la cooperación en materia de educación, turismo e innovación; la seguridad y las políticas carcelarias; así como los procesos de integración regionales y la cooperación parlamentaria. Entre ambos países, se han construido múltiples vínculos de cooperación en diferentes áreas de oportunidad de manera reciente, como los señalados anteriormente, y cada vez destacan otros ámbitos adicionales que resultan propicios para la colaboración.

La proscripción del Ejército como una institución permanente en la Constitución de Costa Rica desde 1949, los altos niveles de desarrollo democrático y humano registrados en el país,² así como sus importantes esfuerzos por la conservación medioambiental, constituyen elementos que han jugado un papel sumamente importante en la imagen del país centroamericano como una de las democracias más estables en América Latina. Lo anterior junto con su política exterior, siempre convergente con normas y organismos internacionales, ha despertado en repetidas ocasiones el interés de la comunidad internacional.³ A su vez, coyunturas recientes como la postulación de la candidatura de Christiana Figueres para ocupar el cargo de Secretaria General de las Naciones Unidas, la decisión de suspender y luego recuperar su participación en las instancias de diálogo político del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) detonada, en parte, por la falta de resultados en el manejo de la situación de los migrantes cubanos varados en su territorio, y su posible adhesión a la Alianza del Pacífico, suscitan la necesidad de examinar los principales aspectos de la política exterior del país centroamericano. Con esto en mente, la presente nota de coyuntura tiene por objetivo, además, profundizar sobre su más reciente participación en el ámbito multilateral; examinar a detalle su actuación en el SICA, en tanto área prioritaria para Costa Rica; profundizar sobre el estatus que guarda su posible adhesión a la Alianza del Pacífico, y, por último, plantear algunos de los temas alrededor de los cuales se ha desarrollado la relación bilateral de México con este país.

La política exterior costarricense: temas y prioridades

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, la política exterior del país se basa en los principios de paz, juridicidad, democracia, libertades fundamentales y derechos humanos, desarme, medio ambiente, y compromiso con el desarrollo y el bienestar,

² Costa Rica se ubica en el 2º lugar del *ranking* regional del Índice de Desarrollo Democrático (IDD-Lat) elaborado cada año por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com, posicionándose de esa manera como un país con 'alto' desarrollo en la esfera de la democracia. Fundación Konrad Adenauer – Polilat, "Costa Rica," *IDD-Lat 2015*, 2016. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2biLLTn>. Con un Índice de Desarrollo Humano (IDH) del 0.766 y un IDH ajustado por desigualdad (IDH-D) de 0.613, el país se ubica como uno de desarrollo 'alto' en el lugar 69 de 188 en total. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Costa Rica," *Países – Reportes de Desarrollo Humano*, s.f. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2aZXOHd>.

³ Otto F. von Feigenblatt, "Costa Rica's Foreign Policy: Can 'Right' become 'Might'?" *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, vol. 1, no. 1 (2008), pp. 11-15.

principios que a su vez se encuentran fundamentados en normas reconocidas internacionalmente.⁴ En opinión de quienes han analizado la política exterior costarricense bajo los enfoques neoliberal y constructivista de las relaciones internacionales, la promoción de normas internacionales a través de una política exterior basada en el respeto a los derechos humanos, la seguridad humana, el desarrollo sostenible y un “internacionalismo responsable” por parte de este país lo han dotado de un ‘poder suave’ que, a pesar de no contar con fuentes tradicionales de poder –como un ejército, grandes reservas económicas, una población numerosa o importantes recursos naturales-, le han permitido posicionarse como un modelo a seguir entre los países en vías de desarrollo sin entrar en conflicto con las grandes potencias.⁵ En las últimas décadas autores y políticos costarricenses acuñaron el concepto de “potencia moral” para referirse al posicionamiento de Costa Rica en el ámbito internacional volcado hacia el pacifismo, la protección del medio ambiente y la agenda del desarrollo sostenible, la protección de los derechos humanos y la preservación de un vigoroso estado de derecho.⁶

En relación con los principios que guían la política exterior de Costa Rica, particularmente en el caso de los derechos humanos, el país se ha caracterizado por un compromiso con el fortalecimiento del marco jurídico a nivel internacional. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Costa Rica ha ratificado 17 de los 18 tratados internacionales en este ámbito, restándole firmar únicamente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares de 2003,⁷ y ha aceptado la competencia de los comités en materia de tortura, derechos civiles y políticos, discriminación contra la mujer, eliminación de la discriminación racial, derechos del niño, y derechos de las personas con discapacidad, para incluso aceptar comunicaciones individuales.⁸

En el caso del desarme y la no proliferación nuclear, el país se ha pronunciado en múltiples ocasiones y diferentes foros para expresar su condena al desarrollo, posesión, uso y amenaza del uso de armas nucleares. En el marco de la Conferencia para facilitar la entrada en vigor del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares celebrada en la sede de las Naciones Unidas en 2001, el entonces ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Roberto Rojas, reiteró el rechazo de su país a “cualquier doctrina militar que busque justificar la posesión de armas nucleares” y, al señalar que la entrada en vigor de dicho instrumento representa “un paso indispensable y urgente para garantizar la seguridad de la humanidad en su conjunto,” realizó un enfático llamado a los países que faltan por ratificar el tratado para que hagan lo

⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Costa Rica, “Política Exterior,” *Dirección de Política Exterior*. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bgA1In>.

⁵ von Feigenblatt, *op. cit.*, pp. 12-13.

⁶ Manuel Arias, “Una potencia moral”, *La Nación* (Costa Rica), 8 de enero de 2007, consultado en: http://www.nacion.com/opinion/potencia-moral_0_877912360.html

⁷ Office of the United Nations High Commissioner on Human Rights (OHCHR), *Ratification of 18 International Human Rights Treaties*, s.f. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/1IEGjfc>.

⁸ OHCHR, “Ratification Status for Costa Rica,” *Human Rights Bodies*, s.f. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bj4L4i>.

propio.⁹ De manera más reciente, en el marco de la Conferencia de Revisión del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP) de 2015, el Representante Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas, Juan Carlos Mendoza, reiteró la postura de su país al respecto argumentando que el enfoque de seguridad humana debe prevalecer por encima del paradigma de seguridad estatal.¹⁰ Asimismo, se pronunció en favor de la iniciativa por la que se busca evidenciar las consecuencias humanitarias de las armas nucleares y, al llamar a los Estados a mostrar su apoyo para alcanzar un tratado de prohibición de este tipo de armas (*Austrian Pledge*), enfatizó que la amenaza o el uso de las mismas constituyen una violación al derecho internacional, así como a los principios del derecho internacional humanitario. Finalmente, recordó la posición que ostentó Costa Rica al presidir el Grupo de Trabajo de Composición Abierta para avanzar en las negociaciones sobre desarme nuclear en Ginebra de 2013 y la presentación, junto con Malasia, de una convención modelo en 2007. Un activismo similar puede encontrarse en relación con la protección del medio ambiente y el combate al cambio climático. No sólo el trabajo de la diplomática costarricense Christiana Figueres, durante su paso por la Secretaría Ejecutiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, fue absolutamente crucial para la negociación y adopción exitosa de los Acuerdos de París sino que Costa Rica es reconocida por mantener uno de los planes nacionales más robustos en materia de combate al calentamiento global y por desplegar una diplomacia ambiental especialmente agresiva.¹¹

