



La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe

Adrián Bonilla,
Grace Jaramillo
Editores



FLACSO Secretaría General
Adrián Bonilla Soria, Secretario General FLACSO

Editores:
Adrián Bonilla Soria
Grace Jaramillo

327.1

C392c La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe/ Adrián Bonilla Edit.; Grace Jaramillo, Edit. – 1ª. ed. – San José, C.R. : FLACSO; CAF, 2014.
130 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-9977-68-275-4

1. CELAC – Política – América Latina. 2. Política internacional.
I. Bonilla, Adrián Edit. II. Jaramillo, Grace Edit. III. Título.

Créditos

Corrección de estilo:

María Fernanda Morales

Impreso en San José, Costa Rica
por Perspectiva Digital S.A.
Octubre 2014

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él contienen, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO o CAF ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

ÍNDICE

Presentación. <i>Adrián Bonilla</i>	5
Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis. <i>Grace Jaramillo</i>	7
La política exterior de México: De Calderón a Peña Nieto. <i>Jorge Chabat</i>	27
La política exterior latinoamericana y caribeña y la CELAC: Los casos de Cuba, Haití y República Dominicana. <i>Antonio F. Romero G.</i>	45
Caricom Foreign Policy Since 2009: A Search for Coherence in National and Regional Agendas. <i>Jessica Byron</i>	79
Política exterior de los países centroamericanos: Una perspectiva general. <i>Carlos Murillo Zamora</i>	101
La política exterior de la Región Andina. <i>Diana Marcela Rojas</i>	119
La política exterior de Brasil en perspectiva: Del activismo internacional a la continuidad y pérdida del impulso. <i>Alcides Costa Vaz</i>	145
La política exterior del Cono Sur: Desafíos y oportunidades. <i>Paz Verónica Milet</i>	159
Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea. <i>Wolf Grabendorff</i>	175
La CELAC y el momento multilateral contemporáneo <i>Adrián Bonilla</i>	193
Relación de autores	207

POLÍTICA EXTERIOR DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS: UNA PERSPECTIVA GENERAL

Carlos Murillo Zamora⁵⁷

La política exterior (de ahora en adelante PE) es compleja, por lo que se hacen necesarias algunas consideraciones teóricas, a partir de las cuales se analizará la PE de los países centroamericanos (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) teniendo en cuenta los eventos más relevantes, las prioridades y agendas de PE, el marco institucional, el marco de la integración regional, particularmente el ascenso de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y, las afinidades, consensos y disensos sobre temas de interés común. Por consiguiente, no se trata de un Análisis de Política Exterior (APE) de cada Estado, sino de los aspectos más relevantes de cada uno, enmarcado en el contexto regional. Por supuesto reconocemos que no existe una PE centroamericana, aunque en el marco jurídico del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se aluda a la concertación de posiciones en foros internacionales. Por ello el presente artículo parte de la propuesta de James Rosenau (2006) en *El Análisis de Política Exterior*.

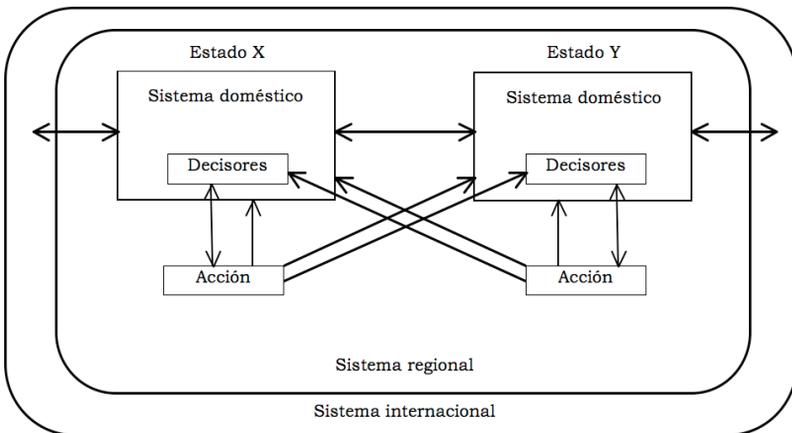
De acuerdo con Rosenau (2006), las variables que condicionan el proceso de formulación de la PE son: i) *individuales*: aspectos propios del tomador de decisiones (valores, experiencias, liderazgos); ii) *roles*: según las posiciones que ocupan los decisores; iii) *gubernamentales*: estructura del gobierno y las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo; iv) *sociales*: aspectos de la sociedad que repercuten en las relaciones exteriores; y v) *sistémicas*: características y dinámicas del escenario internacional (pp. 172-173). Sin embargo, en cada Estado la combinación de esos conjuntos de variables es distinta, pues depende de su tamaño, el nivel de desarrollo y el grado de penetración del sistema político (Rosenau, 2006).

