

# **COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL**

Francisco Rojas Aravena  
(coordinador)



Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica  
EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD



**Francisco Rojas Aravena**, cientista político chileno. Especialista en relaciones internacionales. Estudios de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de Belgrano, Argentina. Coordinador de Investigación y profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Director de la revista *Relaciones Internacionales* de la misma Universidad. Profesor de Posgrado de Relaciones Internacionales de FLACSO/Costa Rica. Fue profesor visitante del Latin American and Caribbean Center en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Ha sido consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). Es coautor de *¿Subditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos en Centroamérica* y autor de numerosos trabajos publicados en libros y revistas especializadas, sobre política exterior y relaciones internacionales.





# **COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL**

**Francisco Rojas Aravena**  
(coordinador)

Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica  
EDITORIAL NUEVA SOCIEDAD

**Primera edición 1990**

**©Coedición**

**Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica**

**Apartado 874, San José, Costa Rica**

**Teléfono: 22.62.69**

**Fax: 57.13.34**

**Editorial NUEVA SOCIEDAD**

**Apartado 61.712, Caracas 1060-A, Venezuela**

**Telfs.: 32.99.75 - 32.05.93**

**Telex: 25163 ildis ve - Fax: 31.33.97**

**Edición al cuidado de Daniel González V.**

**Portada: Trincherasur**

**Paginación electrónica: Marta Bunster**

**Impreso en Venezuela**

**ISBN 980-6110-79-X**

# índice

<i>Francisco Rojas Aravena</i> Introducción.....	7
PRIMERA PARTE	
Las potencias	
<i>Luis Guillermo Solís</i> Costa Rica y Estados Unidos.....	23
<i>Francisco Rojas Aravena</i> Costa Rica y la Unión Soviética. ¿Hacia una redefinición del tipo de vinculación?.....	49
<i>Edgar Ugalde</i> Costa Rica y la Comunidad Europea.....	71
<i>Ana Lucía Nassar Soto</i> Costa Rica y Japón.....	97
SEGUNDA PARTE	
Los países limítrofes	
<i>Rodrigo X. Carreras</i> Costa Rica y Panamá: asimetría bajo penetración.....	117
<i>Melvin Sáenz Biolley</i> Costa Rica y Nicaragua: tensiones naturales, dificultades constantes. Vecinos permanentes con un destino compartido.....	137
TERCERA PARTE	
Centroamérica y América Latina	
<i>José Miguel Alfaro R.</i> Costa Rica y la integración centroamericana.....	183
<i>Cristina Eguizábal</i> Costa Rica y América Latina.....	195

## CUARTA PARTE

### La economía internacional

*Doris Osterlof*

Costa Rica y su comercio exterior..... 211

*Silvia Charpentier*

Costa Rica y la deuda externa..... 243

## QUINTA PARTE

### El servicio exterior

*Jorge F. Sáenz Carbonell*

La profesionalización de la diplomacia costarricense,  
¿sueño imposible?..... 259

*Mylena Vega*

Dinámica política y procesos de toma de decisión en Costa Rica.  
El segundo préstamo para el ajuste estructural  
y el Parlamento Centroamericano..... 281

## SEXTA PARTE

### Bibliografía, índices de autores, temático y geográfico

*Margarita García Segura*

Bibliografía de la política exterior de Costa Rica..... 305

Autores..... 349



## Introducción

*Francisco Rojas Aravena*

La década del noventa se inició con un trascendental cambio histórico: el fin del conflicto Este-Oeste. Estamos frente a un clivaje de gran magnitud en la historia universal. Las mutaciones ocurridas en el sistema internacional en pocos meses son de tal envergadura que pueden equipararse a cualquiera de los hechos fundadores del "viejo" sistema de la segunda posguerra. Una de las consecuencias inmediatas de estos cambios ha sido la eliminación de los llamados conflictos regionales. Este solo hecho afecta de manera positiva a todos los países que estaban ubicados en las áreas de conflicto, particularmente en el Tercer Mundo. Centroamérica es una de ellas. Costa Rica deberá adecuar su política exterior a los nuevos desafíos que presenta el sistema internacional renovado —surgido de los profundos cambios en Europa del Este— que ofrece nuevas oportunidades, pero también puede representar una fuerte limitación a la capacidad autónoma del país. Aprovechar las ventajas y reducir los riesgos requiere de una evaluación y revisión de los cursos de acción del pasado —que marcaron tendencias, prácticas, rutinas— y establecer cómo éstos condicionan las oportunidades futuras.

Este libro pasa revista a los temas más importantes de la agenda internacional costarricense y analiza la evolución de las principales vinculaciones internacionales del país. Esta mirada al pasado, a las tendencias históricas que marcan los derroteros actuales de la política exterior, permitirá encontrar ideas y generar alternativas hacia el mañana.

Los desafíos del futuro poseen un nuevo carácter. Hoy estamos frente a una agenda global. Los problemas internacionales requieren soluciones y alternativas que superan los límites de las fronteras nacionales, pero cuyas acciones, programas y políticas se ejecutan nacionalmente. El mundo está en un proceso de reordenamiento económico y político. Grandes unidades económicas están en proceso de formación, ajuste o consolidación. Los ejemplos más evidentes, algunos de los cuales ya han sido superados por la vorágine de los acontecimientos con que terminó la década pasada y se inició la presente,

son la Europa comunitaria y el establecimiento del mercado único en 1992; los tigres asiáticos, y la formación de un gran mercado en la parte norte del continente americano. Este reagrupamiento económico se produce en forma paralela a la desintegración del CAME y al incremento de las tendencias centrífugas en los países que conformaban el "bloque socialista", incluso en la propia Unión Soviética.

En el campo político, las grandes alianzas militares y los organismos internacionales multilaterales de carácter parlamentario presentan cambios aún en proceso germinal. Esto da mayores opciones a los países pequeños ubicados en las periferias para ampliar su margen de maniobra y definir una política hacia el sistema internacional más autónoma que privilegie sus intereses por sobre el de los bloques del sistema internacional de la época de la Guerra Fría. El mismo carácter global de la agenda internacional les permite ser parte de la negociación y no sólo depositarios de la decisión. Hacer uso de esta oportunidad por parte de los países pequeños y medianos es algo que depende, entre otros factores, de dos primordiales: la voluntad política de la clase dirigente, respaldada en sus sociedades, y un mejor conocimiento del sistema internacional, unido a la clarificación de las propias metas y los recursos disponibles para alcanzarlas.

La década también se inició con una revalorización de la democracia. Por primera vez, al menos desde la posguerra, todos los gobiernos de América Latina (con sólo dos excepciones: Cuba y Haití) poseen gobiernos producto de procesos electorales más o menos pluralistas. Por vez primera, se plantea la opción de construir y consolidar un sistema político democrático a lo largo y ancho de la región, más aún, del continente. Centroamérica, al igual que América Latina, visualiza su futuro con un gran optimismo democrático. Esta percepción se acentuó sobre todo desde la institucionalización del proceso de Esquipulas II. Sin embargo, en el área reina un pesimismo económico producto de la prolongada y profunda crisis económica.

El objetivo principal y prioritario del proceso de paz regional fue construir sociedades nacionalmente reconciliadas. Sociedades que por medio de mecanismos democráticos resolvieran las diferencias en torno a cómo construir el futuro. Es necesario, sin embargo, ir más allá. Es preciso romper con la lógica de la guerra. Para ello se requiere producir una mayor equidad económica y social. La opción democrática posibilita, pero no asegura la construcción de sociedades equitativas. Los países centroamericanos requerirán de grandes dosis de ayuda económica para superar las secuelas de la guerra. La década de los años ochenta fue una década perdida para el desarrollo, fue un decenio de retroceso en el disfrute de los beneficios del progreso humano. Sin embargo, el sistema internacional pareciera que intenta "olvidar" al Tercer Mundo.

Costa Rica enfrenta estos desafíos desde una mejor posición que los otros

países del área, pero su crecimiento no está asegurado. Requiere de una política exterior que ayude al logro de esa meta. El "ajuste estructural" ya fue realizado, pero hay que consolidar otras metas de la agenda. Una, de primera importancia, es finiquitar las negociaciones de la deuda externa. Es necesaria una política exterior efectiva para afianzar los espacios, los nichos obtenidos en el mercado internacional. La fragilidad de esos espacios se evidencia al evaluarse el posible impacto del reacomodo económico internacional y la aplicación de medidas proteccionistas en los principales mercados.

Esta situación redefine viejas preguntas. Una de ellas es la vinculación de Costa Rica con su entorno geográfico. ¿Cuál es la relación deseable de Costa Rica con Centroamérica en la nueva etapa?, ¿hay un costo de la *no* Centroamérica?, ¿cuál es el impacto de la integración para Costa Rica? o ¿cuál el del "camino propio" para la sociedad costarricense?, ¿es posible, bajo las condiciones con las que parece delinear el sistema internacional, mantener un "camino propio" distinto del de Centroamérica? Las respuestas no son simples y afectan al conjunto de la agenda internacional del país, a las prioridades y a los recursos necesarios para alcanzar las metas. La revolución tecnológica, los cambios en los medios de comunicación y su impacto doméstico, los cambios en los medios de transporte "relativizan", para algunos, la importancia del mercado regional; para otros, en cambio, es el mercado regional el que puede asegurar una base de sustentación para ingresar de manera definitiva y efectiva al mercado internacional, además de proveer un mayor respaldo político en los procesos negociadores.

Por otra parte, el rol y la percepción geopolíticos sobre América Central no han cambiado sustancialmente con las mutaciones en el sistema internacional. Las claves geopolíticas de la región siguen siendo las mismas que ha tenido a lo largo de la historia. Las visiones que surgen desde la potencia hegemónica continúan aferradas a la idea de zona de tránsito interoceánica. En el contexto del nuevo sistema internacional, el rol predominante sobre el área centroamericana no cambiará. Más aún, éste no tendrá contrapeso. No sólo desde el punto de vista de las posibilidades reales de afectar su poder sino, incluso, desde el punto de vista del ejercicio de acciones simbólicas. Si bien esta situación no altera los cursos de acción y la definición de políticas básicas, sí se afecta la intensidad. El peso de la hegemonía será mayor.

La definición de los nuevos temas de la seguridad nacional, en el contexto de un sistema internacional de nuevo tipo, tiene como consecuencia un cambio en las doctrinas básicas que han servido de sustento a las fuerzas armadas en el período de posguerra: la disputa Este-Oeste. Los dramáticos cambios ocurridos en Panamá y las modificaciones operadas por el conflicto centroamericano en especial en Nicaragua, tras la derrota electoral del Frente Sandinista, imponen preguntarse por ese nuevo rol de los institutos armados o si, como lo ha destacado el presidente Arias, es posible suprimir dicha

institución y dejar sólo una fuerza de policía. Esta también será una pregunta central en el caso salvadoreño.

El contexto geopolítico para Costa Rica ha vuelto a cambiar. La definición del problema hoy es distinta. La posibilidad de un entorno democrático no sólo afianza esa tradición política en el país, sino que refuerza la decisión de ser un país desarmado. Los desafíos de la seguridad nacional costarricense se vincularán mucho más a los temas de la agenda global (manejo de recursos ambientales, tránsito de drogas) y a las posibilidades de su desarrollo y estabilidad económica. Los aspectos vinculados a la seguridad territorial pasarán a segundo plano y sólo como aspecto residual aparecerán los temas vinculados con el terrorismo transnacional.

Estas son algunas de las nuevas interrogantes y de las nuevas temáticas que aparecen al constatar los cambios en el sistema internacional. Estamos, sin lugar a dudas, ante el fin de una etapa, se ha cerrado el ciclo de la Guerra Fría. El sistema político costarricense pareciera también cerrar un ciclo, con los resultados alcanzados por el Plan de Paz y con el cambio de orientación en la *élite* gobernante, producto del proceso electoral de febrero de 1990. De los veinte años que van entre 1970 y 1990, 16 de ellos han sido gobernados por el Partido Liberación Nacional. La nueva década se inicia con un cambio en la *élite* en el poder y el ascenso del Partido Unidad Social Cristiana.

La política exterior costarricense ha estado marcada por los lineamientos generados desde los gobiernos socialdemócratas. Se ha pasado de la "madurez" de los inicios de los años setenta, con José Figueres, al "activismo" de fines de los ochenta, con Osear Arias Sánchez. Sin embargo, pese a la intensa actividad desplegada a lo largo de éstas dos décadas, la política exterior costarricense sigue primordialmente anclada a su ámbito geográfico: Centroamérica y a las relaciones privilegiadas con Estados Unidos, principalmente. La apertura alcanzada con Europa en medio de la crisis regional deberá ser reafirmada en el contexto del nuevo sistema internacional.

Los cambios experimentados en la política exterior, en los últimos veinte años, denotan transformaciones profundas de la sociedad costarricense. Esta ha dejado de ser una sociedad campesina y provinciana. El impacto de la urbanización y de "lo externo" se hace sentir en las más múltiples manifestaciones e indicadores económicosociales. El proceso de transnacionalización tanto política como económica ha afectado de manera directa a la sociedad costarricense y se aceleró con la crisis regional. El otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al presidente Arias Sánchez lo confirma. Los condicionantes y los efectos de la transnacionalización en el campo de las ideas se implantan en mayor grado en una sociedad de "clase media" que posee índices educativos equivalentes o mayores que muchos países desarrollados. Con ellos, el "efecto de demostración" sobre las potencialidades del desarrollo económico y social se hace sentir y se expresa en constantes reivindicaciones sobre las

autoridades políticas, de las cuales se espera la organización de una sociedad con altos niveles de consumo.

El "aislamiento" dejó de ser una condición natural del país y dejó de ser una alternativa viable en lo político, en lo económico, en lo cultural. Sólo mantiene su fuerza en lo militar, dado que hasta la fecha es el único país desmilitarizado del Istmo centroamericano. La interdependencia y ciertos aspectos de dependencia directa son una de las características de la Costa Rica de hoy y del mañana. En este sentido, es suficiente señalar que el país ha estado recibiendo por concepto de cooperación internacional, durante los tres últimos años, un promedio de 300 millones de dólares. Es decir, cerca de un millón de dólares diarios, considerando sólo los días de trabajo. Las tendencias observadas en la cooperación internacional, a partir de las grandes mutaciones del sistema internacional, son un desplazamiento desde Centroamérica hacia otras áreas, en particular hacia los países de Europa del Este. Esta tendencia, que se expresa en todas las fuentes de la cooperación, refuerza la necesidad de establecer una estrategia internacional viable que posibilite una inserción internacional capaz de producir la recuperación económica y el desarrollo sostenido.

### Los ejes históricos de la política exterior costarricense

A lo largo de su vida independiente la política exterior costarricense se ha circunscrito principalmente al ámbito geográfico inmediato: Centroamérica, y se ha debatido entre el *aislamiento* y *la intervención*. Hasta fechas muy recientes, el aislamiento continuaba siendo una alternativa posible de la política exterior. Esta situación se desarrolló ya que el país vivió, a lo largo de casi ocho décadas de este siglo, entre dos protectorados norteamericanos. Si bien ello le permitió hacer uso de un mayor margen de maniobra desde los inicios de la década de los setenta, le impuso una suerte de aislamiento de los asuntos externos más allá de Centroamérica.

La democracia como sistema político se consolidó desde la posguerra. Este sistema de vida ha permitido la expresión de una "cultura de la tolerancia" que se basa en la negociación y el desarrollo de mecanismos de mediación del conflicto, más que en su polarización. La institucionalidad democrática costarricense posee además una peculiaridad muy especial que se deriva de su carencia de fuerzas armadas. En Costa Rica la institución militar fue disuelta, en 1949, por José Figueres. Desde esa fecha la seguridad doméstica está a cargo de un cuerpo de policías dividido en dos ramas: la Guardia de Asistencia Rural y la Guardia Civil. En lo internacional, la seguridad del país radica en el respeto al derecho internacional y en la aplicación de los mecanismos de

seguridad continental como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

A estas particularidades del sistema político social costarricense se debe sumar el hecho que fue el único país de Centroamérica en donde logró sobrevivir el reformismo como proyecto de sociedad. En el resto del área primó el autoritarismo. De allí que Costa Rica, como forma de preservar su sistema de vida, impulsó la promoción de la democracia y de los derechos humanos como los ejes centrales y constantes de su política exterior desde hace cuatro décadas.

Dada la situación geopolítica regional y en especial la situación derivada de la presencia norteamericana en los países vecinos, a Costa Rica no le ha sido fácil mantener esta política. Muchas amenazas y presiones ha debido sortear, tanto de la potencia continental como de los países vecinos, a lo largo de las cuatro décadas que van desde la guerra civil y la instauración de la "Segunda República", al éxito del Plan Arias para la Paz. De allí que la situación de aislamiento sea percibida como algo deseable por la *élite* y el pueblo. Los cambios generados por la crisis centroamericana han venido a modificar esta tradición fuertemente arraigada en la memoria social y política de los costarricenses.

Al analizar las distintas etapas de la política exterior desde la revolución de 1948 a 1990, se pueden distinguir cuatro períodos que corresponden casi exactamente a una década<sup>1</sup>:

1. Los años de la seguridad nacional y de intervención y lucha antidictatorial corresponden al período que va de 1948 a 1960.
2. La búsqueda del desarrollo económico-social y la lucha contra el comunismo caracterizaron el período comprendido entre 1960 y 1970.
3. La apertura al pluralismo político e ideológico y la universalización de las relaciones diplomáticas fueron las claves de la década de los setenta.
4. Preservar la paz y la democracia por medio de la mediación y la neutralidad ante la crisis y el conflicto centroamericano fue lo que definió la década de los ochenta.

A lo largo de estas cuatro décadas, el Partido Liberación Nacional (PLN) ha tenido la primacía del sistema político. En las dos primeras, 1950-1970, hubo una alternancia perfecta en el poder gubernamental, pero el PLN siempre tuvo mayoría parlamentaria. En las dos décadas siguientes, 1970-1990, el PLN ha encabezado cuatro períodos de gobierno, 16 de los 20 años, y siempre tuvo la mayoría en el Congreso. La principal figura política de estas décadas es la de José Figueres Ferrer.

Todos los gobiernos de Costa Rica se han definido como aliados de Estados Unidos. No obstante esto, las visiones socialdemócratas predominantes en la *élite* costarricense han llevado a que se expresen diferencias importantes en cómo alcanzar los ideales comunes que nutren la alianza. Esas diferencias "metodológicas" han significado roces y presiones por parte de la potencia, pero nunca han llegado a la acción directa en el ámbito militar. Ello ha reforzado la simpatía y los ideales comunes entre ambos Estados.

### De 1950 a 1960: década de la seguridad nacional

Las expectativas democráticas generadas por el triunfo de los aliados en la Segunda Guerra Mundial se frustraron. El mapa latinoamericano de los años cincuenta estaba repleto de gobiernos militares que eran enfrentados por poderosos movimientos democráticos. Tanto las tendencias democráticas como las dictatoriales impulsaron proyectos y programas internacionales. La *Legión del Caribe* se asocia a la primera tendencia y la *Internacional de las Espadas* se vincula a la segunda. La revolución de 1948 en Costa Rica recibió un apoyo determinante de la Legión del Caribe. Esta solidaridad fue la primera expresión concreta del Pacto del Caribe, que agrupó a la Izquierda Democrática de América Latina, y que perseguía establecer regímenes de libertad y democracia en la región.

José Figueres y el Movimiento de Liberación Nacional, con apoyo internacional, venció en la guerra civil. Esto preocupó al régimen somocista y motivó una primera invasión al país en 1948. Esta se realizó pocos días después que las autoridades costarricenses ratificaran el TIAR y abolieran el ejército como institución permanente, el 1° de diciembre de 1948. Nuevamente el apoyo internacional, esta vez derivado del TIAR, permitió la consolidación de la "Segunda República". Figueres, luego de haber modificado la Constitución Política y haber disuelto las fuerzas armadas, entregó el poder a Otilio Ulate. En 1953, José Figueres volvió a ocupar la presidencia, esta vez al triunfar en un proceso electoral.

El nuevo gobierno produjo, otra vez, preocupación en los regímenes dictatoriales de la Cuenca del Caribe. La acción de la Internacional de las Espadas no demoró en hacerse sentir. En 1955 el país nuevamente fue invadido desde Nicaragua. El apoyo de importantes sectores de la sociedad norteamericana, en especial de los sectores liberales del partido demócrata, permitieron alcanzar nuevamente el apoyo de la OEA para conjurar el peligro sobre la integridad territorial y el derrocamiento de las autoridades socialdemócratas. Luego de esta invasión y habiendo sido derrocado el gobierno guatemalteco de Arbenz, la política pro democracia de Costa Rica se morigeró. No obstante, continuó con su demanda y su reivindicación por un mejor trato económico

en el sistema internacional. "Precios justos para el desarrollo" era la principal consigna. Establecer una reserva o un banco mundial de alimentos fue la principal propuesta de Figueres en la lucha contra el hambre. Estas reivindicaciones adquirieron mayor fuerza en los años siguientes.

#### De 1960 a 1970: década del desarrollo

Estos fueron los años de la Alianza para el Progreso. Con esta iniciativa internacional Estados Unidos buscaba responder a la percepción de situación prerrevolucionaria de América Latina, la cual se vio incrementada con la revolución cubana y la pobreza generalizada en el continente. De allí que esta iniciativa tuviese dos pilares: por un lado, un plan de cooperación socioeconómica, que llevaba aparejados cambios y reformas domésticas en Latinoamérica y, por otro, la creación y el apoyo a fuerzas contrainsurgentes.

Inserto en esta perspectiva se constituyó el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1960. Costa Rica no se integró en forma inmediata y recurrió al aislamiento. Dos años después, con el regreso al poder del PLN, se adhirió al Tratado. El MCCA y la Alianza permitieron un importante crecimiento económico a la región. Sin embargo, con la excepción costarricense, ese crecimiento no se distribuyó en forma equitativa. Tampoco se produjo una apertura política que permitiera algún grado de participación a los pueblos de la región. La democracia y la legitimidad del poder continuaron ausentes del resto de las tierras centroamericanas.

Costa Rica en estos años tuvo un crecimiento extraordinario, el ingreso *per cápita* aumentó en un 44%, el crecimiento anual era superior al 6%. La integración significó expansión del consumo eléctrico, mayores tasas de empleo, mejoramientos salariales, ingresos de capitales, aumento del comercio exterior y una mayor tendencia al urbanismo. El proceso de integración se paralizó como consecuencia del conflicto armado entre El Salvador y Honduras en 1969. Los intentos posteriores no lograron la reactivación deseada y a mediados de la década siguiente la crisis política impediría cualquier alternativa.

La Guerra Fría y las políticas de contrainsurgencia consolidaron los sistemas autoritarios. Para ello también se estructuró un órgano de integración militar, el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA). Costa Rica, como país desarmado, sólo participó con carácter de observador. Después del asesinato del presidente Kennedy, las tendencias contrainsurgentes adquirieron primacía y se sucedieron los golpes de Estado en toda América Latina. La invasión a República Dominicana, en 1965, marcó de manera dramática la forma de enfrentar la amenaza revolucionaria. No sería privilegiando un cambio político y económico, sino la seguridad militar. Costa Rica participó



en el contingente internacional con el envío de un reducido número de Guardias Civiles, bajo el argumento que de esa forma el país reconocía los acuerdos del TIAR y evitaba su crisis, fundamento de la seguridad exterior nacional.

De 1970 a 1980: década de la universalización de las relaciones

El inicio de la década de los setenta marcó el fin de la Guerra Fría, no del conflicto Este-Oeste, en el plano global. Se pasó de un sistema bipolar rígido a uno flexible, en el que se expresó un espacio multipolar. Los espacios generados por la distensión permitieron el surgimiento de regímenes nacionalistas en América Latina, teniendo especial importancia para Costa Rica el régimen torrijista en Panamá.

Correspondió a las administraciones Figueres y Oduber desarrollar un gran activismo internacional, el cual incrementó la influencia del país en el ámbito regional. Los dirigentes del PLN de Costa Rica usaron plenamente el espacio generado por la distensión. Los objetivos definidos en ese período fueron contribuir a la paz mundial y complementar, con la cooperación internacional, las metas del desarrollo económico.

Fue en estos años cuando se "normalizaron" las relaciones con la Unión Soviética y otros Estados del bloque oriental. El país en cuatro años casi duplicó el número de Estados con los que mantenía relaciones diplomáticas pasando de 45 en 1970, a 81 en 1974. Al concluir la década se mantenían relaciones con 92 Estados. Esto contribuyó a diferenciar aún más a la sociedad y al Estado costarricense de sus vecinos centroamericanos.

Estos años fueron los de la universalización de las relaciones diplomáticas. Dos razones fundamentales impulsaban este proceso: por un lado, la defensa de ciertos principios universales en el marco del pluralismo político e ideológico y, por otro, la necesidad de apertura de nuevos mercados.

El activismo diplomático también se vinculó a lo que se conoce como la "nueva política exterior latinoamericana". Esta, conjuntamente con las reivindicaciones por precios justos para las materias primas y un nuevo orden económico internacional, se expresó en proyectos que fueron apoyados por Costa Rica, tales como: la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB), la creación de la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). El país también propugnaba por un cambio en las relaciones con Estados Unidos lo que se expresaba en la negociación de los tratados canaleros de Panamá. Las autoridades señalaban: "la lucha de Panamá es de Costa Rica (...) lo que Panamá decida, Costa Rica lo apoya".

Consecuentemente con estas orientaciones y con la concertación latinoamericana, Costa Rica apoyó en forma decidida la insurrección en Nicaragua,

durante la administración Carazo. El bloqueo diplomático y el apoyo continental al Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) sellaron la derrota de la dictadura somocista.

Los años de crecimiento económico y estabilidad llegaban a su fin. Como producto de la crisis económica internacional, vinculada al alza en los precios del petróleo, conjuntamente con la crisis política regional, que significó el ingreso masivo de refugiados y tensiones con la política de Estados Unidos, el país quedó ante una de sus más graves crisis económicas, llegándose a la cesación de pagos internacionales.

### De 1980 a 1990: década de la búsqueda de la paz regional

La crisis centroamericana situó al país en un área de conflicto regional. La crisis ístmica ha sido la más importante y prolongada que ha sufrido América Latina. Ante la misma, las autoridades nacionales han buscado como objetivo primordial evitar la "centroamericanización", por medio de una política que propende a la paz. Primero, la administración Monge por medio de la neutralidad; y luego, la administración Arias que usó como instrumento el activismo diplomático para alcanzar un consenso regional tendiente a resolver por medios democráticos el conflicto.

El gobierno costarricense proclamó la neutralidad ante los conflictos bélicos de la región el 17 de noviembre de 1983. Con esta declaración se intentaba "aislar" al país de la crisis y evitar el peligro mayor; involucrarlo en las guerras civiles de la región. La neutralidad no se aplicaba al terreno ideológico, en el cual se defendían los principios democráticos, sino que ella tenía efecto sólo en el ámbito militar. Fue en este mismo período, cuando los temores de un escalamiento del conflicto llevaron a los países latinoamericanos a constituir primero el Grupo de Contadora y luego el Grupo de Apoyo. Costa Rica, que como señaláramos había desarrollado una activa política latinoamericana, no fue incluida en la nueva concertación regional. La exclusión del país se debió a la frustrada iniciativa del "Foro pro paz".

Mantener la política de neutralidad no fue fácil. Se buscó apoyo internacional. Europa comenzó a jugar un papel más relevante por medio de las "Rondas de San José". Las presiones de la administración Reagan para crear un "frente sur" en el conflicto nicaragüense fueron constantes y en ascenso. La administración costarricense, aparentemente, superó muchas de esas presiones. Pero aceptó que el suelo nacional fuese usado, por el coronel Oliver North y su "Grupo Centroamérica", para construir un aeropuerto en la frontera norte. Todo esto quedó al descubierto con el escándalo Irán-Contras.

La administración Arias, que ha mantenido y hecho efectiva aún más la política de neutralidad, buscó detener el conflicto por medio de una acción

mediadora con un fuerte peso centroamericano. Desde los inicios se trabajó para estructurar un plan que articulara los avances logrados por Contadora y superara el *impasse* en el cual había entrado la negociación. Fue así como surgió el Plan Arias, que fue presentado el 15 de febrero de 1987.

Desde esa fecha hasta el 7 de agosto de 1987 se desarrollaron intensas negociaciones bilaterales y multilaterales, al interior y fuera de Centroamérica. Estas culminaron con la firma del histórico acuerdo centroamericano de Esquipulas II, el Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica. En la búsqueda de este consenso el presidente Arias y el canciller Madrigal Nieto recorrieron las principales capitales del mundo. El apoyo internacional a la iniciativa fue efectivo y ha permitido avances sustanciales. Alcanzado el acuerdo se le otorgó el Premio Nobel de la Paz al presidente Osear Arias Sánchez.

A poco más de dos años de firmado el Procedimiento de Guatemala los objetivos logrados superan todas las expectativas. Las posibilidades de poder alcanzar una Centroamérica con sociedades nacionalmente reconciliadas aparece como una meta realista y sobre la cual se han dado pasos decisivos. En medio y como parte de este proceso se han desarrollado actividades electorales en casi todos países del área y han triunfado las oposiciones políticas. Por primera vez la región tendrá gobiernos electos sobre la base de una misma legitimidad fundada en prácticas democráticas.

Pese al activismo y al involucramiento en favor de la paz, Costa Rica mantiene cierta postura aislacionista. Esto se expresó en que la iniciativa de crear un Parlamento Centroamericano no fue apoyada, con lo cual se inactivizó su constitución inmediata. En las relaciones con Estados Unidos se volvieron a manifestar las diferencias de cómo alcanzar las metas y los ideales comunes. Las alternativas de solución militar fueron rechazadas por el presidente Arias. Este impulsó su propia alternativa: un plan basado en tres pilares, paz, democracia y desarrollo. Estas diferencias implicaron grandes presiones, pero la capacidad del gobierno costarricense de lograr apoyo en el Congreso de Estados Unidos impidió que estas presiones afectaran el desarrollo económico nacional y las vinculaciones de largo plazo entre ambas naciones.

### Costa Rica y el sistema internacional

Los estudios internacionales en Costa Rica datan desde mediados de la década de los setenta, con la creación de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Hoy en día, además de ese centro de estudios, se han creado en el marco de la universidad privada tres o cuatro carreras de relaciones internacionales. Sin embargo, es en las universidades del

Estado en donde se efectúa una labor de investigación y extensión en este campo. A ella se suma el importante esfuerzo que desarrollan organismos internacionales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO) y el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA). Durante la administración Arias Sánchez se creó el Instituto del Servicio Exterior de Costa Rica "Manuel María de Peralta", con el fin de ayudar al establecer una carrera diplomática y a profesionalizar el servicio exterior.

En 1980, la Escuela de Relaciones Internacionales creó la Revista *Relaciones Internacionales*. Esta ha jugado un importante papel en la promoción de los estudios internacionales en el país. Además de otros objetivos, ha alcanzado la meta de ser un vehículo privilegiado para difundir investigaciones originales sobre la política exterior nacional.

No obstante lo anterior, existe carencia de materiales que permitan una orientación global sobre la política exterior costarricense. La tradición de investigación en el campo de las relaciones internacionales es relativamente nueva. La misma fue impulsada por la necesidad de comprensión de la crisis regional. En los últimos años se ha producido el grueso de las investigaciones, lo que se expresa en el número de artículos publicados. Sin embargo, se carecía de un manual de carácter comprensivo que diera cuenta de los principales cursos de acción desarrollados frente a los principales actores con los que el país se vincula.

*Costa Rica y el Sistema Internacional* es una respuesta a ese vacío en el conocimiento del país. Las necesidades que intentamos cubrir con este libro están radicadas en tres ámbitos principales: el político, el académico y el regional. Cubre necesidades políticas porque, por una parte, permite a quienes analizan, evalúan y proponen alternativas en el campo internacional tener un manual que recoge los principales hitos de la política exterior nacional; por la otra, ilustra el tipo de desafíos que la inserción internacional deberá enfrentar en el futuro cercano. Satisface necesidades académicas porque pone en manos de los profesores y estudiantes un texto de análisis que aborda como "estudios de casos" las vinculaciones del país con diversos actores, a la vez que posibilita una visión global. Regional porque difunde el conocimiento de la política exterior de un país pequeño que ha jugado y desempeña un rol central en la concertación centroamericana.

El texto está organizado en torno a cinco grandes áreas temáticas: a) Costa Rica y las potencias; b) Costa Rica y los países limítrofes; c) Costa Rica, Centroamérica y América Latina; d) Costa Rica y la economía internacional y e) Costa Rica y el servicio exterior. Además se incluye una extensa bibliografía que recoge la producción más importante de los últimos años.

Sobre el equipo de investigación cabe destacar que congregó a personas provenientes de tres ámbitos distintos: el político, el académico y el diplomá-

tico. Existen diferentes perspectivas profesionales que incluyen politólogos, abogados, economistas, historiadores, sociólogos e internacionalistas. Así mismo, es de destacar que una proporción importante de los autores son mujeres, lo que refleja la importancia profesional y social que poseen en este campo.

Con la publicación de *Costa Rica y el Sistema Internacional*, la Fundación Friedrich Ebert, el equipo de investigadores y el coordinador de libro buscan, además de los objetivos señalados, el promover la creación de una instancia plural, multi y transdisciplinaria sobre la política exterior del país y la inserción internacional de la nación.

Considerando los desafíos que deberá enfrentar la política exterior costarricense, la creación de un Consejo Costarricense de Relaciones Internacionales puede ser una meta deseable y que cumpla un importante rol en el análisis y en la gestación y proposición de ideas, desde la sociedad hacia el aparato público.

La producción de este trabajo, cuyos capítulos quedaron concluidos en diciembre de 1989, se vio enriquecida por múltiples comentarios, críticas y sugerencias. Los distintos capítulos fueron analizados y recibieron comentarios que permitieron mejorarlos. La lista sería muy larga como para mencionar los distintos aportes y estamos seguros que cometeríamos involuntarias injusticias al nombrar a unos y olvidar a otros. La responsabilidad del texto cabe a cada uno de los autores que nos integramos en esta tarea. Las opiniones expresadas en el libro no reflejan necesariamente los puntos de vista, ni la orientación de las instituciones a las cuales cada autor se encuentra vinculado. De hecho, cada uno de nosotros expuso su análisis y su perspectiva en el marco general de la investigación. Una mención sí es necesario realizar: Michael Weichert, representante de la Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica, nos dio desde un inicio un gran apoyo, patrocinó y alentó el trabajo de investigación.



PRIMERA PARTE  
Las potencias





# Costa Rica y Estados Unidos

*Luis Guillermo Solís*

"(...) Por todo el Estado de Costa Rica tuve una sensación de seguridad personal de que no disfruté en ninguno de los otros"<sup>1</sup>.

"(...) Amor no quita conocimiento y por grande que sea, como es, el amor que profeso a EEUU... no puedo admitir injerencia suya, de ningún género, en la política interna de nuestro pequeño país"<sup>2</sup>.

Pocas relaciones en el conjunto de América Latina son tan peculiares como las que existen entre Costa Rica y Estados Unidos. En una región que se ha caracterizado por una historia de franca hostilidad y enfrentamiento entre una potencia hegemónica y su periferia<sup>3</sup>, los vínculos entre Costa Rica y EEUU sobresalen por su aparente cordialidad y simetría.

Esto resulta aún más evidente en el contexto de la Cuenca del Caribe, receptora, entre 1898 y 1933, de todo el peso de la "diplomacia de las cañoneras". A diferencia de sus vecinas Nicaragua y Honduras, reiteradamente

<sup>1</sup> JohnLloyd Stephens: *Incidentes de Viaje en Centroamérica, Chiapas y Yucatán*, Vol. I, Cap. XVII. 1841.

<sup>2</sup> Otilio Ulate Blanco, Presidente de la República: carta al señor Raymond Telles, embajador de Estados Unidos, 27 de octubre de 1961.

<sup>3</sup> Existe gran cantidad de libros sobre este particular. A modo de ejemplo véanse Demetrio Boersner: *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*, 4ª edición, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990; Harold Eugene Davis et al.: *Latín American Diplomatic History*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1977 y Mónica Hirst (comp.): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina/Estados Unidos*, GEL, Buenos Aires, 1987. Un análisis comparativo de casos se encuentra en Colé Blasier: *The Howering Biant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latín America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1983. Un análisis sobre Centroamérica se encuentra en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera: *¿Subditos o aliados? La política exterior de EEUU y Centroamérica*, Editorial Porvenir, 1988.

ocupadas por tropas de la infantería de marina norteamericana<sup>4</sup>, Costa Rica puede blasonar el hecho de que nunca un *marine* ha hollado su suelo como invasor<sup>5</sup>.

¿Cómo se explica esta aparente ausencia de conflictos? ¿Ha podido ser Costa Rica una confiable nación aliada sin someter sus márgenes de autonomía relativa ante las presiones económicas y políticas de Washington?

Este trabajo sostiene que las relaciones entre los dos países no han estado exentas de conflictos. De hecho, una de las premisas básicas es que —con excepción de un período relativamente corto entre 1955 y 1978 en que no sólo Costa Rica, sino el mundo entero, se vio constreñido por la Guerra Fría— los vínculos entre Costa Rica y EEUU se han desarrollado en torno de un patrón de recurrente crisis.

El artículo señala que la gran mayoría de las discrepancias con Washington han resultado de posiciones encontradas sobre la situación en Nicaragua, país con el cual, como es de sobra conocido, Costa Rica ha tenido múltiples diferendos, derivados todo ellos de la legítima preocupación de Costa Rica por su seguridad nacional ante la constante inestabilidad de su vecino norteamericano.

Aunque en las cinco crisis que el artículo analiza los orígenes del diferendo entre EEUU y Costa Rica son peculiares en cada caso, en todos el problema fundamental ha sido, como se demostrará, la existencia de agendas políticas completamente diferentes producto de las particulares percepciones de seguridad de Costa Rica y EEUU en Nicaragua.

Los diferendos con EEUU, aunque constantes y en algunas oportunidades verdaderamente graves, no conllevaron acciones que pudiesen considerarse extremas en el marco de las relaciones entre ambos países. Esto podría explicarse, entre otras, al menos por cuatro razones:

1. La estabilidad del sistema político costarricense. A diferencia de otros países de América Latina, Costa Rica logró superar desde casi el momento mismo de su independencia, una serie de problemas político-institucionales que en otras latitudes provocaron la consolidación de un Estado sin legitimidad y la aparición de una comunidad política endémicamente frágil y dispersa.

Esta característica, cuya ausencia fue siempre invocada por EEUU en otros países para desembarcar tropas que "protegerían la vida y hacienda de los ciudadanos norteamericanos"<sup>6</sup>, dio a Costa Rica un margen importante

<sup>4</sup> Ver un recuento de estas intervenciones en Vladimir de la Cruz: "Colonialismo, imperialismo, intervención" en *Pensamiento Revolucionario*, N° 8, San José, 1984 y en Jean Baptiste Duroselle: *Política exterior de EEUU 1913-1945*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

Rodrigo Madrigal Nieto: *Respuesta al Grupo de Contadora y Grupo de Apoyo*, San José 24 de julio de 1986.

<sup>6</sup> Luis Guillermo Solís: "Relaciones exteriores de la República de Honduras con los EEUU: análisis de los despachos consulares" (artículo inédito).

en sus relaciones con la potencia. Incluso en coyunturas de gran crisis doméstica, como las que azotaron a Costa Rica en 1917 y 1948, el Departamento de Estado mantuvo una posición de prudente espera que, a lo sumo, fue exacerbada por las exageraciones de algún diplomático acreditado en San José.

2. Ubicación geográfica. Pese a encontrarse en el corazón de América Central y, más aún, en la margen de una potencial ruta interoceánica, Costa Rica contó, durante los períodos más críticos del intervencionismo norteamericano en el Istmo, con dos vecinos geográficos que de hecho se convirtieron —merced a su carácter de protectorados norteamericanos— en una suerte de "garantes hegemónicos" que permitieron a Estados Unidos respirar tranquilo, seguro de que la estable Costa Rica no requería de más influencia que la propia de la diplomacia. Con estabilidad doméstica en Costa Rica y gobiernos colaboracionistas e infantes de marina en Panamá y Nicaragua, EEUU no necesitó de tropas en el país.

3. Insignificancia económica y geopolítica. Más allá del mérito que tienen las razones que se invocan para explicar (o justificar) el intervencionismo norteamericano en la Cuenca del Caribe, lo cierto es que, en el conjunto de los intereses globales de EEUU en el mundo e incluso en América Latina, Centroamérica ocupa un lugar destacado pero ciertamente no prioritario. Costa Rica menos aún<sup>7</sup>.

Las inversiones norteamericanas en Costa Rica han sido considerables en términos absolutos<sup>8</sup>; sin embargo, los intereses económicos de EEUU en Costa Rica nunca han tenido ni la magnitud ni la importancia estratégica que los afincados en Perú, Bolivia o México, por ejemplo.

En esta última dimensión, la estratégica, ya se mencionó en el punto anterior que los norteamericanos controlaban efectivamente los dos únicos puntos críticos del Istmo, las rutas real o potencialmente interoceánicas. Por lo demás, manteniendo un sólido control político de la más típica de las "Banana Republics", Honduras, entonces como ahora el corredor desde donde supervisar los acontecimientos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

4. La solidez de la alianza ideológico-estratégica de Costa Rica. Más allá de cualquier diferendo en coyunturas particulares, lo cierto es que los gobiernos costarricenses nunca han abandonado su posición tradicional como aliados de Washington. Los devaneos pronazis en los treinta, los aventurerismos caribeños en los cuarenta, el deshielo de los setenta, o el agridulce autonomismo en la crisis centroamericana de los ochenta, nunca conllevaron una ruptura con EEUU en aspectos fundamentales que pudieran haber alterado el predominio estratégico norteamericano en la región.

<sup>7</sup> CEPAL: *Estudio económico de EEUU, 1987*, Washington, 6 de enero, 1989.

<sup>8</sup> Véase Samuel Stone: *La dinámica de los conquistadores*, EDUCA, San José, 1976, pp. 338-358.

Esto, amén de lógico, es sensato en lo político, prudente en lo económico y justificado en lo histórico. Refleja una clara conciencia geopolítica y un inteligente sentido de oportunidad que, a diferencia de lo que ha ocurrido en países vecinos, ha sido beneficioso tanto para Costa Rica como para EEUU.

Así las cosas, Costa Rica se mantuvo a buen recaudo del "gran garrote", y sus líderes lograron maniobrar, la más de las veces, a prudente distancia de un gigante al que reconocen imperioso, pero también necesario para el progreso y la seguridad del país.

#### Primeros contactos (1821-1848)

Es posible que ciudadanos de EEUU visitaran ocasionalmente territorio costarricense desde antes de la Independencia. Comerciantes norteamericanos participaban en el negocio de la navegación y el contrabando en el Caribe, y conocemos del activismo comercial y político-diplomático norteamericano que se desarrolló, desde por lo menos 1810, al calor de las guerras de Independencia de América Latina<sup>9</sup>.

Después de 1821 y hasta bien entrado el siglo XIX, cuando aumentaron las inversiones como resultado de la construcción del ferrocarril al Atlántico y, posteriormente, el desarrollo de la industria bananera, estos contactos continuaron siendo limitados y esporádicos, entre otras razones porque la expansión norteamericana como tal no se había iniciado.

Se conocen actividades de marinos norteamericanos que comerciaban en pequeñas embarcaciones los frutos de la minería del Monte del Aguacate hacia 1825 y por esas fechas, también, se iniciaron los viajes de agentes vendedores que, entre otras mercaderías, trajeron libros al país<sup>10</sup>. Posteriormente, hacia 1840, aparecieron los primeros enviados diplomáticos, como John Lloyd Stephens, quienes sumaban a sus intereses científicos y arqueológicos otros menos inofensivos. Tanto Stephens como su coterráneo William Wells y otros que les siguieron, fueron agudos intérpretes de la geografía ístmica y de sus potencialidades ante una futura expansión norteamericana, y realizaron las primeras mediciones de lo que podría ser un canal interoceánico en Nicaragua<sup>11</sup>.

En todo caso, este primer período se caracterizó por la poca articulación política de los vínculos entre EEUU y la Cuenca del Caribe en general, hecho

<sup>9</sup> Demetrio Boersner: *op. cit.*, pp. 53-74.

<sup>10</sup> Luis Felipe González Flores: *Historia de la influencia extranjera en el desenvolvimiento educacional y científico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José, 1976, pp. 29 y ss.

John Lloyd Stephens: *Incidentes de Viajes en Centroamérica, Chiapas y Yucatán*, EDUCA, San José, 2 vols, 1971. También William J. Wells: *Exploraciones y aventuras en Honduras*, EDUCA, San José, 1978.

que se explica, indudablemente, debido a la hasta el momento indisputada hegemonía de Gran Bretaña en la región<sup>12</sup>.

### Un canal y los filibusteros: primera crisis (1849-1859)

Es bien conocida la historia de la expansión de EEUU y la importancia que tuvo a partir de 1848 el establecimiento de una vía interoceánica en Nicaragua como parte de la ruta hacia California<sup>13</sup>. En efecto, EEUU logró constituir una plataforma territorial que se extendía de océano a océano, tras un acelerado proceso de consolidación continental iniciado en 1803 con la compra de la Luisiana, continuado con la de Florida en 1819, perfilado con el arreglo sobre Oregón en 1846 y finiquitado con la anexión de los territorios mexicanos en 1848.

Mientras esto sucedía, Costa Rica experimentaba un proceso de consolidación estatal y nacional. El 15 de noviembre de 1838, el jefe de Estado costarricense, Braulio Carrillo, sancionó el decreto de la Asamblea Constituyente mediante el cual Costa Rica reasumía a plenitud su soberanía, hasta el momento sometida a la Federación Centroamericana<sup>14</sup>. A partir de ese momento, y por una década, se forjó lo que se ha denominado la "Primera República" cuyo año de maduración, 1848, coincidió con el de la suscripción del Tratado de Guadalupe-Hidalgo.

Inevitablemente, una de las mayores preocupaciones del Estado costarricense la constituía la situación de sus fronteras. Al norte, a la celeberrima inestabilidad de Nicaragua se sumaba ahora el interés comercial y político de los norteamericanos por controlar el río San Juan, punto medular de la denominada vía del tránsito pero también frontera natural entre Nicaragua y Costa Rica y, más aún, salida de esta última hacia el Atlántico, punto de encuentro con Europa; a ello se adicionaba el diferendo sobre el Guanacaste, cuya anexión a Costa Rica en 1825 los nicaragüenses no reconocían. Al sur, Colombia había usurpado de Costa Rica buena parte de sus legítimas posesiones en Veragua y Bocas del Toro, y amenazaba con mayores conquistas más al norte del río Sixaola.

Así las cosas, Costa Rica dedicó gran parte de su esfuerzo internacional por encontrar legitimidad en el exterior, proceso que implicó el establecimiento de relaciones diplomáticas con muchas naciones europeas y,

<sup>12</sup> Demetrio Boersner: *op. cit.*

<sup>13</sup> Un buen resumen de la expansión norteamericana puede encontrarse en Blum, et al.: *The National Experience, A History of The United States*, Harcourt, Brace & World, Inc, Nueva York, Cap. 11, pp. 260-287.

<sup>14</sup> Rafael Obregón Loria: *Costa Rica en la independencia y la Federación*, Editorial Costa Rica, San José, 1977.

más específicamente, de una alianza más o menos formal con Inglaterra tendiente a limitar las evidentes ambiciones norteamericanas sobre Nicaragua<sup>15</sup>.

Para Costa Rica, defender sus derechos sobre el río San Juan se convirtió en máxima prioridad y parte crucial, como se comprobaría durante la guerra contra Walker, de su seguridad nacional. Ello conllevó un choque frontal entre Costa Rica y EEUU, el cual apoyaba sin duda alguna, aunque no de manera oficial, a William Walker y sus mercenarios en Nicaragua.

El 10 de noviembre de 1855, el ministro costarricense en Washington, Luis Molina, envió una carta confidencial a las legaciones de Gran Bretaña, Francia y España en donde explicitaba la posición de Costa Rica. "(...) Es incuestionable que esta Nación (EEUU) se halla dominada por una pasión insaciable de engrandecimiento y de riqueza que le imprime un movimiento creciente de expansión, y parece haber debilitado o adulterado en ella las nociones de lo justo y de lo injusto. De aquí nacen el indiferentismo, la convivencia y aun la complicidad de los que guían la sociedad con el filibusterismo que brota de las clases inferiores. Este constituye una fuerza conquistadora, cuenta con un seguro asilo de impunidad, si es repelido, y con que sus trofeos serán aceptados por la Nación, su botín legitimado y ensalzadas sus piráticas proezas, si las corona la victoria (...)"<sup>16</sup>.

El 28 de febrero de 1856, el gobierno de Costa Rica declaró la guerra a Walker. Esta decisión inauguró la campaña nacional que no culminaría sino en diciembre de 1857 con la retirada definitiva de Walker, tal y como lo había presagiado Molina dos años antes, bajo protección norteamericana en el vapor "Fulton"<sup>17</sup>.

Los sucesos bélicos de 1856-1857, aunque favorecieron a Costa Rica no garantizaron un exitoso finiquito de la cuestión fronteriza con Nicaragua. Las negociaciones que culminaron con la firma del Tratado Cañas-Jerez en 1858, aún vigente, no estuvieron exentas de curiosidades, entre otras el hecho de que, aun cuando Costa Rica ocupaba en esos momentos militarmente el río San Juan, concedió en el tratado su soberanía a Nicaragua y sólo se reservó para sí la "libre navegación" por sus aguas. Cabe preguntarse el porqué de esta decisión así como el de ceder, gratuitamente, todo el territorio al sur de la margen septentrional del lago de Nicaragua. Tanta generosidad no deja de ser peculiar en el contexto ya descrito.

<sup>15</sup> Clotilde Obregón: *Costa Rica y las relaciones exteriores de una república en formación*, Editorial Costa Rica, San José, 1984.

<sup>16</sup> Luis Molina citado por Rafael Obregón Loria: *Costa Rica y la Guerra del 56. (La Campaña del Tránsito)*, Editorial Costa Rica, San José, 1976, p. 51

<sup>17</sup> ídem, pp. 222-223.

## Desarrollo hegemónico (1860-1940)

Entre 1860 y 1865 EEUU se vio constreñido en el ámbito internacional por la Guerra de Secesión. No obstante ello, y pese al enorme costo humano que la guerra civil impuso al país, EEUU logró mantener, a lo largo de todo el período comprendido entre 1839 y 1899, un acelerado proceso de desarrollo económico firmemente anclado en la industrialización. La producción pasó de 1.094 millones de dólares a 11.751 millones de dólares (en precios constantes). Durante el mismo período la población se quintuplicó, pasando de 17 a 90 millones de almas. Para finales de siglo, EEUU se había incorporado, junto con Japón, al exclusivo club de las potencias mundiales, en ese momento envueltas en el delirio imperialista<sup>18</sup>.

Es esta misma época se inician las grandes inversiones norteamericanas en Centroamérica; primero ferrocarriles, los cuales serían seguidos por la industria bananera. Para 1890, ya se habían consolidado las primeras compañías bananeras en la United Fruit Company, empresa que controlaba a mediados de este siglo el 50% de toda la exportación de bananos del mundo. La inversión norteamericana pasó de 30 millones de dólares antes de la Primera Guerra Mundial a 229,2 millones de dólares (contra 132 millones de dólares de los británicos) en 1930<sup>19</sup>.

Fue a partir de 1898, con la Guerra Hispano-Norteamericano-Cubana, que EEUU efectivamente se convirtió en potencia hegemónica en América y en potencia global en el resto del mundo. A partir de este momento, sustentado en la fase de reconstrucción ya señalada, es que la Cuenca del Caribe pasa a ser un *more nostrum* norteamericano, el "traspatio" y la "nueva frontera" de un Washington casi incontrastado. Este control incluía, desde 1903, el Canal de Panamá<sup>20</sup>.

Para Costa Rica, la recuperación tras la campaña nacional fue lenta y dolorosa. Menguada por la guerra y el *cólera morbus*, epidemia que exterminó al 10% de su población, sufrió, adicionalmente, un proceso de reajuste político que no culminaría sino con el advenimiento liberal hacia 1870.

No obstante lo anterior, merced a la bonanza cafetalera, el Estado costarricense logró un éxito económico notable. Entre 1840 y 1890, las exportaciones *per cápita* de Costa Rica crecieron a una tasa de entre el 6% y el 8% anual, lo que conllevó un crecimiento del ingreso nacional de entre el

<sup>18</sup> Maurice Niveau: *Historia de los hechos económicos contemporáneos*, Ariel, Barcelona, 1968, pp. 69-86.

<sup>19</sup> Ralph Lee Woodward: *Central America: A Nation Divided*, Oxford University Press, Nueva York, 1976, pp. 177-222.

<sup>20</sup> Franklin W. Knight: *The Caribbean: The Génesis of a Fragmented Nationalism*, Oxford University Press, Nueva York, 1978, pp. 146-188.

3% y el 5% anual<sup>21</sup>. Esta expansión obligó a readecuar las características y funciones del Estado, el cual logró alcanzar crecientes grados de autonomía frente a los grupos oligárquicos después de 1870<sup>22</sup>.

Ya en 1866 se habían iniciado gestiones para la construcción de un ferrocarril que uniera el Valle Central con el Atlántico. No fue sino hasta 1871 que fructificó un contrato con Henry Meiggs y su sobrino, Henry Meiggs Keith. La construcción del ferrocarril al Atlántico, concluida en 1890, dio paso, desde 1878, a que Henry Meiggs Keith y su hermano, Minor Cooper Keith, empezaran a exportar bananos desde Limón hasta New Orleans, fructífero negocio que pronto superó las expectativas que el propio ferrocarril había generado. Este maridaje entre ferrocarril, bananos y capital norteamericano constituyó el primer y decisivo involucramiento de EEUU en Costa Rica<sup>23</sup>.

Entre 1889 y 1940 Costa Rica experimentó lo que bien podría denominarse la *belle époque* de la democracia liberal. Gobernada por patricios de mano firme, militares algunos pero abogados la mayoría, el país desarrolló sus instituciones políticas en un clima de relativa estabilidad doméstica. Con una excepción entre 1917 y 1919, a la que nos referiremos más adelante, los años de la República Liberal transcurrieron apaciblemente, aunque preludivan, después de 1920, la aparición de fuerzas sociales que cambiarían el carácter de las relaciones políticas en Costa Rica dos décadas más tarde<sup>24</sup>.

En este contexto es que se suscita la segunda crisis en las relaciones Estados Unidos/Costa Rica, conformada por tres elementos que se desarrollan entre 1916 y 1934: las negociaciones del Tratado Chamorro-Bryan; la política de no reconocimiento y la actitud costarricense ante la intervención en el Istmo.

### El Tratado Chamorro-Bryan y el Canal de Nicaragua<sup>25</sup>

Desde 1902, EEUU se interesó por consolidar la estabilidad en Centroamérica. A partir de ese año impulsó reuniones entre los países del área, cuyos compromisos buscaban propiciar el establecimiento de una región unida y pacífica bajo la hegemonía norteamericana.

Tras la guerra contra España, EEUU volvió a revivir su interés por el

<sup>21</sup> José Luis Vega Carballo: *La Formación del Estado Nacional en Costa Rica*, ICAP, San José, 1981.

<sup>22</sup> *ídem.*

<sup>23</sup> Jeffrey Casey Gaspar: *Limón 1880-1940: Un estudio de la industria bananera en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José, 1979.

Vladimir de la Cruz: *Las luchas sociales en Costa Rica*, Editorial Costa Rica/EUCR, San José, 1980.

<sup>25</sup> Véase a Richard V. Salisbury: *Costa Rica y el Istmo (1900-1934)*, Editorial Costa Rica San José, 1984.



Canal de Nicaragua. Para Costa Rica dicho interés era problemático y desde 1900 hizo ver al Departamento de Estado que cualquier proyecto canalero en el río San Juan habría de contar con la aprobación de Costa Rica, según lo estipulaba el Tratado Cañas-Jerez.

La suscripción del Tratado Chamorro-Witzel durante los últimos meses de la administración Taft (1908-1912) - en el que EEUU obtenía de Nicaragua, amén de una opción canalera, concesiones para el control de las Islas del Maíz, la construcción de una base militar en el Golfo de Fonseca y una cláusula tipo "enmienda Platt" (Cuba, 1906), por tres millones de dólares— generó una enérgica protesta costarricense. Ante ella, el nuevo secretario de Estado de la administración Wilson, William J. Bryan, propuso un trato similar a Costa Rica, que motivó protestas públicas y periodísticas. El Tratado Chamorro-Witzel no fue finalmente ratificado por el Senado, lo que pospuso hasta 1914 nuevas acciones de parte de Costa Rica.

El 5 de agosto de 1914 se firmó el Tratado Chamorro-Bryan. La firma de este instrumento hizo que Costa Rica reactivara sus negociaciones en Washington, las cuales, contradictorias al inicio, se consolidaron a principios de 1916 bajo la dirección del ministro costarricense en dicha ciudad, Manuel Castro Quesada. En síntesis, la posición de Costa Rica consistía en mantener la defensa de los intereses nacionales ante el Senado de la Unión (buscando la incorporación de una cláusula que salvaguardase los derechos del país en el texto del tratado) al tiempo que se estudiaban vías de presentación del caso ante tribunales internacionales como la Corte Centroamericana de Justicia a las propias comisiones investigadoras del secretario Bryan.

Durante quince años, entre 1914 y 1929, Costa Rica debatió ardorosamente el tema de sus derechos sobre el río San Juan. En ese lapso, las relaciones con EEUU se mantuvieron tensas, ya no sólo por el abierto apoyo de Washington a las pretensiones nicaragüenses sobre el río, sino por otros factores, como la disolución de la Corte Centroamericana de Justicia tras su fallo favorable a Costa Rica y El Salvador por su reclamación contra Nicaragua (1917), el no reconocimiento del gobierno de Tinoco y las propuestas de Unión Centroamericana de 1920-1921. No obstante, el más contundente ejemplo de estos problemas es la suscripción del Protocolo Hughes-Oreamuno, firmado el 1 de febrero de 1923.

El protocolo de marras se publicó por primera vez en Costa Rica el 4 de marzo de 1923 y su firma fue calificada por la prensa de la época como la "muerte de la soberanía costarricense" y un "acto de traición a la patria". Entre los más grandes enemigos del protocolo estaba Ricardo Jiménez Oreamuno, ex-presidente de la República, a la sazón diputado de la Asamblea Legislativa. Acosado por la opinión pública, el presidente Julio Acosta retiró el protocolo de la Asamblea Legislativa el 12 de abril de 1923. En lo sustantivo, establecía que: "(...) cuando el presidente de EEUU sea autorizado

por la ley para adquirir el dominio de los derechos que Costa Rica posee en el río San Juan, o en la Bahía de Salinas, y de aquella porción del territorio perteneciente a Costa Rica que sea conveniente y necesaria para la construcción y protección de un canal..., se comprometen (los gobiernos de Costa Rica y EEUU) a entrar en negociaciones para determinar el plan y los convenios en detalle, que fueren necesarios para llevar a cabo la construcción y disponer la propiedad y dominio del canal proyectado".

Es interesante ver cómo este protocolo fue pactado primero y rechazado después por Costa Rica. Llama la atención el hecho de que el gobierno del presidente Acosta pudiese haber concordado en un texto tan lleno de concesiones para EEUU a cambio de una referencia insignificante sobre los "derechos que Costa Rica posee en el río San Juan". No obstante, también es notable la reacción que generó una vez que el texto se hizo público y que llegó a su fracaso. El Tratado Chamorro-Bryan no fue rescindido sino en 1970.

#### El no reconocimiento<sup>26</sup>

EEUU y Centroamérica admitieron la política de no reconocimiento al suscribir, en 1907, el Tratado General de Paz al que EEUU había convocado con el fin de discutir sus intereses comunes. El no reconocimiento emanaba de la "doctrina Tobar", cuyo espíritu buscaba alcanzar el orden y la estabilidad en la región.

Para EEUU, la política de no reconocimiento constituyó un puntal más a sus esfuerzos por mantener su hegemonía en el área. Si bien es cierto el impulso al "constitucionalismo" albergaba un principio en sí mismo positivo, en la práctica su aplicación discriminada de parte de EEUU terminó desacreditándolo. Esto por cuanto muy pronto se hizo evidente que al quedar, de hecho, en manos de EEUU la determinación de la "legitimidad" de un régimen, la doctrina dejaba de ser un instrumento en favor de la democracia para convertirse en una herramienta que garantizaba la instauración de gobiernos pronorteamericanos en el Istmo.

Fue el presidente Woodrow Wilson (1913-1921) quien con mayor frecuencia utilizó la política de no reconocimiento, aun contra la voluntad del Departamento de Estado. Fue él también quien hubo de aplicarla a Costa Rica entre 1917y1919, tras el golpe de Estado que derrocó al presidente Alfredo González Flores. La actitud de EEUU frente a la administración golpista de Federico Tinoco es un ejemplo clásico de intervencionismo moralista que, en

<sup>26</sup> Además de Salisbury: *op. cit.*, la interpretación de este apartado también encuentra sustento en el excelente libro de Hugo Murillo: *Tinoco y los Estados Unidos: génesis y caída de un régimen*, EUNED, San José, 1981.

este caso particular, incluso iba a contrapelo de los intereses económicos norteamericanos que habían promovido el golpe contra González Flores y continuaban apoyando a Tinoco.

En todo caso, en Costa Rica la doctrina del no reconocimiento tuvo consecuencias negativas, pues no sólo lanzó al país al desorden económico al aislarlo, sino que deterioró la situación política hasta el punto de generar una guerra civil.

Curiosamente, las desavenencias de Costa Rica y EEUU no se dieron, en lo relativo al no reconocimiento, como producto de la actitud mantenida por Washington ante el régimen, generalmente despreciado, de los Tinoco. Más bien el diferendo surgió, otra vez, por la diletante política norteamericana en Nicaragua y, posteriormente, en El Salvador.

El primer problema se suscitó entre 1909 y 1910, cuando Costa Rica, a contrapelo de la voluntad de Washington, consideró inoportuno apoyar el bloqueo norteamericano al gobierno de José Madriz tras la renuncia de José Santos Zelaya, presionado por EEUU, el 6 de diciembre de 1909. Aunque Madriz cayó en agosto de 1910, el gobierno de Costa Rica se mantuvo independiente en la situación por cuanto consideraba que el no reconocimiento alimentaba los apetitos revolucionarios de los opositores de Madriz, con el consiguiente riesgo de mayor inestabilidad y guerra en el país vecino.

La efímera aplicación exitosa del no reconocimiento en la crisis hondureña de 1924, que contó con la decidida y entusiasta participación de Costa Rica, no bastó para apuntalar la doctrina al sobrevenir la segunda crisis en Nicaragua entre 1925 y 1926. En esos años, EEUU trató infructuosamente de lograr que Costa Rica reconociera, aun cuando tal acción era violatoria de los acuerdos de Washington, a Adolfo Díaz, un amigo de los intereses norteamericanos, como presidente de Nicaragua.

Ricardo Jiménez, Presidente de la República, preocupado en esta ocasión por las reacciones internas que un "ablandamiento" suyo ante EEUU generaría en círculos crecientemente hostiles de la Asamblea Legislativa y la opinión pública, no cedió ante las presiones de Washington. Con ello, Jiménez se afianzó en lo interno, aunque molestó sin duda al ministro norteamericano Arthur Davis, quien calificó al presidente de actuar con "mala fe", "egoísmo" y de ser "poco razonable". Pese a todo, la posición de Costa Rica se mantuvo invariable hasta 1929, cuando una nueva ocupación militar norteamericana impuso la estabilidad en Nicaragua.

La oposición interna contra la política del no reconocimiento continuó. Para algunos, como Alejandro Alvarado Quirós, antiguo tinoquista quien todavía no perdonaba los sucesos del período 1917-1919, los tratados de Washington habían servido sólo para negar la tradicional política de no intervención de Costa Rica en el Istmo. Por otra parte, argumentaba, ni el no reconocimiento traía estabilidad, ni EEUU lo respetaba por cuanto siempre

había actuado en función de sus propios intereses. Otro detractor calificado lo era el ex-presidente Julio Acosta, quien había derrocado a Tinoco y había sufrido el aislamiento de Wilson por tres meses después de su triunfo militar contra la dictadura. Según él, EEUU había ejercido una influencia excesiva en Centroamérica mediante la aplicación antojadiza de los tratados de Washington y ya no los aplaudía "porque nos sujetan a los deseos de Washington... sin tomarnos en consideración".

La nueva administración del presidente Ricardo Jiménez inició un cambio de curso que culminaría en diciembre de 1932 con la denuncia de los tratados de Washington. Ricardo Jiménez los denunció porque consideraba que limitaban la política exterior del país y lo acercaban peligrosamente al intervencionismo en asuntos que no le eran propios. La posición costarricense fue deplorada por Washington, aunque para entonces ya había admitido, evidentemente, la inviabilidad del no reconocimiento en la región.

### Costa Rica y la intervención norteamericana en Centroamérica

La actitud de Costa Rica ante la intervención directa de EEUU en Centroamérica es dual. Por una parte, a principios de siglo se formularon desde círculos políticos oficiales severas críticas a Washington. El mismo Ricardo Jiménez dijo en 1909, durante la discusión en el Congreso de un préstamo que imponía condiciones inaceptables para Costa Rica, que había que rechazar ese "yugo opresor de los yankis".

Sin embargo los políticos costarricenses, de manera oportunista pero no del todo improvisada, estimularon la intervención norteamericana cuando interpretaron que ésta podría depararles cierta tranquilidad ante lo que percibían como intenciones poco amistosas que podrían degenerar en actos contra Costa Rica.

Tal fue el caso de la actitud del propio Ricardo Jiménez en el período 1910-1914, cuando Presidente de la República se afanó por reconstruir su imagen como nacionalista que muy malas vibraciones le había deparado en Washington. En 1911, por ejemplo, Jiménez trató de convencer al ministro estadounidense en San José, Lewis Einstein, de que el celeberrimo dictador de Guatemala, Manuel Estrada Cabrera, constituía una amenaza para la estabilidad en el Istmo. También sugirió se establecieran controles hacendarlos de corte claramente intervencionistas en Honduras y Nicaragua, y se mostró partidario de una mayor presencia norteamericana en el ámbito diplomático.

Cuando México intervino en la crisis nicaragüense de 1926, nuevamente Jiménez, en su segunda administración, se acercó a EEUU para advertirle de lo que consideraba una influencia a todas luces indeseable para Costa Rica. En esa coyuntura facilitó la intervención militar estadounidense.

Es reveladora la actitud de Jiménez. En lo interno, mantuvo su distancia de Washington, lo que se constata en las posiciones asumidas ante el no reconocimiento; pero en lo regional, ante amenazas reales o potenciales de actores inestables, busca la intervención sujetándola al interés nacional. Curiosa fórmula de convivencia que se repetirá, salvo sean los escenarios y las motivaciones, durante la administración Monge varias décadas después.

#### La coyuntura 1940-1955: tercera crisis<sup>27</sup>

Al sobrevenir la Segunda Guerra Mundial, las relaciones entre Costa Rica y EEUU se estrecharon. Aunque en los siguientes tres lustros negros nubarrones se cernirían sobre ellas, al iniciarse la década de 1940 y por al menos dos años, los dos países vivirían momentos de estrecha alianza. El 8 de diciembre de 1941 Costa Rica declaró la guerra al Japón y pocos días después hizo lo propio con Alemania e Italia. Con estas acciones, Costa Rica no sólo se congració con Washington, sino que buscó asegurarse protección ante las posibles aventuras bélicas del Eje en este continente.

Entre 1940 y 1942, los pequeños problemas surgidos entre EEUU y Costa Rica fueron, o bien de carácter fiscal (los norteamericanos estaban preocupados por lo que interpretaban era un manejo irresponsable de las finanzas públicas), o bien militar (estaban dispuestos a mejorar el entrenamiento y equipo de la fuerza pública, pero no a hacerlo si tales tropas iban a terminar siendo un ejército sometido a la voluntad política del jefe de Estado). Tanto en un ámbito como en el otro, el gobierno de Costa Rica satisfizo mínimamente los requerimientos de Washington y los conflictos no pasaron a más.

Mientras la guerra se desarrollaba en Europa y en el Pacífico, nuevas formas políticas y bloques sociales se aprestaban a abrir la puerta de la Costa Rica contemporánea. Fue así como se inició la fragua del Estado benefactor, y así también como el gobierno de Calderón Guardia aumentó la represión y el fraude electoral ante una burguesía desafiante que pretendía abolir las reformas sociales apoyadas por los calderonistas, los comunistas y la propia Iglesia católica<sup>28</sup>.

Tal y como lo demuestra Colé Blasier<sup>29</sup>, EEUU reaccionó de manera dife-

<sup>27</sup> Sobre este período, véanse Jacobo Schifter: *Costa Rica 1948; análisis de docum en tos secretos del Departamento de Estado*, EDUCA, San José, 1982; también Jorge Mario Salazar: *Política y reforma en Costa Rica*, Porvenir, San José, 1981. José Figueres: *El espíritu del 48*, San José, 1987, pp. 250-298. John Patrick Bell: *Guerra civil en Costa Rica*, EDUCA, San José, 1981, pp. 63-90 y 183-212. Osear Aguilar Bulgarelli: *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948*, EDUCA, San José, 1974.

<sup>28</sup> Jorge Mario Salazar: *Política y reforma en Costa Rica*, Porvenir, San José, 1981.

<sup>29</sup> Colé Blasier: *TheHouering Giant: U.S. Responses toRevolutionary Chung in Latin Amencu*. The Univeisity of Pittsburgh Press. Pittsburgh 1983

rente ante el cambio social revolucionario de América Latina. Especialmente antes de 1945, la actitud había sido de prudente coexistencia incluso en aquellos casos, como en Costa Rica, donde ello conllevaba una alianza con los comunistas criollos que podía compararse a los vínculos con los soviéticos, a la sazón estrechos aliados norteamericanos en Europa.

No obstante ello, para 1942, la "izquierdización" del gobierno calderonista empezó a exasperar a Washington. La promulgación de las garantías sociales puso muy nervioso al ministro norteamericano Scotten, quien sistemáticamente se quejó de la creciente debilidad del presidente Calderón Guardia ante el Partido Comunista. Para Scotten, Calderón había pasado a ser un "instrumento de Stalin". pero estos y otros cargos no parecen haber impresionado a Washington.

La campaña política de 1944 fue motivo de graves incidentes entre EEUU y el gobierno costarricense. En varias oportunidades el presidente Calderón Guardia se quejó del evidente favoritismo norteamericano por el líder opositor León Cortés; incluso llegó a expulsar a personal norteamericano que laboraba en la construcción de la carretera interamericana, acusado de participar indebidamente en política doméstica.

En 1945, durante la administración del presidente Teodoro Picado, hombre afecto a Calderón, la preocupación de EEUU era, sin duda, el comunismo, percepción que se volvió dominante después de la huelga de brazos caídos en 1947. Pese a ello, el gobierno norteamericano no tomó medidas extremas, ni siquiera intimidatorias, como el envío de un destructor que visitara los puertos nacionales solicitado por la embajada con el fin de demostrar el deseo del gobierno norteamericano de lograr que se mantenga el régimen democrático en Costa Rica.

Para Teodoro Picado, las actitudes de Washington eran de franca hostilidad. Ello lo impulsó, por ejemplo, a buscar la compra de armas en Europa ante la negativa de EEUU y México de proporcionarle el equipo que requería ante la inminencia de una guerra civil. Aún más, desafiando a los propios norteamericanos, buscó en Anastasio Somoza un aliado que viniera en su ayuda ante la eventualidad del eje Figueres-Arbenz. La queja de Picado contra EEUU fue constante y explícita hasta el propio día de la victoria Agüerista.

Obviamente, el gobierno norteamericano tenía su propia agenda para Costa Rica. Neutralizado el gobierno de Picado, y teniendo bajo control a una Nicaragua cuyo dictador se mostraba cada vez más dispuesto a intervenir en Costa Rica ante lo que entendía era un proceso alentado por sus enemigos regionales (los nacionalistas guatemaltecos de Jacobo Arbenz), los norteamericanos procedieron a buscar una salida no militar a la crisis en Costa Rica.

En síntesis, pretendían una transacción entre gobierno y oposición que

dejase por fuera a los comunistas de Vanguardia Popular, pero dándole garantías al régimen de Picado de que un opositor no le sucedería en el solio presidencial. Este arreglo resultaba, en febrero de 1948, absolutamente inviable y al proponerlo los norteamericanos tan sólo lograron enajenarse la buena voluntad de los rebeldes. Más aún, obsesionados como estaban con el caldero-comunismo, los norteamericanos no supieron diferenciar entre Figueres y su grupo y otros sectores verdaderamente oligárquicos que tan sólo le eran afectos en lo coyuntural y que se agrupaban en torno de la figura de Otilio Ulate, el periodista cuyo triunfo en los comicios de 1948 había sido desconocido por los calderonistas.

Esta incomprensible confusión hizo suponer al Departamento de Estado que Figueres estaba completamente bajo el control de Ulate, cuando en efecto la situación era todo lo contrario. Ello conllevó el fracaso de la fórmula transaccional añorada por el embajador Davis y obligó, posteriormente, a ciertos ajustes en las relaciones con Figueres.

Una vez victorioso Figueres, en abril de 1948, los norteamericanos presionaron para que su triunfo militar fuese rápidamente consolidado en lo político. Pronto, para su sorpresa, se dieron cuenta de que el esquema de Figueres, especialmente su adhesión al llamado "Pacto del Caribe" que pretendía poner fin a la "internacional de las espadas" en toda la región, difícilmente traería estabilidad al área.

Las presiones de EEUU sobre Figueres para que se separara de la "Legión del Caribe" fueron muchas. Figueres, finalmente, por esas y otras razones, terminó rompiendo con sus antiguos camaradas internacionalistas, pero no sin sufrir al menos tres intentonas golpistas, una interna y dos dirigidas por Calderón desde Nicaragua (1948 y 1955) que, conocidas previamente por el gobierno de EEUU, no le fueron comunicadas.

Es necesario apuntar que el gobierno norteamericano apoyó a Costa Rica ante las invasiones desde Nicaragua. También la apoyó en el seno de la OEA cuando se hizo necesaria la aplicación del TIAR. Pero ya para entonces se había sembrado, una vez más, la semilla del amor-odio entre los dos gobiernos, en especial una vez que se hizo evidente que los norteamericanos habían hecho una opción definitiva por Nicaragua y Somoza, en su diseño regional.

#### Fase de simetría en la Guerra Fría (1955-1978)

La Guerra Fría impuso en todo el mundo una carlanca ideológica que, en términos de poder, giró en torno de un esquema absolutamente bipolar en donde EEUU y la URSS ejercieron, casi sin limitaciones, hegemonía sobre sus periferias. Esto fue particularmente cierto entre 1950 y 1973, años en que el mundo experimentó, en toda su magnitud, un choque entre el Este y el

Oeste que terminó suplantando a los verdaderos problemas resultantes de la descolonización y el subdesarrollo.

Para Costa Rica, esta etapa fue de gran simetría con EEUU. El país se desarrollaba con solidez y los sectores medios, catapultados en lo social y lo político por el proyecto socialdemócrata del Partido Liberación Nacional, constituían una garantía de estabilidad inexistente en los demás países vecinos.

En este contexto, el advenimiento de la Alianza para el Progreso fue oportuno y provechoso para Costa Rica. A diferencia de lo ocurrido en otros países, en donde los fondos de la Alianza y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) terminaron en las cuentas corrientes de camarillas militares y de políticos inescrupulosos, en Costa Rica fueron utilizados en el desarrollo de infraestructura e inversión privada que, un lustro después, posibilitaría la exitosa integración del país al Mercado Común Centroamericano.

En realidad, la presencia económica directa del gobierno de EEUU en Costa Rica se volvió significativa a partir de 1960 (Cuadro 1). En términos generales, la asistencia total de EEUU a Costa Rica se mantuvo constante entre 1963 y 1982, año en que se inició un aumento sin precedentes. A lo largo de todo el período comprendido entre 1960 y 1989, la asistencia militar fue ínfima<sup>30</sup>.

Resulta evidente para el estudioso de la política centroamericana en el período 1960-1978 que la región completa experimentó una prolongada fase de dominación hegemónica de EEUU. Esta fue ejercida mediante el mantenimiento de dictaduras militares o de democracias de fachada, alimentada por un Mercado Común sumamente exitoso hasta 1969 y, posteriormente, con los fondos de la AID. Esto es con la excepción de Costa Rica, cuya situación interna hizo suficientes a estos últimos como mecanismos de condicionamiento político.

En un sentido global, los gobiernos costarricenses desde la administración Echandi (1958-1962) hasta la administración Oduber (1974-1978), fueron aliados poco problemáticos para Washington. Costa Rica siguió el dictado norteamericano en los acontecimientos de Cuba en 1965 y, más aún, en la crisis política de la República Dominicana, en 1964, policías costarricenses participaron en la fuerza interamericana convocada por la OEA a instancias de EEUU para sancionar la invasión norteamericana a la isla.

También podrían señalarse, no obstante, momentos de mayor autonomía. Durante la segunda administración constitucional de Figueres (1970-1974), Costa Rica universalizó sus relaciones internacionales al normalizar nexos

<sup>30</sup> Congressional Research Service: *What changes are needed in United States Foreign Policy Toward Latin America?*, US Government Printing Office, Washington, DC, 1987, p. 188.



Cuadro 1

**Asistencia bilateral de EEUU a Costa Rica. 1946-1987**  
(Millones de dólares)

	Asistencia para el desarrollo	Asistencia alimenticia (PL-480)	Fondo de asistencia económica	Otra asistencia económica	Asistencia militar	Total
1946-51 (promedio anual)	-	-	-	0,63	-	0,63
1952-60 (promedio anual)	1,27	0,12	-	3,53	0,00	4,92
1961	10,00	-	-	0,10	0,06	10,16
1962	2,00	-	-	3,90	0,62	6,52
1963	13,00	1,10	-	0,30	0,32	14,72
1964	9,90	1,80	-	4,70	0,43	16,83
1965	8,30	1,60	-	4,80	0,22	14,92
1966	2,50	0,80	-	1,40	0,22	4,92
1967	6,90	0,50	-	7,60	0,02	15,02
1968	5,10	0,60	-	5,80	-	11,50
1969	13,90	1,00	-	3,60	-	18,50
1970	16,90	1,50	-	0,60	-	20,70
1971	6,40	0,80	-	0,70	0,10	8,00
1972	1,70	1,10	-	1,00	-	3,80
1973	1,30	0,80	-	0,50	-	2,60
1974	8,90	0,50	-	1,20	-	10,60
1975	0,70	1,00	-	2,00	-	3,70
1976	6,70	1,40	-	1,20	-	9,30
1976	0,20	0,20	-	0,30	-	0,70
1977	6,43	3,86	-	1,26	5,00	16,55
1978	6,88	0,74	-	1,35	-	8,97
1979	16,39	0,03	-	1,47	-	17,89
1980	13,56	0,38	-	1,97	-	15,91
1981	11,47	1,81	-	1,95	0,03	15,26
1982	11,54	19,09	20,00	1,14	2,06	53,83
1983	27,16	28,18	157,00	1,75	4,63	218,72
1984	15,47	22,50	130,00	1,86	9,13	178,96
1985	25,92	21,63	169,59	2,91	11,23	231,28
1986	10,95	16,46	120,58	2,64	2,62	153,25
1987	12,77	16,22	87,72	2,81	1,73	121,25
<b>Total</b>	<b>287,04</b>	<b>145,70</b>	<b>684,89</b>	<b>96,41</b>	<b>38,43</b>	<b>1,252,47</b>

diplomáticos con Moscú y establecer relaciones diplomáticas y consulares con la Europa oriental<sup>31</sup>. Infructuosamente, Costa Rica también auspició la reintegración de Cuba a la OEA. Por otra parte, durante esa misma administración se buscó una mayor independencia en materia de precios del banano con

<sup>31</sup> Francisco Rojas Aravena: "Los vínculos diplomáticos, económicos y culturales entre Costa Ricay la URSS: un bajo perfil" en Augusto Varas (comp.): *América Latinay la URSS: una nueva relación*, GEL, Buenos Aires, 1987.

la imposición de un impuesto a su exportación y la fundación de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB).

En la administración Oduber (1974-1978) también se hicieron notables movimientos diplomáticos, no necesariamente simétricos, con Washington. Oduber fue un activo propulsor de los tratados canaleros y buscó la concertación latinoamericana en sociedad con los gobiernos de Venezuela, Jamaica, México y Panamá en torno de temas económicos regionales.

Lo anterior sólo demuestra, en nuestra opinión, el uso racional de los márgenes de autonomía relativa ante EEUU. Ni Figueres actuó a contrapelo de Washington en la normalización de las relaciones con Moscú (todo lo contrario, se aprovechó del deshielo imperante durante la administración Nixon), ni Oduber cuestionó el orden establecido en la Centroamérica de los generales (de hecho lo admitió como parte de su entorno político real). Sin embargo, lo importante es que durante este período sólo un país centroamericano, Costa Rica, realizó acciones tan osadas en lo interno como la apertura de una embajada soviética o el intento de reconocimiento de Cuba en la OEA, acciones que en sí mismas constatan un peculiar carácter de las relaciones de Costa Rica con la potencia regional, que en ese momento desarrollaba sin limitaciones su hegemonía de la posguerra en América Latina.

#### La quinta crisis: la situación en Centroamérica (1978-1989)<sup>32</sup>

Costa Rica se vio envuelta, a partir de 1978, en lo que se ha denominado la "crisis centroamericana". Ya hemos caracterizado dicha crisis en otra oportunidad<sup>33</sup>, así que baste afirmar por el momento que la última década ha sido la coyuntura más grave para Costa Rica en sus relaciones con Nicaragua desde 1948 y, precisamente por ello, uno de los períodos de más agudas discrepancias con Washington sobre qué hacer y cómo poner fin a la inestabilidad en toda la región.

Estados Unidos ha carecido de políticas claras en Centroamérica desde el fracaso de la Alianza para el Progreso en 1965. A partir de ese año, las administraciones norteamericanas se han venido debatiendo entre una complacencia cortoplacista con el *statu quo*, típica de finales de los sesenta y setenta, una confusión moralista con ribetes marcadamente mesiáni-

<sup>32</sup> Para un análisis de las relaciones de EEUU con Costa Rica en el período 1978-1979, véanse Jairo Hernández y Pablo Ayón: "Relaciones políticas Costa Rica-Estados Unidos: algunos aspectos" (tesis de grado, inédito), Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 1987 y Ronald Obaldía y Jorge Esquivel: "La participación política del gobierno de Costa Rica en el derrocamiento de la dictadura somocista. (1978-1982)" (tesis de grado, inédito), Escuela de Ciencias Políticas, UCR, 1989.