A nivel regional, el actual Presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís,¹² dejó entrever desde el inicio de su mandato hace poco más de dos años que la política exterior de su país hacia América Latina en su conjunto se había caracterizado por ser “poco creativa, carente de una visión estratégica, y pocas veces aplicada bajo un enfoque integral” enfatizando la existencia de una factura pendiente en el ámbito de la participación activa de Costa Rica en iniciativas regionales.¹³ Desde esta perspectiva, el mandatario costarricense identificó la capacidad del país para desempeñar un papel de liderazgo en América Latina con el establecimiento de relaciones equilibradas norte-sur, así como para generar –a través de este liderazgo- un diálogo de carácter político en el ámbito regional alrededor de temas como seguridad, inversión, cooperación para el desarrollo y cambio climático. A la par, enfatizó que la política exterior costarricense no debía estar subordinada por la política económica, ni comercial¹⁴, un área

⁹ United Nations, *Statement by H.E. Mr. Roberto Rojas, Minister of Foreign Affairs and Worship of Costa Rica*, Conference on Facilitating the Entry into Force of the Comprehensive Nuclear Ban Treaty, 12 de noviembre de 2001. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2b5gPn5>.

¹⁰ Misión Permanente ante las Naciones Unidas de Costa Rica, *Intervención en la Conferencia de Examen del Tratado de No Proliferación Nuclear del 2015 – Debate General*, 29 de abril de 2015. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2b4G3F3>.

¹¹ Crónica ONU, *El compromiso de Costa Rica: en el camino hacia la neutralidad frente al carbono*, junio de 2007, consultado en: <https://unchronicle.un.org/es/article/el-compromiso-de-costa-rica-en-el-camino-hacia-la-neutralidad-frente-al-carbono>

¹² Solís, un historiador, politólogo y especialista en Relaciones Internacionales, asumió la presidencia de Costa Rica el 8 de mayo de 2014, siendo candidato del Partido de Acción Ciudadana de tendencia centroizquierdista, después de dos gobiernos encabezados por Óscar Arias Sánchez y Laura Chinchilla Miranda, ambos del Partido Liberación Nacional. Constantino Urcuyo, "Nuevo gobierno en Costa Rica: continuismo NO, cambio Sí", Fundación Real Instituto Elcano, 23 de junio de 2014. consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bHkXPO>.

¹³ Fundación Konrad Adenauer, *Luis Guillermo Solís expone ejes estratégicos de su política exterior*, Costa Rica, 14 de octubre de 2014. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2b125Wl>.

¹⁴ *Ídem*.

donde las administraciones anteriores obtuvo importantes logros como, por ejemplo, sendos tratados comerciales con Canadá, Estados Unidos, Centroamérica, México, Colombia, Perú, Chile, la Unión Europea, China, Singapur y otros países.¹⁵

Como estrategia para posicionarse como un “actor propositivo” en la región, el presidente Solís se refirió a una política de varios ejes atendiendo las diferentes subregiones conforme a su prioridad y bajo un esquema concéntrico; en este contexto, el mandatario afirmó que Costa Rica debe “participar activamente del debate regional en el seno del Sistema de Integración Centroamericana, estableciendo alianzas clave y marcando límites claros, e insistir en una reforma estructural” que permita avanzar hacia una integración política y económica real.¹⁶ En ese entonces, mencionó el interés de su administración para presentar una solicitud con la finalidad de que la titularidad de la Secretaría General del Sistema fuera ocupada por un nacional costarricense, identificando esta acción como una señal del compromiso con el proceso de integración regional. Aunado a lo anterior, señaló que su gobierno impulsaría el diálogo con otros bloques regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Alianza del Pacífico.

En 2015, durante su primer mensaje presidencial, Luis Guillermo Solís destacó además la necesidad de “reconocer los nuevos equilibrios y contradicciones del entorno internacional, las amenazas que de él se derivan –como el cambio climático-, así como las oportunidades que [...] depara en el orden ambiental, económico, comercial y político.”¹⁷ En esta ocasión, el mandatario costarricense expresó que su aspiración consiste, en última instancia, en posicionar a Costa Rica como “un actor regional relevante, comprometido con el desarrollo del Istmo como prolongación natural del bienestar propio, propiciador de iniciativas novedosas para el fortalecimiento del SICA, y firme defensor, en el marco regional de nuestros valores fundacionales, del respeto por la Ley y los Derechos Humanos, la libertad, la democracia, y el desarme.”¹⁸

La participación de Costa Rica en el ámbito multilateral

Respecto a la búsqueda de Costa Rica para ejercer un liderazgo creciente en América Latina y posicionarse como un actor propositivo en los temas de la agenda internacional más apremiantes, destaca el continuo esfuerzo para promover la presencia del país tanto en el ámbito regional como en el multilateral. Ejemplo de ello es la propuesta para celebrar la Cumbre Costa Rica – Comunidad del Caribe en 2017 y, sobre todo, la presentación, a principios de julio

¹⁵ Véase SICE, *Acuerdos Comerciales en vigor de Costa Rica*, consultado en:

http://www.sice.oas.org/ctyindex/CRI/CRIagreements_s.asp

¹⁶ Fundación Konrad Adenauer, *Luis Guillermo Solís expone.*, doc. cit.

¹⁷ Gobierno de la República de Costa Rica, *Estado Político de la República y los Asuntos de la Administración - Mensaje Presidencial 2014-2015*, Asamblea Legislativa de la República, 1º de mayo de 2015p. 9. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bN7RAu>.

¹⁸ *Ídem*.

del año en curso, de la candidatura de Christiana Figueres para ocupar el cargo de Secretaria General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).¹⁹

Actualmente, la antigua Secretaria Ejecutiva de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), quien goza de un importante prestigio entre la comunidad internacional debido a su capacidad diplomática en el ámbito multilateral y haber estado al frente de los esfuerzos y las negociaciones que culminaron con la adopción del Acuerdo de París durante la COP 21 celebrada en dicha ciudad a finales de 2015,²⁰ compite junto con otros diez candidatos -cuatro mujeres y seis hombres- para encabezar la Organización. En este contexto, la costarricense cuenta con una ventaja significativa si se toma en cuenta el llamado que se ha formulado para que la Secretaría General de la ONU sea ocupada por una mujer después de 70 años de liderazgo masculino; incluso el actual Secretario General de la Organización, Ban Ki-moon, se ha pronunciado en este sentido en fechas recientes.²¹ Sin embargo, entre las demás candidatas se encuentran otras figuras importantes de la diplomacia multilateral y en las últimas dos votaciones dentro del Consejo de Seguridad -realizadas a manera de sondeo para proporcionar un panorama a los candidatos sobre su ubicación en las preferencias- el portugués António Guterres, quien se desempeñó anteriormente como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se ha posicionado en la primera posición. No obstante, el presidente Luis Guillermo Solís, ha instruido al Representante de Costa Rica ante las Naciones Unidas, Juan Carlos Mendoza, a “enfocar todos los esfuerzos diplomáticos posibles” para que Figueres ocupe el cargo.²² Conviene tener presente que desde el 30 de septiembre de 2015, en el marco del periodo inaugural del 70 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el presidente Solís afirmó: “Ha llegado la hora para que la Secretaría General sea ocupada por una mujer”.²³

En relación con el proceso general de selección de la persona a ocupar el cargo, Costa Rica se ha caracterizado por reiterar la necesidad de impulsar un cambio en el actual procedimiento, el cual –según ha afirmado el presidente Solís- debe basarse “en los principios de democracia, transparencia, igualdad e independencia [...]”.²⁴ Al formar parte de iniciativas como el Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia (ACT, por sus siglas en inglés), Costa Rica ha participado activamente en discusiones como las desarrolladas en el seno del Grupo Especial de Trabajo sobre la Revitalización de la Asamblea General.