En las múltiples áreas temáticas, cada Estado tiene sus prioridades definidas en función de aspectos temporales y situacionales y, condicionadas por principios, valores, intereses y necesidades. A su vez estos interactúan en ambientes que condicionan las conductas de

57 Investigador y profesor de la Universidad Nacional de Costa Rica.

los decisores; que responden a dos escenarios principales: doméstico e internacional. Esto hace que en la práctica los Estados sean actores en situaciones específicas, reconociendo cada uno que los otros actores estatales procuran alcanzar sus propios objetivos, en condiciones similares, pero con recursos asimétricos (Snyder, Bruck y Sapin, 2002: 57). Por supuesto no hay que olvidar que “...la acción estatal es la acción adoptada por aquellos que actúan en nombre del Estado” (p. 59) (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Estados, acciones y situaciones



Fuente: Adaptado a partir de Snyder, Bruck & Sapin, 2002: 57.

Las acciones estatales resultan de las decisiones de individuos y grupos de interés que operan en el escenario doméstico. Esas acciones también deben contextualizarse en las relaciones interestatales, porque no todas corresponden a la PE, que cada vez (producto de la globalización y los crecientes canales y redes de comunicación entre actores subestatales) abarca más áreas temáticas. Tampoco hay que olvidar que hoy prácticamente todos los Estados participan en esquemas de integración regional, al mismo tiempo que en el sistema internacional (variables sistémicas). Además, las acciones de PE no solo inciden en la conducta del o los otros Estados, sino en los decisores hacia los cuales realmente están dirigidas. De ahí la importancia

de considerar en el APE los procesos de toma de decisiones, sobre todo desde la perspectiva de modelos como el racional, psicológico y neurológico (Stein, 2012) y la implementación de las decisiones.

En el caso específico de Centroamérica, por lo tanto, el APE debe tener en cuenta no solo la estructura política y organización doméstica, las prioridades de la agenda exterior del gobernante de turno y aquellos temas que pueden considerarse permanentes o de largo plazo en la conducta exterior (sobre todo la cuestión territorial y los asuntos fronterizos), sino los marcos jurídico e institucional que se han implementado en el SICA, junto con los compromisos y acciones dirigidas a foros multilaterales, tanto regionales (CELAC, OEA) como internacionales (sistema ONU) y la dinámica propia de las relaciones bilaterales, particularmente con Estados Unidos (EE.UU.) y más reciente con Rusia y China, que han incrementado notoriamente su presencia en la región, desafiando el dominio hegemónico de Washington.

El contexto centroamericano

A pesar de los avances en materia de integración regional y lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa (1991) para la adopción de "...una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional" (art. 3, inc. g) y la existencia de un "Vocero de Centroamérica" (art. 14), lo cierto es que estos países no constituyen un bloque internacional y en la gran mayoría de las oportunidades las acciones de PE responden más a los intereses del gobernante de turno y a reacciones ante las coyunturas, que a principios rectores y lineamientos generales (Murillo, 2012: 267-68). A ello se agrega el hecho que las declaraciones presidenciales tienden a ser más retóricas que sustantivas, dificultando "...profundizar la coordinación y, eventualmente, la acción regional en materia de política exterior", y conduce a un hecho concreto: estos países "...aún no han alcanzado un estadio más avanzado en materia de acciones y/o posiciones comunes en temas de importancia estratégica para la región", como resultado sobre todo de "...la ausencia de voluntad o capacidad política para formular una política exterior común..." (Stagno, 2012a: p.169).

Ello resulta contradictorio cuando se revisan los argumentos y posiciones que mantienen estos países en el marco de la ONU, pues existe una alta tasa de coincidencia e importantes convergencias que podrían facilitar la coordinación en el seno del SICA (Stagno, 2012b: 272-73) y, hacer efectivas las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa. Mientras que en el caso de la OEA no se puede determinar la convergencia/divergencia, porque solo recientemente se rompió la “regla no escrita del consenso”, lo que dificulta la trazabilidad de las posiciones (Stagno, 2012c: p. 280).

