

100 DÍAS DE BIDEN

La administración Biden y Costa Rica.
Perspectivas desde los primeros 100 días

Carlos Cascante Segura
Abril 2021



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

TEASER

Las relaciones entre Costa Rica y los Estados Unidos durante los primeros días de la administración Biden apuntan a un comportamiento inercial. Pese a las esperanzas de algunos cambios positivos, por el interés de la administración Biden en temas ambientales, lo cierto es que el interés estadounidense en Centroamérica está focalizado en la migración proveniente de Guatemala, Honduras y El Salvador; así como los temas de narcotráfico y legitimación de capitales. Por otra parte, lograr un balance entre las relaciones con los Estados Unidos y China constituirá uno de los problemas fundamentales de la política exterior costarricense en los próximos años.

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre los Estados Unidos y Costa Rica han consideradas por políticos y académicos como constantes, seguras y confiables. A diferencia de otros países centroamericanos, salvo por algunas etapas excepcionales, lo normal es que las autoridades estadounidenses mantengan la percepción de que Costa Rica y sus líderes políticos y empresariales son amigos sinceros de los Estados Unidos y que el país, pese a sus problemas, mantiene una estabilidad política y social que lo distingue del resto de la región.

La reducción del interés relativo en Centroamérica condujo a que la agenda entre Costa Rica y los Estados Unidos se dirigiese a las áreas de libre comercio e inversión, indispensables para la economía costarricense; así como cooperación vinculada con la securitización de la lucha contra el narcotráfico, bandas y migración ilegal. Estos componentes, que ha permanecido en los últimos lustros podrían tener cambios profundos dada la conflictividad que puede causar la presencia de China en Centroamérica y Costa Rica, con claros intereses vinculados con su poder comercial y con inversiones dirigidas a las grandes rutas de logística comercial y energética.

De tal forma, el objetivo de estos “apuntes” consiste en valorar el derrotero que podrían seguir estas relaciones entre Costa Rica y los Estados Unidos durante la Administración Biden, pa-

ra ello se recurre a las acciones emprendidas en los primeros días de esta por el gobierno costarricense.

BIDEN Y COSTA RICA EN CLAVE DE CENTROAMÉRICA

Como se señaló anteriormente, la relación entre Costa Rica y los Estados Unidos solo puede comprenderse si se analiza en el marco más amplio de la relación de esta potencia con los otros actores centroamericanos. Desde esta perspectiva, alguna pequeña parte de la campaña electoral, del entonces candidato y ahora presidente, se dedicó a fijar los márgenes geopolíticos de Centroamérica.

De tal forma, la Administración Biden esbozó la necesidad de reducir el flujo migratorio desde los países del denominado “triángulo norte”, el cual han diferenciado desde el punto de vista estratégico del resto de los países que forman parte de la región. Así, las nuevas autoridades establecieron como prioridad la cooperación internacional por 4 billones de dólares para continuar el plan de Alianza para la Prosperidad, surgido de los años de Obama, que se concentra en combatir la violencia provocada por las pandillas, las organizaciones, el crimen organizado, así como la corrupción de las instituciones del gobierno. La emergencia migratoria que se está experimentando durante los primeros meses de la administración no han hecho más que reforzar esas ideas iniciales, pese a los esfuerzos que han realizado algunas figuras centroamericanas por cambiar tales posturas, como quedó demostrado con la misión encomendada a la vicepresidenta, Kamala Harris, para que entable un diálogo que permita tomar las medidas para reducir los flujos de migrantes provenientes mayoritariamente de esos tres países.

Esta visión de una Centroamérica fragmentada y peligrosa por los procesos migratorios en marcha trae una situación paradójica para Costa Rica, que, al encontrarse relativamente mejor en sus índices sociales, pese al deterioro que estos han experimentado en los últimos años y que se aceleró debido a la pandemia, recibe menos atención de los actores políticos estadounidenses, lo que se traduce en una serie de obstáculos

para que las iniciativas costarricenses puedan influenciar y tener éxito en los Estados Unidos.