¹⁹ Centro de Noticias ONU, *Costa Rica postula a Christiana Figueres a Secretaria General de la ONU, confirma la Asamblea General*, 7 de julio de 2016. Consultado el 16 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bylOy0>.

²⁰ Judit Alonso, “Christiana Figueres, la pequeña gran ambición de Costa Rica,” *Deutsche Welle*, 19 de julio de 2016. Consultado el 16 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bylOy0>.

²¹ Edith M. Lederer, “UN chief says he'd like a woman to be next secretary-general,” *Associated Press*, 16 de agosto de 2016. Consultado en misma fecha en: <http://apne.ws/2bsSXuL>.

²² Esteban Mata, “Luis Guillermo Solís abogará por Christiana Figueres en Nueva York,” *La Nación*, 14 de agosto de 2016. Consultado el 15 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bHWgTm>.

²³ Discurso disponible en: <https://assets.documentcloud.org/documents/2447001/president-solis-un-general-assembly-speech-150930.pdf>

²⁴ Misión Permanente de Costa Rica a las Naciones Unidas, *Procesos de Elección en la ONU deben cambiar*, 26 de septiembre de 2015. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2b4xIhE>.

Finalmente, cabe recordar que Costa Rica funge como país sede de diversos organismos e instancias regionales, siendo la más prominente la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) que desde 1979 se ubica en San José y es uno de los principales pilares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, junto con la Comisión Interamericana. Al respecto, es importante mencionar la elección en junio de 2015 de la costarricense Elizabeth Odio Benito como jueza de la CoIDH para el período 2016-2021 como resultado de “una candidatura que contó con una planificación estratégica [y] coherente con los pilares de la política exterior” de dicho país, según afirmó el canciller Manuel González.²⁵ Otras organizaciones como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, el Consejo Monetario Centroamericano, la Organización para los Estudios Tropicales o la Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica se hallan también en dicho país, lo que ejemplifica su interés por mantener el vínculo con el resto de los países de la región a través de este tipo de instancias.

Costa Rica y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

Las principales relaciones políticas de este país se desarrollan con sus vecinos inmediatos y el Sistema de la Integración Centroamericana -cuya sede se ubica en El Salvador- constituye el marco institucional para la integración regional. Creado por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, también conocido como Protocolo de Tegucigalpa, la iniciativa entró en funciones desde el 1 de febrero de 1993 y años más tarde se adhirió a ella como miembros plenos Belice (2000) y la República Dominicana (2013). Además, el Sistema cuenta con un grupo de Estados observadores regionales, entre los que se encuentra México, así como algunos países extra regionales.²⁶ En términos generales, el SICA busca: consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones; concretar un modelo de seguridad regional; lograr un sistema regional de bienestar y de justicia económica y social para los pueblos centroamericanos; alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano, así como impulsar la inserción de la región como bloque económico en la economía internacional, y promover el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región.²⁷ Por su parte, el Sistema cuenta con el estatus de Observador Permanente en la ONU y sostiene diálogos con otros organismos y mecanismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Unión Europea (UE), entre otros.

No obstante lo anterior, el 18 de diciembre de 2015, el Presidente de la República de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, anunció la decisión de suspender temporalmente la participación de su país de las instancias políticas del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La

²⁵ Gobierno de la República de Costa Rica, “Costa Rica celebra elección de Elizabeth Odio Benito como Jueza de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” *Noticias/Comunicados*, 16 de junio de 2016. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bh2APE>.

²⁶ Sistema de la Integración Centroamericana, *SICA en breve*, El Salvador, s. f. Consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/1GlcWn5>

²⁷ Presidencia de Honduras, *Reseña Histórica del SICA*, Honduras, 25 de junio de 2016. Consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bHlq14>.

decisión de uno de los países fundadores del mecanismo se dio como una respuesta a la negativa de Guatemala, Belice y Nicaragua para permitir el tránsito por sus respectivos territorios de alrededor de 5,000 migrantes cubanos que se encontraban varados en su intento por llegar a Estados Unidos, argumentando a la par que el Sistema había hecho caso omiso para abordar el tema y alcanzar una solución. No obstante, después de seis meses de suspender la participación de Costa Rica en los foros políticos del SICA y de la celebración de diversas reuniones bilaterales impulsadas por el gobierno del presidente hondureño Juan Orlando Hernández al ocupar la Presidencia *Pro Tempore* del mecanismo, el vicescanciller costarricense Alejandro Solano finalmente anunció, durante la celebración de la XLVII Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno el pasado 30 de junio, que el país se reincorporaría plenamente al Sistema de la Integración Centroamericana tras establecerse diversos acuerdos para la reforma estructural de la iniciativa de integración. En este apartado se presentan los factores que llevaron a la decisión de suspender la participación de Costa Rica en el SICA durante la primera mitad del año en curso y los hechos que condujeron a su reincorporación al mismo.

La crisis de los migrantes cubanos en Centroamérica

La relativa falta de resultados al interior del Sistema de la Integración Centroamericana en el manejo de la situación planteada por los crecientes flujos de migrantes cubanos en su paso por algunos países de la región hacia Estados Unidos detonó, en un contexto de cuestionamientos por parte de Costa Rica sobre la necesidad de impulsar reformas en el organismo y promover una mayor transparencia en sus procedimientos, la decisión de suspender la participación de dicho país en las instancias políticas del mecanismo.

En opinión de algunos expertos, el anuncio del 17 de diciembre de 2014 efectuado por los presidentes de Cuba y Estados Unidos, Raúl Castro y Barack Obama, respecto a la intención de iniciar el proceso de normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países generó entre la población cubana el temor ante una posible derogación de la Ley de Ajuste Cubano de 1966.²⁸ Dicha ley, conviene subrayar, contempla un procedimiento especial de acuerdo con el cual las personas provenientes de Cuba o ciudadanos de dicho país, así como los cónyuges e hijos que las acompañen, pueden solicitar la residencia permanente en Estados Unidos.²⁹ En este contexto y considerando que el gobierno cubano decidió eliminar en 2013 el permiso que sus nacionales debían obtener previamente para viajar al extranjero, cientos de cubanos salieron de la isla por vía aérea hacia Ecuador para de ahí partir a Colombia, México y otros países centroamericanos con el objetivo de llegar finalmente a Estados Unidos.³⁰

La tensión generada por el creciente flujo de migrantes cubanos hacia Centroamérica se incrementó significativamente cuando el 10 de noviembre de 2015 la policía de Costa Rica

²⁸ William M. Leogrande, "A New Crisis of Cuban Migration", *The New York Times*, 4 de diciembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://nyti.ms/2bBbV5Q>.