En cuanto al contexto regional, más allá del SICA, hay condicionantes significativos que repercuten de manera distinta en cada uno de los países, y que aunado al grado de penetración del sistema político y las prioridades de las áreas temáticas, generan situaciones diferentes en cada Estado. El primer factor, dentro del conjunto de variables sistémicas, es que Centroamérica es un escenario geopolítico de relevancia para EE.UU., por lo que condicionará la PE de los estados pequeños (Murillo, 2012a).

A ello se agrega que en los últimos años Rusia y China han incrementado su presencia en el Istmo, desafiando la hegemonía estadounidense e introduciendo algunos factores que conducen a incorporar nuevos temas en la agenda exterior de todos los Estados y a replantear sus acciones. En el caso de Rusia su aliado clave es Nicaragua, no solo incrementando su asistencia militar y económica, sino suscribiendo compromisos en distintos ámbitos de acción. Según medios de prensa, el 30 de octubre el Presidente Daniel Ortega y el Secretario del Consejo de Seguridad de Rusia, Gral. Nikolay Patrushev, firmaron un acuerdo para ampliar las inversiones y cooperación bilateral económica y militar. Mientras que en el caso de China, desde el establecimiento de relaciones diplomáticas con Costa Rica, ha desarrollado un mayor número de acciones en la región, convirtiendo su embajada en San José en una especie de misión diplomática para Centroamérica. Ejemplo de ello es el crédito por \$297.7 millones de dólares que otorgó, en julio de 2013, a Honduras –sin tener vínculos diplomáticos– para la construcción de una central hidroeléctrica.

Otro actor clave es la Unión Europea, sobre todo tras la entrada en vigor -en 2013- del Acuerdo de Asociación Unión Europea-

Centroamérica. No solo porque este tiene un componente político y otro de cooperación, sino porque puede constituirse en una herramienta que contribuya a confrontar algunos de los principales desafíos (pobreza, desigualdad, desconfianza en la democracia, gobernabilidad debilitada, inseguridad y delincuencia, y problemas ambientales) que son parte de las prioridades de las acciones externas de los países centroamericanos (Umaña, 2011: pp. 121-22).

Hay que tener en cuenta que el Istmo es una región vulnerable en materia de seguridad, lo cual se agrava por la fragilidad de sus estados. Si se observa en términos de los denominados “complejos de seguridad regionales”, estos tienen características particulares (cfr. Murillo, 2012c: p. 259). Ello pone un peso importante en el componente de seguridad externa que forma parte de la gestión de PE y su relación con la política de defensa (Murillo, 2012b). En este sentido, al igual que en otros aspectos, no hay que perder de vista que “Centroamérica constituye una región *sui generis*, por lo que es difícil que las teorías usadas para otras regiones y esquemas integracionistas puedan explicar y comprender de manera apropiada lo que ocurre en el Istmo” (Murillo, 2012c: p. 261).

Lo anterior conduce a citar el rol que desempeñan México y Colombia, como potencias regionales, sobre las acciones externas de los países centroamericanos. Por esta razón, los dos se ha convertido en factores condicionantes de la PE. A ello se suman los actores no estatales transnacionales, particularmente los grupos del crimen organizado, que también repercuten en el proceso de formulación de la PE.

En definitiva, el contexto regional, aunado al internacional, genera un ambiente complejo para la toma de decisiones e implementación de las acciones de PE de los países centroamericanos. Los otros factores radican en el ámbito doméstico.

Actores e instrumentos de Política Exterior

Una primera consideración es que se trata de sistemas presidencialistas, por lo que, al considerar la PE de estos países es necesario tener en cuenta, primero, los argumentos de los mandatarios, que por la naturaleza del sistema político y la idiosincrasia, se constituyen

en los verdaderos decisores de la conducta exterior de los Estados. Muchas de las iniciativas externas responden al interés particular del gobernante; por eso se observan significativos cambios en la agenda y las prioridades con cada nuevo presidente. Por ello es que las variables individuales y roles de los tomadores de decisiones tienen una gran importancia en el APE.