<sup>33</sup> Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera: op. cit.

eos (que abarca al gobierno de Cárter y, curiosamente, a las dos administraciones Reagan en su delirio antisandinista), y un regreso a las posiciones de fuerza mediante la aplicación del conflicto de baja intensidad. Ninguna de estas propuestas en lo político, ni sus componentes económicos (la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y las propuestas de la Comisión Kissinger, ambas en sí mismas positivas), lograron satisfacer los legítimos intereses de Washington en Centroamérica. Peor aún, constriñeron los márgenes de acción de EEUU al atarlo a una estrategia típica de contención que no resolvió la crisis militar en El Salvador, ni detuvo la consolidación sandinista en Nicaragua<sup>34</sup>.

La confusión de Washington, que apenas empieza a disiparse con el advenimiento de la administración Bush, resultó de un proceso de aguda crisis interna que quebró el consenso nacional sobre política exterior en EEUU. Ello obedeció a las profundas transformaciones en la psique política norteamericana tras Vietnam y Watergate, pero también a los cambios experimentados en el resto del mundo; un mundo en el que EEUU crecientemente hubo de ceder su celeberrima hegemonía ante los avances de la Comunidad Europea, Japón y los dragones asiáticos. Todo ello aparejado, hasta la crisis de los gerontócratas, a la agresividad soviética bajo la égida de la "doctrina Brezhnev".

En lo económico, la asistencia norteamericana a la región centroamericana mostró, durante esta década, un interesante desarrollo. Entre 1978 y 1980, la asistencia de EEUU para la región casi se duplicó en términos reales, especialmente en los reglones de fondos para el desarrollo. Esta tendencia se incrementó aún más en el período 1981-1983, aunque con un crecimiento muy marcado en fondos para asistir la balanza de pagos y el fortalecimiento militar. Los gastos en este último renglón pasaron a constituir el 18% del total. En el período 1984-1987 la asistencia norteamericana alcanzó su nivel más alto en la historia, siendo un tercio mayor que el de 1983. Durante este cuatrienio, el 46% de los fondos fue dispuesto para fortalecer la balanza de pagos, el 35% para el desarrollo y un 19% para asistencia militar. Desde 1987 en adelante, la asistencia se ha reducido hasta alcanzar más o menos los mismos niveles de 1983, con el 48% del total dedicándose a la balanza de pagos y el resto a programas desarrollistas y de asistencia militar que, estos últimos, podrían incrementarse hasta concluir la década<sup>35</sup>.

En lo relativo a Costa Rica, fue una de las mayores beneficiarias de la ayuda norteamericana, especialmente entre los años fiscales 1982 y 1986 (Cuadro 2).

<sup>34</sup> Alexander Haig: *Memorias*, Atlántida, Buenos Aires, 1984, pp. 131-158.

<sup>35</sup> Jonathan E. Sanford: *Central America: Major Trends in U.S. Foreign Assistance Fiscal 1978 to Fiscal 1990*, Congressional Research Service Report for Congress, Washington, 1989, pp.

Cuadro 2  
Asistencia bilateral de EEUU a Costa Rica. 1984-1990  
(Millones de dólares corrientes)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Asistencia para desastres	0,03	0,01	-		0,11	0,13	—
Asistencia para el desarrollo	15,40	20,53	10,95	17,10	11,75	8,50	11,00
Fondo de apoyo económico	157,00	130,00	160,00	120,58	142,47	90,0	57,00
PL-480 I (préstamos alimentarios)	22,50	21,40	16,20	15,20	-	15,00	15,00
PL-480 II (asistencia alimentaria)	-	-	0,26	-	-	0,08	-
Cuerpo de Paz	1,83	2,89	2,64	2,95	3,52	3,48	3,41
Fundación Interamericana	1,33	2,04	1,22	0,61	0,10	0,75	0,65
Educación y entrenamiento militar interamericano	0,13	0,23	0,22	0,23	0,23	0,23	0,25
Asistencia militar	11,00	13,00	2,39	1,50	-	-	-
Programa de ventas militares	—	—	—	—	—	-	1,50
<b>Total</b>	<b>182,22</b>	<b>220,10</b>	<b>154,47</b>	<b>180,06</b>	<b>105,70</b>	<b>118,16</b>	<b>88,81</b>

Fuente: Jonathan E. Sanford: *Central America: Major Trends in U.S. Foreign Assistance Fiscal 1978 to Fiscal 1990*, Congressional Research Service, 1989, p. 59.

Costa Rica, en 1979, entendió que los vientos empezaban a cambiar de curso en Centroamérica. Azotado por la peor crisis económica de su historia, agudizada a partir de 1981 por las deficientes políticas públicas de la administración Carazo Odio (1978-1982) y la evidente presión de los organismos económicos internacionales, el país vivió entre ese año y 1986 un proceso de franco deterioro, del cual apenas empieza a recuperarse con un alto costo social.

La insurrección popular en Nicaragua contra la tiranía somocista contó con todo el apoyo del pueblo y gobierno de Costa Rica. Dicho apoyo surgía de una histórica displicencia nacional con el somozato, pero también de graves enfrentamientos que costaron la vida a varios costarricenses, por el convencimiento gubernamental de que la continuación del régimen somocista ponía en peligro la seguridad y la estabilidad de Costa Rica. La administración Carazo llevó adelante acciones que facilitaron el triunfo de la insurrección antisomocista; acciones que incluyeron el apoyo logístico territorial y militar a los rebeldes, la imposición de sanciones diplomáticas en la OEA, la ruptura de relaciones bilaterales y, a pocos días del triunfo, el establecimiento de un gobierno en el exilio en Costa Rica.

En este contexto, los conflictos con Washington se dieron no en cuanto al punto medular, la caída de Somoza. En ello, aunque a veces renuente, la administración Cárter concordaba con los latinoamericanos en que la situación del dictador era insostenible. Más bien la discrepancia venía, al igual que en 1948, de la insistencia norteamericana de buscar una transacción que, sacrificando a Somoza, no dejase el poder en manos de las fuerzas revolucionarias hegemónicas, en este caso, por el marxista FSLN. Para el gobierno de Costa Rica, tal solución era inviable por tardía, y no satisfacía las preocupaciones de seguridad de Costa Rica y Gai&zo procedió a reconocer el nuevo gobierno incluso antes del triunfo militar del 19 de julio.

Los problemas aumentaron a partir de 1981 con la llegada de la administración Reagan a la Casa Blanca. Para entonces, los norteamericanos habían roto toda asistencia al gobierno sandinista, ahora purgado de sus elementos más moderados, y percibían a Nicaragua claramente como una "segunda Cuba en formación". Enfrentados a un sandinismo radicalizado en Nicaragua, y a una crisis político-militar profunda en El Salvador, el gobierno norteamericano no apreció como amistosa la política centroamericana de Carazo. Menos aún por la verticalidad presidencial en contra de los representantes del FMI (expulsados del país en 1981 tras un serio incidente con el propio mandatario) y por la política costarricense de hacer valer la soberanía nacional sobre las 200 millas de mar patrimonial. Esto último conllevó la captura de barcos pesqueros norteamericanos, el embargo contra el atún costarricense en los mercados de EEUU y el incremento de las tensiones con Washington<sup>36</sup>.

Carazo no ignoraba las consecuencias de su distanciamiento con Washington, y en las postrimerías de su administración intentó recomponer algo el deteriorado estado de cosas. Por ejemplo, asumió una línea claramente anticomunista en el conflicto en El Salvador; también propuso crear la Comunidad Democrática Centroamericana, formalizada en enero de 1982, con la finalidad manifiesta de aislar a Nicaragua. Ni la una ni la otra surtieron el efecto deseado, y la administración Carazo llegó a su fin muy marginada por Washington.

La elección de Luis Alberto Monge como Presidente de la República para el período 1982-1986 significó el inicio de una etapa de franca recomposición en las relaciones de Costa Rica con EEUU. Urgentemente necesitado de recursos que salvaran la economía nacional de un desastre sin precedentes, Monge no dudó un instante en realizar los ajustes macroeconómicos exigidos por los organismos financieros internacionales para el otorgamiento de

<sup>36</sup> Francisco Rojas Aravena: "La política internacional costarricense en la administración Carazo" en *Relaciones Internacionales*, N° 7, primer trimestre 1984, Universidad Nacional, Heredia, pp. 19-37. También Francis Me Neil: *War and Peace in Central America: Reality and Illusion*, Scribner's & Sons, Nueva York, 1988.

nuevos préstamos. Tampoco dudó en viajar a Washington en junio de 1982, tan sólo un mes después de su toma de posesión, para dejar claro el nuevo rumbo de las relaciones bilaterales.

Este viaje fue reciprocado por el presidente Reagan en diciembre de 1982, lo que fortaleció mucho a Monge en lo interno. A partir de entonces y hasta 1986 la política exterior costarricense mostró crecientes grados de simetría con Washington.

Sería injusto culpar a la administración Monge de haber propiciado la aplicación de una diplomacia sumisa a la política norteamericana sin entender la difícil coyuntura que el gobierno de Costa Rica experimentaba en 1986 tanto en su frente doméstico como en el ámbito internacional inmediato.

Ya se ha mencionado la crisis económica. También existía un gran deterioro en las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua cuya gravedad se originaba, no en las imposiciones de Washington, sino en la agresividad de un sandinismo efectivamente antidemocrático que se empeñaba en consolidar un Estado marxista, beligerante en lo externo y regresivo y militarista en lo doméstico<sup>37</sup>.

Más allá de este conflicto entre vecinos, que explica en parte la actitud de la administración Monge contra los sandinistas, dicha actitud, y en especial las acciones de mandos medios de la fuerza pública comprometieron seriamente la soberanía y la seguridad nacionales al permitir el funcionamiento de todo un operativo clandestino dirigido desde los sótanos de la Casa Blanca que buscaba, como lo han revelado el Informe Tower y posteriores documentos<sup>38</sup>, el establecimiento de un frente sur para el abastecimiento militar de las tropas de la "contra".

No obstante lo contrario, consciente de que de continuar la presión incontrastada de la administración Reagan sobre Costa Rica ésta llevaría a un deterioro irreversible de las relaciones con Nicaragua, el gobierno costarricense proclamó su "neutralidad activa, perpetua y no armada" el 17 de noviembre de 1983. Aunque invocaba toda suerte de argumentos históricos y políticos que, supuestamente, corroboraban la vocación aislacionista de Costa Rica<sup>39</sup>, el objetivo prioritario de la proclama de neutralidad está ahora claro: detener a EEUU en su desenfrenado curso por convertir a Costa Rica

**Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica: *Agresiones contra Costa Rica, cometidas por el gobierno de Nicaragua, (1982-1985)*, Imprenta Nacional, San José, 1985.**

<sup>37</sup> John Tower et al.: "The Tower Commission Report", *Times*, Nueva York, 1987. Leslie Cockburn: *Out of Control*, The Atlantic Monthly Press, Nueva York, 1987. United States District Court for the District of Columbia, the United States of America V. Oliver L. North defendant (Criminal N° 88-0080-02-GAG), Declaración de Oliver North, 1989.

Armando Vargas Araya: *Batalla por la neutralidad y la paz*, Secretaría de Información y Comunicación, San José, 1985. Una visión crítica se encuentra en Luis Guillermo Solís Rivera: "Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica" en *Relaciones Internacionales*, N° 6, extraordinario, 1973, Universidad Nacional, Heredia, pp. 73-80.

en otro portaviones contra los sandimstas en Nicaragua. Aunque Monge logró su propósito, la colaboración entre el gobierno costarricense y la administración Reagan continuó siendo estrechísima, hasta mayo de 1986, cuando Osear Arias asumió la Presidencia de la República.

A lo largo de la campaña electoral, Osear Arias había pregonado la tesis de que la política exterior de Costa Rica tendría como objetivo la pacificación de Centroamérica. Aunque no lo señaló explícitamente hasta que ya era presidente electo, ello implicaba, en el nuevo diseño de la política exterior de Costa Rica, trasladar la presión sobre los sandinistas del ámbito militar, al ámbito político y diplomático. En palabras del propio presidente Arias en su discurso de toma de posesión: "(...) seremos neutrales en los conflictos bélicos regionales. Estamos contra la guerra. Para nosotros la paz es un valor incuestionable. Nuestra fuerza ha sido el derecho internacional, y lo será siempre". También dijo: "(...) En América, la paz debe ser democrática, pluralista, tolerante, libre. Mientras persistan la intransigencia y la ausencia de diálogo, no habrá paz. En la negociación política deben buscarse los acomodos necesarios para la convivencia armónica de los pueblos. Esa negociación tiene el apoyo de los centroamericanos, de América Latina y de todo el continente. No debemos desmayar en nuestros esfuerzos por encontrar soluciones políticas en todos los foros continentales"<sup>40</sup>.

Así planteada, la búsqueda de la paz y la democracia como objetivos primordiales e inseparables de la política centroamericana de Costa Rica, al menos en lo conceptual, no auguraba un conflicto con EEUU; sin embargo, la insistencia del presidente Arias en no admitir el uso del territorio costarricense para atacar a Nicaragua, y su pública oposición a la "contra", pronto volvieron a Washington sumamente molesto con el recién electo gobierno costarricense.

Entre 1986 y finales de 1988, valga decir durante los dos últimos años de la segunda administración Reagan, las relaciones entre Costa Rica y EEUU sufrieron un marcado deterioro que, sin llegar a extremos ofensivos, al menos apearó irremisiblemente a los dos gobiernos. Esto se volvió aún más evidente una vez que, a finales de 1986, la política centroamericana de EEUU empezó a hacer aguas tras las revelaciones de la Comisión Tower.

A lo largo de 1987 se intensificaron las gestiones diplomáticas de Costa Rica en procura de concertar voluntades en torno del Plan Arias, documento que el propio presidente había hecho público el 14 de febrero de ese año y que buscaba establecer un procedimiento para la negociación de la crisis. Ya para entonces, era evidente que la política de la "contra" estaba en graves aprietos y que, al no admitirlo, Washington había entrado en un callejón sin

<sup>40</sup> Osear Arias Sánchez: *Una alianza para la libertad y la democracia*, Imprenta Nacional, San José, 1986.

## LUIS GUILLERMO SOLIS

salida. Los esfuerzos norteamericanos por detener la iniciativa costarricense no dieron resultado y el 7 de agosto el Plan Arias se convirtió, pese a los pronósticos, en el "procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", el primer acuerdo regional firmado por la totalidad de los presidentes centroamericanos desde 1965<sup>41</sup>. Por sus esfuerzos, el presidente Arias recibió el Premio Nobel de la Paz en diciembre de 1987.

En los asuntos de política doméstica, la coincidencia entre Costa Rica y EEUU fue prácticamente unánime; tanto así que a finales de 1987 se denunció el establecimiento de un verdadero "Estado paralelo" en Costa Rica, sustentado por la AID. Más aún, por cuanto el gobierno costarricense continuó profundizando las políticas de ajuste estructural y de promoción de las exportaciones no tradicionales que, recomendadas por los organismos internacionales, se habían iniciado en la administración precedente. Esta opción denominada por algunos "neoliberal", llevó a fuertes pugnas al interior del Gabinete, y eventualmente enfrentó al gobierno con sectores importantes del propio Partido Liberación Nacional, históricamente más propenso al fortalecimiento del Estado benefactor<sup>42</sup>.

Las divergencias con EEUU en lo externo, sí fueron casi irreconciliables y surgieron, al igual que en las crisis bilaterales precedentes, por concepciones encontradas en torno de la situación en Nicaragua.

Para la administración Reagan, la crisis centroamericana, globalmente considerada, podría resolverse mediante la expulsión de los sandinistas del poder en Nicaragua y una derrota militar de la insurgencia del FMLN en El Salvador. En dicha óptica, el gobierno sandinista era el gran gestor de la crisis desde donde se extendían las ramificaciones que impedían la solución de la guerra civil en El Salvador. Puesta en una dimensión Este/Oeste, la solución de la crisis centroamericana quedaba permanentemente condicionada a una derrota militar de los sandinistas y a una negociación a presión sobre Cuba y la URSS. Con este fin, aplicaron el concepto de "guerra de baja intensidad" que implicaba una estrategia de desgaste a largo plazo y el mantenimiento de una "inestabilidad estable" sobre Nicaragua hasta lograr la caída del gobierno.

Este reduccionismo exasperó a Costa Rica, no por simpatía a los sandinistas (en esto tanto el presidente Arias, su canciller Rodrigo Madrigal Nieto, como el pueblo costarricense se manifestaban marcadamente contrarios al gobierno del FSLN), sino porque la estrategia norteamericana, amén de ineficiente, implicaba el ineludible involucramiento nacional en la guerra

<sup>41</sup> Para un análisis del Acuerdo de Esquipulas II, véase Luis Guillermo Solís Rivera: *Peace and the Future of Central America*, Fundación Friedrich Ebert, Washington, 1987.

Alfonso Chase (comp.): *José Figueres: escritos y discursos (1942-1962)*, Editorial Costa Rica, San José, 1989, pp. 103-250.



en Nicaragua y, peor aún, la posibilidad real de enfrentamiento con los sandinistas, quienes habían prometido "centroamericanizar" la guerra en caso de una agresión norteamericana.

Arias enfrentó a Reagan y a sus *true believers*, pero se cuidó de no hacerlo en el vacío, pues nunca antes un presidente de Costa Rica había concitado tanto apoyo en círculos políticos del Congreso y de la sociedad norteamericana, así como de Europa, como lo logró el mandatario costarricense entre noviembre de 1986 y el presente. Arias no se alienó de EEUU, sino de una administración que no supo aprovechar los espacios que la diplomacia costarricense ofrecía de cara a una crisis en donde, pese a las discrepancias, la similitud de objetivos era grande. En este sentido, el presidente de Costa Rica volvió a las viejas tesis de sus predecesores quienes, sin perder de vista lo obvio, huelga decir, lo geopolítico en nuestra relación con Washington, no lo hicieron en detrimento de la seguridad nacional ni de la soberanía de Costa Rica.

### Conclusiones

Costa Rica y EEUU comparten una alianza que podría calificarse como natural y sólida a la luz de la historia contemporánea. Esta es una primera conclusión que es necesario asimilar como positiva, pues en el marco de la actual evolución del sistema internacional, o se entabla un "nuevo diálogo" con EEUU<sup>43</sup>, o el hemisferio todo, ya no sólo las "Banana Republics" de ayer, sucumbirá ante los retos comunes que los agobian.

Esta alianza, sin embargo, no ha estado exenta de profundas y sustantivas discrepancias. De hecho tan profundas y sustantivas que realzan, aún más, la relativa cordialidad con que Costa Rica y EEUU han sabido relacionarse independientemente de tales diferencias.

En lo fundamental, las desavenencias entre Costa Rica y EEUU tienen que ver con posiciones encontradas sobre Nicaragua, centro de discordia por el valor específico y la significancia que cada país le otorga.

Para Costa Rica es su frontera, pero también la fuente primigenia de gran inestabilidad social y política.

Curiosamente, estas desavenencias han sido casi siempre en el ámbito externo, por cuanto en lo doméstico, ambos países han estado de acuerdo casi sin excepciones.

El uso de la fuerza, la intervención, el bloqueo, no han sido aplicados por EEUU a Costa Rica. Este hecho es significativo, porque reconoce que existen

<sup>43</sup> La idea de un "nuevo diálogo" entre América Latina y EEUU ha sido propuesta y elaborada por el canciller de Costa Rica, Rodrigo Madrigal Nieto. Discurso ante la Asamblea General de la OEA San Salvador, noviembre de 1988.

mecanismos y condiciones adecuadas que han permitido evitar el recurso de tales extremos de parte de la potencia.

Una reflexión final a la luz de lo analizado es que las buenas relaciones entre EEUU y Costa Rica son vitales en la búsqueda de la estabilidad regional. Esto pareciera ser admitido por crecientes grupos de observadores, en especial porque, queriéndolo o no, EEUU continúa siendo la potencia regional, y, Costa Rica, el interlocutor ístmico con más legitimidad internacional. Esta combinación sumada al "efecto de demostración" que Costa Rica propicia, le da aún más vigor a dicha premisa.

No obstante, tal eje democrático demanda, si ha de proyectarse al nuevo siglo de EEUU, claridad de propósitos, creatividad e iniciativa política. De Costa Rica dignidad y esfuerzo en solidaridad. Lo primero, para no abandonar el claro derrotero de nuestros gobernantes que construyeron una relación con Washington basada en el principio de que el sentido común no requiere claudicaciones inconvenientes en el ámbito de la soberanía. Lo segundo para preservar la opción preferencial por los más débiles como compromisos prioritarios de Costa Rica en el nuevo siglo; de tal manera que, si el siglo XX, como decía Figueres, fue el siglo del pueblo, el siglo XXI sea el de su definitiva redención en libertad.

# Costa Rica y la Unión Soviética ¿Hacia una redefinición del tipo de vinculación?

*Francisco Rojas Aravena*

Costa Rica y la Unión Soviética instauraron relaciones diplomáticas hace más de cuatro décadas y media, en 1944, y hace dos décadas fue establecido un intercambio formal de embajadores, al normalizarse la relación en 1970. Este hecho remarcó en el plano de la política exterior una importante diferencia de Costa Rica en relación con sus vecinos centroamericanos. Aún hoy, al finalizar la década de los años ochenta, sólo Costa Rica y Nicaragua mantienen relaciones plenas con la Unión Soviética.

Sin embargo, las relaciones han carecido de densidad, han tenido muy poco peso político y pueden ser calificadas como de un bajo perfil<sup>1</sup>. Ello se expresa también en el ámbito comercial y económico, así como en el de los vínculos culturales.

Una evaluación de las relaciones entre ambos países —realizada a finales de 1984, previa al proceso de *laperestroika*— permitía señalar: a) lo diplomático ha sido lo prioritario para la Unión Soviética, lo económico para Costa Rica; b) ha primado el pragmatismo por sobre lo ideológico-político en la relación; c) el Partido Vanguardia Popular (comunista) jugó un rol en la normalización, pero las relaciones rápidamente se estatalizaron; la diplomacia de partido no ha tenido mayor gravitación y d) la balanza comercial ha sido siempre favorable para Costa Rica. Todo ello se expresa en que tanto soviéticos como costarricenses establecieron un *modus vivendi* de bajo perfil, pero sin llegar al rompimiento de relaciones diplomáticas<sup>2</sup>.

En los años recientes, sin embargo, se ha producido una serie de cambios tanto en el sistema internacional como en ambos países. El más espectacular

<sup>1</sup> Sobre las relaciones de Costa Rica y la URSS puede verse mi trabajo: "Las vinculaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y la Unión Soviética: un bajo perfil" en Augusto Varas: *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*, GEL, Buenos Aires, 1987. En este capítulo amplío y actualizo algunas de las observaciones e ideas allí señaladas.

<sup>2</sup> *Ibid.*

es el profundo proceso de transformaciones que inició Mijail Gorbachov en la Unión Soviética. Ello ha repercutido en las relaciones entre ambas superpotencias y en la generación de un renovado clima de distensión mundial. El activismo internacional desarrollado por Costa Rica en los últimos años, vinculado a la paz en la región, la han llevado a valorar de manera diferente el rol y el peso de la URSS en el área. Todo ello conduce a señalar que los vínculos de Costa Rica con el otro superpoder deberán ser redefinidos hacia el futuro. Este proceso no será un cambio drástico ni automático, pero sin dudas deberá producirse. Deberá ir más allá del *modus vivendi* actual y determinar con claridad las áreas de interés y los mecanismos específicos para impulsar las perspectivas comunes y delimitar las diferencias. En ello influirán de manera contradictoria elementos domésticos e internacionales.

Los elementos domésticos se relacionan con el anticomunismo ideológico que prima en la sociedad costarricense en la cual el peso de la tradición de la Guerra Fría ha sido muy grande y que hoy se mantiene en los principales medios de comunicación de masas. Esta tendencia se ha visto consolidada a lo largo de la década de los ochenta como producto de la crisis centroamericana, en especial por el desarrollo en el sistema político nicaragüense. Esta tendencia, expresada en fuerzas sociales y grupos de presión con fuerte incidencia en la vida política nacional, ve como inaceptable y como un peligro el incremento de las relaciones con la URSS. Más aún, algunos de estos grupos plantean la ruptura de relaciones. En el caso de la URSS, los elementos domésticos están vinculados con sus transformaciones económicas. La reestructuración de su comercio exterior y la búsqueda de un comercio más equilibrado puede disminuir aún más las débiles vinculaciones económicas. Este es un proceso que no sólo afectará a Costa Rica, sino al conjunto de los países de América Latina. Esta diferenciación se hará más evidente aún al recibir algunos países tratamiento especial por razones estrictamente políticas, como Nicaragua.

Entre los factores internacionales que incidirán están el nuevo peso de la URSS como actor internacional en la región centroamericana. Si bien es cierto que América Latina en general y Centroamérica en particular, continúan ocupando y ocuparán un lugar muy secundario en las prioridades internacionales de la URSS, los vínculos establecidos con Nicaragua y con Cuba tienen una incidencia de gran significación en las relaciones con Costa Rica y obviamente con Estados Unidos. En el caso de la URSS ello significa, en medio del proceso global de transformaciones, reevaluar la tensión y los resultados que produce la relación triangular Nicaragua-Unión Soviética-Estados Unidos. Esta es la situación que establecerá un marco de relación entre las superpotencias y delimitará espacios de autonomía, sobre todo en áreas periféricas de ambos superpoderes. Pero, además, la URSS deberá evaluar el impacto de su relación con Nicaragua en el marco de sus conexio-

nes con los países mayores de América Latina y aquí puede incidir el activismo y el prestigio del sistema político costarricense.

Para el Estado costarricense la cuestión está planteada en términos de si puede seguir ignorando, en la práctica y más allá de lo formal, el peso de la Unión Soviética, el otro superpoder. El mantenimiento de una política internacional activa, como sustento y defensa de su régimen democrático, no podrá quedarse en el simbolismo de autonomía, expresado en el mantenimiento de las relaciones con la URSS, como pudo haber sido hace dos décadas. La continuidad y la profundización del activismo internacional requieren evaluar las oportunidades y los riesgos que en el sistema internacional, y no sólo en lo bilateral, le plantea el reacomodo de la relación con la URSS.

Las tensiones que conllevan, por un lado, los cambios internacionales y, por otro, las presiones domésticas en las fuerzas sociales costarricenses quedan muy bien descritas por el ex-embajador en Moscú, Isaac Felipe Azoifeifa, cuando señala: "Parece que sucediera algo aún más preocupante: hundida Costa Rica en el fondo de su valle central, rodeado éste de montañas que cierran el horizonte, y asustada ahora por la violencia desatada en la pobre Centroamérica, no alcanza nuestra opinión pública ni quizá tampoco muchos de nuestros políticos 'profesionales', a darse cuenta del papel importantísimo que viene jugando nuestro pequeñito país ante la opinión pública mundial"<sup>3</sup>.

La agenda bilateral entre Costa Rica y la Unión Soviética tiene como punto privilegiado las relaciones políticas. En especial la discusión sobre las percepciones mutuas de los cambios en el sistema internacional y el rol que cada país asigna a los organismos internacionales, en especial a la ONU. También en este punto están los temas referidos a la incidencia de cada parte en el conflicto regional centroamericano y su acción tendiente a alcanzar una solución negociada. Sin duda, este es el punto central de la agenda. El segundo es el referido a los cerca de quinientos estudiantes costarricenses que estudian en diversas universidades en la Unión Soviética. El tema comercial es importante, pero abordarlo para profundizar la relación requiere definiciones previas de cada parte que, a la fecha, aparentemente no se han producido, tales como comercio por contrapartida, trueque, la aplicación de compras a partir de "cuotas", etc. Ambos países están en procesos de ajuste estructural en lo económico. Este último tema, finalmente, no tiene una significación trascendente ya que el comercio entre ambos países ha sido muy limitado.

En el caso costarricense, reestructurar su relación con la URSS significará destinar más recursos, tanto humanos como materiales, a la embajada en

<sup>3</sup> Oficio del embajador de Costa Rica en Moscú al ministro de Relaciones Exteriores. 3 de mayo de 1984.

Moscú. Ello será producto de un cambio de prioridad en las relaciones con el otro superpoder. Aspecto que está conectado con el conjunto de la política exterior nacional y con las metas que se quieren alcanzar en los años finales de este siglo.

Presencia renovada  
de la URSS en el sistema internacional

Este proceso de readecuación y análisis de las vinculaciones políticas con la URSS no será privativo de Costa Rica, sino que estimamos corresponde a todos los países de América Central. Es interesante notar cómo la literatura que estudia la política soviética hacia el Tercer Mundo le está dedicando un buen número de análisis a la forma en que Gorbachov se está acercando a esta parte del mundo. En general estos estudios, originados en académicos de instituciones norteamericanas, hacen aparecer a América Central como un "caso test" para el "nuevo pensamiento político" en su aplicación práctica en los países en desarrollo<sup>4</sup>. Sin embargo, cuando consideran los casos solamente se centran en los desarrollos de la vinculación con Nicaragua, olvidando al resto de los países del Istmo y el tipo de vinculación establecida<sup>5</sup>.

La crisis centroamericana ha dejado como herencia una mayor presencia de la URSS en todos los planos, incluido el del abastecimiento de armas convencionales. En la percepción soviética sobre América Latina y las perspectivas revolucionarias ha primado un "fatalismo geográfico", es decir, se consideraba a la región como un área de dominio exclusivo de la potencia hegemónica en este hemisferio. Esta percepción no cambió, en los inicios de la década de los años sesenta, con la revolución cubana. Con la sandinista, dos décadas más tarde, hubo una tentación de cambio sobre esta percepción, pero finalmente no se materializó.

Frente a las oportunidades que se le abrían para obtener ventajas, la administración Brezhnev respetó los marcos generales de la distensión y la delimitación de áreas de influencia que llevaba consigo. En consecuencia, las relaciones de la URSS con los países latinoamericanos han respetado los límites estratégicos diseñados por Estados Unidos como tolerables en las

<sup>4</sup> Elliot Abrams: discurso en el Seminario sobre Seguridad Mundial, 21 de julio de 1989, Instituto Estatal de Relaciones Internacionales, resumen publicado por el periódico *La República*, de Costa Rica. 9 de septiembre de 1989; Francisco Fukuyama: "Pautas de la política soviética en el Tercer Mundo" en *Problemas Internacionales*, Vol XXXVI, Washington DC, septiembre-octubre 1987; Peter Clement y W. Raymond Duncan: *The Soviet Union and Central America*, State University of New York at Brokport, sf. s/e.

<sup>5</sup> Un ejemplo de esto es: Voyterk Zubek: "Soviet 'New Thinking' and the Central American Crisis" en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 29, N° 3, Fall 1987.

vinculaciones de la potencia rival con los países del continente americano<sup>6</sup>. Ello significa que se podrán desarrollar vínculos de importancia, incluidos los del terreno militar, pero éstos no significarán una amenaza estratégica para los intereses nacionales de Estados Unidos.

La política de la administración Gorbachov ha confirmado, profundizado y consolidado esta tendencia. Ello se debe, entre otras razones, al "nuevo pensamiento político", pero aun si no se confiara en ésta, habría que señalar que Nicaragua no ofrece nada o casi nada nuevo en lo estratégico que no le ofreciera de manera estable, consolidada y legitimada internacionalmente Cuba; sobre todo, dado el desarrollo y la tecnología militar de los superpoderes. De allí que, en el caso nicaragüense, aunque el "techo" estratégico delimitado por Estados Unidos es mucho más bajo que en el caso cubano, éste ha sido respetado. En efecto, en Nicaragua no se han introducido aviones MIG, como sí los hay en Cuba. En forma explícita la administración Gorbachov ha señalado que no está por explotar las ventajas estratégicas de su relación con Nicaragua.

La situación regional centroamericana es de vital importancia para el sistema político costarricense. La forma en que los superpoderes miren y actúen en el área afectará los márgenes de maniobra del país. El sólo hecho de estar ubicado en un área periférica y definida como de importancia central para una superpotencia establece un marco de "soberanía limitada", más aún cuando se pone como elemento fundamental el conflicto Este-Oeste. Si los problemas y el conflicto que vive la región son ubicados en la perspectiva de este conflicto entre los superpoderes, los márgenes de acción de los países pequeños se reducen y sólo los actores de más poder de cada bloque pueden incidir. La ubicación del conflicto centroamericano en el contexto de la rivalidad de las superpotencias, durante las administraciones Reagan, produjo una fuerte reacción de los países mayores de América Latina que conformaron el Grupo de Contadora. Este, al propugnar una solución latinoamericana para los problemas de la región, expresó que el conflicto centroamericano no debía enmarcarse en la disputa Este-Oeste. Ello tenía una doble importancia; por un lado, era la única garantía de que la región podría mantener su autonomía relativa y, por otro, alejar a América Latina del espectro del teatro de operaciones del conflicto nuclear.

Después de la Cumbre Reagan-Gorbachov de noviembre de 1985, se inició un proceso de desescalamiento de las tensiones generadas por la "nueva Guerra Fría", en especial de los principales conflictos regionales entre los que

<sup>6</sup> Augusto Varas: *América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación*, GEL, Buenos Aires, 1978. También del mismo autor: "La Unión Soviética en las relaciones exteriores de los países latinoamericanos: los casos de Chile, Brasil y Perú" en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.): *Entre la Autonomía y la Subordinación*, GEL, Tomo 2, Buenos Aires, 1984.

se encontraba el centroamericano. En la percepción soviética, los conflictos en el Tercer Mundo eran vistos como situaciones que podían escalar de tal forma que involucraran a ambas superpotencias y con ello el peligro de la confrontación nuclear era potente'.

La gestión de Gorbachov ha producido un cambio radical en las concepciones de la política exterior de la URSS, y esta nueva concepción también se ha expresado en las relaciones con América Central<sup>8</sup>. Esta transformación en la política soviética se ha denominado "el nuevo pensamiento político"<sup>9</sup>.

Esta modificación parte de un hecho simple: reconocer el cambio, cosa que no era tradicional en el liderazgo de la URSS. Lo común era señalar una compleja continuidad, coherencia e inmutabilidad desde la revolución de Octubre hasta nuestros días. Es así como se señala en un documento sobre la política exterior de la URSS del año 1984: "Los principios básicos de la política exterior de la URSS no varían desde 1917. No dependen de quién sea el dirigente de nuestro Estado en un momento determinado. A diferencia, digamos, de EEUU, donde cada nuevo presidente empieza a realizar su propia política que a menudo contradice la de su predecesor". Los principios que allí se señalan para la política exterior eran: "El principio de la coexistencia pacífica de Estados con diferente régimen social y el principio del internacionalismo proletario y socialista en las relaciones con otros países socialistas, así como con los pueblos y Estados que luchan por la liberación social y nacional, contra el imperialismo y el colonialismo"<sup>10</sup>.

Mijail Gorbachov señaló ante el Congreso de la URSS: "Las reformas en la URSS no han dejado de repercutir en nuestra actividad en el ámbito internacional, actividad que no podríamos llevar a cabo sin haber modificado nuestra política exterior. El cambio radical operado en nuestra política exterior está directamente relacionado con la nueva mentalidad política, doctrina que fuimos elaborando a medida que nos liberábamos de las ideas dogmáticas, de postulados que, siendo correctos en su época, han dejado de correspon-

Viatcheslav Katamidze: *Los conflictos son regionales, el peligro, general*, APN, Moscú 1988; Rodolfo Cerdas Cruz: "New Directions in Soviet Policy toward Latin America" en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 21, Part 1, Cambridge University Press, Cambridge, febrero 1989.

Un acercamiento a las nuevas políticas de la URSS puede ser visto en *Foro Internacional*, Vol. XXXIII, N° 4, El Colegio de México, México DF, abril-junio de 1988. Allí se reproducen los trabajos que se presentaron por parte de académicos soviéticos, norteamericanos, europeos y latinoamericanos en el Seminario Internacional "La URSS Hoy (1987)". También aparecen dos trabajos sobre Centroamérica: Víctor Gálvez Borrel: "Las relaciones internacionales de América Central: el caso de la URSS" y el mío "La Unión Soviética y Centroamérica".

Boris Meissner: "New Thinking and Soviet Foreign Policy" en *Aussenpolitik*, *Germán Foreign Affairs*, N° 11, 1989.

<sup>9</sup> *Política exterior de la URSS. Preguntas y respuestas*, APN, Moscú, 1984, 135 pp.



der a las realidades de hoy"<sup>11</sup>. En el ámbito exterior los principios del nuevo pensamiento político están referidos a cinco puntos fundamentales: a) reconocer la prioridad de los intereses y valores universales; b) la libertad de opción sociopolítica; c) la necesidad de desideologizar las relaciones interestatales; d) la asistencia al desarrollo y e) la responsabilidad conjunta por la preservación de la naturaleza y la civilización<sup>12</sup>.

Estos aspectos se expresarán en políticas concretas aplicadas para satisfacer una serie de intereses. A saber: a) la seguridad de la URSS debe ser garantizada, sobre todo por medios políticos, como parte de la seguridad global; b) el arma nuclear debe ser liquidada como resultado de un proceso de negociaciones; c) es inadmisibles emplear la fuerza o amenazar con su uso para alcanzar objetivos políticos, económicos o de otra índole; d) el diálogo y negociaciones tendientes a equilibrar los intereses, y no la confrontación, deben ser el único instrumento para solucionar los problemas internacionales y arreglar los conflictos regionales y e) se está por la incorporación de la economía soviética a la economía internacional sobre una base equitativa y recíprocamente provechosa<sup>13</sup>.

Finalmente, Gorbachov señalaba a los diputados que uno de los errores del pasado era que las acciones contradecían los principios y que ello era "consecuencia del mismo sistema autoritario que solía tomar decisiones en secreto", de allí que "una de las tareas más importantes en la reforma del sistema político consiste en acabar con tales métodos"<sup>14</sup>.

Dada la profundidad del cambio en la URSS, la mirada histórica nos servirá sólo como marco de referencia ya que, por un lado, el contexto de las relaciones es totalmente distinto y, por el otro, la forma de hacer política exterior en el caso costarricense parece haber cambiado.

El peso de la variable internacional es cada vez mayor sobre los países pequeños. Aquellos que quieren influir e incidir en el entorno que los afecta, deben desarrollar una política internacional activa. Esto en el mundo de hoy, pero sobre todo del mañana, es actuar sobre el conjunto del sistema internacional y sus principales actores. La incidencia de lo internacional se ve reforzada por el hecho que, por definición, a las superpotencias les interesan todos los desarrollos que afectan al poder internacional, independientemente que puedan tener grados distintos de prioridad según la ubicación del hecho.

<sup>11</sup> Myail Gorbachov: "Orientaciones fundamentales de la política interior y exterior de la URSS", informe del Presidente del Soviet Supremo de la URSS, Congreso de Diputados Populares de la URSS, APN, Moscú, mayo 1989.

<sup>12</sup> Mrjail Gorbachov: discurso en la sesión solemne de la Asamblea Nacional de Cuba, La Habana, abril de 1989, APN, Moscú, 1989. Mijail Gorbachov: "Orientaciones fundamentales de la política interior y exterior de la URSS", op. cit.

<sup>13</sup> Myail Gorbachov: "Orientaciones...", op. cit.

<sup>14</sup>Ibid.

Tener una política activa es tener como mínimo una comunicación efectiva y, si es el caso, presencia significativa y real ante ambas superpotencias.

### El reconocimiento y los primeros contactos **diplomáticos**

La administración de Rafael Ángel Calderón y su canciller, Alberto Echandi, reconocieron al gobierno soviético en 1942. Dos años más tarde, durante la administración Picado, por medio de su embajador en México, Carlos Jinesta, se expresó el deseo formal de Costa Rica de establecer relaciones diplomáticas<sup>16</sup>. Esta comunicación le fue entregada a Konstantin Oumansky, embajador de la URSS en México. Como mediador y para facilitar las negociaciones participó Manuel Tello, quien más tarde llegaría a ocupar el puesto de secretario de Relaciones Exteriores de México<sup>16</sup>.

Concluidas las negociaciones el gobierno soviético nombró como embajador a Oumansky. Este no pudo asumir su cargo al caer el avión en el que viajaba a Costa Rica. Su muerte impidió que en esa oportunidad se abriera la sede diplomática en Costa Rica. El gobierno costarricense, por su parte, nombró a Luis Quintanilla, representante mexicano en Moscú, como su embajador. Este presentó las cartas credenciales ante el vicepresidente del soviet supremo, en enero de 1945<sup>17</sup>. Poco tiempo después, el embajador Quintanilla fue trasladado con otro destino, solicitó instrucciones a San José y estas nunca llegaron<sup>18</sup>. Posteriormente, en noviembre de 1945, el gobierno de Picado nombró como su representante en Moscú al también diplomático mexicano, Narciso Basols<sup>19</sup>. Este nombramiento estuvo en vigencia durante ocho años hasta que el representante de México dejó sus funciones.

Como antecedentes se puede citar el deseo expresado por algunos parlamentarios particularmente del Partido Reformista, por establecer relaciones con los soviets, o como lo expresaba Jorge Voño Jiménez, por mantener las relaciones existentes, las cuales ya se tenían con el régimen zarista. Esto fue desmentido por el canciller de turno. Sin embargo, en una investigación anterior hemos encontrado evidencia de que efectivamente hubo un representante de Costa Rica ante la Corte de San Petersburgo.

<sup>16</sup> Manuel Tello: "México: una posición internacional", *Cuadernos de Joaquín Mortiz*, México, 1972. Manuel Tello ocupó la Secretaría de Relaciones Exteriores los años 1958-1964.

Oficio de la Secretaría de Relaciones Exteriores de Costa Rica al Presidente de la República, Archivos Nacionales de Costa Rica, 8 de enero de 1945.

<sup>18</sup> Oficio del embajador de Costa Rica en Washington al viceministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Archivos Nacionales de Costa Rica, 20 de marzo de 1956.

Marta Eugenia Salazar Fallas: "Relaciones comerciales de Costa Rica con los países socialistas", Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1971.

**La Guerra Fría: años de confusión**

El inicio de la Guerra Fría significó un enfriamiento y en muchos casos la ruptura de las relaciones diplomáticas establecidas entre los países latinoamericanos y la URSS. Respecto de estos años, los soviéticos han señalado: "Bajo la presión de Estados Unidos, algunos países latinoamericanos rompieron relaciones diplomáticas con la Unión Soviética. Otros siguieron manteniéndolas, pero el clima de 'guerra fría' redundó negativamente en sus contactos con la URSS, sufriendo en primer término por ello los intereses de los pueblos del continente (latinoamericano)"<sup>20</sup>.

En Costa Rica después de las elecciones de 1948 —en la que se acusó de fraude electoral y en donde los parlamentarios de gobierno aprobaron la declaratoria de nulidad electoral, al haber perdido el candidato gobiernista— se produjo el alzamiento de José Figueres Ferrer en contra del gobierno de Teodoro Picado, en el cual participaba el Partido Comunista. Estos hechos son los que dieron origen a la llamada "Guerra Civil de 1948".

La explicación entregada por el Partido Comunista de Costa Rica, que había cambiado de nombre por el de Partido Vanguardia Popular (PVP), en 1943, está en directa relación con la Guerra Fría: una vez producido el alzamiento de Figueres "el imperialismo le impidió al gobierno de Picado comprar armas en el extranjero. Prácticamente lo aisló del concierto de las naciones. (...) Sin haber sido vencidos los comunistas en armas, el imperialismo yanqui le hizo saber al presidente Picado que si no entregaba el poder al señor Ulate (candidato opositor y declarado triunfador) sus tropas acantonadas en la zona del Canal de Panamá ocuparían Costa Rica. Simultáneamente, la Guardia Nacional de Somoza entró en San Carlos (frontera norte del país). Teodoro (Picado) renunció dejando escrito un documento en el que se refería a la intervención del imperialismo al cual, según él, era imposible hacer resistencia. El cuerpo diplomático hizo saber al mundo que el único gobierno de Costa Rica lo ejercían los comunistas en armas lo que, según dijeron, era un peligro para el continente. (...) Los comunistas comprendieron que de acuerdo con la situación internacional, en la que se iniciaba la Guerra Fría, no era posible librar la batalla que permitiera rechazar la intervención extranjera (...)"<sup>21</sup>.

En las elecciones de 1948, al igual que en las de 1936, el Partido Vanguardia Popular siguió la estrategia de los frentes populares. Esta situación coincidía con los lineamientos del Comintern. En 1947 Estados Unidos reemplazó al embajador Johnson, considerado favorable a Calderón, por W. J. Don-

<sup>20</sup> *Política exterior de la URSS*, Ed. Progreso, Moscú, 1975.

<sup>21</sup> Adolfo Herrera García et. al.: *Partido Vanguardia Popular. Breve esbozo de su historia*, Ediciones Revolución, San José, 1971.

nelly. Este, a su vez, fue sustituido por Nathanael Davis, considerado como un experto en "asuntos comunistas"<sup>22</sup>.

Como resultado de la guerra civil de 1948, una Junta estableció los fundamentos para un nuevo gobierno y una nueva Constitución. Sobre estas bases se tomó una serie de medidas en lo que a las relaciones con la URSS se refiere y la Junta acordó no comunicar la constitución de la Segunda República. De esta forma se pensaba que quedaban rotas las relaciones con la URSS. El ministro de Relaciones Exteriores, Benjamín Odio, en declaraciones de prensa del mes de junio de 1948, señalaba que no había necesidad de una ruptura expresa, ya que la actitud asumida manifestaba en forma clara el desinterés en la mantención de los vínculos diplomáticos<sup>23</sup>.

Consecuentemente, en el ámbito interno se adoptó una serie de medidas tendiente a poner fuera de la ley al Partido Comunista. Estas quedaron establecidas de manera expresa en la Constitución Política de 1949, en su artículo N° 98. La proscripción duró hasta 1975.

La Unión Soviética, al no tener notificación oficial de la ruptura de relaciones, actuó con Costa Rica como dos Estados que mantienen relaciones "normales", pero sin representación en el nivel de embajadas. En este sentido, cursó invitaciones y envió materiales sobre los cambios en la URSS a diferentes representaciones costarricenses, como por ejemplo las de Londres y México<sup>24</sup>.

A raíz de esta situación, los embajadores costarricenses acreditados en diferentes países hicieron notar su extrañeza a la Cancillería por las invitaciones de que eran objeto por parte de las representaciones de la URSS. En julio de 1953, el embajador de Costa Rica en Washington, Rafael Oreamuno, puso una voz de alarma aún mayor. Señaló que leyó en el periódico *La Nación* del 28 de julio, una opinión de la Procuraduría General sobre la situación en derecho de las relaciones entre Costa Rica y Rusia. En dicho pronunciamiento, la Procuraduría sólo se refiere al Acuerdo N° 44 del 16 de marzo de 1953, por medio del cual se dejó sin efecto el nombramiento del representante mexicano como embajador en la URSS<sup>25</sup>.

Después de un abundante intercambio de correspondencia sobre el tema entre el canciller Fernando Lara, el vicescanciller Alberto F. Cañas y los embajadores acreditados tanto en Europa como en Washington, tratando de

<sup>22</sup> John Patrick Bell: *Guerra Civil en Costa Rica*, EDUCA, San José, 1981.

<sup>23</sup> Marta E. Salazar: op. cit.

Oficio del ministro costarricense en Londres al ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, 26 de octubre de 1955; Oficio del embajador de Costa Rica en México al ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, 28 de febrero de 1956. Ambos en Archivos Nacionales de Costa Rica.

<sup>25</sup> Oficio del embajador de Costa Rica en Washington al ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Archivos Nacionales de Costa Rica, 31 de julio de 1953.

aclarar la situación, el ministro en carta privada<sup>26</sup> al embajador en Washington acusó recibo de la información y señaló que las relaciones con la Unión Soviética habían sufrido un proceso irregular. Esta situación recién "descubierta" estaba en contradicción con los acuerdos de la Conferencia de Caracas, por lo que el canciller solicitaba a su embajador explorar privadamente algunos criterios con sus colegas en Washington. Sobre el seguimiento del asunto no encontramos mayores antecedentes. Estas confusiones de la diplomacia costarricense y el desarrollo de una política de superpotencia, con visiones de largo plazo, por parte de la URSS es lo que permite señalar que Costa Rica y la URSS tienen más de cuatro décadas de relaciones diplomáticas, al igual que los países mayores de América Latina.

En 1956 Costa Rica condenó la invasión soviética a Hungría. Luego vendrían días de preocupación por temas más cercanos con la revolución cubana. La administración Echandi, cuyo canciller fue Alfredo Vargas Fernández, rompió en 1961 relaciones diplomáticas con Cuba. Al año siguiente se produjo la "crisis de octubre" y después de este grave momento de tensión internacional comenzó un lento y paulatino proceso de deshielo que culminaría en la *detente*. Este período de distensión en la relación de los superpoderes fue aprovechado por ciertos países del Tercer Mundo para establecer o afianzar sus relaciones con ambos bloques. Costa Rica utilizó el margen de acción que generaba la distensión para "normalizar" sus relaciones diplomáticas con la URSS

#### La "normalización" de las relaciones diplomáticas

Luego de la "crisis de los misiles" y como resultado de ella "no sólo se comenzó a dismantelar simplemente las bases de cohetes de Cuba, sino más bien a dismantelar la guerra fría mundial", señaló José Figueres<sup>27</sup>. Por esos mismos años los primeros contactos se reiniciaron, una delegación de la Asamblea Legislativa costarricense visitó varias ciudades de la URSS en 1963 y una nueva visita fue realizada en 1965<sup>28</sup>.

Hacia finales de la década de los sesenta se hacía imperativo una apertura para nuevos mercados de exportación. La acumulación de excedentes se incrementaba y por el convenio de la Organización Internacional del Café

<sup>26</sup> Carta del ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica al embajador de Washington, Archivos Nacionales de Costa Rica, 26 de marzo de 1956.

<sup>27</sup> José Figueres Ferrer: "Respuesta de José Figueres a una Carta Pública", publicación del Ministerio de Gobernación, San José, 6 de abril de 1971.

<sup>28</sup> *Revista Aurora*, N° 94, APN, mayo de 1974. En un sentido similar al señalado se puede indicar que los primeros becados salieron hacia la URSS en 1958 y dos años más tarde se instaló la Agencia TASS en San José.

(OIC) éstos debían ser colocados en otros mercados. Dos eran las principales posibilidades: Japón y los países de Europa oriental, en especial, la Unión Soviética. En consecuencia, el gobierno del presidente Trejos inició gestiones para colocar café en la URSS y para ello solicitó la colaboración al principal dirigente comunista del país, Manuel Mora. Provisto de un pasaporte oficial, Manuel Mora viajó a la URSS donde logró colocar 7.000 toneladas de café<sup>29</sup>. Al año siguiente, una misión oficial visitó los países de Europa oriental con el fin de abrir en forma permanente ese mercado a los productos nacionales.

Pocas semanas después de asumir, por segunda vez, la Presidencia de la República José Figueres, su administración firmó un acuerdo sobre relaciones comerciales. Este convenio fue gestionado por Max Blanco y apareció publicado en *La Gaceta* N° 163 del 24 de julio de 1970. La Asamblea Legislativa lo ratificó en el mes de noviembre de ese año. Las iniciativas descritas dieron paso a la *normalización* de las relaciones diplomáticas a fines de 1970.

El canciller costarricense, Gonzalo Fació Segreda, en carta del 16 de mayo de 1970, comunicó a su colega soviético, Andréi Gromiko, que su gobierno se proponía formalizar las relaciones diplomáticas entre ambos Estados a nivel de embajadas. Un comunicado de la Cancillería costarricense del 27 de diciembre dio cuenta de la resolución.

Con esta medida, la administración Figueres se ubicaba, en el plano latinoamericano, junto a los países mayores. Pese al hecho de estar Costa Rica en una zona de importancia estratégica para Estados Unidos ha desarrollado una política que le ha permitido márgenes flexibles de autonomía que han sido aprovechados en cada coyuntura específica. El caso de las relaciones con la URSS es ilustrativo al respecto. El establecimiento de relaciones normales fue percibido por Costa Rica como un curso de acción que ayudaba a terminar con la Guerra Fría por un lado y, por el otro, a encontrar una salida a la producción de café. Esta política denotaba, además, una madurez en las relaciones internacionales ya que se abandonaba cierto "dogmatismo" impuesto por la Guerra Fría<sup>30</sup>. Es decir, el establecimiento de relaciones a nivel de embajadas fue visto como una reafirmación de la autonomía nacional<sup>31</sup>. La política soviética buscaba reafirmar esta perspectiva. En efecto,

\* Manuel Mora Valverde: *Discursos 1934-1979*, Ed. Presbere, San José, 1980.

<sup>29</sup> Gonzalo Fació Segreda: *Nuestra voz en el mundo*, Talleres Gráficos Trejos, San José, 1977.

<sup>31</sup> El primer embajador residente en la URSS, Fernando Berrocal, señaló en su discurso de presentación de credenciales: "Con este acto mi país reafirma su vocación soberana e independiente, en un mundo complejo, pluralista y de coexistencia entre sistemas de distinto signo ideológico. (...) con hechos como este se contribuye a la causa de la paz (...)". Ver *El Excelsior* Costa Rica, 22 de febrero de 1976.

Brezhnev declaraba al XXV Congreso del PCUS, "apoyamos el afán de estos países (los latinoamericanos) por fortalecer su soberanía política y su independencia económica y aplaudimos la elevación del papel que desempeñan en la vida internacional"<sup>32</sup>.

El establecimiento de relaciones con rango de embajadas enturbió el clima político del país y se desató una serie de protestas-por esta medida de política exterior. El clima de agitación duró más de un mes, llegándose a plantear la idea de realizar un plebiscito, lo que fue rechazado por el presidente Figueres en muy duros términos. El canciller Fació, frente a la situación generada, declaró: "anticomunistas profesionales, agrupados en movimientos fascistoïdes que el país conoce bien, con el pretexto del peligro de que los diplomáticos soviéticos alienten la subversión en Costa Rica, se han lanzado contra ellos en una campaña abiertamente subversiva"<sup>33</sup>. El ministro del Trabajo, por su parte, señaló que quienes se beneficiaban con esta orientación de la política exterior eran los pequeños caficultores, ya que de esta manera podrían colocarse los excedentes de café. Osear Arias Sánchez señalaba que estaba a favor de las relaciones. Su posición era apoyar "toda acción que tienda a aliviar tensiones debe ser bienvenida. Soy partidario de establecer relaciones con el mundo socialista, porque creo en la necesidad de una política diplomática más independiente y abierta, de acuerdo con los mejores intereses de la patria. Sin embargo, la necesidad de Costa Rica de establecer relaciones con la URSS no tiene solamente una meta liberal. La necesidad es más pragmática: el país requiere vender sus excedentes de café"<sup>34</sup>. El presidente Figueres en un largo y didáctico discurso se refirió a la situación definiendo la posición del país de manera clara: "En el terreno internacional, mientras haya bloques, que ojalá se acaben pronto, pertenecemos al bloque de Occidente. Somos aliados leales de Estados Unidos. De las democracias occidentales. No hay ninguna razón para dudarlo. (...) Creemos que un pequeño país de tradición democrática y de cierto prestigio internacional, tal vez desproporcionado para nuestro tamaño, no sólo puede, sino que debe pronunciarse en las grandes controversias de la política mundial"<sup>35</sup>. Luego se refirió al significado del mercado oriental y la competencia con otros países productores con los que la URSS sí mantenía relaciones a nivel de embajadas.

<sup>32</sup> L. Brezhnev citado por Alexander Sizonenko: "Como tergiversan en Occidente las relaciones soviético-latinoamericanas" en revista *América Latina*, N° 2, Editorial Progreso, Moscú, 1979. En un sentido similar se analiza este período en el texto de B. Ponomariov, A. Gromyko y V. Jvostov: *Historia de la política exterior de la URSS. 1945-1970*, Editorial Progreso, Moscú, 1974.

<sup>33</sup> *La Nación*, Costa Rica, 2 de diciembre de 1971.

<sup>34</sup> *La Nación*, Costa Rica, 8 de diciembre de 1971.

<sup>36</sup> *La Nación*, Costa Rica, 11 de diciembre de 1971.

El primer embajador de la URSS acreditado en Costa Rica fue Vladimir Kazimirov, quien presentó sus cartas credenciales el 2 de febrero de 1972. Víctor Hugo Román J. fue nombrado embajador concurrente de Costa Rica y presentó sus cartas credenciales en julio de 1972. Desde la normalización, éstas transcurren durante la década de los setenta sin alteraciones. En 1973 fue creado el Instituto Costarricense Soviético. En estos años se firmó una serie de acuerdos y convenios de carácter comercial y cultural. Es decir, fue instituido el marco normativo institucional de las relaciones.

### Convenios suscritos

El principal mecanismo de relación establecido por la URSS en sus relaciones con los países de la América Latina son los convenios intergubernamentales. Son los convenios Estado-Estado, el mecanismo predilecto que empleaba la URSS hasta el advenimiento de la *perestroika*. Un segundo mecanismo es el que se denomina la relación entre "organismos sociales", empleado fundamentalmente para desarrollar las relaciones entre el Partido Comunista de la URSS y organizaciones afines en otros países. En el caso costarricense, esto último ha tenido importancia en el otorgamiento de becas para realizar estudios universitarios en la URSS.

Como señalábamos, el primer convenio comercial fue firmado en junio de 1970 y ratificado por la Asamblea Legislativa en noviembre de ese año. Este es el convenio base sobre el cual se desarrollan en la actualidad las transacciones comerciales. Establece una serie de cláusulas que son comunes y similares a las de otros convenios firmados con países latinoamericanos: nación más favorecida, no reexportación de productos, pagos en monedas duras, intercambio equilibrado, creación de una comisión mixta.

Luego se han firmado algunos protocolos, el primero de ellos referido al intercambio recíproco de mercancías y otro sobre suministros de maquinaria y equipo. El primero de estos protocolos buscaba incentivar el intercambio no monetario de productos, el trueque, por medio del cual se podrían fijar cuotas de exportación las que serían pagadas en no menos de un 75% con maquinaria y equipo soviético, incluidas plantas completas. Este protocolo nunca fue utilizado. Ni siquiera a mediados de la década de los setenta cuando se realizaron grandes proyectos eléctricos vinculados al desarrollo de la industria del aluminio. El segundo protocolo, referido al suministro de maquinaria, fue suscrito en 1977 y recién fue ratificado en 1982. Las compras de maquinaria con base en este protocolo reciben un muy bajo interés bancario, pero deben tener la garantía estatal. Pese a que la sección comercial de la representación soviética ha preparado varios proyectos ninguno de éstos se han concretado y tampoco han sido utilizados los mecanismos allí señalados.



Es decir, los mecanismos de comercio existen, pero son inoperantes. El comercio entre ambos países, cuando la URSS no realiza una compra de café o azúcar, no supera los 500 mil dólares.

En el ámbito cultural ha ocurrido otro tanto en términos globales. Sin embargo, más de medio millar de jóvenes costarricenses se han beneficiado de becas de estudio en diferentes universidades de la URSS, otorgadas por medio del convenio intergubernamental y las organizaciones sociales.

Los otros aspectos señalados en el convenio cultural, tales como la organización de visitas de científicos, los intercambios de cine, TV, radio, el desarrollo de actividades deportivas, no han tenido un desarrollo que valga mencionarse. Incluso un punto que es clave en el convenio, relativo al reconocimiento de la validez de los títulos, ha encontrado ciertos problemas en el país. En ello ha incidido de manera fundamental la muy distinta nomenclatura de los títulos y de los cursos necesarios para obtenerlos<sup>36</sup>.

En los años previos a la crisis regional se establecieron los mecanismos operativos de la relación, pero éstos no han tenido el impacto que suponía su suscripción. En el terreno comercial lo fundamental son las compras soviéticas de algún producto agrícola, en especial café o azúcar. Las cifras de la relación además tienen un problema metodológico fundamental, es que en el registro de la embajada se anotan diversas compras que tienen su destino a la URSS, pero que no son realizadas directamente, sino por intermedio de empresas de diversas nacionalidades. Otro tanto ocurre con las importaciones, como en el caso de los carros, por ejemplo, que se realizan desde Panamá. Ello hace que en las estadísticas nacionales no aparezcan las transacciones con la URSS, sino que aparecerán en el de la nación correspondiente a la empresa que realizó la transacción. En todo caso, aun considerando el conjunto del volumen, la relación comercial es muy pequeña.

En el ámbito cultural el punto más destacado, como se ha señalado, es el referido a las becas de estudio. Entre 500 y 600 estudiantes costarricenses cursan diversas carreras en la URSS. Ello hace que este sea el punto que absorba mayor cantidad de tiempo, esfuerzo y trabajo de la reducida representación diplomática en la URSS. El embajador Azofeifa calculaba que la atención de los estudiantes consumía cerca del 60% del tiempo. Hasta la fecha no existen estudios que permitan establecer el nivel de desarrollo y satisfacción profesional de los estudiantes que han regresado con sus títulos al país.

<sup>36</sup> La Federación de Estudiantes Universitarios de Costa Rica manifestó su preocupación por la frecuencia con que los estudiantes provenientes de la URSS debían apelar resoluciones de reconocimiento de títulos. Ver Semanario *Universidad*, 9 de octubre de 1989.

## La crisis centroamericana y las relaciones con la URSS

La crisis regional ha tenido un importante impacto en las relaciones con la URSS, tanto en el período pre *perestroika* como en el período de Gorbachov. Ello fundamentalmente porque la mayor presencia de la URSS en el Istmo centroamericano era percibida como la causa de la crisis regional por la administración Reagan, más que como una consecuencia de su propia política. Hoy, con el proceso de la *perestroika* y los crecientes acuerdos entre las superpotencias, la incidencia si bien se mantiene, parece reafirmarse que lo central para la URSS es desarrollar los vínculos Estado-Estado.

Las tres últimas administraciones costarricenses, Carazo, Monge y Arias, le han dado poca importancia a la relación con el "otro superpoder"<sup>37</sup>. Cada una de ellas puede haber tenido distintas razones, pero en lo fundamental el resultado ha sido que hoy no existe una relación política de significación. Ello se ha demostrado en las dificultades administrativas presupuestarias e incluso de recursos humanos para cubrir los principales cargos en Moscú. Por las mismas razones la embajada ha estado sin embajador por lo menos durante un año entre una administración y otra. La secuencia del trabajo en la principal capital del Este es, por lo tanto, inexistente. Este es uno de los principales desafíos del futuro.

La administración Carazo declaró *non gratos* a dos funcionarios soviéticos con motivo de una huelga bananera que se desarrolló en agosto de 1979. Este movimiento fue calificado de subversivo y que en el mismo habrían participado agitadores internacionales. La embajada no aceptó los cargos y señaló que uno de los funcionarios a los que se expulsaba ni siquiera estaba en el país<sup>38</sup>. Dos años más tarde denunció el Convenio de Asistencia Técnica y Económica. Sin embargo, la administración señaló que no estaba en sus planes romper con los países socialistas. De hecho aplicó una política diferenciada, de gran dureza con la URSS y de más amplitud hacia otros países del bloque oriental. Esto se expresó en la firma de convenios de cooperación económica y cultural firmados con Polonia, la República Democrática Alemana, Yugoslavia y Rumania; incluso se firmó un convenio con Albania. Las tres administraciones consideradas condenaron en duros términos la invasión soviética en Afganistán y esto se ha expresado en la búsqueda de resoluciones condenatorias a la URSS en las Naciones Unidas.

Durante la administración Monge, arribó un nuevo embajador, Yuri Pav-

° Mark Edelman: "The Other Super Power. The Soviet Union and Latin America. 1917-1987" en *NACLA*, Vol. XXI, N° 1, Nueva York, enero-febrero 1987.

*La Nación*, Costa Rica, 20 de agosto de 1979. Es importante recordar que un mes antes había triunfado el FSLN y se incrementaban las acciones guerrilleras en El Salvador y Guatemala, por lo cual se vivía en un clima de "agitación revolucionaria" en el conjunto de la región de esto no podía excluirse Costa Rica.

lov. Este se encontró frente al hecho declarado por el canciller Volio que no quería nombrar embajador en la URSS. Consideraba que la URSS y Cuba, por medio de los partidos comunistas y de la izquierda radical, buscaban la desestabilización del país. Sin embargo, los diputados incluyeron la partida correspondiente a lo que el canciller señaló que no era obligatoria. No obstante, y más allá de la voluntad del canciller, el presidente Monge nombró como embajador ante el gobierno de la URSS al destacado poeta y profesor universitario, Isaac Felipe Azofeifa, quien asumió su cargo en 1983.

Con la llegada del embajador de la URSS, después de un período de afealdía, las relaciones se estabilizaron. La Cancillería soviética apoyó la declaratoria de neutralidad costarricense en diciembre de 1983. "Es una resolución del Estado costarricense que sirve al deseo universal de paz para el mundo", señaló el director del Departamento de América Latina<sup>39</sup>.

De alguna manera, el mensaje que la administración Monge transmitió fue que la URSS podría jugar un rol de moderador del régimen nicaragüense. Y que además, las relaciones de Costa Rica al ser tensas con Nicaragua repercutían en las relaciones con la URSS. Durante el período no hubo hechos de significación en las relaciones estatales; sin embargo, fue en este período cuando se dividió el Partido Vanguardia Popular (PVP), comunista.

La división del PVP tuvo que ver con la diferente interpretación en el seno del Comité Central de las condiciones imperantes en Centroamérica y en Costa Rica. El punto central era si existía o no una "situación revolucionaria" en Costa Rica. La fracción encabezada por los hermanos Mora respondía claramente que no. "Viene una gente y dice que hay una situación revolucionaria. Había compañeros que se habían creído que ya existía una situación revolucionaria, y que, ya, ya, había que apurar todo (...) No, todavía no. El campo del diálogo, el campo de la negociación con la burguesía está a la orden del día. Todavía no es el momento de tomar el poder".<sup>40</sup> La cuestión pasaba por si las "tareas revolucionarias" del momento exigían la defensa de la revolución en Nicaragua o impulsar con todos los medios de lucha la revolución en toda el área, incluida Costa Rica. Esta discusión en el Partido Comunista costarricense reflejaba una mayor en el seno del movimiento comunista internacional sobre las formas de lucha. Hacia los años 1980-1982 había en los dirigentes de la URSS un gran optimismo, pero éste se fue perdiendo en los años siguientes<sup>41</sup>. La división significó una importante caída electoral y una pérdida muy significativa de influencia en el movimiento sindical.

<sup>39</sup> Entrevista con Isaac Felipe Azofeifa, agosto de 1989. También en su correspondencia diplomática con la Cancillería, carta del mes de mayo de 1984 dirigida al ministro.

<sup>40</sup> Declaraciones de Eduardo Mora V., *El Debate*, Costa Rica, 28 de enero de 1984. También *La Nación*, Costa Rica, 29 de enero de 1984.

<sup>41</sup> P. Clement y R. Duncan: op. cit.

La llegada de la administración Arias Sánchez no significó un cambio sustantivo en el bajo perfil de la relación. En septiembre de 1987 asumió el nuevo embajador de la URSS, Vadim Leontievich Rosanov. El embajador Pavlov asumió como director para América Latina de la Cancillería soviética. Costa Rica, por su parte, había propuesto el nombre de B. Bruch, nombre que no fue aceptado por la URSS; oficialmente no se negó el *placet*, pero nunca se contestó su aceptación. Esta situación significó bajar aún más el perfil de la relación entre ambos Estados. Por tal razón, y con el fin de mejorar las relaciones, el gobierno propuso al ex-ministro, ex-diputado y embajador Enrique Obregón Valverde, quien asumió funciones a fines de 1988. Esto significa que la representación costarricense en Moscú careció de embajador durante los dos primeros años de la administración Arias.

El punto medular de la política exterior costarricense durante la administración Arias ha sido la búsqueda de la paz en la región<sup>42</sup>. Los contactos con la URSS y las referencias a las relaciones entre ambos países han estado vinculadas a este punto: la crisis regional. El intercambio en el terreno comercial no ha tenido variaciones en relación con los años anteriores, es decir, sin significación.

La URSS ha señalado su apoyo al proceso de Esquipulas II en reiteradas oportunidades y por diversos medios, tanto en declaraciones públicas de sus dignatarios como en entrevistas con las autoridades nacionales. Sin embargo, el tema del aprovisionamiento militar al gobierno nicaragüense se ha ido transformando en un tópico central. Las evaluaciones en este campo, provenientes de fuentes norteamericanas, señalan que la URSS otorga una ayuda de unos mil millones de dólares a Nicaragua, de los cuales la mitad corresponde a ayuda militar<sup>43</sup>. Este es un tema clave en las negociaciones que se realizan en la región, no sólo en el marco del plan de paz, sino en las principales iniciativas que involucran a las potencias. Las conversaciones directas entre Estados Unidos y la URSS sobre el tema centroamericano así lo comprueban.

Osear Arias, en marzo de 1988, en una carta a Gorbachov escrita en duros términos, solicitaba el cese del envío de armamento a la región. Un mes antes había realizado una manifestación similar luego de que el Congreso de Estados Unidos votara en contra de otorgar suministros a la resistencia nicaragüense. En la misiva señaló que la URSS asistía militarmente a las guerrillas de la región, además de su apoyo al gobierno sandinista. La carta fue pública

<sup>42</sup> Con relación a la política exterior nacional, pueden verse mis capítulos en el *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas*, compilado por Heroldo Muñoz. Los números correspondientes a los años 1986 y 1987 fueron publicados en Buenos Aires por GEL y el de 1988 en Caracas por la Editorial Nueva Sociedad.

<sup>43</sup> Departamento de Estado: "Soviet Bloc assistance to Cuba and Nicaragua", *Latin American Dispatch*, octubre de 1987; "Central America Dilemmas an US Policy", *CRSReview*, The Library of Congress, febrero de 1989.

y no fue enviada por los canales diplomáticos regulares. Por ello, en la respuesta que entregó la embajada soviética, el 9 de abril de 1988, señaló que no quería entablar una polémica y que las afirmaciones de apoyo a las guerrillas erají totalmente infundadas. Que la URSS ha apoyado los esfuerzos pacificadores de los países de Contadora y Grupo de Apoyo y que ha respaldado firmemente los acuerdos de Guatemala. Que además ha propuesto a Estados Unidos que mutuamente renunciasen a suministrar armas a los países de América Central<sup>44</sup>. El presidente Arias señaló que se encontraba desilusionado con la respuesta. Más allá del significado estructural de la solicitud, los términos en que fue pronunciada pueden haber tenido que ver por finalidad impactar doblemente, por un lado a la URSS, pero también y quizá principalmente a Washington.

La discusión sobre el tema no es fácil, tanto por el tema mismo como por los mecanismos para alcanzar los objetivos de las partes, a juzgar por lo señalado por Edward Rowny, embajador norteamericano y asesor en control de armas durante las Cumbres, quien señaló: "Tras 26 reuniones efectuadas entre el secretario de Estado, G. Shultz y su colega E. Shevardnadze, los soviéticos finalmente están hablando ahora, aunque poco, sobre el conflicto en Centroamérica"<sup>45</sup>. Shevardnadze por su parte ha señalado que existen fuertes discrepancias entre su país y EEUU sobre las vías para solucionar el conflicto<sup>46</sup>. En este largo camino de encuentros diplomáticos y desencuentros sobre la solución se habían desarrollado, hasta abril de 1988, tres reuniones entre los encargados de política latinoamericana de ambas superpotencias. En 1988 estos contactos se aceleraron y se desarrollaron rondas de conversaciones en Roma, y en 1989 han avanzado aún más en las reuniones de Moscú y en Londres.

La URSS anunció públicamente que había suspendido el envío de armas a Nicaragua. Esto fue destacado públicamente por el canciller Shevardnadze al referirse a la cumbre de Tela. Previamente había sido señalado, según la prensa norteamericana, en una carta de Gorbachov a Bush<sup>47</sup>. La posición de la URSS sobre el conflicto regional quedó definida con claridad en la intervención de Mijail Gorbachov durante su visita a Cuba. En esa oportunidad manifestó: "Nuestro enfoque de la solución de los problemas de América Central permanece invariable. Nos pronunciamos por una solución latinoamericana del conflicto sobre la base del balance de los intereses de todas las

<sup>44</sup> Carta de Osear Arias, *La República*, Costa Rica, 13 de marzo de 1988. Respuesta de la embajada de la URSS en el mismo periódico el 10 de abril de 1988.

<sup>45</sup> *La Nación*, Costa Rica, 27 de mayo de 1988.

<sup>46</sup> *Semanario Libertad*, Costa Rica, 28 de abril de 1988.

<sup>47</sup> *MiamiHerald*, 17 de mayo de 1989. Agencia TASS, agosto de 1989; "Posición de la Cancillería soviética frente al problema centroamericano", comentarios de Edward Shevardnadze sobre la Cumbre de Tela.

partes involucradas, sin injerencia alguna desde fuera, garantizando el derecho de cada pueblo al desarrollo independiente, y en apoyo de los esfuerzos pacificadores de la ONU y la OEA"<sup>48</sup>.

Luego del envío de la carta del presidente Arias, los contactos y la búsqueda de canales de comunicación más directos se han incrementado. Una delegación parlamentaria costarricense, dirigida por José Luis Valenciano, visitó la URSS en 1988; el canciller Madrigal Nieto dialogó sobre temas de interés común, incluido el del envío de armas a Nicaragua, con P. Jabibu-Uaiev, vicepresidente de la URSS, durante las ceremonias de asunción de Carlos Salinas de Gortari como nuevo presidente de México, en noviembre de 1988.

La visita del vicescanciller, Carlos Rivera, a Moscú en el mes de junio de 1989 ha sido una de las más relevantes que un funcionario de la Cancillería ha hecho a la URSS. Esta se realizó como forma de establecer un nuevo canal de comunicación eminentemente político y que diera vigencia real al acuerdo de consultas mutuas sobre la agenda de la Asamblea General de la ONU.

Las relaciones con la URSS son vistas como "buenas, pero no intensas" y ello se debe a que Costa Rica no le ha dado la importancia ni el interés debido a su relación con la URSS. El mundo de hoy demanda, tal como lo prueba el propio plan de paz, una reactivación de las relaciones con la URSS en todos los ámbitos, pero especialmente en el político, para lo cual existe un marco institucional. Para ello es necesario acordar y generar un marco específico que apunte más allá de los contactos y de la agenda hoy existente, centrada en el análisis de los temas de las sesiones de la ONU<sup>49</sup>.

El embajador de la URSS en Costa Rica coincide con lo anterior, al señalar que se está entrando en una buena etapa de relación después de un período en el que no se habían desarrollado contactos políticos y el comercio era pobre. En 1987 se realizó una visita de diputados soviéticos, después de más de una década; ese fue el inicio de una serie de encuentros que fueron más allá de lo protocolar durante los cambios de gobierno. En 1988, una delegación parlamentaria costarricense visitó Moscú y ésta fue correspondida con una de la URSS a Costa Rica en 1989. Toda esta situación es producto de una convergencia de factores entre los que cabe destacar dos: por una parte, el plan de paz y, por la otra, la *perestroika*. La conjunción de ambos aspectos hace que las relaciones se desarrollen en un ambiente más franco y abierto que permitirá consolidar y desarrollar un esquema de consultas políticas; sin embargo,

<sup>48</sup> Myail Gorbachov: "Discurso ante la Asamblea Nacional de Cuba", APN, 1989.

Entrevista con el vicescanciller, Carlos Rivera, agosto de 1989. La visita del vicescanciller es la de mayor rango que ha realizado un diplomático costarricense en tres lustros, después de la visita del ex-canciller Fació.

sin un desarrollo comercial paralelo, lo principal será la consolidación de la relación estatal política<sup>60</sup>.

### El futuro: ¿Redefinir los términos de la vinculación?

El sistema internacional está sufriendo una profunda mutación y en ella Europa juega un rol central. Esta se expresa tanto en la Europa comunitaria y el cambio que tiende a la formación de un mercado único para 1992, como en la Europa del Este, con el impulso que ha generado en toda ella la *perestroika*. Los cambios en Polonia, Hungría, Alemania y en la Unión Soviética tienen un efecto no sólo sobre sus propias sociedades, no sólo sobre su ámbito regional inmediato, sino que están conformando un nuevo sistema internacional, que será el que dominará la década de los años noventa y que marcará los derroteros de la transición hacia el próximo siglo.

En este contexto, la URSS está cambiando su política hacia el Tercer Mundo. En ello influyen al menos tres factores clave: a) las condiciones económicas del país y la necesidad de una mayor concentración en su propio desarrollo; b) el mayor peso que tienen los ejes que la vinculan con Estados Unidos y Europa occidental antes que la relación con las revoluciones de Tercer Mundo y c) la desestabilización de sus relaciones internacionales y el mayor peso del pluralismo político. Estos factores apuntan a la revitalización de cierto tipo de acciones con los países de mayor significación del mundo en desarrollo; en el caso latinoamericano, con Argentina, Brasil y México. Pero también pudiese entrar Costa Rica.

Así también, en la medida que la URSS está dejando de ser un peligro estratégico-militar en el área centroamericana, al privilegiar sus vinculaciones con Estados Unidos, decae el interés de este último por limitar las vinculaciones entre los países de la región y la URSS. Este cambio fundamental de percepción permite a la URSS, sin costos políticos en otras áreas, desarrollar medidas tendientes a fomentar la confianza mutua en un área de interés vital para Estados Unidos.

La relación con Costa Rica tiene un fuerte peso institucional, prima la estatalidad y además es un país que confiere una legitimidad muy importante en la relación con países pequeños de Occidente. La relación con este país desarmado, fronterizo de un Estado al que apoya política y militarmente, muestra que la URSS no es un Estado que subvierte el orden local ni internacional, por una parte y, por la otra, que le interesa tener otros puntos de vista, no sólo el de los "Estados amigos".

<sup>60</sup> Entrevista con el embajador de la URSS en Costa Rica, Vadim L. Rozanov, 31 de agosto de 1989.

Esta situación plantea a la diplomacia costarricense un desafío importante: si quiere mantener una política internacional activa, con un fuerte sello autónomo, deberá reevaluar su relación con Moscú. Deberá definir qué quiere de esa relación, en el nuevo contexto internacional. Si Costa Rica quiere seguir incidiendo en el rumbo centroamericano, deberá incidir tanto en Washington como en Moscú. En el primer caso tiene experiencia, canales de comunicación y claridad de objetivos. En el segundo no hay experiencia acumulada, los canales de comunicación son débiles e incipientes y no hay claridad de objetivos. La coyuntura generada por la *perestroika* y el rol central de Costa Rica en el proceso de paz pueden permitir el clima adecuado para buscar respuestas en este ámbito. Afrontar este desafío significa reconocer que hoy la URSS, pese y como consecuencia de la política de Reagan, tiene una presencia en el área más importante que a inicios de la década y que la mantendrá en el futuro. De una política de confrontación global entre los superpoderes se está pasando a una de concertación global. La URSS es un super poder que hoy incide en Centroamérica, la región dejó de ser un área monopolar: hoy, y con más fuerza en el futuro, será multipolar. El reconocimiento de esta situación precisa de acciones específicas hacia la URSS.

En el plano comercial se mantendrá la tendencia favorable para Costa Rica, pero esa misma situación si no comienza a ser más equilibrada será una limitante para el desarrollo del comercio. Las exportaciones no tradicionales pueden llegar a la URSS, pero requerirá que importaciones provenientes de ese país compensen el comercio. Las posibilidades de superar la muy baja cifra de medio millón de dólares está al alcance de la mano. El que la URSS ganase una licitación para la construcción de tanques de almacenamiento de petróleo para RECOPE puede mostrar un buen inicio. El trueque puede ser una alternativa, pero no una panacea. Posiblemente el mayor ajuste se produzca cuando la URSS defina su política sobre la convertibilidad del rublo.

Este conjunto de problemas sólo podrá ser resuelto con la puesta en marcha de las reuniones de la comisión mixta que señalan los mecanismos institucionales. En todo caso, tanto las cifras históricas como las tendencias de uno y otro Estado indican que la relación comercial en el futuro no será el elemento central en la relación. Aún falta por conocer, además, los efectos de la *perestroika* en el campo económico y, en especial, en el comercio exterior con América Latina. Las relaciones directas entre empresas y las nuevas formas de comercialización requerirán de un tiempo de adaptación en el cual, si se quisiera reforzar el comercio, sería necesario establecer un sistema de cuotas de compras, sobre la base de una proporción en trueque y otra de divisas de productos de ambas partes. En el ámbito cultural se puede señalar algunas tendencias similares.



# Costa Rica y la Comunidad Europea

*Edgar Ugalde*

Dar un vistazo a las relaciones de Costa Rica con Europa, región con la que el país estableció importantes relaciones comerciales y culturales que se originaron con las primeras exportaciones de café a Londres, en los últimos años de la primera parte del siglo XIX, es lo que persigue el presente trabajo. También se hará mención de los factores que motivaron el reemplazo de Europa por Estados Unidos en esas relaciones.

Los orígenes de la Comunidad Europea y sus relaciones con el Tercer Mundo también se evocan, como ejemplo de la búsqueda de un nuevo orden económico internacional más justo y de unidad de los países pobres en sus negociaciones con los países industrializados del planeta, que ha dado como resultado todo el proceso convencional de Yaoundé, Arusha y Lomé. Asimismo, se aspira a resaltar la importancia de la actitud ejemplarizante de Europa que logró superar años de enfrentamientos, guerras y destrucción para formar el esquema de integración más importante del mundo.

Se plantea el papel que debe jugar Costa Rica para lograr una mayor presencia europea en la región, como factor de autonomía y de pacificación del área.