²⁹ Oficina de Servicios de Inmigración y Ciudadanía de Estados Unidos, "Residencia Permanente para un Ciudadano Cubano," *Tarjeta Verde – Otras maneras de obtenerla*, s.l., 2013. Consultado el 16 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/29GK28P>. Adicionalmente, dicho país norteamericano aplica una política unilateral de "pies mojados / pies secos", bajo cuyo supuesto aquellos ciudadanos cubanos que ingresen a su territorio pueden ser candidatos elegibles bajo esta normativa.

³⁰ Leogrande, *op. cit.*

desmanteló una red de traficantes que trasladaban de forma ilegal a un grupo de migrantes hacia la frontera con Nicaragua. Tras el operativo, las autoridades costarricenses suspendieron la entrega de visas, dejando varados a 1,600 cubanos en la ciudad de Paso Canoas, ubicada en la frontera con Panamá.³¹ Frente a esta contingencia, el 14 de noviembre de 2015, la Dirección de Migración de Costa Rica emitió visas de tránsito extraordinarias por una semana a 1,790 migrantes cubanos a fin de permitirles el tránsito hacia la frontera con Nicaragua.³² Al día siguiente, el gobierno de Nicaragua prohibió la entrada de los migrantes cubanos con el despliegue de militares en su frontera, mismos que repelieron el avance a su territorio de un grupo de cerca de 800 cubanos en el puesto fronterizo de Peñas Blancas.

En respuesta a estos hechos, el 16 de noviembre de 2016, el Canciller costarricense, Manuel González Sanz, calificó como “infundadas” las acusaciones del Gobierno de Nicaragua que sostenían que Costa Rica había incentivado que estas personas ingresaran a territorio nicaragüense, insistiendo en que el tema de los migrantes cubanos debía enfocarse en el ámbito humanitario y no trasladarse a la esfera de la seguridad en la agenda binacional.³³ Según datos de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica, al 27 de noviembre de 2015 se habían habilitado dieciocho albergues para una población de 2,886 personas de origen cubano, de las cuales 1,171 eran adultos, 549 mujeres, 29 niños y 20 niñas; asimismo, en la zona fronteriza con Nicaragua se abrieron diez albergues para alojar a otras 1,750 personas.³⁴ En ese lapso de tiempo, otros países de la región impidieron también la entrada y el paso de migrantes cubanos por su territorio. El 28 de noviembre de 2015, Panamá negó el ingreso de aproximadamente 850 cubanos en su frontera con Colombia, mientras que en diciembre Belice y Guatemala se sumaron a la negativa de permitir el paso de los migrantes procedentes de Cuba.³⁵ Por su parte, Ecuador impuso el requisito de las visas de turistas a partir del 1 de diciembre de 2015. Para marzo de 2016, de acuerdo con cifras de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el número de migrantes cubanos varados en Costa Rica había alcanzado los 7,802.³⁶

³¹ En esas fechas, el gobierno de Costa Rica estimaba que un promedio diario de 200 cubanos intentaba ingresar a su territorio. Juan Paullier, "Costa Rica y Nicaragua se enfrentan por el creciente flujo de migrantes cubanos", *BBC*, 16 de noviembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bbc.in/2bnwFgw>.

³² Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe, "Migrantes Cubanos- Noviembre 2015", Costa Rica, 23 de noviembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2byyjuv>.

³³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, *Gobierno de Costa Rica rechaza acusaciones de Nicaragua por caso de migrantes cubanos*, 16 de noviembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2biRTsM>.

³⁴ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica, *Cubanos en albergues suman hoy 2,886 personas*, s. l. 27 de noviembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2aVEEck>.

³⁵ El País, "Cronología de la crisis migratoria de los cubanos en Centroamérica", 16 de diciembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2biSevP>.

³⁶ OIM, "Last of Stranded Cubans Depart Costa Rica, as Migrants Continue Transiting Region," *Press Room*, 15 de marzo de 2016. Consultado el 16 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/1QV2A5H>.

Mapa 1. La ruta de los cubanos



Fuente: Oficina de Aduanas de EE UU y elaboración propia. EL PAÍS

Fuente: Álvaro Murillo, "La migración cubana retoma su ruta a EE UU desde Costa Rica", 14 de enero de 2016. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://goo.gl/pWqf4t>

La suspensión de la participación de Costa Rica

Con el fin de abordar el tema de los migrantes cubanos que se encontraban en tránsito por territorio centroamericano, los Cancilleres de los países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana -acompañados por representantes de Colombia, Cuba, Ecuador y México-, sostuvieron una reunión extraordinaria en San Salvador, El Salvador, el 24 de noviembre de 2015. No obstante, el encuentro concluyó sin alcanzar una solución satisfactoria a la crisis humanitaria suscitada por la llegada de aproximadamente 3,000 migrantes cubanos que habían quedado varados en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua.³⁷ Al finalizar el encuentro, el Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Manuel González Sanz, informó a través de un comunicado que Nicaragua se había negado a apoyar la propuesta costarricense, a pesar de que ésta contara con el apoyo de los demás países integrantes del Sistema. La iniciativa en cuestión buscaba implementar un 'arreglo operacional' que tenía por objetivo permitir "el paso seguro, ordenado y documentado de las personas migrantes cubanas,

³⁷ Martí Noticias, "Humo negro en reunión de SICA para hallar solución a crisis de migrantes cubanos", s. l. s.f. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2biT3ob>.

que se encuentran de paso por la región con destino hacia los Estados Unidos, y evitar que sean presa de las redes de tráfico internacional de personas.”³⁸

El 18 de diciembre de 2015, tras abandonar los trabajos de la XLVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA que se celebraba en San Salvador y ante la negativa por parte de Guatemala, Belice y Nicaragua de permitir el tránsito por sus respectivos territorios de alrededor de 5,000 migrantes cubanos varados en Costa Rica, el presidente costarricense Luis Guillermo Solís anunció la decisión de suspender temporalmente la participación de su país en los foros de diálogo político del Sistema de la Integración Centroamericana. En este contexto, el gobierno argumentó que su decisión radicaba a su vez en que el Sistema había hecho caso omiso a su propuesta para abordar el tema de los migrantes cubanos que se encontraban varados en su territorio.³⁹ En términos concretos, el presidente Solís afirmó que Costa Rica había construido una propuesta “integral, lúcida, valiente y realista que habría solucionado la crisis [de los migrantes cubanos] desde una perspectiva humanitaria y no geopolítica ni ideológica”.⁴⁰ Así, consideró que el Sistema de la Integración Centroamericana tampoco se estaba “comportando de manera solidaria con uno de sus miembros”.⁴¹ Si bien el canciller González aclaró que la suspensión de la participación política en el Sistema de la Integración Centroamericana no afectaría los compromisos adquiridos en materia comercial, ni económica,⁴² también mencionó que el presidente Solís había señalado en ocasiones anteriores la necesidad de efectuar una revisión y reforma del organismo. En este sentido, González recordó que, de manera consistente, Costa Rica ha “manifestado [sus] preocupaciones. La decisión de suspender ha sido la consecuencia del señalamiento de la falta de resultados. No es únicamente por la situación de los cubanos.”⁴³