El papel del gobernante en materia de política exterior es está precisado en los textos constitucionales en todos los países, limitándole las opciones al poder legislativo.⁵⁸ En Guatemala (art. 183, inc. o) el presidente dirige la PE y las relaciones internacionales, junto con el vicepresidente (art. 191, inc. d); mientras que en las atribuciones del legislativo (art. 165) no se asigna una función específica, más allá de aquellas que puedan derivarse del control político y la aprobación de tratados internacionales, y hasta se exceptúa (art. 166) la capacidad para interpelar al canciller en materia de asuntos diplomáticos. Esas competencias son especificadas en la ley 114-97 del organismo ejecutivo que establece (art. 19) el Ministerio de Relaciones Exteriores, al que le corresponde (art. 38):

...la formulación de las políticas y la aplicación del régimen jurídico relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional; a la representación diplomática del Estado; la nacionalidad guatemalteca; la demarcación del territorio nacional; los tratados y convenios internacionales, y los asuntos diplomáticos y consulares; para ello, cuando fuere necesario y siempre en coordinación y apoyo a otros ministerios y entidades del Estado y del sector no gubernamental...

En el caso de El Salvador la carta constitucional señala (art. 168) que es atribución y obligación del Presidente de la República “dirigir las relaciones exteriores”; mientras que la Asamblea Legislativa (art. 131, inc. 7) ratifica los tratados celebrados por el Ejecutivo. Pero no existe una ley o decreto específico que defina con mayor precisión las funciones y responsabilidades de la Cancillería, sino que estas se encuentran dispersas en distintas leyes, decretos, reglamentos y disposiciones del marco jurídico salvadoreño.

⁵⁸ Es necesario advertir que las disposiciones constitucionales también asignan al Jefe de Estado lo relativo a la defensa del país, pero esto corresponde más a la política de defensa, por lo que no se cita como una de las atribuciones en materia de PE.

La Constitución hondureña (art. 245, inc. 12, 13, 14 y 15) precisa las funciones del gobernante en la conducción de la política exterior, pues establece la obligación de “dirigir la política y las relaciones internacionales”, celebrar tratados y convenios, nombrar los jefes de misión diplomática y consular y recibir a los diplomáticos extranjeros y representantes de organizaciones internacionales. No existe en este país una legislación específica sobre la Cancillería.

En Nicaragua, la disposición constitucional (art. 182, inc. 5) señala que al mandatario le corresponde “dirigir las relaciones exteriores, nombrar los agentes diplomáticos y cónsules..., recibir los agentes diplomáticos y admitir a los cónsules de otras naciones”; asimismo (art. 182, inc. 7) celebrar tratados y otras negociaciones diplomáticas. Por su parte, la Asamblea Legislativa tiene como atribución (art. 133, inc. 7) aprobar los tratados internacionales. Lo anterior se complementa con la ley 290 de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo, que establece (art. 12) el Ministerio de Relaciones Exteriores, cuyas funciones son: formular, proponer y ejecutar la PE; organizar, acreditar, dirigir y supervisar las misiones diplomáticas; proteger los intereses de los nicaragüenses en el exterior; servir de conducto en las relaciones entre el ejecutivo y las misiones diplomáticas extranjeras; apoyar a todos los entes estatales en sus relaciones con el exterior; negociar y suscribir, por delegación expresa del presidente, los instrumentos jurídicos internacionales; coordinar con las instancias correspondientes la materia migratoria; y “formular, proponer y ejecutar la política de determinación de límites del país” (art. 19).

La Constitución costarricense (art. 140) establece que las competencias y atribuciones que corresponden al Poder Ejecutivo son ejercidas por el presidente y el respectivo ministro, y el inciso 12 señala “dirigir las relaciones internacionales de la República”, que se complementa con el inciso 13 “recibir a los Jefes de Estado así como a los representantes diplomáticos y admitir a los Cónsules de otras naciones”. La Asamblea Legislativa tiene como atribución (art. 121 inc. 4) “aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos”. En palabras de Florencine Fernández (2013) es una “función manifiesta” pues también existen las “funciones latentes” (pp. 37-38); incluso el artículo constitucional 140, inciso 11,

señala la obligación del presidente y el respectivo ministro de rendir cuentas ante el poder legislativo, lo cual incluye lo relativo a PE. Por ello se afirma, y es aplicable a los otros países centroamericanos, que "...la acción y el control parlamentarios de la política exterior se ejerce de diversas maneras, entre ellas mediante la función legislativa, pues toda materia internacional que requiera su articulación en una ley, debe pasar por el procedimiento legislativo" (Fernández, 2013: p. 38).

La ley 3008-1962 o Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto establece (art. 1) que le compete a dicha cartera "...la formulación sistematizada de la política exterior del país, en la orientación de sus relaciones internacionales y en la salvaguardia de la soberanía nacional" y constituye "...el medio por el cual el Estado realiza todas sus gestiones ante Gobiernos e Instituciones extranjeras".