*El café: un puente al exterior.* Con la primera exportación de café de Costa Rica a Londres en 1844<sup>1</sup> se inició una relación con Europa que influiría a nuestro país por más de una centuria. Las corrientes culturales nos llegaron en comunión con las transacciones comerciales. Se ratificaba aquí que el comercio internacional es un vehículo importante de las relaciones internacionales. Con esos contactos comerciales, se abrieron nuevos horizontes. Los costarricenses comenzaron a viajar a Europa, nuestra juventud inició sus desplazamientos al Viejo Continente para estudiaren las universidades europeas, profesores europeos vendrían a enseñar a Costa Rica, y así nuestro país,

**Carlos Monge A.: *Historia de Costa Rica*, Librería Trejos, 17° edición, San José, 1982, p. 224.**

como algunos otros países latinoamericanos, se constituyó en un apéndice cultural europeo. En el caso de América Latina, fue la colonización europea la que rompió su aislamiento con el resto del mundo e inició su integración a la economía internacional<sup>2</sup>. Los países europeos, no sólo fueron importantes mercados, sino también fuente de empréstitos, inversiones, tecnología y de una muy importante corriente migratoria, que jugó un papel innegable en el proceso de desarrollo de América Latina<sup>3</sup>. Costa Rica no fue una excepción en ese período de expansionismo de Europa en esta parte del continente americano. Los empréstitos que el general Tomás Guardia Gutiérrez contrató con Inglaterra para la construcción del ferrocarril interoceánico son prueba fehaciente de las inversiones europeas, principalmente inglesas en nuestra región. Esta deuda inglesa dejó ingratos recuerdos por el tratamiento que el país recibió<sup>4</sup>. En esta época, Costa Rica mira hacia Europa. Pero ello no significa ignorancia de todo el proceso que originó el denominado Sistema Interamericano, que muestra con claridad el interés de una nueva potencia que despuntaba en el escenario internacional por implantar su influencia en los países de América Latina. De manera que si bien es cierto que en ciertos períodos de nuestra historia Costa Rica dirigió su mirada y sus intereses hacia el Viejo Continente, es innegable que desde la independencia misma de los países latinoamericanos éstos fueron motivo de una intensa rivalidad entre las grandes potencias que se han constituido en el mundo.

*La actitud del Libertador.* El Libertador Simón Bolívar previo esa rivalidad y, por ello, propugnaba la unión de la América hispana para que pudiera presentarse en el concierto internacional con caracteres de fortaleza y por tanto en capacidad de responder a las presiones e influencias de las grandes potencias<sup>5</sup>. El Libertador en un principio no estuvo de acuerdo en que Estados Unidos participara en el Congreso de Panamá. Deseaba obtener una estrecha relación con Inglaterra, que en la época se oponía en forma vigorosa a los planes de reconquista de América por parte de la Santa Alianza. Y Bolívar consideraba que si Estados Unidos participaba en el congreso e ingresaba a la unión continental que habría de resultar del congreso mismo, ese hecho impediría obtener el apoyo de Inglaterra<sup>6</sup>.

*La Doctrina Monroe.* Esta rivalidad secular por llegar a tener la mayor

<sup>2</sup> Stanley E.Hilton: "Latm America and Western Europe, 1880-1945. The Political Dimensión" en Wolf Grabendorff y Riordan Roett (eds.): *Latin America western Europe and the U.S.*, Praeger Special- Studies, Nueva York, 1985, p. 2.

<sup>3</sup> Stanley G.Hilton: *op.cit.*, p. 3.

<sup>4</sup> Ricardo Fernández Guardia: *Cartilla histórica de Costa Rica*, Imprenta Lehmann S.A., San José, 1984, pp. 117-118.

J. J. Caicedo Castilla: *El Derecho Internacional en el Sistema Interamericano*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1970, pp. 15-16.

<sup>6</sup> J.J.Caicedo Castilla: *op.cit.*, pp. 17-18.

influencia en la América Latina explica también la propuesta de la llamada Doctrina Monroe, contenida en el mensaje que el entonces presidente de Estados Unidos, James Monroe, dirigió al Congreso de Estados Unidos el 2 de diciembre de 1923 y que rechaza toda intervención de los países europeos en el continente americano. Asimismo, afirmaba el presidente Monroe que Estados Unidos no intervendría en las colonias o dependencias (actuales) de las potencias europeas. Además, decía que "en lo que respecta a Europa, nuestra política que ha sido adoptada desde el inicio de las guerras que por largo tiempo han sacudido a esa parte del globo, se mantiene igual, es decir, no intervenir en los asuntos internos de ninguna de esas potencias..."<sup>7</sup>.

Debe hacerse notar que cuando el Congreso de Panamá se reunió, los principios de la Doctrina Monroe ya tenían treinta meses de haber sido expuestos. El Congreso de Panamá se reunió el 22 de junio y se clausuró el 15 de julio de 1926, cuatro años antes de la muerte del Libertador.

Podría verse una aparente contradicción de Bolívar en oponerse a que Estados Unidos fuera invitado al Congreso de Panamá, cuando ya había expuesto con claridad cuál era su posición con respecto a una futura colonización de las potencias europeas en el continente americano. Y por otra parte, mostrar gran interés en una fuerte unión con Inglaterra, la que en forma indirecta respaldaba a la Doctrina Monroe, por el paralelismo que había en los intereses norteamericanos e ingleses en el hemisferio occidental<sup>8</sup>. La explicación lógica de la actitud del Libertador se encuentra en los principios consagrados en el Tratado de Panamá, producto del congreso. En ese tratado, las partes se comprometen a mantener su soberanía e independencia en contra de toda dominación extranjera. Es decir, Bolívar quería la mayor independencia para la América Morena, como denominara José Martí a los países situados al Sur del Río Bravo<sup>9</sup>.

*La influencia europea.* La influencia de Europa, principalmente de Gran Bretaña, llega a tener una considerable preeminencia hasta 1914, de manera principal en el plano comercial. La ventaja de Gran Bretaña sobre las otras potencias se fundamentaba en su primacía industrial y en la fortaleza de su flota mercante. En vísperas de la Primera Guerra Mundial, América Latina representaba una quinta parte de las inversiones británicas en el extranjero<sup>10</sup>. Esa primera gran guerra demostró también la dureza de la lucha de las grandes potencias por obtener posiciones de ventaja e influencia en América

<sup>7</sup> Claude, Albert Colliard: *Instituciones Internacionales*, Dalloz, París, 1970, 5ª edición, pp. 290-291.

<sup>8</sup> Jack C. Plano y Roy Olton: *Diccionario de Relaciones Internacionales*, Editorial Limusa, México 1975, p. 223. "

<sup>9</sup> J. J. Caicedo Castilla: *op.cit.*, p. 71.

<sup>10</sup> Stanley E. Hilton: *op. cit.*, p. 5.

Latina<sup>11</sup>. En el período de entreguerras resurgió la competencia de las grandes potencias, con el reingreso de Alemania en el comercio con América Latina y la lucha de Gran Bretaña para recuperar las pérdidas sufridas. La rivalidad fue muy intensa, de manera principal entre la Alemania nazi y Estados Unidos, produciéndose un relativo retiro de Gran Bretaña del área, con excepción de Argentina, país con el cual concluyó arreglos bilaterales para proteger sus intereses<sup>12</sup>.

*Surgimiento de Estados Unidos.* La historia de la Segunda Guerra Mundial es conocida. La devastación en Europa es total, en tanto que Estados Unidos sale de ella con una industria intacta y con un poderío económico que lo convierte desde entonces en la primera potencia mundial en todos los órdenes. Así, la presencia de Europa en América Latina es sustituida por la superpotencia del Norte. Costa Rica no es la excepción y Estados Unidos se convierte en su principal aliado.

*La descolonización.* Se impone hacer mención de otra de las consecuencias importantes de la Segunda Guerra Mundial. Nos referimos al proceso de descolonización y la creación de nuevos Estados. El principio de autodeterminación que recoge el inciso segundo del artículo primero de la Carta de las Naciones Unidas, constituye la base jurídica que contribuye al desmembramiento de los imperios coloniales<sup>13</sup>. Asia y África verán nacer múltiples Estados independientes que van a transformar la estructura de la sociedad internacional. Este fenómeno de las relaciones internacionales, tiene relación con nuestro trabajo porque esa corriente de descolonización dará origen a muchos países cuya economía se fundamentará en la exportación de artículos y productos similares a los nuestros. Y constituirán, por tanto, aliados en la lucha por la obtención de relaciones económicas más justas, aunque paradójicamente serán competidores en los mercados internacionales y en el tratamiento de privilegio que las potencias comerciales les otorgan, de manera particular la Comunidad Europea, por medio de convenios especiales, como lo veremos más adelante.

*La Comunidad Europea (CE).* La idea de la unidad europea tuvo sus primeras manifestaciones en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esta idea tiene antecedentes históricos que van desde el Santo Imperio Romano de Carlomagno, hasta las conquistas territoriales de Napoleón. Pero sin duda alguna, fue en la devastación y en el sufrimiento como consecuencia de la guerra que la idea de la unidad renace con nuevo vigor. Contribuye a fortalecerla el temor de que esa Europa destruida y arruinada pudiera convertirse de nuevo en campo de batalla en el que se escenificaría el

Stanley E. Hilton: op.cit., p. 11.

Stanley E. Hilton: op.cit., p. 12.

Ver artículo I de la Carta de las Naciones Unidas.

enfrentamiento de las grandes potencias que creó el conflicto. Hay quienes opinan que la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética durante la Guerra Fría contribuyó más al acercamiento de Europa occidental que la conciencia misma de su destino común.

En virtud de las circunstancias mencionadas, podría deducirse que el miedo ha sido un factor psicológico que en diferentes latitudes ha jugado un papel importante en la estructuración de programas de integración.

Se ha escrito que el Plan Marshall fue un factor muy importante que contribuyó a la unión de Europa. Por medio de una iniciativa realista visionaria, Estados Unidos ofreció a Europa una ayuda considerable, pero condicionada a que los europeos renunciaran a la estrechez de las soluciones nacionales, se organizaran y coordinaran sus acciones<sup>14</sup>. El famoso discurso pronunciado por el general George Marshall, el 5 de junio de 1947 en la Universidad de Harvard, confirmó el deseo de Estados Unidos de dar esa ayuda a los países europeos, de la que se excluyó a la Unión Soviética y a los países del bloque del Este. Para la administración y distribución de la cooperación de Estados Unidos se firmó en París, el 16 de abril de 1948, la Convención de Cooperación Europea que dio origen a la OEEC, la que posteriormente, por decisión de los jefes de Estado de Estados Unidos, Francia y Alemania, se constituyó en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>15</sup>.

El impulso que pudo haberle dado el Plan Marshall a la unión de Europa de ninguna manera resta mérito a estadistas europeos como Churchill, Adenauer, León JBlum, Alcides de Gaspari, Spaak, de Gaulle y, desde luego, Robert Schuman y Jean Monnet, que en diversas formas lucharon por la unión europea, entre otros. Estos dos últimos, Schuman y Monnet, con su incansable actividad logran la fundación de la primera de las tres comunidades, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), cuyo tratado constitutivo se firmó en París el 18 de abril de 1951 y entró en vigor en enero de 1952<sup>16</sup>. Monnet tenía como meta que Europa estuviera presente en la solución de los problemas del mundo. Schuman consideraba que "Europa debería dejar de ser un ensamblaje de Estados yuxtapuestos con frecuencia enfrentados unos a los otros, para convertirse en una comunidad de naciones distintas, pero asociadas en un esfuerzo común constructivo y defensivo"<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Ver Mallard: *La Communauté Economique Européenne*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, París, 1975, p. 10.

<sup>15</sup> Claude Albert Colliard: *Institutions des Relations Internationales*, Dalloz, París 1985, 8ª edición, pp. 486-487.

<sup>16</sup> *Traites instituant les eommunautés Européennes-Trait'es Portant Revisión de ees traités-Documents Annexes-Office des Publications Officialles des Communautés Européenes*, 1971, p.159.

<sup>17</sup> Robert Schuman: *Pour L'Europe*, Nagel, París, 1964, 2ª edición, pp.184-185.

El esfuerzo y voluntad de esos grandes estadistas hicieron posible la conformación del esquema de integración económica más exitoso en el mundo y que ha ideado programas de cooperación con los países en desarrollo, principalmente con sus ex-colonias, que constituyen un importante avance en los términos de la cooperación entre países ricos y países pobres. Cuando se fundaron las dos restantes comunidades, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA), cuyos tratados constitutivos se firmaron simultáneamente en Roma el **25** de marzo de 1957, en la parte cuarta del tratado de la CE, artículos **131** al **136**, se definen claramente los términos del tratamiento que la Comunidad daría a las ex-colonias europeas<sup>18</sup>. Más adelante nos referiremos con mayor amplitud a estos aspectos.

Desde luego que en ese año, los redactores de los tratados no imaginaron que pocos años después se iniciaría la corriente descolonizadora que convertiría en países independientes a esas ex-colonias. Con fundamento en los artículos mencionados, así como en el preámbulo del tratado que dio origen a la Comunidad Económica Europea, se ha desarrollado una corriente convencional que ha constituido todo un éxito en las negociaciones para las antiguas colonias europeas.

*Convención de Yaunde.* Entre las primeras convenciones firmadas por la CE y sus ex-colonias se encuentra la Convención de Yaunde. Este nombre se debe a que fueron firmadas en la capital de Camerún. En esta convención participaron 17 ex-colonias europeas de habla francesa y los seis Estados originales de la Comunidad. Fue firmada el 20 de julio de **1963** y entró en vigor el 1 de junio de 1964. Una segunda Convención de Yaunde fue firmada el 29 de julio de 1969 y entró en vigor el 31 de enero de **1971**. El modelo de cooperación plasmado en estas convenciones, comprendía la formación progresiva de una zona de libre comercio entre la CE y cada uno de los **17** países asociados. A partir de 1968, los productos provenientes de los **17** países africanos entrarían libremente a los mercados de los seis Estados miembros de la Comunidad. Además, se preveía asistencia financiera por parte de la Comunidad.

*Convención de Arusha.* El 24 de septiembre de **1969**, el CE firmó con tres países africanos de habla inglesa la Convención de Arusha, llamada así por la ciudad de Tanzania en que se firmó. Entró en vigor en la misma fecha que la segunda convención de Yaunde. El período de ambas era de cinco años. La Convención de Arusha tenía características similares a las convenciones de Yaunde, con la diferencia de que la primera no preveía ni asistencia técnica ni financiera.

**Ver los tratados constitutivos de las comunidades europeas.**

*Las convenciones de Lomé.* Las convenciones de Yaunde y de Arusha son precursoras de las convenciones de Lomé. Con el ingreso de Gran Bretaña a las comunidades europeas en 1972, se presentaba la posibilidad de concluir convenciones como las de Yaunde con las ex-colonias británicas.

El problema inicial sobre cuál tipo de convención debería seguirse entre lo concretado en las convenciones de Yaunde y Arusha, por la diferencia que existía entre ambas, fue resuelto por medio de una fórmula de compromiso. Los modelos de Yaunde y Arusha sirvieron de base para las conversaciones preliminares. Yaunde se aplicaba a los países de habla francesa, Arusha a los países de habla inglesa.

Las convenciones de Lomé comprenden aspectos nuevos que constituyen una novedad en las relaciones de cooperación entre países ricos y países pobres, aunque despertaron críticas en algunos sectores europeos.

La primera Convención de Lomé se firmó en la capital de Togo, de allí su nombre, el 28 de febrero de 1975, y entró en vigor el 1 de abril de 1976 por un período de cinco años. La firmaron los nueve Estados miembros de la Comunidad Europea de la época y 46 países llamados ACP (África, Caribe y el Pacífico). En esta convención la Comunidad Europea garantizaba a los países ACP el libre acceso a los mercados comunitarios de sus productos agrícolas e industriales en una alta proporción. Por su parte, los ACP no se comprometían a ofrecer ninguna reciprocidad a la Comunidad, salvo un tratamiento por lo menos igualmente favorable que el de la cláusula de la "nación más favorecida". Esto permitía a la Comunidad Europea tener la seguridad de que no sería discriminada en el acceso a las materias primas de los ACP.

*Estabilización de los ingresos de exportación.* Uno de los aspectos que más llama la atención de esta primera Convención de Lomé es la estabilización de los ingresos por concepto de las exportaciones (STABEX). Este mecanismo de estabilización de ingresos por concepto de exportaciones, garantiza un nivel mínimo de ingresos sobre una lista de productos considerados como fundamentales en el marco de las exportaciones de esos países. Así, un país ACP puede solicitar "una transferencia financiera" si sus ingresos provenientes de un producto determinado bajan en un cierto porcentaje con relación a períodos anteriores, o a un "porcentaje de referencia". Las transferencias financieras hechas no son reembolsables por parte de los países ACP más desfavorecidos.

Este es un mecanismo de suma importancia porque puede impedir que los países hftnfíficiariQS sufran grandes desajustes en sus planes de desarrollo. Sin duda es esta una iniciativa muy original que debería ser incorporada en otros esquemas de cooperación por parte de los países desarrollados.

Posteriormente, la Convención de Lomé ha sido renovada cada cinco años. Así se concluyó Lomé II, Lomé III que actualmente está en vigor y en negociación Lomé IV. En cada caso, las condiciones de los países ACP han

sido mejoradas, lo que constituye un éxito sin precedentes en las negociaciones de países en desarrollo con países ricos<sup>19</sup>.

Las condiciones preferenciales otorgadas por la Comunidad Europea a los países ACP se justifican por el hecho de que, a excepción de Etiopía y Nigeria, todos ellos han sido en un momento dado de su historia colonias europeas. Por ello, se ha dicho que la Comunidad siente la obligación de ayudarles a alcanzar un nivel de vida acorde con sus aspiraciones. Además, porque el continente africano, al que pertenece la mayoría de los 65 países firmantes de las Convenciones de Lomé, es considerado el más pobre del planeta<sup>20</sup>.

Dos de los elementos característicos de las Convenciones de Lomé, son la variedad de los Estados ACP y la aplicación de principios renovadores del Derecho Internacional del Desarrollo<sup>21</sup>. Esta diversidad se presenta en diferentes ámbitos. Económicamente, hay grandes diferencias en los ingresos por habitante. En Trinidad y Tobago ese ingreso se estableció en 1983 en 6.900 dólares y en 80 dólares en el Chad. Políticamente, en los 65 países beneficiarios de las Convenciones de Lomé hay una amplia pluralidad de regímenes, desde los que se identifican con el marxismo, hasta los que practican el sistema parlamentario. Y lingüísticamente, los países ACP se dividen en los de habla inglesa, habla francesa, habla hispana y habla portuguesa.

Dada esa heterogeneidad, es ejemplarizante la actitud de los países ACP que han sabido encontrar la forma de constituir un grupo que ha superado sus diferencias y se ha presentado hablando en forma monolítica en sus negociaciones con los Estados miembros de la Comunidad Europea. Cuánto deben aprender de ese ejemplo otros países del Tercer Mundo que perteneciendo a regiones con más rasgos comunes, como una misma lengua, una historia común, problemas similares, no encuentran la forma de presentarse unidos en los foros internacionales.

### **Relaciones de la Comunidad con los países no miembros de Lomé**

Después de la firma del Tratado de Roma, la Comunidad Europea ha dedicado mucho tiempo a tratar de definir los términos de una política hacia

<sup>19</sup> Las referencias sobre las comunidades europeas y las convenciones concluidas entre la Comunidad y los ACP, han sido tomadas de trabajos e informes del autor en el desempeño de sus funciones diplomáticas.

<sup>20</sup> Maurice Pierre Roy: *La CEE et le Tiers Monde - Les conventions de Lomé*, Notes et Etudes Documentales, La Documentation Française, París, 1985, p. 5.

<sup>21</sup> *Ibid*, pp. 5 y ss.



los países del Tercer Mundo. Con respecto a sus ex-colonias, el preámbulo y la parte cuarta del tratado definen claramente los términos del tratamiento que la Comunidad les daría y consagra la asociación de los países y territorios de ultramar. Los artículos que comprende esa parte cuarta serían el fundamento para el desarrollo convencional posterior que ha sido ejemplo en los términos de la cooperación para el desarrollo.

Con respecto a las relaciones con los países que no tenían lazos históricos particulares con la Comunidad, el Tratado de Roma no dio ninguna orientación. De allí que los órganos de la Comunidad han tenido que elaborar, con el transcurso del tiempo y conforme lo hayan indicado las circunstancias, mecanismos que permitan establecer esas relaciones con los países del Tercer Mundo que no entraban en la categoría definida por el Tratado de Roma en su parte cuarta.

Con motivo de la adhesión de Gran Bretaña que tenía intereses en diferentes partes del mundo, más allá de los numerosos países independientes que habían sido sus colonias, y por el fortalecimiento de la presencia de los países en desarrollo en la escena internacional, la Comunidad comenzó a preocuparse por la definición de los lineamientos de una política para el desarrollo, que comprendiera a los otros países que no habían sido sus colonias. Así, en 1972, los jefes de Estado y de gobierno de la Comunidad, reunidos en París, dieron un mandato claro a la Comisión Europea para que elaborara una política de cooperación para el desarrollo que, sin alterar las ventajas de las que se beneficiaban los países con los que la Comunidad tenía relaciones especiales, cubriera al conjunto de los países en desarrollo<sup>22</sup>.

Por las limitaciones lógicas que impone un mandato de esa naturaleza, la Comunidad, sobre la marcha, ha tenido que ir definiendo las modalidades de cooperación con cada región. Lógicamente, la Comunidad debe procurar que los otros grandes países industrializados acepten llevar a cabo programas similares.

En todo caso, si su objetivo de convencer a las otras grandes potencias comerciales del mundo de iniciar programas similares a los suyos no tiene éxito, su deber es seguir adelante. Así, ha elaborado diferentes programas de cooperación hacia el Tercer Mundo, como la ayuda alimentaria para los países que son azotados por el hambre; ayuda financiera para los países en desarrollo no asociados; sistema de preferencias generalizadas (fue el primer gran bloque comercial que puso en práctica las preferencias generalizadas, en julio de 1971); ayuda de urgencia para los países que sufren catástrofes naturales, etc<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> *Ibid*, p. 5.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 7.

Las preferencias tarifarias generalizadas fueron aprobadas en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su segunda reunión en Nueva Delhi, India, en 1968.

Los objetivos del sistema generalizado de preferencias son aumentar los ingresos de los países en desarrollo, por concepto de exportación de sus productos, promover su industrialización y acelerar su crecimiento económico<sup>24</sup>.

*Acuerdo de la Comunidad Europea  
con los países en desarrollo*

La Comunidad Europea y sus Estados miembros se encuentran entre los socios más importantes de los países en desarrollo en el intercambio comercial y en la cooperación para el desarrollo.

Entre los acuerdos que ha firmado la Comunidad se encuentran los de asociación. Este es el caso de las convenciones de Lomé que hemos comentado. Los acuerdos de cooperación son los que, sin tener el alcance de los acuerdos de asociación, sí permiten una colaboración económica bastante importante. Todos ellos corresponden a una orientación mundialista de la política de la Comunidad Europea hacia los países del Tercer Mundo<sup>26</sup>.

Los acuerdos concluidos por la Comunidad Europea, además de satisfacer necesidades estratégicas que obedecen al deseo de equilibrar déficits comerciales, aprovisionamiento energético y de materias primas, rehabilitación de regiones que han sido importantes mercados para los exportadores europeos y conquista de nuevos mercados<sup>26</sup>, han permitido a la Comunidad Europea generar y mantener una importante presencia política en todas las regiones. Esa presencia se robustecerá cada día más, en la medida en que el proceso de unificación de Europa continúe progresando. Una clara manifestación de ese proceso es el llamado "mercado único" al que nos referiremos más adelante. Aunque la prioridad económica y comercial es la que se ha impuesto en el proceso de la integración europea, no podemos olvidar que Europa no se ha resignado a jugar un papel secundario en el análisis y solución de los grandes problemas políticos del mundo. Jean Monnet, uno de los padres de la Europa comunitaria, además de reclamar un rol de primera magnitud, consideraba que la ausencia de Europa en las grandes decisiones, constituía un desequilibrio peligroso para la estabilidad de Occidente y para la paz del mundo. Monnet consideraba que cuando cada uno de los países de Europa trataba de conseguir una precaria ventaja a costa de los otros, lo único que

**Ibid, p. 39.**

**Ibid, p.71.**

**Ibid, p. 71.**

hacía en definitiva, era debilitar su propia posición ante los competidores extranjeros.

### *Acuerdo entre la CE y el Pacto Andino*

Por otra parte, la Comunidad Europea ha establecido relaciones especiales con los esquemas de integración económica que se han instaurado en diferentes partes del mundo, con resultados diversos. El 17 de diciembre de 1983 concluyó un convenio de cooperación con los países miembros del Acuerdo de Cartagena, más conocido como Pacto Andino. Los términos del convenio, se definen claramente en el artículo primero, al disponer que las partes contratantes, en el límite de sus competencias, teniendo en cuenta el interés mutuo y de conformidad con los objetivos a largo plazo de sus economías, se comprometen a establecer la más amplia cooperación económica que no excluye *apriori* ningún campo y que tiene en cuenta sus diferentes grados de desarrollo. Fijan que el objetivo de esa cooperación será el de contribuir, de manera general, al desarrollo de sus economías y a la elevación de su nivel de vida. Concretamente se comprometen a promover el desarrollo de la agricultura y de la ganadería, así como el desarrollo industrial, agroindustrial y energético. Estimular el progreso técnico y científico, crear nuevas posibilidades de empleo, reforzar el desarrollo regional, proteger y mejorar el medio ambiente, estimular el desarrollo rural y abrir nuevas fuentes de aprovisionamiento y nuevos mercados<sup>27</sup>.

### *Relaciones de la CE con América Central*

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960, dio origen a uno de los esquemas de integración que fue considerado como el más exitoso entre los que se habían organizado en los países en vías de desarrollo. Entró en vigencia para El Salvador, Guatemala y Nicaragua en junio de 1961; para Honduras en marzo de 1962. Costa Rica se adhirió en 1963.

En términos generales, el esquema se fundamentaba en una estrategia de sustitución de importaciones mediante un mecanismo que promovía la instalación progresiva de industrias que sustituyeran los bienes importados a través de la protección a esas industrias de la competencia internacional. Con ese objeto, el tratado estableció un mercado común que permitía el comercio intrarregional y, además, una unión aduanera, la que por medio de un arancel externo común, gravaba las importaciones de los bie-

<sup>27</sup> Ver el Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena.

nes manufacturados y facilitaba el desarrollo de la industria exonerando la importación de materias primas<sup>28</sup>.

El esquema centroamericano de integración se inició despertando grandes expectativas. Sin embargo, en Costa Rica, el gobierno de Mario Echandi atendió la oposición de varios sectores de la población y se abstuvo de firmar el convenio constitutivo. Hubo que esperar la llegada de un nuevo gobierno, presidido por Francisco J. Orlich para que Costa Rica se adhiriera al proceso de integración en 1963. Los resultados iniciales fueron muy positivos. Así por ejemplo, el producto nacional bruto de los cinco países aumentó entre 1960 y 1966 en más de mil millones de dólares y el producto interno bruto por habitante en toda la región de 252 dólares a 287 dólares en el mismo período de tiempo<sup>29</sup>.

El deterioro del proceso se inició, de manera principal, con el estallido de la guerra entre El Salvador y Honduras en julio de 1969 y se agravó posteriormente con la extensión de la violencia a otros países del área y con las guerras civiles en El Salvador y Nicaragua, que dificultaron el intercambio comercial, lo que ha ocasionado un serio daño a las economías de los cinco países. Sin embargo, los esfuerzos por reactivar el proceso de integración no han disminuido y en esa ardua tarea ha estado colaborando la Comunidad Europea.

Esa colaboración de la Europa comunitaria para tratar de reactivar la integración, le ha permitido mantener un importante grado de presencia en Centroamérica, que no existía antes de la conclusión del Tratado de Integración Económica Centroamericana. Este es un aspecto que reviste especial importancia porque esa presencia europea en el área, no sólo permite cristalizar en alguna forma los sueños de los fundadores de la Comunidad, sino también, le da oportunidad a los países centroamericanos de diversificar las fuentes de la cooperación internacional que reciben.

En concordancia con las zonas de influencia que se han establecido en el mundo por parte de las grandes potencias, la cooperación que la Comunidad brinda en el marco de la integración económica le permite tener presencia en diferentes partes del mundo, sin despertar mayores sospechas. Esa misma realidad de la repartición de las zonas de influencia hace que la Europa comunitaria tome todas las precauciones del caso para no desbordar el marco propiamente integracionista. Sin embargo, independientemente de la cautela que debe y puede tener la Comunidad Europea, se impone que su coope-

28

Sara Faingezicht y Jorge Arturo Zamora: "La Comunidad Europea y su cooperación económica al Tercer Mundo. Casos de Centroamérica y Costa Rica", investigación para optar al título de Licenciado en Relaciones Internacionales con mención en Relaciones Económicas Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1985, pp. 140-141.

*Derecho Comunitario Centroamericano. Ensayo de Sistematización*, Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Trejos Hermanos, San José, 1968, p. 10.

ración se amplíe en el mayor grado posible. En ausencia de un tratado bilateral entre los dos esquemas de integración, la cooperación de la Comunidad Europea se enmarca en los programas generales que se ha establecido para los países en vías de desarrollo no asociados. Esa cooperación se concreta por medio de proyectos bilaterales con cada país del área, por medio de proyectos regionales que cubren áreas de dos o más países y también por los proyectos con los organismos de integración, como ya hicimos mención.

### **Un nuevo diálogo entre Europa y Centroamérica**

Como consecuencia de la visita del presidente Luis Alberto Monge a Europa en **1984**, tuvo lugar en Costa Rica una reunión entre la Comunidad Europea y Centroamérica, denominada San José I. Ese cónclave ha sido seguido de otras reuniones denominadas San José II, San José III, San José IV, alternándose la sede. En una ocasión se reúnen en Centroamérica y en la oportunidad siguiente en Europa. La última de estas reuniones, San José V, tuvo lugar en San Pedro de Sula, Honduras, en el primer semestre de 1989.

En el primer encuentro, celebrado en San José, los días 28 y 29 de septiembre de **1984**, participaron los ministros de Relaciones Exteriores de los diez Estados miembros de la Comunidad, así como los ministros de Relaciones Exteriores de España y de Portugal, países que para entonces eran candidatos a ingresar a la Comunidad. También participaron en esa importante reunión los cancilleres de los cinco países de Centroamérica y de los cuatro países miembros del Grupo de Contadora. Este encuentro vino a vitalizar las relaciones entre las dos regiones. Allí quedó claramente establecido que nacía una nueva estructura de diálogo político y económico entre Europa y Centroamérica y que este diálogo iba a engendrar una cooperación práctica tendiente a reforzar los esfuerzos de los países centroamericanos para poner fin a la violencia y a la inestabilidad y para promover la justicia social, el desarrollo económico, el respeto a los derechos humanos y las libertades democráticas<sup>30</sup>.

Se estableció también en esta reunión, el compromiso de la Comunidad Europea de ayudar a la región centroamericana en el contexto de los programas presentes y futuros de cooperación con los países en desarrollo. Por su parte, los países centroamericanos se comprometieron a presentar proyectos específicos en sectores prioritarios, de manera principal en el sector social<sup>31</sup>.

El diálogo iniciado en San José debe mantenerse y fortalecerse. Si la

<sup>30</sup> Ver Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial de San José, Costa Rica.

<sup>31</sup> Ibid.

Comunidad Europea tiene la voluntad de ayudar a Centroamérica y los países centroamericanos saben presentar los proyectos correspondientes, ese diálogo es el lugar adecuado para establecer con claridad los términos de esa ayuda. No se trata de negociar. Se trata de determinar el grado en el que la Comunidad Europea y sus Estados miembros desean colaborar. Ellos tienen los recursos. Los centroamericanos tienen los problemas. Lo que corresponde es determinar cuáles y cuántos son los problemas que se pueden resolver y la forma de encontrar la solución adecuada.

En el último encuentro que tuvo lugar en San Pedro de Sula, los días 27 y 28 de febrero de 1989, en el comunicado económico conjunto se manifiesta la satisfacción de la Comunidad Europea y de los signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y de Panamá, por los progresos habidos en la cooperación comunitaria para la región durante el año 1988. Se hizo mención de que por primera vez el importe de esa cooperación había excedido la cifra de cien millones de dólares. Pero a la vez, manifestaron que ese importe era insuficiente dadas las grandes necesidades de la región<sup>32</sup>. En efecto, las necesidades de la región son de tal magnitud que se hace imperiosa la cooperación de la comunidad internacional para tratar de solventarlas. En ese sentido, también en el marco de este diálogo, se han acordado otras iniciativas tendientes a encontrar esa colaboración de la comunidad internacional. La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su cuadragésimo tercer período, adoptó por consenso la resolución No. 42/231 en apoyo al Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica, el 20 de diciembre de 1988. El Plan corresponde a la iniciativa de los presidentes centroamericanos que en los Acuerdos de Esquipulas II lanzan un llamado a la comunidad internacional en solicitud de la cooperación necesaria que hiciera posible la creación de un "sistema de bienestar y justicia económica y social"<sup>33</sup>.

### El mercado único

La expresión "mercado único" ha despertado interrogantes en los Estados miembros de la Comunidad Europea y en los países que tienen relaciones con ella. Y en el caso de sus grandes socios comerciales: Estados Unidos y Japón, una profunda preocupación porque ven en esa iniciativa comunitaria la constitución de una "Europa fortaleza" que en el futuro podría encerrarse en sí misma, con las graves consecuencias que tal actitud podría ocasionar al comercio internacional.

<sup>32</sup> Ver Comunicado Económico Conjunto de la reunión celebrada los días 27 y 28 de febrero de 1989 en San Pedro Sula, Honduras.

<sup>33</sup> Ver Acuerdos de Esquipulas II.

La interrogante obedece a que el artículo 2 del Tratado de Roma dispone con claridad que la Comunidad tendrá por misión establecer un mercado común<sup>34</sup> y treinta años después de la vigencia del tratado, la Comisión Europea, su órgano ejecutivo y que tiene como obligación "asegurar el funcionamiento y desarrollo del mercado común" lanza la iniciativa de constituir un "mercado sin fronteras"<sup>36</sup>.

La realidad es que no obstante la disposición clara del Tratado de Roma y los esfuerzos realizados desde su vigencia, aún prevalecen múltiples obstáculos que han impedido la cristalización del objetivo de establecer un verdadero "mercado común". Entre esos obstáculos se encuentran muchas de las barreras originales, a las que se han sumado otras, formando un enjambre de tal magnitud que movió a Jacques Delors, al asumir la presidencia de la Comisión Europea, a lanzar por la vía de la supresión de esos obstáculos la reconstrucción de la Europa comunitaria. En mayo de 1986 la Comisión Europea presentó el llamado "libro blanco", documento contentivo de las trescientas propuestas que la Comisión considera deben llevarse a la realidad para conseguir el objetivo del establecimiento del "gran mercado interno europeo". En 1987 entró en vigor el "acta única", ratificada por los Parlamentos de los Estados miembros, que es una revisión de los tratados que dieron origen a las tres comunidades europeas: Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y Comunidad Económica Europea (CEE).

Ese gran "mercado único" estará constituido por un espacio sin fronteras en el que prevalecerá la libertad de circulación para las personas, las mercaderías, los servicios y los capitales. La abolición completa de las fronteras físicas, técnicas y fiscales, tiene como límite diciembre de 1992<sup>36</sup>.

Entre los obstáculos que persisten, sólo Alemania tiene cerca de 20.000 normas y Francia 13.000 normas que impiden el libre comercio intracomunitario, conforme lo previeron los redactores del Tratado de Roma; y cada año, las formalidades aduaneras cuestan alrededor de 120.000 millones de unidades de cuenta<sup>37</sup>.

Con la constitución del "mercado único" la Comunidad tendrá un mercado de 320 millones de consumidores, lo que le permitirá competir en mejores condiciones con Japón y Estados Unidos<sup>38</sup>.

Con ese "mercado único" que entrará en vigencia en enero de 1993, la Comunidad Europea pretende seguir siendo "un socio" importante de los

<sup>34</sup> Ver artículo 2 del Tratado de Roma.

<sup>36</sup> Ver artículo 155 del Tratado de Roma.

<sup>36</sup> Jean Pierre Moussy en *Regarás Sur l'actualité*, N° 138, La Documentation Francaise, febrero 1988, pp. 3 y 4.

<sup>37</sup> Tertiel: *Le magasin économique de l'entreprise*, París, abril 1988, p. 29.

<sup>38</sup> "Un gran mercado sin fronteras" en *Documentación Europea*, N° 15BN 92-825-7386-9,

países en vías de desarrollo, en el marco de unas relaciones contractuales claramente definidas. "No se trata de caridad, ni existen tentaciones de paternalismo o de hegemonía, es más bien la voluntad de erigirse en un polo de equilibrio dentro de las relaciones Norte-Sur y de estar abierta a los intercambios con los demás. Todo esto corre en interés de los países del Tercer Mundo, pero también en el nuestro propio (de la Comunidad), ya que nuestras exportaciones a ellos destinadas representan tres millones de puestos de trabajo en Europa"<sup>39</sup>.

### Qué actitud debe asumir Centroamérica

Los países centroamericanos han vivido múltiples crisis desde el momento mismo de su independencia. El primer intento de unión de 1823, cuando nació la República Federal, se vio pronto obstaculizado por los conflictos que se presentaron en los miembros de la Federación y ésta se dividió en Estados que se declararon independientes entre el 30 de abril de 1838 y el 18 de febrero de 1841. Costa Rica lo hizo el 14 de noviembre de 1838 por declaración de la Asamblea Constituyente entonces reunida. "Costa Rica asumía la plenitud de su soberanía y formaba un Estado libre e independiente". El jefe de Estado era Braulio Carrillo<sup>40</sup>.

Posteriormente, Centroamérica ha tratado de consolidar los mecanismos que le permitan presentarse a los ojos del mundo en forma unitaria, de manera que los países que la forman puedan defender mejor sus intereses y sean considerados como socios de envergadura para dialogar sobre los problemas del mundo, así como para poder negociar y concluir convenios que beneficien sus programas de desarrollo.

El Tratado General de Integración Económica originó nuevas esperanzas para los pueblos centroamericanos y se hicieron elocuentes declaraciones sobre los beneficios que de él se obtendrían y la importancia que tendría en la presentación de Centroamérica como un bloque. La verdad es que el esquema centroamericano de integración cumplió en parte importante su cometido, pero infortunadamente no se hicieron los esfuerzos apropiados, ni se tomaron las decisiones políticas adecuadas para evitar el colapso.

En la actualidad, aunque el panorama imperante en el área no estimula el optimismo, los esfuerzos que hace Costa Rica en la persona de su presidente, Osear Arias Sánchez, por la pacificación mantienen viva la llama de la es-

Oficina de publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1987, p. 10.

"Europa, nuestro futuro, 1992. Un espacio europeo sin fronteras", Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Información, Comunicación, Cultura, junio 1987, p. 197.

<sup>39</sup> Carlos Monge Alfaro: op. cit., p. 197.



peranza de que Centroamérica encuentre el sendero de la paz, de la justicia social y de la consolidación de la democracia. Hasta tanto no se consigan esos objetivos, los países centroamericanos destruidos por la guerra y la violencia, no podrán iniciar su reconstrucción económica. Ello les permitirá, consolidada la paz y la democracia, encontrar fórmulas y planteamientos comunes que les ayuden a defender en mejor forma sus intereses comerciales y a que su voz sea escuchada con mayor atención en los foros internacionales.

La constitución del "mercado único" en Europa presentará grandes **oportunidades** para los países en vías de desarrollo que estén en capacidad de utilizarlas. Es claro que en las circunstancias actuales los países centroamericanos quedarán fuera de toda posibilidad. Ese es otro desafío que deben tener presente los gobernantes centroamericanos y acelerar los procedimientos que les permita a sus países colocarse en condiciones de aprovechar mejor ese gran mercado. Sólo con una conciencia clara de la realidad y con el convencimiento de que es imperativo lograr la paz, la justicia social y la consolidación de la democracia se podrán superar todos los obstáculos que impiden que Centroamérica presente conjuntamente la defensa de los intereses que le son comunes, sin dejar de conservar las características que son propias de cada uno de los cinco países.

Es muy difícil encontrar una explicación lógica a la división actual de los países centroamericanos, en una época en que todos los países buscan la integración. El mismo esfuerzo de la Comunidad Europea por reactivar su unificación, la formación del gran mercado común norteamericano entre Canadá y Estados Unidos, el proceso de integración en el que están Argentina y Brasil, los dos gigantes del subcontinente, constituyen una clara llamada de atención a los pequeños cinco países centroamericanos para que superen sus conflictos internos, las diferencias entre ellos y actúen en concordancia con el signo de los tiempos. No se puede ignorar la creciente interdependencia que impera en el mundo actual.

### **La posición de Costa Rica**

La Comunidad Europea en su afán por promover y reactivar la integración económica centroamericana, le ha dado prioridad a la formulación de programas y acuerdos regionales, más que a las iniciativas bilaterales; es decir, entre la Comunidad y cada uno de los países centroamericanos. En el marco de las relaciones bilaterales, éstas se han reducido a programas que han estado lejos de satisfacer las aspiraciones de los países del área. Principalmente, ha habido cooperación alimentaria, apoyo en casos de catástrofes naturales, apertura de contingentes de exportación para ciertos productos artesanales, acuerdos limitados sobre algunos artículos, concretamente con Guatemala un "acuerdo de autolimitación" sobre textiles. Pero no ha sido

posible concretar programas bilaterales de cooperación de cierta envergadura. "La Comunidad no estaría en posibilidad de negociar bilateralmente con cada uno de los países centroamericanos, ni siquiera multilateralmente con los cinco. Lo haría, eso sí, con el Mercado Común como una unidad. Razones de principio, de interés económico y de índole política respecto del equilibrio de la relación entre las partes", señala la Declaración de la Comisión de las Comunidades Europeas<sup>41</sup>.

Ante esa realidad, Costa Rica debe seguir insistiendo, sin perjuicio de la elaboración y aprobación de programas y acuerdos regionales, sobre la conveniencia de fortalecer la colaboración bilateral, de manera que se puedan llevar a cabo ciertos proyectos de desarrollo. Además, seguir adelante con programas establecidos como la promoción comercial, la participación en ferias, seminarios, envío de becarios, visita de expertos en diferentes campos y explorar nuevas posibilidades en campos en los que los Estados miembros y la Comunidad tienen una vasta experiencia. Concretamente, debe promover la elaboración de un programa de asistencia del Comité Económico y Social que existe en algunos Estados miembros y en la Comunidad Europea. El establecimiento en Costa Rica de un organismo similar sería de la más alta conveniencia, pues significaría un foro para el diálogo entre patronos, obreros, funcionarios y otros sectores interesados, con miras a conservar la paz social.

Por otra parte, deben profundizarse los esfuerzos por lograr una mayor presencia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) europeas en Costa Rica. Con la colaboración de las ONG se pueden resolver muchos problemas de las comunidades costarricenses que no encuentran eco en los programas de desarrollo que elabora el Ministerio de Planificación y de Política Económica, ni forman parte, por su dimensión, de los programas de cooperación no oficial. Se lograría así, una mayor presencia europea en Costa Rica, país que en la actualidad es el menos beneficiado por la acción de esas importantes organizaciones no gubernamentales. Es obvio que para lograr estos objetivos es necesario actuar dentro de los marcos apropiados, con directivas claras, tanto para los funcionarios del servicio exterior, como para los de la administración nacional.

### El perfil político

No cabe la menor duda de que Costa Rica por su democracia secular, su estabilidad política y su clara imagen de país pacífico, ofrece las mejores opciones para establecer relaciones de privilegio con los países miembros de

<sup>41</sup> Roberto Herrera Cáceres: *Centroamérica y la Comunidad Europea*, Editorial Universitaria, Tegucigalpa, Honduras, 1981, pp. 16 y 17.

la Comunidad Europea y con ella misma. Es Costa Rica, el país que ofrece las mejores condiciones para que Europa pueda aumentar su presencia en él y desde allí proyectarse con el mayor vigor al resto de los países centroamericanos. Esto no iría en demérito, bajo ningún concepto, de las estrechas relaciones que Costa Rica tiene con Estados Unidos. El gobierno costarricense tiene que fundamentar su posición en el hecho de que tratándose de intereses superiores como lo son la promoción, defensa y fortalecimiento de los valores democráticos, no debe haber ningún tipo de rivalidad entre Estados Unidos y sus aliados europeos. Esto, aunque haya diferencias profundas entre la percepción de Estados Unidos y la percepción europea sobre la crisis centroamericana y el tratamiento que debe dársele. Para los europeos, las políticas de Estados Unidos hacia Centroamérica y el Caribe han sido un fracaso. Eso ha originado un escepticismo creciente en Europa sobre la oportunidad, eficacia y conveniencia de las políticas de su principal aliado hacia el Istmo<sup>42</sup>.

Aunque existan esas divergencias entre Estados Unidos y los Estados miembros de la Comunidad Europea sobre las políticas apropiadas para Centroamérica, Costa Rica debe intensificar su empeño por acercarse más a Europa.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), firmado en Washington el 4 de abril de 1949, que entró en vigor el 24 de agosto del mismo año, dispone en el párrafo segundo de su preámbulo la determinación de sus miembros a salvaguardar la civilización occidental, las libertades individuales y los principios de la democracia<sup>43</sup>. Por el artículo cuarto, las partes contratantes se comprometen a consultarse cuando la independencia política, la seguridad territorial o la seguridad de una de ellas estuviere amenazada. Esto hace que los europeos se consideren con el derecho de ser consultados, dado que la crisis de Centroamérica es de interés para la política mundial y para la Alianza Atlántica<sup>44</sup>.

Una de las divergencias entre Europa y Estados Unidos sobre la crisis centroamericana, reside en que para Estados Unidos la crisis se origina en la confrontación Este-Oeste. Para los europeos, la crisis se ubica en el contexto Norte-Sur<sup>45</sup>.

El informe de la Comisión Kissinger coincide con el informe europeo sobre las causas de orden económico, social y político que dan origen a la crisis del área.

<sup>42</sup> Fernando Moran: "El papel de Europa en Centroamérica. Un enfoque socialista español" en *Nuevas formas de cooperación, europea-centroamericana*, FLACSO-IRELA-Ministerio de Información y Comunicación, Imprenta Nacional, San José, 1985, pp. 65 y 66.

<sup>43</sup> Ver tratado de la OTAN.

<sup>44</sup> Fernando Moran: *op. cit.*, p. 65.

<sup>45</sup> Daniel Oduber: "Una perspectiva centroamericana sobre los papeles de Europa y los Estados Unidos, en la región" en *Nuevas formas de cooperación europea-centroamericana*, *op. cit.*

Las posiciones entre los partidarios de una y otra postura se han endurecido tanto que no hacen la más mínima concesión. Sin embargo, si bien es cierto que la crisis centroamericana tiene su origen en la explotación, la miseria y la tiranía, también es cierto que la presencia del conflicto Este-Oeste no se puede ignorar<sup>46</sup>. En consecuencia, Centroamérica ha tenido que cargar con la cruz de la tragedia; los problemas propios de los conflictos Norte-Sur y Este-Oeste confluyen en su geografía, con su estela de dolor y sangre para sus pueblos. Dada esa realidad, Costa Rica emerge una vez más como el país centroamericano que logra mantenerse fuera de los conflictos que caracterizan al área. Esa ha sido su actitud a través de su historia hasta desembocar en la proclama de la neutralidad hecha por el Presidente de la República, Luis Alberto Monge, el 17 de noviembre de 1983<sup>47</sup>, quien la fundamentó en la actitud que en diferentes oportunidades asumieron los jefes de Estado que le precedieron en la Presidencia de la República<sup>48</sup>. Confirma también esta posición costarricense la política seguida por el presidente Ricardo Jiménez Oreamuno desde su primera administración, 1910-1914<sup>49</sup>.

La actitud de Costa Rica ha sido interpretada como aislacionista, con el objeto de mantener su integridad territorial<sup>50</sup>. El aislacionismo ha sido una de las responsabilidades que los restantes países centroamericanos le han endilgado a Costa Rica. El último ministro de Relaciones Exteriores de la administración Monge, Carlos José Gutiérrez, cuya excelente labor tuvo aceptación general, previo el aislacionismo del país como una de las limitaciones que tendría que tomar en cuenta en el desempeño de sus funciones<sup>51</sup>.

Si esa actitud aislacionista pudo haberse presentado en el pasado, con el triunfo de José Figueres en la Guerra Civil de 1948 la situación cambió radicalmente. Figueres, hombre de libros, de pensamiento, durante los años que estuvo en el exilio por razones políticas estableció en el extranjero múltiples contactos con dirigentes políticos de diferentes latitudes, lo que le permitió reafirmar sus propias convicciones de que el país tenía que abrirse al mundo exterior. Figueres, hombre visionario, la figura más sobresaliente de la política costarricense en el presente siglo, en discurso pronunciado en la inauguración de la Asamblea Constituyente, el 16 de enero de 1949, en su

<sup>46</sup> Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera: *¿Subditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, FLACSO, Editorial Porvenir S. A., San José, 1988, p. 68.

Luis Alberto Monge: *La Neutralidad de Costa Rica*, Imprenta Nacional, San José, 1984, p. 20.

<sup>47</sup> Luis Alberto Monge: op. cit., pp. 11 y 12.

Richard V. Salisbury: *Costa Rica y el Istmo 1900-1934*, Editorial Costa Rica, San José, 1984, p. 108.

<sup>48</sup> Richard V. Salisbury: op. cit., p. 105.

<sup>49</sup> *J. J. Gutiérrez: Neutralidad y democracia combativa*, Fundación Friedrich Ebert, CLDAL, Heredia, Costa Rica, 1987, p. 20.

calidad de presidente de la Junta Fundadora de la Segunda República, dejó claramente sentado que una de las cuatro orientaciones principales de esta última sería una "mayor conciencia de solidaridad con los otros pueblos del mundo, especialmente de América". Más adelante afirmó en ese discurso, que esa cuarta aspiración era la de ensanchar los círculos de contacto de Costa Rica con el resto de América y del mundo y disminuir el aislamiento en el que había vivido el país en el pasado<sup>52</sup>.

Años después, José Figueres fundó el Partido Liberación Nacional que en sus relaciones interpartidarias y en funciones de gobierno, conformó la más amplia red de relaciones internacionales como nunca antes se había visto en Costa Rica. Los últimos cuatro presidentes, miembros del Partido Liberación Nacional, José Figueres, Daniel Oduber, Luis Alberto Monge y Osear Arias han desempeñado un papel muy importante en la proyección de la imagen del país a nivel internacional. El presidente Arias obtuvo el Premio Nobel de la Paz 1987, por su plan de paz para Centroamérica. Este galardón lo dio a conocer en todo el mundo.

Las actitudes aislacionistas de Costa Rica han quedado atrás y el país está dispuesto a jugar un rol de primera magnitud en la consolidación de la paz, la justicia social y la democracia en el área centroamericana.

Otro de los instrumentos a los que Costa Rica debe acudir para cumplir esa alta misión, son los partidos políticos. Estos podrán hacer una importante contribución en la consecución de la meta de obtener una mayor presencia de Europa en Centroamérica y en particular en Costa Rica, lo que permitirá consolidar una más estrecha colaboración entre Europa y el Istmo. Las vinculaciones entre los partidos políticos crece cada día. Los principales partidos costarricenses tienen importantes redes de relaciones, entre las que se incluyen sus similares europeos. Además, están afiliados a las organizaciones internacionales de cada uno de ellos, como la Internacional Socialista, a la que pertenece el Partido Liberación Nacional y la Unión Mundial Cristiana a la que está afiliado el Partido Unidad Social Cristiana. Debe tomarse en cuenta también la presencia en Costa Rica de fundaciones como la Friedrich Ebert, la Konrad Adenauer y la Friedrich Naumann que pueden colaborar cada una en el ámbito de sus actividades y en concordancia con la ideología que promueven.

Los partidos de la denominada izquierda costarricense no podrán dar una importante colaboración, no sólo por razones de orden ideológico, sino por la profunda división que están viviendo<sup>53</sup>.

<sup>52</sup> José Figueres: *Escritos y discursos, 1942-1962*, Edición Homenaje al 80 Aniversario de su nacimiento. Selección, prólogo y notas de Alfonso Chase, Editorial Costa Rica, San José, abril 1989, pp. 197 y 201.

<sup>53</sup> Roberto Salom: *La crisis de la izquierda en Costa Rica*, Editorial Porvenir S. A., San José, 1989, p. 149.

Costa Rica tiene características que contribuyen en la realización de una acción internacional exitosa. Tiene unidad de lengua, pocas diferencias raciales, unidad religiosa y una convicción generalizada en su población a favor del sistema democrático<sup>54</sup>.

El fortalecimiento de las relaciones con la Europa comunitaria le permitirá a Costa Rica seguir dando su contribución a la pacificación de Centroamérica y a la consolidación de la democracia. Esto debe ser comprendido por Europa y por Estados Unidos, y Costa Rica tiene que lanzar una ofensiva diplomática en ese sentido. Está claramente establecido que no hay otro país en América Latina que tenga la experiencia democrática del pueblo costarricense. Ese hecho le da una gran autoridad moral para promover los más altos valores de la civilización occidental en los restantes países del área. Está demostrado también, que los pueblos de Centroamérica aceptan y alaban la democracia costarricense. Esos son argumentos que deben ser expuestos ante los europeos y ante los norteamericanos para convencerlos de la importante posición que ocupa Costa Rica para que pueda cumplir con esa alta misión tan necesaria.

Ese acercamiento con el esquema de integración más exitoso del mundo, le permitirá a Costa Rica asomarse al panorama mundial desde una perspectiva más amplia, ver el mundo exterior desde "una ventana europea". Esto va en beneficio de un enriquecimiento de sus posiciones en relación con los problemas internacionales, cuya visión, por razones obvias, durante muchos años ha estado influenciada por los enfoques de su más importante aliado, Estados Unidos. Sobre el grado de influencia y hegemonía de Estados Unidos en el área muchas publicaciones se han hecho en los últimos tiempos<sup>55</sup>. La política exterior de Costa Rica, de manera particular bajo los gobiernos del Partido Liberación Nacional, ha tratado de desenvolverse en el marco de acción de un aliado de Estados Unidos, no de satélite.

Logrando un mayor interés de Europa por Centroamérica se podrán establecer mayores equilibrios en la región y los puntos de vista e iniciativas comunitarias podrán ser escuchados con mayor atención por las potencias interesadas, lo que no ha sucedido ni en la región centroamericana ni en otras regiones en las que Europa tiene mayores intereses. Europa busca una mayor participación en la solución de los problemas políticos mundiales. Sin duda, arrastra la gran disparidad que se presenta entre su enorme peso económico y comercial y su casi total ausencia en la discusión, análisis y solución de los graves problemas políticos internacionales. Una mayor presencia suya en Centroamérica coadyuvará en la recuperación del prestigio e importancia

<sup>54</sup> Carlos José Gutiérrez: *op. cit.*, p. 24.

<sup>55</sup> Véase Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera: *op. cit.*, pp. 22 y 25 y Daniel Oduer: *op. cit.*, pp. 46 y 47.

que con justicia reclama el Viejo Continente en el escenario internacional. Y Costa Rica, en aras de los más altos valores de la democracia, la paz, la libertad, y el desarrollo puede prestar su valiosa contribución sirviendo de puente en esa mayor presencia europea en la región centroamericana.

### Conclusión

Con el inicio de las exportaciones de café a Inglaterra hasta el período inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, la presencia de Europa en Costa Rica fue muy importante. Después de la Segunda Guerra Mundial, Europa prácticamente desapareció del escenario centroamericano y costarricense, excepción hecha de la influencia cultural que logró mantener en cierto grado, principalmente por los costarricenses que se desplazaban a estudiar al Viejo Continente y los programas culturales de sus embajadas en el país.

No se ignora la presencia e influencia de Estados Unidos en América Latina, principalmente en Centroamérica y en Costa Rica, que comenzó de manera clara con el proceso de conformación del sistema interamericano, inspirado por el Libertador Simón Bolívar, aunque fue por iniciativa del secretario de Estado de EEUU, James G. Blaine, que se inauguraron las conferencias interamericanas. La organización y desarrollo de esas conferencias permitieron el crecimiento y fortalecimiento de las relaciones de Estados Unidos con el área centroamericana. Esa relación se da en dos vertientes simultáneamente: en el campo económico y en el campo político. Se afirma que en **1880** "la presencia del capital norteamericano logra romper con el monopolio financiero que hasta entonces habrían detentado los ingleses"<sup>56</sup>. El **29** de noviembre de **1881**, James G. Blaine "invitó a las naciones independientes de la América del Norte y del Sur para tomar parte en un Congreso General que debería reunirse en Washington en 1882 con el objeto de considerar y discutir los métodos de prevenir las guerras entre países de América"<sup>57</sup>.

La influencia de Estados Unidos casi en forma exclusiva se mantiene hasta el inicio de la crisis centroamericana en 1979. Con el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, se abrió un canal que permitiría la presencia de otra superpotencia en el área. Fracasaba así, una vez más, el esfuerzo hecho por Estados Unidos para evitar la injerencia soviética en la Cuenca del Caribe y en Centroamérica. El sandinismo en el poder, significaba también el establecimiento de un puente de alimentación a la

<sup>56</sup> Véase Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera: *op. cit.*, p. 39.

<sup>57</sup> José Joaquín Caicedo Castilla: *op. cit.*, p. 33.

insurgencia salvadoreña y centroamericana. Tal situación permitirá, asimismo, la incorporación de iniciativas de diferente procedencia tendientes a conseguir la pacificación de Centroamérica. El exclusivismo norteamericano perdía terreno en el área. Europa comenzó también a interesarse de manera más directa sobre lo que acontecía en la región y accedería a involucrarse cada día en mayor grado. Hoy, las iniciativas europeas en el campo de la cooperación y de la solución de los conflictos centroamericanos, tienen aceptación universal. Esta es la ocasión para que la presencia europea, de manera muy principal, la presencia de la Comunidad Europea se amplíe y se consolide en el área. Costa Rica es el país llamado a facilitar esa presencia y un mayor involucramiento de Europa en los programas de cooperación para el desarrollo. Las condiciones están dadas. Lo que en un principio, cuando se iniciaron las gestiones en ese sentido, se denominó "antena" de la Comunidad en Centroamérica con sede en San José, tiene hoy rango de embajada. Debe tratarse por todos los medios que la Comisión Europea aumente su personal en Costa Rica con expertos en los diferentes campos en los que la Comunidad puede dar una valiosa contribución. Otro tanto debe hacerse con las embajadas de los Estados miembros de la comunidad. Ellos han diseñado diferentes programas bilaterales de cooperación con los países en vías de desarrollo.

España está llamada a desempeñar un valioso papel en ese esfuerzo por aumentar la presencia comunitaria en nuestro país y, con ello, en Centroamérica. No sólo porque es el interlocutor natural por los lazos especiales que tiene con los países hispanoamericanos, y por tanto las mismas motivaciones que han originado las relaciones de privilegios que la Comunidad ha establecido con los llamados Países ACP, sino porque en estos momentos es un español el comisionado encargado de la cooperación para el desarrollo con los países del Tercer Mundo. Aunque los tratados disponen que los miembros de la Comisión Europea desempeñan sus funciones con absoluta independencia y que en el cumplimiento de sus responsabilidades no solicitan ni aceptan instrucciones de ningún gobierno ni organismo<sup>58</sup>, el hecho de que un español desempeñe tan importantes funciones constituye una oportunidad que debe ser aprovechada al máximo. Difícilmente otro funcionario de una nacionalidad diferente podría comprender mejor a los países centroamericanos. Es la primera vez que un ciudadano español ocupa esa posición y por tanto deben hacerse los mayores esfuerzos por parte de los gobiernos centroamericanos y en particular por parte del gobierno de Costa Rica para que esa presencia europea sea mayor y se traduzca en programas concretos que beneficien a los pueblos centroamericanos. Los organismos de integración deben coadyuvar en esa importante tarea.

**Ver artículo 10 del Tratado de Fusión (textos relativos a las tres Comunidades Europeas).**



## **COSTA RICA Y LA COMUNIDAD EUROPEA**

Una mayor presencia de Europa en Centroamérica y particularmente en Costa Rica, le permitiría a este país un mayor grado de autonomía en la elaboración de su política internacional y desempeñar un papel más eficaz en la pacificación y desarrollo del área.

Esa estrecha relación con la Europa comunitaria permitiría tener al frente dos ejemplos de la mayor trascendencia. Uno, la integración europea después de siglos de rivalidades, enfrentamientos, guerras, sangre, tragedia y devastación. Otro, la unidad de los países del Tercer Mundo que son parte en la Convención de Lomé en sus negociaciones con los Estados miembros de la Comunidad Europea. Mientras diferentes áreas del mundo hacen esfuerzos por integrarse para constituir poderosos bloques que superen su debilidad individual, proceso en el que participan los países grandes del Norte y del Sur del continente americano, no pueden los pequeños Estados centroamericanos continuar sumidos en la división. Debe ser una integración que fortalezca la defensa conjunta de los intereses que son comunes, sin dejar de preservar las características propias de cada uno de los cinco países. Aquí también Europa es un claro ejemplo. Costa Rica debe jugar un papel determinante en la consecución de ese objetivo.



## Costa Rica y Japón

*Ana Lucía Nassar Soto*

Por su vertiginoso ascenso económico, por su capacidad científica y tecnológica, y por su extraordinario poder financiero, Japón es hoy una potencia indiscutida y un centro de atracción planetaria.

En otro plano, también Costa Rica ha atraído la atención del mundo. Así lo demuestran el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al Presidente de la República, su participación dinámica en el proceso de pacificación de Centroamérica y la celebración del primer centenario de su democracia, que reunió en San José a 18 presidentes o jefes de gobierno de América.

Sin embargo, no es la publicidad sobre dos países tan diversos la razón de este trabajo, sino la necesidad de ahondar en el conocimiento de este gran país y de organizar históricamente y conservar por escrito la evolución de las relaciones entre dos naciones amigas.

El conocimiento de la realidad de Japón, así como de sus casi inagotables posibilidades de intercambio, constituye el primer paso para una relación cultural o comercial fructífera y permanente.

Dado el poderío inmenso de Japón en el orden económico, tecnológico y financiero, así como su mayor apertura en estos años hacia los países subdesarrollados, tal como lo pone de manifiesto su posición de vanguardia en el campo de la ayuda exterior, sorprende que Costa Rica no haya formulado una estrategia de mayor aprovechamiento de dicha ayuda y de penetración en el mercado japonés. Los esfuerzos en este sentido han sido aislados, o librados al interés pasajero de algún funcionario o empresario, o dependientes de la acción espontánea y limitada de nuestra Embajada en Japón. No es sino hasta ahora, con la negociación de la deuda externa y el desafío que ha presentado la conmoción en el mundo del café, cuando los ojos se vuelven hacia Japón y comienza a pensarse en una acción concertada frente a las posibilidades que ofrece este país. El propósito de este comentario es avivar este debate, a fin de que lo que hoy es acción parcial o coyuntural se torne en un programa coordinado de acción global.

Se preguntarán algunos cuánto puede Costa Rica venderle a Japón, es

decir, cuál es su real potencial para triunfar en un mercado tan amplio, exigente y competitivo. El problema de fondo no reside exclusivamente en cuánto podamos vender, sino cuánto podamos aprovecharnos de la experiencia y del desarrollo de Japón en el orden tecnológico y de las inversiones. En otras palabras, cómo hacer para traducir en ventajas económicas, financieras y tecnológicas nuestro patrimonio democrático y nuestros tradicionales valores nacionales. Otros países con menos credenciales ya han comenzado a hacerlo desde hace muchos años. No hay razón alguna para que nosotros nos quedemos rezagados.

En Japón el gobierno y los inversionistas admiran y aprecian a Costa Rica y saben de su papel ejemplar en América Latina y, en particular, en Centroamérica. Si queremos triunfar hemos de conjugar estos atestados culturales y democráticos con un plan de acción inteligente y realista. Es decir, a contrapelo de una opinión muy difundida, no es suficiente carta de presentación en el mundo moderno el prestigio democrático, la vivencia de los valores humanos o la adhesión a la paz. Este es un atractivo importante, pero debe acompañarse de una estrategia oficial para atraer inversionistas, recibir los beneficios de la transferencia tecnológica y promover la exportación de nuestros productos.

A fin de enmarcar las relaciones con Japón en un contexto más amplio y comprensible, me referiré a la evolución de las relaciones diplomáticas con ese país, luego entresacaré algunos de los valores y principios fundamentales semejantes para Japón y Costa Rica, contenidos en sus constituciones, y describiré los aspectos más sobresalientes de los principales organismos e instituciones de Japón dedicados a la cooperación técnica y financiera con los países en vías de desarrollo.

## Relaciones diplomáticas

El año 1935 marcó el inicio de las relaciones diplomáticas entre Japón y Costa Rica. En febrero de ese año, se nombró al ministro plenipotenciario de Japón en México concurrente en Costa Rica.

A causa de la Segunda Guerra Mundial, en diciembre de 1941 se suspendieron dichas relaciones. Concluida la guerra, Costa Rica firmó el Tratado de Paz con Japón el 8 de diciembre de 1951 en la Conferencia de San Francisco, el cual se aprobó por Ley N° 1469 de 1952, con lo que se reanudaron las relaciones diplomáticas en agosto de ese año. La Legación de Japón en México, en agosto de 1953, se hizo cargo de Costa Rica y en abril de 1958 se designó a la Legación de Japón en Panamá como concurrente en Costa Rica.

En julio de 1962 se nombró al primer cónsul general de Costa Rica en Japón, con sede en Tokio. En marzo de 1964 se abrió la Legación de Costa

Rica en Japón. En enero de 1966 se estableció la Embajada de Japón en Costa Rica y se le confirió rango de Embajada a la Legación de Costa Rica en Japón en noviembre de ese año.

En más de medio siglo, de 1935 a hoy, las relaciones entre Costa Rica y Japón se han afianzado considerablemente, sobre todo en los últimos años cuando el avance vertiginoso de Japón, en el orden económico, financiero y tecnológico, ha atraído la atención del mundo y ha aumentado, año a año, su ayuda al exterior. Se puede afirmar que Japón no es ya para Costa Rica aquel país misterioso y lejano de otrora, sino una nación cercana y amiga, con la que comparte idénticos ideales de paz y solidaridad, y con la que ha forjado vigorosos vínculos económicos y culturales.

### Constituciones

La concordancia de los mismos valores y principios entre Costa Rica y Japón se refleja no sólo en las distintas formas de convivencia, sino también en su incorporación en ambas constituciones.

En el conjunto de estos idénticos patrones de conducta en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos sobresalen el principio de legalidad, la firme adhesión a un sistema de vida consagrado a la paz, la abolición de toda forma de tiranía, de opresión o de intolerancia; la proscripción de la guerra como derecho soberano de la nación y, como consecuencia, la abolición de fuerzas de tierra, mar y aire; el respeto y defensa de los derechos humanos, la división de poderes y la consagración de la voluntad del pueblo como fuente del poder legítimo.

En cuanto a los derechos humanos, signo inequívoco de la existencia de un gobierno democrático, tanto el ordenamiento jurídico japonés como el costarricense fundan su fuerza y grandeza no sólo en su reconocimiento constitucional, sino en el hecho de que constituyen la ley suprema del Estado y de la nación. Ambos ordenamientos, asimismo, no sólo reconocen e incorporan estos derechos fundamentales a sus constituciones, sino que los consideran como el fruto de la lucha histórica del hombre por la libertad, es decir, que son anteriores y superiores al Estado.

La Constitución de Japón, promulgada el 3 de noviembre de 1946, entró en vigencia el 3 de mayo de 1947. La Constitución de Costa Rica se puso en vigor el 7 de noviembre de 1949. Es decir, ambas constituciones son hermanas en ideales, en principios y ambas tienen la misma edad.

Ambas nacieron después de una dura prueba bélica, de grandes proporciones en Japón y en mucho menor escala en Costa Rica. Sin embargo, en los dos casos, pese a la diferencia en la magnitud del sufrimiento, se puso de manifiesto que es decisivo, para conservar la paz internacional y la armonía inter-

na, el respeto de los derechos humanos y, sobre todo, el de la voluntad popular como origen y control del poder estatal.

No es obra de la casualidad que esta conformación democrática en ambas naciones haya dado lugar, en Japón, a su extraordinario desarrollo económico, tecnológico y financiero y, en Costa Rica, a su constitución en un país modelo entre las naciones del Tercer Mundo, por su democracia, por su apego a la paz y por sus logros en el orden social.

La experiencia nos demuestra que las relaciones comerciales generalmente prescinden del contenido jurídico o moral de las partes contratantes. Con todo, dado el inmenso desequilibrio entre el poderío de Japón y nuestra estrechez económica, no debe Costa Rica dejar de lado sus propios atestados internacionales, máxime si se tiene en cuenta que, por ellos, se nos distingue. La vivencia de los mismos valores y principios, encarnados en ambas constituciones, constituyen una plataforma moral común y dan lugar, por lo tanto, a un vocabulario común. A partir de estos antecedentes, queda mucho espacio y tiempo para construir.

#### **Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)**

La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA, de su nombre en inglés Japan International Cooperation Agency) fue establecida el 1° de agosto de 1974, de acuerdo con la Ley de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, cuya función principal es extender la cooperación técnica a los países en vías de desarrollo.

JICA es la agencia oficial de Japón y se hizo cargo de las funciones desempeñadas antes por la Agencia de Cooperación Técnica con el Extranjero (OTCA), el Servicio de Emigración de Japón (JEMIS) y por la Fundación Japonesa para el Desarrollo Agrícola en el Extranjero. Además asumió nuevas tareas, incluyendo la cooperación para el desarrollo, y reclutamiento y capacitación de expertos japoneses calificados para la cooperación técnica.

JICA ha puesto en práctica, asimismo, un nuevo servicio de financiamiento consistente, principalmente, en la provisión de fondos para el mejoramiento y construcción de instalaciones relacionadas con proyectos de desarrollo, así como para trabajos experimentales en los países en vías de desarrollo. En síntesis, JICA funciona bajo la supervisión principal del Ministerio de Relaciones Exteriores y, en sus campos específicos, de los ministerios de Agricultura, Forestal y Pesquería, y de Comercio Internacional e Industrial. Es dirigida por un presidente, vicepresidente, directores ejecutivos y auditores y cuenta con unos 1.000 funcionarios.

Los fondos de JICA provienen del gobierno de Japón dentro del Progra-

ma de Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA). Las funciones de JICA se desarrollan dentro de las siguientes categorías:

1. Cooperación técnica. Esta se divide a su vez en: a) aceptación de becarios; b) envío de expertos; c) donación de equipos; d) programas de estudio para el desarrollo; e) cooperación técnica de tipo de proyectos.
2. Servicio de Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero (JOCV).
3. Cooperación financiera no reembolsable.
4. Inversión y financiación para el desarrollo.
5. Servicios de emigración.
6. Reclutamiento y capacitación de personal para la cooperación técnica.
7. Auxilio de emergencia para desastres.

#### *Cooperación Técnica*

**Becarios.** El programa de aceptación de becarios o programa de capacitación cobró vigencia en 1954. A Costa Rica se le otorgaron las primeras dos becas en 1963. JICA ofrece anualmente más de 200 cursos de capacitación en grupo, de acuerdo con las necesidades comunes de los países en vías de desarrollo y también individualmente, a tono con las necesidades específicas de países concretos. De esta manera, llegan a Japón a estudiar más de 6.000 personas, desde el cultivo de arroz hasta la energía atómica. Costa Rica se ha beneficiado con el otorgamiento de 279 becas hasta el año fiscal 1987 (hasta marzo de 1988, puesto que el año fiscal japonés es de abril a marzo).

JICA organiza, además, cursos de capacitación en otros países, contribuyendo con los fondos necesarios para la ejecución de estos proyectos. Estos se denominan cursos de capacitación en terceros países. Estos programas se imparten en los centros seleccionados en el extranjero, en colaboración con el país anfitrión, y en ellos participan becarios de países vecinos. De este tipo de programas se están llevando a cabo dos en Costa Rica: el de microscopía electrónica en la Universidad de Costa Rica, el cual se inició en 1984, y el de agroforestería, que se está impartiendo en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

Desde 1954, año en que se inició este programa, hasta el año fiscal 1987, Japón ha otorgado 73.694 becas. De estas le ha correspondido un 16,4% (12.177) a América Latina, y de ellas han disfrutado 279 costarricenses, lo que equivale a un 2,3% del total otorgado a Latinoamérica.

**Envío de expertos.** Los expertos enviados por JICA ofrecen orientación, asesoramiento y consejo, y realizan funciones de planeamiento, estudio e investigación en agencias gubernamentales, centros de capacitación técnica, estaciones experimentales e institutos de investigación en los países en vías

de desarrollo. De este modo, se transfieren conocimientos técnicos y habilidades aplicables en los países en vías de desarrollo. JICA envía dos tipos de expertos: a) los expertos asignados individualmente en organizaciones de los gobiernos receptores como asesores técnicos o administrativos y b) los expertos enviados como miembros del centro de capacitación o institutos establecidos por la cooperación técnica de tipo proyecto desde Japón.

En 1955 envió más de 28 expertos a cinco países del sureste asiático y, desde esa fecha hasta hoy, más de 20.000 han sido asignados a regiones en vías de desarrollo. El mayor número ha trabajado en Asia, seguido por América Latina, el Oriente Medio y África.

El número total de expertos que Japón ha enviado en los 32 años del programa es de 23.108 y de ellos 4.039 (17,5%) han laborado en América Latina. Costa Rica se ha beneficiado con 88 en áreas de cooperación diversas, tales como recursos marinos, desarrollo agrícola, desarrollo carbonífero, etc.

En lo que se refiere al año fiscal 1987, 3.419 expertos prestaron servicios en el extranjero, incluyéndose en esta cifra los que venían laborando desde el año anterior y los enviados en 1987 (2.274). De ese total fueron asignados 684 a América Latina, lo que representa un 20,0%. Costa Rica recibió a nueve.

Suministro de equipo. Este programa se inició en 1964. Los principales equipos se proporcionan según las necesidades de los expertos asignados, del personal nacional receptor para el seguimiento de las enseñanzas recibidas o de los becarios, una vez que retornen a su país. El equipo incluye maquinaria agrícola, herramientas, máquinas textiles, de pesca, transporte refrigerado para productos marinos, microscopios electrónicos y de telecomunicación y difusión. Otros programas suministran también equipo, como el Programa de Envío de Voluntarios Japoneses.

De la suma de 1.583 millones de yenes en suministro de equipo, en 1987, América Latina recibió 342 millones de yenes (21,6%). Costa Rica se ha beneficiado con equipo para reparación de vehículos, por 18.256.000 yenes, para el Ministerio de Educación Pública, en el Colegio Técnico de Cartago; con equipo para el cultivo de soya, por 3.760.000 yenes, para la Universidad de Costa Rica, y en equipo para investigación médica, por 30.500.000 yenes, para la misma universidad.

La primera donación que recibió Costa Rica del gobierno japonés fue en 1969 y consistió en un equipo de acuicultura donado al Ministerio de Agricultura y Ganadería. En 1972 obtuvo un equipo para la producción de seda, donado a una cooperativa en Atenas. En 1976, el Ministerio de Agricultura y Ganadería recibió un equipo para maricultura y se le proporcionó otro al puerto de Caldera. Desde 1976 se le han entregado consecutivamente, una, dos o más donaciones que consisten en equipos que van desde el cultivo de la soya a los de sonido e iluminación, desde equipos para la investigación médi-



ca hasta los requeridos para la recepción e información meteorológica vía satélite.

De 1980 a 1987, Japón ha donado equipos a distintas entidades en el ámbito educativo y cultural: para la educación física y de filmación al Ministerio de Cultura, Juventud y Deporte; computadoras y aparatos de mecánica al Ministerio de Educación Pública y diversos equipos y materiales a las universidades de Costa Rica y Nacional, para investigación.

Las donaciones con las que se ha beneficiado Costa Rica han aumentado año tras año, y sumaban, hasta 1987, 4,4 millones de dólares.

**Programa de estudios para el desarrollo.** JICA envía equipos de estudio para el establecimiento de planes y proyectos de desarrollo del sector público. Las conclusiones se recopilan en un informe que se presenta al gobierno del país en cuestión. Estos estudios proporcionan una importante conexión entre la cooperación técnica y la financiera. Este programa contribuye también a elevar el nivel tecnológico del país, al ofrecer a los ingenieros locales oportunidades de perfeccionamiento en Japón.

Desde 1952, Japón ha enviado 28.452 miembros de misiones de estudio de los que se han asignado 4.268 (15,0%) a América Latina. A Costa Rica han llegado 221, monto equivalente a un 5,2% del total enviado a América Latina.

El número de miembros de misiones de estudio para el año fiscal 1987 fue de 6.465, incluyendo a los que seguían en servicio desde el año anterior. De ellos, el 17,5% (1.130) servían en América Latina y 51 en Costa Rica en los estudios para el Proyecto de Desarrollo Agrícola Integrado de Limón y para los Recursos Pesqueros Costeros de Costa Rica.

**Cooperación técnica de tipo proyecto.** Este tipo de cooperación combina la aceptación de becarios, el envío de expertos y el suministro de equipos y materiales en un solo proyecto. Se trata de cooperación técnica integrada, desde la planificación hasta la implementación. El país receptor proporciona generalmente el terreno, los edificios y la administración del proyecto.

Los programas de cooperación técnica de tipo proyecto se subdividen en las siguientes categorías: programas de centros de cooperación técnica, de cooperación médica y salud pública, de cooperación para planificación familiar y de población, de cooperación para el desarrollo agrícola, forestal y pesquero y de cooperación para el desarrollo industrial.

*Servicio de Voluntarios Japoneses  
para la Cooperación con el Extranjero (JOCV)*

El Servicio de Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero, conocido como JOCV por sus siglas en inglés (Japan Overseas Cooperation Volunteer) fue inaugurado en 1965 como una agencia bajo la super-

visión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón. Con la creación de JICA, en 1974, el programa de JOCV se transformó en una de las principales actividades de esta institución.

La Secretaría General de JOCV, dependiente de esa entidad, se encarga de reclutar dos veces al año, seleccionar, entrenar y enviar los voluntarios, personas entre 20 y 35 años de edad, que posean habilidades técnicas, conozcan el idioma y tengan una personalidad fuerte de acuerdo con las solicitudes recibidas de cada país.

El objetivo de JOCV es ayudar a las naciones en desarrollo mediante el envío de voluntarios para vivir y trabajar con las personas directamente vinculadas con el desarrollo de sus propios países. Al regresar de Japón, gracias a la información sobre el trabajo realizado, sobre la gente, la cultura y muchos otros aspectos relacionados con el país anfitrión, los voluntarios de JOCV desempeñan un papel sobresaliente a favor de la comprensión mutua entre los países receptores y Japón.

Las embajadas de Japón y las oficinas que JOCV tiene en cada país receptor se encargan de supervisar las actividades de los voluntarios y sirven de enlace y coordinación entre los miembros de JOCV y las instituciones beneficiarias en los países anfitriones.

Durante el año fiscal 1987, Japón envió 841 voluntarios al exterior, los cuales, junto con los que seguían sirviendo desde el año anterior, alcanzaron la suma de 2.654. De ellos 534 (20,1%) laboraron en América Latina y 35 permanecieron en Costa Rica durante ese período.

Desde el inicio del programa en 1965, hasta 1987, un total de 8.089 voluntarios han servido en 37 países y de ellos los enviados a Latinoamérica suman 1.044 (12,9%) y Costa Rica ha recibido 132 (13% del total enviado a América Latina).

Las actividades de los voluntarios de JOCV son diversas, mas pueden resumirse en cuatro categorías principales:

1. Trabajo en poblaciones: el voluntario se integra como miembro de la población y promueve su desarrollo demostrando y transmitiendo la aplicación de técnicas agrícolas. Un ejemplo son los trabajos en apicultura, cultivo de arroz y vegetales, desarrollo de comunidades rurales.

2. Trabajo educativo: el voluntario guía e instruye en los campos vocacional, científico, en deportes, música, en el idioma japonés y otros.

3. Trabajo *in situ*: el voluntario instruye en el mismo lugar de trabajo al personal local sobre ingeniería civil, construcción de viviendas, enfermería, maquinaria marítima y proyectos de comunicación.

4. Trabajo de casa matriz y práctica experimentales: el voluntario supervisa la planificación, diseño, investigación y experimentación en campos tales como piscicultura, diseño arquitectónico, veterinaria, suelos, fertilizantes.

Las grandes áreas de servicio o campos de trabajo en los que se pueden solicitar voluntarios se agrupan en siete clasificaciones: a) agricultura, silvicultura y pesca; b) manufacturas; c) mantenimiento y operación; d) ingeniería civil y arquitectura; e) salud y bienestar; f) servicios de educación e información y g) deportes.

El envío de voluntarios se lleva a cabo después de la firma de un convenio bilateral. En el caso de Costa Rica se firmó con el gobierno de Japón el 26 de junio de 1973. Al año siguiente llegaron al país los primeros cuatro voluntarios. Este acuerdo fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 3 de enero de 1984.

La asistencia técnica que Costa Rica recibió de Japón durante el año fiscal 1987, por medio de expertos, voluntarios y misiones de estudio, suma 5,8 millones de dólares. La acumulación de 1954 a 1987 asciende a 27,5 millones de dólares.

Becarios. Como se mencionó en la parte correspondiente a JICA, el gobierno japonés otorgó 279 becas a costarricenses que estudiaron en Japón en programas de esta institución desde 1954 a marzo de 1988.

Además de los cursos de capacitación ofrecidos por JICA, el Ministerio de Educación de Japón ofrece becas para obtener maestrías o para investigación, conocidas como "Becas Mombusho". La primera de esta clase se otorgó a Costa Rica en 1971 para estudios de química orgánica en la Universidad de Hokkaido. De 1971 hasta 1979 se concedió una por año y, a partir de 1980, dos costarricenses se han visto beneficiados anualmente con este programa, lo que da un total de 23 hasta 1987 para estudios e investigaciones en campos tan variados como cultivo de camarón, ingeniería industrial, química de textiles, computación, técnicas navales y otros.

#### *Fondo de Cooperación Económica a Ultramar (OECE)*

Es una institución financiera para el desarrollo perteneciente al gobierno japonés, cuya tarea consiste en suministrar ayuda a los países en desarrollo que se esfuerzan en construir las bases económicas necesarias para lograr una sociedad más justa e igualitaria.

El fondo fue establecido en 1961 y comenzó a otorgar préstamos en 1966, conocidos como Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA, Japan's Official Development Assistance). Desde entonces, OECE ha sido la institución financiera núcleo de ODA. En marzo de 1988, fin del año fiscal, el número de países receptores ascendía a 63.

Son elegibles para estos préstamos los gobiernos de los países en desarrollo, las organizaciones gubernamentales garantizadas por sus gobiernos y, en ciertos casos, el sector privado por medio de préstamos canalizados mediante las organizaciones financieras de sus gobiernos.

Los préstamos de OECF se dividen en dos categorías: préstamos de tipo proyecto (infraestructura económica y social, servicios de consultoría, etc.) y préstamos de tipo programa. Entre estos últimos sobresalen los préstamos para ajuste estructural, para ajuste de sector, préstamos en especie (importación de materias primas industriales y maquinaria), préstamos intermediarios financieros (promoción del sector privado) y préstamos sectoriales. El primer préstamo para ajuste estructural suministrado por OECF se otorgó, en 1986, a Malawi, por 3,5 mil millones de yenes y el primer beneficiario en América Latina fue Bolivia, en 1988, con 7,25 mil millones de yenes.