En otros foros, particularmente en el marco de la VII Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de los Estados, Países y Territorios de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que se llevó a cabo los días 3 y 4 de junio pasado en La Habana, Cuba,⁴⁴ el Presidente de Costa Rica dirigió

³⁸ Ministerio de Asuntos Exteriores de Costa Rica, *Nicaragua impide solución regional y humanitaria para protección de los migrantes cubanos*, 24 de noviembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/1PbcfW9>.

³⁹ La XLVI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de la Integración Centroamericana sirvió de marco para la ceremonia de traspaso de la Presidencia Pro Témpore de El Salvador a Honduras, país que ostento ese cargo en el periodo de enero a junio de 2016. En la ceremonia de inauguración, el Presidente salvadoreño, Salvador Sánchez Cerén, destacó los avances que ha registrado el proceso de integración en la región centroamericana con el SICA, haciendo énfasis en las posiciones conjuntas adoptadas por los países miembros en foros internacionales, como sucedió en el encuentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en París, Francia. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador, *Presidente Sánchez Cerén inaugura la XLVI Cumbre ordinaria de jefes de Estado y de Gobierno del SICA*, El Salvador, 18 de diciembre de 2015. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2aZMbBI> y BBC, “Costa Rica suspende su participación política en el SICA por negativa a discutir la crisis de los cubanos”, 19 de diciembre de 2015. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bbc.in/1ODs9mG>.

⁴⁰ Presidencia de Costa Rica, “Costa Rica suspende participación en el SICA por crisis de migrantes cubanos,” *Mural informativo para migrantes cubanos*, No. 3, 20 de diciembre de 2015. Consultado el 11 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bshdgy>.

⁴¹ *Ídem*.

⁴² ABC, “Los inmigrantes cubanos varados en Costa Rica provocan una crisis en Centroamérica”, 20 de diciembre de 2015. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bHmBkC>.

⁴³ Agencia EFE, *Costa Rica mantiene la decisión de suspender su participación política en el SICA*, 30 de diciembre de 2015. Consultado el 16 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bxQmA6>.

⁴⁴ Véase: La VII Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe “Unidos para un Caribe sostenible”. Nota Informativa, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, 10 de junio de 2016. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bshxvE>.

la atención de sus homólogos a la falta de “conciencia y solidaridad en el tema de flujos migratorios”, argumentando que América Latina se estaba transformando en una ruta de tránsito para migrantes africanos y asiáticos que pretenden llegar a Estados Unidos de manera indocumentada. En su intervención, el mandatario solicitó a los demás líderes atender de forma humanitaria a los migrantes que transitaban por la región y combatir a las redes de tráfico de personas.⁴⁵ En este ámbito, la Declaración de La Habana, adoptada al final de la reunión e intitulada “Unidos para un Caribe Sostenible”, reiteró la necesidad de que la migración sea regular, ordenada y segura, así como la necesidad de garantizar el combate al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.⁴⁶ En tal ocasión, el presidente costarricense sostuvo encuentros bilaterales con los representantes de Panamá, Honduras, República Dominicana, El Salvador, Trinidad y Tobago, Jamaica y el Reino de los Países Bajos para promover la adopción de un enfoque regional al abordar los flujos masivos migratorios e impulsar reformas urgentes al Sistema de la Integración Centroamericana con el objeto de inyectarle transparencia y establecer mecanismos de rendición de cuentas.⁴⁷

El 7 de julio pasado, por su parte, durante una reunión especial denominada “Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” convocada conjuntamente por el gobierno de Costa Rica y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) los gobiernos de Costa Rica, Belice, Canadá, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México y Panamá con la participación de representantes de otros países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay emitieron la Declaración de Acción de San José. En la Declaración, los países miembros se comprometieron en unir esfuerzos para prevenir y abordar las causas subyacentes del desplazamiento y de la migración de los países de origen así como en mejorar las respuestas de protección en países de tránsito, destino, asilo y refugio de migrantes.⁴⁸

La reincorporación de Costa Rica al SICA y la Declaración de Roatán

En el proceso de reincorporación de Costa Rica a los foros de diálogo político del SICA fueron de especial relevancia los esfuerzos de acercamiento impulsados por el Presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, durante el período en el que su país ocupó la Presidencia *Pro Tempore* del mecanismo y que concluyó el pasado 30 de junio de 2016.⁴⁹ Antes de concluir su labor al frente del SICA, el mandatario hondureño visitó a los Presidentes Luis Guillermo Solís, de Costa Rica, y Daniel Ortega, de Nicaragua. En este sentido, el presidente Hernández señaló a través de un comunicado emitido el 23 de junio que las visitas con sus homólogos constituyeron un paso trascendental para el fortalecimiento de una efectiva integración regional,

⁴⁵ Josué Bravo, “Costa Rica abrirá dos centros para atender a africanos en zona fronteriza”, La Prensa, 6 de junio de 2016. Consultado el 12 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2aZM1cX>.

⁴⁶ Asociación de Estados del Caribe, *Séptima Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, Declaración de La Habana “Unidos para un Caribe Sostenible”*, s. l. 4 de junio de 2016. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2b4rZKw>.

⁴⁷ Presidencia de Costa Rica, *Costa Rica refuerza alianza estratégica con el Caribe*, s. l. 3 de junio de 2016. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2b12jwO>.

⁴⁸ “Llamado a la acción: necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica”, San José Costa Rica, 7 de julio de 2016, consultado en: <http://acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694>

⁴⁹ Nicaragua ostentará dicho cargo durante el segundo semestre de 2016.

reafirmando su beneplácito por la decisión de Costa Rica de retornar al Sistema de la Integración Centroamericana en beneficio del bloque regional y el interés del presidente Daniel Ortega para dialogar. Finalmente, el Presidente de Honduras reafirmó su disposición para “servir de puente” entre las naciones vecinas.⁵⁰ Aunado a lo anterior, cabe mencionar el encuentro entre los cancilleres de Costa Rica y Honduras sostenido el 9 de mayo de 2016 durante el cual conversaron sobre los problemas que limitan el desarrollo del sistema de integración y el alcance de una reforma con la finalidad de que éste cuente una estructura autofinanciable y con mecanismos de control, rendición de cuentas y transparencia.⁵¹

Derivado de estos encuentros bilaterales, el Vicecanciller de Costa Rica, Alejandro Solano, asistió a la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y Gobierno del SICA celebrada del 28 al 30 de junio en ciudad de Roatán, Islas de la Bahía, Honduras. La reunión contó también con la asistencia de los Presidentes de Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá y República Dominicana. En dicha ocasión y tras seis meses de haberse suspendido la participación de Costa Rica en el Sistema de la Integración Centroamericana, el vicecanciller Solano anunció a los participantes en la cumbre que su país se reincorporaría plenamente al mismo. El diplomático costarricense agradeció los esfuerzos del Presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, “para abordar las inquietudes y preocupación de Costa Rica sobre el funcionamiento del SICA”, destacando que su país seguiría con atención la “voluntad de hacer consensos sobre una agenda de objetivos claros, precisos y con gestión de resultados y de plena transparencia en el uso de recursos”.⁵² Por su parte, el presidente hondureño Juan Orlando Hernández valoró el reingreso de Costa Rica a los organismos políticos del Sistema.