La Constitución de Panamá (art. 184, inc. 9) indica que el presidente dirige las relaciones exteriores; celebra tratados y convenios internacionales, acredita y recibe agentes diplomáticos y consulares; mientras que a la Asamblea Nacional (art. 159, inc. 3) le corresponde aprobar o desaprobar los tratados y convenios internacionales. La Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que el "Presidente de la República dirige las relaciones exteriores y determina la política exterior del Estado panameño con la participación del Ministerio del ramo" (art. 2), para lo cual el ministerio coordina la representación panameña en el ámbito internacional; protege, defiende y promueve los intereses del Estado en el escenario internacional; dirige, coordina y administra el Servicio Exterior; negocia y celebra tratados; coordina lo concerniente a fronteras y límites del país; y ejerce todas aquellas funciones que son de su competencia, entre otras funciones (art. 3).

Las agendas de Política Exterior

En los últimos años la agenda de PE ha estado dominada por los temas comerciales y por los diferendos territoriales y fronterizos entre los países miembros y con terceros, en el caso de Nicaragua en su litigio marítimo con Colombia. Por lo ocurrido en el primer ámbito, bien puede decirse que el péndulo en materia de relaciones exteriores

se ha desplazado hacia el lado de la “política exterior comercial” y, por tanto, los responsables de esa política han adquirido protagonismo. Ello ha estado muy vinculado al proceso de integración, que aparece como uno de los objetivos de la gestión de todas las cancillerías.

En el segundo tema, considerando lo anotado acerca de la responsabilidad en materia de soberanía, territorio y fronteras, los aspectos no resueltos de los límites en todos los estados, con excepción de Panamá, se mantiene como otro tema en la agenda exterior. En el caso de Nicaragua esos diferendos fueron llevados a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) –litigios con Colombia, Costa Rica y Honduras–. Mientras que en Costa Rica se alude a la “Calerización”, o la priorización del litigio sobre la isla Calero en las relaciones bilaterales y en su PE (Murillo, 2012d). En el caso de El Salvador y Honduras han surgido de nuevo los reclamos por isla Conejo.

De acuerdo con el canciller guatemalteco Harold Caballeros (2012) la PE “...promueve el posicionamiento del país en el ámbito internacional, dando especial trascendencia a la defensa de la democracia, la voluntad soberana de los pueblos, la justicia social y las libertades fundamentales, su vocación pacifista y su lucha por la seguridad democrática y el bienestar de todos sus conciudadanos”. Para el actual gobierno la PE “se convierte en el instrumento de gestión pública óptimo en la definición de los lineamientos de orientación en la relación del Estado de Guatemala con otros Estados, organismos e instituciones, dando prioridad a la supremacía de los intereses del país” (p. 5). Ello se hace a partir de cinco desafíos que guían la PE: i) seguridad democrática y justicia; ii) desarrollo económico competitivo; iii) infraestructura productiva y social para el desarrollo; iv) desarrollo social; y v) desarrollo rural sostenible.

En el caso de El Salvador, se esperaba un cambio sustantivo al asumir el poder el líder del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), Mauricio Funes, sobre todo en las relaciones con EUA. En el programa de gobierno se planteó como misión “ejercer relaciones diplomáticas abiertas al mundo, promotoras del desarrollo y la cooperación...” (Leiva & Torres, 2013: p. 9), por ello se procuraría: i) promover las relaciones exteriores, la integración económica, social, cultural y la soberanía; ii) coordinar, integrar e incrementar la

cooperación y las relaciones económicas; y iii) promover la protección de los derechos de la población salvadoreña en el exterior y su inclusión en el desarrollo regional (pp. 10-11).

Tras los acontecimientos de 2009, con el golpe de estado contra el presidente Manuel Zelaya y su consiguiente destitución, la PE hondureña ha estado condicionada por los esfuerzos para recuperar los espacios internacionales que fueron cerrados como respuesta a la ruptura del orden constitucional. Se ha reconocido "...la necesidad de una política exterior emergente, no solamente orientada a aspectos diplomáticos y políticos sino civiles, económicos y sociales, con estrategias orientadas a garantizar la integración social de todos los sectores interesados en mantener la democracia como pacto fundamental de la sociedad hondureña" (Chávez, 2011: p. 1). Este tema ha sido constante en la PE de la administración de Porfirio Lobo.