Japón ha realizado en poco tiempo un progreso asombroso en el volumen de su ayuda y se ha colocado entre las principales naciones donantes. El volumen actual de ODA japonesa es 50 veces mayor que los 105 millones de dólares que Japón prestaba en 1960, monto que a la sazón representaba tan sólo 1/27 de la ayuda que Estados Unidos daba para el desarrollo. Hoy la diferencia entre ambos países es mínima, Japón: 9.134 millones de dólares; Estados Unidos: 9.777 millones de dólares.

En cuanto a 1988, Japón incrementó su ayuda oficial para el desarrollo en 22,5%. La de 1987 fue de 7.454 millones de dólares. Del total de ODA, en ayuda bilateral, 2.908 millones de dólares se destinaron a donaciones y 3.514 millones de dólares a préstamos.

#### *Fondo de Reciclaje de Japón*

Japón, cuyo superávit comercial ascendió en 1987 a 96.464 millones de dólares, intensificó su cooperación financiera con los países en vías de desarrollo y estableció el llamado Fondo de Reciclaje, anunciado en mayo de 1987. Mediante este fondo, OECF promueve cofinanciamiento con organizaciones internacionales financieras de desarrollo y otorga préstamos bilaterales para que los países en desarrollo mejoren sus economías.

En enero de 1988, cuando el entonces primer ministro Noboru Takeshita visitó Washington, declaró que Japón contribuiría a la reactivación económica de América Latina dándole prioridad en la distribución del Fondo de Reciclaje, cuyo monto asciende a 30 mil millones de dólares. Para América Latina se destinaron 4 mil millones de dólares, parte de los 12 mil millones de dólares correspondientes al reciclaje bilateral contemplados para un período de tres años. Estos fondos se canalizan, principalmente, por medio del Banco de Exportación e Importación (EXIMBANK) y del Fondo Especial de Japón, creado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En 1988 se trazó un nuevo plan quinquenal por medio del cual, a partir de 1988, los desembolsos se elevarían a más de 50 mil millones de dólares, lo que duplica el monto desembolsado por ODA en los cinco años anteriores

(1983-1987). Como resultado de la rápida expansión de ODA, este país llegará a ser pronto el principal donante de los 18 países industrializados que, junto con la Organización de Desarrollo y Cooperación Económica (OECD) componen el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

**En.** 1987 Japón consagró el 0,31% de su PIB para la ayuda al Tercer Mundo. De aquí que la ayuda acordada en 1988 fue impresionante.

A Costa Rica se le otorgó un préstamo de 100 millones de dólares y es el tercer país de América Latina que se beneficia de dicho fondo, después de Jamaica y Bolivia. Este préstamo servirá para cofinanciar con el Banco Mundial el Programa de Ajuste Estructural (PAE) por 200 millones de dólares. Fue esta la primera vez que Japón le concedió a Costa Rica un préstamo tan blando y sin estar condicionado a importaciones.

En el Cuadro 1 se clasifican los diversos préstamos otorgados a Costa Rica. Estos se canalizaron por medio del Banco de Importación y Exportación de Japón.

#### *Reprogramación de la deuda*

En el caso de los préstamos de OECF para gobiernos extranjeros, la ayuda para la deuda esta condicionada a un acuerdo con el Club de París y se implementa bajo la forma de un convenio de reprogramación conocido como un "acuerdo de enmienda".

El gobierno de Japón negoció con el de Costa Rica la reprogramación de la deuda a mediados de 1989. Esta era la tercera vez que Japón aceptaba una negociación de este tipo sobre la deuda costarricense.

En el Cuadró 2 se especifican diversos aspectos importantes sobre los tres acuerdos suscritos en relación con la reprogramación de la deuda de Costa Rica con Japón.

#### *JETRO*

JETRO, nombre corto con el que se conoce a Japan External Trade Organization, fue fundada en 1958 como una organización para promover el comercio. En sus inicios, hace más de treinta años, el comercio internacional de Japón representaba sólo una mínima fracción de su producto nacional bruto y la balanza comercial le era desfavorable. El esfuerzo de JETRO, en su origen, se encaminó por ello hacia la introducción de sus productos industriales en todos los países del mundo con el fin de equilibrar, de algún modo, el desbalance existente.

Al pasar los años, sin embargo, con la rápida diversificación de la economía mundial y la profunda interdependencia de las naciones, JETRO dio otra dirección a sus objetivos y orientó su labor hacia el desarrollo de un comercio

Cuadro 1

**Préstamos otorgados por Japón a Costa Rica**

Fecha del canje de notas	Monto Millones	Período gracia	Interés años	Plazo	Proyecto
12 septiembre 1973 Puerto Caldera	Y4.300	7	4.75%	20	Construcción
22 marzo 1976 Puerto Caldera	Y2.300	7	4.75%	20	Segunda Etapa
noviembre 1985	Y13.547	7	4.75%	20	Geotérmico de Mirávalles
4 julio 1989	Y12.468	7	4.75%	20	Ajuste Estructural

Cuadro 2

**Reprogramaciones de la deuda de Costa Rica con Japón**

Fecha del canje de notas	Monto	Interés
24 de junio de 1983	Y1.472	4,75%
18 de junio de 1985	Y1.895	4,75%
11 de julio de 1989	Y3.986	4,75%

que guardara mayor armonía con las nuevas realidades que encaraba Japón. Esto quería decir promoción de importaciones desde todos los países del mundo —actividad que empezó en 1966— suministro, asimismo, de cooperación industrial y técnica con todos ellos y estímulo de las inversiones.

Los objetivos de JETRO se satisfacen básicamente por medio de la organización de ferias y exhibiciones, de seminarios y envío de misiones, así como consultoría y su excelente banco de datos. Cuenta en la actualidad con 78 oficinas en 57 países y 30 en Japón, con 300 funcionarios que laboran en el extranjero y 600 en el país.

JETRO recibió ofrecimiento de varios países del área para que instalase en ellos su oficina para América Central. Sin embargo, nuestra estabilidad política y nuestro crecimiento económico hicieron que escogiera a Costa Rica para ser la sede de su oficina regional que cubrirá toda el área centroamericana.

La oficina en Costa Rica se abrió en octubre de 1989. Es la más reciente de las 78 establecidas en todos los continentes y significa una puerta abierta, en nuestro propio país, para mejorar las exportaciones a Japón, especialmente de productos no tradicionales, y para promover las inversiones. Es importan-

te aprovechar la gran experiencia que JETRO posee y ponerla en práctica en Costa Rica de parte de todas aquellas personas, físicas o jurídicas, interesadas en beneficiarse mediante nuevos negocios y en contribuir al desarrollo económico del país.

El banco de datos de que dispondrá JETRO ayudará a orientar a todo aquel que se aproxime con interés de promover o intensificar el comercio con Japón. Ojalá sea aprovechado y se acerquen nuestros hombres de negocios a recabar información que, más tarde, con su esfuerzo y dedicación, culmine en una fecunda relación comercial con Japón, logre mejorar el desbalance existente y consolide así mucho más los vínculos entre ambos países.

Japón ofrece al comercio, la industria y a los investigadores costarricenses insospechadas oportunidades de cooperación y nuestro país posee excelentes condiciones y prestigio para utilizarlas al máximo. JETRO representa una mano amiga que se nos abre generosa. Estrechémosla con fuerza y de inmediato.

### **Comercio entre Costa Rica y Japón**

Las relaciones comerciales entre ambos países se han distinguido por su marcada diferencia, favorable a Japón; por la uniformidad de las exportaciones desde Costa Rica, en cuanto a valor y mercancía, y por las variaciones observadas en las exportaciones de Japón a Costa Rica.

En cuanto al superávit comercial, éste ha sido constante a favor de Japón, con diferencias notables en muchos años, en razón de cambios habidos en las exportaciones desde Japón, pero nunca favorable a nuestro país. Sólo en 1970 y en 1982, el elevado déficit comercial se contrajo a cerca de 3 mil millones y 4 mil millones de yenes, respectivamente. En muchos otros años, las exportaciones japonesas superan las importaciones en montos de hasta 15 veces nuestras exportaciones.

En cuanto a las exportaciones de Japón a Costa Rica, se mantuvieron casi estables desde 1968 hasta 1973 y sufrieron un salto considerable en los años de 1974, 1976, 1977, 1978, 1979 y 1980, en que prácticamente se triplicaron para decaer a partir de 1981, coincidiendo con la fuerte devaluación de la moneda costarricense y con la crisis económica nacional. En 1982, descendieron hasta 6.638.691.000 de yenes para estabilizarse luego, hasta 1987, en cifras similares a las de los años anteriores a 1976, cuando no sobrepasaron los 20 mil millones de yenes.

En lo tocante a las exportaciones de Costa Rica a Japón, los montos se han mantenido casi estables desde 1968, con variaciones<sup>^</sup>relativas, excepto entre 1970 y 1971, cuando ascendieron a 6.097.712.000 y 4.449.370.000 de yenes, respectivamente.

En el resto de los años, las exportaciones se han mantenido entre dos mil millones y tres mil millones de yenes, con excepción de 1968, 1969, 1973, 1981, 1983, 1984 y 1985 cuando no alcanzaron los dos mil millones de yenes.

En relación con el tipo de mercancías, objeto de las exportaciones e importaciones, las preferencias de manufactura japonesa por el mercado nacional han sido los vehículos automotores y los repuestos, los metales base y artículos con base de metal; la maquinaria y el equipo eléctrico, junto con los repuestos y los motores, generadores y sus respectivos repuestos. Costa Rica ha exportado preferentemente en estos últimos 20 años café, cacao, banano (desde 1970 a 1976 y en 1983), algodón (de 1968 a 1970 y en 1978). Con todo, estos rubros han sido poco significativos. En los últimos cuatro años, la exportación de plantas, que se inició en 1984 (130.038.000 de yenes), se cuadruplicó en 1988 (586.428.000 de yenes), al punto que Japón es el principal comprador de plantas costarricenses.

Estas cifras ponen de manifiesto que es necesario realizar un esfuerzo sostenido y conjunto, de parte del Estado y de la empresa privada, para penetrar en el mercado japonés que ofrece, sin duda alguna, extraordinarias posibilidades, pero que exige al mismo tiempo una metodología y un estilo muy especiales que es preciso conocer de antemano. Esto supone un esfuerzo de estudio, investigación e información previos para conocer la modalidad o singularidad del mercado japonés y adentrarse en él sin improvisación y con pie firme y mano segura.

Un buen modelo a este respecto fue puesto en práctica, en octubre de 1989, por el Instituto del Café y por un grupo de empresarios cafetaleros, entre exportadores y productores, quienes visitaron Japón, participaron en diversas exposiciones sobre el café de Costa Rica en distintas ciudades y, lo más importante, entablaron conversaciones, individuales y colectivas, con los principales importadores japoneses y con la Asociación de Café de Japón.

El mercado japonés exige, por su complejidad y su especificidad, la labor conjunta del sector público y del privado, pero, además, de los empresarios entre sí, lo cual, en vez de afectar la libre competencia, la estimula. El esfuerzo individual no está divorciado del trabajo colectivo o en equipo. En el capítulo de recomendaciones, trazo algunas ideas al respecto.

#### *Inversión japonesa en Costa Rica*

La inversión japonesa en Costa Rica ha tenido dos etapas: una de 1960 a 1970 y otra de 1980 en adelante. Las inversiones en la década del setenta al ochenta disminuyeron, posiblemente a causa de la inestabilidad de la economía mundial. A partir de 1988, éstas tienden a incrementarse, dada la expansión del comercio japonés y el establecimiento de empresas japonesas en todo el mundo.



Además, en estos años los empresarios y el gobierno de Costa Rica han tomado una conciencia más clara acerca del peso específico de Japón y de la necesidad de intensificar las relaciones con esta nación. A este respecto, ha aumentado considerablemente el número de empresarios y de funcionarios costarricenses que visitan Japón y que han entablado negociaciones o relaciones con empresas o instituciones japonesas. Estimo, por ello, que en los próximos años aumentará considerablemente el volumen de inversiones de Japón en nuestro país.

En este sentido, la oficina regional de CINDE para Asia, abierta en 1988 en Hong Kong, ha realizado una labor eficaz y meritoria. Asimismo, ha brindado una ayuda sobresaliente en cuanto al suministro de información, material y equipo a las embajadas de Costa Rica en esa zona. También ha prestado su valioso concurso en la atención de inversionistas que viajan a Costa Rica.

Se presenta, a continuación, una lista de algunas de las inversiones japonesas en Costa Rica: Hitachi Electrónica Centroamericana, Kibun de Costa Rica, National Panasonic Centroamericana, Reitaku de Costa Rica, Tikatex, Toyota Tsusho, Yoahan Centroamericana, Yoshida de Costa Rica.

### *Convenios suscritos con Japón*

1. *Acuerdo comercial.* Este convenio se suscribió en Tokio el 18 de septiembre de 1965, y su objeto es ampliar y fortalecer las relaciones comerciales entre los dos países.

2. *Acuerdo sobre el envío de voluntarios japoneses.* Se firmó en San José, el 26 de junio de 1973, y su finalidad es fortalecer las relaciones entre ambos países, mediante la promoción de la cooperación técnica. De acuerdo con este convenio, Costa Rica se beneficiará de la recepción de voluntarios japoneses con base en el Programa de Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero. Este acuerdo fue ratificado por la Asamblea Legislativa el 3 de enero de 1984.

3. *Acuerdo para la supresión de visas.* Se firmó el 16 de agosto de 1974 y su objeto es suprimir las visas para los ciudadanos de ambos países, con el propósito de intensificar las relaciones comerciales y culturales. Este convenio entró en vigencia el 16 de septiembre de 1974.

4. *Acuerdo sobre cooperación técnica.* Se suscribió en Tokio el 24 de mayo de 1985 y mediante él Japón recibirá a ciudadanos costarricenses para su entrenamiento técnico, enviará misiones japonesas para realizar estudios de desarrollo económico y social y suministrará equipos, maquinaria y materiales al gobierno de Costa Rica, así como cualquier otra forma de cooperación, todo sujeto a la correspondiente contrapartida u obligaciones del gobierno costarricense. Este acuerdo fue aprobado en Costa Rica por el Decreto N° 7036 del 4 de junio de 1986.

## Conclusiones

Japón es hoy la primera potencia financiera del mundo y, además, marcha a la vanguardia en el campo de la tecnología. Costa Rica no sólo no ha explotado, en forma sistemática, este manantial de asistencia técnica y estas excelentes oportunidades de transferencia tecnológica, sino que no las conoce. Tampoco está al tanto de los caminos y meandros para llegar a esa riqueza. Nuestro esfuerzo debe, entonces, empezar por un conocimiento o estudio ordenado y serio de las posibilidades tecnológicas, financieras y de cooperación técnica que Japón ofrece, adecuadas a nuestro desarrollo y a nuestra capacidad de utilización. No se trata de incursionar en campos reservados a los países que compiten en el orden industrial y científico, sino de aprovechar, inteligentemente, la ayuda técnica que nosotros somos capaces de solicitar, dado nuestro nivel de desarrollo y las metas que nos proponemos.

La experiencia indica que la ayuda técnica no se utiliza no por la incompreensión de los países desarrollados, sino por el desconocimiento y la desorganización de las naciones necesitadas. Estas muchas veces no saben lo que quieren y si se han formulado objetivos claros, frecuentemente no saben lo que pueden solicitar o cómo pedirlo.

Antes de lanzarse, entonces, sin orden ni concierto, a la búsqueda de asistencia técnica en un país como Japón, es preciso, como lo expresé anteriormente, saber lo que queremos, saber lo que Japón puede suministrarnos, saber dónde se encuentra y saber cómo pedirlo.

Causa desazón contemplar el espectáculo de muchas personas en el sector privado o en el público, que tocan puertas extrañas, sin saber, de antemano, hacia dónde van y observar la duplicación de esfuerzos, la rivalidad, el desconocimiento de aspectos elementales, en el orden formal y en el material. Sugiero, por ello, que se establezca una comisión integrada por representantes del sector privado y del público, con el objeto de trazar una estrategia.

El cometido de esta comisión no es atar las iniciativas de las personas o someter las decisiones a la voluntad del Estado, sino coordinar y establecer determinadas líneas de acción, precisamente para que el esfuerzo individual no se dilapide.

En esta estrategia de trabajo deberían tomarse en cuenta, en relación con Japón, los siguientes aspectos: a) un estudio previo sobre la modalidad de la ayuda financiera y técnica de Japón; b) estudio sobre los procedimientos en boga en Japón para otorgar la ayuda financiera o técnica; c) necesidades reales del país en el campo tecnológico o científico y d) oportunidades que ofrece Japón y conocimiento de los mecanismos internos

Considero que la modalidad seguida por el Ministerio de Salud a este

respecto es la correcta. Este efectuó un análisis, en 1988, sobre la cooperación técnica en el campo de la salud recibida del gobierno de Japón. Después de hacer un recuento de la asistencia otorgada, enumera las áreas concretas en las que debe centrarse la solicitud de la ayuda japonesa, de parte de Costa Rica. Luego, en el capítulo final, formula los principios generales a los que debe someterse la petición de ayuda al gobierno de Japón en el campo de la salud. Convendría utilizar este modelo en otros órdenes de la vida nacional, en relación con Japón. En este sentido, la oficina de JETRO, abierta recientemente en Costa Rica, será de gran utilidad.

El país cuenta con personas que han estudiado el fenómeno japonés, que conocen su cultura y que han anudado lazos con empresas e instituciones japonesas. Considero que estos conocimientos deben recogerse, a fin de organizar un plan global de acción. Lo que importa es eliminar la improvisación, la rivalidad o la falta de seriedad, que tanto daño les han causado a nuestros países en sus relaciones con el exterior.

Cada país tiene su estilo propio, sus características, su forma de ser. Es preciso dominar esta materia, pues ésta define la forma de penetrar en esos mercados o en ese nuevo mundo cultural o tecnológico.

Las relaciones se establecen con instituciones, con empresas, con el Estado y, en última instancia, con seres humanos, que poseen una cultura y una sensibilidad específica. Es necesario estar al tanto de los procedimientos vigentes en esas instituciones o empresas, y conocer esa especial sensibilidad o carácter de las personas. Quien mire con desdén estos aspectos está condenado al fracaso.

Japón constituye un desafío singular, no tanto por su potencia, sino por las características de su cultura y por la especificidad de sus empresas y de sus relaciones institucionales, tan diversas de las nuestras. Sufrirá una gran desilusión quien pretenda penetrar en este mundo financiero, tecnológico o cultural sin las armas apropiadas o partiendo de su propia visión del mundo, del Estado o de la empresa.

Insisto, por ello, en la necesidad de centralizar, de sistematizar y de coordinar, no para coartar las iniciativas particulares, sino precisamente para enriquecerlas y buscar su máxima eficacia. Esta nueva concepción de las relaciones entre Costa Rica y Japón exige, por consiguiente, un reforzamiento de la representación diplomática de nuestro país en Japón, tanto en el orden cualitativo como en el cuantitativo. Por encontrarse Japón entre los objetivos preferentes del gobierno de la República, en el campo de la ayuda técnica y financiera, y en vista de que la empresa privada está convencida de la necesidad de penetrar con mayor fuerza en este mercado, es conveniente que la Asamblea Legislativa no escatime esfuerzos en suministrarle a la Embajada de Costa Rica en Japón más personal y más recursos.

De este modo, si en Costa Rica se cuenta con una comisión de trabajo expedita, capaz y responsable, vinculada con la Embajada de nuestro país en Japón, es decir, si existen interlocutores para realizar estas importantes labores —uno en Japón y otro en Costa Rica— estrechamente ligados con el Ministerio de Relaciones Exteriores y desde aquí con otros ministerios o entidades públicas, así como con la empresa privada y las instituciones universitarias, es posible aprovechar al máximo las oportunidades que Japón ofrece. Esto implica, por supuesto, un cambio de mentalidad y un cambio radical en los procedimientos y en la forma de trabajo con la conciencia de que la inversión y la cooperación técnica extranjera en nuestro país no sólo contribuyen a fomentar el desarrollo nacional, sino también a crear un escudo protector, en el orden internacional, para nuestra paz y nuestra democracia.

**SEGUNDA PARTE**  
**Los países limítrofes**



## Costa Rica y Panamá: asimetría bajo penetración

*Rodrigo X. Carreras*

El profesor Rudolf Kjlen, eminente geopolítico sueco, sostuvo que el objetivo final del poder del Estado era adquirir buenas fronteras naturales externas que asegurasen su unidad armónica interna. Pero cuando los Estados son de escaso poder y poco viables económicamente, esta armonía encuentra distorsiones exógenas. La política exterior de una nación pequeña depende fundamentalmente del prestigio que ella tenga en la comunidad de naciones, pero muy especialmente en aquellas cuyos intereses similares y su posición geográfica les lleva a una visión regional especial compartida. Esto es más una necesidad cuando los países carecen de factores de poder debido a una población y un territorio pequeños y sin más recursos que su posición geográfica. Sus acciones domésticas, así como las posiciones que adopte en la esfera internacional tienen limitaciones reales, entre las que destaca su proximidad a las grandes o medianas potencias y, por tanto, su sensibilidad a la penetración de ellas. En esta limitación juegan un papel preponderante las relaciones con los demás países vecinos, las que determinarán el mayor o menor grado de injerencia o capacidad de influencia en las decisiones del país soberano por otro. En el caso de Costa Rica, esto es especialmente válido por la condición de enclave colonial que tuvieron sus vecinos, hoy bajo condiciones de ruina.

El interés nacional de Costa Rica descansa sobre la seguridad de su Estado, la integridad de su territorio y el bienestar de su pueblo. Es en este interés nacional que puede encontrarse el hilo central para la política exterior de Costa Rica en los años transcurridos desde su independencia y de donde emergerán los principios y los objetivos de la misma. Como país pequeño, siempre sujeto a los intereses de potencias, Costa Rica ha tenido que jerarquizar sus prioridades partiendo de realidades sobre las que no puede influir más allá de lo que permitan su prestigio y estima internacionales. Esto ha sido un estímulo para la búsqueda de objetivos morales e idealistas dentro de circunstancias reales inalterables, ante las cuales la única

alternativa era la sumisión bajo regímenes autoritarios, guardianes de intereses ajenos. Costa Rica es un país caribeño además de centroamericano. Esta circunstancia le ha hecho compartir con el Caribe, desde su descubrimiento por Cristóbal Colón, un dramático destino que, **como** señala Juan Bosch, por su posición geográfica y su naturaleza privilegiada le han convertido en frontera entre imperios, presa de la codicia de las diferentes potencias y campo de la violencia reflejo de los conflictos entre ellas. Costa Rica y Panamá no podían ser la excepción: ambas fueron teatro de operaciones de los piratas y de las potencias imperiales a través de los siglos. Sin embargo, sería un grave error considerar que dentro de una realidad de penetración política no han existido, como se verá, respuestas independientes a los diversos problemas del Istmo. Diferentes circunstancias en sus desarrollos sociales produjeron condiciones políticas distintas, sin embargo, ambos países tuvieron relaciones políticas y sociales estrechas y la frontera con Panamá constituyó hasta hace poco, a pesar de su historia de diferendo y conflicto, una zona tranquila caracterizada por la cooperación y el comercio; para el costarricense medio que no tiene ocasión de viajar a Miami, el mercado para los bienes de consumo estadounidenses, y para los panameños, el acceso a los productos costarricenses.

La característica constante en las relaciones entre ambos países fronterizos ha sido la asimetría. Dadas las condiciones sociales diferentes, así como sus consecuencias políticas, no podía esperarse relaciones fronterizas amigables de cooperación. No obstante, ambos países supieron orientar sus relaciones bajo la prioridad inevitable que produce un desarrollo fronterizo totalmente distinto al que se da al norte con Nicaragua. Tanto Costa Rica como Panamá comprendieron las variaciones en sus respectivos modelos de desarrollo en los que se dan desiguales percepciones entre ambos. Para Costa Rica, por su orientación centroamericana, su visión se dirige más hacia el norte que a su vecino del este. Para Panamá, cuyos orígenes históricos le vinculan más a América del Sur que a Centroamérica, el Tapón de Darién se yergue como un obstáculo que le obliga a volver al oeste y mirar a Centroamérica, y particularmente a Costa Rica, como su vecina más próxima a pesar de la gravitación de Colombia, Venezuela y Ecuador. Vale la pena señalar que en la historia de la integración centroamericana se ha hecho costumbre emplear el término Centroamérica al referirse a los cinco países históricos que se formaron de la Capitanía General de Guatemala, en contraposición al término América Central al referirse al Istmo como tal.

Panamá es un país artificial, creado por la penetración de una gran potencia en el desarrollo político de una región, aprovechando fuerzas existentes para su beneficio propio, creándose uno de los enclaves más asombrosos jamás imaginados en el derecho internacional, dentro de circunstancias que llevan a una falta de soberanía que permite la ausencia de controles sobre



los elementos más caros al Estado. La soberanía se convierte en un concepto que, por su propia inexistencia, es de gran anhelo para el panameño; se transforma en símbolo político cuya búsqueda le ha llevado a espejismos autoritarios. En Panamá, tanto para los panameños como para los extranjeros, todo gira alrededor del canal; inclusive desde la conquista ya existía interés de la Corona española por construir una comunicación entre ambos océanos; el desarrollo social y económico durante su existencia como república es el típico comportamiento de enclave, donde al principio de su desarrollo no tenía ni siquiera los beneficios que alcanzó con la política del "buen vecino", mediante la cual obtiene beneficios comerciales de abastecimiento de bienes para la zona del canal.

Mientras tanto los costarricenses han disfrutado de su independencia y crecimiento propios que les permiten desarrollar su organización social e instituciones democráticas más allá de lo que resulta posible a los demás centroamericanos. Tanto la frontera este como la frontera norte padecen del síndrome del "destino manifiesto", que impuso un desarrollo político negativo a Cuba, Haití, República Dominicana, Nicaragua y Panamá. Las condiciones comunes a los países mencionados son básicamente de ocupación militar y de neocolonialismo con la creación de guardias nacionales más orientadas a cuidar intereses foráneos que nacionales y más inclinadas a las satrapías que dieron origen a la llamada "internacional de las espadas". El Departamento de Estado tuvo, por máxima constante, la defensa de los intereses de los ciudadanos americanos a costa de lo que fuese. Esta circunstancia permite pensar que, por los intereses canaleros de Estados Unidos y la creación de enclaves en Panamá y en Nicaragua, la existencia de Costa Rica como país con políticas exteriores muchas veces contrarias respondería adecuadamente a los intereses geopolíticos enunciados por el almirante Alfred Thayer Mahann en sus tesis sobre el poder naval y el dominio del Caribe. Una Costa Rica estable, con una relación apropiada y de amistad con Estados Unidos, podría constituir una valla que impidiese el desbordamiento de hostilidades entre dos países bajo virtual *status* de protectorado. Esto ha hecho posible que en Costa Rica nunca hayan existido fuerzas estadounidenses que originasen hostilidad contra la potencia del Norte en el corazón de los costarricenses.

#### Orígenes de vecindad y de discordia

La relación entre los cafetaleros costarricenses y las *élites* panameñas tiene fuertes vínculos de parentesco y de intereses económicos que implican acuerdos políticos y sociales, y han trascendido los intereses puramente nacionales; sin embargo, hay que señalar que dada las condiciones de vecin-

## RODRIGO X. CARRERAS

dad y los contactos laborales, probablemente la integración en las ciencias populares también es importante por los contactos normales en este tipo de regiones en las que confluyen los pueblos. Como señaló Friedrich Ratzel hace más de un siglo, la lucha por el *lebensraum* implica que las fronteras se corran de acuerdo a los intereses de los Estados ya que éstas no son líneas, sino zonas de asimilación bajo constante cambio.

La historia de Panamá nace con presagios mutilantes cuando Pedrarias Dávila, como gobernador de Castilla de Oro, hace decapitar a Vasco Núñez de Balboa por la rivalidad existente entre ambos conquistadores. La fundación de Panamá en 1519, por el mismo Pedrarias, le trajo un desarrollo que rápidamente le convertiría en uno de los centros más activos del imperio español, circunstancia que le condenaba con el resto del Caribe a ser una frontera entre imperios; de ella partieron las expediciones conquistadoras del Perú, del Ecuador y de Colombia. Llegó a ostentar el rango de Audiencia de Panamá en 1535, pasando después a depender, por veinte años, de Guatemala y luego del Virreinato del Perú en 1718. Mientras tanto Costa Rica, afortunadamente para los orígenes sociales de su democracia, permanecía como la más remota y olvidada de las provincias imperiales, pero con constante contacto con Panamá hasta el punto que, como señala Carolyn Hall, los colonos costarricenses pidieron reiteradas e infructuosas veces que Costa Rica fuese transferida a la Audiencia de Panamá donde sí existía el mercado necesario para los productos agrícolas de la provincia, lo que contrasta con el difícil contacto de Costa Rica con el resto de Centroamérica.

Al producirse la independencia de Centroamérica en 1821 y, por ende, de Costa Rica, se independizó también Panamá de España, siendo inmediatamente anexada a la Gran Colombia; esta independencia deja abierta a las nuevas naciones y provincias de Centroamérica la lucha entre diferentes concepciones de lo que era el *uti possidetis* que definiría las fronteras entre los nuevos y futuros Estados. Por tanto, desde los años iniciales de su formación, el Estado costarricense hubo de enfrentar disputas fronterizas tanto con Nicaragua como con lo que luego sería Panamá; sin embargo, las pretensiones de Nicaragua que fluctuaron entre la anexión de Costa Rica como tal y una línea fronteriza profunda en el territorio costarricense nunca revistieron el carácter de conflicto internacional que habría de tener la disputa con Panamá.

Desde la independencia costarricense se buscaron caminos de arreglo pacífico entre Costa Rica y Colombia, negociándose tratados sin que ninguno fuese ratificado. Hasta fines del siglo pasado la región fronteriza entre Costa Rica y la Gran Colombia o Nueva Granada era desolada y remota, así como aislada de los asentamientos principales. Durante la jefatura de Estado de Braulio Carrillo, el 30 de mayo de 1836, aprovechando el desconcierto de los primeros años de Costa Rica en sus luchas internas de formación del

Estado así como el desinterés característico de la Federación Centroamericana, los grancolombianos instalaron un jefe político en Bocas del Toro (Bahía del Almirante) y el 13 de junio de 1837 se crea el cantón de Bocas del Toro. La Gran Colombia, bajo la presidencia del general Santander, había usurpado esta región incorporándola a la provincia de Veraguas, donde muchos años después habría de nacer el general Ornar Torrijos Herrera. Costa Rica encontró, entonces, un desinterés de parte de las autoridades centroamericanas que contribuiría a minar su confianza en la Federación, creándose así una de las primeras actitudes de política exterior que la llevarían en pocos años a abandonarla, no sin antes haber fusilado a Francisco Morazán, el único hombre capaz de haberle dado consistencia y forma, después de que él también hiciese imposible la fe costarricense en su propio anhelo. Con sus oficiales centroamericanos se convirtió en la primera verdadera tiranía de nuestra historia y provocó una rebelión popular que ni siquiera el apoyo de Cartago, con su vocación por estas causas exógenas, pudo detener, ya que además de querer llevar a los costarricenses a una guerra por la Federación, pensó ofrecer a Nicaragua la anexión de Costa Rica a su territorio.

Desde 1863 las pretensiones colombianas se extendieron al Pacífico cediendo cocales de Punta Burica para la instrucción pública de Alanje de Chiriquí, llegando en 1879 al envío de piquetes de tropa. Para 1898 Colombia reclamó no sólo la costa caribeña costarricense, sino que la Mosquitía hacia el norte que había sido parte de la ampliación septentrional de Costa Rica o Nueva Cartago entre 1539 y 1560. Se produjeron incidentes fronterizos serios en 1879, seguidos de amenazas de invasión. Se llegó a una convención de arbitraje que designó sucesivamente en esta función a los reyes de Bélgica y España y al presidente de Argentina. Ante esta situación, Estados Unidos —respondiendo a la Doctrina Monroe y a su visión del Caribe— manifestó su objeción a esta convención, aprovechando además arreglos que ya tenía con Colombia para garantizar su utilización del Istmo. El Rey de Bélgica declinó y ante el fallecimiento de Alfonso XII en 1885, antes de dictar su fallo, el arbitraje quedó inconcluso. Según Hugo Murillo, estos conflictos de raíces coloniales siempre constituyen en América Latina serios problemas pero en este caso se agrava por la intervención diplomática de Estados Unidos en el bloqueo del arreglo pacífico.

Las objeciones norteamericanas al arbitraje no respondían a la defensa de los intereses de Colombia ni de Costa Rica, sino quizás a una eventual independencia panameña que propiciase una especie de protectorado americano en ese territorio. A la vez, Estados Unidos se había garantizado en la convención de París de 1886 sus derechos en Nicaragua. Ante ese *impasse*, se llega en Bogotá a la firma de una nueva convención que designa al presidente francés Emilio Loubet como arbitro, quién falló el 11 de septiem-

bre de 1900 con una línea que no llenaba realmente las aspiraciones de ninguno de los dos países y menos las de Costa Rica que interpuso serias objeciones. Estas no fueron conocidas por causa de la independencia de Panamá que por fin logró sus anhelos el 3 de noviembre de 1903, con el apoyo de Estados Unidos, quien no había encontrado el respaldo en el Congreso de Colombia para sus pretensiones canaleras. Los panameños llevaban años buscando diferentes soluciones a sus anhelos de soberanía y no habían hecho menos de cuarenta intentos por su independencia o autonomía. Pocos años antes Estados Unidos había logrado en guerra con España, obtener la independencia de Cuba y la posesión de Puerto Rico así como otros intereses en el Pacífico, pero lamentablemente le faltó la visión de exportador del espíritu de 1776 que le hubiese asegurado un área de influencia democrática en vez de la miopía del "gran garrote". Esta nueva investidura de Panamá lo convierte de la noche a la mañana en heredero del diferendo con sus vecinos, bajo la mirada del garante de su independencia. No es este, vale la pena agregar, el fin de la vecindad de Costa Rica con Colombia con quien aún hoy persisten, sin finiquitar, problemas fronterizos. Algunos fueron ya resueltos en la administración de Daniel Oduber, al firmar con Adolfo López Michelsen el tratado de límites marinos en 1977, pero aún guardan su aprobación para la ratificación en la Asamblea Legislativa como muestra de los obstáculos institucionales a la política exterior de Costa Rica. Este tratado es importante para ambos países y para terceros ya que es la piedra de toque de otros tratados celebrados por Colombia y constituyen para Costa Rica un elemento importantísimo en la definición de su política marítima que no existe como tal a pesar del interés que tuvo Costa Rica en la conferencia del mar y de la conciencia de su posición ístmica bañada por el Caribe y el Pacífico, con una extensión marítima inmensa.

### La guerra de Coto y sus secuelas

Al obtener su independencia formal, la República de Panamá desistió de los reclamos que hacía Colombia sobre la Costa de Mosquitos y de las islas adyacentes de San Andrés, Providencia, Roncador y Quitasueño. Estas islas quedan bajo el territorio y control de Colombia, disputadas por Nicaragua al inicio de la revolución sandinista. Sin embargo, Panamá se vale del Laudo Loubet trece días después de su secesión de Colombia, lo que impidió que ambos países llegasen a un acuerdo sobre la línea fronteriza continuándose el diferendo entre ellos. Panamá no se consideró parte integrante de la región centroamericana y mantuvo sus vínculos con América del Sur, dando origen a un conflicto permanente que distinguiría las relaciones de ambos países hasta inicios de la década del cuarenta. Resulta interesante señalar

que, recién terminada la guerra hispano-estadounidense —y simultáneamente a los esfuerzos diplomáticos en Europa por la paz, detrás de los cuales se entendían las potencias por el control de los Balcanes, así como por los estrechos entre el Mediterráneo y el Negro que llevarían a la Primera Guerra Mundial— se tejían hostilidades entre dos países pequeños en el remoto Caribe que no terminarían sino hasta ya metido el mundo en la Segunda Guerra Mundial. Durante estos años privarían los intereses de políticas irredentistas destinadas a salvaguardar el interés nacional de la integridad territorial que se sentía ya usurpada desde el siglo anterior.

En febrero de 1904, el secretario de Estado, Hay, pidió a su embajador comunicar al gobierno panameño la disposición de Estados Unidos para mediar entre las diferencias existentes en busca de una solución amigable. En las áreas adyacentes al Sixaola aparecían ya los intereses bananeros que hacían de nuestros países "banana republics". A finales del siglo XIX el banano cultivado en las zonas tropicales se fue estableciendo como el segundo producto de exportación que, afirma Jeffrey Casey en su estudio sobre la industria bananera, llegó en 1905 a generar más divisas que el café. En este año Costa Rica produjo una quinta parte de la fruta que entraba al mercado mundial. En este cultivo la participación extranjera no se limitaba al financiamiento indirecto como en el café, sino que se convirtió en una industria integrada de enclave. Aun cuando hubo diferencias entre empresas asentadas en ambos países.

En abril de 1904 Leónidas Pacheco llegó a Panamá como ministro de misión especial con instrucciones de obtener modificaciones en el Laudo Loubet, en lo referente al lado del Caribe, que fuesen más satisfactorias para Costa Rica. Las negociaciones que allí se originaron fueron largas y engorrosas viéndose complicadas por las rivalidades entre la United Fruit Company y la American Banana Company, lucha en la que se llegó a utilizar a los gobiernos en diferendo y al de Estados Unidos. Esta situación bananera hizo que el tratado Pacheco-Guardia fuese mal recibido por la opinión pública panameña, dando al traste con aquel importante instrumento que hubiese evitado un inútil derramamiento de sangre. Al final de 1907, rechazados los acuerdos con Panamá, el presidente Cleto González Víquez envió a Washington a Luis Anderson a pedir los buenos oficios del gobierno de Estados Unidos para lograr la determinación de la frontera. EEUU accedió y solicitó a Panamá someter la controversia al presidente de la Corte Suprema de Justicia de aquel país, lo cual fue aceptado. Lo primero fue decidir si se usaría como base el Laudo Loubet, lo que Costa Rica no deseaba, o si la base sería el malogrado Tratado Pacheco-Guardia. Este país planteó que se sometiese al nuevo fallo: a) si el Laudo Loubet estaba o no exento de defectos y b) en el caso que no tuviese defectos a la luz del Derecho de Gentes, que se determinase su significado y los puntos por los que debería trazarse la

línea fronteriza. Panamá declinó someter la controversia y acreditó una legación en San José para tratar de buscar directamente una solución. De no encontrarse, se sometería entonces al fallo de la Corte de Estados Unidos cualquier punto que pudiese ser controversial al fijar la línea divisoria de acuerdo con el Laudo Loubet. El ministro Belisario Porras llegó a San José el 19 de abril de 1909, sin embargo, al no dar ninguna muestra de éxito en su misión, Estados Unidos se sentía cada vez más presionado ante los intereses bananeros de las compañías por sus rivalidades en territorios que se encontraban prácticamente sin autoridades responsables. Ante la anterior situación, los costarricenses tuvieron que llevar su presencia gubernamental a aquella zona con la consiguiente reacción de Samuel Lewis, secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, dándose un nutrido intercambio de notas entre el Departamento de Estado y los ministros Anderson y Arosemena en la capital de Estados Unidos. Por fin se firmó la Convención de Washington, el 17 de marzo de 1910, en que Belisario Porras y el ministro Anderson reconocían que el Laudo Loubet era indisputable en el Pacífico, pero que persistían graves desacuerdos en el Caribe. Ante este hecho, ambos países aceptan someter sus diferencias a la decisión del presidente de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos. Cuando se produjo el fallo de Edward Douglass White, éste no fue satisfactorio para Panamá, a pesar de que ambos países se habían comprometido a aceptar dicho fallo como final. Adujeron que al dictaminar White que el Laudo Loubet había excedido sus poderes arbitrales, el fallo otorgaba mejores condiciones a Costa Rica razón por la cual denunciaban a éste como nulo por estar viciado por *ultra petita*. Este mismo argumento, similar al utilizado por Costa Rica años antes al no aceptar el Laudo Loubet, lo sostuvo el Fallo White.

Ante esta situación por efecto del *statu quo* del mal logrado Tratado Pacheco-Guardia, Panamá quedó en posesión de Coto y Costa Rica quedaba en posesión de Sixaola. Según cuenta Rafael Obregón Loria, había quejas de los costarricenses por el establecimiento de tropas panameñas que abusaban y maltrataban a la población de Coto; esto llevó al presidente Acosta a declarar la situación como atentatoria a la soberanía costarricense debido a los acuerdos hasta la fecha suscritos. El 21 de febrero de 1921 se presentó a Pueblo Nuevo de Coto una lancha costarricense con tropas al mando del coronel Héctor Zúñiga, reclamando los derechos de Costa Rica sobre la región. En ambas capitales se dieron las protestas populares de carácter irredentista que se estila en este tipo de conflictos. La caballería panameña contraatacó y después de una lucha cayó la guarnición costarricense como prisionera de guerra, el 27 de febrero. Por la tarde, y sin saber lo que había pasado, llegaron los refuerzos a la guarnición, comandados por el coronel Miguel Ángel Obregón que habían enviado desde San José, los cuales cayeron presos sorprendidos de encontrar la plaza en manos panameñas. Una

tercera expedición costarricense, al mando del coronel Amadeo Vargas, también cayó prisionera en Coto por lo cual se produjo una movilización general en Costa Rica y se atacó el 4 de marzo, al mando del general Muñoz, la región fronteriza del lado del Caribe, tomando las poblaciones de Guabito, Las Delicias, Bocas del Toro y Bahía del Almirante. Entre tanto en Panamá, los colombianos, venezolanos y ecuatorianos residentes en aquel país estaban convencidos de la posibilidad de que el conflicto se extendiese a Colombia y al resto de la América Central, tal como lo estarían los gobiernos sesenta y dos años después ante otros conflictos engendrados desde entonces. Las inquietudes de estos ciudadanos les llevaron a exigir una definición a sus gobiernos y se ofrecieron como Batallón Bolívar para luchar por Panamá. Los costarricenses esta vez sí obtuvieron el apoyo solidario de Honduras, El Salvador y Guatemala, incluyendo la donación por parte de esta última de pertrechos de guerra. El 19 de enero de 1921 estos países centroamericanos, instigados por la frustración del desmoronamiento de la Corte Centroamericana y buscando respuestas a la seguridad colectiva, habían firmado con Costa Rica un pacto de unión. Este debería entrar en efecto el 15 de septiembre de ese mismo año. Nicaragua se había retirado por su insistencia en la aceptación del Tratado Bryan-Chamorro que precisamente garantizaba los derechos de Estados Unidos a construir un canal en Nicaragua y una base en el Golfo de Fonseca. Esta solidaridad de los países más septentrionales de Centroamérica se debía a los esfuerzos que éstos concertaban para que los costarricenses, que estaban remisos a avanzar las gestiones, aprovecharan esta oportunidad para mostrarse como un bloque sólido. Estados Unidos, viendo crecer aquel conflicto que poco a poco escapaba de toda proporción en un área vital por los intereses canaleros y bananeros, instaba a ambos países a abandonar las actitudes bélicas. El Departamento de Marina había despachado el 5 de marzo barcos de guerra para proteger Intereses norteamericanos en caso de que continuasen las hostilidades.

Panamá llevó el asunto a la Liga de las Naciones acusando a Costa Rica de agresión y anunciando la aceptación de Panamá de los buenos oficios de Estados Unidos. En este organismo el secretario general, Erik Drummond, llamó a la formación de un comité de investigación en el que la Gran Bretaña clamó por un bloqueo a Costa Rica para el cual ya contaba con un buque en el área. Costa Rica habría más adelante de condicionar la participación del país en la Sociedad de las Naciones a que se le garantizara su seguridad ante la proximidad de dos enclaves coloniales de Estados Unidos. Curiosamente, la Sociedad se abstuvo de tomar cartas en el asunto mostrándose complacida de que Estados Unidos ofreciera sus buenos oficios para finalizar el conflicto. Esta actitud, invitada por su misma denuncia, fue interpretada por los panameños como un desinterés por evitar conflictos con Estados Unidos a causa de la Doctrina Monroe. Octavio Castro Beeche, ministro

de Costa Rica en Washington, aseguró a los norteamericanos que la intención de su país no era apropiarse de territorios panameños, sino hacer valer sus derechos. El 7 de marzo el Departamento de Estado comunicó a Panamá que las fuerzas costarricenses se retirarían al otro lado del Sixaola y que se cumpliría el Tratado Anderson Porras, así como el Fallo White. Con la retirada de las fuerzas costarricenses, los panameños retiraron sus tropas de Coto. El crucero Sacramento fue despachado por Washington a Bocas del Toro y se pusieron en alerta las tropas de la Zona del Canal. La Liga de las Naciones se dio por complacida por la intercesión de Estados Unidos, considerando la disputa en vías de arreglo. Estados Unidos presionó al gobierno de Panamá garantizando el cumplimiento del Fallo White, ante lo que los panameños enviaron a Eduardo Chiari a Perú, a Antonio Burgos a Brasil, a Octavio Mendes a Chile y a Harmodio Arias —posteriormente dos veces presidente de Panamá y hermano de Arnulfo— a Argentina, tratando de conseguir una intervención amistosa en la solución del problema planteado por la presión de Estados Unidos.

Estas misiones, aun cuando bien recibidas, no resultaron en acciones diplomáticas fuertes por la intimidación de Estados Unidos y no pasaron de gestiones amistosas sin trascendencia. Cabe resaltar que Panamá esperaba de Perú una actitud diferente, por ser éste el primer país que le reconoció su independencia. Brasil, que tanta participación había tenido en Costa Rica debido a las relaciones familiares de su ministro Mourtinho con los Tinoco, prefirió mantener una equidistancia discreta en un conflicto que tenía como protagonista al presidente Julio Acosta. En julio los costarricenses votaron en contra de la unión política con Centroamérica. El 18 de agosto de 1921, el secretario de Estado, Hughes, comunicó a Panamá que el gobierno de Costa Rica tomaría posesión inmediata de los territorios que le correspondían por el Fallo White, por ello el gobierno panameño no tuvo más remedio que aceptar, bajo protesta formal, el fallo a que se había sometido al aceptar dicho arbitraje con carácter de final. En un manifiesto a la nación, el presidente Belisario Porras declaró reservarse la facultad de ocupar oportunamente los territorios adjudicados por el Laudo Loubet. Según Castillero, Julio Acosta había premeditado con gran tino que el decreto lograría un conflicto diplomático que forzaría la mano de Estados Unidos en hacer cumplir el Fallo White y que la ocupación de Almirante provocaría la intervención americana en Panamá, bajo sus prerrogativas de garante de la independencia panameña.

No fue sino hasta 1927, durante una visita de maestros panameños agasajados por Ricardo Jiménez, que empezaron a descongelarse las relaciones que estaban rotas. En 1928 el presidente Rodolfo Chiari envió un plenipotenciario a buscar un nuevo arreglo que se firmó, pero no fue aprobado. En 1931 se restablecieron las relaciones con la intercesión de Chile y en 1935



se hicieron nuevos intentos entre Juan Demóstenes Arosemena y León Cortés para llegar a un tratado que no fue posible tampoco aprobar. A pesar de los años, persistían aún la animadversión y la desconfianza.

Para la Segunda Guerra Mundial el canal constituía una importantísima vía estratégica de importancia mundial, en una era de dictaduras en Centroamérica y de luchas por la democracia. Estas dictaduras, que se presentarían con mayor insistencia a finales de los años treinta y principios de los cuarenta, sembrarían los orígenes políticos y sociales de los conflictos que hoy hacen a América Central tristemente célebre. Dictaduras bajo el auspicio de Estados Unidos, quien las estimuló en la creencia de que garantizarían la seguridad del Canal y los intereses de empresas americanas.

#### La guerra mundial y la paz entre vecinos

Cuenta la ex-primer dama de Costa Rica, Iwone Clays, que cuando su marido, Rafael Ángel Calderón, llegó a la presidencia de Costa Rica se alegró que otro médico fuera el presidente de Panamá, con la fe de que esto sería un camino para el arreglo del diferendo entre ambos países. En efecto así fue y establecieron una sólida amistad únicamente superada por el afecto del doctor por el general Anastasio Somoza. Eran años difíciles en que existían fuertes amigos de Estados Unidos en Centroamérica. En Guatemala, el general Jorge Ubico; en El Salvador, el general Maximiliano Hernández; en Honduras, el general Tiburcio Carias; en Nicaragua el general Anastasio Somoza. Ambos gobiernos ascendieron a embajadas sus respectivas legaciones, llegando, basándose en las negociaciones existentes, a un acuerdo que permitió que el 1° de mayo de 1941 se firmase el tratado Echandi-Fernández Jaén a pesar de las protestas en ambos países. A partir de este momento las relaciones pasan a ser correctas y respetuosas, pese a los problemas internos que experimentarían ambos países, además de la caída de Arnulfo Arias de su primer gobierno. El presidente de Estados Unidos ya sabía que sería inevitable la guerra con las potencias del eje y necesitaba fortalecer la seguridad del canal para lo cual podría construirse una base naval en el Golfo Dulce. Por otra parte, la presencia en Costa Rica de colonias alemana e italiana, además de los españoles simpatizantes de la falange, tan cerca de las fronteras constituían una amenaza para el control del Caribe, lo que exigía asegurarse a Costa Rica como aliada en el esfuerzo de guerra ya garantizado por sus vecinos. Tanto Panamá como Costa Rica declararían la guerra antes de que el Congreso de Estados Unidos decidiese lo mismo, con las consiguientes dificultades y abusos que causarían la ruina y el enriquecimiento de diferentes sectores. Esto conllevó la utilización del calificativo de nazis a los costarricenses que se opusiesen a los abusos de

## RODRIGO X. CARRERAS

corrupción, de intimidación y de violación del sufragio del gobierno de alianza calderonista. Sin embargo, como narra el embajador William Jorden —quien como representante de Estados Unidos en Panamá debe haber tenido acceso a material clasificado— Arnulfo Arias se había caracterizado no sólo por su fuerte nacionalismo, carisma y liderazgo indiscutible, sino por sus tendencias dictatoriales, su política racista en contra de los negros de origen caribeño y de los grupos asiáticos, unida a sus tácticas de intimidación por medio de brigadas de choque que únicamente fueron utilizadas en Panamá cuarenta y ocho años después por aquellos mismos que Arias siempre anheló destruir. Estas fueron inspiradas durante su misión como embajador en París y en Roma, en la segunda administración de su hermano Harmodio. En esos años, dice Jorden, Arnulfo Arias conoció y admiró a Benito Mussolini, viajando también a Berlín donde se entrevistó con Adolfo Hitler. Esta naturaleza totalitaria en un presidente de orígenes étnicos mestizos, precisamente en un protectorado americano, al inicio de la Segunda Guerra Mundial, constituye una paradoja histórica. Estaba convencido de que el fascismo convertía en acción sus vagas ideas políticas de juventud, en las que sus primeras armas fueron dirigiendo el golpe de Estado que llevó a su hermano al poder. Por supuesto, las relaciones de Panamá con Estados Unidos se vieron entorpecidas y durante un viaje a La Habana del presidente sin permiso de la Asamblea Legislativa, sin objeciones de Estados Unidos, se produjo el golpe de Estado que —según cuenta doña Ivonne— le trajo un tiempo a Costa Rica y luego a Managua donde la vida política llevaría al doctor Calderón siete años después. Por fin Arnulfo Arias, que aún sería presidente dos veces más, se exiló en Argentina.

### Relaciones cordiales y correctas

Durante los años siguientes, las relaciones entre ambos países son cercanas y formales enriqueciéndose los vínculos sociales y económicos entre ambos países sin que las demandas canaleras ni los problemas internos de Panamá las enturbiasen ni afectasen. Después de la Segunda Guerra Mundial, Arias regresó a Panamá y en **1947** intentó un fallido golpe de Estado, lanzándose de nuevo como candidato y ganando las elecciones que le son robadas por la comisión electoral, dominada por la oligarquía, que le odiaba más que los militares. Estos, al morir diez meses después el supuesto ganador, le instalan como presidente legítimo. El presidente Arias revirtió a sus errores del pasado, llegando a crear su propia policía secreta, enajenando nuevamente el apoyo militar e invitando a un nuevo golpe por el general José Antonio Remon antes de que se le intentase despedir. Remón era el comandante en jefe de la Guardia, quien en **1952** fue electo presidente y cuyo

gobierno quiso introducir reformas que la *élite* privilegiada, en riqueza y en educación, resistió hasta que el presidente Remon fue asesinado. Según José Figueres, quien le conoció y admiró por sus esfuerzos reformistas, el asesinato antes que político se debió a represalias de la mafia por sus esfuerzos por reglamentar las operaciones de casinos e hipódromo. En esos años las relaciones entre ambos países permanecen estables, no sin cierta preocupación por la inestabilidad de la casa del vecino. No obstante, a pesar de la incertidumbre por los cambios en el poder que desde el asesinato del presidente Remon en 1955 hasta 1960 en que se elige al presidente Roberto Chiari, depara tres presidentes diferentes. Estos cinco años fueron especialmente difíciles para Costa Rica por la amenaza de la "internacional de las espadas" apoyada por la política de John Foster Dulles. Al tiempo que se asesinaba al presidente Remon, Costa Rica enfrentaba exitosamente una invasión del general Somoza con sus aliados costarricenses. Dos años después, el presidente José Figueres entregaba la presidencia a Mario Echandi. Sin embargo, ya en la presidencia de Francisco Orlich, se produce un acuerdo tripartito entre ambos países y Nicaragua que les permite agilizar el comercio y a Panamá participar de algunos de los beneficios del entonces pujante Mercado Común Centroamericano, a pesar de no ser este país parte del Tratado de Integración ni de la ODECA. En marzo de 1963, la participación del presidente Roberto Chiari en la Conferencia de San José constituyó un fuerte acercamiento entre Centroamérica y Panamá, llegando, según cuenta Mario Rodríguez, a prometerse el eventual ingreso de éste al Mercado Común Centroamericano. En esta cumbre de presidentes de América Central y de Estados Unidos se logró un apoyo político, del más alto nivel, al Mercado Común y a la Alianza para el Progreso, así como un mensaje de las posibilidades de la democracia frente al comunismo en el marco de la vitrina democrática costarricense.

Menos de un año después se dio la crisis de violencia en Panamá que inmediatamente despertó la simpatía de la opinión pública hacia ese país, no tanto por la situación en sí, sino por el símbolo que representó para los latinoamericanos por sus propias experiencias. Fue un momento de gran dificultad al iniciarse la administración Johnson, tras el asesinato del presidente Kennedy, constituyendo su primera crisis internacional. Por esta razón y por lo confuso de la situación, casi todos los gobiernos de América Latina expresaron su preocupación diplomática sin tomar partido oficialmente. No obstante, Costa Rica, en esa oportunidad, fue el primer país en expresar en la OEA, por medio de su embajador, Gonzalo Fació, su solidaridad con Panamá. La solución a la crisis y la eventual negociación de nuevos tratados volvió a llenar de ilusión a los panameños como ya lo habían hecho con la política del buen vecino y con la del presidente Eisenhower: los latinoamericanos esperaron un nuevo amanecer para el panamericanismo.

Las circunstancias políticas no permitieron en ninguno de los dos países que dichos tratados llegaran a feliz término. En Panamá, por de intereses económicos, una alianza de fuerzas diversas eligió, el **12** de mayo de **1968**, por tercera vez a Arias. La elección fue tensa y como es tradicional en aquel país, el conteo de los votos sumamente lento, lo que fue aumentando la incertidumbre por lo que haría "el hombre" en el poder.

### **Revolución en dos actos**

El golpe de Estado en Panamá fue motivado no sólo por el temor a las tendencias de Arias, sino por sus planes de modificación de los mandos de la Guardia Nacional y deseos de fortalecer la política para su beneficio. El plan incluía enviar al extranjero a los altos jefes como agregados militares para luego eliminarles definitivamente de la institución militar. Para esto contaba ya con sustitutos leales que se habían formado en Argentina. Simplemente era repetir el mismo esquema que quiso seguir con el general Remón. La inspiración del golpe no fue en ningún momento la sed por el poder ni la lujuria de la corrupción. Se intentó hasta el final por parte del general Vallarino, del coronel Torrijos, del mayor Boris Martínez así como el mayor Amado Sanjur obtener el apoyo de Fernando Eleta y de otros prestigiosos civiles quienes compartían la preocupación y la convicción de que Arnulfo Arias era un demagogo dictatorial. No obstante, privó en ellos su mismo pudor y creyeron que a pesar de las enormes fallas y abusos valía la pena salvar el mínimo de democracia existente. En un principio, Eleta logró persuadir al general Vallarino de no continuar, por lo que el gobierno de Arias siguió adelante con sus planes, hasta que el grupo de Torrijos —conocido como "el Combo"— llevó a cabo el golpe. Vallarino había sido neutralizado ya por Arias. Los golpistas buscaron la legitimidad constitucional ofreciendo la presidencia al vicepresidente Raúl Arango, quien no aceptó la oferta convencido de que el ejército de Estados Unidos pondría orden. Así sucesivamente, hasta que no quedaba más remedio que ofrecer el gobierno a la precedencia militar con una Junta compuesta por los coroneles José Pini-lla y Bolívar Urrutia, la cual anunció su disposición a entregar el mando a un gobierno civil democráticamente electo. Las cambiantes circunstancias transformaron lo que empezó por un cuartelazo en una revolución con proyecciones políticas y sociales innegables y que habría con el tiempo de establecer vínculos políticos fuertes con Costa Rica. En el momento del golpe, Arias pidió a sus anfitriones en la Zona del Canal que le enviaran a Costa Rica, con el indudable deseo de organizar desde allí su regreso. El presidente José J. Trejos, guiado por la prudencia que le caracterizaba, no mostró entusiasmo por recibirle sabiendo las dificultades que podría representar.

Al llegar al poder José Figueres, en mayo de 1970, se dieron contactos de alto nivel en los que se vislumbraba el interés del gobierno por realizar reformas sociales en Panamá; indudablemente, también por la conveniencia de asegurar una frontera este que brindara seguridad ante la amenaza doble de la Nicaragua somocista y de la Cuba castrista.

Durante muchos años se dio la circunstancia de que los panameños que viniesen de Panamá no necesitaban visa, pero aquéllos que venían de otros países necesitaban consultar su visa en el Ministerio de Seguridad Pública o en el de Relaciones Exteriores, que en ese entonces era el ministerio de mayor precedencia, no únicamente protocolaria. Lo anterior era un evidente esfuerzo para garantizar la no utilización del territorio nacional en acciones contra la nación vecina.

Desde 1971, Costa Rica anunció una posición firme y decidida en apoyo de las reivindicaciones panameñas por la negociación de los nuevos tratados que eliminasen lo que el canciller Fació llamó el enclave colonial en el corazón de América. Costa Rica sostuvo en todos los foros la posición de que Panamá debía llegar a ser el propietario único del canal y el responsable por su operación en forma gradual, en un período que no se extendiese más allá del año 2000. Durante la sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en Panamá, en marzo de 1973, Gonzalo Fació apoyó firmemente la tesis panameña. No cabe duda que la solidaridad de los vecinos democráticos de Panamá: Costa Rica, Colombia y Venezuela con la ayuda de México, le valió al general la obtención de la solidaridad del mundo. Esta tesis solidaria motivó la votación de 13 votos a favor, una abstención y uno en contra para una resolución favorable a Panamá. Lamentablemente, ésta fue vetada por Estados Unidos, no sin que constituyese, por su peso moral, un estímulo para que al tiempo la administración Nixon acordase reanudar las negociaciones que llevarían al acuerdo Tack-Kissinger que recibió el apoyo unánime de la OEA. Los principios de la política exterior de Costa Rica de respeto a la autodeterminación de los pueblos y de no intervención en los asuntos internos se consolidaban con el de la fe en los organismos internacionales y en el ordenamiento jurídico internacional como objetivos básicos en su diplomacia, dejando claro a Estados Unidos la condición que Fació llamó de aliados, pero no satélites.

Ese mismo año, en la Asamblea General de la ONU se eligió a Costa Rica al Consejo de Seguridad. El liderazgo regional de Costa Rica fue entonces de una trascendencia no igualada sino hasta que el presidente Arias empezó su lucha por la paz regional logrando gran prestigio y estima internacional. La actividad diplomática de la Cancillería estuvo orientada por objetivos concretos y logró, a pesar de limitaciones más grandes que las de hoy, una concertación eficaz y congruente.

Ei 22 de marzo de 1976 se dio la Declaración de Panamá en Contadora.

En ella los países vecinos de Panamá instan a los de América Latina a aunar esfuerzos apoyando la lucha por los tratados, haciendo también un llamado al presidente Ford por lo injusto e innecesario del concepto de perpetuidad. Los presidentes de Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela se pusieron de acuerdo para enviar al presidente electo, Jimmy Cárter, un mensaje conjunto en el que se solicitaba dar prioridad al problema canalero. Designaron a Gonzalo Fació para que viajase a Washington para entregar al secretario de Estado designado, Cyrus Vance, el documento con el objetivo más amplio de abrir una nueva era de cooperación para el sistema interamericano. El canciller llevaba consigo, además, una carta adicional del general Francisco Morales Bermúdez, presidente del Perú.

El espíritu de concertación del grupo de jefes de gobierno compuesto por Daniel Oduber, Alfonso López Michelsen, Carlos Andrés Pérez, José López Portillo y Michael Manley, quien después se les unió, creó un grupo de presión de países democráticos que fue de gran significado no sólo para el general Torrijos, sino para otros esfuerzos en diferentes rubros de la agenda internacional y muy particularmente del Caribe. En esta agenda se atendió la creación de la Unión de Países Exportadores del Banano, la Naviera Multinacional del Caribe y un tema propuesto por Costa Rica: el levantamiento de las sanciones a Cuba, así como el reestablecimiento de relaciones con aquel país. Aquel grupo constituyó la génesis del Grupo de Contadora, de cuya creación Costa Rica fue excluida por haber perdido su legitimidad de independiente ante los ojos de los otros, debido a su participación en la Comunidad Democrática Centroamericana y en el Foro Pro Paz y Democracia, posteriormente percibida como elemento del "bloque de Tegucigalpa".

Al final de la negociación, los mismos presidentes del grupo, reunidos en el Palacio de San Carlos al lado de la alcoba del Libertador, dieron respaldo al general Torrijos, quien les tenía de asesores mientras negociaba por teléfono con su equipo reunido en la Embajada de Panamá en Washington, integrado por el embajador Diógenes de la Rosa, el más experimentado diplomático panameño en asuntos canaleros y con experiencia agregada de dirigente sindical. La negociación, con gran sentido latinoamericano, llegó a una feliz conclusión cuando el 16 de junio de 1978 se firmó la ratificación simultánea de los tratados en Panamá. Desde ese momento, el general empezó un retiro paulatino de la vida política cediendo las decisiones de "hombre fuerte" al presidente Arístides Royo. La llegada al poder en Costa Rica de Rodrigo Carazo fue recibida fríamente por el general tras su amistad con las dos administraciones liberacionistas y en Costa Rica, por la misma circunstancia, existía recelo. Pero el acontecer político de Centroamérica, al tambalearse el gobierno Somoza, produjo un acercamiento de ayuda a las fuerzas insurgentes entre Costa Rica, Panamá y Venezuela bajo

la convicción de que la insurgencia era en su mayoría democrática. Sin embargo, comprenderían después que la superioridad organizativa y disciplinaria de los comunistas les permitió con mayor coherencia dominar la política de la revolución. En el Congreso de Estados Unidos, los amigos de Somoza presionaban a Cárter vinculando los reglamentos de operación del canal con su demanda. Esto atrasó la caída de la dinastía y con ello también logró debilitar a los sectores moderados y democráticos de la revolución. Es muy usual en la humanidad que cuando un pueblo logra derrocar a una satrapía odiosa, el régimen que le sucede es a veces tiránico o aun peor. La causa de este fenómeno recurrente se debe, como pensaba León Tolstoy, a que todas las dictaduras y los movimientos revolucionarios comparten la actitud de que el monopolio organizado de la violencia en manos de una organización política o de un Estado está justificado por los fines nobles de la patria y la revolución. Esta actitud condena a los regímenes a una circulación de tiranías, que en el caso de Costa Rica se evitó después de su revolución de la década del 48, con la prescripción de las fuerzas armadas. El general Torrijos, Carlos Andrés Pérez y Rodrigo Carazo compartieron el esfuerzo por derrocar a Somoza exitosamente, pero también la desilusión paulatina con los sandinistas.

El presidente Carazo tuvo la iniciativa de convocar a una reunión de cancilleres del Istmo con el objetivo de examinar cuidadosamente la situación política, económica y social para lograr revivir la ODECA. En esta reunión Panamá expresó su compromiso de ingreso y, de no haber fracasado esta gestión, se hubiesen evitado muchos sinsabores y América Central hubiese mantenido en sus manos la concertación en la región, sin embargo, no existieron las condiciones políticas.

El 31 de julio de 1981, estando el general Torrijos comprometido con la restauración de la democracia y con la sumisión del poder militar al poder civil, fue sorprendido por la muerte, cerrándose la parte idealista de la revolución y dando inicio a ambiciones políticas carentes de lealtad a la institucionalidad. El coronel Florencio Flores, quien había jurado junto al féretro del general continuar su obra, fue jubilado y asumió la comandancia el general Rubén Darío Paredes, quien en agosto de 1983 se jubiló también para intentar una candidatura a la presidencia; con lo cual quedó el ascenso libre al coronel Manuel A. Noriega, jefe hasta entonces de la inteligencia militar, provisto de la información necesaria para ejercer el poder montando una estructura vertical de control militar inspirado quizás por una veta nacionalista, pero confundiendo los intereses de la nación con los propios.

Entre tanto, el poder civil estaba en crisis absoluta. El presidente Royo no mostró la madurez ni la visión que Torrijos había creído que tenía. Noriega, quien nunca ha sido un hombre de izquierda ni de naturaleza ideológica, tuvo que poner a raya al presidente pues había tomado actitudes demasiado

cercanas a los movimientos revolucionarios. Por fin su salida dio inicio a una sucesión de cambios en la primera magistratura, la cual mantuvo un interés simbólico-constitucional, sin el cual Noriega comprendía que Panamá perdería su legitimidad en el mundo.

En Costa Rica, el Partido Liberación Nacional había regresado al poder con Luis Alberto Monge, quien encontró un país envuelto en su peor crisis económica, con la amenaza de un foco revolucionario en Nicaragua, así como una emigración masiva de gente huyendo de la situación de ruina, de la guerra y de la intimidación de los sandinistas. Las relaciones de Costa Rica con Panamá se han manejado, desde la llegada al poder por Torrijos, a un nivel personal entre el presidente de turno y el comandante de la guardia. Cuando Somoza bombardeó a Mario Charpantier y a un grupo que le acompañaba como ministro de Seguridad Pública en territorio costarricense, la primera oferta de ayuda militar efectiva vino de Torrijos a Oduber, lo mismo en tiempos de Carazo. La relación diplomática con el poder civil ha sido protocolaria y formal. Ante la situación que tuvo que enfrentar Monge, quien estaba consciente de que su primera responsabilidad era resguardar la integridad territorial y la seguridad del Estado, el general Noriega siempre sostuvo que la primera frontera de Panamá era Peñas Blancas y se preocupó por lo que llamó la bomba migratoria convencido de que en última instancia era una amenaza para Panamá.

Con el presidente Arias no se estableció el tipo de relaciones que había existido por la química personal que provocó en Noriega una antipatía hacia el mandatario de Costa Rica. A mediados de abril de 1986, el senador Helms —quien había sido uno de los más enconados enemigos de los tratados— denunció a Noriega de actividades ligadas al narcotráfico y de haber asesinado a Hugo Espadafora, lo que las Fuerzas de Defensa de Panamá achacaron a una maniobra para impedir la entrega definitiva del canal en el año 2000. Pedro Brin, presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso de Panamá, denunció a Jorge Abadía por abandono del torrijismo y del no alineamiento, así como de ser responsable del fracaso de Contadora, interpellándole por el costo de la gestión. En junio de 1987, el jefe de estado mayor de la Guardia Nacional, coronel Roberto Díaz Herrera, último de los miembros originales del "Combo", denunció a Noriega por fraude electoral, por el asesinato de Espadafora, por participar en el escándalo Irán-Contras. El motivo de asesinar a Spadafora habría sido la acusación de éste a Noriega de haber asesinado, con la Agencia Central de Inteligencia, a Torrijos para establecer su tiranía de corrupción y de narcotráfico. Esta serie de denuncias lleva al país a un caos creciente que culmina con la destitución del presidente y del vicepresidente y la instalación de Manuel Solís Palma como ministro encargado de la presidencia. El general Noriega, quien entendía la importancia de la constitucionalidad para la revolución y para la institución



## COSTA RICA Y PANAMÁ

armada dentro de los principios torrijistas, asesorado por los cubanos que hoy le rodean, comete atropellos que tienen al país en llamas. La anulación de las elecciones y la reciente instalación de un gobierno ilegítimo llevan a el país al aislamiento y a la constitución de un Estado paria. En la agenda internacional cada día el narcotráfico ocupa un lugar más preponderante por la magnitud de su amenaza. En pocos años la región más que estar dividida por temas de izquierda-derecha se divide en narcotráfico-no narcotráfico y la toma de Estado como tal por el narcotráfico sería la peor derrota de la civilización política del hemisferio. Noriega no goza de la confianza ni del apoyo de Cuba ni de Nicaragua, les ha sido útil y él se ha beneficiado de transacciones con ellos. Ahora el asunto de Panamá abre un segundo frente para Estados Unidos y distrae la atención del mundo de lo que suceda en Nicaragua.

Desde el inicio de la crisis, Costa Rica ha conservado una posición firme en torno al asunto, sosteniendo que el poder militar debe estar sujeto al poder civil y manteniendo su apoyo a los Tratados Torrijos-Carter. La posición del canciller Rodrigo Madrigal Nieto en la OEA ha sido firme en procura de que la Organización asuma sus responsabilidades de acción colectiva y recordando que si bien los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos son sagrados y de vital importancia para el sistema interamericano, la defensa de la democracia y la vigencia de los derechos humanos son precisamente la razón de ser del sistema. En este esfuerzo Costa Rica no está sola y tiene toda la autoridad como una de las garantes originales de la eventual democratización de Panamá. El anhelo de una alianza democrática obliga a Costa Rica a ejercer un liderazgo regional que le permita fortalecer los vínculos políticos, económicos y sociales con las democracias del mundo buscando el bienestar de los pueblos.

No cabe duda que el día que pueda lograrse una simetría entre Costa Rica y Panamá podrán integrarse tareas que permitan una cooperación fronteriza que sólo beneficios tendría para los dos países. La vulnerabilidad de ambos a la penetración política se reducirá sensiblemente hasta lograr lo que Karl Ritter consideraba el objetivo de la geografía, o sea, la unidad de la tierra en la construcción de una perfecta simetría y adaptación mutua de las partes en dos países afectados por la geografía.

## Bibliografía

- Bosch, Juan: *De Cristóbal Colón a Fidel Castro*, Alfaguera, Madrid, 1970.
- Calderón, Rafael: *La política internacional de Costa Rica*, Ministerio de Relaciones Exteriores, San José, 1980.
- Castillero, Ernesto: *Panamá y los Estados Unidos*, Panamá América, Panamá, 1953.
- Goldrich, Daniel: *Sors ofthe Establishment: Éliteyeulth in Panamá and Costa Rica*, Rand McNally, Chicago, 1966.
- Fació, Gonzalo: *Política internatíional de la administración Oduber*.
- Hall, Carolyn: *Costa Rica: Una interpretación geográfica con perspectiva histórica*, Edit. Costa Rica, San José, 1984.
- Jorden, William: *Panamá odyssey*, V. of Texas Press, Austin, 1984.
- Me. Callough, David: *The Path Between the Seas*, Simón & Schuster, Nueva York, 1977.
- Murillo, Hugo: "El problema fronterizo con Colombia y la actitud de los Estados Unidos. 1880-1903".
- Obregón, Rafael: *Hechos militares y políticos*, M. Juan Santamaría, Alajuela, 1981.
- Rodríguez, Mario: *América Central*, Ed. Diana, México D.F., 1967.
- Sibaja, Luis F.: "El límite sur-este de Costa Rica", Tesis, UCR, 1968.
- Stone, Samuel: *La dinastía de los conquistadores*, EDUCA, San José, 1982.
- Villegas, Guillermo: "El otro Calderón Guardia", entrevista con Iwone Clays, Casa Gráfica, San José, 1985.

# **Costa Rica y Nicaragua: tensiones naturales, dificultades constantes. Vecinos permanentes con un destino compartido**

*Melvin Sáenz Biolley*

"No es ni puede ser indiferente a Costa Rica la suerte de su vecina y hermana la República de Nicaragua, ni podría verla con serenidad ocupada por advenedizos cuyos títulos, para tan escandaloso atentado, no son otros que la fuerza bruta dirigida por la codicia...".<sup>1</sup>

"Las relaciones con el gobierno de Nicaragua se mantienen en el mismo estado de entredicho, por los motivos notorios que están en conocimiento de todos. Pero la causa de esta anómala y tirante situación, se debilita por la influencia benéfica del sentimiento de fraternidad y de los intereses legítimos de ambos países...".<sup>2</sup>

A través de casi ciento sesenta años de vida independiente y aun en muchos momentos del período colonial, las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua se han caracterizado por la persistencia de dificultades de variado origen que le han otorgado a aquéllos una naturaleza especial y privilegiada. Año tras año, los informes y memorias de ambos Estados en materia de política exterior han recogido incidentes fronterizos, divergencias políticas y contradicciones en campos tan diversos como la economía y la migración. Tradicionalmente Costa Rica y Nicaragua no han tenido relaciones bilaterales fáciles. De acuerdo a una memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica: "tal vez, la especial condición de países fronterizos, vinculados en la época colonial y con fuertes migraciones humanas de

<sup>1</sup> "Carta de don Joaquín Bernardo Calvo, ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, al gobernador militar de Rivas en la República de Nicaragua, fechada el 2 de noviembre de 1855" en Carlos Meléndez: *Documentos Fundamentales del Siglo XIX*, Biblioteca Patria, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1978, p. 391.

<sup>2</sup> "Manifiesto dirigido al pueblo costarricense por el Presidente de la República de Costa Rica, Tomás Guardia, fechado el 9 de junio de 1978" en Carlos Meléndez (comp.): *Mensajes Presidenciales, años 1859-1885*, Tomo II, Biblioteca de la Academia de Geografía e Historia de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1981, p. 136.

un lado al otro han hecho que las relaciones entre ambos países hayan sido, por lo general, difíciles"<sup>3</sup>.

Esta dificultad tradicional, este apasionamiento histórico, ha producido que ambos países otorguen un privilegio y una preferencia a sus relaciones bilaterales. Es definitivo que las relaciones de Costa Rica con Nicaragua se caracterizan por una especificidad que las hace bastante peculiares y que se ha mantenido durante mucho tiempo. Diferentes gobiernos con sustentos ideológicos contradictorios han señalado la relevancia y la peculiaridad de estas relaciones, por lo que hoy más bien presenciarnos una versión actualizada de esta ancestral contradicción.

Lamentablemente, para los fines de este estudio ha resultado difícil, por no decir imposible, encontrar bibliografía específica que se refiera al tema en cuestión. Las relaciones de Costa Rica con Nicaragua no han sido objeto de estudio especializado. Las fuentes, en consecuencia, son diversas. He debido recurrir a textos de historia general de ambos países, a monografías sobre los diferendos fronterizos entre ambos Estados, muchos escritos al calor de los acontecimientos, y a documentos, informes y memorias oficiales de los respectivos. La historia diplomática de los dos países aún está por escribirse y es de esperar que este esfuerzo colectivo constituya un paso en el sentido correcto.

Esta ausencia de investigaciones en el tema me ha obligado a adoptar un esquema de análisis histórico político, diseñado a la luz de dichas dificultades materiales y destinado a facilitar, dadas las limitaciones de espacio, una comprensión de los aspectos básicos de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua.

Con este propósito he estimado oportuno realizar una periodización histórica con etapas que, a mi juicio, señalan momentos determinantes de las relaciones entre ambos países, con características propias pero con la presencia de las constantes ya mencionadas.

Este desarrollo histórico culmina en el momento actual con un último período que se inicia en 1979 con el ascenso al poder del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, hecho que marca el inicio de lo que podríamos llamar la "ideologización" de las relaciones entre ambos países. A partir de ahí, intento formular algunos señalamientos, comentarios y sugerencias para lo que estimo constituirá una nueva etapa de las relaciones, a partir de febrero de 1990 cuando deberán realizarse transformaciones político-electorales en los dos Estados.

Como he señalado aquí, es evidente que la relación bilateral Costa Rica-Nicaragua se ha desenvuelto dificultosamente: problemas constantes, dife-

<sup>3</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria 1985-1986, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1987, p. 15.

rendas fundamentales. Sin embargo, debo adelantar otra característica de la relación: estas divergencias han producido un margen de tensión que a mi juicio ha sido limitado y hasta aceptable. Salvo en aislados momentos, Costa Rica y Nicaragua han resuelto sus diferencias mediante negociaciones, acuerdos y convenios que raras veces se han efectuado plenamente. Ahora bien, no es ésta una característica exclusiva de los vínculos entre estos dos países. Generalmente, las relaciones entre Estados fronterizos son difíciles, con fuentes de tensión permanentes. En palabras de un autor español, Tomás Mestre Vives, las fronteras son "la cristalización de enemistades o diferenciaciones forjadas en el tiempo"<sup>4</sup>.

No son divergencias producto de las mentes de los gobernantes, ni tienen que ver con concepciones temporales. Por el contrario, son producto de largos desarrollos históricos y, generalmente, surgen de contradicciones nacidas entre los intereses nacionales de los Estados.

En el caso de los Estados fronterizos, existen elementos que tienden a profundizar el choque de intereses entre ellos: dificultades limítrofes, económicas, sociales y políticas. Los pueblos mantienen valores propios que los caracterizan, a partir de los cuales desarrollan su sistema de convivencia económica y social. El interés nacional consistirá, entonces, en la vigencia, la defensa y el perfeccionamiento de estos modelos de convivencia y en este sentido deberán dirigirse las acciones de los Estados. En las relaciones de los intereses nacionales tienden a resaltar las diferencias existentes y, desde luego, a señalar marcos de seguridad para el desarrollo de los respectivos modelos nacionales de convivencia.

Parodiando a Pascal, Raymond Aron nos indica en una frase la profundidad de estas divergencias entre los Estados limítrofes: "Lo que es verdad en este lado de los Pirineos es un error al otro lado"<sup>5</sup>.

En los casos de relaciones entre Estados fronterizos, los vínculos entre los intereses nacionales son en esencia contradictorios. Las relaciones históricas hacen que los objetivos estatales difieran en la mayoría de las ocasiones. Las fronteras se convierten en algo más que el límite de la autoridad política nacional. Son el punto de contradicción entre los objetivos y metas de los Estados, son el lugar donde la historia de éstos se une. Como dijo alguien: "la historia de un Estado es siempre, al mismo tiempo, una parte de la historia de los Estados vecinos"<sup>6</sup>.

Entre Costa Rica y Nicaragua existe una gran historia común desde la época precolombina.

<sup>4</sup> Tomás Mestre Vives: *La política internacional como política de poder*. Editorial Labor, Barcelona, España, 1979, p. 385.

<sup>5</sup> Raymond Aron: *Paz y guerra entre las naciones*, Tomo I, Teoría y sociología, Alianza Editorial, Madrid, España, 1985, p. 231.

<sup>6</sup> Tomás Mestre Vives: *op. cit.*, p. 382.

Costa Rica y Nicaragua en la historia

*La época colonial*

Costa Rica y Nicaragua formaron parte, desde **1568**, de la Capitanía General de Guatemala, cuyo dominio se extendió desde Chiapas hasta Costa Rica y cuya sede se ubica en la ciudad de Santiago de Guatemala. La audiencia, establecida en **1570**, mantuvo hasta la Independencia jurisdicción sobre los asuntos judiciales, hacendarios y de gobierno<sup>7</sup>. Según Héctor Pérez Brignoli, la organización administrativa del Reino respondió, de manera fundamental, a las presiones e intereses de los grupos colonizadores asentados localmente más que la estrategia de dominación y control de la propia burocracia estatal<sup>8</sup>.

Este factor, según el citado autor, contribuyó a un desmembramiento del poder en una gran cantidad de pequeños núcleos político-administrativos, cuatro gobernaciones, siete alcaldía mayores y once corregimientos, que favoreció la fragmentación regional y la casi autonomía de los núcleos más lejanos de Santiago de Guatemala.

Costa Rica y Nicaragua formaron parte de este enjambre colonial desde el propio siglo XVI. El establecimiento de Nicaragua como Gobernación se dio en 1527, al ser nombrado Pedrarias Dávila gobernador de dicho territorio. Para ese entonces ya existían núcleos de población relativamente importantes en León y Granada, fundados sobre la base de grandes conglomerados de población indígena. Costa Rica surgió como Gobernación en **1540**, al ser nombrado Diego Gutiérrez gobernador de una provincia nueva cuyo territorio se encontraba en Veragua y cuyos límites desde los confines de dicho ducado, se extenderían de mar a mar hasta el oeste del Cabo Camarón en Honduras<sup>9</sup>. No obstante lo anterior, no fue sino hasta **1573** cuando la Corona española nombró a Diego de Artieda Chirinos gobernador de Costa Rica y se establecieron definitivamente los límites de la provincia que se mantuvieron durante toda la Colonia y de acuerdo a Luis Fernando Sibaja "sirvieron luego de referencia para establecer la delimitación definitiva del país"<sup>10</sup>.

Desde estos momentos Nicaragua y Costa Rica adoptaron modelos económicos y sociales divergentes. El Istmo no contenía importantes riquezas minerales, así que la población indígena se constituyó en el principal elemen-

<sup>7</sup> Carlos Meléndez: *Historia de Costa Rica*, Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica, 1979, p. 64.

Héctor Pérez Brignoli: *Breve historia de Centroamérica*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1987, p. 53.

<sup>9</sup>Luis Fernando Sibaja: *Nuestro límite con Nicaragua*, Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas, San José, Costa Rica, 1974, p. 77.

<sup>10</sup> Sibaja: op. cit., p. 91.

to de poder económico, a pesar de que la población indígena de Nicaragua disminuyó notoriamente por las epidemias y los traslados de indios a Panamá y Perú.