INERCIAS Y POSIBLES INNOVACIONES EN LAS RELACIONES CON WASHINGTON

Desde este punto partida, no resulta difícil pensar que las relaciones con los Estados Unidos durante los siguientes cuatro años pueden transcurrir con la inercia que han tenido desde el final de la Guerra Fría. Desde este escenario, estas volverían a enfocarse desde el punto de vista costarricense en el comercio y la inversión; por parte de los Estados Unidos en la cooperación enfocada en la seguridad y la lucha contra la evasión fiscal; sin que esto implique que las autoridades costarricenses dejarían de buscar mayor atención hacia los problemas nacional.

En el ámbito comercial, de acuerdo con datos del Ministerio de Comercio Exterior para el 2019, los Estados Unidos abarcan un poco más de cuarenta por ciento de las exportaciones de bienes del país, además del casi el cuarenta de las importaciones totales. El contenido del comercio hacia los Estados Unidos se encuentra compuesto por una diversidad de productos, sin embargo, destacan los equipos de precisión y equipo médico (resulta de la inversión de empresas estadounidenses en el país) y una enorme variedad de productos agrícolas. Estos datos colocan al mercado estadounidense como el más relevante para una parte muy amplia del comercio nacional, pues el mercado centroamericano y el de la Unión Europea apenas sobrepasan el veinte por ciento y el chino apenas llega al uno por ciento.

Asimismo, Costa Rica depende abrumadoramente de la presencia estadounidense en el campo de la inversión extranjera directa. Según en cifras provenientes del Banco Central, entre el 2005 y 2019, el promedio de las inversiones con origen en los Estados Unidos fue de un cincuenta por ciento del total anual. Asimismo, en ocho de los quince años en que se cuenta con datos, la inversión estadounidense superó el sesenta por ciento de las inversiones anuales. Además, los Estados Unidos siguen siendo el principal origen de los turistas que visitan el país, para 2019, los estadounidenses sobrepasaron el cuarenta por ciento de los visitantes a Costa Rica, para el 2020, aunque con una reducción sustancial de la cantidad total debido a la pandemia, ese porcentaje se mantuvo constante.

Desde este enfoque, que la Administración Biden haya conseguido pasar un primer paquete de alivio económico, y que se proyecte un crecimiento de más de un seis por ciento de la economía estadounidense podrían ser alentadoras noticias para la reactivación económica nacional. Sin embargo, de producirse una inflación en la economía estadounidense, como han advertido algunos de los críticos a las acciones tempranas de la Casa Blanca, puede motivar un incremento de las tasas de interés, lo que perjudicaría la estabilidad de la deuda del estado costarricense que se encuentra en dólares.

Por otra parte, la perdurabilidad de la relación económica, que se funda en la estabilidad política costarricense y en la imagen de país con niveles avanzados de educación, podría verse con-

dicionada por la situación interna nacional, en serios problemas para acordar soluciones para el déficit fiscal que afronta el Estado, la posible aprobación de una reforma estructural apoyada con el Fondo Monetario Internacional, las disputas entre los sindicatos del sector público y las cámaras empresariales; así como el descontento que aumenta junto con las desigualdad de oportunidades existentes entre la población.

Asimismo, se suma a esto la posibilidad -aunque no se ha anunciado- de una renegociación del Tratado de Libre Comercio, en consonancia con la denominada por el propio presidente Biden como una “política exterior para las clases medias”, que pretende balancear la generación de trabajos en Estados Unidos con la apertura de mercados. A pesar de ello, paradójicamente, la pandemia y el afán por evitar que el mercado chino acapare gran parte de la producción también podría generar nuevas negociaciones para recomponer las cadenas globales de valor y con ello aumentar la expectativa para que el país pueda atraer algunas de las empresas que desplacen sus operaciones al hemisferio, no obstante, esto requerirá de una estrategia novedosa del país en este campo, ligada a la capacidad de controlar la pandemia.