Según el documento "Lineamientos de política exterior del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, GRUN, 2009-2010", suscrito por el canciller Samuel Santos en septiembre de 2009, la PE de Nicaragua responde a los principios de dignidad, soberanía, autodeterminación, respeto, unidad y solidaridad con todos los pueblos y aspira a "... desarrollar una conciencia social solidaria identificada con los ideales de humanidad, justicia, libertad y democracia para todos y todas sin exclusión"; todo lo anterior con el propósito de "...devolver a Nicaragua su dignidad, su esperanza en un futuro mejor y en su bienestar". Estos principios fueron reiterados en el Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016, en el que se afirma que la PE seguirá una ética distinta a la "ideología neoliberal", por lo que se proponen "...relaciones internacionales reguladas por las normas de justicia: comercio justo, complementariedad, solidaridad, eliminación de las asimetrías, lo cual es posible con el reconocimiento de la soberanía de los pueblos y el respeto mutuo de los derechos y deberes" (Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, 2012: p. 11). Ello porque el gobierno entiende que la PE "...fortalece y potencia las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, comerciales y de cooperación con todos los Estados, gobiernos y organismos internacionales", por lo que busca promover "...la paz regional y mundial y la solución de conflictos a través de la diplomacia, utilizando los medios pacíficos establecidos por el Derecho Internacional" (p. 42).

El peso de la agenda exterior de Costa Rica ha estado en los temas comerciales y en general condicionada -como se indicó- por las tensiones en las relaciones con Nicaragua. A ello se agrega que durante, el primer año de la administración Chinchilla, la gestión de la cancillería estuvo orientada a los temas ambientales; pero con el cambio de ministro -en 2011- se replantearon algunas de las prioridades (Murillo, 2012d).

La PE panameña está condicionada por la existencia del canal interoceánico, que le otorga una posición geopolítica y geoeconómica particular, lo cual hace más necesario, según Paulino Romero (2007) tener una PE de Estado y no de gobierno para tener claridad sobre cuál será la política en el futuro y haya previsibilidad sobre la conducta exterior del país (p. 220). Sin embargo, la PE continúa dependiendo de cada ministro, quien define sus prioridades. Incluso los planes estratégicos tienden a ser anuales y hacen referencia más a acciones que a objetivos y prioridades.

De acuerdo con Francisco Matos (2013) el que fueran los países centroamericanos los primeros que reconocieron al gobierno panameño surgido tras la acción militar de 1989, provocó un mayor compromiso del país hacia la región, incrementándose las relaciones diplomáticas con el Istmo. Ello favoreció una mayor integración política, especialmente a partir de la firma del Protocolo de Tegucigalpa (p. 228).

En la tabla 1 se resumen los principales objetivos y prioridades de la PE de estos países.

Tabla 1
Objetivos y prioridades de la actual política exterior
de los países centroamericanos ⁵⁹

País	Principales objetivos y prioridades
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar la atención de los temas de soberanía y seguridad fronteriza y regional • Establecimiento de alianzas, asociaciones y estrategias con las contrapartes para beneficio mutuo • Apoyar procesos regionales centroamericanos • Potenciar el comercio internacional y la atracción de inversión extranjera • Ampliar la presencia guatemalteca en foros internacionales • Fomentar la imagen de país democrático, respetuoso del derecho internacional y derechos humanos
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento internacional a través de una mayor apertura de relaciones diplomáticas con todos los países y fortalecimiento de las relaciones existentes • Mayor integración regional, relanzando el proceso, fortaleciendo el SICA y mayor participación en los esquemas regionales • Salvaguarda de la soberanía y la integridad territorial, consolidándola y potenciando el desarrollo de las poblaciones transfronterizas • Fomento de la cooperación para el desarrollo, incrementado los porcentajes de esa cooperación y mejorando la institucionalidad interna para mayor eficiencia de los recursos recibidos • Promoción de las relaciones económicas para el impulso de un modelo de desarrollo inclusivo en El Salvador, aprovechando el comercio y la atracción de inversiones • Apoyo a los salvadoreños en el exterior • Protección y defensa de los derechos humanos
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Defender los intereses del país para garantizar la integridad territorial y marítima y la soberanía • Protección de los intereses del país y de la población en el exterior • Promoción internacional del país, coordinando los sectores públicos y privados, incentivando la inversión, el comercio y el turismo • Realizar acciones respecto a los nuevos temas de la agenda internacional (narcotráfico, terrorismo, medioambiente, derechos humanos, globalización e integración regional) • Impulsar el proceso de integración centroamericana

⁵⁹ No se incluye a Panamá porque el gobierno no define sus objetivos y prioridades; más bien opta por planteamientos específicos tendientes a fortalecimiento institucional y a cuestiones más operativas a lineamientos de política exterior.

Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad territorial y soberanía como principios irrenunciables • Defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes • Luchar por la integración centroamericana y avanzar hacia la unión de la región • Desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa y directa • Relación con los países cooperantes basada en respeto mutuo y apoyo a la lucha contra la pobreza y defensa de la democracia directa • Apoyo a la gesta unionista y libertaria emprendida por Hugo Chávez acerca de una patria latinoamericana y caribeña
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la paz y seguridad internacionales • Promoción de la democracia • Promoción de los derechos y la seguridad humana • Protección del medio ambiente y la sostenibilidad • Promoción de una relación privilegiada con el hemisferio americano • Fortalecer las relaciones con los países centroamericanos • Establecer una estrategia integral de seguridad tanto nacional como regional contra el crimen organizado, el narcotráfico y otras amenazas • Política exterior con proyección global • Promoción de acuerdos comerciales, sobre todo con el Asia-Pacífico • Cooperación internacional, sobre todo mesoamericana

Fuente: elaboración propia a partir de diversas fuentes en cada país.

Consideraciones finales

La PE de los países centroamericanos es un buen ejemplo de la influencia de las variables identificadas por Rosenau y las interacciones entre los factores domésticos, regionales e internacionales. También, conforme se profundiza en el APE, se pueden observar los efectos de los aspectos psicológicos e ideosincráticos. Esto porque la personalidad de los presidentes y cancilleres resulta clave en la priorización de temas de la agenda exterior. Así, la formulación de la PE se produce en un entorno definido en la constitución y las leyes, en lo que hay un alto grado de similitud en todos los Estados, incluso en el rol del poder legislativo, que se limita a la aprobación de leyes que tienen que ver las relaciones exteriores y al control político sobre el ejecutivo.

Cabe señalar que no en todos los casos existe suficiente claridad y precisión en la parte normativa y reglamentaria del quehacer de los ministerios de relaciones exteriores, pues como en el caso de Honduras, no existe legislación específica. De igual forma, en algunos países como El Salvador, esta cartera tiene una serie de funciones que lo ponen en contacto con la ciudadanía, en comparación con Costa Rica en donde tiene un enfoque casi en su totalidad hacia lo externo.

De igual manera existe una significativa convergencia temática, pues lo relativo a cuestiones territoriales y relaciones comerciales constituyen las prioridades de todos los gobiernos centroamericanos; aunque la priorización y percepción de esos temas es distinta en cada país. La cuestión de una mayor integración y acercamiento con sus vecinos está presente en la gestión de las cancillerías. En donde se comienzan a apreciar las diferencias es en la forma en que se implementa la PE, pues cada país plantea vínculos y acciones de acuerdo a la perspectiva ideológica del gobierno de turno. Sin olvidar que se trata de Estados pequeños ubicados en un escenario geopolítico complejo, con la presencia de actores estatales regionales y mundiales que tienen particular interés en influir en el Istmo. Uno de esos factores es el Canal de Panamá y las propuestas recientes sobre canales alternativos por parte de Nicaragua, Guatemala y el proyecto conjunto honduro-salvadoreño —estos dos últimos corresponden a canales secos—. Otro de los factores es la creciente presencia de China y Rusia en la región.

En el caso de la posición frente a CELAC es necesario señalar que no ha ocupado un lugar prioritario en la agenda de PE de los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, por ser parte de la troika. Ello ratifica lo dicho arriba, que en general se trata de una política reactiva y coyuntural, en lugar de una política de Estado, con claros principios rectores y temas permanentes, con visión estratégica. Por consiguiente, CELAC ha sido percibido de distintas formas por cada país, sin convertirse en una cuestión dominante en el quehacer exterior de los países centroamericanos. En buena medida es una respuesta pragmática —sobre todo en el caso de Nicaragua— para aprovechar todos los espacios que existen. Prueba de ello es que no se ve contradictorio participar en acuerdos como DR-CAFTA y de

Asociación con la Unión Europea, al mismo tiempo que en ALBA. Incluso no se considera que la presidencia pro-tempore que asume Costa Rica para el año 2014 sea en representación del Istmo, sino un asunto específico de este país; por lo cual el éxito de la gestión dependerá del esfuerzo unilateral y del tipo de liderazgo que asuma para intentar consolidar la iniciativa en una coyuntura hemisférica particular. Téngase en cuenta que habrá cambio de gobierno en mayo y la Política Exterior nunca ha ocupado un lugar en la campaña electoral, que avizore el rumbo de la próxima administración en el ámbito externo.