La división del trabajo impulsó el establecimiento de una *élite* descendiente de los conquistadores y colonizadores que sustentó su riqueza en la posesión y explotación de grandes extensiones de tierra, y en el aprovechamiento de la mano de obra de los indios. Esto produjo una estructuración social fundada en una desigualdad evidente. Los indios reducidos en pueblos y comunidades quedaron sometidos a dos instituciones básicas: el tributo y el repartimiento<sup>11</sup>.

En Costa Rica, los conquistadores y colonizadores españoles encontraron una situación diferente. Las enfermedades provenientes de México disminuyeron a un punto mínimo la población indígena, y el fracaso en la búsqueda de depósitos minerales obligó al establecimiento de un régimen de propiedad fundamentado en "la producción parcelaria, no excedentaria y subempresarial"<sup>12</sup>. Este modelo de producción prácticamente impidió la creación de grandes poderes económicos y, en consecuencia, el establecimiento de una "clase señorial" según José Luis Vega Carballo. Al contrario, en Nicaragua la administración colonial respondió al esquema económico vigente y determinó posteriormente el establecimiento de un sistema estatal cuya razón de ser fue la consolidación y el mantenimiento del poder económico de una *élite*.

La poca importancia económica de la provincia de Costa Rica impidió que en ella se establecieran las instituciones del dominio colonial español con un carácter autónomo. Así Costa Rica dependió, en lo eclesiástico, del Obispado de Nicaragua desde 1565 hasta mediados del siglo XLX. En 1635 se suprimió la Tesorería de la Provincia de Costa Rica y se adscribió a la Tesorería de León, Nicaragua. En 1787, el gobernador de Costa Rica pasó a ser subdelegado de la independencia de Nicaragua en materia hacendaría. En 1812, como resultado de la entrada en vigencia de la Constitución de Cádiz, Costa Rica se convierte en Partido de la Provincia de Nicaragua.

Las autoridades eclesiásticas de León, durante este período, ignoraron la situación de los feligreses costarricenses quienes en muchas ocasiones expresaron su desagrado por el hecho de que su obispo residiera en Nicaragua, que casi nunca visitara Costa Rica y que, continuamente los amenazara con

<sup>11</sup> **Ciro F.S. Cardóse-**, y **Héctor Pérez Brignoli**: *Centroamérica y la economía occidental (1520-1930)*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1980, p. 53; **Héctor Pérez Brignoli**: *op. cit.*, p. 54. Al respecto y desde otra perspectiva ver: **Jaime Wheelock Román**: *Raíces indígenas de la lucha anticolonialista en Nicaragua*, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, Nicaragua, 1985, p. 50.

<sup>12</sup> **José Luis Vega Carballo**: *Hacia unainterpretación del desarrollo costarricense: ensayo sociológico*, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1983, p. 21.

excomulgarlos porque no pagaban sus deberes religiosos. Al final del período colonial, la autonomía y el logro de un *status* en este campo se había convertido en una verdadera preocupación para los costarricenses<sup>13</sup>.

Por otra parte, la dependencia administrativa de Costa Rica con la Capitanía General de Guatemala fue continua fuente de problemas. En ella se unieron, por un lado, una ignorancia casi total, de parte de las autoridades coloniales de Guatemala, en relación a los problemas de Costa Rica y, por otro, la actitud monopolista de la Capitanía General que impidió que los costarricenses desarrollaran una serie de actividades productivas y comerciales que podrían haber logrado modificar la situación de pobreza de su provincia.

En 1817, Nicaragua, que también había tenido diferencias con Guatemala, intentó modificar la situación y solicitó a la Corona española la creación de una nueva Capitanía General compuesta por Costa Rica y Nicaragua, con una centralización de las funciones en León que sería, eventualmente, la capital de la nueva entidad. Esta gestión, que fue rechazada por las autoridades españolas, generó nuevas desconfianzas entre los costarricenses, quienes no deseaban participar de este tipo de entidades, pues su experiencia les enseñaba que, en cualquier caso, con ello no iban a lograr atención a sus propios problemas. Su participación en la Capitanía General de Guatemala constituía triste experiencia<sup>14</sup>.

### *La independencia*

Centroamérica en 1821 se encuentra sumida en un proceso de temores luego del viento fresco de 1812. Para Héctor Pérez Brignoli "la reimplantación del absolutismo español, en 1814, no sólo quebró con rapidez ese sueño (el de la independencia) sino que significó cárcel y persecución para los propios liberales centroamericanos. La independencia sobrevino impuesta por las fuerzas externas más que por la voluntad de las clases o grupos autóctonos. Políticamente, el 15 de septiembre de 1821, se consumó una verdadera revolución desde arriba<sup>15</sup>.

El 15 de septiembre de 1821 la Diputación Provincial de Guatemala proclamó la separación de España. A partir de ese momento se creó una situación difícil para Nicaragua y Costa Rica que no habían participado directa-

León Fernández: *Historia de Costa Rica durante el período colonial*, Biblioteca Patria, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1975.

Karnes, Thomas L.: "Los orígenes del federalismo costarricense" en Luis Rene Caceres (ed.): *Lecturas de historia de Centroamérica*, Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica, Tegucigalpa, Honduras, 1989, p. 501.

<sup>15</sup> Héctor Pérez Brignoli: *op.cit.*, p. 75.



mente en dicho acto. La Diputación de León, reunida el 28 de septiembre de 1821, acordó independizarse de Guatemala de manera absoluta y de España temporalmente "hasta tanto no se aclararan los nublados del día". A partir de aquí se produjo el desmembramiento de la Provincia de Nicaragua y Costa Rica, pues algunos partidos aceptaron la proclama de Guatemala y otros se plegaron a la decisión de León.

Comenzó a manifestarse, entonces, el temor de Costa Rica a involucrarse en dichos diferendos por lo que casi, inmediatamente, el 29 de octubre se proclamó su propia independencia y luego, el 12 de noviembre, la ruptura de León.

Este proceso político condujo al establecimiento de la Primera Constituyente costarricense que, para el primero de diciembre de 1821, emitió el denominado Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica.

Casi de forma paralela, se desarrolló en Costa Rica una serie de antagonismos internos destinados a definir su autonomía o su participación en alguna de las gestiones que se hicieron para lograr que los costarricenses se sumaran al Imperio mexicano, a la República Federal de Colombia o a la posible República Centroamericana<sup>16</sup>.

Vista desde fuera, Costa Rica no tenía mayor importancia económica, política o estratégica, por lo que tampoco hubo grandes presiones foráneas para forzar la decisión. La experiencia de los costarricenses en sus relaciones con Nicaragua y Guatemala, su abandono bajo España y las limitaciones económicas fueron factores que determinaron la voluntad\* de adoptar un camino propio y autónomo, definido por una decisión de ordenarse jurídicamente mediante una serie de acuerdos que tomaron en cuenta la voluntad y las aspiraciones de los diversos grupos. Era el inicio de una época de ensayo que condujo al establecimiento de un peculiar modelo de convivencia política<sup>17</sup>.

Al contrario, la situación de Nicaragua se desarrolló de manera diferente. A partir de 1821 comenzó una cruenta lucha entre los sectores conservador y liberal agrupados geográficamente en las ciudades de Granada y León, respectivamente. Esta lucha que afectó al naciente Estado nicaragüense duró hasta mediados del siglo XIX y constituye lo que algunos historiadores de ese país denominan como el período de "la anarquía". Surgió lo que Pablo Antonio Cuadra llama "bicefalía", es decir, la existencia y lucha por el poder

<sup>16</sup> Ricardo Fernández Guardia: *La Independencia, historia de Costa Rica*, Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Independencia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1971, pp. 131 y 88.

<sup>17</sup> Al respecto, Carlos José Gutiérrez: *El funcionamiento del sistema jurídico*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1979, p. 22; y Jorge Sáenz Carbonell: *El despertar constitucional de Costa Rica*, Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica, 1985, p. 175.

de dos ciudades capitales<sup>18</sup>. Esta situación provocó desasosiego y preocupación en Costa Rica. Los costarricenses, a pesar de haber logrado tempranamente un arreglo político y jurídico para su convivencia, mediante el Pacto de Concordia, no estaban seguros sobre el futuro del nuevo Estado de Costa Rica. En 1823 los costarricenses debieron afrontar su prueba de fuego: por un lado la llamada "Guerra de Ochomogo" entre proimperialistas y republicanos definió una decisión propia de continuar con la ruta de autonomía. Por otro lado, en los primeros meses de ese año, un ataque militar de parte del gobierno de León era inminente y sólo finalizó cuando se produjo el colapso del Imperio mexicano y el cese, en consecuencia, de las actitudes imperialistas de las autoridades leonesas. Ello no implicó, en manera alguna, que los conflictos internos de Nicaragua terminaran, pero la nueva actitud del gobierno de León facilitó el hecho de que el 9 de septiembre de ese año el gobierno de Costa Rica y aquel suscribieran un tratado que en su artículo cuarto estipuló: "El gobierno de Costa Rica se mantendrá neutral en las desavenencias que median entre León y Granada y de consiguiente no prestará auxilio a uno ni otro..."<sup>19</sup>.

Caso contrario, las relaciones de Costa Rica con Granada fueron bastante amistosas y desde 1821 existían con dicha ciudad contactos normales y positivos por lo que Costa Rica, en una situación diferente, pero con el ánimo de garantizarse su existencia como Estado independiente, también suscribió con aquélla un tratado el 16 de agosto de 1823.

A partir de este momento se puede afirmar que las relaciones de Costa Rica con Nicaragua se ubican en un aspecto básico que tiene que ver con su consolidación como Estado independiente. Dos hechos centran la atención: la situación del Partido de Nicoya y la fijación del límite fronterizo en la región del Lago de Nicaragua y del río San Juan.

En relación a la situación del Partido de Nicoya y su anexión en 1824 al Estado de Costa Rica es innegable que se constituyó en un factor de constante tensión hasta la fecha. El 25 de julio los habitantes de Nicaragua dieron forma jurídica a algo que había sido un hecho durante varios años: su agregación al Estado costarricense. En los tratados suscritos en 1823 por Costa Rica con León y Granada, estas ciudades habían renunciado a resolver por sí mismas la situación de Nicoya, de ahí que la voluntad de los nicoyanos fue determinante a partir de ese momento.

El gobierno de Costa Rica realizó una serie de gestiones dirigidas a inducir y consolidar la voluntad anexionista y que culminaron en el Acta de Nicoya

<sup>18</sup> Pablo Antonio Cuadra: *El nicaragüense*, Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica, 1987, p. 80.

<sup>19</sup> Carlos Meléndez: *Documentos fundamentales del siglo XIX*, Biblioteca Patria, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1978, p. 353.

del 25 de julio de 1824 en la que los nicoyanos por su propia voluntad, tomando en cuenta la naturaleza e identidad de intereses y las relaciones que los ligaban con los costarricenses, así como la seguridad, quietud y régimen político de Costa Rica, decidieron proclamar su anexión al Estado costarricense. Esta situación fue ratificada por el Congreso Federal centroamericano el 9 de diciembre de 1825, mediante el decreto que estableció en su artículo primero que "por ahora y hasta que se haga la demarcación del territorio de los Estados que previene el artículo 7° de la Constitución, el Partido de Nicoya continuará separado del Estado de Nicaragua y agregado al de Costa Rica"<sup>20</sup>.

Asimismo, se produjo una situación, inicio de lo que se podría llamar una tradición en las relaciones Costa Rica-Nicaragua: a partir de 1827 muchos nicaragüenses buscaron asilo en territorio costarricense ante el conflicto interno. Dada la magnitud de los sucesos, el 6 de noviembre de 1827, las autoridades de Costa Rica decretaron que "el Estado de Costa Rica es un asilo inviolable para todos los que salvándose de sus horribles estragos habiesen venido y vengan en lo sucesivo a radicarse o asilarse en él para disfrutar de la paz, seguridad, libertad y demás garantías sociales de que allá se carece"<sup>21</sup>.

Con motivo de la separación de Nicaragua de la República Federal de Centroamérica, decretada el 30 de abril de 1838, una Asamblea Constituyente en ese país empezó la tarea de elaborar una Constitución. En lo referente a los límites fronterizos las intenciones de varios constituyentes atentaban contra los sectores adquiridos por Costa Rica por lo que el gobierno costarricense decidió enviar un comisionado a fin de discutir el asunto y lograr una solución satisfactoria para los intereses y soberanía nacional. El tema fue objeto de negociación, pero para fortuna costarricense se dio un hecho que contribuyó a disminuir las aspiraciones nicaragüenses: el general Francisco Morazán trataba de invadir a Nicaragua y Costa Rica a fin de obligarlos, por la fuerza de las armas, a continuar perteneciendo a la República centroamericana.

Pareciera que, en aquel momento, el temor a Morazán unió a los dos gobiernos y fue este un argumento del que se aprovechó Oreamuno para obtener sus propósitos. Unas expresiones del comisionado costarricense revelan ese temor compartido: "Existe actualmente una frialdad entre las relaciones de Nicaragua con Costa Rica por este asunto de Nicoya y es en estos momentos cuando más unidos debemos estar, para combinar nuestras fuerzas contra el enemigo común: Morazán, que, con el pretexto de la Unión

<sup>20</sup> Sibaja y Zelaya: *op. cit.*, p. 71.

<sup>21</sup> Sibaja y Zelaya: *op. cit.*, p. 82.

Centroamericana, está buscando la manera de establecer la autoridad central recaída en su persona"<sup>22</sup>.

La presencia del general Francisco Morazán en Costa Rica agravó las relaciones con Nicaragua, creándose un clima hostil entre ambos gobiernos por la decisión del político hondureño de considerar al Guanacaste como parte integrante del territorio de Costa Rica. Probablemente esta tensión hubiera desembocado en una guerra entre los dos Estados de no ser por el derrocamiento y muerte del general Morazán a manos de los costarricenses.

Luego de la guerra que sostuvo Nicaragua con Honduras y El Salvador, las negociaciones se reiniciaron a finales de 1846 cuando una misión de Costa Rica integrada por Juan Vicente Escalante y Juan de los Santos Madriz viajó a Nicaragua para celebrar acuerdos en relación al uso costarricense del puerto de San Juan. Hechos nuevos acontecían, nuevos intereses foráneos concurrían a influenciar la relación bilateral Costa Rica-Nicaragua que a partir de ese momento y por todo ese siglo estuvo señalada por la posibilidad de construir un canal interoceánico en la zona fronteriza común. El gobierno nicaragüense condicionó la negociación a que se discutiera lo referente al Guanacaste, por lo que luego de arduas discusiones se suscribieron, el 12 de diciembre de 1846, tres tratados: el primero, sobre relaciones generales y defensa común; el segundo, sobre navegación costarricense en el río San Juan y, el tercero, sobre la situación del Partido de Nicoya. Estos tratados, ratificados sin soslayo por Nicaragua, no fueron aprobados por el gobierno costarricense que los consideró perjudiciales para sus intereses. Una nueva época se iniciaba. El tema del canal interoceánico se convirtió en la fuente principal de diferencias y tensiones, de negociaciones y acuerdos.

#### *La construcción del Estado nacional*

El viejo modelo económico colonial basado en la producción de subsistencia fue superado rápidamente mediante un desatado incremento del cultivo del café. Según Carolyn Hall: "Por lo tanto no se exagera el atribuir el desarrollo de la infraestructura económica moderna de Costa Rica en gran parte al único deseo de establecer comercialmente el cultivo del café"<sup>23</sup>.

La producción de café, en pocos años, alcanzó niveles inimaginables y modificó la estructura económica nacional y las relaciones de poder<sup>24</sup>. **La**

Miguel Ángel Alvarez: *De cómo perdimos las provincias de Nicoya y Guanacaste*, Escuela Tipográfica Salesiana, Managua, Nicaragua, 1942, p. 32.

Carolyn Hall: *El café y el desarrollo histórico-geográfico de Costa Rica*, Editorial Costa Rica y Universidad Nacional, San José, Costa Rica, 1976, p. 37.

<sup>24</sup> José Luis Vega Carballo: *op. cit.*, p. 114.

producción de café exportada en **1832** llegaba a **500** quintales y subió a **90.000** quintales en **1841**<sup>25</sup>.

Inicialmente las exportaciones del café se efectuaron desde Puntarenas al puerto de Valparaíso en Chile. Sin embargo, el puerto chileno no era el destino final del producto pues desde ahí era reexportado a Europa como "café chileno de Valparaíso".

Estas circunstancias impulsaron a los productores costarricenses que ya comenzaban a constituir una definida *élite* agroexportadora, a buscar nuevos mercados directamente en Europa y, en consecuencia, nuevas rutas marítimas para la exportación del café. La exportación que utilizaba las rutas del Océano Pacífico duraba aproximadamente cinco meses. De ahí que el gobierno de Costa Rica, motivado por esta coyuntura económica, intentó iniciar contacto con el gobierno de Nicaragua para poder utilizar el puerto de San Juan como punto de salida marítima del café nacional. Con este fin básico se comisionó a los señores Escalante y Madriz cuya misión se analizó anteriormente y se iniciaron gestiones con el gobierno británico<sup>26</sup>.

Como se ha visto aquí, las pretensiones nicaragüenses plasmadas en los tratados suscritos por Escalante y Madriz fueron rechazados por el gobierno costarricense. Sin embargo, se produjo en aquellos momentos un hecho que impulsó las aspiraciones de Costa Rica: la toma por parte de los ingleses, el 1° de enero de **1848**, del puerto de San Juan que, a partir de ese día, se conocería por el nombre de Greytown. Esta presencia inglesa en la zona había surgido de los acuerdos logrados por el representante nicaragüense, José de Marcolleta, con el príncipe Luis Napoleón Bonaparte, en ese tiempo prisionero, para la construcción y explotación de un canal interoceánico en la región del río San Juan. Asimismo, las circunstancias económicas habían favorecido un acercamiento político de Costa Rica con Gran Bretaña por lo que las gestiones para lograr una ruta por el Atlántico se incrementaron.

El **31** de agosto de **1848**, Costa Rica se declaró república independiente y a partir de ese momento comenzó una nueva etapa en la que el gobierno de Costa Rica inició contactos directos con el gobierno británico y, también, con el de Estados Unidos, destinados a definir entre otras cosas su acceso fluvial al puerto de Greytown y a asegurar sus derechos limítrofes. Felipe Molina fue acreditado en ese mismo mes como Ministro Plenipotenciario en Europa y en el transcurso de su viaje pasó por Nicaragua a fin de hacer un nuevo planteamiento al gobierno leonés que consistía en el interés costarricense de suscri-

<sup>25</sup> Carlos Araya Pochet: *Historia económica de Costa Rica 1821-1971*, Editorial Fernández Arce, San José, Costa Rica, 1982, pp. 23 y ss.

<sup>26</sup> Rafael Obregón Loria: "Nuestras relaciones internacionales a mediados del siglo XIX" en *Revista de la Universidad de Costa Rica*, N° 14, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, 1956, p. 75.

bir un acuerdo de amistad y comercio con Nicaragua; de lograr, asimismo, el reconocimiento nicaragüense del libre tránsito de naves costarricenses en el río y puerto de San Juan y que la margen derecha del río fuera reconocida como el límite costarricense. Costa Rica, a cambio, ofrecía renunciar a su pretensión sobre la margen sur del Gran Lago y concedía una franja de terreno entre la margen y una línea imaginaria que se trazaría desde el Castillo de la Concepción hasta el Río de la Flor.

En el supuesto de que Nicaragua no aceptase dicha propuesta, Costa Rica se comprometía a entregar la suma de cien mil pesos oro a cambio de que Nicaragua reconociese los límites fronterizos que tradicionalmente habían señalado los costarricenses<sup>27</sup>.

Las negociaciones de Molina con el representante nicaragüense, Gregorio Juárez, no tuvieron éxito pues Nicaragua no reconoció, en momento alguno, el derecho costarricense a la libre navegación en el río San Juan. Es obvio que los intereses nacionales de ambas partes estaban influenciados, en ese momento, por los puntos de vista de Gran Bretaña y Estados Unidos, quienes se habían "polarizado" a favor de Costa Rica la primera y de Nicaragua el segundo como consecuencia de su deseo de acaparar la construcción y provecho del posible canal interoceánico, lo que era públicamente reconocido por ambas potencias. Según el encargado de negocios de Estados Unidos en Nicaragua, John Clayton: "La cuestión de límites no es un asunto de mero interés local, desde luego que tiene referencia al importante objeto de la comunicación interoceánica"<sup>28</sup>.

En 1849 el ministro Molina suscribió en Londres varios contratos para la construcción de vías de comunicación en la región fronteriza, incluso uno para excavar un canal desde el Gran Lago hasta el Golfo de Papagayo utilizando el río Sapoá. Con este contrato, el gobierno costarricense adoptaba una actitud de iniciativa en la construcción del canal que, como siempre, fue condenada violentamente por el gobierno de Nicaragua. El ministro estadounidense Clayton los había calificado ya como "flagrante y criminal violación de las obligaciones de Costa Rica hacia Nicaragua", por lo que se ratificaba la parcialización de las posiciones de las potencias en favor de uno y otro de los dos países centroamericanos.

Esta difícil situación bilateral, así como el apoyo estadounidense a las pretensiones de Nicaragua, indujo al gobierno de Costa Rica a pensar en la posibilidad de buscar un vínculo más estable con Gran Bretaña como un medio de defensa ante las amenazas nicaragüenses. En este sentido, el gobierno del presidente Castro Madriz inició una serie de gestiones destinadas

28 Na: op. cit., p. 153 y Clotilde María Obregón: op. cit., p. 121.

Luis Pasos Arguello: *Canalización conjunta del río San Juan*, Editorial Unión Cardoza y Cía Ltda, Managua, Nicaragua, 1976, p. 10.

a convertir al país en un protectorado británico, gestiones que al final fueron desechadas por el gobierno británico<sup>29</sup>. No obstante ello, la amistad y la alianza de Costa Rica con Gran Bretaña se consolidó con la firma, el 27 de noviembre de 1849, de un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, que fue comunicado al gobierno de Nicaragua por el cónsul británico, Frederick Chatfield, firmante del convenio, con la advertencia de que si Nicaragua irrespetaba la situación territorial de Costa Rica, Gran Bretaña no sería indiferente ante este posible agravio.

La situación se modificó cuando Estados Unidos y Gran Bretaña iniciaron contactos para tratar de superar esta controversia. La posición política británica en Europa no era la mejor en aquellos momentos y comprendió bien que la solución a su diferendo con Estados Unidos en Centroamérica facilitaría la defensa de sus intereses en Europa y ultramar. Contactos iniciados a fines de 1849 culminaron con la suscripción, el 19 de abril de 1850, del denominado "Tratado Clayton-Bulwer" que aseguraba la neutralidad de la posible vía interoceánica.

Este tratado no solamente garantizaba, en aquel momento, que la zona fronteriza costarricense-nicaragüense no sería objeto de controversia entre las dos potencias signatarias, sino que también establecía la importancia de iniciar cuanto antes la construcción del canal. El defecto que podía aducirse del convenio era que no tomaba en cuenta los diferendos e intereses de Costa Rica y Nicaragua, y no resolvía el problema de la presencia británica en la Mozquitía. Por ello, el tratado debió ser interpretado por sus signatarios a fin de solucionar los problemas surgidos en cuanto a los intereses centroamericanos. El 30 de abril de 1852 se suscribió el acuerdo de recomendaciones Webster-Crampton, en virtud del cual se señalaba como límite fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua todo el río San Juan y la ribera sur del Gran Lago. Este acuerdo, en cuya negociación estuvo la mano discreta del ministro Molina, por entonces representante en Washington, no fue aceptado por el gobierno de Nicaragua. El 19 de julio de 1852, el entonces director del Estado de Nicaragua, José Laureano Pineda, emitió un decreto por medio del cual ese país negó su aceptación al acuerdo Webster-Crampton.

Es lógico que el gobierno de Costa Rica viera con simpatía estos acuerdos, pues recogían sus posiciones y afirmaban el derecho costarricense a la navegación sobre el río San Juan y en caso de duda o controversia, los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña harían uso de sus buenos oficios a fin de arreglar las diferencias. Sin embargo, esto no constituyó una solución al problema y, por el contrario, vino a producir nuevos problemas ante la firme negativa nicaragüense a aceptar ambos convenios.

<sup>29</sup> Al respecto, ver Clotilde María Obregón: *op. cit.*, pp. 179 y ss.

En abril de 1853, Fruto Chamorro fue nombrado nuevo director del Estado de Nicaragua, en medio de un difícil conflicto, nuevamente, entre León y Granada. Las relaciones nicaragüenses con los otros países envueltos en el asunto del canal habían caído a su punto más bajo como resultado del rechazo del Tratado Clayton-Bulwery del acuerdo de proposiciones Webster-Crampton. Por estas razones, Chamorro decidió reiniciar contactos diplomáticos y con ese fin envió a Costa Rica, en 1854, al ministro Dionisio Chamorro, quien inició negociaciones con el gobierno costarricense a fin de discutir sobre el problema limítrofe. En las conversaciones de Chamorro con los representantes costarricenses Manuel José Carazo y Joaquín Bernardo Calvo, quedó patente la posición nicaragüense de reclamar la devolución del Guanacaste y que, si era el caso, estaba dispuesto a renunciar a sus reclamos a cambio de una indemnización de quinientos mil pesos. El gobierno costarricense rechazó esta propuesta ante lo que Chamorro optó por retirarse de Costa Rica el 22 de febrero de 1854, dejando presentada una violenta nota de protesta en la que insinuaba hasta una declaratoria de guerra<sup>30</sup>.

Lo incierto de la situación provocada por la diferencia de criterios en relación al Tratado Clayton-Bulwer y al acuerdo Webster-Crampton, incidían en que ambos países habían optado por establecer contratos con empresas extranjeras para la explotación de la ruta interoceánica. Se debe tener en cuenta que en Estados Unidos la expansión sobre los territorios del oeste, así como el descubrimiento de grandes riquezas auríferas en California, habían provocado un verdadero éxodo humano de los Estados del este hacia la costa del Pacífico. Esta situación provocó que desde 1851 operara en Nicaragua la denominada "Compañía Accesorio del Tránsito", propiedad de Cornelius Vanderbilt. Esta empresa había adquirido el derecho de paso, de mar a mar, y pagaría al gobierno nicaragüense el diez por ciento de la utilidad neta. Por el otro lado, el gobierno de Costa Rica suscribió un contrato con William Kirkland Geering para fundar la "Compañía de Tránsito de Costa Rica", que no pudo funcionar pues el gobierno de Estados Unidos no garantizó la operación como sí lo había hecho con la compañía de Vanderbilt.

La lucha por la soberanía a mediados de 1854 empeoró la situación interna de Nicaragua, por los combates bélicos desatados a raíz del desembarco de un grupo denominado "democrático" al mando de Máximo Jerez que se apoderó de la ciudad de León. Los gobiernistas de Chamorro conservaron la ciudad de Granada. Ambos grupos integraron gobiernos separados: los democráticos con Francisco Castellón como director del Estado y los gubernamentales o legitimistas conservaron a Chamorro como jefe de Estado.

El 2 de diciembre de 1854, el gobierno de Castellón suscribió un contrato

30

Rafael Obregón Loria: *De nuestra historia patria, hechos militares y políticos*, Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, Majuela, Costa Rica, 1981, p. 106.



para que doscientos mercenarios norteamericanos fueran a Nicaragua a luchar al lado de los "democráticos". Fue a partir de este momento que las relaciones de Costa Rica con Nicaragua entraron en su momento más difícil, pues en este período se establece la presencia filibustera en Nicaragua bajo el liderazgo del estadounidense William Walker<sup>31</sup>.

No constituirá tema de estudio la guerra o campaña de 1856, pues existen valiosos y extensos trabajos de investigación sobre el conflicto bélico en sí mismo. Sin embargo, sí es conveniente dedicar atención a la situación política de las relaciones de Costa Rica y Nicaragua en ese momento pues, como resultado de los hechos de este período histórico, ambos países definen sus límites fronterizos y, en el caso de Costa Rica, se realizó la consolidación de la soberanía nacional del Estado y su definitivo reconocimiento internacional.

En Nicaragua el gobierno de Chamorro al tomar el poder se había encontrado con la dura realidad de que la Compañía del Tránsito, propiedad de Vanderbilt, había incumplido con sus pagos al gobierno. Diferentes negociaciones se dieron sin que se lograra una solución. Nicaragua presentó sus protestas al gobierno estadounidense sin resultado positivo, por lo que amenazó con embargar los barcos de la Compañía. Por esta razón es que posteriormente la compañía se involucró directamente en el conflicto, apoyando al gobierno de Castellón, brindándole colaboración y llegando a ofrecerle utilizar los vapores de la compañía. Obviamente, los "democráticos" constituían el gobierno que mejor se prestaba para defender los intereses de Vanderbilt, de ahí que el contrato mencionado que firmó el estadounidense Byron Colé para reforzar el ejército de Castellón con doscientos mercenarios contó con el apoyo de los personeros de la Compañía de Tránsito. Según un historiador nicaragüense: "Nicaragua estaba atada a la Compañía Accesorio del Tránsito que fue, en su origen, la que vino a causar todas las calamidades que asolaron a Nicaragua desde 1851 hasta 1859. Fueren los agentes de esta Compañía del Tránsito los primeros que empezaron a insinuar en Nicaragua la conveniencia de enrolar soldados de fortuna en el ejército nicaragüense"<sup>32</sup>.

En el mes de febrero de 1856, Walker revocó los contratos con la Compañía Accesorio del Tránsito e inició acciones para que sus barcos embargados sirvieran para transportar más refuerzos desde los puertos del Golfo, especialmente Nueva Orleans. Estas acciones ratificaron las preocupaciones costarricenses y fue así que el 28 de febrero de 1856 el gobierno del presidente Juan Rafael Mora declaró la guerra a Walker. El ejército costarricense mar-

<sup>31</sup> Sobre este tema, a mi juicio el mejor trabajo sobre la figura de Walker es la obra de Enrique Guier: *William Walker*, Litografía Lehmann, San José, Costa Rica, 1971.

<sup>32</sup> Una detallada descripción de estos hechos se encuentra en Francisco Ortega Arancibia: *Cuarenta años de historia de Nicaragua (1838-1878)*, Colección Cultural, Banco de América, Managua, Nicaragua, 1975, pp. 297 y ss.

chó rápidamente al teatro de la guerra y el 19 de marzo entabló su primer combate en Santa Rosa, territorio costarricense, con las tropas filibusteras, logrando su primera gran victoria aplastante y desarrollada con fundamentos en una brillante estrategia militar. Las acciones continuaron y durante el segundo semestre de 1856 el gobierno de Costa Rica reanudó las operaciones militares, concentrando sus esfuerzos en la dominada Campaña del Tránsito destinada a controlar la ruta fluvial del San Juan y evitar así la llegada de refuerzos y abastecimientos para Walker. Esta campaña que se constituyó en un éxito dio la oportunidad al gobierno costarricense de controlar, a partir de los primeros meses de 1857, la región aledaña al San Juan.

El gobierno de Mora continuó con sus acciones: el 6 de julio de 1857 el general José María Cañas suscribió dos acuerdos con Gregorio Juárez, ministro de Relaciones Exteriores del denominado gobierno Binario de Nicaragua: uno de Paz y Confederación y otro de Límites. Es importante hacer mención de este acuerdo limítrofe, pues en su artículo primero el gobierno de Nicaragua renunció a todos sus derechos sobre el Guanacaste, al que reconoció como parte integrante de Costa Rica; ésta a su vez renunciaba a sus exigencias sobre la margen sur del Gran Lago y a parte de la margen derecha del río San Juan<sup>33</sup>. Sin embargo, en las negociaciones Nicaragua rechazó la exigencia de Costa Rica de aceptar el Tratado Webster-Mora, razón por la cual el gobierno costarricense no ratificó los Tratados Cañas-Juárez. Este tratado limítrofe constituyó, no obstante, un antecedente directo del acuerdo definitivo de límites que se lograría un año después.

Entre tanto, el presidente Mora suscribió un nuevo contrato con Webster el 14 de julio de 1857, debido a que el primer arreglo no había podido ser ejecutado por la negativa de Vanderbilt a aceptar algunos de sus términos<sup>34</sup>. Este segundo contrato, aparte de otras concesiones que lesionaban la soberanía nicaragüense, establecía una cesión por parte del gobierno de Costa Rica a Webster del territorio perteneciente a Nicaragua ubicado entre la Virgen y San Juan del Sur. El contrato en cuestión mereció críticas muy fuertes del gobierno de Nicaragua y del propio Estados Unidos. El agente diplomático William Carey Jones, representante estadounidense ante Nicaragua y Costa Rica, criticó severamente el contrato y expresó en una nota al ministro nicaragüense Juárez que tenía instrucciones "para reconvenir al gobierno de Costa Rica, en caso que llegue a mi conocimiento que aquel Estado se proponga aprovecharse de las circunstancias de la guerra para mantener territorio o posiciones militares que no estaban antes en su posesión, lo cual puede

<sup>33</sup> Luis Pasos Arguello: *op. cit.*, p. 31.

Un análisis detallado de estas negociaciones se encuentra en Paul Woodbridge: *Los contratos Webster-Mora y las implicaciones sobre Costa Ricay Nicaragua*, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1967, pp. 44 y ss.

llegar a ser causa de la interrupción de la comunicación interoceánica"<sup>35</sup>.

Paralelamente a estos intercambios diplomáticos, un elemento nuevo vino a agravar la situación: Walker amenazaba con volver a Centroamérica. Ante este factor, el presidente Mora decidió tomar el Fuerte de San Carlos "para organizar una efectiva defensa del territorio"<sup>36</sup>. Esta acción, en el fondo, pretendía también consolidar las posiciones costarricenses en la vía del tránsito. Se presentó una difícil coyuntura y el gobierno de Nicaragua, el 19 de octubre, declaró el estado de guerra con Costa Rica. Los problemas, afortunadamente, no pasaron a más y luego de ingentes labores diplomáticas ambos países suscribieron un acuerdo de vital importancia pues revalidó el anterior Tratado Cañas-Juárez. Este nuevo "arreglo de paz", firmado el 8 de diciembre de 1857, expresamente estipuló que "los límites entre Nicaragua y Costa Rica serán los que se establecieron en el último Tratado...o bien los que de antiguo han sido conocidos como propios del Partido de Nicoya...'

Nuevamente, la realidad se encargó de modificar los acuerdos logrados. Walker, quien había vuelto a San Juan del Norte, fue hecho prisionero por una nave de la marina de guerra estadounidense. Entonces, de acuerdo a Luis Pasos Arguello: "Al saber la captura y despacho de Walker, Anderson que como se dijo había desalojado a los costarricenses de El Castillo, lo abandona. Y al saber esto Jerez, que estaba en San Carlos, simplemente entra a ocupar la fortaleza. De esta guisa Nicaragua volvió a entrar en posesión del Tránsito en poder de Costa Rica"<sup>37</sup>.

En ese momento parecía inminente el inicio de las hostilidades. A pesar de ello, se efectuaron contactos para poder comenzar nuevas negociaciones destinadas a la solución limítrofe. Es muy probable que en el ánimo de los nicaragüenses privara el sentimiento de que la posición que ostentaban al mantener en su poder sitios vitales, les garantizaría un buen acuerdo con los costarricenses. El 3 de febrero de 1858 la Asamblea Constituyente de Nicaragua decretó que el resultado de las negociaciones con Costa Rica no debería ser sujeto a la ratificación del Poder Legislativo. El gobierno nicaragüense comisionó al general Máximo Jerez para que viajara a Costa Rica a negociar un nuevo tratado.

El gobierno costarricense, por su parte, comisionó nuevamente al general José María Cañas. Además, participó en calidad de mediador, de acuerdo a una solicitud nicaragüense, un representante del gobierno de El Salvador, el general Pedro Rómulo Negrete. Estas conversaciones culminaron el 15 de abril de 1858 con la firma de un tratado de límites que con el tiempo se convirtió en el instrumento jurídico definitivo que regiría las relaciones limítrofes entre ambos Estados.

<sup>35</sup> Luis Pasos Arguello: *op. cit.*, p. 42.

<sup>36</sup> Luis Fernando Sibaja: *op. cit.*, p. 183.

<sup>37</sup> Luis Pasos Arguello: *op. cit.*, p. 58.

Este tratado tomó la división limítrofe establecida en el anterior convenio Cañas-Juárez, de julio de 1857, pues ya desde el acuerdo del 8 de diciembre de 1857 ambos gobiernos habían convenido en que los límites entre ambos eran los suscritos entre los comisionados Juárez y Cañas. Como se ha indicado anteriormente, esta división en el fondo se sustentaba en criterios reales y de equilibrio, pues definió que se iniciaban en la Punta de Castilla, desembocaduras del San Juan en el Atlántico, continuaban por la margen derecha del río hasta un punto situado a tres millas inglesas del Castillo Viejo. De este punto parte una curva que tiene por centro dichas obras y distará de él tres millas inglesas, continuando el límite a dos millas de la margen derecha del río y, luego, a igual distancia de la margen del Gran Lago hasta un punto a dos millas arriba del río Sapoá, de donde se tira una línea recta hasta el punto central de la bahía de Salinas en el océano Pacífico.

Como se puede observar, esta división preservó el río San Juan y la margen del Gran Lago como propiedad nicaragüense, con lo que privilegió el derecho de ese país en lo referente a la eventual construcción de un canal interoceánico, aunque en el artículo VIII estableció el requisito de que en el caso de que Nicaragua suscribiese un nuevo contrato de canalización deberá oír antes la opinión de Costa Rica acerca de los inconvenientes que el tratado estableció, de manera definitiva: el reconocimiento nicaragüense sobre la pertenencia del Guanacaste a Costa Rica así como el derecho costarricense, de naturaleza perpetua, de libre navegación en el río San Juan, lo que garantizaba su vieja aspiración de una vía fluvial de comunicación al Atlántico<sup>38</sup>.

A partir de estos acontecimientos, las relaciones entre ambos países se enrumbaron por un camino de paz y tranquilidad. Se suscribieron varios tratados de cooperación, paz, amistad y libertad de comercio durante la segunda administración de José María Castro Madriz. Es importante tener en cuenta que el uso de la ruta de tránsito por Nicaragua había decaído, como resultado de la guerra contra Walker, y había tomado auge el uso de la vía ferrocarrilera en el Istmo de Panamá. No obstante, el gobierno de Nicaragua reinició gestiones para la suscripción de un nuevo acuerdo para la construcción de un canal y el 6 de octubre de 1868 firmó el contrato denominado Ayón-Chevalier para la excavación de un canal interoceánico, al que luego se adhirió Costa Rica el 9 de junio de 1869 mediante el Tratado Montelegre-Jiménez.

El 27 de abril de 1870, el general Tomás Guardia derrocó cruentamente al presidente Jesús Jiménez. Una nueva era se iniciaba en Costa Rica: un guber-

<sup>38</sup> Un análisis detallado así como el texto completo del Tratado Cañas-Jerez se puede encontrar en Carlos Fernando Alvarado Valverde: "El derecho de navegación de Costa Rica en el río San Juan", Tesis de Grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1985; Felipe Rodríguez Serrano: *Los derechos de Costa Rica y Nicaragua en el río San Juan*, Lehmann Editores, San José, Costa Rica, 1983, pp. 11 y ss.; y Luis Fernando Sibaja: op. cit., p. 185 y siguientes.

nante autoritario que, sin embargo, introduciría al país en la modernización, había tomado el mando del Estado y lo ejercería de una manera singular pues fortalecería la *élite* militar pero, a la vez, dictaría una serie de normas liberales, emprendería la construcción de grandes obras materiales y daría una mayor beligerancia al país en cuestiones internacionales, especialmente centroamericanas.

El 23 de noviembre de 1870 Guardia emitió un decreto declarando insubsistente el Tratado Ayón-Chevalier. Aun hoy es difícil justificar la actitud del presidente Guardia, sin embargo, pareciera que ya empezaban las negociaciones para la construcción de ferrocarril a Puerto Limón y esto significaba el establecimiento de una vía terrestre directa al Atlántico. Esta acción del gobierno de Costa Rica provocó una fuerte reacción en Nicaragua cuyo gobierno decidió declarar nulo el Tratado Cañas-Jerez<sup>39</sup>. Casi inmediatamente después se iniciaron contactos a fin de dar una solución al asunto: un dilatado intercambio diplomático condujo a una reunión entre los presidentes Guardia y Cuadra, celebrada en Rivas a mediados de 1871. Allí se acordó la negociación de un nuevo convenio, al que no se pudo llegar por las notorias contradicciones políticas existentes. Durante el gobierno del general Guardia, en términos generales, las relaciones con Nicaragua fueron difíciles, se caracterizaron por diferencias constantes, por amenazas, sublevaciones e intentos de intervención de parte de los dos gobiernos.

El 19 de enero de 1884 se suscribió, en San José, un nuevo tratado por el ministro de Nicaragua Vicente Navas y el ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica en la misma línea que el anterior, pues establecía que "Nicaragua puede ejecutar sobre la margen derecha del río San Juan y sobre la del río Colorado las obras hidráulicas o de otros géneros que juzgue convenientes para mejorar su navegación". Sobra decir que el gobierno de Costa Rica no ratificó este nuevo convenio.

Es importante, en este momento, detenerse a analizar la actitud costarricense de suscribir tratados con Nicaragua que iban en demérito del Tratado Cañas-Jerez y de lo estipulado en su propia Constitución. Las obras francesas en Panamá para construir un canal interoceánico se habían iniciado en 1880, lo que constituía motivo de gran preocupación para el gobierno de Estados Unidos que ya había reiniciado contactos con Nicaragua para la construcción de su propio canal que culminaron con la firma, en 1884, del Tratado Zelaya-Frelinghuryzen.

Este tratado contenía cláusulas violatorias del Convenio Clayton-Bulwer por lo que produjo controversias entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Desde este punto de vista pareciera lógico, también, pensar que EEUU de alguna manera impuso a Costa Rica sus intereses y puntos de vista, lo que

<sup>39</sup> Luis Pasos Arguello: *op. cit.*, p. 72.

podría explicar las posiciones adoptadas por los negociadores costarricenses. Esta línea de pensamiento pareciera confirmarse con la aceptación del tratado firmado el 24 de diciembre de 1886 en Guatemala por los representantes Ascensión Esquivel de Costa Rica y José Antonio Román de Nicaragua que estableció que las cuestiones pendientes sobre la validez del Tratado Cañas-Jerez, fueran sometidas al arbitraje del presidente de Estados Unidos, Grover Cleveland. Este tratado fue aprobado por ambos gobiernos, precediéndose al intercambio de instrumentos el 1° de junio de 1887. El día 30 del mismo mes, Nicaragua presentó la lista de cuestiones que, a su juicio, debían ser solucionadas por el arbitraje. Estas preguntas nicaragüenses se referían, de manera básica, a la situación del río San Juan, a la variación de su desembocadura en el mismo, y a una posible recolocación de la línea fronteriza en el río Colorado, aunque también contemplaban otras materias como la libre navegación costarricense en el río San Juan y la participación de Costa Rica en las negociaciones para el logro de acuerdos para la construcción de un canal en la región fronteriza.

El presidente Cleveland emitió su laudo arbitral el 22 de marzo de 1888 y resolvió que el Tratado Cañas-Jerez mantenía plena vigencia, que Costa Rica tenía derecho a libre navegación en el río San Juan únicamente por medio de buques de servicio fiscal, prohibiéndole la navegación militar. Resolvió las cuestiones planteadas por Nicaragua de manera equilibrada, ratificando el tratado de 1858 en cuanto al señalamiento limítrofe, pero reiterando el derecho nicaragüense a negociar la construcción del canal, previa opinión de Costa Rica. Como punto importante ratificó que el río Colorado era costarricense y por lo tanto no podía considerarse como limítrofe.

Durante varios años, ambos países trataron de iniciar los trabajos de trazado y amojonamiento de la frontera; sin embargo, las diferencias conceptuales y operativas impidieron la ejecución de estos trabajos y no fue hasta el 26 de marzo de 1896 cuando se suscribió un convenio para solucionar esta diferencia. En esta convención, conocida como Pacheco-Matus, se estableció un procedimiento y se convino que una comisión, integrada por dos ingenieros de cada país más un quinto designado por el presidente de Estados Unidos, se encargaría de realizar los trabajos en cuestión. El ingeniero estadounidense tendría las facultades suficientes para resolver los desacuerdos de manera inobjetable<sup>40</sup>. Efectivamente, el representante de Estados Unidos, E. P. Alexander, emitió cinco laudos mediante los cuales resolvió las cuestiones que le fueron planteadas y se constituyó en el elemento fundamental para la efectiva ejecución de los trabajos el 24 de julio de 1900<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Luis Fernando Sibaja: *op. cit.*, p. 208.

El texto completo de los denominados "Protocolos Alexander" se encuentra en Felipe Rodríguez Serrano: *op. cit.*, p. 30 y ss.

### El siglo XX: la intervención como política

Una nota que caracteriza el escenario político centroamericano desde finales del siglo XIX hasta la actualidad es la presencia activa de Estados Unidos. En palabras de un Secretario de Estado de esa época: "Hoy los Estados Unidos son prácticamente soberanos en el continente, y su fiat es la ley sobre los sujetos a los que confina su interposición. ¿Por qué? Porque además de todas las otras razones, sus recursos infinitos unidos a su posición aislada los convierten en dueños de la situación y prácticamente invulnerables respecto de alguna o de todas las otras potencias"<sup>42</sup>.

Desde mediados del siglo XIX, Estados Unidos entró en un proceso de expansión económica al exterior, concentrando en esta etapa sus inversiones en regiones alejadas de Europa, sede de las metrópolis económicas. América Latina, y de manera especial Centroamérica y el Caribe, se convirtió en una especie de escenario natural predestinado para la presencia totalizadora de los intereses económicos, y por ende políticos, de Estados Unidos.

En la región centroamericana, los intereses económicos de Estados Unidos se expresaron en la explotación bananera y azucarera, en la construcción y explotación de ferrocarriles, y en el desarrollo de empresas mineras<sup>43</sup>.

A comienzos del siglo XX, Estados Unidos comenzó a operar en el Caribe y Centroamérica sobre la base del precepto de que era ésta un área sobre la que tenía un derecho absoluto de control por medio de "la dirección financiera, la inversión comercial, la reorganización gubernamental o la directa presencia militar"<sup>44</sup>.

Con la llegada al poder del presidente Roosevelt, lo que antes había constituido un tímido esbozo aminorado por concepciones moralistas y panamericanistas, se definió decididamente. Así, el 6 de diciembre de 1904, en un célebre discurso ante el Congreso, Roosevelt expresó su conocido corolario: "La maldad crónica, o una impotencia que resulta en un aflojamiento general de los vínculos de la sociedad civilizada, en América como en otras partes, últimamente puede requerir la intervención de alguna nación civilizada y en el hemisferio occidental, la adherencia de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede obligar a los Estados en casos notorios de maldad o impotencia al ejercicio de un poder policíaco internacional"<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Carta del secretario de Estado Richard Olney al secretario del Exterior de la Gran Bretaña, Lord Salisbury, en Michael J. Kryzaneck: *Las estrategias políticas de Estados Unidos en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1987, p. 57.

<sup>43</sup> Ciro Cardoso y Héctor Pérez Brignoli: *op. cit.*, pp. 275 y ss.

<sup>44</sup> Michael J. Krizaneck: *op. cit.*, p. 65.

<sup>45</sup> G. Pope Atkins: *América Latina en el sistema político internacional*, Ediciones Gernika, México, 1980, p. 111.

En el caso concreto de Nicaragua, la materialización de esta política que tenía una gran lista de antecedentes desde la época de Vanderbilt y Walker, se produjo ya a fines del siglo XIX cuando el tema de la construcción y el control del canal interoceánico fue definida como una exigencia de seguridad nacional para Estados Unidos. El 18 de noviembre de 1901, Estados Unidos y Gran Bretaña suscribieron el Tratado Hay-Pauncefote, por el que los británicos renunciaron al derecho que les otorgaba el Tratado Clayton-Bulwer de construir el canal y se lo concedían de manera absoluta al gobierno estadounidense.

Durante 1902 las negociaciones se volvieron más intensas, pues Estados Unidos aún no había decidido la ubicación del futuro canal. Si bien existía una serie de recomendaciones técnicas como las de la denominada Comisión Walker en favor de la construcción del canal por Nicaragua, finalmente se aceptó la propuesta de continuar los trabajos que ya habían sido iniciados por los franceses en el Istmo de Panamá. Parece ser que el cabildeo realizado en Washington por el francés Phillipe Buneau-Barilla convenció a ciertos sectores importantes del Partido Republicano, destacados contribuyentes a la campaña presidencial de Roosevelt. En consecuencia, en 1903, luego de los sucesos de Panamá se inició la construcción del canal en ese Istmo a cargo de Estados Unidos, cuyo gobierno, no obstante ello, pretendió a la vez mantener vigentes y salvaguardados sus derechos en relación a la posible construcción de otro canal en Nicaragua. Gobernaba este país el general José Santos Zelaya, una especie de déspota ilustrado, en palabras de Gregorio Selser "tan ansioso de fomentar la instrucción pública como de asegurarse la permanencia en el poder"<sup>46</sup>.

En el aspecto eminentemente bilateral, no fue este un período fácil en las relaciones de Costa Rica con Nicaragua. Los problemas internos en Nicaragua habían llegado a un punto máximo: una serie de levantamientos bélicos contra el presidente José Santos Zelaya, llevados a cabo por miembros del Partido Conservador, entre ellos el general Emiliano Chamorro, había producido una exacerbación de las tradicionales rivalidades y divisiones entre los nicaragüenses. Por otra parte, el presidente Zelaya tenía su propio proyecto confederacionista y para implantarlo intervino, a la luz del día, en los otros Estados centroamericanos.

La inestabilidad política en Centroamérica durante esos años, acrecentada por las rivalidades y disputas entre Zelaya y el presidente guatemalteco Manuel Estrada Cabrera, produjeron la intervención política de Estados Unidos y México. El gobierno estadounidense observaba con preocupación los problemas en el área centroamericana, pues podían repercutir en sus

46

Gregorio Selser: *Sandino, general de hombres libres*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1979, p. 43.



proyectos de expansión económica y en la construcción del Canal de Panamá, mientras que México requería poner en práctica una política que contuviera las aspiraciones unionistas de Guatemala. Todas estas circunstancias culminaron con la celebración en Washington de la Conferencia General Centroamericana de Paz, en noviembre de 1907, de la que surgió un tratado de paz y amistad y seis convenciones de cooperación, destacando la creación de la Corte de Justicia Centroamericana, primer órgano jurisdiccional de carácter internacional.

Fue durante la presidencia de William Taft cuando, por medio de la conocida "Nota Knox", el gobierno de Estados Unidos inició una serie de actos que fueron desde el desconocimiento del gobierno de Zelaya y la implantación de un presidente obediente, Adolfo Díaz, hasta el desembarco de marinos de guerra en agosto de 1912<sup>47</sup>.

El 8 de febrero de 1913 Estados Unidos y Nicaragua suscribieron el Tratado Chamorro-Weitzel. En dicho convenio el gobierno nicaragüense, a cambio de un pago de tres millones de dólares, concedió a perpetuidad a Estados Unidos "los derechos exclusivos y soneados necesarios y convenientes para la construcción, servicio y mantenimiento de un canal interoceánico", así como un arriendo por noventa y nueve años de las islas Great Corn y Little Corn<sup>48</sup>.

Este tratado no fue ratificado por Estados Unidos durante el gobierno de Taft, lo que postergó la discusión hasta la administración Wilson. Fue durante este nuevo gobierno que Estados Unidos introdujo la llamada "Enmienda Platt" al Tratado Chamorro-Weitzel. Esta enmienda establecía el consentimiento del gobierno de Nicaragua para que Estados Unidos "pueda ejercitar el derecho de intervención para preservar la independencia nicaragüense, mantener un gobierno adecuado a la protección de la vida, la propiedad y la libertad individual y para cumplir cualquier obligación que pudiese asumir y contraer..."<sup>49</sup>.

El Tratado Chamorro-Weitzel y su enmienda Platt fueron objeto de serias protestas del gobierno de Costa Rica a los de Nicaragua y Estados Unidos, el 17 de abril de 1913, pues consideraba que dichos acuerdos violaban los derechos costarricenses derivados del Tratado Cañas-Jerez y del Laudo Cleveland. Ambos gobiernos contestaron al costarricense que no existía tal violación, pues el Tratado Chamorro-Weitzel se refería a una posibilidad y no a un hecho concreto. Por otra parte, el gobierno de Estados Unidos informó a

<sup>47</sup> Un completo detalle de este período se encuentra en Pío Boañes: *Génesis de la intervención norteamericana en Nicaragua*, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, Nicaragua, 1985, p. 17 y ss.; y Carlos Quiano: *Ensayo sobre el imperialismo de los Estados Unidos (1909-1927)*, Editorial Vanguardia, Managua, Nicaragua, 1987, p. 37 y ss.

<sup>48</sup> Carlos Quiano: *op. cit.*, p. 262.

<sup>49</sup> Luis Fernando Sibaja: *op. cit.*, p. 212.

Costa Rica que estaba dispuesto a negociar los derechos costarricenses así como el posible establecimiento de una base naval en el Golfo Dulce<sup>50</sup>. El gobierno costarricense, presionado por una fuerte reacción pública contra la política canalera de Estados Unidos, rechazó estas propuestas.

Las negociaciones entre Nicaragua y Estados Unidos continuaron durante el primer semestre de 1914, bajo una creciente posibilidad de establecer una relación de protectorado. Esto preocupó al gobierno costarricense que, el 7 de julio de 1914, protestó ante Estados Unidos aduciendo que cualquier violación de la autonomía de Nicaragua violaría la de Costa Rica<sup>51</sup>.

El 5 de agosto de 1914, Nicaragua y Estados Unidos suscribieron el Tratado Chamorro-Bryan con la adición de que los territorios arrendados y la base naval que se concedía, estarían sujetos exclusivamente a las leyes y soberanía de Estados Unidos durante todo el plazo de su arriendo<sup>52</sup>.

El gobierno de Costa Rica, nuevamente, consideró menoscabados los derechos canaleros costarricenses, presentó una nueva protesta ante Washington el 3 de septiembre de 1914 e inició gestiones de cabildeo en el Congreso de Estados Unidos que culminaron con una declaración del secretario de Estado, Bryan, asegurando que los derechos costarricenses serían protegidos por una cláusula específica que se introduciría al tratado<sup>53</sup>. Esta propuesta no se materializó y el Congreso norteamericano ratificó el Tratado Chamorro-Bryan el 18 de febrero de 1916. Inmediatamente el gobierno de Costa Rica presentó una demanda contra el de Nicaragua solicitando la anulación del tratado, el 24 de marzo de 1916, ante la Corte de Justicia Centroamericana, órgano jurisdiccional creado por los acuerdos de 1907. La Corte resolvió el asunto el 22 de septiembre de 1916 declarando que el gobierno de Nicaragua había violado el Tratado Cañas-Jerez, pero que no podía anular el Tratado Chamorro-Bryan ya que el gobierno de Estados Unidos no estaba sujeto a la jurisdicción formal de la Corte<sup>54</sup>. Ante este fallo, Nicaragua denunció formalmente el convenio de la Corte de Justicia Centroamericana, el 9 de marzo de 1917, y rechazó su fallo<sup>55</sup>.

La década de los veinte constituyó un período excepcional en este siglo, pues se reiniciaron los esfuerzos unionistas centroamericanos del siglo pasado. Pero, por otra parte, llegó a su climax la política de intervención de Estados Unidos en Nicaragua.

<sup>50</sup> Richard V. Salisbury: *Costa Rica y el Istmo 1900-1931*, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1984, p. 28.

<sup>51</sup> Richard V. Salisbury: *Ibidem*.

<sup>52</sup> Richard V. Salisbury: *Ibid*, p. 30.

<sup>53</sup> Carlos Qujjano: *op. cit.*, p. 266.

<sup>54</sup> Richard V. Salisbury: *op. cit.*, p. 31.

Carlos José Gutiérrez: *La Corte de Justicia Centroamericana*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1978, pp. 111 y ss.

El 1° de diciembre de 1920 se inauguró en San José la Conferencia Internacional del Istmo, destinada a lograr el establecimiento de la Unión Centroamericana. El gobierno de Costa Rica intentó que la reunión se convirtiera en un foro idóneo para conocer su reclamo en relación a lo que consideraba una violación a sus derechos en el asunto del Canal Interoceánico. Con este fin, el ministro de Relaciones Exteriores costarricense, Alejandro Alvarado Quirós, presentó en la reunión un alegato contra Nicaragua y Estados Unidos por la suscripción del Tratado Chamorro-Bryan<sup>56</sup>. La delegación costarricense introdujo en el proyecto de tratado una cláusula que indicaba que "los tratados vigentes entre los Estados de la Federación y las naciones extranjeras serán respetados de acuerdo con los propósitos del derecho internacional"<sup>57</sup>.

La delegación de Nicaragua se opuso a esta pretensión de Costa Rica y planteó una clara exigencia en el sentido de que la futura Federación debía reconocer expresamente las obligaciones y consecuencias derivadas del Tratado Chamorro-Bryan y que "ninguna ley, sentencia o acto de la Federación tendría efecto y valor alguno en contra de dicho tratado"<sup>58</sup>.

Ante esta situación, la Conferencia se sumió en un intercambio de propuestas tendientes a la solución del diferendo. Nicaragua propuso que se incluyera una cláusula en la que las otras naciones centroamericanas permitiesen que Nicaragua cumpliera las obligaciones derivadas del Tratado Chamorro-Bryan.

La delegación costarricense propuso otra cláusula pidiendo negociaciones con Estados Unidos para garantizar los derechos de Costa Rica, El Salvador y Honduras en lo que se refería al Tratado Chamorro-Bryan. Finalmente, Guatemala propuso que aceptase que ninguna de las cláusulas del Tratado de Unión afectaba los derechos existentes de los tres países indicados. Estas propuestas no tuvieron éxito y el Tratado de Unión fue suscrito por Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica el 19 de enero de 1921.

El tema de la construcción del canal y de los derechos costarricenses en él entró en una nueva etapa en 1929 cuando la administración del presidente Hoover mostró gran interés por la realización de dicha obra. Costa Rica reinició contactos en Washington e, incluso, llegó a otorgar reconocimiento al gobierno nicaragüense de José María Moneada, de dudoso origen. Incluso, durante los meses de marzo y abril de ese año envió a un representante,

<sup>56</sup> Carlos José Gutiérrez. *La Corte...*, op. cit., p. 141.

<sup>57</sup> Una exposición detallada de esta conferencia se encuentra en Richard V. Salisbury: "La lucha antiimperialista de Alejandro Alvarado Quirós" en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, N° 8, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1982, pp. 88 y 89.

<sup>58</sup> Richard V. Salisbury: *Costa Rica y el Istmo...*, op. cit., p. 39.

Joaquín Vargas Coto, a plantear al gobierno de Nicaragua su interés en el asunto y en la necesidad de llegar a un acuerdo. Estas gestiones, pero sobre todo el interés en Washington, se detuvieron como consecuencia del golpe financiero de octubre de 1929 y del inicio de la Segunda Guerra Mundial cuando los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, con el apoyo de Estados Unidos, decidieron suscribir el 5 de abril de 1940 la Convención Zúñiga-Cordero para la canalización parcial del río San Juan. A partir de ese momento el tema entró en una especie de letargo definitivo motivado por el desinterés de Estados Unidos, hecho que culminaría treinta años después en 1970 con la recesión del Tratado Chamorro-Bryan.

### **La situación interna en Nicaragua**

Durante los años veinte se planteó una serie de eventos políticos que marcaron el inicio de lo que podríamos llamar la situación contemporánea de Nicaragua. Emiliano Chamorro, líder conservador, rechazó el resultado de las elecciones presidenciales de 1924 y tomó el poder luego de reducir al presidente Carlos Solórzano y de extrañar al vicepresidente Juan Bautista Sacasa, el 16 de enero de 1926. El gobierno de Chamorro no fue reconocido internacionalmente ya que las restantes naciones centroamericanas y Estados Unidos adujeron que los tratados de Washington de 1923 les impedían brindar el reconocimiento<sup>59</sup>. Un grupo liberal se organizó a fin de restituir a Sacasa en su puesto y con ese propósito llevó a cabo un levantamiento en la Costa Atlántica de Nicaragua. Se iniciaba de esta forma la llamada Guerra Constitucionalista<sup>60</sup>. La presión externa y la guerra, así como la decisión del gobierno de Estados Unidos, obligaron a Chamorro a iniciar conversaciones, desarrolladas del 16 al 24 de octubre de 1926 a bordo del buque de guerra estadounidense *Den ver* anclado en el puerto de Corinto, que no produjeron resultado por las posiciones encontradas en torno a quién debería ser el nuevo presidente de Nicaragua. Luego de una serie de gestiones, el 30 de octubre, accedió al poder Sebastián Uriza quien no fue reconocido por el gobierno de Estados Unidos. Finalmente, el 11 de noviembre de 1926, el Congreso de Nicaragua designó como nuevo presidente a Adolfo Díaz, político conservador pro estadounidense, quien había ejercido el cargo en 1912. Díaz fue reconocido inmediatamente por el gobierno de Washington y el 14 de diciembre solicitó la intervención de fuerzas militares de Estados Unidos "para asegurar el orden y la paz en Nicaragua".

<sup>59</sup> Carlos Quijano: *op. cit.*, p. 170 y Richard V. Salisbury: *op. cit.*, p. 85.

Roberto Cajina: *Introducción a Juan Bautista Sacasa. Cómo y por qué caí del poder*, Editorial Vanguardia, Managua, Nicaragua, 1986, p. 25.

El Departamento de Estado gestionó ante los gobiernos centroamericanos el reconocimiento a Díaz. Sin embargo, el gobierno de Costa Rica presidido por Ricardo Jiménez se negó a adoptar dicha acción y para ello contó con el decidido apoyo del Congreso y de los medios de comunicación quienes veían en Díaz a un seguidor de las políticas de Emiliano Chamorro. Casi, de manera paralela, Jiménez también negó reconocimiento al gobierno insurrecto liberal instaurado en Puerto Cabezas por Juan Bautista Sacasa. En un pronunciamiento del 14 de diciembre, el presidente costarricense indicó que no podía reconocer a los dos gobiernos pues ninguno de ellos ejercía un control efectivo de la situación ni se adecuaba a las disposiciones sobre la materia contenidas en los tratados de Washington de 1923. Concluía, de manera muy costarricense, el presidente Jiménez que "...el gobierno de Managua carece de título propio y el gobierno de Puerto Cabezas carece de la necesaria posesión territorial, y mientras título y territorio no estén combinados, deberemos mantener una actitud expectante"<sup>61</sup>.

El 6 de enero de 1927 se inició la nueva presencia militar estadounidense en Nicaragua: 150 marinos del Crucero Galveston tomaron tierra en Corinto y se dirigieron hacia Managua para proteger la Legación de Estados Unidos. Durante los siguientes dos días, una flota atracó en Corinto y desembarcó un contingente de 216 oficiales, 3.900 soldados y 865 marinos<sup>62</sup>.

Un mes después Augusto César Sandino, un liberal nacionalista, iniciaba con un grupo de 300 soldados, en la región de las Segovias, al norte de Nicaragua, una guerra contra el gobierno y contra las tropas de ocupación, desarrollando lo que, en emocionadas palabras de un sandinista, constituyó "una campaña desde el norte hasta el centro del país, que significaría la victoria estratégica sobre las fuerzas del gobierno antipopular. San Fernando, Yucapuca, un punto entre Saraguasa y San Gabriel, San Ramón, Samulalí, Jinotega, Las Mercedes, estarán entre los sitios que serán escenario de los decisivos combates de Sandino"<sup>63</sup>.

Por estas razones, el presidente Calvin Coolidge decidió enviar a Nicaragua al ex-secretario de Guerra Henry L. Stimson para investigar la solución y preparar un informe con recomendaciones y propuestas. Ya en Nicaragua, según Robert Pastor, Stimson encontró que la causa del problema residía en que en ese país nunca había acontecido una elección libre; que el gobierno controlaba habitualmente los resultados electorales y que esta práctica era

<sup>61</sup> Transcrito por Richard V. Salisbury: *op. cit.*, p. 88.

<sup>62</sup> Gregorio Selser: *El pequeño ejército loco. Sandino y la operación México-Nicaragua*, Editorial Nueva, p. 92; Gregorio Selser: *Sandino, general...*, *op. cit.*, p. 99 y ss. y Robert Pastor: *Condemned to repetition. The United States and Nicaragua*, Princeton University Press, Princeton Nueva Jersey, EEUU, 1987, p. 24.

<sup>63</sup> Carlos Fonseca: "Viva Sandino" en *Obras*, Tomo 2, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, Nicaragua, 1985, p. 45.

tan arraigada que sólo se podría corregir mediante la supervisión internacional de los comicios<sup>64</sup>.

Asimismo, consideraba el enviado estadounidense que para lograr solucionar este problema debía inducirse la confianza de los dos bandos. Por esta razón, comenzó a trabajar en el logro de un acuerdo destinado a que se celebraran elecciones presidenciales el año siguiente. Con este propósito, propuso al líder liberal, general José María Moneada, un convenio por el que le otorgaba el control político de seis departamentos a cambio de la entrega de las armas en poder del ejército liberal, le aseguraba la celebración de elecciones organizadas y supervisadas por Estados Unidos y la creación de una fuerza pública bajo la tutela norteamericana.

El 4 de mayo de 1927, en la localidad de Tipitapa, Moneada firmó con Stimson un acuerdo de paz que convenía las cláusulas indicadas. Al día siguiente, Sandino rechazó el acuerdo, se negó a entregar las armas y decidió encabezar un movimiento de resistencia. En esa época emitió su histórico manifiesto: "Rompí la cadena de reflexiones y me decidí a luchar, comprendiendo que yo era el llamado para protestar por la traición a la patria y a los ideales nicaragüenses, y que las balas serían las únicas que deberían defender la soberanía de Nicaragua, pues no había razón para que Estados Unidos interviniera en nuestros asuntos de familia"<sup>66</sup>.

Se iniciaba de esta manera la guerra de Sandino que duraría casi siete años y en la que un grupo de hombres, denominado por Gabriela Mistral como "el pequeño ejército loco" y autobautizado Ejército Defensor de la Soberanía Nacional, combatió ferozmente contra las tropas estadounidenses y contra la recién organizada Guardia Nacional. Efectivamente, también, se celebraron elecciones supervigiladas y controladas por Estados Unidos: en noviembre de 1928 fue elegido presidente José María Moneada y cuatro años después triunfaría Juan Bautista Sacasa. Durante este período la presencia de los "marines" se redujo de 5.000 a 1.300 hombres y el primero de enero de 1933, apenas concluida la ceremonia de inauguración del presidente Sacasa, las tropas estadounidenses salieron apresuradamente de Managua. La creación, organización y puesta en funcionamiento de la llamada Guardia Nacional comenzó en mayo de 1927 bajo dirección de oficiales norteamericanos y sólo en 1933 la dirección de la misma fue puesta en manos de un nicaragüense, Anastasio Somoza García.

Durante este período, 1927-1934, se desató un conflicto bélico de naturaleza irregular en la región del norte de Nicaragua entre el ejército de Sandino y las tropas norteamericanas y del gobierno nicaragüense, que provocó una

<sup>64</sup> Robert Pastor: op. cit., p. 24.

*El pensamiento uiuo de Sandino*, Prólogo, selección y notas de Sergio Ramírez, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, 1980, p. 73.

fuerte reacción internacional en favor de los insurrectos. Costa Rica no fue la excepción. Aunque en términos bélicos la situación no afectaba a los costarricenses, lo cierto es que se produjo un sentimiento de simpatía para Sandino y su lucha, y el maestro Joaquín García Monge, por medio de su *Repertorio Americano*, se convirtió en vocero de la causa sandinista. Por otro lado, la decisión del presidente Jiménez de no reconocer el gobierno de Díaz se modificó en enero de 1929 cuando decidió aceptar como legítimo al nuevo presidente José María Moneada, al estimar que cumplía con los requisitos establecidos en 1926, es decir, poseer título legítimo y ejercer control sobre todo el territorio.

El 21 de febrero de 1934 Sandino y algunos de sus más cercanos colaboradores fueron asesinados por miembros de la Guardia Nacional luego de haber llevado a cabo una serie de acuerdos de paz con el gobierno de Sacasa.

Durante los dos años siguientes se produjo una seria confrontación entre el presidente Sacasa y el jefe de Estado Mayor de la Guardia Nacional, Somoza García, que culminó, luego de fuertes enfrentamientos, el 6 de junio de 1936 cuando el presidente presentó su renuncia irrevocable ante el Congreso Nacional<sup>66</sup>. En relación a este conflicto, el gobierno del presidente León Cortés declaró la neutralidad de Costa Rica y trató de mantener una relación estable y tranquila con el nuevo gobierno nicaragüense.

Durante el gobierno de Rafael Ángel Calderón Guardia, las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua se incrementaron y la amistad entre ambos gobernantes produjo un estrechamiento de los vínculos, caracterizado por una coordinación en la vigilancia fronteriza. Debe tenerse en cuenta que coincidió con este período el inicio y auge de la Segunda Guerra Mundial, por lo que el interés estratégico de Estados Unidos en mantener cohesionados a sus aliados americanos favoreció, aún más, la consolidación de los vínculos.

En el caso de Costa Rica se dio lo que algunos han denominado el "régimen de los ocho años", es decir, la permanencia en el poder durante el período 1940-1948 del grupo afecto a Rafael Ángel Calderón Guardia con el apoyo de sectores izquierdistas. Fue ésta una época de gran cambio, pues desde el gobierno Calderón Guardia puso en práctica una serie de reformas que produjeron una evolución social que, innegablemente, repercutieron en el mejoramiento de las condiciones de vida y desarrollo de los costarricenses. Estas acciones, entre las que merecen citarse la creación del Seguro Social, la promulgación del Código de Trabajo y la reapertura de la universidad, fueron acompañadas de un afán de los calderonistas por perpetuarse en el poder, sacrificando los derechos civiles y políticos e ignorando la voluntad mayorita-

<sup>66</sup> Un estudio detallado de estos hechos se encuentra en Richard Millet: *Guardians of the Dynasty: A History of the U.S. created Guardia Nacional de Nicaragua and the Somoza Family*, Orbis Books, Nueva York, 1987, pp. 136 y ss.

ria. Así se gestó el germen de la insurrección liderizada por José Figueres Ferrer que, en marzo y abril de 1948, derrocó al gobierno de Teodoro Picado e instaló una Junta que ejerció provisionalmente el poder por 18 meses y realizó una serie de actos que consolidaron las reformas emitidas por Calderón Guardia y definieron un régimen de respeto a las garantías individuales. Durante este período, que algunos han denominado revolucionario, el gobierno de Somoza García intervino directamente y sin tapujos en el desarrollo de los acontecimientos apoyando con tropas y armas al gobierno de Picado y combatiendo de forma abierta la insurrección de Figueres. Es necesario tener en cuenta que esta actitud del gobernante nicaragüense se justificaba, además de su amistad con Calderón Guardia, por el hecho de que junto a los insurrectos costarricenses combatía un grupo de centroamericanos y caribeños que conformaban la denominada Legión Caribe y cuyo objetivo era el derrocamiento de todos los dictadores del área, incluido el propio Somoza García.

Estas nuevas tensiones entre Costa Rica y Nicaragua se reflejaron en una serie de incidentes provocados por el apoyo que el gobierno nicaragüense brindara a los grupos de seguidores de Rafael Calderón Guardia que intentaban derrocar al gobierno de José Figueres.

En abril y diciembre de 1948 estos grupos invadieron territorio costarricense con el apoyo logístico y político del gobierno de Somoza. En estas ocasiones, Nicaragua argumentó que Figueres auspiciaba acciones militares de grupos de ciudadanos nicaragüenses contrarios a Somoza. Costa Rica promovió acciones de naturaleza diplomática en la Organización de los Estados Americanos dirigidas a lograr una condena contra el gobierno nicaragüense y una acción colectiva interamericana en el marco del recién promulgado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. En ambas ocasiones la Organización de los Estados Americanos acogió las denuncias costarricenses, sancionó al gobierno somocista, pero a la vez advirtió al gobierno de Costa Rica que debía abstenerse de realizar actos de intervención en los asuntos internos de Nicaragua<sup>67</sup>.

Como ya se ha indicado, con el ascenso de José Figueres al poder en Costa Rica, en 1948, y con la subsiguiente fundación del Partido Liberación Nacional en 1951, se inició una nueva etapa en las relaciones entre ambos países caracterizada por una activa solidaridad de los socialdemócratas costarricenses con los nicaragüenses opuestos a Anastasio Somoza García. Durante los años cincuenta, Figueres y su grupo apoyaron decididamente una serie de acciones militares que desde Costa Rica fueron lanzadas por opositores nicaragüenses. Por otro lado, Somoza apoyó los intentos de los seguidores de Calderón Guardia por recuperar el poder mediante la vía militar. En el año



1955, por ejemplo, un grupo de partidarios calderonistas invadió Costa Rica con el apoyo de la Guardia Nacional de Nicaragua que, incluso, ocupó posiciones en territorio costarricense. Al igual que en el año 1948, Costa Rica recurrió a la acción diplomática internacional y nuevamente obtuvo un claro respaldo en la OEA<sup>68</sup>.

La resolución adoptada por la OEA recomendó la negociación de un tratado que regulara las relaciones y la convivencia entre ambos Estados, lo que fue acogido por los dos gobiernos quienes suscribieron un Convenio de Paz y Amistad en 1949, mediante el cual decidieron solucionar sus controversias por la vía de los mecanismos binacionales de investigación. En el año 1956, Costa Rica y Nicaragua suscribieron dos protocolos a este convenio, a través de los cuales adoptaron medidas específicas para la operación de las comisiones mixtas.

Las acciones llevadas a cabo durante estos años contra el gobierno de Somoza fueron aisladas y carecieron de cohesión ideológica. La oposición se agrupaba, siguiendo el viejo estilo nicaragüense, alrededor del tradicional Partido Conservador. Si bien es cierto ya existían grupos políticos alternativos como el Partido Socialista Nicaragüense y el Partido Liberal Independiente, éstos no habían sido suficientemente capaces para desarrollar un verdadero proceso de oposición a Somoza. Según Tomás Borge: "...nuestro pueblo no encuentra ninguna alternativa de lucha. En el país no existe ni dirección, ni organización, ni conciencia revolucionaria"<sup>69</sup>.

Los diversos movimientos armados que surgieron, principalmente, a partir de la muerte de Somoza García a manos de Rigoberto López Pérez en septiembre de 1956, no tuvieron un origen político, surgieron a partir de decisiones personales y, uno tras otro, fracasaron ante lo que muchos consideraron una subestimación del régimen somocista. En palabras de Víctor Tirado: "Estos brotes armados tenían —a pesar de que diferían en sus orientaciones políticas— varias cosas en común: todos se dieron en forma aislada y fueron efímeros, es decir, ninguno tuvo continuidad"<sup>70</sup>.

En esta coyuntura, surgió el Frente Sandinista de Liberación Nacional, fundado el 23 de julio de 1960 por Carlos Fonseca, Tomás Borge, Silvio Mayorga y el coronel Santos López, veterano de la "guerra de Sandino". Para Borge, surgió "...como un frente político para unificar fuerzas. De ser posible, todas aquellas que se oponían a la dictadura. Este bloque no llegó a formarse,

<sup>68</sup> José Figueres: *Escritos y discursos 1942-1962*, recopilador Alfonso Chase, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1989, p. 535.

<sup>69</sup> Tomás Borge: *Carlos, el amanecer ya no es una tentación*, Editorial Nueva Nicaragua, Managua, Nicaragua, 1982, p. 15.

<sup>70</sup> Víctor L. Tirado: *Sandinismo y la doctrina de liberación nacional*, Editorial Vanguardia, Managua, Nicaragua, 1989, p. 134.

pero las estructuras originales dieron lugar a una vanguardia política, tal como lo exigían las aspiraciones de amplios sectores"<sup>71</sup>.

La verdad es que en esos primeros años, la actividad del Frente Sandinista no significó amenaza alguna contra el gobierno del nuevo Somoza: Luis. El FSLN planteó en esta etapa una serie de acciones de pequeña dimensión militar en la región montañosa del norte de Nicaragua, Bocay y río Coco, que fracasaron, entre otras cosas, debido a la carencia de apoyo logístico, al desconocimiento del terreno y a la falta de apoyo de los pobladores campesinos de la zona.

En Centroamérica y el Caribe, las viejas dictaduras se derrumbaban una tras otra. En Venezuela, Cuba y República Dominicana, los dictadores Pérez Jiménez, Batista y Trujillo, habían sido derrocados por movimientos populares de diferente signo ideológico. El viejo orden en la región impulsado por Estados Unidos caía y en su lugar se establecían gobiernos con mayores preocupaciones sociales y con nuevas posturas ideológicas. En el propio Estados Unidos, la nueva administración demócrata del presidente Kennedy sometía a una profunda revisión sus políticas hacia América Latina, mediante el desarrollo de planes para un masivo programa de cooperación que combinaría la ayuda exterior norteamericana con el apoyo a la reforma democrática y así evitar "nuevas Cuba". Ciertamente, el mayor terror en Estados Unidos recaía en la radicalización marxista de los revolucionarios cubanos. En este contexto, una serie de medidas de apoyo económico a los gobiernos centroamericanos surgieron como "fórmula salvadora" a fin de evitar la propagación de las revoluciones. En este nuevo esquema, el apoyo que José Figueres y los liberacionistas costarricenses brindaban a los opositores antisomocistas debió ceder ante un nuevo esquema que propiciaba el progreso económico con la reforma democrática. El conflicto de Figueres con los Somoza fue opacado y disminuido por la nueva realidad del choque político de Estados Unidos con Cuba<sup>72</sup>.

El programa de desarrollo que el gobierno estadounidense decidió aplicar en Centroamérica se centró en la puesta en práctica del Mercado Común Centroamericano que suponía el establecimiento de un modelo de industrialización destinado a la sustitución de las importaciones extrarregionales y a la creación de un gran mercado conjunto de los cinco países. Costa Rica ingresó a este esquema comunitario en 1962, durante la nueva administra-

<sup>71</sup> Tomás Borge: *Lapaciente impaciencia*, Editorial Vanguardia, Managua, Nicaragua, 1989, p. 184.

<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Robert Pastor: *Condennedto repetition...*, op. cit., p. 34. Asimismo, por su importancia deben tenerse presentes ciertos discursos de Figueres contenidos en sus "Escritos y discursos 1942-1962": op. cit.. Al respecto, ver "Responsabilidad y sentido de una revolución", pp. 535 y ss., "Dos revoluciones: I. Liberación Nacional ante la Revolución Cubana. II. Revolución Cubana o Alianza para el Progreso", pp. 587 y ss.

cdón liberacionista de Francisco Orlich. A partir de este momento y casi por quince años se entró en un período de relativa tranquilidad y "normalización" de las relaciones entre ambos países. La entrada de Costa Rica al Mercado Común significó un incremento de las relaciones de cooperación con los restantes países centroamericanos y especialmente con Nicaragua.

Las cifras en la economía costarricense en ese período demuestran, en forma clara, el incremento de la relación con los restantes países centroamericanos.

En este contexto económico, las relaciones con Centroamérica y especialmente con Nicaragua adquirieron un grado preferencial caracterizado por una comunicación constante a todos los niveles decisorios y culminaron en el cuatrienio 1974-1978, cuando el gobierno costarricense, presidido por Daniel Oduber Quirós, adoptó una política activa en relación a Centroamérica que, básicamente, perseguía la reestructuración del Mercado Común. Desde finales de los años sesenta la comunidad regional había entrado en una severa crisis, producto de los desniveles de sus participantes. La economía costarricense, orientada a los mercados regionales, se encontraba seriamente afectada por los problemas que padecía la integración económica regional; de ahí el activismo del presidente Oduber en Centroamérica, su estrecha relación con los gobiernos centroamericanos, incluido el de Anastasio Somoza Debayle.

La situación política interna en Nicaragua se había agravado. Las acciones del Frente Sandinista de Liberación Nacional, que durante los sesenta no inquietaron a Somoza Debayle, aumentaron en su nivel e intensidad. De un enmontañamiento determinado por las condiciones imperantes a mediados de los sesenta, el FSLN adoptó una beligerancia clara y comenzó a inquietar seria y formalmente al régimen. Secuestros de aviones, asaltos bancarios, secuestros de personajes, fueron el tipo de acciones ejecutadas por el Frente como respuesta al recrudecimiento de la situación interna producido entre otras causas por el terremoto de 1972, la radicalización de la represión lanzada por la Guardia Nacional y por la profundización del "modelo" somocista de explotación económica.

En esta situación, el gobierno de Costa Rica adoptó una posición pasiva. Si bien es cierto expresó su decisión de impedir el uso del territorio costarricense por los sandinistas, en la práctica no evitó que en diversos puntos del país existieran grupos de apoyo al FSLN e incluso permitió que en diversas ocasiones los líderes sandinistas se reunieran en San José para definir estrategias y acciones político-militares. Durante ese período, el número de asilados políticos nicaragüenses en Costa Rica se incrementó notoriamente y muchos futuros integrantes del grupo gobernante sandinista convivieron en Costa Rica.

## El fin de la dinastía somocista. Los sandinistas en el poder

A partir de 1977 la situación interna en Nicaragua, como se ha dicho, entró en lo que se puede denominar la etapa final. Los sandinistas habían decidido eliminar sus diferencias internas, unificar sus fuerzas, evitar sectarismos y procurar una presentación democrática: derrocar a Somoza, establecer la democracia por medio de elecciones libres y no implantar un gobierno comunista.

Surgió así una alianza con sectores democráticos en lo que sería conocido como el Grupo de los Doce, lo que en gran medida facilitó el apoyo y la atención de gobiernos democráticos en América Latina, como los de Costa Rica y Venezuela.

El 10 de enero de 1978 fue asesinado en Managua el periodista y líder de la oposición cívica antisomocista Pedro Joaquín Chamorro. Este hecho repercutió profundamente no sólo en Nicaragua, sino que produjo una gran consternación en Costa Rica, en donde Chamorro vivió asilado, y constituyó el inicio de una posición activa de parte de los costarricenses contra el régimen de Somoza. La posición internacional del gobierno nicaragüense se había deteriorado. Su tradicional alianza con Estados Unidos se debilitaba como consecuencia de los cuestionamientos que en materia de respeto a los derechos humanos le formulaba la administración Cárter y otros gobiernos de América Latina se pronunciaban en favor de la oposición antisomocista<sup>73</sup>.