En el ámbito político Costa Rica y los Estados Unidos han mostrado posiciones contradictorias en los temas globales como el desarme nuclear y el comercio de armas convencionales; la jurisdicción internacional, en especial las acciones de la Corte Internacional de Justicia; los problemas migratorios y de cambio climático; así como ciertos conflictos específicos, particularmente el palestino-israelí. Sin embargo, han mantenido concordancia en las acciones y posturas frente a los casos de Venezuela y Nicaragua. Resulta un verdadero alivio para las autoridades costarricenses que, pese a que los Estados Unidos no cambie completamente sus posiciones en los organismos multilaterales, se produzca una reducción de la tensión por las posiciones contradictorias de ambos países, dado que esto podría facilitar las cosas para las aspiraciones costarricenses en los organismos financieros internacionales en cuyos cuerpos directivos los Estados Unidos cuentan con un considerable peso específico.

Las autoridades costarricenses saludaron con esperanza el discurso a favor de retomar con seriedad las medidas contra el cambio climático establecido por la Administración Biden. Probablemente, se pensó inicialmente que esto pudiera abrir nuevas rutas de trabajo, dado que Costa Rica se considera un país comprometido con esta materia. Sin embargo, estas esperanzas recibieron una fuerte dosis de realidad, cuando nuestro país no formó parte del grupo de invitados de la Casa Blanca a la “Leaders Summit on Climate”. Este hecho demuestra que, si bien el discurso costarricense ha sido exitoso en crear una imagen internacional, se encuentra lejos de brindarle un espacio como actor relevante en los grandes problemas mundiales; además, fue una advertencia de que sin importar la administración que ocupe la Casa Blanca existe la necesidad de contar con mayor peso y experiencia en la representación en Washington, si se tiene como objetivo alcanzar cierta atención de las nuevas autoridades.

En otro orden de ideas, al estudiar el campo de la cooperación

estadounidense a Costa Rica, como se ha señalado anteriormente, se produjo una reducción acelerada de esta durante las primeras décadas que siguieron al ocaso de la Guerra Fría. No obstante, muy lentamente y muy por debajo de las sumas de cooperación de Guatemala, Honduras o El Salvador, la cooperación estadounidense al país ha venido creciendo. Así, en los últimos ocho años Costa Rica paso de recibir 12 millones de dólares a 26.5 millones de dólares (ambas cifras en \$ de 2016), esta cooperación primordialmente se dirigió a la lucha contra el narcotráfico y el lavado de dinero. Esta cooperación se mantendrá en la medida que las autoridades estadounidenses sigan percibiendo que, a pesar de su vulnerabilidad frente al narcotráfico y la legitimación de capitales, Costa Rica realiza continuos esfuerzos para combatir ese tipo de actividades y, por ende, no debe ser visto como una amenaza sino como un socio confiable.

Cabe mencionar, que Costa Rica ha intentado explotar la cooperación con actores no estatales, entre ellas la cooperación científica con universidades y centros de investigación. Las oportunidades en este campo son amplias y podrían traer más créditos al país que los mecanismos de cooperación más tradicionales. Ello requerirá de un replanteamiento de la agenda de diplomacia pública de Costa Rica en los Estados Unidos que debe partir de una acción concertada con las universidades nacionales.

EL EFECTO CHINA Y LA POLÍTICA DE CONTENCIÓN ESTADOUNIDENSE

A lo largo de la campaña y durante los primeros cien días de su gobierno, el presidente Biden y su grupo de trabajo han señalado la importancia de recomponer las alianzas tradicionales de los Estados Unidos para “contener” a China. La “política de contención” implica el que los socios con menos poder relativo establezcan su lealtad en la relación adversarial que parece no amainar.

Costa Rica, en otro contexto internacional, fue el primer país de la región en establecer relaciones diplomáticas con China. Sin embargo, pese a que se plantearon una serie de proyectos que hubiesen fortalecido la relación, la mayoría de estos no ha tenido éxito (la construcción conjunta de una refinería y el establecimiento de una zona franca, son dos evidencias de esto). Sin embargo, aunque lentamente, la presencia china en el país y su cooperación ha estado presente, lo que incluso motivo la presencia, aunque por pocas horas del en ese entonces secretario de Estado Mike Pompeo, quien advirtió sobre los “riesgos” de tener una relación cercana con China.