De igual forma, el aporte que Centroamérica pueda hacer para la consolidación de CELAC es mínimo, como lo es también la contribución de ésta a los países del Istmo, especialmente por los diferendos territoriales y las tensiones que existen entre algunos de ellos. Estos dificultan la coordinación en regímenes internacionales, pues se producen acusaciones mutuas entre gobernantes. Esto ocurre en cierto grado porque el multilateralismo no ocupa un lugar relevante en la agenda de PE y se limita a la participación en foros multilaterales.

Por lo reseñado en este trabajo se puede concluir que la PE tiende a ser más personalista, coyuntural y reactiva que el resultado de una política de Estado, con excepción del tema territorial y de soberanía. Por supuesto, para determinar el grado en que esos rasgos están presentes en cada país sería necesario profundizar sobre los distintos aspectos aquí mencionados, pues no hay estudios recientes que permitan hacer afirmaciones al respecto. Por estas razones, el Análisis de Política Exterior de los países centroamericanos es una tarea pendiente.

REFERENCIAS

- Caballeros, H. (2012). *Marco general de la política exterior de Guatemala 2012-2016: Presidente Otto Pérez Molina*. Recuperado de <http://www.minex.gob.gt>
- Chávez, W. (2011). Antecedentes y situación actual de la Política Exterior hondureña. *Revista de la Asociación Iberoamericana de Academias, Escuelas e Institutos Diplomáticos*. Recuperado de <http://segib.org/colaboraciones/files/2011/11/Hond-Wendy-Chavez.pdf>
- Fernández, F. (2013). La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y su función en la política exterior. *Revista Parlamentaria*, 20(1), 37-42.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. (2012). *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016*. Managua: Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional.
- Leiva, B. y Torres, W. (2013). *La política exterior de El Salvador durante la Administración de Carlos Mauricio Funes, en el marco de las relaciones internacionales: Periodo 2009-2012*. Tesis de grado en Relaciones Internacionales. San Salvador: Universidad de El Salvador.
- Matos, F. (2013). Sinopsis de la política exterior panameña y la integración centroamericana: realidades y perspectivas. *ICAP: Revista Centroamericana de Administración Pública*, 64, 227-230.
- Murillo, C. (2012a). *Política exterior, hegemonía y Estados pequeños: El caso de los países centroamericanos y bálticos*. Guadalajara: Editorial Universitaria.
- Murillo, C. (2012b). Algunas consideraciones sobre política exterior y de defensa. El caso de Costa Rica. *Revista Científica General José María Córdova*, 10(10), 27-48.
- Murillo, C. (2012c). Regiones, seguridad y Estados frágiles: El caso de Centroamérica. *Security and Defense Studies Review*, 13, 237-266.
- Murillo, C. (2012d). La política exterior durante el 2011 y las relaciones con Nicaragua. En Proyecto Estado de la Nación (eds.). *Décimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación. Recuperado de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Murillo-C-2012-La-politica-exterior-durante-el-2011.pdf

- Romero, P. (2007). Política internacional y política exterior de Panamá. *Estudios Internacionales*, 158, 219-223.
- Rosenau, J. (2006). *The Study of World Politics. Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges*. London-New York: Routledge.
- Snyder, R., Bruck, H.W. y Sapin, B. (2002). Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. En Valerie Hudson, Derek Chollet, and James Goldgeier (eds.), *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* (pp. 21-152). New York, NY: Palgrave-Macmillan.
- Stagno, B. (2012a). Convergencias en la política exterior de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en las reuniones presidenciales: inventario de las declaraciones presidenciales del SICA, 2000-2010. En Josette Altmann y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica* (pp.137-170). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Stagno, B. (2012b). Coincidencias en la política exterior de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en organismos internacionales: inventario comparativo de posiciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000-2010. En Josette Altmann y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica* (pp.171-276). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Stagno, B. (2012c). Coincidencias en la política exterior de los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana en organismos internacionales: la Organización de Estados Americanos, 2000-2010. En Josette Altmann y Francisco Rojas (eds.), *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica* (pp. 277-280). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Stein, J. (2012). Foreign Policy Decision Making: Rational, Psychological, and neurological Models. En Steve Smith, Amelia Hadfield, and Tim Dunne (eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (pp. 130-146). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Umaña, J. (2011). *El Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica: una herramienta para la integración centroamericana*. San José: ISOLMA.