El inicio de la administración de Rodrigo Carazo, en mayo de 1978, marcó el definitivo involucramiento del gobierno de Costa Rica contra Somoza. Carazo, un ex-liberacionista, discípulo preferido de José Figueres, asumió el poder con el apoyo de una coalición conservadora que incluía, entre otros, a viejos amigos de la dinastía de los Somoza. No obstante ello, su liderazgo dentro de la coalición y el amplio apoyo popular con que contaba le permitieron asumir el riesgo de participar activamente en el derrocamiento del régimen somocista, aunque en una primera etapa de su gestión intentó resolver pacíficamente el conflicto nicaragüense.

Los sandinistas, por su parte, habían comprendido claramente que en esta etapa de la lucha debían contar y aceptar sin dudas, por razones estratégicas, el apoyo de gobiernos democráticos como el de Costa Rica.

Las acciones del FSLN se incrementaron espectacularmente y el apoyo popular a su carrera creció en gran proporción como lo demostraron las manifestaciones con motivo de la toma del Palacio Nacional en agosto de 1978 y las acciones en Matagalpa, Estelí y Masaya en septiembre del mismo año.

En el campo bilateral, las relaciones de Somoza con Costa Rica se deterio-

73

Robert Pastor: *Condenned to repetition...*, op. cit., p. 53y ss.

raron profundamente: el 13 de septiembre de 1978 la Guardia Nacional de Nicaragua bombardeó territorio costarricense hiriendo a varios escolares. El gobierno del presidente Carazo recurrió a la Organización de los Estados Americanos que decidió sancionar al gobierno de Somoza por las acciones cometidas contra Costa Rica. En este marco, los gobiernos de Venezuela y Panamá se solidarizaron con Carazo y le enviaron aviones artillados y armamento. El 21 de noviembre de 1978, como resultado del asesinato de dos guardias civiles costarricenses a manos de militares somocistas, el presidente Carazo optó por romper relaciones diplomáticas con Nicaragua y elevar el asunto a la OEA<sup>74</sup>.

La insurrección sandinista, de manera especial el sector denominado "Tercerista" que operó en el Frente Sur cercano a la frontera común, recibió un importante y vital apoyo logístico y político del gobierno de Costa Rica. Esta conducta del gobierno de Carazo fue cuestionada por sectores conservadores costarricenses, llegando incluso la discusión a la Asamblea Legislativa. Se integró una comisión investigadora que, en su informe dado a conocer en 1980, solicitó sancionar al entonces ministro de Seguridad Pública, Juan José Echeverría, por su involucramiento en la operación de apoyo a los sandinistas.

Además de esta participación activa del gobierno de Costa Rica en el aspecto material-militar del conflicto, el presidente Carazo desempeñó una función vital en el campo político-diplomático mediante sus gestiones con los gobiernos de México, Panamá y Venezuela, así como sus denuncias y activismo en la OEA que culminaron el 24 de junio de 1979 con una resolución de la XVII Reunión de Consulta, la cual indicó la necesidad de la exclusión definitiva e inmediata del régimen somocista y la instalación de un gobierno democrático, respetuoso a los derechos humanos.

La labor política de Carazo también fue determinante en la conformación definitiva del acuerdo entre el FSLN y la oposición cívica, surgido de una reunión en el puerto de Puntarenas a comienzos de 1979, que culminó con el establecimiento de la denominada Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional<sup>75</sup>.

A partir del 19 de julio de 1979 y durante un período de casi dos años, las relaciones oficiales de Costa Rica con el nuevo gobierno de Nicaragua se desarrollaron en un nivel de abierta cordialidad a pesar de los cuestionamien-

<sup>74</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica: *Memoria Anual 1978-1979, Tomo Primero, "En defensa de la Soberanía Nacional"*.

<sup>75</sup> Sobre este aspecto, ver Francisco Rojas Aravena: "Costa Rica 1978-1982 ¿Una política internacional tercermundista?" en *Foro Internacional*, N° 94, El Colegio de México, México D. F., México, 1983, pp. 212 y ss. El punto de vista oficial se encuentra en Rodrigo Carazo Odio: *Un informe muy particular*, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1981.

tos que casi de inmediato efectuaron sectores conservadores. La política desarrollada por el gobierno de Carazo en 1978 y 1979 había contado con el apoyo mayoritario de los costarricenses, incluido el propio Partido Liberación Nacional, de oposición, que vio en la acción del presidente la cristalización de un viejo anhelo: el fin de la dictadura somocista.

En los primeros meses de la nueva etapa, Costa Rica colaboró intensamente con la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. El Banco Central abrió un crédito por veinte millones de dólares a favor de Nicaragua, maestros costarricenses participaron en la campaña de alfabetización de ese país, las instituciones oficiales del sector salud colaboraron en gran escala en la aplicación de medidas sanitarias y se dispuso el tratamiento de nicaragüenses víctimas de la guerra en hospitales costarricenses.

Sin embargo, al igual que Figueres veinte años atrás con la revolución cubana, Carazo comenzó a mostrar su desencanto con el rumbo del proceso revolucionario en Nicaragua, especialmente por la relación Ejército-Partido-Estado. Ya en el primer aniversario del triunfo, Carazo expresó en un discurso en Managua la importancia de mantener y aplicar los compromisos democráticos asumidos por los líderes sandinistas antes del triunfo de la revolución.

Dos hechos serían los que determinarían el posterior viraje en las relaciones entre ambos países. Por un lado, en 1980 explotó la crisis económica en Costa Rica como resultado del problema de la deuda externa que en ese momento ya ascendía a más de tres mil millones de dólares. El gobierno de Costa Rica había declarado su incapacidad para pagar su deuda y por esta razón entró en una relación bastante tensa con los organismos financieros y la banca privada internacional.

Esta crisis repercutió en un desbocado proceso inflacionario, un desmedido incremento en los índices de precios y un descenso en los niveles salariales y en la capacidad adquisitiva de los sectores populares. La incapacidad del gobierno para enfrentar la crisis, así como las contradicciones del grupo económico a cargo de la materia con el presidente Carazo, produjeron una situación explosiva, tal vez la más difícil en el presente siglo, que culminó con la victoria apabullante del candidato presidencial del Partido Liberación Nacional, Luis Alberto Monge sobre su oponente social cristiano Rafael Ángel Calderón.

Por otro lado, el escenario internacional había sufrido importantes modificaciones con el triunfo en Estados Unidos del candidato presidencial republicano Ronald Reagan quien volvió a poner en la palestra internacional el tema de confrontación Este-Oeste. Esta nueva definición por parte del gobierno de Estados Unidos incidió de manera directa en el desarrollo de las relaciones internacionales en la región centroamericana. En el nuevo concepto de la administración Reagan, Estados Unidos debía contener la expan-

sión marxiste en el Tercer Mundo y, de manera especial, en América Latina, mediante la puesta en práctica de una política clara y dura que superase los errores, las ambigüedades y la confusión de la era Cárter<sup>76</sup>.

Centroamérica, en este marco ideológico, fue definida como una región prioritaria en terminas de seguridad y en la que debía aplicarse claramente la doctrina de contención del comunismo, lo que en otras palabras significaba la creación de un cerco de presión político y militar sobre la Nicaragua sandinista a fin de evitar la contaminación revolucionaria en el resto de Centroamérica y evitar la consolidación del marxismo en ese país. Esta doctrina concibió a Centroamérica, en términos geoestratégicos, como un escenario de la confrontación Este-Oeste que, por su cercanía geográfica a Estados Unidos, requería de una atención prioritaria de parte de la administración Reagan<sup>77</sup>.

Las dos circunstancias citadas implicaron un replanteamiento de las relaciones de Costa Rica con Nicaragua. En enero de 1982, Costa Rica participó junto a El Salvador y Honduras en la creación de la Comunidad Democrática Centroamericana, idea auspiciada por el gobierno de Estados Unidos y que constituyó una primera definición práctica del concepto de "cerco democrático" alrededor de Nicaragua.

Fue en este contexto interno y externo, económico y político que asumió sus funciones el presidente Luis Alberto Monge. Es interesante analizar en perspectiva la difícil situación que debió enfrentar Monge y las respuestas que dio al respecto. En el campo de las definiciones y la acción política, la administración Monge asumió una posición bastante crítica del desarrollo del proceso revolucionario nicaragüense. Esta posición, por una parte, se sustentaba en su decisión de lograr un arreglo a la difícil coyuntura económica mediante un entendimiento político con la administración Reagan. Según Janina Fernández: "A este complejo conjunto de factores, internos y regionales se amalgama —en una forma que sobredetermina, en última instancia, la conducción política y económica del país— la necesidad de renegociar la deuda externa para lo cual es necesario el establecimiento de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. A esto se adicionan los imperativos implícitos en la relación de Costa Rica con Estados Unidos, en cuya esfera de influencia geopolítica está el país ubicado"<sup>78</sup>. Por otra parte, Monge com-

<sup>76</sup> Michael J. Kryzanek: *Las estrategias políticas...*, op. cit., p. 122.

<sup>77</sup> Este tema ha sido extensamente tratado. Al respecto ver: Mark Rosemberg: "Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y el Caribe en el contexto global" en *Estudios Sociales Centroamericanos*, N° 43, CSUCA, San José, Costa Rica, 1987, pp. 34 y ss.; Xavier Gorostia: "Centroamérica y el Caribe" en *Cuadernos Semestrales*, N° 15, Centro de Investigación y Docencia Económica, México D.F., México, 1985, pp. 65 y ss.; y Carlos Granados Chaverri: "Hacia una definición de Centroamérica" en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, volumen 11, fascículo 1, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1985, pp. 59 y ss.

<sup>78</sup> Janina Fernández: *Inestabilidad económica con estabilidad política*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1988, p. 131.

prendió en forma clara el sentimiento de decepción que una significativa mayoría de los costarricenses expresaba sobre el rumbo adoptado por los nuevos gobernantes nicaragüenses, pero también valoró en su adecuada dimensión la inconveniencia de una participación definida de su gobierno en el cerco de presión militar sobre los sandinistas diseñado por la administración Reagan. En palabras del propio presidente Monge, expresadas en su discurso inaugural el 8 de mayo de 1982: "Estamos dispuestos a mantenernos imparciales al margen de cualquier confrontación militar que por desgracia llegare a producirse en nuestra área... Esperamos que la mala fe se abstenga de interpretar esta posición como si fuéramos indiferentes a la confrontación entre despotismo y democracia. Costa Rica no ha sido neutral, ni lo será nunca, cada vez que la democracia se ha visto amenazada por la dictadura o el totalitarismo. A pesar de su pequeña dimensión geográfica y poblacional, nuestro país ha puesto y pondrá su contribución moral al lado de los que luchan por la democracia. En las trágicas tensiones Este-Oeste Costa Rica estará siempre al lado de la democracia"<sup>79</sup>.

Este difícil equilibrio en la definición de la política se reflejó en la composición de un equipo de funcionarios de alto nivel en las áreas de política exterior y seguridad; efectivamente, las designaciones en los puestos decisivos expusieron el deseo de Monge de mantener abierta una serie de posibilidades de contacto político hacia la derecha y la izquierda.

La diplomacia activa y confrontativa en relación a Nicaragua adoptada por la administración Monge en los primeros meses de su ejercicio fue bien acogida en Washington e inmediatamente hubo una modificación en la relación económica con Costa Rica. La gran cantidad de recursos asignados al país por el gobierno estadounidense y el apoyo en los organismos financieros internacionales demostraron la decisión del gobierno de EEUU de apoyar a Monge en sus esfuerzos por "salvar la paz, la justicia social y la democracia".

El manejo de la situación se torno difícil para el gobierno de Costa Rica, pues en este marco debió afrontar una poderosa presión para sumarse a la política sobre Nicaragua definida en Washington. Ante esta circunstancia surgió la neutralidad como la respuesta política de Costa Rica a aquellos que propugnaban para que el gobierno permitiese la presencia y la acción de los denominados "contras" en suelo costarricense. La verdad es que la neutralidad adoptada por el gobierno de Monge fue la clave para impedir el involucramiento definitivo de Costa Rica en el conflicto bélico nicaragüense, aunque también debe reconocerse la fragilidad de esta política o, al menos, la actividad de los contrarrevolucionarios nicaragüenses en la región fronteriza con

79

Luis Alberto Monge: *Discurso de inauguración del gobierno de la República*, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, mayo 1982, p. 12.



Nicaragua, a pesar de las reiteradas declaraciones y esfuerzos materiales del gobierno<sup>80</sup>.

En el campo diplomático, el gobierno de Luis Alberto Monge desplegó una gran actividad de presión política sobre los sandinistas. Las gestiones del canciller Fernando Volio con el apoyo del presidente Monge estuvieron dirigidas al establecimiento de un clima de confrontación política con los sandinistas. En octubre de 1982, Costa Rica convocó a una reunión en la que participaron los cancilleres de Belice, Colombia, El Salvador, Estados Unidos y Honduras, junto a observadores de Panamá y la República Dominicana. En este encuentro, al que no fueron invitados los cancilleres de Guatemala y Nicaragua pues sus gobiernos no eran producto de la voluntad popular expresada en elecciones libres, se constituyó el denominado "Foro Pro Paz y Democracia", especie de mecanismo político de promoción democrática con un significado político muy claro en relación al proceso revolucionario sandinista. El Foro estableció en su documento constitutivo una serie de compromisos en relación a los procesos de democratización y reconciliación, pero resultaba muy claro que detrás de él se encontraba la firme decisión de constituir un mecanismo de presión internacional sobre el gobierno de Nicaragua.

Esta gestión costarricense no prosperó debido a la oposición y a las dudas que despertó en importantes actores latinoamericanos como México y Venezuela, quienes ya desde septiembre de 1982 habían iniciado contactos para conformar un grupo informal destinado a propiciar un esquema de distensión y pacificación en Centroamérica. Estos contactos culminaron en enero de 1983 cuando los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela constituyeron, el autodenominado Grupo de Contadora; obviamente el activismo diplomático de Costa Rica contra Nicaragua impidió su participación en este grupo y por el contrario se convirtió en objeto de la labor pacificadora de aquellos países<sup>81</sup>.

Durante las negociaciones llevadas a cabo en el seno del Grupo de Contadora, Costa Rica continuó su línea definida desde mayo de 1982 a fin de

<sup>80</sup> Sobre la neutralidad de la administración Monge ver: Héctor Gross Espiell: *La neutralidad de Costa Rica*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1986; Luis Alberto Monge y otros: *Neutralidad o guerra*, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1985; Pablo Rodríguez: *Una neutralidad peculiar para Costa Rica*, CEDAL, San José, Costa Rica, 1988; Armando Vargas Araya; *La neutralidad y la paz de Costa Rica*, Secretaría de Información y Comunicación, San José, Costa Rica, 1984.

<sup>81</sup> Sobre el proceso de Contadora existe una gran cantidad de estudios. Me permito destacar: Stella Callorie y Rafael Cribari: *¿¿guerra encubierta contra Contadora*, Centro de Capacitación Social, Panamá, 1983; Víctor Flores Olea: *Relación de Contadora*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., México, 1988 y Luis Méndez Asensio: *Contadora, las cuentas de la diplomacia*, Plaza y Janes, México D.F., México, 1986.

presionar políticamente a Nicaragua para el logro de reformas democráticas. La posición de Costa Rica, compartida con El Salvador y Honduras, centraba su atención en la necesidad de establecer objetivos claros en pro de la reconciliación y la democratización de los pueblos centroamericanos mediante la suscripción de un tratado global y multilateral, entre los cinco Estados de la región. Nicaragua, por su parte, propugnaba por el establecimiento de acuerdos bilaterales en materia de seguridad y adopción de principios generales para la distensión entre los cinco gobiernos. La diferencia en cuestión fue resuelta cuando se acordó la negociación de un tratado multilateral que comprendiera las materias políticas y de seguridad con el establecimiento de un sistema de verificación y seguimiento internacional. Los trabajos llevados a cabo en el marco de la gestión del Grupo de Contadora fueron bastante minuciosos y arduos, y un elemento básico para señalar la preeminencia y el compromiso de los países centroamericanos con la solución pacífica y negociada de sus controversias y evitar así la profundización del conflicto bélico interno y su internacionalización<sup>82</sup>.

En el ámbito bilateral, las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua fueron bastante difíciles durante este cuatrienio. Una serie de sucesos, como la situación del asilado nicaragüense José Manuel Urbina Lara, el asesinato de dos guardias civiles costarricenses en el sitio Las Crucitas y más de un centenar de notas de protesta intercambiadas entre ambos gobiernos, demostraron las tensiones existentes impregnadas de un alto ingrediente ideológico determinado por la presencia de los sandinistas en el poder y por la definición geoestratégica adoptada por el gobierno de Estados Unidos en relación a Nicaragua, enmarcada en el conflicto Este-Oeste.

Ambos países, con la colaboración del Grupo de Contadora, crearon una serie de mecanismos bilaterales para la investigación y la prevención fronteriza, los cuales sin embargo no pudieron llevar a cabo una labor efectiva debido a las dificultades materiales y políticas originadas por la presencia de los contrarrevolucionarios en la frontera común y a las presiones internacionales. Ahora bien, se debe destacar en este período la existencia en los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua de una voluntad de imponer límites precisos a los niveles de tensión y contradicción entre ambos Estados, conducta que evitó, en buena parte, el incremento de las dificultades bilaterales<sup>83</sup>.

**Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: Memoria Anual 1983-84, San José, Costa Rica, 1984, pp. 42 y ss.; Memoria Anual 1984-85, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1985, pp. 65 y ss. y Memoria Anual 1985-86, Imprenta Nacional, San José, Costa Rica, 1986, pp. 67 y ss.**

**Al respecto: Carlos José Gutiérrez: *Neutralidad y democracia combativa*, CEDAL, San José, Costa Rica, 1987, pp. 103 y ss. Asimismo, Francisco Rojas Aravena: "Costa Rica: entre la neutralidad y el conflicto" en Heraldo Muñoz (comp.): *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1986, pp. 293**

**La administración Arias: diplomacia activa  
por la paz y la democracia**

En 1985 la campaña política costarricense centró su atención de manera prioritaria en el tema de la paz como reflejo de las posiciones de los grupos políticos: mientras unos propiciaban una política de mayor beligerancia respecto a Nicaragua, otros afirmaban rotundamente la necesidad de buscar la paz regional mediante el diálogo y la negociación que garantizara la supervivencia de la democracia costarricense. Con esta última propuesta, el candidato del Partido Liberación Nacional, Osear Arias, logró derrotar a su oponente Rafael Ángel Calderón.

Desde mayo de 1986, la administración del presidente Arias inició una gestión político-diplomática tendiente a rescatar la negociación del proceso de paz del estado de parálisis en que se encontraba. En aquellos momentos, el canciller costarricense Rodrigo Madrigal Nieto planteó la necesidad de que la negociación en su conjunto pasara a manos de los propios centroamericanos, que se establecieran compromisos claros en materia de democratización, un cronograma de cumplimiento y la creación de un mecanismo de verificación internacional. Estas tesis de la Cancillería costarricense fueron recogidas en el Plan de Paz que Osear Arias presentó a consideración de los presidentes de El Salvador, Guatemala y Honduras el 14 de febrero de 1987 en una reunión efectuada en San José. Esta definición del marco de la política internacional del presidente costarricense produjo dificultades en Washington, pues la administración Reagan dedujo, con razón, que la decisión de los costarricenses de centrar los esfuerzos en la negociación y el diálogo constituía un ataque contra la política de presión militar y de apoyo material a la contrarrevolución nicaragüense. El gobierno de Nicaragua, luego de dudas iniciales, aceptó discutir la propuesta del presidente Arias quien viajó a Nicaragua, como parte de una gira centroamericana, el 26 de julio de 1987. Durante este período, el gobierno de Costa Rica acreditó a un nuevo embajador, Farid Ayales, ante el gobierno de Nicaragua. El canciller Madrigal Nieto, con el apoyo de un grupo de funcionarios diplomáticos costarricenses, llevó a cabo una serie de negociaciones y contactos con los gobiernos centroamericanos, el Grupo de Contadora y la propia administración Reagan, tendientes a procurar la aceptación del procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica<sup>84</sup>.

Todas estas gestiones fueron determinantes para la paulatina normaliza-

<sup>84</sup> Al respecto, Francisco Rojas Aravena: "Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad militar" en Heraldo Muñoz (comp.): *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: continuidad en la crisis*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1987, pp. 283 y ss.

ción de las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua. Debe recordarse que en julio de 1986 el gobierno nicaragüense había planteado ante la Corte Internacional de Justicia una acción contra el gobierno de Costa Rica por su supuesto apoyo a la contrarrevolución nicaragüense y por permitir que su territorio fuera utilizado como santuario por estos grupos. La existencia de este litigio había llevado a ambos gobiernos a una situación de choque político y como tal existían dudas en los dos países sobre la efectividad de la nueva situación derivada de la propuesta de Arias. En el aspecto material, por otra parte, el gobierno costarricense había adoptado una clara política de neutralidad tratando de superar las críticas formuladas al ex^presidente Monge por su supuesta ligereza en la materia.

Este proceso culminó, el 7 de agosto de 1987, con la firma del Plan de Paz por los cinco gobernantes centroamericanos, sobre la base de la fórmula presentada por Arias. En el contexto bilateral, significó también la decisión del gobierno de Nicaragua de dar por terminada su querrela judicial en la Corte Internacional de Justicia (CIJ) contra Costa Rica<sup>85</sup>.

A partir de esa fecha se produjo el proceso de normalización de las relaciones entre ambos gobiernos. Las diferencias políticas han persistido, pero esto no ha sido obstáculo para que en los dos últimos años hayan incrementado sus relaciones mediante la suscripción de varios acuerdos de cooperación en materia de repatriación de refugiados, de vigilancia fronteriza, de cooperación en materia sanitaria y en el campo agrícola.

Por otro lado, luego de los acuerdos presidenciales de Costa del Sol y Tela, en febrero y agosto de 1989, respectivamente, el gobierno de Nicaragua ha decidido llevar a cabo un proceso electoral que culminará el próximo 25 de febrero de 1990 con la elección de Presidente de la República, miembros de la Asamblea Nacional y de los Ayuntamientos. El gobierno de Costa Rica ha impulsado decididamente este proceso, al considerar que constituye la única alternativa posible al conflicto bélico interno nicaragüense y ha inducido a la oposición cívica de ese país a participar activamente en el mismo. Asimismo, el propio presidente Arias ha insistido constantemente a su homólogo nicaragüense, Daniel Ortega, sobre la necesidad de otorgar suficientes garantías a la oposición respecto a la pureza del proceso electoral y la importancia de que éste se realice de manera abierta para que pueda ser observado por organizaciones internacionales imparciales y de reconocido prestigio.

Sobre el proceso de paz de Esquipulas ver Osear Arias Sánchez: *El camino de la paz*, Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, 1989; Enrique Gomáriz: *Balance de una esperanza. Esquipulas II, un año después*, FLACSO, San José, Costa Rica, 1988; Francisco Rojas Aravena: "Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional encontró la paz regional" en Heraldo Muñoz (comp.): *Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: un balance de esperanzas*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988, pp. 215 y ss. y Luis Guillermo Solís Rivera: *Peace and the future of Central America: A Costa Rican Viewpoint*, Fundación Friedrich Ebert, Washington DC, 1989.

## Conclusiones

En la introducción de esta investigación se señaló el principio de que las relaciones entre Estados fronterizos se caracterizan por ser difíciles y tensas. La vecindad parece ser un concepto que dificulta las conexiones internacionales, aunque los mismos Estados otorgan a éstas un privilegio que difícilmente caracteriza a sus restantes vínculos.

De manera evidente, ha sido comprobado en este trabajo el grado de dificultad y divergencia que han tenido a través de la historia las relaciones de Costa Rica con Nicaragua. Las dificultades iniciales, derivadas de los vínculos coloniales, dieron paso a un conflicto que se mantendría hasta fines del siglo XIX: la cuestión limítrofe. Esta divergencia cedería su lugar a choques políticos más evidentes durante el presente siglo que tendrían que ver con la intervención de ambos países en los asuntos internos. En la actualidad la relación ha sido matizada por la llegada al poder del Frente Sandinista de Liberación Nacional que ha aportado un elemento ideológico inexistente en el pasado.

Ahora bien, es imprescindible concluir que en la relación entre ambos países también ha intervenido un tercer actor: Estados Unidos de América. Desde el siglo pasado, la presencia activa de dicho país interviniendo entre Costa Rica y Nicaragua en defensa de sus propios intereses ha sido un elemento que de alguna forma ha distorsionado la naturaleza propia de la relación. Se puede afirmar en forma clara que esta presencia de Estados Unidos ha marcado el ritmo en el desarrollo de las divergencias entre ambos países. En el problema limítrofe, el interés estadounidense jugó un rol preponderante en la evolución de la controversia. Al final, este problema se resuelve por la pérdida de interés de EEUU en construir un canal interoceánico en la zona fronteriza común. Las divergencias de Costa Rica y Nicaragua en los últimos años han estado determinadas en gran parte por la visión que del proceso sandinista ha tenido el propio gobierno de Estados Unidos. También ha demostrado la historia que los períodos de estabilidad relativa entre Costa Rica y Nicaragua han tenido que ver con la adopción por parte del gobierno estadounidense de políticas de bajo perfil en la zona. Los mejores ejemplos de esta afirmación lo constituyen la relación desarrollada por Costa Rica y Nicaragua luego de la firma del Tratado Cañas-Jerez a mediados del siglo pasado y la conducta de los dos gobiernos durante los años 1979 y 1980 luego del derrocamiento de Anastasio Somoza<sup>86</sup>.

Asimismo, debe señalarse como otra característica de la relación bilateral

<sup>86</sup> Esta posición se encuentra en Luis Fernando Sibaja: "Después de la tormenta: relaciones con Nicaragua en la época posterior a la firma del Tratado Cañas-Jerez" en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 32, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1986 p. 20.

el autocontrol en el nivel de las divergencias. Probablemente, la propia vecindad ha marcado un límite a las diferencias entre Costa Rica y Nicaragua. No ha existido nunca una guerra entre ambos y es poco probable que ello pueda darse como resultado de contradicciones eminentemente bilaterales.

Con base en estas experiencias históricas, ambos países deberían realizar una proyección de sus relaciones bilaterales hacia el futuro. El pasado, aun el más reciente, demuestra la posibilidad y la necesidad de desarrollar una política constructiva en sus vínculos, con independencia de las influencias externas y aun de las propias diferencias políticas conceptuales. La vecindad misma impone esto como una necesidad. La intensidad de los contactos entre ambos es mayor por esta misma situación, de ahí que las contradicciones y los puntos de vista políticos divergentes no debieran constituirse en obstáculo para el desarrollo de relaciones estables en campos de mutuo interés como el comercio, la migración, la salud y la cooperación.

Asimismo, la propia evolución de los acontecimientos políticos en ambos países señala la necesidad de que el tema de las relaciones bilaterales en el futuro se convierta en objeto de análisis serio de parte de los gobiernos y de otros sectores involucrados. A partir de febrero de 1990, como se ha dicho anteriormente, se producirán significativas modificaciones en los gobiernos de ambos países. En Nicaragua ascenderá al poder un presidente electo en comicios abiertos y sujetos a una amplia observación internacional, lo cual constituye una feliz excepción a la triste tradición electoral de ese país. En Costa Rica, un nuevo gobierno asumirá la dirección del país, como resultado de una vieja y consolidada tradición democrática. En este contexto, las relaciones entre ambos no deberían cargar lastres del pasado y, al contrario, podrían dirigirse por nuevos senderos de cooperación y convivencia. En todo caso, ese parece ser el imperativo de las relaciones internacionales en el mundo contemporáneo: el acuerdo y no el conflicto, la cooperación y no la conflagración. ¿Serán capaces, ambos países, de asumir este reto? La actitud constructiva y comprensiva de los gobernantes será un requisito básico para el logro de esta nueva relación que, en todo caso debería caracterizarse por un respeto a la voluntad común de ambos pueblos en favor de la democracia y la paz de acuerdo a las propias características de cada uno.

**TERCERA PARTE**  
**Centroamérica y América Latina**





## Costa Rica y la integración centroamericana

*José Miguel Al faro R.*

El análisis de la política exterior de Costa Rica en y hacia Centroamérica requiere del enunciado previo de una serie de principios fundamentales que permitirán comprender con mayor claridad el desarrollo del tema mismo.

La política, ciencia y arte del poder, es instrumento fundamental para alcanzar los fines que persigue la nación.

Una nación democrática tiene como meta construir una organización social que facilite y oriente a cada uno de sus integrantes en el proceso de su propio desarrollo. Por ello resulta obvio, que la nación democrática reconozca al ser humano como sujeto responsable y libre del proceso social. Igualmente, como parte de un pueblo libre y soberano, cada uno de los integrantes de la nación es cotitular de la soberanía; es co-soberano.

El proceso de desarrollo de una nación es uno solo. Para efectos prácticos se puede segmentar; pero cada parte debe ser congruente con el todo y con las otras partes.

El ser humano es espíritu, mente y cuerpo. El desarrollo debe manifestarse en la totalidad de la naturaleza humana y se traduce en una creciente y más perfecta armonía con la naturaleza, sus semejantes, consigo mismo y con Dios. El ser humano, por definición es autor responsable de su desarrollo y coautor responsable del desarrollo del todo nacional. Este rol protagónico del ser humano es esencial para la democracia.

Al gobierno compete la representación responsable del pueblo soberano y la administración del poder al servicio de éste. Esto quiere decir hoy, la obligación, entre otras, de informar a *todos* los integrantes de la comunidad nacional para que puedan asumir responsable y racionalmente, su posición en la tarea del desarrollo personal y nacional.

El gobierno es gerente y garante del bien común, entendido éste como el conjunto de factores que permitan a cada quien definir y alcanzar sus metas de desarrollo personal, familiar, comunal, nacional dentro del marco de armonía arriba indicado.

El gobierno y las distintas organizaciones representativas del pueblo deben definir y compartir la visión del tipo y modelo de nación que se quiere alcanzar.

En el marco de esa visión de conjunto se realiza la definición, alcance y prioridad de cada uno de los segmentos de la actividad nacional, de cada una de las ramas de la política de la nación. Se entiende entonces que la política exterior es un segmento de gran trascendencia de la política nacional y tiene como tarea la relación con otras naciones y con los organismos internacionales para asegurar mejor la obtención de las metas nacionales.

Hoy en día el proceso democrático y humanista descrito tiene aún que vencer los quistes de poder en detrimento del bien común y, por ende, del interés nacional. El gran reto de la democracia es evolucionar hacia formas más perfectas de participación.

La visión de la nación que se desea construir en la próxima década debe incluir la definición de los mínimos aceptables en cada aspecto de la vida nacional y los elementos de apoyo para que, al mismo tiempo, se pueda avanzar en cada campo hasta donde la capacidad y excelencia lo permitan.

Por ejemplo: la comunidad nacional puede determinar como mínimo en educación la erradicación del analfabetismo y, al mismo tiempo, que cada quien alcance las metas de excelencia educativa que determine personal o colectivamente.

Para que lo anterior ocurra debe desglosarse la visión en planes específicos de trabajo con participación de todos los involucrados que permitan establecer las líneas de acción y calendario para orientar las distintas dinámicas hacia el logro de las metas identificadas.

La humanidad vive hoy un estado de profunda crisis, global y total porque abarca todas las naciones y a todos los aspectos de la vida humana. La comunidad internacional ha entrado en una era de creciente interdependencia.

Dos grandes corrientes chocan: por un lado, una fuerte presión de corriente internacional masificadora y, por la otra, una creciente definición de fisonomía nacional.

Dentro de los países se da el conflicto de concentración de núcleos de poder, versus la participación desconcentradora.

El desastre ecológico se cierne sobre la humanidad con grave amenaza para la viabilidad del género humano en el corto plazo. La desenfrenada carrera armamentista y el peligro nuclear penden como espada de Damocles sobre la tierra. Hoy el armamentismo toma un trágico sesgo, al incursionar en la carrera armamentista, la horda del narcotráfico.

Los esquemas totalitarios de izquierda y derecha se resquebrajan dando lugar a incipientes ensayos de libertad a la par que los focos de violencia, en especial en América Central, Medio Oriente, y África, se resisten a las demandas de pacificación.

El comercio exterior vive una guerra tan sorda como devastadora en donde se presiona en la superficie por la economía del mercado libre y por debajo se utiliza todo tipo de barreras invisibles al comercio. Los bloques de naciones se ensanchan y consolidan y al mismo tiempo emergen los nuevos industrializados como verdaderos milagros económicos: Taiwan, Israel, Corea, Singapur. La marginación, entendida ésta como la condición que excluye a los que la sufren de participar en la construcción o de los beneficios de la sociedad organizada, crece como un cáncer social.

Como extraña paradoja, el desarrollo científico y tecnológico, la informática y las comunicaciones instantáneas abren hoy posibilidades hasta ahora insospechadas para el desarrollo de cualquier grupo humano o nación, no importa cuan subdesarrollados estén.

### Crisis económica

La deuda externa ha hecho estallar el equilibrio monetario y financiero que se derivó de los acuerdos de Bretton Woods y de la paz del dólar.

Ya no se puede continuar en el trágico juego de comprar materia prima barata y vender caro el producto terminado con el que las naciones del Norte, tanto de Occidente como las del bloque socialista, sustentaron su desarrollo de posguerra a expensas del Tercer Mundo.

Ya no se puede mantener una compensación parcial de los precios injustos mediante créditos blandos.

Recalcando la importancia de la baja de precios, principalmente del café, la CEP AL indica que la disminución de un centavo en el precio de la libra de café en el mercado norteamericano, equivale a una reducción de unos tres millones de dólares para toda la región y señala que si el precio medio pagado al exportador centroamericano en 1954 hubiera estado en vigor en 1958, Centroamérica habría obtenido 50 millones de dólares adicionales en sus ventas en Estados Unidos, cantidad ésta que es casi igual a la suma de todos los préstamos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a Centroamérica, en el período 1954-1958. Cuantificando el deterioro de los precios del café, en 1956 la región exportó 177,5 millones de toneladas con valor de 250 millones de dólares; en 1957, 207 millones de toneladas con valor de 273 millones de dólares, o sea, un precio promedio de 1.408 y 1.319 dólares por tonelada, respectivamente. Si esos precios se calculan sobre la cantidad exportada en 1966 (309 miles de toneladas) se vería que con el precio de 1956 Centroamérica hubiera recibido 435 millones de dólares, y con el correspondiente a 1957, 407 millones de dólares; pero recibió sólo 206 millones de dólares, o sea, una diferencia de 229 y 201 millones de dólares, según el precio que se tome. Estas cantidades serían suficientes para fi-

nanciar los gastos de moneda externa que demanda el desarrollo económico y social de los cinco países, para alcanzar una tasa de crecimiento no menor al 3% por habitante. Puede afirmarse que todo el esfuerzo de productividad ha servido únicamente para que la baja de los ingresos totales de exportación no haya sido tan pronunciada<sup>1</sup>.

El modelo de desarrollo económico lineal, entendido como pasar de tener menos a tener más bienes y servicios, ha creado brechas insostenibles tanto en el plano internacional como en el interior de los países. Es urgente formular un esquema de desarrollo integral asentado en la calidad de vida, en una concepción holística del hombre que le permita ser más plenamente humano; un esquema que haga de los bienes y servicios instrumentos de la calidad de vida.

Finalmente, también los valores fundamentales de convivencia, la capacidad misma del ser humano para amar están en profunda crisis. Por un lado, la descomposición social sumerge a comunidades enteras en las mismas de la sociopatía; por otro lado, hay crecientes indicios de reivindicación de esos valores fundamentales y del rescate de esa capacidad de amar.

### Política exterior

Este estado de cosas no ha dejado de lado las relaciones internacionales. Por un lado, se fortalece la acción de los organismos internacionales y los esfuerzos concertados en pro de la paz y el desarrollo, por otro, se alimentan de manera persistente guerras no declaradas entre Estados que mantienen vínculos diplomáticos.

Es evidente que la política exterior debe suministrar la estrategia básica y ser instrumento de acciones que permitan: a) hacer que la comunidad internacional reconozca y respete la especificidad de nuestro proyecto nacional y b) navegar en paz y armonía en las turbulentas aguas de la crisis todo con miras al logro de nuestras propias metas de nación soberana.

Para lo anterior: a) es necesario definir qué queremos ser y cómo queremos alcanzar nuestra visión de sociedad plenamente desarrollada en armonía, paz y justicia; b) debemos conocer nuestras capacidades para potenciarlas y nuestras limitaciones para corregirlas y c) debemos buscar una colaboración inteligente y constructiva con los grupos de países con intereses o metas afines.

Aquí se abren numerosas áreas de acción: a) con las potencias de Occidente para promover los derechos humanos y los valores democráticos; b) con

<sup>1</sup> Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales: *Derecho Comunitario Centroamericano*, Imprenta Trejos, San José, Costa Rica, 1968, p. 14.

Centroamérica para cultivar zonas de coincidencia, coadyuvar en el incremento de calidad de vida del centroamericano y mejorar nuestra capacidad negociadora con otros bloques; c) con Latinoamérica en su caso por iguales motivos y d) con el hemisferio sur porque el incremento de vínculos Sur-Sur mejorará nuestra posición negociadora frente al Norte.

Hoy la política exterior trasciende al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Servicio Diplomático y Consular. El ministerio debe asumir un rol múltiple como formulador, coordinador, catalizador y facilitador de la política exterior. Definitivamente ésta es hoy interinstitucional e interdisciplinaria.

### Centroamérica

La Centroamérica histórica descende de la Capitanía General de Guatemala y está constituida por las cinco repúblicas: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Obsérvese que no se incluye ni a Belice ni a Panamá.

La Capitanía General agrupó a estas cinco provincias de entonces, pero aplicando la política imperial que procuraba bloquear los nexos interprovinciales, propiciando solamente los nexos con la metrópoli, no permitió que durante la larga época colonial se forjara una verdadera red de relaciones entre las provincias, base esencial de una nacionalidad.

El clima, los corsarios, y la geografía intensificaron el aislamiento. Al sobrevenir la independencia en 1821 ni siquiera podía afirmarse que existiera una verdadera nacionalidad en cada una de las provincias.

Poco después de la Independencia se crea la República Federal sin viabilidad política por no cimentarse sobre el necesario sustrato sociopolítico de una nacionalidad centroamericana. Sin embargo, desde ese momento y hasta hoy coexisten en el área dos grandes fuerzas: por un lado, el impulso integrador que busca la unión y, por otro, la fuerza que en cada país consolida su respectiva nacionalidad.

La Federación desaparece en 1848. Desde esta fecha y hasta 1951, año en que nace el programa de integración económica, la unión se busca a través de intentos jurídicos, políticos o militares respectivamente representados por tratados que suscriben unos con otros los Estados, convocatorias a asambleas constituyentes, e intentos de unión por la fuerza.

Este proceso forja una relación *sui generis* entre los Estados centroamericanos, que se traduce en un trato especial que se dan los centroamericanos y que no es extensivo a terceros países.

De aquí nace la cláusula centroamericana de excepción, tradicional en la contratación internacional de los Estados centroamericanos; que exceptúa de la cláusula de nación más favorecida el mejor tratamiento que entre sí se

dispensen los centroamericanos; evitando así que se haga extensivo a terceros países. Este tratamiento original funciona en lo positivo y en lo negativo. Nos explica la Campaña Nacional de 1856 y la Corte de Justicia Centroamericana y por otro lado la intromisión frecuente y los conflictos armados que en forma recurrente se suscitan entre las repúblicas.

El Tratado Multilateral de Libre Comercio dice en su artículo XXIV: "Declaran las Partes Contratantes que el espíritu que las anima en la celebración del presente Tratado es el de un mayor acercamiento como Estados de Centroamérica regidos en la actualidad por los principios especiales de un derecho público centroamericano...".

En tratados suscritos en la segunda mitad del siglo XIX se enumeran algunos de estos principios: "La decisión de mantener la paz entre los Estados signatarios y resolver sus controversias mediante el arbitraje; el uso de medios pacíficos para procurar la unión centroamericana y el repudio de medios de fuerza para alcanzarlo; el mantenimiento y defensa del territorio centroamericano; el deber de no intervenir en los asuntos internos de los Estados; y la inviolabilidad del derecho de asilo".

En la década del cincuenta Centroamérica presenta estructuras represivas en lo político —excepción hecha de Costa Rica— marginalidad y desintegración en lo social y economías subdesarrolladas estructuralmente dependientes.

El Programa de Integración Económica Regional nace en 1951 de la resolución la. 9a IV de la CEPAL con el propósito de unificar las economías de manera gradual y progresiva y mejorar así las condiciones de vida de sus habitantes. En 1960 nace el Mercado Común Centroamericano. Se propone perfeccionar la zona de libre comercio, fomentar el desarrollo industrial y aplicar un modelo de sustitución de importaciones. Se pone en marcha un sistema autónomo de pagos a través de la Cámara de Compensación. Al amparo del programa las cinco capitales y San Pedro Sula se convierten en polos de desarrollo industrial produciendo una polarización con el resto que mantiene e incrementa su marginalidad y deterioro.

Emerge una clase media ejecutiva que hace sus primeras armas en el mercado internacional y la producción en serie a la par del crecimiento de la mano de obra calificada. Queda incólume la estructura social del resto.

Ya a mediados de los sesenta el programa pierde dinamismo por la falta de voluntad política de poner en práctica un modelo integral de desarrollo. La pérdida de dinamismo del proceso, la marginalidad interna y las estructuras tradicionales de poder hacen crecer la tensión social. Esta situación se agrava por la crisis de energéticos y el juego político del conflicto Este-Oeste.

La creciente tensión recrudece la acción guerrillera en Guatemala y Nicaragua, hace estallar la guerra entre El Salvador y Honduras. Se produce la caída de la dinastía Somoza y se instala el sandinismo.

El Mercado Común produjo efectos positivos: al ampliar el espacio económico, propició una incipiente industrialización, diversificó la producción exportable, creó experiencia gerencial en mercadeo internacional. Esto se dio a expensas de los sectores tradicionales de la economía y los sectores marginados de la población, aumentó la dependencia externa e incrementó la tensión social.

Al inicio de esta década más de la mitad de la región vivía en condiciones de miseria extrema. Al final de la década debemos sumar los estragos de las guerras y del estancamiento económico.

El programa creó un marco jurídico e institucional que llevaba adelante la consolidación de un verdadero derecho comunitario centroamericano. Los órganos del Tratado General ejercitaron competencias supranacionales. El programa sufre hoy las consecuencias de la crisis interna de cada país agravada por la crisis global que vive el mundo.

El Programa de Integración Económica nació y evolucionó en el marco de la estructura de poder imperante en la región; la estructura interna de poder en cada país y la estructura internacional de poder que divide el mundo. Dicho en otras palabras: este programa no buscó reformar la estructura de poder de cada país, ni trató de disminuir la situación de dependencia externa de las cinco economías.

La revolución de las expectativas crecientes, la cada vez más amplia conciencia de la dignidad del ser humano, el agotamiento de las estructuras de poder en la región y la falta de viabilidad de los esquemas represivos de derecha o totalitarios de izquierda han hecho saltar los moldes que ordenaban a los países de la región.

La concientización creciente, simbolizada por el radio transistor, que puso la información al alcance de los analfabetos, marcó el principio del fin de los sistemas represivos y las dictaduras militares.

La desaparición de la dinastía Somoza rompe el *statu quo* político regional. Somoza sostuvo la viabilidad política de los regímenes militares en la región. Su caída y la desaparición de la Guardia Nacional produce un cataclismo político que sacude los esquemas tradicionales de poder en la región.

La región entra en la vorágine de la violencia con guerra civil en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, vorágine alimentada por los intereses de las dos superpotencias.

El conflicto se agrava por el deterioro del comercio con el resto del mundo y por la crisis de la deuda externa. El ensayo economicista del Mercado Común Centroamericano (MCC) pone de relieve la insuficiencia de los esquemas parciales para lograr mejorar la calidad de vida de los pueblos.

El desarrollo de los pueblos es un proceso político, integral, holístico, que compromete al hombre, a todo el hombre, a todos los hombres en cuanto hombres. Demanda la participación de toda la comunidad de tal forma que

cada quien pueda optar a su desarrollo integral. Desarrollo que debe darse en y por la libertad, máxima expresión de la voluntad, mediante un proceso racional, fruto de la inteligencia; por encima y más allá del mínimo aceptable de bienes, servicios y condición de vida que la dignidad exige y la persona requiere.

Como proceso político que es, implica una creciente motivación y educación integral que permita un también creciente acceso a las estructuras de poder de sectores cada vez más amplios de la población en un proceso de maduración, avance y consolidación democrático.

El enfoque economicista y parcial que se dio al Programa soslayó la necesidad de impulsar el desarrollo integral como proceso político. Reforzó las arcaicas e inhumanas estructuras de poder que mantienen aherrojado al pueblo centroamericano.

A raíz de la crisis, el Programa de Integración Regional ha sufrido una abrupta caída. El intercambio se vino abajo y los procesos institucionales apenas vegetan.

Los gobiernos carecieron de la voluntad política necesaria para abrir y democratizar las estructuras de poder. La dinámica del MCC intensificó la presión sobre las estructuras y en vez de facilitar la salida a la crisis, agravó sus consecuencias. Por ejemplo: la consolidación de la tarifa aduanera uniforme y de libre comercio hicieron mermar de manera importante el ingreso fiscal. En vez de implantar reformas tributarias que gravaran utilidades, se recurrió a crear gravámenes a la producción y al consumo. Esto agravó la injusticia tributaria haciendo más pesada la carga al consumidor y fomentando la tensión social.

El desarrollo industrial en la región requería de una política coordinada y armónica de desarrollo industrial. Los grupos de poder en cada país impidieron la formulación de esa política. Propiciaron una verdadera guerra de incentivos y piratería de inversiones.

El desorden trajo duplicidad e ineficiencia, desperdicio de recursos. Todo esto en contra del consumidor y contribuyendo a agravar las tensiones sociales.

Esta fallas internas de los países miembros se acentúan con la crisis energética, la deuda externa y la inserción de Centroamérica en el conflicto Este-Oeste. Centroamérica perdió su capacidad de autodeterminación al entrar en la arena del conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Todavía hoy, con más de diez años de crisis, los gobiernos tratan de recuperar esa capacidad de autodeterminación como se desprende del Plan de Paz propuesto por el presidente Arias.

Las dificultades para alcanzar el desarrollo integral se agigantan por la creciente dependencia de nuestras economías. El deterioro de los términos de intercambio y la guerra del comercio mundial erosionan constantemente



la capacidad adquisitiva de nuestros pueblos, neutralizando los esfuerzos de creciente productividad. A pesar de lo precario de la condición de las economías el reto más serio para la región es el sociopolítico.

La paz reside en el corazón del hombre, nos ha recordado Juan Pablo II. La paz en Centroamérica es posible en la medida en que cada uno de sus habitantes desarrolle y viva el mínimo de condiciones para armonizar con la naturaleza, con sus semejantes, consigo mismo y con Dios. Por ello la acción integrada e integradora de las cinco repúblicas implica una toma de posición y un compromiso a favor de cada centroamericano. La integración regional debe verse como instrumento de desarrollo del ser humano.

El ser humano es comunitario. Para realizarse a plenitud requiere de una interacción con su mundo, su comunidad. Es en esta interacción que encuentra los elementos de su desarrollo. La integración es natural consecuencia de esa interacción y se da en todos los planos del quehacer humano: personal, familiar, comunitario, nacional, regional, universal. La cohesión y fortaleza de cada expresión comunitaria es el resultado de la interacción de sus integrantes y del equilibrio y armonía que tengan entre sí.

Una participación creciente, decisiva y decisoria de los integrantes es fundamental para el desarrollo de cualquier comunidad. Esta construcción consciente y creciente de la comunidad como instrumento y camino del desarrollo personal, lleva a la consolidación y crecimiento robusto de familias, comunidades, naciones y regiones. Los procesos integradores a su vez interactúan unos en otros. Por eso no se puede esperar que naciones internamente desintegradas puedan participar positivamente en un proceso regional, de parecida manera al debilitamiento que sufre una familia ante desequilibrios internos de sus miembros.

La integración entonces debe ser un proceso que coadyuve al desarrollo integral de los pueblos, al proceso interno de consolidación de nacionalidades integradas, para beneficio de esos mismos pueblos. La integración *no* puede ser un mecanismo que acentúe la desintegración interna de las naciones, que frene el desarrollo de los pueblos, que mantenga un *status* que es esencialmente injusto, o una estructura de dependencia que enajene el beneficio del proceso.

Si hasta 1979 el MCC funcionó en la coexistencia de cuatro sistemas militares represivos y la democracia costarricense, de 1979 en adelante la supervivencia del mercado demanda que los cinco países aprendan a relacionarse en un marco pluralista en que se reconozca a cada pueblo el derecho de buscar el camino de su propio desarrollo.

La integración regional debe ayudar a los países miembros en el esfuerzo de su desarrollo interno y también en la búsqueda de medios para disminuir su dependencia externa. Ya no podrá quedarse el MCC como espacio interno de libre comercio. La integración debe ayudar a abrir nuevos mercados; a

obtener mejores condiciones para la adquisición de bienes de capital; tecnología e insumos, a renegociar la deuda externa para pagarla en tanto que el reconocimiento de precios justos nos permita disponer de un superávit.

Aunque parezca paradójico, la integración regional debe ayudar a los países en el esfuerzo por ser solventes, a alcanzar un desarrollo autosostenido y a ser autosuficientes en todo aquello que sea posible.

Es evidente que tal concepción no puede darse sin que a la vez se dé internamente en cada país, una transferencia del poder. Sólo en el avance de una democratización creciente será posible dar sentido, consolidación y viabilidad a un proceso de integración regional.

## Costa Rica

Costa Rica desarrolla un modelo humanista propio con raíces profundas en la época colonial. Nuestra nacionalidad germina en la conquista. El español no logra sojuzgar grandes contingentes indígenas para asegurarse mano de obra esclava. El indio guarda el secreto del oro. El conquistador deviene colono agricultor. Costa Rica es provincia aislada en un rincón del imperio.

Estas circunstancias obligaron a los colonos a asumir la responsabilidad cotidiana del manejo de sus comunidades y a labrar la tierra para su sustento. Aquí nace una experiencia de autogobierno y de trabajo agrícola y artesanal.

Al recibir la independencia en 1821, nuestros antepasados promulgaron el Pacto de Concordia. El primer jefe de Estado fue un maestro: Juan Mora Fernández.

En su evolución democrática e institucional Costa Rica nunca reconoció la esclavitud, tiene 120 años de educación primaria gratuita y obligatoria; 110 de haber abolido la pena de muerte; 40 años de haber abolido el ejército; logró transformar el orden social a través de las reformas de la década del cuarenta; instaura, al final de esa misma década, un revolucionario sistema de garantías electorales; en 1980 obtiene de la Asamblea General de Naciones Unidas la creación de la Universidad para la Paz; en 1983 declara su neutralidad perpetua, activa y no armada y en 1987 lanza su Plan de Paz para Centroamérica.

Los índices de calidad de vida demuestran el ingreso *per cápita* más alto de la región, uno de los índices de alfabetización más altos del mundo; una expectativa de vida al nacer de 75 años y una mortalidad infantil de 14,6 por mil. De estos datos podemos extraer los ingredientes básicos de la fórmula de convivencia que orienta el proceso social en Costa Rica: modelo civilista que combina en un marco pluralista el respeto a la dignidad humana, la solidaridad, la libertad de iniciativa, el régimen de derecho, el siste-

## COSTA RICA Y LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

ma democrático y las instituciones republicanas

Es obvio que, además de singulares logros a través de su historia, Costa Rica sufre de factores negativos que amenazan la supervivencia de su modelo humanista. También Costa Rica está en una profunda crisis. Recibe las corrientes de un mundo en crisis, sufre la resaca de la crisis centroamericana y tiene su propia crisis.

Nuestra economía degenera hacia una insolvencia estructural. El Estado se ha convertido en un matapalo que pretende sofocar el desarrollo de la comunidad a través de una estructura ineficiente y paternalista. La corrupción en amplios sectores de la vida nacional se ve ahora agravada por la incursión del narcotráfico. Nuestra calidad de vida se ve amenazada por la pérdida del poder adquisitivo; la polarización social; la violencia especialmente contra menores y mujeres; la desintegración familiar. El abuso de nuestros recursos naturales está llegando a límites de daños irreparables.

Es necesario emprender un esfuerzo conjunto de todos los integrantes de la comunidad nacional para afianzar nuestras conquistas y terminar con los factores negativos apuntados.

Los líderes del país deben proponer al pueblo una visión de futuro próximo y motivarlo para que asuma la responsabilidad de la misión de conducir a la patria al umbral del tercer milenio dentro de un esquema de desarrollo integral. Esto significa informar y formar para hacer posible la participación integral y efectiva.

El esfuerzo debe concentrarse en los planos de salud, educación y productividad. El Pacto de Concordia renovado deberá contener mecanismos de concertación que permitan fijar los mínimos aceptables en cada campo, organizar a las comunidades para que nadie se quede por debajo de los mínimos. Por otro lado, deberá alentar y permitir que cada quien se proponga y, en lo posible, alcance las metas más ambiciosas de superación y excelencia.

Costa Rica, que escogió la paz como estilo de vida, debe promover activamente la construcción de la paz, participando diligentemente en la región, en el hemisferio, en el mundo.

### *Política exterior de Costa Rica en Centroamérica*

La meta fundamental de la política exterior de Costa Rica en Centroamérica es la búsqueda constante de la convivencia armónica. Igualmente importante y complementaria es la construcción de la paz en Centroamérica y la búsqueda permanente de medios para elevar el nivel y la calidad de vida de sus pueblos.

Lo anterior se traduce en acciones en el campo político, social y económico. En lo político significa el apoyo claro a todo proceso que se suscite en los otros Estados de la región tendiente a mejorar y acelerar el desarrollo y afian-

zamiento de la democracia. También significa la oposición a cualquier factor que amenace esta maduración democrática. Costa Rica debe estar dispuesta a brindar apoyo y asistencia para todo lo que signifique consolidación de sistemas de derecho y, sobre todo, consolidación y perfeccionamiento de los sistemas y mecanismos electorales.

En lo social: en la medida que las circunstancias lo vayan permitiendo, Costa Rica debe incrementar su participación en todos los organismos regionales que de alguna manera deben contribuir al mejoramiento del nivel de calidad de vida. Los más importantes: Por ejemplo: INCAP, CSUCA, ICAP, OIRSA, pueden multiplicar programas muy efectivos al indicado propósito. Por otro lado: debe estimular las reuniones de ministros o funcionarios rectores de institutos autónomos por rama. Esta acción coordinada también es de obvias repercusiones. Vale la pena destacar lo relevante de establecer programas y acciones coordinadas en materia de salud y educación, así como en la integración de infraestructura.

Parte importante de la acción política debe llevar a motivar y estimular el acercamiento e intercambio de los distintos grupos organizados de la población: colegios profesionales, gremios, movimiento estudiantil, grupos gremiales, culturales, artísticos, deportivos, eclesiásticos, políticos, clubes de servicio, etc., el conocimiento mutuo y el intercambio es otra excelente área de acción para la búsqueda de programas de desarrollo y acción social, compatible con los valores fundamentales, de nuestra democracia y de nuestra idiosincrasia.

En lo económico es necesaria la revitalización y actualización del Programa de Integración Económica para abrir oportunidades de ampliación y diversificación al comercio costarricense.

Costa Rica y los otros cuatro Estados deben reforzar su acción conjunta en varios planos. El acercamiento y la incorporación de Belice permiten acciones de beneficio recíproco para, por un lado, el desarrollo beliceño y, por otro, la entrada a Europa de productos elaborados con materia prima de los cinco y al amparo de los Acuerdos de Lomé. Igualmente, en la medida en que Panamá resuelva su problema, la región tiene, a través de Panamá, un mercado muy amplio representado por todo el movimiento canalero. El grupo centroamericano se verá más y más como el canal de negociación con los otros bloques de naciones, en especial con la Comunidad Europea.

# Costa Rica y América Latina

*Cristina Eguizábal*

Ha sido en los últimos cinco años que el perfil de la política exterior costarricense se ha ido definiendo con mayor precisión y nadie pondría en duda el hecho de que el país ha surgido en el escenario internacional como un actor cuya proyección trasciende los confines del Istmo centroamericano. Un examen más minucioso de los acontecimientos de los últimos veinte años, nos revela que el surgimiento de Costa Rica entre los actores relevantes de la región tiene una trayectoria más larga; se remonta, en nuestro criterio, a los albores de la década del setenta, época en que emergió lo que se dio en llamar la "nueva política exterior latinoamericana".

Durante esos años, marcados por la toma de conciencia por parte de los latinoamericanos de su pertenencia al Tercer Mundo, ¿qué papel jugó Costa Rica en los debates que dominaron el escenario interamericano en torno al establecimiento de un orden económico internacional más justo, al respeto del principio del pluralismo ideológico en las relaciones internacionales o al derecho a ejercer la soberanía sobre los principales recursos nacionales? A pesar de la debilidad de los factores de poder "clásicos" con los que contaban, los costarricenses lograron establecer un perfil muy bien definido de su país, utilizando el sistema político como dimensión principal de su imagen externa y así situarse en un nivel de igualdad con las potencias regionales, sin pretender serlo. Gracias al prestigio que le confería a los ojos del mundo occidental el funcionamiento normal de un sistema democrático representativo en una región dominada por dictaduras militares, Costa Rica fue un actor de cierto peso en los esfuerzos de concertación latinoamericana.

La crisis económica con la que terminaron los años setenta y la apremiante necesidad de créditos externos para mantener la estabilidad interna tuvieron un fuerte impacto en las líneas directrices de la política exterior costarricense, haciendo que el país se alejara de las posiciones latinoamericanistas y abrazara las definiciones de la crisis centroamericana que hacía la administración norteamericana de turno. Los primeros años de la década de

los ochenta nos presentan una Costa Rica con un margen de autonomía casi nulo. No obstante, en la segunda mitad, un nuevo equipo de gobierno vino a cambiar el rumbo de la política exterior al establecer para el país una trayectoria original, procurando ensanchar su margen de maniobra con relación a Washington, sin retomar por ello como suyas las posiciones del "concierto latinoamericano", representadas por los grupos de Contadora y de Apoyo —posteriormente Grupo de los Ocho— en las cuestiones de trascendencia regional.

Nuestro interés en esta ocasión es arrojar luces sobre la política de Costa Rica hacia América Latina, como región<sup>1</sup>, en los últimos veinte años, con el objeto de lanzar algunas proposiciones en cuanto a lo que podría ser la posición del país en el seno del concierto latinoamericano al cerrar el milenio. Desde un punto de vista teórico, partimos del presupuesto "realista", en el sentido que consideramos, para efectos analíticos, a Costa Rica como un actor unitario, cuyo interés nacional está determinado por la búsqueda de una mayor capacidad de poder en el sistema internacional con miras a proteger su seguridad. En el desarrollo del trabajo intentaremos mostrar cómo los líderes costarricenses —a partir de la utilización de instrumentos puramente políticos, después de haber pertenecido a la vanguardia de los países latinoamericanos y de haber participado activamente en los mecanismos de la concertación regional— escogen, en un segundo período, retomar un papel tradicional de alianza estrecha con Washington en el momento más álgido de la crisis centroamericana y, en una tercera etapa, vuelven a una política exterior más autónoma, pero esta vez relativamente aparte de las grandes corrientes regionales.

En el caso del segmento de la realidad internacional que nos ocupa, a saber, la política latinoamericana, la estrategia de Costa Rica ha sido, a partir de los años setenta, proyectar un perfil muy particular —país pequeño, democrático, pacífico y civilista— gracias al cual le sean otorgados mayores niveles de prestigio y de valoración positiva en el concierto regional. Siendo el prestigio y el reconocimiento, concebidos como recursos de poder coadyuvantes al ensanchamiento de los reducidos márgenes de autonomía que las determinantes geopolíticas le imponen.

### Costa Rica y la "nueva política exterior latinoamericana"

Al igual que los otros países de la región, durante el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, Costa Rica mantuvo un perfil

<sup>1</sup> Por razones de espacio, dejaremos de lado el ámbito de las relaciones bilaterales entre Costa Rica y los demás países latinoamericanos que se inscribe en dinámicas particulares.

muy bajo en las relaciones internacionales. Su participación en la política mundial se limitó al ejercicio de su derecho a voto en el organismo universal, apareciendo en la Guerra Fría como miembro inequívoco de la coalición occidental, por no decir como aliado automático de Estados Unidos. Con los demás países latinoamericanos, basó su política hacia la gran potencia del Norte en la búsqueda de ayuda económica que compensara los sacrificios hechos en pro de la victoria aliada<sup>2</sup>, a cambio de lo cual aceptó, no sin cierta reticencia, la incorporación de la lógica, del anticomunismo y de la lucha antisubversiva como coordinada básica del sistema interamericano<sup>3</sup>. La política de la Alianza para el Progreso vino a compensar los esfuerzos realizados en este sentido. Costa Rica, gracias a las cualidades de su sistema político, fue uno de los países más beneficiados con la ayuda norteamericana.

No obstante una participación del país extremadamente reducida en la política mundial, por no decir inexistente, la proyección externa no dejó de ser importante. En efecto, durante los sesenta, las principales iniciativas de política exterior de Costa Rica estuvieron dirigidas hacia su contexto más inmediato, los países del Istmo centroamericano. El objetivo fue la negociación de su ingreso al Mercado Común Centroamericano (MCC), considerado en la época como el experimento más exitoso de integración regional entre países en vías de desarrollo<sup>4</sup>. La experiencia del MCC, truncada por el conflicto honduro-salvadoreño<sup>5</sup>, marcó profundamente las relaciones intracentroamericanas durante los veinte años que han transcurrido desde el enfrentamiento armado entre los dos países y continúa haciéndolo.

Después de los años de guerra fría durante los que se había limitado enormemente los márgenes de autonomía de los países latinoamericanos en la elaboración de sus políticas exteriores, la distensión que se estableció en el conflicto Este-Oeste en la década de los setenta los amplió a niveles desconocidos hasta entonces. Por otra parte, la división del mundo entre el

<sup>1</sup> Véase, Jerdme Levinson y Juan de Onis: *The Alliance that Lost its Way: a Critical Report on the Alliance for Progress*, Quadrangle Books, Chicago, 1970, Cap. 1.

<sup>2</sup> Las reservas latinoamericanas de tratar todas las manifestaciones de inestabilidad política en la región como producto de la agresión comunista, tanto en 1954 con relación a Guatemala o en 1967 sobre los acontecimientos en República Dominicana aparecían claramente en el momento de los debates en la OEA. En las votaciones, la mayoría de los países adoptaban posiciones más "pragmáticas" en cuanto a la publicidad de su oposición a las directrices norteamericanas.

<sup>3</sup> Véase Raymond Prats: "Genése et évolution de Marché Commun Centraméricain", *Notes et Eludes Documentaires* N° 3767, La Documentation Francaise, 24 de febrero de 1971 y Eduardo Lizano: *Escritos sobre integración*, Editorial Costa Rica, San José, 1982.

<sup>4</sup> Para un estudio sugestivo sobre las causas del conflicto entre El Salvador y Honduras véase, Alain Rouquie: "Honduras-El Salvador. La guerre de cents heures, un cas de desintégration régionale", *Revue Francaise de Science Politique*, diciembre 1971. Para una perspectiva más jurídica, véase el trabajo de James Rowles: *El conflicto Honduras-El Salvador (1969)*, EDUCA, San José, 1980.

Norte, desarrollado, rico y poderoso y un Sur, pobre y débil, se hacía cada vez más evidente a medida que iban surgiendo nuevos Estados producto de la descolonización. Las cancillerías latinoamericanas fueron poco a poco abandonando las nociones de solidaridad hemisférica y de armonía de intereses con Estados Unidos en el discurso de política exterior e incorporando al lenguaje diplomático conceptos como deterioro de los términos del intercambio, nuevo orden económico internacional, solidaridad tercermundista y otros. La Cancillería costarricense no constituyó una excepción.

En el contexto de la bisegmentación del mundo y de la evidencia de una oposición Norte-Sur, se hicieron claras las coincidencias al interior de cada uno de los segmentos y la necesidad de establecer frentes comunes se convirtió en un imperativo. En el caso de los países latinoamericanos, la comunidad histórica fue suelo fértil para sentar las bases del establecimiento de un "sistema de concertación regional" que con variaciones que responden a una diferente coyuntura internacional, se ha mantenido hasta la fecha<sup>6</sup>.

La coordinación que lograron los países de la región en el establecimiento de sus políticas exteriores a partir de la utilización de un discurso diplomático común, ha hecho posible el surgimiento de una política exterior con rasgos regionales. El instrumento privilegiado por la diplomacia latinoamericana para elaborar las posiciones conjuntas han sido las cumbres presidenciales. La práctica fue consolidándose poco a poco, a medida que los países de la región fueron restableciendo la primacía civil en sus gobiernos, hasta desembocar en la conformación del Grupo de los Ocho que constituye hasta el momento su expresión más institucionalizada.

Durante la primera etapa, los encuentros de mandatarios reunían a los de México (Luis Echeverría Álvarez y José López Portillo), Venezuela (Carlos Andrés Pérez), Colombia (Alfonso López Michelsen), Jamaica (Michael Manley) y como único militar al general Torrijos, cuya incorporación en el grupo obedecía a la legitimidad que le daba su lucha en pro de la recuperación de la soberanía panameña sobre el Canal. El nacionalismo latinoamericano era un componente importante de la solidaridad, pero también entre ellos existía una comunidad ideológica de corte reformista, afín a la socialdemocracia internacional, aunque de hecho sólo Pérez, Oduber y Manley hayan tenido explícitamente una militancia socialdemócrata.

Entre las primeras manifestaciones del surgimiento de una concertación vale la pena destacar el "Consenso de Viña del Mar", en el que los cancilleres latinoamericanos elaboraron una posición conjunta para negociar con Estados Unidos sobre el establecimiento de preferencias arancelarias para com-

**Para un estudio detallado sobre la formación de un "sistema latinoamericano", veáse el trabajo de Luciano Tomassini: "Tendencias favorables o adversas a la formación de un sistema regional latinoamericano", *Estudios Internacionales*, 8 (31), julio-septiembre 1975.**



pensar el deterioro de los términos de intercambio, mecanismos para la transferencia de tecnología y otros. En esta misma línea fue también de suma importancia la creación de la Comisión Económica de Coordinación y Negociación, organismo informal para el diálogo Norte-Sur en el hemisferio occidental y posteriormente de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), siempre dentro del marco de la OEA, pero como su nombre lo indica, sin participación del gobierno de Estados Unidos. La CECLA se convertiría en un foro utilizado por los países latinoamericanos para concertar posiciones comunes frente a los principales problemas económicos de la época: la crisis del sistema financiero, las negociaciones comerciales (Ronda Nixon) y las conferencias sobre comercio y desarrollo (UNCTAD)<sup>7</sup>.

También se elaboró una "posición latinoamericana" sobre cuestiones de índole política de suma trascendencia para el sistema interamericano, como la restructuración de la OEA o la soberanía panameña sobre el Canal. El papel que jugó Costa Rica en la elaboración de las posiciones latinoamericanas sobre estas dos cuestiones tuvo una relevancia inusitada hasta entonces, tratándose de un país centroamericano.

El movimiento tendiente a la reforma de la OEA había surgido naturalmente como consecuencia de la evidente oposición Norte-Sur en el hemisferio. Para **1973**, tres posiciones se enfrentaban en torno a tan delicada cuestión. Los países con gobiernos más conservadores en aquella época (Brasil, Paraguay, Bolivia, Nicaragua) hacían causa común con el gobierno de Estados Unidos proponiendo cambios más bien cosméticos, los países con gobiernos de tendencias más nacionalistas (Chile, Perú, Panamá) proponían al contrario cambios radicales que hubieran desembocado en la desaparición del sentido "hemisférico" de la Organización que se hubiera convertido en un organismo netamente latinoamericano. Finalmente se impuso una posición intermedia, que defendía el gobierno de Costa Rica junto con los gobiernos de México y Venezuela, basada en el convencimiento de la necesidad de reconocer el pluralismo ideológico en el continente y de un mayor protagonismo latinoamericano en el seno de la OEA. En ella fueron convergiendo posteriormente los gobiernos de Argentina, Ecuador y de otros países, hasta convertirse en la posición "latinoamericana"<sup>8</sup>.

En julio de **1975**, durante la celebración en San José de la conferencia de plenipotenciarios, se discutieron varios puntos importantes de fricción entre Washington y las capitales latinoamericanas: la reforma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Ley de Comercio Exterior de Estados Unidos, percibida por las últimas como una medida de agresión

<sup>7</sup> Véase Tomassini: *op.cit.*, p.31.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 17.

económica que contradecía el espíritu de solidaridad hemisférica tan socorrido por las autoridades norteamericanas. La posición del gobierno de Costa Rica fue inequívoca sobre ambas cuestiones y estuvo en contradicción con la de Estados Unidos.

En cuanto a la reforma del TIAR a través de la que se discutía la posibilidad del levantamiento, de hecho si no de derecho, de las sanciones a Cuba, el gobierno de Costa Rica aceptaba el derecho de cada Estado de "organizarse política, económica y socialmente en la forma que más conviniera a su realidad histórica y al actual grado de su desarrollo", y condenaba la utilización del principio de democracia representativa "formalmente adoptado por todos, pero practicado por unos" para "ejercer represalias contra regímenes que se apartaban de la ortodoxia capitalista". Como defensor del derecho internacional, el país apoyaba las reformas del Protocolo de San José por considerarlas un *aggiornamento* indispensable para su fortalecimiento. Señalemos, para aclarar cualquier duda, que el entonces canciller, Gonzalo Fació, había ya en otras ocasiones sentido la necesidad de ratificar la adhesión de su país al bloque occidental en la confrontación Este-Oeste y lo hizo de nuevo en esta ocasión.

En lo que toca a las negociaciones canaleras, era obvia la estrategia que el general Torrijos llevaba a cabo, una posición de solidaridad tercermundista y latinoamericana paralela a la negociación con Washington. El presidente Daniel Oduber de Costa Rica fue con los de México, Venezuela, Colombia y el primer ministro de Jamaica de los que jugaron un rol preponderante como representantes de la solidaridad americana "del Sur", convirtiéndose en interlocutores casi permanentes del jefe de Estado panameño a través de las múltiples reuniones cumbre que se celebraron durante las negociaciones y después mientras el Senado de Estados Unidos discutía la ratificación de los tratados.

Finalmente, en este recuento de la participación costarricense en la concertación regional es necesario señalar la contribución del gobierno de Costa Rica, bajo la presidencia de Rodrigo Carazo, al éxito de las gestiones latinoamericanas en la OEA que culminaron con el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua.

Recordemos que el 21 de septiembre de 1978, en medio de la primera insurrección sandinista, elementos de la fuerza aérea nicaragüense incursionaron en territorio costarricense causando la muerte de dos guardias civiles. Como respuesta a esta agresión San José rompió relaciones con el gobierno de Somoza y elevó una protesta formal ante la Asamblea General de la OEA. No teniendo fuerzas armadas capaces de defender la soberanía frente a la

<sup>9</sup> Ministerio de Relaciones y Culto: *La política exterior de la administración Oduber, tomo II*, Imprenta Nacional, San José, 1975, Cap. VII.

posibilidades de un nuevo ataque, solicitó ayuda militar a los gobiernos de Venezuela y de Panamá quienes, en nombre de la solidaridad latinoamericana y democrática, de inmediato respondieron positivamente a la solicitud costarricense.

Frente al recrudecimiento de la violencia en Nicaragua y a la inminente caída de la dictadura, el gobierno de Jimmy Cárter, de una manera muy tradicional, intentó llevar a cabo una mediación procurando una salida política de la dictadura que impidiera el triunfo radical del sandinismo. La mayoría de los gobiernos latinoamericanos, inclusive los de tendencia socialdemócrata, aceptaron apoyar la iniciativa norteamericana pero a medida que se iba percibiendo el fracaso de la iniciativa propiciada por Washington, un nuevo giro en las relaciones hemisféricas comenzó a gestarse. Es así como los países de la región con mayor protagonismo en la nueva política exterior latinoamericana lograron impedir que Estados Unidos utilizara la organización hemisférica como un instrumento más de su política exterior y le arrebatara el triunfo a los sandinistas, cuya fracción "tercerista" era percibida por los latinoamericanos como nacionalista y reformista. Los gobiernos de Costa Rica y México jugaron un importante papel de liderazgo en la gestación de la "alianza latinoamericana" que incluía, vale la pena recordar, al gobierno de Fidel Castro, significando ello un mayor desafío a los dictados de Washington<sup>10</sup>.

En el campo de la economía internacional, el gobierno de Costa Rica había sumado su voz a aquellos que abogaban por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, había apoyado la aprobación de la Carta de Deberes y Deberes Económicos de los Estados y hecho hincapié en la necesidad que el gobierno norteamericano tomase conciencia de la utilidad de institucionalizar un sistema de cooperación para el desarrollo integral y de seguridad económica colectiva<sup>11</sup>.

En el terreno de la cooperación Sur-Sur, había tenido una activa participación en la conformación de la Empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR), la primera multinacional de capital público establecida por los gobiernos latinoamericanos, y en la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) a través del cual Cuba, como miembro pleno, se reincorporaba a la comunidad latinoamericana. La diplomacia costarricense

<sup>10</sup> Para un interesante estudio sobre la formación de coaliciones internacionales que favorecieron el triunfo sandinista evitando la intervención norteamericana en favor de la dictadura somocista, véase Marianela Aguilar: "Alianzas y coaliciones en el sistema interamericano durante la revolución sandinista", Tesis de Grado para optar por la licenciatura de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, 1983.

<sup>11</sup> Ver "Declaración conjunta de los presidentes de Colombia, Costa Rica, Venezuela y Panamá", 22-24 de abril de 1975, en *La política internacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, op.cit., Cap. LX.

había sido premiada con la elección de Costa Rica como sede para la firma del documento constitutivo de la NAMUCAR y pocos años más tarde un costarricense, Fernando Berrocal, ocuparía la secretaría general de la organización regional<sup>12</sup>.

Asimismo, San José unía sus esfuerzos a los de los otros países interesados en impulsar la creación de asociaciones de productores de sus principales productos de exportación. Los países latinoamericanos productores de banano lograron la conformación de la Unión de Países Exportadores de Banano (UPEB) y la creación de una compañía comercializadora de la fruta, COMUMBANA. Los exportadores de café intentaron una defensa de los precios en el mercado internacional de productos básicos a través del Grupo de Bogotá y posteriormente de PANCAFE<sup>13</sup>.

San José sumó en reiteradas ocasiones su voto de condena a la ley de comercio exterior de Estados Unidos; sin embargo, las contradicciones más importantes entre las dos capitales se plantearon sobre cuestiones de derecho del mar, más específicamente referentes al problema de la soberanía económica reivindicada por Costa Rica sobre las 200 millas de mar patrimonial e irrespetada por barcos atuneros navegando bajo bandera norteamericana<sup>14</sup>. El gobierno de Costa Rica hizo gestiones para el establecimiento de un frente común de países latinoamericanos a cuyas costas llegaba el atún proveniente de los mares fríos del Norte y desde una posición conjunta negociar cuotas y derechos de pesca<sup>15</sup>. El esfuerzo costarricense se vio culminado con la firma de un nuevo convenio del atún que establecía medidas de conservación y pesca en una zona de 200 millas y decidía la creación de la Organización para la Conservación y Pesca del Atún en el Pacífico Orien-

<sup>12</sup> Ocho países fueron los miembros fundadores de NAMUCAR: Colombia, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Jamaica, Nicaragua y México. La compañía quedó constituida en San José, el 25 de mayo de 1975. Ese mismo año se creó el SELA, como un nuevo organismo de coordinación y de integración regional.

<sup>13</sup> El grupo de Bogotá estaba constituido por Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Venezuela y como observador, Costa de Marfil, que no participó en el Fondo de Estabilización de Precios ni en PANCAFE.

<sup>14</sup> En las Naciones Unidas, Costa Rica había abrazado desde siempre las tesis latinoamericanas referentes a las 200 millas de mar patrimonial (soberanía económica) que objetaban los países industrializados, en particular Estados Unidos, quienes reconocían únicamente soberanía sobre tres millas de mar territorial (los latinoamericanos abogaban por 12 de mar territorial). El conflicto atunero se planteó cuando el gobierno costarricense, haciendo uso de ese derecho, procedió a la captura de pesqueros que se encontraban sobre su plataforma continental. Washington respondió decretando un embargo sobre el atún costarricense que se prolongó por alrededor de 24 meses.

<sup>15</sup> En las negociaciones para la conformación del "bloque atunero" participaron en un principio los gobiernos de México, Ecuador, Perú, Chile, Colombia, Guatemala, Panamá y, por supuesto, Costa Rica. Posteriormente se incorporaron representantes de Colombia, El Salvador y Panamá. Véase *La Nación*, 3 de octubre y 25 de noviembre de 1978.

tal<sup>16</sup>. Posteriormente, cada país debía negociar en forma bilateral el establecimiento de cuotas y derechos de pesca.

### Costa Rica, América Latina y la crisis centroamericana

La llegada a la Casa Blanca de una administración extremadamente conservadora, empeñada en restablecer el liderazgo indiscutido de Washington en el conjunto de la coalición occidental y con mayor razón en el "patio trasero" de la gran potencia, vino a limitar de manera substancial los márgenes de maniobra que los países latinoamericanos habían ensanchado a lo largo de la coyuntura que se cerraba. Por sus características geopolíticas, esto resultó particularmente cierto para Costa Rica.

La radicalización del régimen sandinista y el estallido de la guerra civil en El Salvador hicieron de la región centroamericana el punto central de la cruzada en pro de la recuperación hegemónica emprendida por la administración del presidente Reagan. En un primer momento fue El Salvador el caso prueba, debía ser allí que los norteamericanos frenaran el avance del comunismo internacional y emprendieran la recuperación de su hegemonía. Posteriormente, dadas las dificultades de producir una victoria tajante en ese país, la Casa Blanca estableció una estrategia de carácter regional que debía culminar con el derrocamiento del régimen revolucionario en Nicaragua y, en una segunda instancia, con el aplastamiento de la guerrilla en El Salvador. El derrocamiento de los sandinistas implicaba una estrategia de lucha militar en la que los territorios de Honduras y Costa Rica fueron utilizados como retaguardia por las fuerzas contrarrevolucionarias convocadas, adiestradas y apertrechadas por Washington<sup>17</sup>.

Frente a la escalada militar en el área ístmica, los países mesoamericanos de la concertación, México, Venezuela, Colombia y Panamá (en Jamaica el sucesor de Michael Manley había abandonado cualquier veleidad nacionalista frente a Washington), definiendo intereses de seguridad propios que se veían puestos en cuestión por la política de Estados Unidos, reunidos en la isla panameña de Contadora, resolvieron liderizar un intento de mediación que permitiera la convivencia pacífica en Centroamérica entre países de diferente signo ideológico. A partir de ese momento, el Grupo de Contadora

<sup>16</sup> *La Nación*, 4 de diciembre de 1978.

<sup>17</sup> La literatura sobre la política exterior de la administración Reagan para Centroamérica es muy extensa. Para un recuento bibliográfico más amplio, pero que retoma los títulos más importantes véanse, Edelberto Torres-Rivas y María Eugenia Gallardo: "Resumen bibliográfico 1960-1984", *Para entender Centroamérica*, N° 1, ICADIS, San José, 1985; y Gabriel Aguilera, Edelberto Torres Rivas, Cristina Eguizábal et al.: "Literatura en inglés sobre la crisis" *Para entender Centroamérica*, N° 2, ICADIS, San José, 1986.

enarboló *la* posición latinoamericana frente a Washington.

Costa Rica, que había estado hasta entonces participando activamente en la concertación latinoamericana, estaba sometida a presiones económicas muy fuertes. En este sentido, resulta comprensible que sus líderes decidieran abandonar las posiciones latinoamericanistas de sus predecesores. Después de un acaloradísimo debate interno que debía durar alrededor de dos años, optaron por salvaguardar los intereses de seguridad de su país, proclamando su neutralidad activa frente a los conflictos regionales<sup>18</sup>. La política costarricense de la neutralidad fue duramente criticada por la incapacidad del gobierno de imponerla de manera consistente. De hecho, importantes funcionarios de la administración Monge Álvarez colaboraron en el esfuerzo contrarrevolucionario, tal y como fue evidenciado en el Informe Tower, permitiendo que el territorio nacional fuera utilizado como retaguardia estratégica por tropas antisandinistas<sup>19</sup>.

Antes de la proclamación de la neutralidad, mientras los países latinoamericanos conformaban el Grupo de Contadora, durante los últimos meses de la presidencia de Rodrigo Carazo, el gobierno costarricense se había adherido al proyecto de la Comunidad Democrática Centroamericana ideado por el gobierno de Estados Unidos como frente político de la lucha antisandinista. Pocos meses más tarde, ante la inoperancia de este frente, debido a su falta de legitimidad, la Cancillería del presidente Monge lanzaría, con el beneplácito del Departamento de Estado, el Foro Pro Paz y Democracia presuntamente de cobertura más regional. Ambas iniciativas excluían al gobierno sandinista y se situaban en plena contradicción con las posiciones latinoamericanas esbozadas por Contadora.

En una coyuntura de rigidez bipolar como la que dominó el escenario internacional en los años de la primera administración del presidente Ronald Reagan, las autoridades costarricenses no pudieron enfrentar los costos de la contradicción con Washington que hubiera suscitado una posición resueltamente pro Contadora. La sobrevivencia del proyecto político reformista sobre el que Costa Rica había construido su desarrollo dependía de

Para una recopilación de varios puntos de vista sobre la política de neutralidad, véase la revista *Relaciones Internacionales*, N° 6, publicada por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, Número extraordinario de 1983.

<sup>19</sup> Las revelaciones de la Comisión Tower del Congreso de Estados Unidos mostraron años más tarde que importantes sectores del gobierno costarricense habían mantenido discretamente una colaboración importante en el esfuerzo contrarrevolucionario. Para un estudio detallado de los procesos de decisión durante la administración Monge y del debate de política exterior que se suscitó a raíz de la participación costarricense en la estrategia de guerra norteamericana, véanse los informes de investigación de la primera etapa del proyecto "Procesos de decisión y política exterior en Costa Rica (1982-1986)", Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

los recursos que sólo Washington estaba en capacidad de proporcionar directamente a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), o indirectamente a través de los organismos financieros internacionales dominados por él. Para el desconsuelo de muchos, las apremiantes necesidades de recursos externos para el financiamiento de la economía nacional, que atravesaba la peor crisis de la posguerra, no dejaba mucho espacio para la disensión. A pesar de todo, la diplomacia costarricense logró establecer un discurso propio —el de la neutralidad— a partir del cual, en una coyuntura de mayor flexibilidad internacional, el país pudo restablecer una estrategia de ampliación de sus márgenes de autonomía en el marco del proceso de Esquipulas.