Al respecto, conviene recordar que previo a la celebración de la Reunión, el Presidente de Costa Rica sostuvo la necesidad de un viraje por parte del organismo “hacia temas ‘más acuciantes de la agenda internacional’” como el combate al cambio climático, el crimen organizado, el terrorismo y la mejora de las condiciones de grupos vulnerables,⁵³ entre otros de conformidad con las prioridades de política exterior de la actual administración costarricense. Estos elementos, junto con la postura defendida en cuanto a la necesidad de reforma del SICA, se buscaba fueran incluidos en el documento final del encuentro. Tras concluir la cumbre, los participantes adoptaron la Declaración de Roatán que incluye compromisos y acuerdos dirigidos a los distintos órganos, consejos y comisiones del SICA alrededor de los siguientes ejes temáticos: 1) fortalecimiento institucional; 2) seguridad regional; 3) cambio climático y prevención de desastres; 4) integración social, y finalmente 5) integración económica.⁵⁴

⁵⁰ Presidencia de Honduras, *Presidente Hernández: El retorno de Costa Rica al SICA es un buen paso para la integración de la región*, Honduras, 23 de junio de 2016. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/28SL0kQ>.

⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, *Cancilleres de Costa Rica y Honduras se reúnen para analizar la situación del SICA*, Costa Rica, 9 de mayo de 2016. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bsinsd>.

⁵² Presidencia de Honduras, *Costa Rica se reincorpora plenamente al SICA*, Honduras, 30 de junio de 2016. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bn6eZL>.

⁵³ Gerardo Ruiz Ramón, “Luis Guillermo Solís: Regreso de Costa Rica al SICA no está asegurado,” *La Nación*, 28 de junio de 2016. Consultado el 17 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/295ba52>.

⁵⁴ La Declaración de Roatán fue suscrita por los presidentes de Honduras, Guatemala, El Salvador, Panamá, República Dominicana y funcionarios en representación de los presidentes de Belize, Nicaragua, y Costa Rica. Presidencia de Honduras, *XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países miembros del Sistema de la Integración*

En cuanto al primer punto, la Declaración recoge determinados pasos a seguir para el planteamiento de propuestas y recomendaciones encaminadas al fortalecimiento del Sistema y el mejoramiento de la administración del mismo; de esta manera, los firmantes decidieron de manera general, lo siguiente: 1) instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para presentar en la próxima Reunión de Presidentes sus conclusiones sobre los resultados y posibles acciones sobre el futuro del SICA; 2) instruir a la Secretaría General para que en el plazo de un mes presente una propuesta destinada a dotar al Comité Ejecutivo, con los recursos humanos y financieros necesarios; 3) elaborar una agenda estratégica por sectores que tenga como referente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; 4) estructurar, en el término de un mes, una hoja de ruta detallada de los temas priorizados en la Cumbre de Roatán; 5) instruir a los Consejos de Ministros del Sistema de la Integración Centroamericana para que elaboren un informe ejecutivo sobre todas las instancias vinculadas al sector de su competencia, incluyendo un listado del personal, sueldos, presupuesto e ingresos, el cual deberá presentarse en el plazo de tres meses; 6) reafirmar que los mandatos presidenciales son de cumplimiento obligatorio y de carácter universal; y 7) cumplir con el principio de rotación geográfica equitativa de la institucionalidad del Sistema. En relación con los otros elementos contenidos en la Declaración, el Presidente de Honduras reafirmó que en el plazo de 30 días se tendría un programa estructurado con objetivos y metas puntuales en temas como seguridad, comercio e integración económica, cambio climático y en particular sobre la conformación de la Unión Aduanera, una iniciativa respaldada por Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.⁵⁵

La decisión de Costa Rica para reincorporarse al Sistema de la Integración Centroamericana, bajo las condiciones acordadas en la Declaración de Roatán dirigidas a reformar el marco institucional del organismo y dotarlo de una mayor transparencia, reflejan la apuesta de dicho país en favor de la integración centroamericana, así como en el acuerdo que existe entre los Estados miembros sobre la necesidad de fortalecer el diálogo político e impulsar negociaciones en bloque frente a los problemas y contingencias que puedan presentarse en el futuro. En este sentido, el reto que plantea el proceso de integración centroamericana que data de hace más de veinte años consiste en vincular las respectivas agendas nacionales a fin de alcanzar consensos y soluciones a los problemas que enfrenta la región, partiendo de las dificultades y realidades de los países miembros. La falta de una solución regional a la cuestión de los migrantes cubanos y la posterior decisión de Costa Rica de suspender su participación de los foros de diálogo, que fue calificada por algunos como un golpe “casi mortal” al deslegitimar al Sistema de la Integración Centroamericana,⁵⁶ puso en evidencia este desafío.

En última instancia y derivado de esta coyuntura, la política exterior delineada por el gobierno del presidente Luis Guillermo Solís y los acercamientos diplomáticos entre diferentes actores en el transcurso de la primera mitad de este año lograron insertar el tema de reforma estructural del organismo en las discusiones del mismo, un primer paso para revitalizar el proceso de

Centroamericana (SICA). Declaración de Roatán. Roatán, Islas de la Bahía, República de Honduras, 30 de junio de 2016. Consultado el 13 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2biSCdF>.