¿Podría producirse un aumento de la cooperación estadounidense para competir con China? La pandemia ha afectado los procesos de cooperación de dos formas distintas: por una parte, redujo las posibilidades de los países, que debieron concentrar sus recursos internamente; por otra, hizo más evidente que esta resulta fundamental en la competencia geopolítica entre los principales actores de comunidad internacional y en el manejo de su diplomacia pública. Desde esta perspectiva, las posibilidades de la cooperación internacional de los Esta-

dos Unidos en los próximos años se enfocarán aún más en componentes más concretos del interés de sus autoridades, para el caso costarricense: la seguridad.

A pesar de no producirse un aumento de la cooperación estadounidense, los gobiernos costarricenses tendrán que enfrentar constante presión de los Estados Unidos por alejarse de China y retornar, en una situación de alta competencia internacional, a un aliado de “confiable” de los Estados Unidos en istmo. Para convivir en ese escenario, los gobiernos costarricenses deben fortalecer su presencia en Washington, con embajadores con amplia experiencia sobre la política estadounidense y peso en la toma de decisiones dentro de la política nacional, lo que permitiría acercarse a mejores fuentes de información e influencia en la capital estadounidense.

CONTRATAPA

Costa Rica y los Estados Unidos han mantenido un comportamiento inercial durante las décadas posteriores al final de la Guerra Fría, basado en el interés por la lucha antinarcóticos de los Estados Unidos y los intereses comerciales costarricenses. Esa agenda no ha variado significativamente con las transiciones entre gobiernos republicanos y demócratas. Pese a los problemas que experimenta el país en su integración social y el descontento cada vez más evidente hacia las instituciones públicas, aún las autoridades estadounidenses no han establecido a Costa Rica como un foco de atención a diferencia de otros estados en la región, que les representan un reto de política pública (manejo de flujos migratorios) y, por ende, de política electoral.

La competencia con China podría provocar algunos cambios, especialmente, constantes presiones a los gobiernos costarricenses, para no salirse del “grupo de democracias” que enfrentan los embates de gobiernos autoritarios, que se ha convertido en el discurso oficial en el proceso de construcción de alianzas para “contener” a China. Esto podría contrariar el espacio de maniobra que Costa Rica ha disfrutado en contraposición con otros países del istmo más sujetos a las visiones. Desde esta perspectiva, Costa Rica deberá enfrentar la necesidad de balancear las presiones de ambos países, o bien, apearse a su tradición de ser un socio confiable de los Estados Unidos.

A pesar de ello, el hecho de tener una administración más abierta al multilateralismo puede reducir fricciones que en diversos temas se mantuvieron con la administración Trump, lo cierto es que no para aumentar las posibilidades de alcanzar sus metas frente a la nueva administración requerirá replantear su estrategia para conseguir acceso a actores no estatales y los grupos de influencia ante las autoridades estadounidenses.

Carlos Cascante Segura es Licenciado en Derecho, Magister en Diplomacia y M.Sc. en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor e investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) y de la Maestría en Diplomacia de la Universidad de Costa Rica.

La **Fundación Friedrich Ebert** (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Toma Partido es una plataforma para la construcción de análisis, iniciativas y alianzas políticas y sociales amplias hacia el fortalecimiento y una transformación democrática emancipadora y feminista de los partidos políticos progresistas de América Latina y el Caribe. Es una invitación y una iniciativa de todas las oficinas de la Friedrich-Ebert-Stiftung en la región.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung o las de la organización para la que trabajan los/as autores/as o las de las entidades que auspiciaron la investigación.

CONTACTO

Friedrich-Ebert-Stiftung | Toma Partido

Plaza Cagancha 1145 Piso 8 · Montevideo · Uruguay

Coordinación del Proyecto Toma Partido:

Dörte Wollrad y Viviana Barreto | FES Uruguay

Ingrid Ross y Argerie Sánchez | FES América Central

Coordinación de publicaciones:

Jandira Dávila y Susana Baison

Diagramación | Cooperativa de Trabajo SUBTE

Más información:

toma-partido.fes.de

Contacto:

tomapartido@fes.de