La decisión costarricense de aliarse con Washington significó de todas maneras costos importantes, si no en materia de sobrevivencia, sí en términos de prestigio. La imagen de Costa Rica como actor internacional autónomo que la Cancillería había ido estableciendo en torno a la agenda latinoamericana, sufrió un duro revés. Tanto en el escenario europeo como entre los países del Tercer Mundo, Costa Rica volvió a ser percibida como un "hombre de paja" del gobierno norteamericano. Más aún, la política de "apoyo condicionado" a Contadora tuvo repercusiones directas en las relaciones del país con los antiguos aliados del área mesoamericana, especialmente con México con el que San José mantenía desde hacía varios años una posición de gran cercanía y de coordinación política en la lucha por un nuevo orden económico internacional<sup>20</sup>.

### La diplomacia costarricense y la búsqueda de la paz en Centroamérica

El desarrollo de los acontecimientos posteriores ha mostrado que las contradicciones con los países del Grupo de Contadora y el acercamiento a las posiciones defendidas por Estados Unidos, y compartidas por los otros centroamericanos, tenía raíces más profundas de lo que se creía en aquellos momentos. No eran únicamente retóricas, basadas en el interés inmedia-

<sup>20</sup> El resultado más tangible de las buenas relaciones entre Costa Rica y los países de Contadora fue la venta de petróleo a precios preferenciales, inaugurada con los Acuerdos de Puerto Ordaz, de 1974, entre Venezuela y los cinco países de la integración centroamericana, como prueba de solidaridad Sur-Sur en la región latinoamericana. La cooperación energética fue posteriormente retomada en forma conjunta con México. Afortunadamente, las contradicciones no llegaron hasta el punto de poner en cuestión el Acuerdo de San José gracias al cual, México y Venezuela le venden petróleo a los países centroamericanos y del Caribe por debajo de los precios de mercado, convirtiendo la diferencia en créditos blandos para el financiamiento de proyectos de desarrollo.

to, sino que obedecían a una diferente interpretación de la seguridad nacional entre grandes y pequeños países de la región. Para los primeros, la seguridad estaba garantizada en primer término (estratégico-militar) por la ausencia de intervención militar por parte de Washington y en un segundo plano (histórico-político), por el pluralismo ideológico entre Estados nacionales.

Para los gobiernos centroamericanos, en particular para el de Costa Rica, la seguridad implicaba en primer término poner límites a la carrera armamentista en la región y, en segundo lugar, lograr el fortalecimiento de los regímenes políticos basados en los principios de democracia representativa o sea el pluralismo político dentro de las sociedades nacionales<sup>21</sup>. La inclusión de condiciones referentes al orden interno de una sociedad para garantizar la seguridad externa de otra, ponía a los centroamericanos en una posición que se confundía con la de Washington, quien tradicionalmente ha considerado el cambio político y social como una amenaza potencial a sus intereses de seguridad externa sin ser totalmente coincidente<sup>22</sup>.

El proceso de Esquipulas resultó ser un valioso vehículo utilizado por la diplomacia costarricense para pasar de una posición pro norteamericana, poco articulada, de alianza casi automática con Washington, a una posición propia cada vez más coherente y particularizada. A través de él, terminó de estructurarse la definición del interés nacional en términos de compatibilidad entre regímenes políticos que había estado intermitentemente a la base de la política exterior de los varios gobiernos de la Segunda República<sup>23</sup> y se fue estableciendo el liderazgo costarricense en la búsqueda de la paz en la región<sup>24</sup>.

Es cierto que la incidencia del conflicto Este-Oeste en la crisis centroamericana fue disminuyendo de manera paralela por causas ajenas a los desarrollos regionales, debido al acercamiento entre las dos superpotencias y la nueva tónica de sus relaciones. Y por otra parte, las potencias latinoamericanas, una vez garantizados sus intereses de seguridad dada la improbabilidad

<sup>21</sup> Véase Carlos José Gutiérrez: "Costa Rica, Contadora y la democracia en Centroamérica", *Relaciones Internacionales*, N° 10, primer trimestre de 1985, 2ª época, pp. 63-69.

<sup>22</sup> Véase Herald Muñoz: "Las causas del auge y la declinación del sistema interamericano de seguridad: una perspectiva latinoamericana", Documento de Trabajo *PROSPEL*, N° 7, diciembre de 1986.

<sup>na</sup>

En nombre del interés nacional de Costa Rica, el presidente José Figueres fue aliado fiel de aquellos que combatieron contra las dictaduras latinoamericanas de Trujillo, Pérez Jiménez y Somoza. Sus sucesores fueron adoptando posiciones más pragmáticas frente a las dictaduras y a los regímenes militares de la región; sin embargo, no abandonaron del todo el espíritu de cruzada, lo que fue particularmente cierto en el momento de la revolución en Nicaragua.

Para un interesante análisis sobre el activismo costarricense, dentro del marco de sus relaciones con Estados Unidos, véase, Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera: *¿Subditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, Porvenir/FLACSO, San José, 1988.



de una intervención armada del ejército norteamericano, fueron cambiando las prioridades de sus políticas exteriores y los acontecimientos centroamericanos fueron pasando a ocupar un lugar secundario después de rubros como la deuda o el narcotráfico. El vacío de poder dejado por el fin de Contadora fue llenado por un consenso centroamericano que la diplomacia costarricense ha sabido aprovechar de manera muy productiva.

### Perspectivas futuras

Los latinoamericanos vieron siempre el conflicto centroamericano como un problema político y social de raigambre interna y creyeron en la posibilidad de negociar una salida política basando su posición en las nociones reivindicadas por la mayoría de los países de la región durante la década de los setenta: el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y los principios de no intervención y de pluralismo ideológico. Costa Rica nunca dejó de insistir en los orígenes internos del conflicto y en esto coincidió con los del Grupo de Contadora y con los del Grupo de Apoyo; la gran diferencia entre ambas posiciones fue con respecto a la credibilidad de la negociación sin que mediara previamente un compromiso de "democratización" por parte de todos los gobiernos. Costa Rica escogió la lógica de la interdependencia basada en la realidad centroamericana de vinculaciones múltiples que forzosamente cumplen funciones de vasos comunicantes entre las diferentes sociedades.

Siguiendo esta lógica, era necesario obtener compromisos para el establecimiento de sistemas políticos pluralistas y de diálogos internos que buscaran el fin de los enfrentamientos armados en los países del área para emprender la reconstrucción económica de la región, asegurando así la consolidación y el éxito del nuevo modelo de desarrollo escogido para Costa Rica en un entorno inmediato, si no floreciente, por lo menos pacífico.

El rechazo por parte de la Asamblea Legislativa de ratificar el tratado de creación del Parlamento Centroamericano viene a poner hasta cierto punto en cuestión la imagen internacional de Costa Rica como actor de fuerte proyección regional a nivel del área centroamericana. Tampoco se vislumbra hacia el futuro una participación mayor en los esfuerzos de "concertación" latinoamericana, dominada en esta coyuntura por la preocupación de mantener la vigencia de los gobiernos civiles enfrentados al problema del narcotráfico bajo la sombra de la deuda externa, problemas que, afortunadamente para el país, le atañen relativamente poco<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> A finales del mes de noviembre, los negociadores costarricenses lograron un acuerdo con la banca internacional: con fondos provenientes del Fondo Monetario Internacional, el Banco

En este sentido creemos que la proyección de Costa Rica hacia la región latinoamericana en los años noventa, ha quedado muy bien sintetizada por la manera en que se desarrolló la reunión de presidentes convocada por el primer mandatario de Costa Rica, Osear Arias Sánchez, Premio Nobel de la Paz 1987, con el objeto de celebrar el centenario de la democracia costarricense.

Los 18 mandatarios presentes<sup>26</sup> en la reunión interamericana, la primera de esta índole en 22 años, testimoniaron el poder de convocatoria y el prestigio del que goza el país en el hemisferio. Por el contrario, la imposibilidad de lograr una discusión de fondo sobre los temas propuestos y la ausencia de una declaración conjunta sobre cualquiera de los variados temas incluidos en la agenda de convocatoria —deuda, desarrollo, desarme, drogas, deforestación y democracia— dan cuenta de los límites que enfrenta la diplomacia de un pequeño país basada fundamentalmente en el prestigio.

**Mundial y varios países donatarios, el país podrá comprar alrededor de 60% de su deuda a aproximadamente 80% de su valor y pagará un interés menor sobre el resto. Según estimaciones del *New York Times* (2/11/89), ello significará un ahorro de 1.000 millones de dólares sobre una deuda total de 1.800 millones de dólares.**

**A la reunión asistieron los presidentes o primeros ministros de Argentina, Bahamas, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y el gobernador de Puerto Rico. Declinaron la invitación los de Guatemala, Perú, España y Portugal. No fueron invitados los mandatarios de Cuba, Chile, Haití y Panamá. El primer ministro de Surinam tuvo que interrumpir su viaje y regresar desde Miami a su país para enfrentar una crisis interna.**

**CUARTA PARTE**  
**La economía internacional**



# Costa Rica y su comercio exterior

*Doris Osterlof O.*

El desarrollo del comercio exterior de Costa Rica comenzó en el siglo pasado, con la primera exportación de café que se realizó en 1832 a Chile, la cual marcó el comienzo del desarrollo de la industria cafetalera y la apertura de los mercados internacionales para Costa Rica. Esto dio inicio a una tradición exportadora desde el génesis de nuestra vida democrática.

Posteriormente, el banano, con su primera exportación en el año 1879, se constituyó, junto con el café, el azúcar, la carne y el cacao, en uno de los principales productos de exportación de Costa Rica hasta años recientes.

La industria comenzó a ser importante a partir de 1959, y con ello vino la integración posterior al Mercado Común Centroamericano (MCC) y la aparición de exportaciones de productos industriales hacia los países centroamericanos.

A finales de los setenta, los países centroamericanos se enfrentaron a una profunda crisis tanto política como del modelo de desarrollo, que se planteó al inicio de la integración centroamericana.

En los años ochenta, la reafirmación de que dependíamos básicamente de unos pocos productos agrícolas de exportación a otros mercados y la caída del MCC, aunado a la crisis interna, hizo ver al país la conveniencia de reorientar el modelo de desarrollo hacia un esquema de promoción de exportaciones que significaba, básicamente, una diversificación de productos y de mercados.

Este esquema empezó a tener auge a partir del año 1983. Por él se fortaleció el sistema de incentivos para las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, se dieron programas como los de Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), Ministerio de Comercio Exterior (MINEX), y el mismo Centro de Promoción para las Exportaciones (CENPRO), para dar un impulso al nuevo esquema de desarrollo.

Pero comercio exterior no significa sólo exportaciones, sino también importaciones. Con relación a este tema, las primeras exportaciones de café

permitieron que Costa Rica empezara a importar de los países europeos artículos básicos.

Con el transcurso de los años, las importaciones han superado a las exportaciones, representando un saldo negativo en la balanza comercial del país. No obstante lo anterior, el análisis de este capítulo se enfocará básicamente al desarrollo de las exportaciones en Costa Rica y cuál ha sido su impacto en la economía del país.

### **El café: un nuevo grano en nuestros solares**

El café llegó a Costa Rica hacia el año **1740** y por muchos años se cultivó como parte de la actividad familiar en los solares de las pequeñas propiedades. Se distribuyeron matas de café gratuitamente entre los pobladores para fomentar en éstos el cultivo. Hacia **1830**, se llegó a establecer una plantación experimental que entró en producción tres años después y, en **1832**, se llegó a exportar algunos quintales a Chile<sup>1</sup>. Esto permitió el desarrollo del café como producto de exportación y las familias costarricenses empezaron a ver en el cultivo una actividad económica importante.

Posteriormente, en el año **1843**, se abrió el mercado inglés a través de la exportación que se hizo en el Bergantín Monarch, del capitán William Le Laucher, lo cual le hizo ver a los caficultores de Costa Rica grandes posibilidades en el nuevo mercado abierto. Desde esa fecha hasta la actualidad, el café ha sido considerado el principal producto de exportación de Costa Rica.

Desde que se iniciaron las exportaciones, las variaciones en las condiciones del comercio del café han afectado la economía nacional, ya fuera por una disminución del volumen o una caída del precio internacional. Por ejemplo, en 1900 la brusca disminución de los precios afecta toda la estructura financiera, pública y privada, el comercio interior se paraliza y disminuye la producción agrícola<sup>2</sup>. Cuando las guerras mundiales, se presentan crisis muy serias al perderse los mercados. Posteriormente, cada vez que se ha dado una crisis la economía ha sido seriamente afectada. Pero sin duda el café ha sido, en buena medida, responsable del desarrollo social del país.

Costa Rica es miembro del convenio que dentro del marco de la Organización Internacional del Café (OIC) habían firmado los países exportadores e importadores. El convenio venció en julio de **1989** y su postergación presentó un nuevo panorama para las exportaciones del producto.

<sup>1</sup> Samuel Stone: *La Dinastía de los Conquistadores*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, 1976, p. 79.

<sup>2</sup> Rodrigo Fació: *Estudio sobre Economía costarricense*, Editorial Costa Rica, San José, 1975, p. 49

A través de este convenio se regula la venta y compra del grano a la mayoría de productores y consumidores del mundo y fija cuotas de venta a los países que lo producen. La finalidad de la OIC es mantener el precio adecuado para los productores y el abastecimiento garantizado para los consumidores. Durante años operó un sistema de cuotas, en el cual cada productor tenía una porción del mercado y los excedentes del grano se vendían a precios inferiores o se retenían para no aumentar la oferta y bajar los precios. El acuerdo se renovaba cada dos años, debiéndose efectuar la última renovación en 1989, pero eso no sucedió. ¿Por qué?

Costa Rica forma parte de un grupo de productores conocido como Otros Suaves, el cual planteó a lo interno de la OIC que el sistema de cuotas no favorecía a los países pequeños, debido a que el café retenido por ciertos grandes productores era menor porcentualmente que el de países como Costa Rica, y que no se distinguían los cafés de mayor o menor calidad. Un país como Costa Rica, al estar sujeto a un esquema rígido de comercialización, no podía vender su mejor grano a los clientes que quisieran comprarle, ya que este esquema no diferenciaba precio y calidad entre los diferentes productores.

Con la suspensión del Convenio Internacional del Café, los productores costarricenses tienen la alternativa de enfrentar un mercado en donde la oferta y la demanda marquen los precios finales.

Desde este punto de vista, el café puede ser un producto "no tradicional" en su forma de mercadeo. Esto representa cambios dentro de la estructura cafetalera del país, pues no todos consideran, como los más optimistas, que la calidad es suficiente para mantener un buen precio.

Tradicionalmente, el café de Costa Rica sale en granos empacados en sacos para Europa o Estados Unidos, donde se procesa. La eliminación de cuotas representa que el productor costarricense debe tomar una medida agresiva ante el mercado.

Esto significa cambios al interior de las empresas nacionales. La idea de procesar el café en Costa Rica es una alternativa que daría al país un mayor valor agregado.

Uno de los posibles retos de los años noventa es el cambio de la estructura de comercialización del café de Costa Rica y la consolidación de la industrialización local para la elaboración de subproductos. Para ello, es necesario la intervención del sistema financiero.

La eliminación de impuestos a la exportación del café es una medida tomada para apoyar el sector cafetalero ante esta nueva crisis.

La estructura productiva del café es algo que el país deberá cuidar. En Costa Rica, la producción se concentra en pequeños y medianos productores, no así el beneficio. Es importante que el movimiento de las compañías internacionales hacia la integración vertical no alcance las tierras donde se produ-

ce, por ello, se deberá revisar la legislación para que no se afecte la estructura productiva del café en Costa Rica. La otra alternativa, que no se descarta, es que el Convenio sea renovado.

### El banano y la aparición **de las transnacionales**

En el año 1871, el gobierno costarricense firmó un contrato para la construcción del ferrocarril al Atlántico. La obra estuvo a cargo de Minor Keith que obtiene, mediante el Contrato Soto-Keith de 1884, la explotación del ferrocarril por 99 años y la concesión de tierra que fue habilitada por éste<sup>3</sup>.

Las primeras exportaciones de banano se realizaron a partir de 1879. Diez años después fue fundada la United Fruit Company y dentro de las plantaciones que compró estaban las de Minor C. Keith. A partir de 1899, no es posible separar el negocio del banano en América de los intereses de la United Fruit y la evolución de la actividad se debe en gran parte el crecimiento de la United. A finales del año de su constitución, la compañía mercadeaba el 69% de la fruta importada por Estados Unidos y, al año siguiente, llegó al 75% del volumen total de racimos importados por Estados Unidos y Europa<sup>4</sup>.

La United, debido a una falta de tecnología, se veía obligada a cambiar los cultivos de un terreno a otro, hasta que se llegó a la conclusión de que la compañía no mejoró los terrenos sobre los cuales cultivó; sólo aprovechó los recursos en su forma natural, sin devolver nada a los suelos ni mejorar sus condiciones de cultivo<sup>5</sup>.

Esto llevó al gobierno de Costa Rica a buscar otras compañías que estuvieran interesadas en el cultivo del banano, por lo cual, en 1956, la Standard Fruit Company extendió sus operaciones a este país, lo que también abrió la posibilidad, en el año 1965, al banano producido por la Cooperativa de Bataan. Una serie de compañías comercializadoras abre operaciones en Costa Rica y, a partir del año 1965, se marca el fin del monopolio de la United en el país.

Las exportaciones de banano se realizan, básicamente, de una gran cantidad de países en vías de desarrollo hacia países como los Estados Unidos, Europa, Japón y para muchos de estos países constituyen una fuente principal de ingresos de divisas. Con relación al mercado de Estados Unidos, sus principales abastecedores son Colombia, Costa Rica, Ecuador y Honduras.

La Comunidad Europea se abastece de Panamá, Colombia, Guadalupe,

Moisés Soto: *Bananos, cultivo y comercialización*, Litografía e Imprenta LIL S. A., San José, 1986, p. 4.

<sup>4</sup> Op. cit., p. 8

<sup>5</sup> Op. cit., p. 12.



ii Martinica, Costa Rica y Ecuador, principalmente. Un segundo grupo lo conforman Honduras, Guatemala, Islas de Barlovento y Costa de Marfil, y el resto otros países. Los países que son miembros del Convenio de Lomé (ACP y sus ex-colonias, sin incluir las de España y Portugal) se encuentran protegidos por una exoneración de impuestos que les da una ventaja sobre los otros productores.

Con relación al futuro de la exportación de banano, uno de los aspectos de mayor preocupación es el establecimiento del Mercado Único de la Comunidad Económica Europea. En países como Francia, existe una diferenciación en la importación de banano de países como Costa Rica y los miembros del Convenio de Lomé, tanto de aranceles como de cuotas.

Francia, Reino Unido e Italia son mercados regulados, en donde los terceros países pagan un impuesto del 20% de derecho común<sup>6</sup>, además de existir un control sobre el volumen exportado a través de licencias.

En países como Alemania, no se paga aranceles del todo; es un mercado totalmente libre en cuanto a volumen e impuestos y, en los mercados de Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca e Irlanda, no se regula el volumen, pero sí se paga el 20% de impuesto al banano.

Al darse una uniformidad dentro de los países europeos, la negociación se centra en el impuesto a pagar y el monto de las cuotas, lo que puede afectar las exportaciones de banano para Costa Rica para la década de los noventa.

### Exportaciones no tradicionales

Por exportaciones no tradicionales se entiende todas aquellas que no sean café, banano, azúcar, carne y cacao. Las primeras exportaciones de este tipo que se dieron en Costa Rica, en una cantidad sustancial, fueron las que se desarrollaron al calor del MCC, de carácter industrial, básicamente. Entre los productos que se clasifican como no tradicionales y que han desarrollado su exportación están la ropa confeccionada, mariscos, pescado, flores, pinas, llantas, componentes electrónicos, y otros.

Cuando se intenta impulsar exportaciones no tradicionales hacia otros mercados, a éstos se les califica como "terceros mercados", que son todos los países del mundo, excepto los miembros del MCC: Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

Con la creación del Mercado Común Centroamericano, en 1963, se desarrolla el sector de productos no tradicionales, concentrados en la producción industrial. No obstante, como consecuencia en gran parte, de la inestabilidad

<sup>6</sup> Op. cit., p. 519.

del esquema regional, el sector manufacturero no creció hacia la producción de bienes intermedios de materias primas industriales, con lo que se acentuó la dependencia que el sector ha tenido de los insumos importados para su producción. A su vez, el régimen de protección arancelario no estimuló la integración vertical de la industria en toda la región.

A raíz de la dependencia de cinco productos agrícolas en el mercado internacional, como productos de exportación: café, banano, azúcar, carne y cacao, y de la caída en el MCC, se considera la diversificación de las exportaciones, tanto en su composición como en su destino.

*Los productos no tradicionales y Centroamérica*

En el período 1960-1975, Centroamérica mantuvo un crecimiento económico sustentado en su integración económica, básicamente. En esos años, en todos los países del área, principalmente El Salvador, Guatemala y Costa Rica, se dio un desarrollo industrial notable, pero sustentado en la fabricación de bienes de consumo y manufacturas intermedias. El Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica se suscribió el 10 de junio de 1958. A partir del año 1979, los países centroamericanos se vieron obligados a enfrentar una serie de dificultades al bajar la demanda de las exportaciones del área y elevarse los precios del petróleo, conjuntamente con las difíciles condiciones políticas, con excepción de Costa Rica, que vivió cada uno de los países.

Medidas contradictorias en materia fiscal, monetaria y cambiaria entre los Estados agravaron el decremento intrarregional (de 1.100 millones de dólares en 1980, pasó a 466 millones de dólares en 1986) y colocaron los pagos intrarregionales en situación crítica<sup>7</sup>.

Uno de los aspectos más graves fue la pérdida de importancia de los mecanismos multilaterales de pago, por lo que tanto los empresarios como los gobiernos buscaron diversos medios para evitar una disminución mayor del comercio entre los países. En 1986, los convenios bilaterales de pago, amparados por los bancos centrales, adquirieron importancia.

A partir del año 1987, las exportaciones vuelven a crecer al darse una serie de medidas que aseguraban las posibilidades de pago.

El problema presentado con Centroamérica provocó en Costa Rica la necesidad de enfocar las exportaciones no tradicionales hacia otros mercados, pero no todas las empresas estaban preparadas para ello. Entre las que durante años exportaron a Centroamérica, se dan básicamente tres categorías: las que pudieron transformarse para exportar a terceros mercados, las que a pesar de la situación centroamericana mantienen este mercado como

<sup>7</sup> CEPAL: *Evolución de la Integración Centroamericana, 1985-1987*, junio de 1989, p. 7.

su principal centro de actividad y las que buscan una salida en el mercado local.

Para las empresas que ocupan la segunda y la tercera categoría es de suma importancia que la situación con Centroamérica sea reestructurada. Pero no sólo para ellas como empresas, sino para los costarricenses que dependen de esta actividad económica. Las reuniones de presidentes centroamericanos han dado una nueva esperanza a la región y han traído el interés por revisar los procesos de integración económica y social del área. Se han dado acciones conjuntas para promover la cooperación técnica y financiera externa del área.

En el comunicado económico conjunto de la Quinta Reunión de Cancilleres de la Comunidad Europea, del Istmo Centroamericano y del Grupo de Contadora (San José V), se dio un paso importante para lograr la reestructuración de la integración<sup>8</sup>. Con base en una solicitud centroamericana a la CE, el comunicado señala en el párrafo 21, tres subprogramas de asistencia<sup>9</sup>: a) la reorganización del sistema regional de pagos, y el establecimiento de un mecanismo especial en favor de las empresas exportadoras intrarregionales; b) el establecimiento de un mecanismo especial para países deficitarios crónicos en el comercio intrarregional y de menor desarrollo relativo y c) el fortalecimiento y la reestructuración del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) a fin de que pueda apoyar los procesos de reactivación y desarrollo económico de la región.

Todos estos aspectos, de una forma u otra, han ido consolidándose, pero no debemos olvidar que los requisitos fundamentales para que se dé una reactivación económica en Centroamérica son que exista paz en el área, que se le dé una salida estable y definitiva al problema de pagos intracentroamericanos y que la comunidad internacional apoye esta reactivación. El reto que Centroamérica tiene para la década de los 90 es muy grande y para ello deben actuar conjuntamente todos los centroamericanos. En el caso de Costa Rica, es la única salida que tienen muchos costarricenses, ya que ni estructural ni financieramente los terceros mercados son su alternativa.

El principal problema que aqueja a la integración económica centroamericana es producto de las crisis nacional e internacional por la que atraviesan los países miembros. Pero hay un sustancial volumen de intercambio comercial que pone de manifiesto que existe un interés mutuo para que éste se dé entre las empresas centroamericanas y los gobiernos.

De cara a la década del noventa, existe una serie de acciones que se deben ejecutar, entre ellas cabe destacar:

<sup>8</sup> CEPAL: *Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración*, junio de 1989, p. 33.

<sup>9</sup> *ibid.*

1. Mantener la zona de libre comercio y el arancel externo común. Esta zona puede permitirle a una serie de empresas de Costa Rica el mantener un mercado cautivo que permita el fortalecimiento de las mismas y su potencial desarrollo a futuro hacia otros mercados, o como una extensión del mercado local.

2. Una articulación entre los países, relativa a las exportaciones no tradicionales fuera de la región, que permita una mayor utilización de la capacidad instalada y una reducción de costos que facilite las exportaciones. Esto permitiría también la ampliación de la oferta hacia los terceros mercados. El intercambio de conocimientos podría favorecer la calidad de los productos. Además, se podría dar una distribución paulatina con base en las condiciones de cada país. Para Costa Rica, esto podría ser muy favorable, ya que si se dieran movimientos de cierto tipo de empresas que trabajan con costos bajos hacia otros países del área, el desarrollo de compañías de abastecimiento para estas empresas o las exportaciones de servicio, podría ser una meta a alcanzar antes del año 2000.

#### *Exportaciones no tradicionales a terceros mercados*

A partir de la situación crítica que se vivió a principios de los años ochenta, se consideró como solución para los graves problemas del país el desarrollo de una política de exportaciones, con nuevos rubros de producción exportable a terceros mercados. Esto lleva a estimular la producción de nuevos productos de exportación a través de mecanismos de promoción que impulsaran vigorosamente la capacidad de penetración de los mercados externos.

Costa Rica se planteó un proceso de ajuste estructural. Ello significa un cambio en el destino y la forma en que se usan los recursos nacionales hacia un tipo de producción que le da a la sociedad como un todo un mayor nivel de bienestar y las posibilidades de crecimiento autosostenido<sup>10</sup>. Al darse el programa de ajuste estructural, que son las medidas para facilitar el proceso, se planteó como punto central el desarrollo de las exportaciones. El énfasis del proceso de promover en Costa Rica las exportaciones no tradicionales hacia los terceros mercados se da, básicamente, a partir del año 1983.

#### *Qué productos no tradicionales exporta Costa Rica*

La concentración de la exportación en unos pocos productos tradicionales, hizo ver la necesidad de la diversificación de productos no tradicionales que, como se ha mencionado anteriormente, se dio básicamente hacia el

<sup>10</sup> Sylvia Fletcher: "No son lo mismo: el proceso, el programa, el préstamo de ajuste estructural", *Revista Exportación*, N° 20, 1989, San José, p. 25.

## COSTA RICA Y SU COMERCIO EXTERIOR

mercado centroamericano en productos industriales. El nuevo planteamiento enfoca los productos, ya no sólo en el área industrial sino en la agrícola.

Entre los principales productos no tradicionales que exporta Costa Rica, podemos citar: ropa confeccionada y textiles; pescado fresco y mariscos; plantas ornamentales; flores frescas; chayotes; raíces y tubérculos; pinas y otras frutas; legumbres y hortalizas preparadas; puré y pasta de frutas; chocolates; medicamentos empleados en medicina o veterinaria; bolsas, empaques, envases de vidrio y plástico; llantas; cueros y pieles de bovino; bisutería de oro; pilas secas; bombillos y tubos fluorescentes; hilos, trenzas y cables; y otros muebles y sus partes.

Como se puede observar, la lista de productos es muy variada, faltando otro grupo bastante numeroso de productos que se exportan en Costa Rica. El principal rubro no tradicional es la ropa confeccionada, que se exporta mayoritariamente a Estados Unidos. Entre los productos que se exportan bajo este rubro están camisas de tejido plano, camisas de tejido de punto, pantalones, enaguas, guantes y vestidos.

En 1984 existían en el país 26 empresas que se dedicaban a la industria de la confección y en 1988, el número de empresas alcanzó a 145<sup>11</sup>. Estas empresas representaban 11.000 empleos en 1984 y 35.000 en 1988<sup>12</sup>. El monto de exportación en 1985 fue de 35 millones de dólares y en 1988 de 260 millones de dólares. Esta es una industria que realiza un importante aporte en generación de empleo, además de ingreso de divisas, pero es altamente sensible el proteccionismo de los países importadores, en los cuales operan sistemas de cuotas, y a la competencia de los otros países exportadores, especialmente en lo relativo a costos de mano de obra. De los salarios de esta industria en varios países del Caribe, en términos de remuneración por hora, los de Costa Rica son un 32% más altos que los de El Salvador y un 310% más que los de Guatemala<sup>13</sup>.

El mercado del pescado y los mariscos se abrió después de 1980, cuando los consumidores de Estados Unidos empezaron a buscar comidas sin preservantes o aditivos. Con la apertura del mercado norteamericano, los costarricenses empezaron a exportar pescado. Al principio indiscriminadamente, hasta que se aplicaron controles que obligaron a las empresas a especializarse, sobre todo en empaque y mercadeo. En 1984 se exportaron 5 millones de dólares, en 1988 se llegó a 20 millones de dólares en pescado fresco, refrigerado o congelado<sup>14</sup>. La exportación de camarones llegó en 1984 a 8 millones

<sup>11</sup> Datos del Ministerio de Comercio Exterior, publicados en la *Revista Exportación* N° 19, p. 25.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Consejo Nacional de Cuotas Textiles y Ropa Confeccionada: *Boletín Expotextiles*, septiembre de 1989, p. 1.

<sup>14</sup> Datos de Estadística y Censos y Banco Central.

de dólares, y en 1988 a 17 millones de dólares<sup>15</sup>. El crecimiento del sector ha sido sustancial, pero es muy sensible por las exigencias sanitarias de los países importadores, ya que se buscan sustancias tóxicas como el mercurio, lo que hace que sea frecuente el rechazo del producto.

Además, el sector pesca requiere de condiciones internas que faciliten que sea un recurso renovable, por lo que las vedas para impedir la desaparición de especies marinas se debe dar como condición, conjuntamente con una explotación racional de los recursos y un mejoramiento en el arte de la pesca. Estos son aspectos necesarios para que el sector pueda mantener el crecimiento mostrado durante los últimos años.

La exportación de flores tomó fuerza cuando se estableció el Programa de Promoción de Exportaciones en el año 1983, aunque ya existían en el país empresas dedicadas a este cultivo. En 1984 se exportaron 4 millones de dólares y en 1988, 8,5 millones de dólares<sup>16</sup>. Las flores que principalmente exporta Costa Rica son crisantemos, rosas, clavel miniatura, gypsophila, gerberas, heliconias, calas, ginger, ave del paraíso y estaticias. El principal mercado es Estados Unidos.

La conformación del clima de Costa Rica permite que el país tenga ventajas comparativas para el desarrollo de este tipo de exportación, además tiene un alto contenido de mano de obra. Es un sector que se enfrentó al proteccionismo de Estados Unidos en el año 1984, cuando se le impuso una demanda de derechos compensatorios, y tuvieron que renunciar a los incentivos que se les otorgaban en Costa Rica para poder continuar exportando. Esto disminuyó la capacidad económica de las empresas, pero poco a poco han superado los problemas y los escollos.

Para producir flores frescas se necesita una inversión fuerte a corto plazo, por lo que uno de los principales apoyos a nivel nacional que requieren los floricultores son recursos financieros oportunos y facilidades en el transporte para poder llegar rápidamente a sus mercados. Entre los problemas que enfrenta la floricultura nacional está un financiamiento a corto plazo con tasas de interés altas, un terminal de embarque y desembarque del aeropuerto Juan Santamaría que no se adecúa a las necesidades, adicionalmente a los problemas de inspección de la aduana de Estados Unidos, por los problemas de drogas que han tenido con otros países.

Las plantas son otro sector de alto desarrollo en los últimos años. En 1984, se exportaron 8 millones de dólares y en 1988 se exportaron 20 millones de dólares. Es uno de los productos nacionales que ha conquistado con mucho éxito el mercado europeo. Pero, al igual que las flores, también enfrenta problemas de financiamiento y transporte aéreo. Entre las principales plantas que se exportan están caña india, calathea y heléchos.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid.

Otro sector de exportación es el que se refiere a productos como yuca, jengibre, tiquisque, malanga, chayóte, que se exportan a Estados Unidos y Europa. De estos mercados cabe destacar que en Estados Unidos estos productos tienen aceptación en el mercado hispano, que representa 19 millones de personas, provenientes de México, Puerto Rico, Cuba, República Dominicana y otros.

En el campo industrial, se exporta una gran variedad de productos. En el sector agroindustrial están productos como chocolates, manteca de cacao, puré y pasta de frutas, jugos, alimentos para animales, cueros y pieles de bovino, pasta de arroz, salsas, condimentos y otros más.

Entre los productos netamente industriales tenemos llantas, bolsas, bisutería de oro, hilos, cables, muebles, puertas, conductores eléctricos, bombillos, suturas quirúrgicas, juguetes, libros, envases de vidrio, cajas de seguridad, calzado, productos polimerizados y otros más.

Con la caída del MCC, el sector industrial se vio ante la disyuntiva de buscar alternativas, pero las empresas necesitaban ser capitalizadas para hacer nuevas inversiones, ya que si optaban por los terceros mercados las exigencias de los consumidores requerían de cambios sustanciales, tanto en las plantas y en los volúmenes de producción, como en los sistemas de mercadeo.

Las empresas se vieron en la disyuntiva de escoger entre los mercados externos o el local, adicionalmente forzados por la desgravación arancelaria que es parte del programa de ajuste estructural, el cual busca ajustar las cargas impositivas internas con un sistema de tarifas internacionales, que significa bajar los aranceles a productos extranjeros que compiten con los productos nacionales y bajar las materias primas o insumos que se utilizan en la producción local. Esta desgravación elimina el proteccionismo bajo el cual ha operado la industria nacional por muchos años y busca que la misma sea más eficiente para competir en el mercado local, o buscar otros mercados.

Pero esto no es tan simple. Para ello el país ha tenido que plantearse un Programa de Reconversión Industrial, que es administrado por CODESA, conceptualizándose esta institución como una agencia de reconversión industrial. Para el logro de sus objetivos, el programa requiere de reglas claras y definidas, aparte de los recursos financieros y tecnológicos adecuados.

La incursión en el campo de la tecnología ha permitido que algunas empresas estén exportando bienes y servicios de alto contenido tecnológico. Cabe destacar la exportación de las máquinas para clasificar granos de café, tecnología desarrollada por la empresa Xeltron que es una de las cinco compañías a nivel mundial que fabrica este producto, de capital netamente costarricense. Esta empresa produce máquinas clasificadoras y selecciona-

doras Dicromáticas computerizadas por color de granos, y tienen registradas patentes en Estados Unidos, Alemania, y otros países, siendo la tecnología 100% propia. Como ella se dan otros casos.

*Productos no tradicionales y principales mercados*

Los principales mercados hacia los que se enfocan las exportaciones no tradicionales son Estados Unidos y la Comunidad Europea, principalmente. Además se exporta a México, Japón, Puerto Rico, los países nórdicos y Suiza, entre otros.

Costa Rica exportaba en 1983,42 millones de dólares a Estados Unidos y en el año 1988, este monto ascendió a 210 millones de dólares (este dato no incluye la maquila). Con relación a la Comunidad Europea, en 1983 exportó sólo 8 millones de dólares y, en 1988, exporta 55 millones de dólares<sup>17</sup>. En el año 1988, las exportaciones no tradicionales fueron de 535 millones de dólares, con relación a 712 millones de dólares de productos tradicionales<sup>18</sup>.

*El mercado de los Estados Unidos*

Con relación al mercado de Estados Unidos, uno de los aspectos fundamentales es el Programa para la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)<sup>19</sup> que inició el gobierno de este país en 1984. Este programa fue propuesto en un discurso pronunciado por el presidente Ronald Reagan, ante la Organización de Estados Americanos, en febrero de 1982.

A través de la ICC se intenta promover un vínculo más estrecho entre Estados Unidos y las economías de la región<sup>20</sup>. Su objetivo es lograr el desarrollo mediante el incremento de las exportaciones para los países beneficiarios, a través de una exención de derechos de aduana como principal mecanismo de preferencia.

Es importante destacar que si bien se da esta preferencia, se restringe una serie de rubros en los cuales los países del área poseen ventajas comparativas<sup>21</sup>. Esto básicamente porque afectaba productos considerados de alta

<sup>17</sup> Datos de Estadística y Censos, y Banco Central.

<sup>18</sup> R>id.

<sup>19</sup> Conocido también como CBI, siglas en inglés del programa.

<sup>20</sup> Los países beneficiarios son: Antigua y Bermuda, Antillas Neerlandesas, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Dominicana, El Salvador, Granada, Guyana, Guatemala, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Montserrat, Panamá, República Dominicana, St. Kitts-Nevis, Santa Lucía, San Vincent y Las Grenadinas, Trinidad y Tobago.

Los productos excluidos son: petróleo, gas natural y sus derivados, textiles y ropa confeccionada, zapatos, algunos guantes de cuero, hule o plástico, valijas, maletines y otros artículos de cuero, algunas prendas de vestir de cuero y atún enlatado.



sensibilidad en Estados Unidos como son los textiles, la ropa confeccionada y el calzado. También, algunos de los productos que fueron beneficiados por la ICC ya tenían exención arancelaria a través del sistema generalizado de preferencias (SGP).

No obstante lo anterior, el impulso provocado por la ICC dio la pauta para que los países promovieran sus productos de exportación hacia ese mercado con mucha mayor intensidad, ya que se fortalecieron los programas de intercambio, misiones comerciales y se crearon instituciones como CINDE, financiadas con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

La incursión en el mercado de Estados Unidos de productos como la ropa confeccionada, las flores y otros más, se presentó como la principal alternativa para los exportadores costarricenses, pero éstos debieron aprender que el mercado internacional se encuentra altamente protegido, que una de las luchas del mundo comercial se da entre el libre comercio y la tendencia al proteccionismo de los países y que Estados Unidos es uno de los principales actores de esta lucha, pues posee una serie de mecanismos a nivel interno para proteger al productor norteamericano de las importaciones.

Estos mecanismos ayudan a crear barreras para los artículos extranjeros y, entre ellos, tenemos los sistemas de cuotas que se aplican a productos como el azúcar, los textiles y la ropa confeccionada, las leyes de alivio comercial, la legislación que se refiere a los derechos compensatorios y al *antidumping*. Todas ellas se emplean a Costa Rica.

La legislación de derechos compensatorios que se establece a través del Departamento de Comercio de Estados Unidos, actúa cuando un gobierno extranjero proporciona subsidios a sus exportadores-productores, por lo que si la industria norteamericana de ese producto se siente afectada, la legislación le otorga el derecho de poner una demanda en el Departamento de Comercio contra el país del que provinieron los productos que le están afectando; éste abre una investigación y al final puede imponer un derecho compensatorio (arancel) sobre la importación en cuestión. Si los países no son signatarios del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) o del Código de Subsidios del GATT, no existe por parte del gobierno norteamericano obligación de probar si la importación en cuestión causa o no daño a la industria norteamericana afectada. Con la adhesión del GATT Costa Rica tiene derecho a la prueba de daño.

Costa Rica ha tenido dos casos de derechos compensatorios, uno en 1984 contra el cemento hidráulico y otro en 1986, contra las flores, específicamente claveles, crisantemos pompones y claveles miniaturas. Ambos provocaron serios daños a las exportaciones del país. En el caso del cemento, este producto no se volvió a exportar a ese mercado, y en el de las flores, las empresas debieron renunciar a sus incentivos internos en Costa Rica a cambio de que no se les impusiera el arancel en Estados Unidos, lo cual hizo que algunas

empresas cerraran y otras tuvieran que readecuar deudas e inversión, siempre con la esperanza de que su buen comportamiento les permita algún día levantar el caso.

Otra ley de alivio comercial es la de *antidumping*, sobre los precios que están por debajo de los productos americanos que se produzcan en ese país. También están las normas de origen que la aduana de Estados Unidos aplica a las importaciones, las regulaciones fitosanitarias, las normas ambientales y de seguridad.

Las cuotas son otro mecanismo que los costarricenses conocían a través del café y el azúcar, pero que los industriales de ropa confeccionada que enfocaron sus perspectivas al mercado norteamericano, descubrieron y tuvieron que aprender que si quieren exportar a ese país, deben convivir con el sistema de cuotas que Estados Unidos le impone a las importaciones de textiles y ropa confeccionada, producto por producto, país por país, una vez que el monto de importación ha tenido un crecimiento sustancial, el cual es determinado por el gobierno de EEUU. El país se especializó en negociaciones textiles internacionales; se adhirió, en 1987, al Acuerdo Multifibras (MFA) y creó una oficina interna que permitiera administrar las cuotas que se establecieran, con su respectivo órgano rector: el Consejo Nacional para la Administración de Cuotas Textiles y Ropa Confeccionada y la Oficina de Cuotas.

A pesar de lo anterior, Estados Unidos sigue siendo nuestro principal socio comercial. La relación de muchos años, la cercanía, los medios de transporte, su amplio mercado, sigue siendo atractivo para los exportadores costarricenses,

### *El mercado de la Comunidad Europea*

Este es el segundo mercado más atractivo para los exportadores de productos no tradicionales, aunque se debe recordar que las exportaciones de café de Costa Rica realmente se iniciaron ahí.

La Comunidad Europea (CE) fue establecida en el año 1957 bajo el Tratado de Roma, sus miembros son Inglaterra, Alemania, Francia, Dinamarca, Italia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, España, Grecia, Portugal e Irlanda.

Una de las principales preferencias que otorga la CE a países como Costa Rica es el sistema generalizado de preferencias (SGP), que le ha permitido al exportador costarricense disfrutar de ventajas como libre entrada para ciertos productos y una rebaja arancelaria para otros. Bajo este esquema pueden ingresar a los países de la CE aproximadamente 352 productos de carácter agrícola, así como todos los productos industriales, libres de derechos, dentro de ciertos montos y volúmenes.

Para la década de los noventa, con relación a la CE, lo más significativo va

a ser el establecimiento del Mercado Único Europeo, un mercado integrado sin fronteras entre los países miembros.

El mercado de los doce países no constituye uno solo para los exportadores costarricenses. La segmentación proviene de diferentes estándares en cada país, regulaciones, restricciones, fronteras y prácticas gubernamentales especiales. Evidencia de esto son los precios diferentes con que se puede vender un producto en los países europeos.

También existen prácticas restrictivas en el área de los servicios, como son el transporte y los seguros. Por ejemplo, en relación a estos últimos, en Dinamarca, Alemania, Francia e Irlanda las empresas deben tener una sucursal. Reglas similares se dan en el campo de las Finanzas. La integración de los servicios por encima de las fronteras tendría efectos muy importantes en la eficiencia comercial de los países de la CE, y sobre los países como Costa Rica, que pretenden exportar a la Comunidad.

En reconocimiento del costo impuesto sobre el mercado fragmentado, el Consejo de la CE adoptó en **1985** el "documento blanco", que contiene el detalle de las propuestas para remover todas las barreras físicas y técnicas para el libre movimiento de mercancías, además de los servicios entre los países miembros de la Comunidad para finales de 1992.

El documento define una estrategia para cada sector y provee una lista de 300 propuestas para unificar los mercados de los países miembros, las cuales se incorporaron en el Acta Única Europea que se dio en 1987.

Se prevé el desmantelamiento de las fronteras internas de la CE. Barreras técnicas de comercio se eliminarán, aplicando el principio de mutuo reconocimiento de estándares. En salud, seguridad, protección al consumidor y protección ambiental, los estándares se armonizarán. Barreras al comercio de servicios se eliminarán. Se ha propuesto la liberalización en las medidas relativas a la banca y seguros. Los sistemas de cuotas en el transporte terrestre y por ferrocarril se eliminarán gradualmente. Las barreras fiscales se removerán por aproximación a impuestos indirectos. El sistema se parecerá al norteamericano, donde las fronteras interestatales no existen.

La implementación de las medidas al principio se movió muy despacio, pero se aceleró durante la presidencia alemana de la CE, en la primera mitad de **1988**. Para junio de ese año, cerca de una tercera parte de las 300 medidas se habían adoptado completamente por los países miembros. La mayoría de éstas tiene que ver con barreras físicas y técnicas, liberalización del transporte y servicios financieros. Las que faltan tienen que ver con nueva tecnología, leyes referentes a las compañías, propiedad intelectual y barreras físicas.

Los progresos más significativos se han dado removiendo controles sobre los capitales, liberalización sobre el transporte por carretera, armonización de estándares técnicos relacionados con productos farmacéuticos y reducción de documentos en las fronteras.

## DORIS OSTERLOF O.

Todos los cambios estarán a la disponibilidad de los países exportadores de la Comunidad Europea. Será un mercado de más de **320** millones de personas. Esto lo hace sumamente atractivo para las exportaciones costarricenses.

### *Otros mercados*

Las exportaciones no tradicionales de Costa Rica se están colocando además en otros mercados, no en igual importancia que los anteriores, pero de manera significativa para la diversificación de los mismos. Entre estos mercados, se citan México, Japón, República Dominicana, las islas del Caribe, Puerto Rico, los países nórdicos y otros.

México se presenta como una alternativa a partir de la apertura de su mercado, en el cual se toman decisiones importantes que afectan a la región centroamericana. Posee una política de exportaciones hacia los países desarrollados y una promoción de importaciones de países como Costa Rica; inclusive, estableció un fondo especial de financiamiento para los importadores mexicanos que compran productos de los países centroamericanos.

Las exportaciones hacia ese país se han incrementado, ya que la apertura permitió que el empresario nacional adquiriera una credibilidad sobre este mercado, de la cual no gozaba cuando la política económica mexicana era de no apertura.

Japón ha empezado a ser una alternativa interesante, aunque todavía este mercado se dificulta para el exportador nacional al ser poco abierto y muy distante. Pero existen empresas costarricenses que han logrado consolidar sus exportaciones hacia el mercado japonés.

Puerto Rico es un mercado muy importante para el exportador costarricense. La economía de este país presenta un crecimiento sostenido, lo cual ha permitido un incremento en el ingreso y en el nivel económico de vida. Con una población de 3,2 millones de personas, en 1988 tuvo un volumen de 11.956 millones de dólares en importaciones.

Costa Rica tiene un saldo positivo con Puerto Rico. Las exportaciones costarricenses han crecido sustancialmente. Los problemas que presenta básicamente son de transporte, pero las ventajas son fundamentales para su atractivo como mercado. Entre estas ventajas, una de las más importantes es que Puerto Rico es territorio aduanero de Estados Unidos, por lo tanto una vez que los productos han ingresado a la isla, están en territorio norteamericano. También, por el hecho de que la moneda que corre es el dólar y porque la comunicación es mucho más fácil, al ser su idioma el español.

Pero al ser un mercado con un alto ingreso de importaciones, la competencia es muy fuerte para los productos de exportación costarricenses, lo que ha obligado a los exportadores del país a aprender lo que significa participar en

un mercado tan reñido como el de Puerto Rico, en cuanto a calidad, precios, cantidad y formalidad en los procedimientos.

Otros mercados adicionales a los cuales exportamos en mucha menor cantidad son los países nórdicos, Suiza, Austria, Colombia, Argentina, Brasil, Taiwan, República Dominicana, las islas del Caribe.

### **El entorno de las exportaciones costarricenses**

Las exportaciones de un país se enmarcan dentro de un entorno de carácter nacional e internacional.

El entorno nacional de las exportaciones se compone de elementos como la tasa de cambio de la moneda, los incentivos, la infraestructura, servicios públicos, capacitación del recurso humano, desarrollo tecnológico, la oferta exportable, la promoción de las exportaciones y la inversión, el financiamiento oportuno, con tasas de interés adecuadas. Todos ellos se deben conjugar para que un país establezca una política de exportaciones.

El entorno internacional está representado por el tamaño de los mercados, por las restricciones cuantitativas, por barreras arancelarias, por requisitos fitosanitarios, por sistemas de pago y otros más.

En este capítulo no entraremos en el análisis de cada uno de estos aspectos con relación a Costa Rica, pero es importante tener claro que el desarrollo adecuado de las exportaciones de un país es producto de la conjugación adecuada de las políticas internas y de la capacidad de enfrentar el entorno internacional.

En el caso de las exportaciones no tradicionales, Costa Rica tuvo la necesidad de establecer condiciones que estimularan su desarrollo. Uno de los principales instrumentos fue la política de incentivos fiscales que opera para las exportaciones no tradicionales a terceros mercados.

Las exportaciones costarricenses cuentan básicamente con tres instrumentos:

**1. Régimen de admisión temporal:** utilizado básicamente por las empresas que maquilan, ya que permite el ingreso temporal de las materias primas con una suspensión del pago de aranceles, para ser posteriormente reexportadas. Este sistema es administrado por la Dirección General de Aduanas.

**2. Zonas francas:** facilitan el ingreso de las materias primas a una zona específicamente determinada, con flexibilidad aduanera y libre manejo de divisas. El régimen es administrado por la Corporación de Zonas Francas, de carácter estatal, pero los parques industriales son propiedad privada.

**3. Contrato de exportación:** es el instrumento bajo el cual opera la mayo-

## **DORIS OSTERLOF O.**

ría de los exportadores costarricenses. Es un contrato que se establece entre el gobierno y el exportador, por un término de diez años. Fue establecido en el año 1984, en la Ley de Equilibrio Financiero (Ley N° 6955). Es administrado por el Consejo Nacional de Inversiones. Los incentivos principales del contrato son: a) el Certificado de Abono Tributario (CAT), que fue establecido originalmente en la Ley de Fomento a las Exportaciones (Ley N° 5162); b) la exoneración del impuesto de la renta; c) la exoneración de las materias primas que se deban importar y d) otros incentivos dentro de la legislación vigente que no se han puesto en operación. Estos son, las tarifas portuarias preferenciales, crédito con tasas portuarias de interés preferencial, certificado de incremento a las exportaciones (CIEEX).

Los incentivos a las exportaciones de productos no tradicionales para terceros mercados en nuestro país se consideran una compensación a las distorsiones internas, que hacen que los costos de producción se eleven artificialmente y que forman parte del sesgo antiexportador.

En el entorno internacional, Costa Rica ha tenido que aprender a enfrentar los límites que se le ponen a sus exportaciones. Uno de los principales problemas que aqueja a la economía mundial es el proteccionismo que los países imponen sobre las importaciones de otros países.

En café, Costa Rica convivió por muchos años con el Convenio Internacional de Café y su sistema de cuotas. En banano, algunos mercados han sido vedados por sistemas de cuotas y aranceles altos. El azúcar, que se exporta principalmente a Estados Unidos, se hace bajo un sistema de cuotas que se reduce anualmente y que ha significado para el país toda una labor de cabildo constante para poder sostener la exportación. Los productos no tradicionales también han sufrido de este proteccionismo, las flores y el cemento de derechos compensatorios, la ropa confeccionada de cuotas, los productos agrícolas de los permisos fitosanitarios.

Dentro de las soluciones planteadas para enfrentar este proteccionismo, se ha dado la adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), tratado multilateral firmado por 96 gobiernos que realizan en conjunto más de las cuatro quintas partes del comercio mundial. El GATT es un instrumento de carácter multilateral y fija normas convenidas para definir el comercio internacional. Desde 1948 ha funcionado como el principal organismo internacional encargado de negociar la reducción de los obstáculos al comercio mundial.

Costa Rica inició su trámite de ingreso en 1984, basado en los objetivos de desarrollo de lograr la incorporación como parte de la estrategia y ajuste estructural de la economía nacional; para cumplir con el compromiso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe que adquirió cuando aceptó ser beneficiario del programa; para obtener la prueba de daños, como un mecanismo de defensa para las exportaciones no tradicionales ante la proliferación de dere-

chos compensatorios; para participar en el principal foro comercial en el cual se definen y definirán las formas que rigen el comercio internacional; beneficiarse de la información y la asistencia técnica que se brinda en los entes especializados del GATT; y aprovechar la existencia de intereses comunes, con otros países en desarrollo, para que las negociaciones comerciales sean más exitosas con el apoyo de países amigos.

La adhesión al GATT se ha planteado como un requisito del ingreso de Costa Rica al comercio mundial y el costo de ésta debe conllevar una negociación arancelaria que no fuera mayor que lo establecido en el Programa de Ajuste Estructural, con flexibilidad en el calendario para cumplir los requisitos que adquirió, como son eliminación de sobretasas, permisos de importación y adhesión a los códigos<sup>22</sup>.

### **Una estructura para el desarrollo de las exportaciones**

A principios de los ochenta se crean dos instituciones cuyos roles van a ser fundamentales posteriormente. La primera es el Programa de Promoción de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República, actualmente conocido como Ministerio de Comercio Exterior (MINEX), a cargo entonces de Mario Carvajal, quien se convierte en el primer ministro de Exportaciones de Costa Rica. A través de esta institución, se da un esfuerzo para la coordinación y establecimiento de políticas de carácter gubernamental que se necesitaban para el nuevo esfuerzo exportador. Desde un principio, MINEX funcionó adscrito a la Presidencia de la República, bajo la responsabilidad de un coordinador general con rango de ministro.

Con el paso de los años, esta institución se ha ido transformando. Uno de los cambios más importantes se produjo cuando, a raíz del nombramiento del gabinete del presidente Arias, éste designó un ministro de Comercio Exterior en lugar del ministro de Exportaciones del gobierno de Monge. Esto provocó que en el programa presidencial se transformara en ministerio, el cual existe vía presupuesto, ya que no se ha dado un consenso a nivel de gobierno, tanto ejecutivo como legislativo, para convertirlo legalmente en ministerio, lo que ha creado una situación anómala y de incertidumbre alrededor de la institución, que es la rectora de la política de comercio exterior de Costa

<sup>22</sup> Durante la Ronda Tokio (1973-1979) se estableció una serie de acuerdos que se convirtieron en verdaderos códigos de disciplina, la adhesión a estos códigos es independiente de la adhesión al Acuerdo General. Los códigos existentes son: obstáculos técnicos, compras del sector público, subvenciones y medidas compensatorias, carne bovina, productos lácteos, valoración aduanera, licencias de importación, aeronaves civiles, *antidumping*.

Rica y que actualmente tiene una serie de limitaciones de operacionalidad e imagen.

La segunda institución es la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) que se constituye con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de Estados Unidos, con carácter de institución privada. Desde CINDE se impulsa un programa de Promoción de Inversiones Extranjeras (PIE). Posteriormente se crean el Programa de Capacitación (PRO-CAP) y el Consejo Agropecuario y Agroindustrial (CAAP) que se especializan, el primero, en dar cursos específicos y generales sobre aspectos relacionados con exportaciones y, el segundo, en asesorar y promover proyectos agropecuarios.

El Centro de Promoción para las Exportaciones (CENPRO), creado en 1968, fue el responsable por muchos años del fomento de las exportaciones no tradicionales y de atracción de capital extranjero para la inversión. Su primer conflicto de duplicidad se presentó cuando en CINDE se creó el Programa de Inversiones (PI) que se dedicó a la atracción de inversión extranjera para exportaciones, el cual contó con lo que CENPRO no podía tener: financiamiento, personal con salarios altos y oficinas en el extranjero.

La duplicidad de funciones dio margen para una lucha entre CENPRO y CINDE que se terminó en 1988, cuando el gobierno central reconoce que no está en capacidad de financiar debidamente esta institución. Se plantea, por lo tanto, su reorganización, centrando los esfuerzos en el centro de información comercial, en la atención de aspectos específicos relacionados con la exportación, la ventanilla única de exportación, y la secretaría técnica del Consejo Nacional de Inversiones (CNI).

Otros organismos que participan en el esfuerzo exportador son las Zonas Francas, el Consejo Nacional de Inversiones y organizaciones empresariales como las cámaras, entre ellas, la Cámara de Exportadores de Costa Rica.

Para la década del noventa, la estructura del comercio exterior de Costa Rica se concibe a través de un sector público más eficiente, que apoye realmente el esfuerzo exportador del sector privado. El Estado debe crear condiciones internas hacia la eficiencia y respaldar los esfuerzos de comercialización.

Esto incluye una estructura sustentada en un ordenamiento, con un rector de políticas conformado por los ministros de Comercio Exterior, Agricultura e Industrias, apoyados por el Ministerio de Hacienda y el presidente del Banco Central. Una comisión mixta de alto nivel que permita el intercambio de ideas entre los sectores privado y público, y por un Ministerio de Comercio Exterior fortalecido. Estas no son ideas nuevas, se vienen discutiendo desde 1987. El esfuerzo exportador requiere de condiciones favorables en donde las políticas estén definidas.



## Conclusiones

**El gobierno de Costa Rica ha establecido el "Plan 2000", con una proyección de exportar 2.000 millones de dólares para el año 1992. Para ello, se hizo un estimado de crecimiento que abarca tanto a los productores tradicionales como a los no tradicionales en sus principales rubros.**

**No obstante lo anterior, un plan de exportaciones requiere de la definición de las políticas que harán posible este crecimiento. El país debe establecer para la próxima década una política de exportaciones en la que, por consenso nacional, se defina qué se quiere desarrollar, que incluya tanto al gobierno como al sector privado y a los partidos políticos, para aceptar mantener en los programas de gobierno la estrategia que en conjunto se determine.**

**La política de exportaciones debe establecer los sacrificios económicos que el país esté dispuesto a pagar para lograr que el esfuerzo exportador se dé para el bien nacional. Para ello, es necesaria la convergencia de una serie de políticas a nivel interno, que señalen las condiciones generales para llegar a la meta propuesta de que Costa Rica sea el primer país desarrollado de América Latina. Estas directrices son una combinación de estabilidad y consistencia en las condiciones económicas generales del país y en las políticas de fomento, del sistema de trabajo de la administración pública, credibilidad del empresario en el entorno económico nacional y en la política comercial exterior<sup>23</sup>.**

**Las principales políticas de carácter interno que se deben establecer son:**

**1. Tasas de cambio que estimulen las exportaciones, considerada por los expertos como el principal estímulo que un país puede otorgar a las exportaciones.**

**2. Sistema de incentivos que compense las distorsiones internas sobre las cuales el exportador no tiene control y que le perjudican en su competitividad internacional. Además, debe servir de estímulo a la inversión para que el empresario dedique los recursos a esta actividad en lugar de a otra que, en términos de la sociedad como un todo, tenga menor rentabilidad para ella.**

**3. Tasas de interés razonables y financiamiento oportuno. Para el exportador netamente costarricense este es uno de los aspectos más importantes. Debe establecer una política de financiamiento especial para las exportaciones que permita la capitalización de las empresas, el desarrollo de nuevos productos, la reconversión de las plantas y que financie los estudios de factibilidad y mercadeo, los preembarques y los posembarques. Esto incluye el establecimiento de un seguro de crédito a las exportaciones.**

<sup>23</sup> Documento de Plenario del Primer Congreso Nacional de Exportadores 1989: *El entorno nacional: acciones y políticas para cumplir el Plan 2000*, publicado por la Cámara de Exportadores de Costa Rica, septiembre de 1989, p. 2.

4. Creación de incentivos que estimulen la inversión de las empresas en programas de investigación y desarrollo tecnológico.

5. Servicios e infraestructura adecuada para las exportaciones. Esto incluye el transporte marítimo, aéreo y terrestre; mantenimiento de carreteras, caminos y puertos, remodelación total del aeropuerto Juan Santamaría; mantenimiento y ampliación en comunicaciones y servicios eléctricos.

6. Oferta exportable: este es uno de los aspectos primordiales de una política de exportaciones, ya que sin producto no se da la exportación. Para ello es necesario crear las condiciones adecuadas y conocer las limitaciones de cada uno de los productos que se pretende exportar. Algunos ejemplos: acceso al crédito para la reconversión de plantas industriales, establecimiento de vedas en la pesca, desarrollo de caminos para sacar los productos agrícolas, investigaciones tecnológicas para el desarrollo de nuevos productos, estudios sobre la demanda de productos, acceso a la información comercial a nivel internacional, precios, sistemas de mercadeo, gusto de los consumidores.

7. Promoción de las exportaciones. Esta debe darse de una forma coordinada entre las organizaciones gubernamentales y privadas, de manera que la utilización de recursos sea la más efectiva para el bien de Costa Rica. La reestructuración y consolidación del esquema institucional es necesario.

En el ámbito internacional, Costa Rica no puede ser un actor pasivo, ya que esto no protegerá al país de la aplicación de las medidas de carácter restrictivo que se dan en el comercio mundial. El país debe establecer una política comercial exterior que busque la estabilidad y seguridad de acceso a los mercados exteriores, una eliminación de las barreras no arancelarias a sus productos y servicios de exportación, y una mejora en los términos de intercambio comercial<sup>24</sup>.

En virtud de lo anterior, debe establecer áreas de acción, entre las que se citan:

1. La adhesión de Costa Rica al GATT, para participar en la toma de decisiones que establece la política comercial a nivel mundial y facilitar una participación activa en la Ronda Uruguay<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Documento de Plenario del Primer Congreso Nacional de Exportadores 1989: *El entorno internacional y la política de comercio exterior*, publicado por la Cámara de Exportadores de Costa Rica, septiembre de 1989, p. 2.

<sup>25</sup> Las rondas son los foros de discusión y negociación en materia de comercio de las partes contratantes del GATT. Se han realizado ocho hasta la fecha. La Ronda Uruguay se inauguró en Punta del Este, en septiembre de 1986; se divide en dos grandes partes, la primera se refiere a las negociaciones sobre el comercio de mercancías y, la segunda, al comercio de servicios que no está incluido en el GATT. En el sector de mercancías se celebran negociaciones sobre aranceles, productos tropicales, textiles y vestido, agricultura, subvenciones, aspectos de los derechos de propiedad intelectual, recursos naturales y medidas no arancelarias.

2. Participación y seguimiento bilateral en diferentes aspectos que se relacionan con Estados Unidos: cuotas azucareras, casos de derechos compensatorios, cuotas textiles, mejoramiento de condiciones de acceso al mercado norteamericano de productos amparados por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o el sistema generalizado de preferencias (SGP), legislación y regulaciones fitosanitarias. También debe darse un seguimiento y cabildo a la legislación que se tramita en el Congreso de Estados Unidos que puede favorecer o afectar a Costa Rica, como son el proyecto de ampliación de la ICC o el Proyecto de Ley de Agricultura.

3. Preparación del país para el establecimiento del Mercado Común Europeo en el año 1992. Esto incluye seguimiento de los cambios que se operan y participación activa en las negociaciones de aspectos que nos afectan, como son los impuestos al banano.

4. Participación activa en todas las negociaciones de carácter internacional que se den relacionadas con el café, que incluyen cambios en los sistemas de mercadeo, o el reestablecimiento del Convenio Internacional del Café.

5. Participación y mantenimiento de acuerdos bilaterales que favorezcan las exportaciones a otros mercados, como son los acuerdos de alcance parcial con México, Colombia, o los acuerdos bilaterales con Honduras y República Dominicana.

6. Participación y mantenimiento del Mercado Común Centroamericano, que sigue siendo una alternativa para muchas empresas exportadoras costarricenses.

Lo planteado, tanto en lo interno como en lo internacional, forma parte de la política que se debe establecer para que Costa Rica sea un país desarrollado en la próxima década. Lo alcanzado hasta la fecha es muy meritorio, pero la primera etapa de ese proceso de cambio hacia un esquema de promoción de exportaciones está llegando a su fin. Una segunda etapa requerirá de acción concertada entre los diferentes sectores de la sociedad, todo esto en la búsqueda del bienestar de todos los costarricenses que quieren una vida democrática en paz con justicia social.

#### Comportamiento de las exportaciones de Costa Rica (1963-1988)

En el período comprendido entre 1963-1988, la composición de las exportaciones costarricenses, tanto por destino como por tipo de productos, ha mostrado cambios significativos. Las exportaciones totales han crecido de 92,5 millones de dólares en 1963, a la suma de 1.247,2 millones en el año 1988, según estimación del Banco Central de Costa Rica.

—Cuadro 1

**Costa Rica: exportaciones. 1963-1987***(Millones de dólares)*

	1963	1971	1980	1982	1984	1987
<i>Total de exportaciones</i>	92,5	225,4	1.003,9	869,9	946,4	1.114,1
Exportaciones tradicionales	80,2	158,8	588,5	532,4	598,3	644,9
Exportaciones no tradicionales	12,3	66,6	415,4	337,5	348,1	469,2
Exportaciones a Centroamérica	5,1	56,3	276,2	168,1	178,5	ND
Tradicionales	0,6	0,8	2,5	1,1	1,2	ND
No tradicionales	4,5	55,5	273,7	167	177,3	ND
Exportaciones a terceros mercados	87,4	169,1	727,8	701,8	767,9	ND
Tradicionales	79,6	158,0	596,0	531,3	597,1	ND
No tradicionales	7,8	11,1	141,7	170,5	170,8	ND

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

— Cuadro 2

**Exportaciones tradicionales y no tradicionales. 1970-1988***(Millones de dólares)*

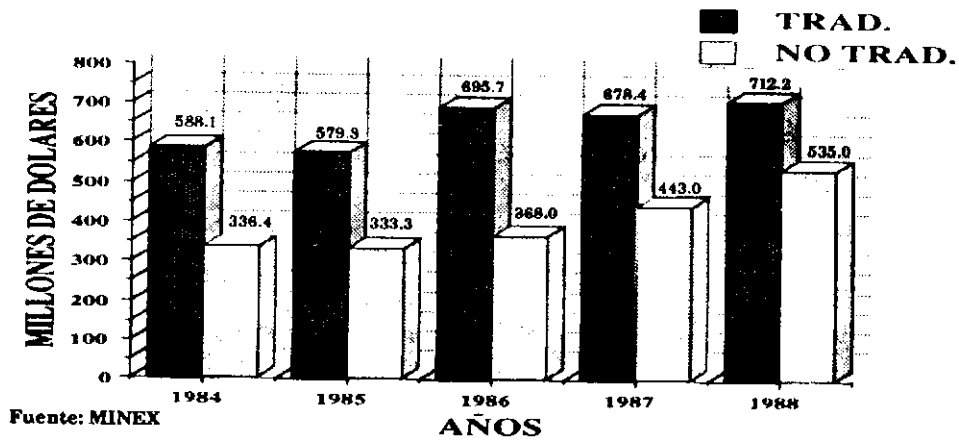
	1970	1975	1980	1985	1986	1987 <sup>a</sup>	1987	1988 <sup>b*</sup>
<i>Total de exportaciones</i>	231,2	493,3	1.001,7	976,0	1.085,6	1.114,1	1.121,4	1.247,2
Tradicionales	169,6	326,3	571,0	596,3	703,7	644,9	678,4	712,2
No tradicionales	61,3	167,0	430,7	379,7	381,9	469,2	443,0	535,0
Agropecuarios	7,7	24,0	85,6	73,8				
Centroamérica	2,1	7,3	22,5	13,2				
Resto del mundo	5,6	16,7	63,1	60,6				
Industriales	53,6	143,0	345,1	305,9				
Centroamérica	44,0	99,9	247,8	130,4				
Resto del mundo	9,6	43,1	97,3	175,5				

<sup>a</sup> Fuente para las cifras 1970-1985: Banco Central de Costa Rica.<sup>b</sup> Fuente para las cifras 1985-1988: Ministerio de Comercio Exterior.  
Datos aproximados.

Las exportaciones de productos tradicionales, que habían mantenido un ritmo de crecimiento constante desde el inicio del período analizado, sufren un leve estancamiento en el año 87, para recuperarse en 1988. Las exportaciones no tradicionales, por su parte, de 61,3 millones de dólares en 1970, mantienen su ritmo de crecimiento ascendente hasta 1988 con una participación dentro de las exportaciones de 535 millones, lo que representa un 43% del total. Estas tendencias pueden ser claramente apreciadas en Gráfico 1.

Gráfico 1 —

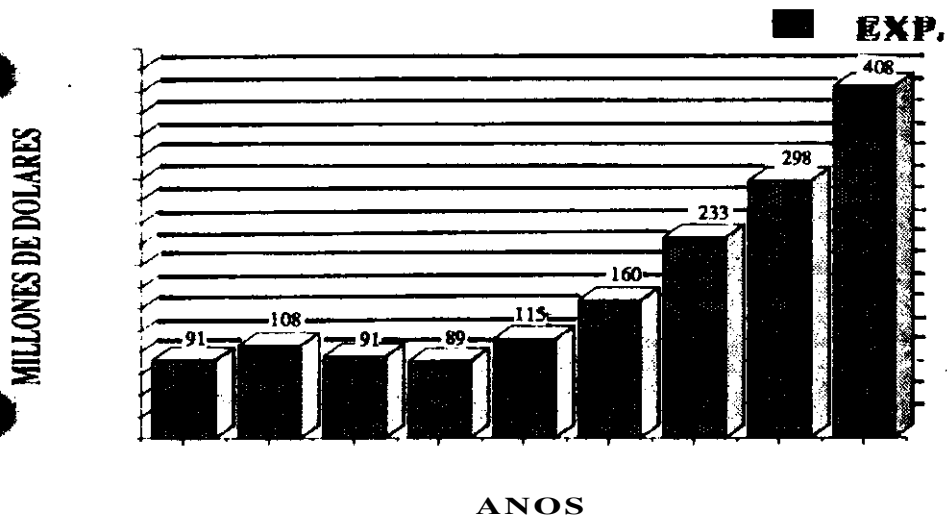
**Costa Rica: exportaciones. 1984-1988**  
(Millones de dólares)



Fuente: MINEX.

Gráfico 2 —

**Exportaciones no tradicionales, terceros mercados. 1980-1988**  
(Millones de dólares)



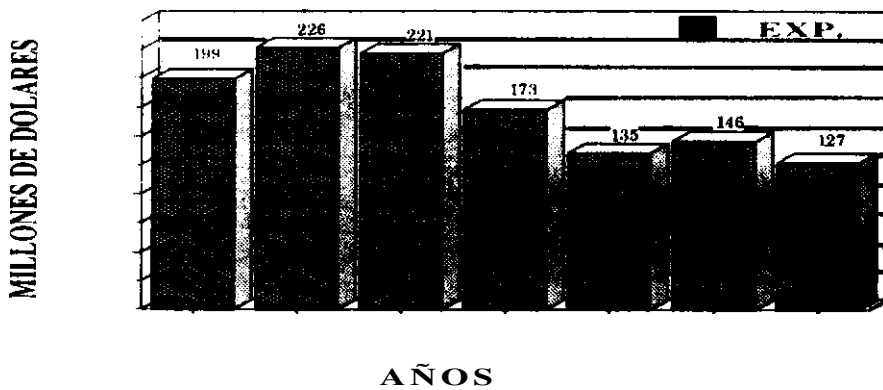
Fuente: MINEX.

Los Gráficos 2 y 3, referentes al destino de las exportaciones no tradicionales, nos muestran un evidente descenso a partir de 1984, de las exportaciones a Centroamérica, a pesar de la recuperación que habían tenido en los años 1983 y 1984. Esta disminución es compensada por un notable incremento de las mismas destinadas a terceros mercados, pasando de 115 millones de dólares en 1984, a 408 millones en 1988.

— Gráfico 3 —

**Centroamérica: exportaciones no tradicionales. 1982-1988**

(Millones de dólares)

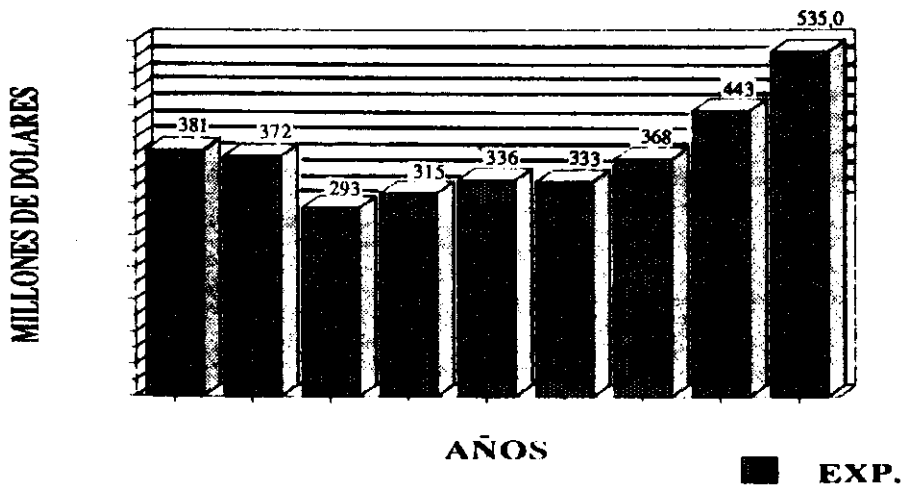


Fuente: MINEX.

— Gráfico 4 —

**Exportación de productos no tradicionales. 1980-1988**

(Millones de dólares)



Fuente: MINEX.

En este contexto se evidencia la necesidad de continuar con un programa adecuado de promoción de las exportaciones, dentro del cual un esquema de incentivos que compense las profundas distorsiones existentes (sesgo anti-exportador) o la disminución de las mismas, es un elemento indispensable. Actualmente, tanto las exportaciones tradicionales como las no tradicionales presentan un cuadro ascendente y su importancia dentro del proceso de ajuste estructural como medio para alcanzar la estabilidad económica es indiscutible.

---

Cuadro 3 —

**Exportaciones según rama de actividad. 1970-1986**

*(Millones de dólares)*

Año	Total	Productos agropec.		Productos indust.	
		Valor	% del total	Valor	% del total
1970	231,2	177,7	76,5	54,5	23,5
1975	493,3	356,7	72,3	136,6	27,7
1980	1.001,3	657,7	65,7	344,0	34,3
1986*	1.121,3	790,0	70,5	331,3	29,5

\* Cifras estimadas.

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Con respecto a las exportaciones según rama de actividad, resultan interesantes las cifras facilitadas por el Banco Central de Costa Rica, pues en sus estimaciones, el comportamiento de las exportaciones de productos agropecuarios tendría una tendencia creciente, en tanto que los productos industriales, que hasta 1980 tenían un crecimiento constante, presentarían una disminución de 4,8% de su participación en el total de las exportaciones.

**Exportaciones de Costa Rica (1983-1988)**

En el período comprendido entre 1983-1988, las exportaciones costarricenses por zona económica han mostrado cambios importantes.

Se puede observar en el Cuadro 4 cómo las exportaciones a los mercados de Estados Unidos y CE han crecido aceleradamente en este período. En el año 1983 se exportaron 255 millones de dólares a Estados Unidos, y para el año 1988 este monto casi se ha duplicado, con 436 millones de dólares, según datos tabulados por la Dirección General de Estadísticas y Censos.

— Cuadro 4

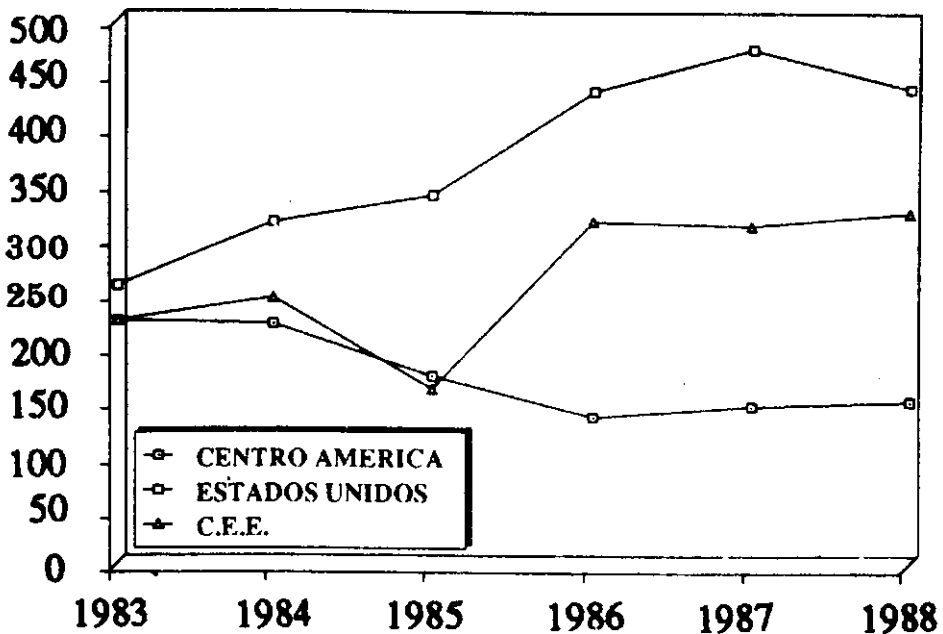
**Costa Rica: exportaciones por zona económica. 1983-1988**  
(Millones de dólares)

	1983	1984	1986	1986	1987	1988
Centroamérica	225	221	173	134	145	148
Estados Unidos	255	313	338	434	475	436
Comunidad Europea	224	245	161	314	310	321
Resto del mundo	128	143	237	179	189	240
<i>Subtotal</i>	832	922	909	1.061	1.119	1.145
Prod. exp. no clasificados por zona económica	30	61	14	25		36
<b>Total</b>	<b>862</b>	<b>983</b>	<b>923</b>	<b>1.086</b>	<b>1.119</b>	<b>1.181</b>

Puente: Tabulados de la Dirección de Estadísticas y Censos.

— Gráfico 5

**Costa Rica: exportaciones por zona económica. 1983-1988**  
(Millones de dólares)



Fuente: MINEX.



COSTA RICA Y SU COMERCIO EXTERIOR

En el Gráfico 5 se observa el comportamiento de las exportaciones a los tres principales mercados de Costa Rica.

Las exportaciones tradicionales se han orientado básicamente a los terceros mercados como se aprecia en el Cuadro 5.

— Cuadro 5 —

**Costa Rica: exportaciones tradicionales  
por zona económica. 1983-1988**

(Millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Centroamérica	11	418		12	13	9
Estados Unidos	213.779	242.500	238.551	288.199	278.110	226.565
Comunidad Europea	216.835	233.029	148.398	294.051	279.165	266.237
Resto del mundo	90.237	112.196	192.360	133.490	121.148	142.327
<i>Subtotal</i>	<i>520.852</i>	<i>588.143</i>	<i>579.309</i>	<i>695.752</i>	<i>678.436</i>	<i>635.138</i>
Prod. exp. no clasificados por zona económica	30.078	61.330	14.816	25.959	—	36.534
<i>Total</i>	<i>550.930</i>	<i>649.473</i>	<i>594.125</i>	<i>721.711</i>	<i>678.436</i>	<i>671.492</i>

Fuente: Tabulados de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

Cuadro 6

**Costa Rica: exportaciones no tradicionales  
por zona económica. 1983-1988**

(Millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Centroamérica	225.686	221.255	173.283	134.942	145.635	148.681
Estados Unidos	42.101	71.189	100.328	146.172	197.362	210.108
Comunidad Europea	8.587	12.389	13.881	20.717	31.931	55.087
Resto del mundo	38.830	31.599	45.898	66.249	68.117	98.727
<i>Total</i>	<i>315.204</i>	<i>336.441</i>	<i>333.390</i>	<i>368.080</i>	<i>443.042</i>	<i>512.603</i>

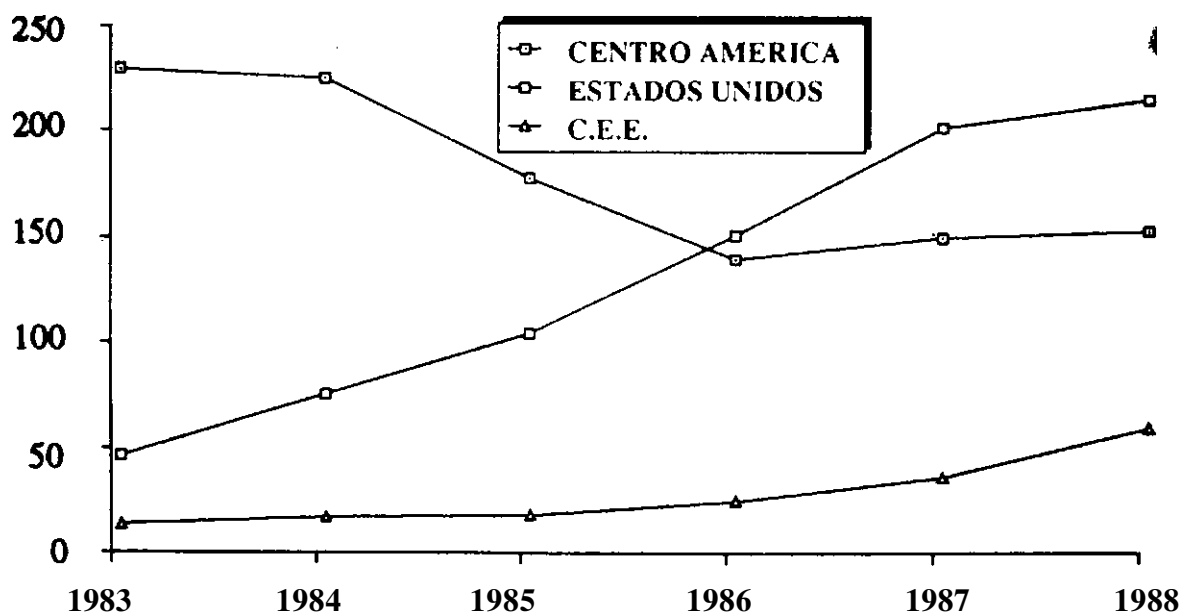
Fuente: Tabulados de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

En el Cuadro 6 y el Gráfico 6 se aprecia que las exportaciones no tradicionales han mostrado un incremento sustancial hacia los terceros mercados. En 1983 se exportaron a Estados Unidos 42 millones de dólares y a la CE 8 millones de dólares, para 1988 tenemos 210 millones de dólares a Estados Unidos y 55 millones a la CE.

Como se observa en ambos, para 1988 las exportaciones no tradicionales a Estados Unidos alcanzaron prácticamente el monto de las exportaciones tradicionales.