⁵⁵ Presidencia de Honduras, *Presidente Hernández: Unión Aduanera convertirá a Centroamérica en primer lugar del continente con libre tránsito de mercadería*, Honduras, 30 de junio de 2016. Consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://goo.gl/uMgjFF>

⁵⁶ Prensa Libre, “Salida política de Costa Rica es un golpe al SICA”, 14 de julio de 2016. 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2be30Fo>.

integración en la región. Diversos analistas consideran que la reincorporación de Costa Rica al Sistema de la Integración Centroamericana conlleva también beneficios mutuos para todos los actores involucrados al permitirles dialogar en temas urgentes como la seguridad y el narcotráfico, así como al acceder a programas de cooperación, por ejemplo, con la Unión Europea; sin menospreciar que este bloque ha tenido resultados concretos en la negociación conjunta para la compra de medicamentos y las campañas de vacunación que han beneficiado a la toda la región.⁵⁷

Al mismo tiempo, conviene recordar la cooperación que se suscitó para atender la situación de los migrantes cubanos varados en Costa Rica. El pasado 14 de marzo, con la salida del último grupo de 80 migrantes cubanos de Costa Rica hacia México, concluyó el operativo humanitario implementado por el gobierno costarricense desde el 16 de noviembre de 2015. Éste permitió, particularmente, habilitar 44 albergues temporales para brindar atención a 5,500 migrantes cubanos en su ruta hacia Estados Unidos⁵⁸ y crear un puente aéreo a través de El Salvador, Guatemala y México, que con más de 30 vuelos contribuyó a facilitar una migración ordenada para cerca de 5,000 migrantes cubanos.⁵⁹

Los vínculos de Costa Rica con otros bloques regionales

Actualmente existe un debate al interior de Costa Rica sobre la conveniencia de adherirse a la Alianza del Pacífico. El país centroamericano, conviene recordar, es uno de los 49 Estados observadores del mecanismo desde 2012. El año siguiente, durante la VII Cumbre de la Alianza del Pacífico en Cali, Colombia, Costa Rica anunció formalmente su solicitud para iniciar el proceso de adhesión al bloque de integración económica y política conformado por México, Colombia, Chile y Perú, y en febrero de 2014 el presidente colombiano Juan Manuel Santos – en su calidad de presidente pro t mpore de la Alianza- y la entonces presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, firmaron una declaración en la que destacaron que Costa Rica había cumplido con los requisitos para integrarse a la Alianza -esencialmente el tener acuerdos de libre comercio con todos los miembros y la voluntad de integrarse al Acuerdo Marco de la Alianza-, por lo que además ostenta el estatus de Estado Observador Candidato. De esta forma, el Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica anunciaba que para el primer trimestre de 2015 Costa Rica estaría en condiciones de iniciar el proceso de negociación para su ingreso.⁶⁰ En mayo de 2014, Laura Chinchilla dejó la presidencia del país en manos de Luis Guillermo Solís, quien al momento de ganar las elecciones se declaró a favor del mecanismo regional para

⁵⁷ María Fernanda Cruz, “¿Qué le aporta el SICA a Costa Rica?”, *El Financiero*, 17 de enero de 2016. Consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2aZmpXM>.

⁵⁸ Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias de Costa Rica, *Último grupo de cubanos sale este martes del país*, s. l. 14 de marzo de 2016. consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bcRoU9>.

⁵⁹ OIM, “Last of Stranded Cubans Depart Costa Rica, as Migrants Continue Transitioning Region,” *Press Room*, 15 de marzo de 2016. Consultado el 16 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/1QV2A5H>.

⁶⁰ Gerardo Ruiz Ramón, “Costa Rica posterga su entrada a la Alianza del Pacífico,” *La Nación*, Costa Rica, 17 de junio de 2015. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2brfcUE>.

“acelerar el diálogo con las comunidades del otro lado del Pacífico”,⁶¹ aunque por otro lado anunciaba intenciones de frenar la firma de nuevos tratados de libre comercio.⁶²

El proceso de adhesión se estancó en el año 2015 por una solicitud que el Ministerio de Comercio Exterior formuló a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Fundación Konrad Adenauer para realizar estudios independientes sobre el costo-beneficio que tendría para el país su ingreso a la Alianza.⁶³ En junio de 2015, el Ministerio indicó que los estudios habían encontrado menos sensibilidades de las esperadas; sin embargo el proceso continuó detenido por las afectaciones que algunos sectores indicaron podrían tener. La Cámara Nacional de Agricultura advirtió en diferentes ocasiones que de ingresar a la Alianza se pondrían en riesgo más de 500 mil empleos directos en el sector agropecuario, además de unos 200 mil productores.⁶⁴ En este sentido, grupos del sector agropecuario indicaron que las industrias más afectadas serían la hortícola, arroceras, frijolera, aceitera, láctea y porcina, que estarían presumiblemente en riesgo por una competencia desequilibrada ante economías más desarrolladas de los países de la Alianza.⁶⁵

En comparación con otros países de la Alianza en términos de indicadores económicos, Costa Rica ha logrado incrementar su producto interno bruto (PIB) per cápita durante los últimos 25 años, al pasar de los 2,390 dólares en 1990 a los 10,600 el año pasado, ubicándose en niveles por encima de Colombia, México y Perú, según estimaciones del Banco Mundial.⁶⁶ Sin embargo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reitera la urgencia de “restaurar la sostenibilidad fiscal” del país, cuyo déficit público y deuda han aumentado desde la crisis de 2009.⁶⁷ En este sentido, el pasado 2 de mayo del año en curso, el presidente Luis Guillermo Solís dejó en claro en su mensaje presidencial que mientras no se resuelva la cuestión de la reforma fiscal, no se abrirán negociaciones para ingresar al bloque.⁶⁸ Aun así, Costa Rica participó en la XI Cumbre de la Alianza en la ciudad de Puerto Varas, Chile en julio pasado, en donde el Presidente de Costa Rica declaró que el país mantiene el interés de ingresar pues “[...] la Alianza del Pacífico es un factor determinante para los sectores más dinámicos de la economía.”⁶⁹

⁶¹ Álvaro Murillo, “Luis Guillermo Solís: ‘Costa Rica no se va a afiliar al ALBA’,” *El País*, 5 de febrero de 2014. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/1namkQe>.

⁶² Andrea Rodríguez Valverde, “Alianza del Pacífico: un sí lejano”, *El Financiero*, Costa Rica, 8 de mayo de 2016. Consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2bnxvKc>.

⁶³ Gerardo Ruiz Ramón, “Ingreso de Costa Rica a Alianza del Pacífico está en suspenso,” *El Financiero*, México, 22 de marzo de 2015. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/1FDVacV>.

⁶⁴ Juan Rafael Lizano Sáenz, “Alianza del Pacífico más perjuicios que beneficios,” *La Nación*, Costa Rica, 8 de abril de 2016. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2b5oMZI>.

⁶⁵ *Ídem*

⁶⁶ Banco Mundial, PIB per cápita (US\$ a precios internacionales actuales), 2016. Consultado el 17 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bjEPDE>.

⁶⁷ OCDE, “Resumen Ejecutivo,” *Costa Rica*, serie Estudios Económicos de la OCDE, febrero 2016. Consultado el 17 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2byl8HM>.

⁶⁸ Presidencia de Costa Rica, *Estado Político de la República y los Asuntos de la Administración, Mensaje del Presidente de la República 2015-2016*, 2 de mayo de 2016. Consultado el 14 de julio de 2016 en: <http://bit.ly/2aZM1Ke>.

⁶⁹ Sebastián Aguirre, Entrevista al Presidente de Costa Rica, CNN Chile, 30 de junio de 2016. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2brfNpm>.

La relación bilateral México-Costa Rica

Desde 1994, México y Costa Rica firmaron un Tratado de Libre Comercio, el cual posteriormente sería actualizado en 2011 con un Tratado Único con Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras. Esta relación comercial con Costa Rica se desarrolló pasando de 491 millones de dólares estadounidenses en el año 2000⁷⁰ a 1,511 millones en 2015.⁷¹ En el año 2011 también fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se promulgó el Acuerdo de Asociación Estratégica entre México y Costa Rica que había sido firmado en 2009. Dicho instrumento tiene el objetivo de profundizar la relación bilateral en los ámbitos de asuntos multilaterales, cooperación comercial y de inversión, e intercambio cultural para fortalecer la integración entre ambas naciones.⁷²

En 2013, el presidente Enrique Peña Nieto realizó una visita de Estado a Costa Rica para refrendar el compromiso con el país centroamericano y en 2014, el mandatario mexicano envió como su representante al entonces Secretario de Relaciones Exteriores, José Antonio Meade, para participar en la toma de posesión del presidente Luis Guillermo Solís, en donde declaró que Costa Rica representa un destino idóneo de inversión para las empresas mexicanas, destacando además que ambos países debían fortalecer la relación en el ámbito comercial, institucional, de seguridad e inteligencia, así como en términos del diálogo regional.⁷³ En esa ocasión, el canciller Meade declaró también que México era partidario de la adhesión de Costa Rica a la Alianza del Pacífico.⁷⁴

Aunado a lo anterior, México y Costa Rica comparten 11 tratados bilaterales en distintos temas, incluidos educación, cultura, cooperación científica y técnica, además de instrumentos en procuración de justicia.⁷⁵ Asimismo, en materia de cooperación multilateral, ambos países coinciden en organizaciones internacionales y regionales, en donde la buena cooperación diplomática ha llevado a que ambos países mantengan un 97% de coincidencia en votaciones en organismos internacionales de membresía común.⁷⁶

También, y como lo evidenció la reciente crisis de migrantes cubanos varados en Costa Rica, resulta necesario señalar la importancia de adoptar un enfoque regional para abordar el flujo, no sólo de migrantes, sino de refugiados y solicitantes de asilo en la región. La construcción del puente aéreo entre Costa Rica, El Salvador y México para facilitar el tránsito de los migrantes de origen cubano en su paso hacia Estados Unidos muestra la capacidad de atender estas

⁷⁰ Agencia AFP, "Costa Rica ratifica TLC con México," *El Nuevo Diario*, Nicaragua, 28 de febrero de 2013. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2b2IACt>.

⁷¹ Centro de Estudios Internacionales Gilberto bosques, I Reunión Interparlamentaria México-Costa Rica, Serie América Latina, Senado de la República, agosto de 2016.

⁷² Diario Oficial de la Federación, *Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Estratégica entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, suscrito en la ciudad de San José, Costa Rica, el treinta de julio de dos mil nueve*, Secretaría de Gobernación, México, 19 de agosto de 2011. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bjM0xp>.

⁷³ Notimex, "México busca construir relación estratégica con Costa Rica: Meade," *El Economista*, México, 8 de mayo de 2014. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bFPVXm>.

⁷⁴ *Ídem*

⁷⁵ Embajada de México en Costa Rica, *Relación Bilateral*, Secretaría de Relaciones Exteriores, s.l., 2016. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bh5JPr>.

⁷⁶ *Ídem*

situaciones de manera efectiva a través de la cooperación y la implementación de estrategias conjuntas. Tomando en cuenta, además, la situación de las personas que huyen de la violencia en los países del denominado Triángulo Norte de Centroamérica –El Salvador, Guatemala y Honduras-,⁷⁷ está en el interés de México el poder generar mecanismos de colaboración con los demás países de dicha región, Costa Rica incluida. En este contexto, la Mesa Redonda de Alto Nivel “Llamado a la Acción: Necesidades de Protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” celebrada en San José a principios de julio de este año y los compromisos adoptados por los gobiernos de nueve países de América del Norte y Central en tal ocasión fueron reconocidos por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como un paso “importante” hacia la Reunión de Alto Nivel que celebrará la Asamblea General de la ONU para abordar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes el 19 de septiembre próximo.⁷⁸

Finalmente, es de destacar la consolidación de la diplomacia parlamentaria entre ambos países, iniciando con la creación del Grupo de amistad México-Costa Rica en 2008. El Senado de la República también ha participado activamente en el desarrollo de la relación bilateral. En este sentido, conviene señalar que la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe del Senado realizó en 2014 una visita de trabajo a Costa Rica, en donde se acordó, junto con la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa de ese país, la eventual celebración de una primera Reunión Interparlamentaria, además de incrementar la colaboración para la elaboración de Leyes Marco y lograr una armonización jurídica con Centroamérica.⁷⁹ De esta manera, la primera Reunión Interparlamentaria entre ambos países continuará el fortalecimiento del diálogo entre ambos Poderes Legislativos y, a su vez, el desarrollo de relaciones más sólidas y profundas entre ambos países.⁸⁰

Consideraciones finales

No cabe duda que las relaciones México - Costa Rica por su carácter estratégico y profundo contenido tanto en términos de cooperación como en materia comercial y de convergencia de políticas y posiciones en organismos internacionales, se verá notoriamente beneficiada con el trabajo de una Reunión Interparlamentaria. La vocación multilateral de ambos países, la preocupación común por los temas relativos a la migración, el asilo y el refugio, el activismo compartido contra el cambio climático y a favor del desarme, así como las profundas afinidades que ambos países comparten para, más allá de matices coyunturales, promover el libre comercio, la protección de los derechos humanos y una amplia cooperación internacional para

⁷⁷ De acuerdo con cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de refugiados y solicitantes de asilo provenientes de estos tres países alcanzó los 109,800 en 2015, cifra cinco veces mayor a la de hace tres años. ACNUR, “Mesa Redonda de Alto Nivel 6 y 7 de julio de 2016: ‘Llamado a la acción: necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica’,” 30 de junio de 2016. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/29lmAQP>.

⁷⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Estados de América del Norte y Central prometen acciones conjuntas para los refugiados de cara a las Cumbres de Líderes Mundiales de las Naciones Unidas que tendrá lugar en septiembre,” *Noticias*, 4 de agosto de 2016. Consultado el 17 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bjMnGc>.

⁷⁹ Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe del Senado de la República, *Gira de Trabajo de la CREAL y Especial de Movilidad por Colombia y Costa Rica*, agosto de 2014, p. 57. Consultado el 18 de agosto de 2016 en: <http://bit.ly/2bh67Nx>.

⁸⁰ Centro de Estudios Internacionales Gilberto bosques, *1 Reunión Interparlamentaria México-Costa Rica*, op. cit.



el desarrollo son elementos de una Asociación Estratégica que exigía un trabajo complementario, de acompañamiento y suministro de propuestas por parte de los Poderes Legislativos de ambos países. Tanto el Congreso de la Unión de México como la Asamblea Legislativa de Costa Rica son actores de enorme relevancia en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. El trabajo coordinado en organismos parlamentarios es apenas uno más entre muchos rubros donde su aportación a la relación bilateral podría ser muy destacada.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y edición del documento
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez

Colaboraron en la elaboración y edición de este documento:
Gabriela Guerrero Valencia
Alejandra Sánchez Montiel
Carlos Noricumbo Robles