— Gráfico 6 —

Costa Rica: exportaciones no tradicionales por zona económica. 1983-1988  
(Millones de dólares)



Cuadro 7

**Costa Rica: datos estadísticos de productos  
de exportación no tradicionales. 1983-1988**

*(Millones de dólares)*

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Pescado fresco, ref. o con.	3.524	8.668	10.827	13.111	17.188	20.270
Camarones	2.589	8.940	17.232	16.062	13.032	17.724
Plantas ornamentales	—	8.089	10.690	13.075	17.764	20.203
Flores	6.645	4.478	6.741	5.762	7.439	8.558
Follajes, hojas, ramas y otras plantas	—	—	—	4.922	6.464	8.961
Chayotes	2.125	1.872	2.118	2.486	2.825	3.068
Yuca	2.888	2.839	2.944	4.348	4.610	5.647
Raíces y tubérculos	322	603	626	995	1.419	2.823
Pinas	1.156	4.855	6.360	14.853	21.539	31.156
Plátanos	4.610	1.876	1.252	1.310	1.763	1.375
Fresas	—	—	—	221	701	1.232
Melones	425	390	323	303	503	1.478
Papaya	—	—	—	394	920	1.476
Legumbres y hort. preparadas	1.487	1.560	1.096	1.514	3.183	4.044
Purés y pastas de frutas	4.692	839	1.049	4.696	5.017	4.771
Alcohol etílico	—	—	4.802	6.841	5.606	—
Fuel oil	—	2.047	4.552	2.668	9.514	5.709
Medicamentos empleados en medicina o veterinaria	29.623	25.824	25.575	23.685	24.243	21.864
Abonos minerales o químicos	4.999	5.852	7.855	5.063	4.503	2.598
Productos polimerizados	—	6.825	4.719	6.120	4.851	6.317
Bolsas, empaques y frascos	4.736	4.884	4.249	4.836	6.883	9.144
Llantas	10.949	11.427	9.918	8.738	10.953	11.892
Cueros y pieles de bovino	2.412	4.074	4.038	3.812	4.553	6.252
Papel higiénico	3.831	1.755	1.292	1.723	2.314	9.631
Libros, folletos e impresos	1.647	1.184	1.416	1.572	2.255	3.254
Hilos de fibras poliéster	—	13.140	12.853	10.338	9.265	2.007
Envases de vidrio para transporte	7.579	7.957	6.292	7.669	9.166	5.733
Bisutería de oro	—	—	958	4.208	7.398	11.412
Pilas secas	8.648	7.014	5.825	3.995	4.061	4.406
Bombillos y tubos fluorescentes	1.689	2.063	2.202	1.587	2.014	2.072
Hilos, trenzas y cables	—	4.027	3.548	7.792	5.728	8.337
Otros muebles y sus partes	34	189	197	4.865	6.126	6.530
Otros productos	208.682	186.035	161.884	158.446	184.932	228.904
<i>Total</i>	<i>315.204</i>	<i>336.441</i>	<i>333.390</i>	<i>368.080</i>	<i>443.042</i>	<i>512.603</i>

Fuente: Tabulados de la Dirección General de Estadísticas y Censos.

DORIS OSTERLOF O.

## Bibliografía

- Cámara de Exportadores: "El entorno nacional: acciones y políticas para cumplir el plan 2000", Documento de Plenario del Primer Congreso Nacional de Exportadores, septiembre de 1989.
- Cámara de Exportadores: "El entorno internacional y la política de comercio exterior", Documento de Plenario del Primer Congreso Nacional de Exportadores 1989, septiembre de 1989.
- CEPAL: *Centroamérica: situación actual y perspectivas de la economía y la integración*, junio de 1989.
- CEPAL: *Evolución de la integración centroamericana de 1985-1987*, junio de 1989.
- Comisión de Incentivos: *Evaluación del régimen de incentivos para los productos no tradicionales*, Ministerio de Comercio Exterior, San José, marzo de 1989.
- Consejo Nacional de Administración de Cuotas Textiles y Ropa Confeccionada: *Boletín Exportatextiles*, San José, septiembre de 1989.
- Delgado, Enrique (comp.): *Reestructuración institucional para el sector nueva producción exportable y comercio exterior*, Ministerio de Comercio Exterior, febrero de 1988.
- Estadística y Censos, y Banco Central: "Exportaciones en cifras", *Revista Exportación*, N° 19-20-21, Cámara de Exportadores, San José, 1989.
- Fació, Rodrigo: *Estudio sobre economía costarricense*, Editorial Costa Rica, San José, 1975.
- Fletcher, Sylvia: "No son lo mismo: el proceso, el programa, el préstamo de ajuste estructural", *Revista Exportación*, N° 20, Cámara de Exportadores, San José, 1989.
- Servicio de Información del GATT: *Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, su estructura y actividades*, Secretaria del GATT, Ginebra, 1987.
- Stone, Samuel: *La dinastía de los conquistadores*, Editorial Universitaria Centroamericana, San José, 1978.
- Soto, Moisés: *Bañños y comercialización*, Litografía e Imprenta LIL S.A., San José, 1985.

# Costa Rica y la deuda externa

*Silvia Charpentier*

El crédito externo, según la teoría económica, es un vehículo para lograr el desarrollo, porque complementa los esfuerzos de ahorro interno que sirven para financiar la inversión. Durante la década que termina, sin embargo, la práctica se impuso a la teoría con una amarga experiencia: la deuda externa pasó a ser el mayor obstáculo al crecimiento económico de un gran número de países del Tercer Mundo.

En el presente trabajo, se examinan los aspectos más notorios de esta transformación en el caso de Costa Rica: las causas externas e internas que la produjeron, las negociaciones tradicionales, y las condiciones que permitieron, por fin, una reducción sustancial en la deuda con la banca comercial.

## Definición del problema

Un país tiene problemas con su deuda externa cuando los vencimientos de principal e intereses son mayores que las divisas (y que la asignación de moneda local para comprar las divisas) disponibles para cubrirla.

La escasez de moneda extranjera puede ser temporal, ocasionada, por ejemplo, en una caída especulativa de los precios de los principales productos de exportación. En este caso, el problema se denomina de iliquidez y su solución cae en el ámbito de una posposición de pagos a corto plazo.

La escasez de divisas también puede ser de carácter permanente. Esto ocurre cuando suceden grandes modificaciones, ya sea en la naturaleza de cualquiera de las obligaciones financieras con el exterior, en la calidad y cantidad de los recursos disponibles para atenderlas, o en ambas. En este caso se habla de un problema de insolvencia, y en su solución debe estar subyacente el concepto de balancear, en el mediano plazo, los desequilibrios entre el debe y el haber.

La búsqueda de este equilibrio, sin embargo, ha representado, para la mayoría de los países deudores, diez años perdidos en términos de desarrollo

económico y social. El estudio del caso de Costa Rica ayudará a comprender mejor las razones de esta situación.

### Causas del problema<sup>1</sup>

Los orígenes del problema de la deuda se encuentran tanto en factores externos como internos que se citan brevemente a continuación.

#### *Factores externos*

1. El segundo aumento en los precios del petróleo y sus derivados (1978/79) provocó incrementos drásticos en el precio de las importaciones de países no productores de petróleo (PNPP).

2. Como resultado de lo anterior, se elevaron los costos de transporte de aquellos bienes cuyo proceso de producción requería de petróleo.

3.. Los mercados financieros reaccionaron rápidamente ante la inflación mundial, elevando las tasas de interés internacionales, con lo cual se encareció el servicio de la deuda externa.

4. Los países industrializados intentaron combatir la inflación con políticas recesivas, contrayendo los mercados a los productos de exportación de los PNPP, cuyos precios, además, se encontraban considerablemente deprimidos.

#### *Factores internos*

Los PNPP, ante tan sustanciales aumentos en sus importaciones y en el servicio de la deuda exterior, tenían tres caminos: a) ajustar sus economías a las nuevas condiciones mundiales, lo cual implicaba una reducción en la calidad y medio de vida de la población; b) además de ajustar, tenían que endeudarse para promover la eventual recuperación de niveles sostenidos de crecimiento económico y c) no ajustar la economía, mantener los niveles de consumo prevalecientes y destinar el endeudamiento a gastos corrientes del presupuesto nacional.

#### *Resultados*

El dramático deterioro en los términos de intercambio originó elevados requerimientos en los PNPP, a la vez que se producían extraordinarios exce-

<sup>1</sup> Tomado de documento inédito por E. Lozano y S. Charpentier, para publicación en 1990. Lo expresado en este capítulo no se aplica al pie de la letra a países exportadores de petróleo altamente endeudados como México y Venezuela.

dentes en los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), el resultado de estas circunstancias fue el llamado reciclaje de petrodólares.

Desde la perspectiva de los países superhabitarios, se dio lo siguiente: a) las naciones de la OPEP no contaban con un sistema financiero lo suficientemente desarrollado para colocar rápida y eficientemente los ingresos derivados del petróleo. Confiaron esta labor a la banca privada internacional y b) los bancos fueron muy eficaces en cumplir con su tarea, pues encontraron, en un sector del mundo, un mercado ávido de divisas. No obstante, la intermediación financiera fue despiadada: los bancos no hicieron análisis de riesgo, es decir, no evaluaron si los prestatarios tendrían capacidad de hacerle frente a esas obligaciones en el futuro.

Desde el punto de vista de los países deficitarios, la mayoría optó por financiar los desajustes prevalecientes en sus economías contratando el dinero caro que ofrecía la banca comercial.

### La deuda pública externa de Costa Rica<sup>2</sup>

Costa Rica participó activamente en el ejercicio de reciclaje de los petrodólares a partir de 1979. Como resultado de ello, el saldo de la deuda pública externa se incrementó masivamente (véase Cuadro 1). Luego de carecer de importancia en la estructura de la deuda, la banca comercial internacional se convirtió en la categoría mayoritaria, alcanzando 37,5% del saldo total en 1982 (véase Cuadro 2). Por último, el destino de los recursos externos varió: mientras en el pasado se habían utilizado para financiar gastos de inversión, en 1979-1980 se usaron para financiar gastos corrientes<sup>3</sup>.

#### *Renegociaciones tradicionales*

Las únicas divisas que en 1981 ingresaban a Costa Rica eran las provenientes de las exportaciones, en un monto mensual promedio que cubría la mitad de lo requerido para hacerle frente a las importaciones y a los intereses de la deuda externa. En esta época los bancos comerciales ya habían perci-

<sup>2</sup> Véase colaboración de la autora en V.H. Céspedes et. al.: "Deuda pública externa de Costa Rica" en *Costa Rica, - recuperación sin reactivación*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1985.

<sup>3</sup> No se ha hecho un estudio detallado del uso que se dio a los recursos provenientes del endeudamiento de Costa Rica. Estudios del Banco Mundial sugieren que se utilizaron para mantener los niveles de consumo alcanzados en 1978. Esto contrasta con el caso de otras naciones, donde la deuda financió gastos militares y áuma de capitales.

**Cuadro 1****Saldo de la deuda pública externa***(Años selectos - millones de dólares)*

Año	Saldo
1962	61,2
1970	166,7
1975	519,8
1978	1.115,5
1982	2.961,8

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

**Cuadro 2****Saldo de la deuda pública externa por acreedor. 1982***(Millones de dólares)*

Año	Saldo	%
Bancos comerciales	1.111,3	37,5
Multilaterales	857,9	29,0
Bilaterales	511,0	17,2
Bonos y notas	1310	4,4
CD Presa	301,8	10,2
Proveedores	48,8	2,7
<i>Total</i>	<i>2.961,8</i>	<i>100,0</i>

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

bido que el país tenía dificultades para pagar y le habían cerrado el acceso a nuevos recursos.

Ante esta realidad, a mediados de 1981 Costa Rica cesó los pagos de interés y amortización sobre su deuda externa y comunicó a sus acreedores su buena disposición para reestructurar las obligaciones vencidas.

Antes de relatar los pasos que siguieron a esta decisión, vale la pena detenerse para examinar algunos detalles del ejercicio de reestructuración. Se han establecido diferentes tratamientos, según el tipo de acreedor. Por ejemplo, la deuda multilateral no se reestructura: debe pagarse puntualmente o se cae en mora. Los organismos multilaterales alegan que, en vista de que también son instituciones captoras de recursos, perderían credibilidad si sus deudores no cumplen con sus obligaciones.

La deuda bilateral es sujeto de reestructuración. Alguna clasifica para el Club de París, como se verá más adelante; otra se arregla directamente entre deudor y acreedor.



La deuda con los bancos comerciales también se reestructura. En cuanto a los bonos y notas, después de la Segunda Guerra Mundial se respetó la convención de no reestructurar estos títulos. Sin embargo, Costa Rica llevó a cabo exitosamente una reprogramación en 1985. Las deudas a proveedores se han pagado según su vencimiento.

Refinanciaciones con la banca comercial, **1983 y 1985**. Luego de la primera reunión con acreedores comerciales en Londres, el 7 de junio de **1981**, se tomó la determinación de no seguir pagando la deuda externa. Aunque en esta reunión se intentó formar un comité coordinador que serviría de interlocutor con el gobierno, no fue sino hasta el 25 de septiembre de ese año que se logró ese propósito<sup>4</sup>.

En el Proyecto de Ratificación del Acuerdo de Refinanciación de la Deuda Pública Externa de 1983, enviado a la Asamblea Legislativa, se consigna el ambiente en que se llevó a cabo la negociación: "Las conversaciones entre el gobierno de Costa Rica y el Comité Coordinador fueron bastante infructuosas durante el año 1981 por diversas razones: por una parte, Costa Rica fue uno de los primeros países de la América Latina que cayó en mora en el servicio de su deuda, con el agravante de que dejó también de pagar los intereses, que se fueron acumulando aceleradamente, cosa que en esos días no ocurría con ningún otro país. Por otra parte, para llegar a cualquier acuerdo con los bancos era indispensable tener un programa de estabilización económica y un convenio con el Fondo Monetario Internacional, del cual Costa Rica adolecía, pues más bien había incumplido consecutivamente los últimos dos convenios que había celebrado con el Fondo. Además, se presentaba el problema de que los bancos demandaban el pago inmediato de los intereses vencidos, como condición previa a cualquier reestructuración, y exigían que la deuda con tenedores de bonos debía reestructurar *pari passu* con la deuda bancaria, o sea, en condiciones similares a ésta, lo cual no se había hecho en ocasiones anteriores con otros países y hubiera tenido un impacto aún más negativo para la imagen de Costa Rica en el mundo financiero internacional, además del perjuicio que hubiera causado al mercado de valores, ya no sólo costarricense, sino latinoamericano"<sup>5</sup>.

Las reuniones con los bancos se suspendieron a principios de 1982 ante la proximidad de las elecciones presidenciales. Después de quince meses de negociaciones, el 9 de septiembre de 1983 se firmó el primer acuerdo de refinanciación con acreedores comerciales, en las condiciones que muestra el Cuadro 3.

<sup>4</sup> Este comité estaba encabezado por el Bank of America e integrado por: Bank of Montreal, Bankers Trust Co., Citibank, Deutsch-Sudamerikanische Bank, Industrial Bank of Japan, Lloyds Bank, Marine Midland Bank, Royal Bank of Canadá, Security Pacific National Bank y Wells Fargo Bank.

<sup>5</sup> Proyecto N° 9847, Alcance N° 34 a la Gaceta N° 230, 5 de diciembre de 1983.

Cuadro 3  
**Refinanciaciones con la banca comercial. 1983-1985**

	1983 9/SeptV83	1985 29/may/85.
Período de reestructuración	...81-31/Dic./84	01/Ene./85
Vencimientos reestructurados (millones US\$)	602,0	252,7
Plazo amortización	8a. 6m.	10a.
Período de gracia	2a. 9m	3a.
Tasa de interés*	LIBOR + 3/4% PRIME + 2 1/8%	LIBOR + 5/8%
Dinero nuevo		
Monto 210 (en millones US\$)	75	
Plazo	3a.	6a.
Gracia <sup>b</sup>		5a.
Tasa de interés	LIBOR + 3/4% PRIME + 5/8%	LIBOR + 1 3/4% PRIME + 1 5/8%

\* LIBOR es la tasa interbancaria de Londres y PRIME es la tasa preferencial de Estados Unidos. Ambas son tasas fluctuantes.

<sup>b</sup> N. a. por tratarse de un crédito revolvente.

Para 1984, fue evidente que Costa Rica tendría dificultades para cumplir con el servicio de la deuda. Por tal razón, se convocó nuevamente a los bancos, a la vez que el gobierno efectuaba negociaciones con el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y la AID. La situación originó una complicada red de interrelaciones y exigencias, fenómeno que se denomina condicionalidad cruzada<sup>c</sup>.

A pesar de los contratiempos originados en estas circunstancias, el 29 de mayo de 1985 se firmó el segundo convenio con los bancos comerciales, cuyos detalles se presentan en el Cuadro 3.

Las negociaciones tradicionales, pues, tienen algunas características comunes: a) se reprograman los vencimientos de principal que caen en un período específico, es decir, hay un enfoque de corto plazo subyacente que se concentra en las posibilidades de pago del deudor a uno o dos años vista; b) los nuevos plazos de amortización y de gracia son relativamente cortos; c) las tasas de interés son de mercado, con un margen relativamente alto y d) hay dinero nuevo asociado a los acuerdos, que no es más que el monto necesario para pagar los intereses adeudados a los mismos bancos en el período especificado.

<sup>c</sup> Véase E. Lizaño y S. Charpentier: "La condicionalidad cruzada y la deuda externa", Serie *Comentarios sobre Asuntos Económicos*, N° 59, BCCR, San José, 1986.

**Renegociaciones con el Club de París.** El Club de París es un foro no oficial que reúne a los gobiernos de los países industrializados. Tradicionalmente el presidente del Club de París es un oficial de alto rango del Ministerio de Economía y Finanzas de Francia. Los miembros del Club de París varían de deudor a deudor. En el caso de Costa Rica, son los gobiernos de Austria, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Japón, España, Reino Unido y Estados Unidos.

En este foro se convienen los plazos de amortización y gracia para obligaciones vencidas y corrientes durante un período equivalente a la duración del acuerdo con el FMI que el país deudor tiene en vigencia. Las tasas de interés se pactan bilateralmente entre el deudor y el acreedor individual.

Costa Rica ha efectuado tres reprogramaciones con el Club de París, lográndose plazos de pago para el capital y los intereses de entre 9 y 10 años. Las dos primeras se consideran tradicionales porque se han hecho con un enfoque de corto plazo, y las tasas de interés resultantes han sido, en algunos casos, más altas que las contratadas en la transacción original. La tercera sigue siendo tradicional, pero contiene algunos elementos no ortodoxos. Por ejemplo, se reestructuraron vencimientos correspondientes a la deuda previamente reestructurada en 1983 y 1985, y aunque aún no se ha concluido la negociación de las tasas de interés, se espera lograr beneficios adicionales en este campo.

#### *Ajuste macroeconómico<sup>7</sup>*

En **1981**, cuando varios deudores grandes empezaron a dar señales de tener dificultades en sus pagos externos, la comunidad financiera internacional diagnosticó que se trataba de un problema de iliquidez de corto plazo. Se intentó dar una solución basada en tres pilares: a) los países endeudados debían poner en elección políticas de ajuste macroeconómico (restringir importaciones y disminuir los faltantes fiscales, por ejemplo); b) debía proveerse a los deudores el financiamiento necesario para su proceso productivo y c) todo lo anterior debería llevarse a cabo en un entorno económico mundial favorable.

En este contexto se insertaron las reprogramaciones de la deuda externa entre **1982** y **1988**. Desafortunadamente, los supuestos sobre los cuales se basó la estrategia no estuvieron presentes al pie de la letra. Lo que sucedió en la práctica fue lo siguiente:

**1.** Los esfuerzos de ajuste en los países deudores implicaron contracciones en los salarios reales y grandes reacciones en la inversión. La tasa de

<sup>7</sup> Elaborado con base en lo consignado por E. Ayales: "Evolución reciente en la estrategia de la deuda y el papel de los organismos multilaterales", inédito, 1989.

crecimiento promedio de los países altamente endeudados fue de solamente 2% anual en el período 1982-1988, cuando el promedio de la década anterior había sido 5% por año.

2. El financiamiento externo complementario a los procesos de ajuste no se ha efectuado en las cantidades necesarias. Por el contrario, se presentó una situación de transferencias netas negativas, es decir, los ingresos de capital que el país recibió por año fueron menos que lo que el país debía pagar al exterior por concepto de amortización e intereses.

3. El entorno internacional contribuyó a deteriorar aún más la capacidad de pago de los deudores. El deterioro en los términos de intercambio, el incremento del proteccionismo de los países industrializados y la inestabilidad en las tasas de interés y en los mercados cambiarios redujeron las posibilidades de recuperación de los países deudores.

En conclusión, las negociaciones tradicionales representaron un alivio parcial al problema de la deuda externa que no logró contrarrestar los efectos adversos de la crisis. Los enfoques de corto plazo —que implicaba acumular deuda nueva para pagar intereses— partieron de una definición equivocada del problema y, por lo tanto, llevaban sembrada la semilla del fracaso.

La experiencia acumulada desde 1982 puso en evidencia que los desequilibrios externos no son sólo de naturaleza temporal, sino también estructural. Por lo tanto, el ajuste financiero de corto plazo puede tener éxito si está enmarcado en un contexto de crecimiento económico con adecuado financiamiento. La reestructuración de la deuda, pues, debe diseñarse de manera tal que no obstaculice, sino más bien permita alcanzar un crecimiento sostenido en el mediano plazo.

#### *Acción unilateral\**

A mediados de 1986 Costa Rica modificó sustancialmente la política que hasta entonces había seguido en materia de deuda externa. La esencia de este cambio fue la adopción de acciones unilaterales mientras se hacían esfuerzos por alcanzar soluciones concertadas con la banca comercial.

Ya para ese entonces era evidente que atender la deuda externa absorbía una parte considerable del PIB y de las exportaciones. Aun con el ingreso de recursos externos bilaterales y multilaterales, la proporción del PIB que hubiera sido necesario transferir al exterior por concepto de servicio de la deuda habría significado un drenaje tal, que las tareas de estabilización y crecimiento económico habrían resultado imposibles de ejecutar. Ante esas circunstancias, el pago de la deuda externa costarricense dejó gradualmente de ser un problema de disponibilidad de divisas en el corto plazo para conver-

\* Tomado de E. Lizaño y S. Charpentier: *op. cit.*, 1990.

tirse en un fenómeno que debe enmarcarse dentro de las necesidades del desarrollo económico y del progreso social del país en el mediano plazo.

La estrategia adoptada en 1986 se basó en dos puntos fundamentales: el esfuerzo interno hacia la consolidación de la estabilidad económica con crecimiento y cambio estructural, y la adecuación del servicio de la deuda a la capacidad de pago del país. Basado en estas consideraciones, el gobierno inició una política de pagos parciales de intereses, fundamentada en estudios macroeconómicos y proyecciones de balanza de pagos<sup>9</sup>.

Simultáneamente, continuaron las negociaciones con la banca comercial. Se presentaron a su consideración cuatro propuestas con características comunes: se reestructuraría el saldo total (y no los vencimientos en un período determinado) de la deuda con la banca comercial; el tratamiento de los intereses atrasados formaría parte del acuerdo global; el servicio de la deuda debería ser compatible con la capacidad de pago del país; no se contrataría dinero nuevo de la banca comercial para financiar intereses; y los plazos de amortización deberían ser mayores de 20 años. Dichas propuestas no fueron aceptadas principalmente por el temor de los bancos de sentar precedentes que luego tuviesen que aplicar a otros deudores.

*La iniciativa Brady*<sup>10</sup>

En vista del fracaso de la estrategia internacional seguida hasta el momento en materia de deuda externa, en septiembre de 1988, los gobernadores de los países miembros dieron el mandato al FMI y al Banco Mundial de redoblar esfuerzos a fin de encontrar una solución al problema.

Las instituciones multilaterales dieron algunas muestras de cambio. Por ejemplo, la política de "garantías financieras", que obligaba a los deudores a renegociar la deuda bancaria antes de solicitar créditos del FMI, fue flexibilizada al punto de tolerar ciertos atrasos en los pagos.

Sin embargo, fue el anuncio del secretario del Tesoro norteamericano, Nicholas Brady, en marzo de 1989, el que estimuló un viraje importante en la estrategia de la deuda. En esencia, el Plan Brady contiene dos principios fundamentales: a) es necesario promover tasas de crecimiento más elevadas y sostenidas de crecimiento en los países endeudados y b) el reconocimiento de que el problema de la deuda es de naturaleza internacional, y, por lo tanto, su solución requiere de la cooperación de todas las partes involucradas.

La iniciativa Brady, aunque meramente indicativa, fomentó un ambiente internacional en el que, por primera vez, no sólo el deudor tenía obligaciones

<sup>9</sup> Véase E. Lizaño, O. Kikut y H. Arguedas: *Crecimiento económico y deuda externa. Consideraciones preliminares sobre el caso de Costa Rica*, BCCR, 1989.

<sup>10</sup> Elaborado con base en lo consignado por E. Ayales.: *op. cit.*

en la solución del problema, sino que los bancos comerciales también debían considerar asumir pérdidas, y los organismos multilaterales debían prepararse para otorgar financiamiento directo a las operaciones de reducción de deuda.

En este nuevo ambiente, Costa Rica reinició negociaciones con el comité coordinador de la banca comercial el 28 de agosto de 1989. El resultado se presenta a continuación.

*El Acuerdo Financiero 1989*

El Acuerdo Financiero 1989 abarca todo el endeudamiento de mediano plazo del sector público costarricense con la banca privada internacional. Incluye los Convenios de Reestructuración 1983 y 1985, el Crédito Comercial Revolutivo de 1983, el Convenio de Crédito de 1985 y todos los instrumentos originales de mediano plazo no vencidos (deuda no reestructurada). Todo lo anterior suma aproximadamente 1.500 millones de dólares (la deuda base).

El acuerdo también incluye los intereses vencidos y no pagados sobre la deuda base calculada a tasas contractuales, es decir, no toma en consideración intereses moratorios ni intereses sobre intereses. Los intereses atrasados contractuales se estiman en alrededor de 325 millones de dólares a marzo de 1990.

El gobierno de Costa Rica solicitó a los bancos acreedores escoger voluntariamente alguna de las opciones descritas a continuación:

1. La recompra en efectivo de los títulos de principal a un precio de 16 centavos por cada dólar estadounidense. Los intereses atrasados correspondientes a dicho capital se reconocerán como obligaciones separadas y se recomprarán al mismo precio del principal.

2. Los bancos que ofrezcan vender un 60% o más de su deuda base dentro de la opción de recompra, tendrán derecho a intercambiar la porción restante de la misma por títulos denominados bonos serie A. Estos son bonos al portador, que devengarán una tasa de interés fija de 6,25% anual y se amortizarán semestralmente en 20 años, incluyendo un período de gracia de 10 años. Los intereses atrasados relacionados con los bonos serie A se documentarán como intereses serie A y se les dará el siguiente tratamiento: se hará un pago inicial de 20% en efectivo y el 80% restante se pagará en un plazo de 15 años a una tasa de interés de LIBOR + 13/16%. Se crearán dos fondos para garantizar los intereses que cubrirán 12 meses para los bonos serie A y 36 meses para los intereses serie A restantes.

3. Los bancos que ofrezcan vender menos de un 60% de su deuda base dentro de la opción de recompra, tendrán derecho a intercambiar la porción restante de ésta por títulos denominados bonos serie B. Estos son bonos al portador que devengarán una tasa de interés fija de 6,25% anual, y se amor-

tizarán semestralmente en un plazo de 25 años, incluyendo un período de gracia de 15 años. Los intereses atrasados relacionados con los bonos serie B se documentarán como intereses serie A y se les dará el siguiente tratamiento: se hará un pago inicial de 20% en efectivo y el 80% restante se pagará en un plazo de 15 años a una tasa de interés de LIBOR + 13/16%. No existirán fondos para garantizar los intereses. Tanto los bonos serie A como los bonos serie B estarán denominados en dólares de Estados Unidos. Los intereses series A y B se denominarán en su moneda original.

Se estima que se requerirá una suma cercana a los 250 millones de dólares para financiar la recompra de la deuda, crear los fondos de garantía de intereses y hacer el pago inicial de los intereses series A y B. El gobierno ya ha iniciado gestiones para obtener esta suma en condiciones concesionales.

El Acuerdo Financiero 1989 contempla una cláusula de recuperación de valor para los bonos series A y B basada en el crecimiento del Producto Interno Bruto. Asimismo, como parte del acuerdo, en 1990 Costa Rica pondrá en marcha un programa de conversión de deuda para financiar los costos locales de inversiones de proyectos de exportaciones y turismo, por un monto de 20 millones de dólares anuales.

Costos y beneficios del Acuerdo Financiero 1989. Los costos para Costa Rica del presente acuerdo se resumen en la obtención de alrededor de 250 millones de dólares en donaciones y préstamos concesionales provenientes de instituciones multilaterales y bilaterales. Esto significa que la deuda con esos acreedores se incrementará, en conjunto, en 250 millones de dólares.

Por otro lado, se estipuló en el acuerdo con los bancos, que al menos un 60% de la deuda base y los intereses atrasados correspondientes sean ofrecidos en la opción de recompra para que el convenio adquiriera vigencia. Esto representa una reducción del saldo de principal y del monto de intereses atrasados de al menos 1.000 millones de dólares.

Costa Rica debería pagar, según los términos contractuales con la banca comercial, una suma anual de 175 millones de dólares por concepto de principal e intereses atrasados. Una vez finiquitado el acuerdo, el servicio será de sólo 45 millones de dólares anuales, es decir, una reducción de más del 70%.

El acuerdo también contempla que el 95% de los montos adeudados debe ser sujeto de transacción, lo que convierte al Acuerdo Financiero 1989 en el primer convenio internacional de reducción obligatoria de la deuda. Así, cada banco que participa deberá asumir pérdidas sobre sus activos costarricenses.

El acuerdo establece que Costa Rica podrá recomprar los bonos y los intereses series A y B en cualquier momento en el mercado abierto, lo cual proporcionará flexibilidad al Banco Central en el futuro para aprovechar las oportunidades que se presenten en el mercado secundario.

Una evaluación preliminar del Banco Mundial indica que el Acuerdo Financiero 1989 colocará a Costa Rica en una senda de crecimiento económico acelerado, ya que liberará recursos para la inversión pública y privada. Se proyecta que el crecimiento del PIB se podrá incrementar en un 2,5 puntos porcentuales por año, lo que significa, en promedio, que la tasa de crecimiento del producto podría situarse en más de 5% anual en el período 1992-1995.

Al enmarcarse el acuerdo dentro de las posibilidades de pago del país, la economía costarricense gozará de un clima de confianza para la inversión, fomentando la repatriación de capitales nacionales.

Por último, el acuerdo respeta la capacidad de pago de Costa Rica y establece por primera vez la corresponsabilidad entre deudores y acreedores en la solución del problema de la deuda externa.

## Definiciones

La deuda pública externa comprende todo el crédito contratado o avalado por las instituciones del sector público costarricense en el extranjero. Según la categoría del acreedor, se clasifica como sigue:

1. *Multilateral*: es el crédito otorgado por instituciones de desarrollo cuyos fondos provienen de dos o más fuentes de recursos. Tradicionalmente las agencias multilaterales han prestado a tasas fijas y bajas y a plazos mayores de 10 años, es decir, en términos concesionales. No obstante, recientemente han cambiado su política, y adoptado metodologías para el cálculo de intereses cuyo resultado son tasas fluctúan tes cercanas a las de mercado. Ejemplo de instituciones multilaterales son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

2. *Bilateral*: es el crédito concedido por entidades cuyos fondos provienen de gobiernos o sus agencias oficiales. Este, a su vez, se subdivide en: a) de gobierno a gobierno: son relaciones financieras directas entre gobiernos. Por ejemplo, los préstamos del gobierno de Suecia, del Banco de México o de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y b) garantías de crédito a las exportaciones: son los recursos de instituciones que garantizan al sector privado de su país los ingresos por exportaciones a Costa Rica. Entre ellas se encuentra la Compañía Española de Seguros y Crédito a la Exportación (CESCE), Hermes de Alemania y MITI de Japón.

Los términos financieros del crédito bilateral varían de país a país, en un abanico que comprende desde donaciones hasta préstamos en condiciones de mercado.

3. *Bancos comerciales*: es el crédito otorgado por bancos privados del exterior, a plazos y tasas de interés de mercado. Entre estas instituciones se



## COSTA RICA Y LA DEUDA EXTERNA

pueden citar el Bank of America, el Citibank, el Banco Industrial de Japón y el Banco de Montreal.

4. *Bonos y notas*: son certificados de endeudamiento al portador, colocados por Costa Rica en los mercados europeos y asiáticos. Los bonos tienen una tasa de interés fija; las notas, una fluctuante.

5. *Proveedores*: es el crédito concedido directamente por suplidores al hacer sus ventas al sector público costarricense. Es la deuda que se origina cuando, por ejemplo, la Siemens de Alemania le otorga un crédito al ICE por la compra de aparatos telefónicos.

6. *Certificados de depósito de la presa*: son certificados de depósito emitidos por el Banco Central de Costa Rica en 1980-81. Su propósito fue resarcir al importador costarricense por las pérdidas en que incurriera en esos años al verse obligado a comprar divisas en el mercado libre\*, al tiempo que el BCCR había ofrecido proveerlas.

Los vencimientos generalmente se clasifican en corto plazo (menos de un año), mediano plazo (entre uno y cinco años) y largo plazo (más de cinco años). El período de gracia es el lapso que ocurre entre la contratación del crédito y la fecha de la primera amortización de capital.



QUINTA PARTE  
El servicio exterior



# La profesionalizado]! de la diplomacia costarricense, ¿sueño imposible?

Jorge F. Sáenz Carbonell

"En Costa Rica ni siquiera los caballos son de carrera" . Mario Sancho<sup>1</sup>

Para sus reducidas dimensiones territoriales y demográficas, Costa Rica cuenta en la actualidad con un servicio exterior relativamente importante en número. Hay unos 300 funcionarios diplomáticos y consulares remunerados, a los que debe agregar una cifra casi igual de funcionarios *ad honorem*<sup>2</sup>. La mayoría del personal remunerado tiene apenas dos o tres años de estar en funciones, pues el país carece de una diplomacia de carrera y cada gobierno procede a efectuar una renovación casi total de los funcionarios poco después de asumir el poder.

Los perjuicios que se han derivado de esa ausencia de carrera son har- to conocidos. La prensa costarricense recoge, años tras año, incidentes y escándalos que —incluso sin caer en problemas de tipo jurídico— a menudo redundan en franco descrédito para la imagen del país. El copiosísimo anecdotario<sup>3</sup> que han forjado muchos improvisados diplomáticos costarricenses resulta aún más chocante si se examinan el nivel cultural del país y la imagen relativamente buena de que goza en el exterior.

Con algunas destacadas excepciones, el funcionario del servicio exterior costarricense carece, al ser nombrado, de experiencia diplomática. Como el cambio de gobierno causa un éxodo masivo en las misiones, suele ser urgente que los nuevos funcionarios tomen posesión de sus destinos. La Cancillería debe conformarse con impartirles un corto número de conferencias sobre

<sup>1</sup> Mario Sancho cit. por Carlos Fernández Mora: *Anecdotario Nacional*, Editorial Imediek, S.A., I<sup>a</sup> ed., San José, 1987, p. 67. Esta frase, proverbial en Costa Rica para referirse a la ausencia de una carrera diplomática, la pronunció Sancho en México, siendo cónsul de Costa Rica, cuando se le preguntó si era diplomático de carrera.

<sup>2</sup> Información suministrada por la Dirección General de Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, agosto de 1989.

<sup>3</sup> Algunas de las múltiples anécdotas protagonizadas por la diplomacia costarricense aparecen reseñadas en Myriam Francis: *Hola, ayer*, Editorial Martí, I<sup>a</sup> ed., San José, 1986.

el tipo de labores que desarrollarán y algunos temas conexos<sup>4</sup>, a las que asisten los designados mientras esperan poder cobrar salarios en cuantía suficiente para lograr instalarse en el país de destino siquiera con un mínimo de decoro<sup>5</sup>

El desempeño de las labores suele presentar múltiples obstáculos. A veces los funcionarios carecen de conocimientos suficientes para enfrentar con éxito los problemas. Y aun en el caso de funcionarios con un nivel cultural aceptable, la falta de experiencia previa en la materia puede dar al traste con las mejores intenciones. Además, la comunicación con la Cancillería no siempre es expedita, ni mucho menos el trámite de los salarios.

La ausencia de carrera también fomenta la carencia de disciplina. Un jefe de misión halla en ocasiones difícil imponer su autoridad a subalternos que cuentan con mayor respaldo político que él en Costa Rica y que normalmente no tienen interés en continuar en la diplomacia en el gobierno siguiente. Los sistemas disciplinarios tampoco pueden calificarse de ser particularmente operativos.

El dominio casi absoluto del Poder Legislativo sobre el presupuesto del servicio exterior es otra fuente de dificultades: desequilibrios en las remuneraciones, creación de plazas fútiles, supresión de otras necesarias, fricciones con la Cancillería, etc<sup>6</sup>.

La total separación entre el personal de servicio exterior y el de Cancillería agrava las cosas. Hay una perceptible falta de *esprit de corps*, y no es de extrañar, pues el personal de la Cancillería rara vez es llamado a servir fuera del país, y el del servicio exterior usualmente no ha laborado antes en la Cancillería, ni suele incorporarse a ella al término de su misión.

Lo anterior constituye sólo una brevísima enumeración de algunos de los inconvenientes que presenta, desde hace un buen número de años, el servicio exterior costarricense. Existen muchísimos otros. Y esto, sin hablar de episodios sumamente penosos, de orden fiscal o penal, que en más de una ocasión han dejado por el suelo el nombre del país.

<sup>4</sup> Sin embargo, como los nombramientos son de tipo político, no existe evaluación alguna al término de las conferencias y el aprovechamiento de éstas depende en definitiva del interés personal y la buena disposición del que asista. Esta preparación, además, sólo se da a principios de la administración, de modo que no comprende a los funcionarios nombrados posteriormente.

<sup>5</sup> Usualmente, los funcionarios se ven obligados a permanecer en Costa Rica un mínimo de dos o tres meses después de su designación. El sistema utilizado para el trámite de los giros no es, además, especialmente ágil y las normas que lo rigen no permiten efectuar adelantos. Esto, naturalmente, origina dificultades tanto para las embajadas como para la Cancillería. Por ejemplo, cuando en enero de 1987 el canciller Madrigal Nieto efectuó una gira por ocho naciones europeas "...sólo había tres embajadores de Costa Rica acreditados y ya residentes en los países visitados... Esta circunstancia resultó de la transición gubernamental y el atraso usual en la tramitación de los nuevos nombramientos". *Memoria de Relaciones Exteriores de 1987*, Imprenta Nacional, I ed., San José, 1988, p. 55.

<sup>6</sup> A modo de ejemplo, véanse las notas 48, 52 y 57.

Existe, sin duda, un apreciable número de funcionarios que desempeña sus labores con rectitud, diligencia y adecuado sentido político. Empero, se halla igualmente sujeto a los azares de la política, enfrentado con las mismas dificultades —burocráticas, disciplinarias, presupuestarias— y es doloroso reconocer que con ello pierde Costa Rica mucho de lo bueno que tales funcionarios pueden y están dispuestos a dar.

Los comienzos de la diplomacia costarricense fueron brillantes: su situación de hoy decididamente no puede calificarse de tal. ¿A qué se debió esa decadencia? ¿Se ha hecho algo concreto por corregirla? ¿Tienen visos de realidad y continuidad los esfuerzos que hoy se desarrollan en torno a dotar a la República de una diplomacia de carrera? Procuraremos ensayar algunas respuestas a estos interrogantes.

#### Génesis y desarrollo inicial de la diplomacia costarricense (1823-1946)

Durante el breve período comprendido entre su separación del Imperio mejicano (1823) y su integración en la República Federal de Centroamérica (1824), Costa Rica envió su primera misión diplomática al exterior<sup>7</sup>. Respondiendo a instancias de negociación formuladas por los gobiernos de León y Granada de Nicaragua, el 12 de mayo de 1823 la Junta Superior Gubernativa de Costa Rica nombró como Enviado ante ellos a Mariaño Montealegre Bustamante, acaudalado guatemalteco residente en San José, quien fue por consiguiente el primer agente diplomático de Costa Rica<sup>8</sup>.

Llama la atención constatar que la pauta marcada por el nombramiento y la misión de Montealegre -que constituyó un éxito diplomático, en términos generales— no ofrece sustanciales divergencias con lo que, todavía en nuestros días, es lo usual en la actividad del servicio exterior costarricense: "...su misión fue ocasional y única, ya que cumplida a cabalidad, no volvió a ocuparse (Montealegre) en el servicio exterior de Costa Rica"<sup>9</sup>.

De 1824 a 1838, la competencia de Costa Rica en asuntos de relaciones

<sup>7</sup> A principio de 1822, la Junta Gubernativa de Costa Rica envió a Joaquín Mora Fernández a efectuar negociaciones con el gobierno de Granada de Nicaragua, que tuvieron satisfactorios resultados. Sin embargo, ya para entonces Costa Rica estaba constitucionalmente anexada al Imperio mejicano por lo cual consideramos difícil, en términos jurídicos, hablar de una acción diplomática costarricense en esta oportunidad. Sobre la misión de Mora Fernández, ver Luis Fernando Sibaja y Chester Zelaya: *La anexión de Nicoya*, EUNED, 2ª ed., San José, 1980, p. 52.

<sup>8</sup> Sobre la misión de Montealegre, ver Sibaja y Zelaya: *op. cit.*, pp. 57-58. Su nombramiento por la Junta en Francisco María Iglesias: *Documentos Relativos a la Independencia*, Tipografía Nacional, 1ª ed., San José, 1902, vol. III, pp. 16-17 y 77-78.

<sup>9</sup> Hemán G. Peralta: *La diplomacia en Costa Rica*, Trejos Hermanos, 1ª ed., San José, 1969, pp. 18-19.

exteriores se trasladó jurídicamente al gobierno federal centroamericano. En términos generales, tal situación se prolongó en realidad hasta 1848, ya que si bien el Estado se separó de la Federación y ésta se extinguió, no se produjo un efectivo desarrollo autónomo en política exterior. Hubo contactos diplomáticos con el Estado del Istmo (Panamá) y gestiones ante los Estados Pontificios<sup>10</sup>; pero, en realidad, de 1838 a 1848 la política exterior costarricense se mantuvo circunscrita al ámbito centroamericano, y su actividad diplomática, al envío de misiones especiales a los otros Estados de la antigua Federación<sup>11</sup>.

Durante la primera administración de José María Castro (1847-1849), Costa Rica adoptó el título de República e inició una activa política en materia de relaciones exteriores. El hecho de que la vieja disputa fronteriza entre Nicaragua y Costa Rica hubiese quedado insertada en el conflicto entre Estados Unidos de América y la Corona británica en torno al dominio de la ruta canalera interoceánica, fue sin duda uno de los factores que más influyó en la decisión costarricense de enviar, a fines de 1848, una misión especial a Europa y EEUU, encabezada por Felipe Molina y Bedoya, guatemalteco residente en Costa Rica<sup>12</sup>. La misión de Molina fue en conjunto muy exitosa,

<sup>10</sup> El segundo gobierno de Braulio Carrillo (1838-1842) firmó con el del Estado del Istmo un convenio en el que, entre otras cosas, se autorizaba el establecimiento de consulados generales. Carrillo también autorizó a Jorge Viteri y Ungo para representar los intereses de Costa Rica ante la corte pontificia y efectuar allí gestiones en torno a la creación del Obispado. En Roma, Viteri tuvo la condición de "Enviado Extraordinario de los Estados de Centroamérica". El texto del convenio entre Costa Rica y el Estado del Istmo se reproduce en Carlos Meléndez Chaverri: *Documentos fundamentales del siglo XIX*, Editorial Costa Rica, 1ª ed., San José, 1978, pp. 356-357. Sobre la misión de Viteri y Ungo, véase Víctor Sanabria M.: *Anselmo Llórente y Lafuente*, Editorial Costa Rica, San José, 1ª ed., 1972, pp. 37-42.

<sup>11</sup> Ello se explica no sólo por las esperanzas desarrolladas en torno al restablecimiento de la unión, sino también por el hecho de que, durante este confuso período, Europa se resistió a tener tratos individuales con los Estados separados e insistió en la necesidad de canalizar la actividad diplomática por medio de un gobierno federal restablecido. Ejemplifica esta actitud la información publicada en el semanario *Mentor costarricense*, N° 91, de 24 de mayo de 1845, p. 346: "Parece que el gobierno de Guatemala trató de constituir un cónsul general que lo representase en la Corte de España; i que se le ha dado una respuesta igual a la que recibió el Sr. Castellón, Enviado de Honduras i Nicaragua, en los gabinetes de Francia é Inglaterra, esto es: que mientras no exista en Centroamérica un gobierno general consolidado, nadie querrá entrar en relaciones con nuestras pequeñas soberanías independientes á causa de su debilidad, existencia precaria i condición siempre agitada". No deja de llamar la atención el hecho de que, a fines de la década de 1980, se esté presentando un fenómeno parecido en las relaciones entre la Comunidad Europea y los países centroamericanos, ejemplificado por la tendencia de la Comunidad a dar preferencia a los proyectos de cooperación de carácter regional, y por su insistencia en la ratificación del tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano.

<sup>12</sup> Ya a inicios de 1848, el gobierno de Costa Rica había suscrito convenios con la Corona británica, las Ciudades Hanseáticas y Francia. Véase Clotilde María Obregón Quesada: *Costa Rica, relaciones exteriores de una república en formación: 1847-1849*, Editorial Costa Rica, 1ª ed., San José, pp. 86-91. En esta obra, la autora analiza con suma profundidad y acierto el pañorama diplomático costarricense de la época y su inserción en el conflicto angloamericano.



ya que obtuvo el reconocimiento de Costa Rica como República soberana por parte de las principales potencias de Europa occidental<sup>13</sup>. Ello permitió, entre otras cosas, que el país estableciese sus primeras representaciones diplomáticas y consulares permanentes en el Viejo Mundo, confiadas a extranjeros, en forma *ad honorem*<sup>14</sup>.

Este último hecho es fácilmente comprensible, no sólo por la escasa experiencia de nacionales en la materia, sino además por razones presupuestarias. En la década de 1850 y en la siguiente, predominó marcadamente en el servicio exterior costarricense la tendencia de enviar misiones especiales para atender los objetivos de prioritario interés nacional —por ejemplo, la solución de las disputas fronterizas con Nicaragua y Colombia— y mantener las escasas representaciones permanentes en maños de extranjeros que desempeñaban sus cargos *ad honorem*. Las misiones especiales estaban integradas, como la de Mariaño Montealegre en 1823, por personas de méritos públicos, con influencia y conexiones en la política local, pero carentes de formación académica en el campo diplomático y muchas veces también de experiencia en la materia<sup>15</sup>.

En la época del general Guardia (1870-1876 y 1877-1882), la actuación internacional costarricense, que en buena parte había sido únicamente una diplomacia de límites y fronteras, se proyectó además al campo del financiamiento externo<sup>16</sup>. Durante los gobiernos de Guardia, Costa Rica también aumentó el número de sus representaciones diplomáticas permanentes, pues acreditó ministros ante los gobiernos de Alemania, Austria-Hungría, Italia, Holanda y otros países. En la mayoría de los casos, el desempeño de la representación siguió siendo confiado a extranjeros, con carácter honorario<sup>17</sup>. La principal excepción a esta tendencia estuvo presentada por los nombramien-

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 163-206.

<sup>14</sup> Fernando de Lorenzana, Marqués de Belmonte, fue nombrado ministro de Costa Rica ante la Santa Sede; Víctor Herran encargado de negocios en Francia; Manuel María de Tapia cónsul general de Costa Rica en Madrid y Eduard Wallerstein cónsul en Londres. Posteriormente (1851), Felipe Molina fue designado ministro de Costa Rica en Washington, cargo que desempeñó brillantemente hasta su muerte, en 1855. *Ibid.* pp. 165-166 y 196-199; Peralta: *op.cit.*, pp. 30-32.

<sup>15</sup> Un detalle de los nombramientos diplomáticos efectuados en esta época figura en la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1929*, Imprenta Nacional, I ed., San José, 1930, p. 102 y ss.

<sup>16</sup> Los onerosos empréstitos suscritos por Costa Rica en Gran Bretaña en la época de Guardia surgieron de convenios negociados por representantes costarricenses en general carentes de experiencia y que fueron fácil presa de finalistas poco escrupulosos. No obstante, ello no produjo en el país ninguna reflexión sobre la conveniencia de preparar mejor a los agentes diplomáticos nacionales. La negociación de los empréstitos se refiere detalladamente en Cleto González Víquez: *Capítulos de un libro sobre historia financiera de Costa Rica*, Editorial Costa Rica, I ed., San José, 1977, pp. 83-207.

<sup>17</sup> El detalle de los nombramientos en la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1929*, *op. cit.*, pp. 104 y ss.

tos de Manuel María de Peralta y León Fernández, que obedecieron al interés prioritario de solucionar con éxito la disputa de límites con Colombia<sup>18</sup>.

Para 1885, el pañorama del servicio exterior costarricense, en el aspecto cualitativo, no había experimentado variaciones de consideración. El país contaba con dos misiones permanentes remuneradas, una en Europa y otra en Estados Unidos de América; con algunas misiones diplomáticas *ad honorem*, confiadas a extranjeros; y con más de noventa oficinas consulares *ad honorem*, casi todas también en maños de extranjeros<sup>19</sup>.

A pesar de que desde 1881 Costa Rica había emitido su primer Reglamento Consular<sup>20</sup>, es indudable que en esta materia se actuó con suma despreocupación. Quizá en la creencia de que era importante asegurar la presencia de representaciones consulares en todos los lugares posibles, el gobierno costarricense extendió nombramientos consulares honorarios de muy cuestionable utilidad práctica para el país<sup>21</sup>. Casi podría decirse que en esa época, cualquier extranjero obtenía el nombramiento de cónsul de Costa Rica con sólo pedirlo al gobierno de la República<sup>22</sup>. Sin duda, la consideración presupuestaria era primordial en esta materia: con los nombramientos así efectuados, Costa Rica se hacía presente en los lugares más impensados —por ejemplo, en 1909 había ya consulados costarricenses en Calcuta y en Shanghai<sup>23</sup>— sin que ello representase el menor gasto para el país. Sin embargo, no tardaron en advertirse inconvenientes; ya en 1897, el entonces canciller Ricardo Pacheco Marchena manifestaba en su Memoria al Congreso: "El servicio consular de la República, por desgracia, bastante defectuoso, se ha procurado mejorar en lo posible, aunque en este importante ramo se imponen

<sup>18</sup> Sobre la trayectoria de Peralta, véase Margarita de Bakit: *Manuel María Peralta Alfaro: diplomático, historiador y patriota (1847-1930)* en Instituto del Servicio Exterior de Costa Rica "Manuel María de Peralta", Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, I° ed., San José, 1988, pp. 53-71. Sobre la de Fernández, véase Luz María Campos González: *León Fernández Bonilla: un hombre singular (1840-1887)*, Roid., pp. 73-121.

<sup>19</sup> Véase la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1885*, San José, Imprenta Nacional, I° ed., 1885, sin paginar.

<sup>20</sup> Ana Lucía Nassar Soto: *Manual Consular*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, I° ed., San José, 1988, p. 23.

En 1885, por ejemplo, Costa Rica contaba con consulados en Australia y Egipto países cuyo intercambio comercial con el nuestro era del todo inexistente. Véase la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1885*, op. cit., sin paginar.

<sup>22</sup> Un ejemplo clásico lo encontramos en la apertura del Consulado de Costa Rica en la Rusia zarista. El señor M. Bernstein, domiciliado en San Petersburgo, solicitó al gobierno costarricense, por intermedio de su Legación en París, que se le nombrase cónsul de Costa Rica en Rusia. Sin tener mayores elementos de juicio sobre las condiciones del aspirante, la Cancillería costarricense tramitó el nombramiento y la designación se efectuó con relativa celeridad. En los documentos respectivos ni siquiera aparece el nombre de pila del funcionario. Debemos estos datos a Edgar García Miranda, quien prepara una tesis sobre las relaciones entre Costa Rica y la URSS.

<sup>23</sup> *Memoria de Relaciones Exteriores de 1909*, I° ed., San José, 1909, pp. 164-166.

reformas de gran urgencia y necesidad, de cuyo estudio se ocupa activamente esta Secretaría de Estado"<sup>24</sup>.

Sin embargo, para esa época, la política exterior no había asumido, desde la óptica costarricense, la condición de primordial que tiene hoy en día. Los únicos asuntos exteriores a los que se atribuía verdadera trascendencia a nivel nacional eran los de límites, y ello explica la altísima calidad de los diplomáticos costarricenses a quienes correspondió defender los intereses del país en sus disputas con Nicaragua, Colombia y Panamá. En lo sustancial, la diplomacia costarricense de fines del siglo XIX y principios del XX siguió siendo una diplomacia de límites y fronteras. La consolidación del monocultivo cafetalero, la cada vez mayor estabilidad política del país y su progresivo aislacionismo con respecto a los otros países de Centroamérica, son factores que posiblemente deben tomarse en cuenta para explicar la falta de actividad diplomática importante de Costa Rica en esos años. Tampoco debe perderse de vista el cada vez más acusado desplazamiento de la Corona británica en América Latina por parte de Estados Unidos, que se convirtió en la potencia hegemónica sin discusión<sup>25</sup>.

El perfil del diplomático costarricense a comienzos de este siglo no presentaba mayores diferencias con el de sus colegas de cincuenta años atrás. Era una persona de gran cultura e ilustración, preferiblemente (por su atención a las cuestiones limítrofes) de formación jurídica, vinculada por parentesco o intereses con los estratos dominantes de la sociedad costarricense, con algún conocimiento del mundo y con recursos económicos, ya que la remuneración, cuando existía, solía ser inadecuada para un ejercicio decoroso de las funciones<sup>26</sup>. El ideal del diplomático costarricense lo encarnaba Manuel María de Peralta, segundo Marqués de Peralta, por muchos años ministro de Costa Rica en Europa.

Durante las primeras décadas del siglo XX, el pañorama de la diplomacia nacional tampoco experimentó considerables variaciones. Con excepción de algunos aislados episodios —entre los que cabe destacar la prolongada y vana lucha del gobierno de Tinoco (1917-1919) por obtener el reconocimiento de EEUU— la actuación internacional de Costa Rica continuó siendo muy modesta y hasta cabe hablar de una acentuación del aislacionismo, si se exami-

<sup>24</sup> *Memoria de Relaciones Exteriores de 1897*, Tipografía Nacional, 1ª ed., San José, 1897, p. XII.

<sup>25</sup> Al respecto, véase Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Rivera; *¿Subditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, Editorial Porvenir-FLACSO, 1ª ed., San José, 1988.

<sup>26</sup> Por ejemplo, según señala Bakit: op. cit., p. 64, en el caso del Marqués de Peralta, "... en más de una ocasión el gobierno de Costa Rica le solicitó, y por supuesto, lo obtuvo, que Manuel María siguiera trabajando *ad honorem*, es decir, sin remuneración alguna, pues el país no tenía dinero con qué pagarle".

na, por ejemplo, la actitud del país en torno a la Sociedad de Naciones<sup>27</sup>. La consideración presupuestaria siguió siendo esencial<sup>28</sup>, y aunque el número de funcionarios consulares continuó aumentando desafortunadamente —de 124 en 1900, había aumentado ya a 157 en 1926— no hubo un paralelo crecimiento en el sector diplomático; en 1926, Costa Rica contaba sólo con seis funcionarios diplomáticos: dos en Europa, dos en EEUU, y tres en Centroamérica<sup>29</sup>. Las urgencias se atendían mediante el recurso de las misiones especiales, indiscutiblemente menos onerosas que las oficinas permanentes<sup>30</sup>.

En julio de 1925 se emitió la Ley Orgánica del Servicio Consular de la República —la cual, con algunas enmiendas, continúa vigente— que fijó con detalle los deberes y atribuciones de los funcionarios consulares, pero no representó variaciones de consideración en cuanto al procedimiento de selección de estos funcionarios<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Después de un enorme esfuerzo por ser admitida por la Sociedad, en 1920, Costaricasereti de ella en 1924, por considerar, en palabras del presidente Ricardo Jiménez "Para oír discutir asuntos políticos del Viejo Mundo, nuestra presencia parece estar de más... Para manifestar nuestras simpatías por los esfuerzos de los grandes en pacificar el mundo y traer a la tierra el reinado de la justicia no necesitamos estar presentes en Ginebra. En cambio, nuestra presencia allí nos impone sacrificios pecunarios, y nos expone... a sonrojos innecesarios". Ver *Mensajes Presidenciales: años 1918-1928*, Editorial Texto, Ltda., 1ª ed., San José, p. 159. Sobre la actuación de Costa Rica en el seno de la Liga y su retiro, véase María Elena Chaves Gatgens: *La Sociedad de Naciones y la participación de Costa Rica: 1920-1924*, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1988.

<sup>28</sup> Por ejemplo, cuando en 1910 se designó al Alfredo VoUo para representar a Costa Rica en la IV Conferencia Internacional Americana que se celebraría en Buenos Aires, tuvo que "... ser custodiado por la policía montada hasta la Estación del Atlántico, porque se decía que su viaje se realizaba dentro de una crisis fiscal que desaconsejaba el gasto...", señala Peralta: op. cit., pp. 75-76. En la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1926*, Imprenta Nacional, 1ª ed., San José, 1926, p. V. el titular de la cartera expresó: "Muchas son las invitaciones recibidas por el gobierno para hacerse representar en diferentes congresos, conferencias y asambleas; hemos aceptado aquellas a las cuales nos fue posible asistir por medio de nuestros cónsules y sin que ello implicara erogación alguna."

<sup>29</sup> Boid, p. 85.

mismo Marqués de Peralta, prototipo del diplomático clásico costarricense, no favorecía un cambio en este estado de cosas. Según relata Hernán G. Peralta, "...alguna vez conversando en privado sobre el servicio exterior de Costa Rica en aquel momento (1919), me decía (el Marqués) que a su juicio sólo eran necesarias dos legaciones, una en Washington y otra en Madrid...". Véase Peralta: op. cit., p. 74.

<sup>31</sup> Ello se advierte, por ejemplo, con las siguientes apreciaciones, formuladas en 1937 por el encargado de negocios de Costa Rica en Francia, Luis Dobles Segreda: "No puede el país sostener un lujoso tren consular, porque bien sabido es que sus servicios son honoríficos y no siempre es fácil encontrar perdonas que quieran hacer gastos en instalar oficina por cuenta propia y atenderla a horas fijas, sin remuneración... Resulta con frecuencia que algunas de las personas que los sirven, aún siendo honorables, no conocen Costa Rica, y no pueden, por lo mismo, dar información personal importante... no se me alcanza cómo puede resolverse tamaño problema, como no sea pagando esos empleados y enviándolos desde allá exclusivamente para servir el Consulado... es un alto ideal, pero creo difícil su realización..." *Memoria de Relaciones Exteriores de 1937*, Imprenta Nacional, 1ª ed., San José, 1937, p. 236.

La tendencia a evitar gastos en materia de servicio exterior, claramente visible en toda documentación oficial de los primeros cuarenta años del siglo XX, sin duda coadyuvó a que los gobiernos no pensasen en absoluto en la necesidad de dar al personal diplomático costarricense una formación adecuada. La experiencia vivida con las grandes figuras del servicio exterior, aparentemente había demostrado que era innecesario pensar en la diplomacia en términos de preparación profesional especializada. Hernán Peralta señala que: "Costa Rica no ha tenido nunca una carrera diplomática organizada. La urgencia de atender a la situación litigiosa de nuestras fronteras, ...originó la formación de una escuela diplomática que yo llamaría de primera, a pesar del empirismo inicial de su labor"<sup>32</sup>.

Sin embargo, es importante advertir que en esos primeros cuarenta años del siglo XX, la diplomacia costarricense perdió paulatinamente su interés prioritario en la cuestión de las fronteras. La disputa limítrofe con Nicaragua había quedado zanjada por el Laudo Cleveland en 1888 y Costa Rica dio por concluida la querrela con Panamá con el Laudo White de 1914, pues en lo sucesivo, y hasta la década de los treinta, se limitó a tratar de obtener la ejecución de dicho Laudo. La extinción de la Corte de Justicia Centroamericana, en 1918, también significó que Costa Rica no tuviese que volver a preocuparse por mantener una representación de alta calidad en ese tribunal. Así las cosas, quizá puede estimarse que, a partir de los años 20, desde la óptica costarricense era posible permitir un descenso en la calidad del servicio exterior, sin que ello representase severos perjuicios para el país: lo prioritario, por supuesto, podía siempre atenderse con misiones especiales.

En nuestro criterio, esta gradual reducción en la trascendencia que para el país tenían los asuntos que manejaba su diplomacia, así como el hecho de que el Poder Ejecutivo contase con facultades para nombrar y remover libremente a todos sus funcionarios y empleados, puede explicar el hecho de que poco a poco el servicio exterior costarricense se fuese convirtiendo en parte del "botín político" correspondiente al partido vencedor en las elecciones. Un sucinto examen de los acuerdos ejecutivos de los primeros meses de cada administración en las décadas de 1930 y 1940, permite ver que cada cuatro años, la mayoría de los titulares de las escasas plazas remuneradas del servicio exterior era sustituida por personas sin duda más gratas al nuevo gobierno<sup>33</sup>. Sin embargo, como ello ocurría en multiplicidad de casos con la generalidad de los funcionarios y empleados públicos, la inestabilidad laboral del servicio exterior en particular no parece haber despertado juicios adversos. Quizá no se creía que los intereses del país sufriesen seriamente por

<sup>32</sup> Peralta: *op. cit.*, p. 73.

<sup>33</sup> Véanse, por ejemplo, los ejemplares de *La Gaceta* correspondientes a los primeros meses de las administraciones Cortés (1936-1940) y Calderón (1940-1944).

ello, pues se atribuía poca relevancia al quehacer diplomático y consular. Además, la total ausencia de requisitos legales para ocupar cargos diplomáticos y lo irrelevante de los exigidos para desempeñar funciones consulares<sup>34</sup>, permitía al gobierno satisfacer con cargos en el exterior cualesquiera compromisos políticos o personales, sin ninguna dificultad de orden jurídico. El único límite efectivo lo constituía la disponibilidad presupuestaria.

Intentos por establecer un servicio exterior de carrera:  
cuatro décadas de una frustración continua (1946-1986)

En la década de los cuarenta, una serie de factores se conjugó para producir cambios relevantes en la actuación internacional de Costa Rica. La Segunda Guerra Mundial, la conclusión definitiva de la vieja disputa limítrofe con Panamá, la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, la creación de las Naciones Unidas y la OEA, y los prolegómenos de la Guerra Fría hicieron que el país tuviese que enfrentarse a nuevas necesidades y retos que dieron a su política exterior una notable importancia. Se unía a todo esto el progresivo avance que a escala mundial experimentaban las comunicaciones y el irreversible proceso de interdependencia política y económica entre las naciones, sustancialmente incrementado a partir de 1945.

En este marco tuvo lugar en Costa Rica el primer esfuerzo legislativo serio por mejorar el servicio exterior nacional. Ya en 1943 una publicación del Centro para el Estudio de los Programas Nacionales había señalado que: "...sería indispensable establecer los Cuerpos Diplomático y Consular del país, como carreras permanentes especializadas, en las cuales habrían de servir a la nación personas idóneas... previo estudio de las materias técnicas que fuere necesario y comprobación de sus aptitudes intelectuales, morales y personales..."<sup>36</sup>.

La Ley N° 54 del 4 de enero de 1946, emitida durante la administración Picado Michalski (1944-1948), se dirigió a crear un servicio consular de carrera y a mejorar el procedimiento de selección de los funcionarios consulares, y fue complementada con una reglamentación emitida por decreto N° 3 del 7 de octubre de ese mismo año. El empeño, sin embargo, no llegó a alcanzar dimensiones de importancia<sup>36</sup> y en 1955 una reforma al Estatuto

34

La Ley Orgánica de 1925, aún vigente, pide en su artículo 5to. que el funcionario consular tenga no menos de 21 años, posea conocimientos generales de la materia consular y sea persona de honorabilidad reconocida. Véase Nassar Soto: op. cit., p. 123.

Ángel Coronas Guardia et al.: *Ideario costarricense. Resultado de una encuesta nacional*, Editorial Surco, I ed., San José, 1943, p. 97.

El 24 de febrero de 1954, en respuesta a una consulta de la Cancillería a la Procuraduría General de la República sobre el amparo de la Ley de Servicio Civil a los cónsules, el procurador

de Servicio Civil privó definitivamente a los funcionarios consulares de estabilidad en sus cargos<sup>37</sup>.

Los funcionarios diplomáticos recibieron en 1946 un trato muy diverso, pues una reforma constitucional aprobada en junio de ese año los excluyó expresamente del proyectado Estatuto Civil de la Función Pública<sup>38</sup>.

Los acontecimientos políticos de 1948 no significaron cambio alguno en la concepción tradicional costarricense del servicio diplomático, a pesar de que bajo el régimen de la Junta de Gobierno (1948-1949) ocurrieron hechos que inducían o debieron haber inducido a la reflexión<sup>39</sup>. Lo único novedoso fue un aumento en el número de plazas remuneradas<sup>40</sup> y el hecho de que en la nueva Constitución, el nombramiento de los representantes diplomáticos (jefes de misión) pasó a ser competencia del Consejo de Gobierno<sup>41</sup>.

En la década de los cincuenta se manifestó con claridad que la política

específico Carlos Luis Solórzano manifestó en oficio N° 925 P/E: "En el caso de los señores cónsules existe la Ley N° 54 de 4 de enero de 1946, que establece la carrera consular... Tengo entendido que hasta el momento esa ley de cónsules no se ha puesto en práctica ya que no se han nombrado funcionarios de esta especie, de acuerdo con sus disposiciones; pero nada se opone a que en el futuro sea por medio de ella que se realice la nominación de esta clase de funcionarios y cobre actualidad la ley." *Memoria de Relaciones Exteriores de 1954*, Imprenta Nacional, I ed., San José, 1954, p. 111.37. La ley N° 1451 de 29 de mayo de 1952, que creó la oficina del Servicio Civil, declaró funcionarios de Ubre remoción del Poder Ejecutivo a los jefes de Misiones Diplomáticas, a los diplomáticos en misión temporal, a los secretarios, consejeros y agregados délas embajadas y legaciones, y a los cónsules (art. 5). El Estatuto de Servicio Civil, en su versión original Ley N° 1581 de 30 de mayo de 1953, no consideró a los cónsules excluidos del régimen de estabilidad en la función pública (art. 5), pero la Ley N° 1918 de 5 de agosto de 1955, que reformó el Estatuto, volvió a considerar los cargos consulares como cargos de confianza, sujetos a ubre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo.

<sup>38</sup> Ley N° 540 del 13 de junio de 1946, que reformó el artículo 109 de la Constitución Política vigente (1871).

<sup>39</sup> Lo ocurrido en torno a la situación de la España de Franco en las Naciones Unidas, por ejemplo, ilustra adecuadamente la falta de disciplina de la diplomacia costarricense y la clara ausencia de concepciones jerárquicas. La Junta Fundadora de la Segunda República decidió favorecer en la ONU la revocatoria del aislamiento diplomático impuesto al régimen de Franco, pese a que la delegación costarricense ante la Organización adujo en varias ocasiones fuertes razones de tipo moral para adversar dicho régimen. Puesto a votación un proyecto de resolución sobre el tema en el Comité Político de la Asamblea General, la delegación costarricense, "interpretando equivocadamente las instrucciones de la Cancillería", votó en sentido adverso. Ante esta situación, el 10 de mayo de 1949 la Cancillería le giró instrucciones para votar a favor de la revocatoria del aislamiento cuando el asunto se considerase en la Asamblea General. No obstante, la delegación manifestó a la Cancillería las razones que había tenido para interpretar como lo hizo las instrucciones recibidas, y soüicitó "que se tuviera en cuenta la situación personal de los delegados a efecto de recibir instrucciones menos estrictas acerca del particular." Lo asombroso del caso no fue sólo que la delegación actuase así, sino que sus gestiones tuvieron eco, pues la Junta de Gobierno acordó finalmente instruir la en el sentido de abstenerse de votar. El episodio aparece reseñado en el *Informe de Labores del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1949*, Imprenta Nacional, San José, I ed., 1949, pp. 24-25.

<sup>40</sup> *Ibid*, p. 19.

exterior estaba siendo cada vez más importante para el país y que la actividad de la Cancillería iba en aumento, como lo hizo ver el canciller Lara Bustamante en su Memoria a la Asamblea Legislativa en 1953<sup>42</sup>. Pero en cuanto al servicio exterior, Lara se limitó a señalar que los funcionarios que servían entonces en las representaciones diplomáticas "... lo hacen con singular acierto y abnegada devoción. La retribución que el Estado les da no está acorde con la alta representación que ostentan... Si a ello se agrega la falta de personal, que ocurre en la mayoría de los casos, nos daremos mejor cuenta de la situación de nuestros diplomáticos, que contrasta en forma evidente con la de otros países especialmente con aquellos que por su posición económica, bien pueden compararse al nuestro"<sup>43</sup>.

En esos momentos, Costa Rica contaba ya con 17 representaciones diplomáticas y con alrededor de 270 funcionarios consulares, de los cuales sólo 15 eran remunerados<sup>44</sup>.

El Estatuto de Servicio Civil, emitido por ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953, aun cuando comprendió a la mayor parte del personal de la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores, excluyó de su normativa a los jefes de misiones diplomáticas y a los diplomáticos en misión temporal<sup>45</sup>, y una reforma realizada en 1955 dispuso que los demás funcionarios diplomáticos y los funcionarios consulares tampoco estarían sujetos a concursos de oposición en su nombramiento ni gozarían del derecho de inamovilidad<sup>46</sup>.

En la primera administración constitucional de José Figueres (1953-1958), volvió a plantearse la necesidad de mejorar la dotación presupuestaria del servicio exterior<sup>47</sup>, y se puso de manifiesto la cada vez mayor injerencia de la Asamblea Legislativa en el área de la diplomacia nacional, mediante la

<sup>41</sup> Véase el artículo 147, inciso 3, de la Constitución Política de 7 de noviembre de 1949 que establece como función del Consejo de Gobierno la de "Nombrar y remover a los representantes Diplomáticos de la República".

<sup>42</sup> *Memoria de Relaciones Exteriores de 1953*, Imprenta Nacional, I ed., San José, 1953, p. 23.

<sup>43</sup> *Ibid*, pp. 15-16.

<sup>44</sup> *Ibid*, pp. 15 y 80-89.

<sup>45</sup> Esto permitía suponer que los restantes funcionarios diplomáticos y los cónsules sí estaban protegidos por el régimen de estabilidad: Véase: Ley N° 1581 del 30 de mayo de 1953, Art. 5. Sin embargo, surgieron dudas y el asunto llegó a examinarse judicialmente. La Sala de Casación, en resolución N° 58 de 14:30 del 31 de marzo de 1954, consideró que los cónsules sí estaban amparados por el Estatuto de 1953, al no figurar entre los funcionarios excluidos del régimen. La tesis era igualmente válida para los funcionarios diplomáticos que no fuesen jefes de misión o diplomáticos en misión temporal, aunque en el caso concreto no se les mencionó pues lo que se discutía era la procedencia de un reclamo formulado por un ex-funcionario consular. Véase la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1954*, op. cit., pp. 113-114. Sin embargo, la reforma de 1955, citada en la nota 37, dispuso cualquier posibilidad de que la estabilidad laboral se aplicase en lo sucesivo a los funcionarios diplomáticos y consulares en general.

<sup>46</sup> Ley N° 1918 de 5 de agosto de 1955.

<sup>47</sup> Véase *Memoria de Relaciones Exteriores de 1954*, op. cit., p. 12.



aprobación de los presupuestos de la República, que hasta la fecha (1989) continúa siendo causa de fricciones entre el Poder Legislativo y la Cancillería<sup>48</sup>.

En su Memoria a la Asamblea Legislativa en 1958, el canciller Mario Gómez Calvo puso de manifiesto la necesidad de dotar al servicio diplomático nacional de una legislación adecuada que le garantizase estabilidad en el desempeño de sus funciones: "La extensión y complemento de los servicios diplomáticos en el mundo, así como las numerosas conexiones establecidas desde antaño, y la necesidad de hacerse representar en congresos y conferencias internacionales (...) obligan a pensar en la urgencia de dictar una ley que aquellas tareas, dé estabilidad a los funcionarios especializados y facilite la instalación de las Representaciones y su movilización oportuna. Responsabilidades, derechos y privilegios que la misma carrera exige, es de necesidad fijarlos en una ley especial, con reglamentación adecuada..."<sup>49</sup>.

Las manifestaciones de Gómez no encontraron mayor eco en la Asamblea Legislativa, como tampoco las que en el mismo sentido formuló el canciller Alfredo Vargas Fernández en la Memoria de 1959<sup>50</sup>. Gómez planteó sus inquietudes al final del período presidencial, y la administración Echandi (1958-1962), de la que era canciller Vargas Fernández, carecía de mayoría en la Asamblea.

Fue en la administración Orlich (1962-1966) que se dieron por fin algunos pasos a nivel legislativo para el establecimiento de una carrera diplomática profesional en Costa Rica. El primero de ellos lo constituyó la emisión, en julio de 1962, de la actual Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para sustituir las reglamentaciones que habían regido a la Cancillería desde 1870<sup>51</sup>. Entre otras normas referidas al servicio exterior, la Ley Orgánica de 1962 señaló: "Artículo 11. El estatuto y la carrera del servicio exterior serán reglamentados por una ley especial, la cual especificará también los requisitos y condiciones de ingreso. Artículo 12. El número, la categoría, la jurisdicción y la sede de las misiones diplomáticas y consulares serán

<sup>48</sup> A fines de 1956, la Asamblea Legislativa, en la que el partido de gobierno contaba con holgada mayoría, decidió suprimir las partidas presupuestarias correspondientes a los sueldos y gastos de representación de seis embajadas y una legación de Costa Rica, pese a los esfuerzos que por mantenerlas realizó el canciller Volio Sancho y de la disconformidad que en torno a la actitud de la Asamblea manifestó el presidente Figueres. Se llegó al extremo de que el Consejo de Gobierno, en su sesión del 7 de enero de 1957, tuviese que acordar que si a más tardar en marzo no se restablecían las partidas suprimidas, se retirarían las restantes misiones de Costa Rica en América del Sur. El episodio es referido en la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1957*, Imprenta Nacional, I ed., San José, 1957 pp. 13-14.

<sup>49</sup> *Memoria de Relaciones Exteriores de 1958*, Imprenta Nacional, I ed., San José, 1958, p. 9.

<sup>50</sup> *Memoria de Relaciones Exteriores de 1959*, Imprenta Nacional, I ed., San José, 1959.

<sup>51</sup> Véase Jorge F. Sáenz Carbonell et al.: *Los cancilleres de Costa Rica*, Imprenta Nacional, San José, 1986, pp. 36-44, 52 y 64-68

fijadas por el Poder Ejecutivo, previa recomendación del Ministerio de Relaciones Exteriores"<sup>52</sup>.

En la Ley de 1962, como en la normativa sobre servicio civil, se consagró una situación harto inconveniente que se había presentado en toda la historia de la Cancillería: la separación entre el personal que cumple en la sede del Ministerio funciones de tipo diplomático y el servicio exterior de la República. A lo más que llegó la ley de 1962 fue a decir que los funcionarios permanentes de la Cancillería con más de cinco años cumplidos en servicio ininterrumpido, serían considerados 'de hecho' miembros del servicio exterior, 'pudiendo' ser nombrados a tal efecto por el Poder Ejecutivo"<sup>53</sup>.

El segundo paso importante que dio la administración Orlich con miras a la profesionalización del servicio exterior y a la creación de una carrera diplomática, fue la emisión del Estatuto del Servicio Exterior de la República, mediante la Ley N° 3530 del 7 de julio de 1965, que llevaba ya casi dos años de haber obtenido dictamen favorable en la comisión de gobierno y administración de la Asamblea Legislativa<sup>54</sup>. El Estatuto tenía por objeto establecer un cuerpo diplomático de carrera, con requisitos académicos e integrado por concursos de oposición. Sin embargo, dejaba espacio suficiente para que se continuasen realizando nombramientos a voluntad del Poder Ejecutivo, "por especiales razones de conveniencia nacional, por inopia de funcionarios de carrera o por otras razones de emergencia"<sup>55</sup>.

En marzo de 1966, el Poder Ejecutivo inició acciones para poner en práctica las disposiciones del Estatuto<sup>56</sup>. Sin embargo, la derrota que había sufrido el partido del gobierno en las elecciones de febrero hizo que el esfuerzo fracasara. Los decretos emitidos en marzo para la ejecución del mismo fue-

<sup>52</sup> Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, artículos 10-12. Su texto íntegro en Nassar Soto: op.cit., pp. 119-120. En cuanto al expresado en el artículo 12, ya aunque ello represente una facultad de índole obviamente ejecutiva, lo cierto es que las potestades de la Asamblea Legislativa en materia presupuestaria pueden hacer, y así ha ocurrido algunas veces, que el número, categoría y sede de las misiones sean en la práctica decididas por el Poder Legislativo, mediante la adjudicación o la supresión de las partidas correspondientes.

<sup>53</sup> *Ibid*, artículo transitorio. Esto, mientras no hubiese una ley de la carrera, en realidad no significaba nada, pues al estar excluidos los cargos diplomáticos del régimen de estabilidad en la función pública, el Ejecutivo gozaba de potestades para nombrar en ellos al personal de la Cancillería, aunque la ley orgánica no lo hubiese dicho. El problema fundamental era, y en mucho sigue siendo, que el personal de la sede, indistintamente de que desempeñe funciones diplomáticas o meramente administrativas, se hallaba, en términos generales, bajo el régimen de servicio civil, y el personal del servicio exterior sujeto a libre nombramiento y remoción por parte del Ejecutivo.

<sup>54</sup> *Memoria de Relaciones Exteriores de 1965*, Imprenta Nacional, I° ed., San José, 1965, p. 9.

<sup>55</sup> Estatuto del Servicio Exterior de la República, Ley N° 3550 del 7 de julio de 1965, art. 49. Su texto íntegro en Nassar Soto: op. cit., pp. 135-141.

<sup>56</sup> Decretos N° 9 del 24 de marzo de 1966 y N° 10 del 29 de marzo de 1966.

ron derogados por la administración Trejos (1966-1970) y la creación efectiva de la carrera diplomática quedó postergada *virte die*<sup>57</sup>.

En la década de los setenta, el pañorama mundial, y el pañorama latinoamericano en particular, experimentaron modificaciones de suma importancia que debieron haber contribuido a cambiar la concepción existente en el mundo político costarricense sobre el perfil de la diplomacia nacional.

El innegable aumento en la relevancia de la política exterior de Costa Rica a partir de 1970, no se tradujo, sin embargo, en cambios sustanciales en la organización del servicio exterior nacional. En todos los cambios de gobierno ocurridos desde entonces se realizó el tradicional proceso de separar de sus cargos a la casi totalidad del personal remunerado del servicio exterior y sustituirlo por personal nuevo, en la mayoría de los casos carente de experiencia diplomática y no pocas veces hasta de formación profesional. Los gobiernos de Figueres (1970-1974) y Oduber (1974-1978) no hicieron prácticamente nada por volver a dar sentido al esfuerzo de la época de Orlich en torno a la creación de la carrera, a pesar de que contaron con mayoría legislativa. En cuanto al gobierno de Carazo Odio (1978-1982), se limitó a preparar un proyecto de nueva legislación sobre la materia, para reemplazar el nunca aplicado Estatuto de 1965, muchas de cuyas normas cabía considerar ya obsoletas e inadecuadas. El proyecto fue enviado a la consideración del Poder Legislativo, que nunca llegó a votarlo<sup>58</sup>.

En el programa de gobierno del Partido Liberación Nacional para el período 1982-1986, se expuso la necesidad de: "...constituir un servicio exterior que esté en capacidad legal y administrativa de servir los altos objetivos nacionales"<sup>59</sup>.

A pesar de lo anterior, no fue sino hasta las postrimerías de la administración Monge (1982-1986) que se dieron algunos pasos en esa dirección, pero no tuvieron mayor repercusión en la integración del servicio exterior de enton-

<sup>57</sup> Decreto N° 20 de 30 de mayo de 1966. A partir de este mismo mes, la Cancillería procedió, según lo expresado en su Memoria de 1967, "...a la renovación de la mayoría de los embajadores, cónsules remunerados y secretarios también remunerados. Esta renovación es periódica y tradicionalmente se ha hecho al iniciarse el período presidencial." La "renovación" consistía, simplemente, y sigue consistiendo, en la remoción de los funcionarios de signo político diverso al del gobierno y su reemplazo por partidarios de éste. Por su parte, la Asamblea Legislativa, que controlaba el partido derrotado, eliminó del presupuesto de 1967 muy importantes renglones destinados al servicio exterior en América del Sur y Europa, que no fueron restituidas, pese a las instancias que en tal sentido formuló el canciller Lara Bustamante. Tales fricciones, por supuesto, hicieron aún más difícil la coincidencia de voluntades para la profesionalización de la diplomacia nacional. Véase la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1968*, Imprenta Nacional, 1ª ed., San José, 1968, p. 21.

<sup>58</sup> Archivo de la Asamblea Legislativa, N° A38e 74442. El proyecto recibió dictamen favorable en Comisión, pero nunca se votó en el plenario.

<sup>59</sup> Partido Liberación Nacional: *Volvamos a la Tierra. Programa de Gobierno 1982-1986*, Editorial Artes Gráficas, San José, 1ª ed., p. 105.

ees, con una única excepción<sup>60</sup>. La coyuntura en que se desarrollaron los esfuerzos que en tal sentido desplegó el canciller Carlos José Gutiérrez no era, ciertamente, la más favorable: la administración había sufrido el natural desgaste derivado de varios años de gobierno, la Asamblea Legislativa no dio pasos efectivos para racionalizar el presupuesto del servicio exterior y la proximidad de las elecciones posiblemente influyó en que los partidos políticos tampoco manifestaran mayor interés en iniciar a corto plazo la profesionalización del mismo<sup>61</sup>. Sin embargo, cabe señalar que tales esfuerzos prepararon considerablemente el terreno para que la administración Arias comenzara finalmente la tarea de dar inicio efectivo a la profesionalización de la diplomacia nacional.

En su última Memoria al Poder Legislativo, en mayo de 1986, el canciller Gutiérrez resumió con claridad su percepción sobre el cambio cualitativo que era imperativo efectuar en el quehacer diplomático costarricense: "Antaño, la política exterior no tenía para Costa Rica carácter primordial. Se consideraba un aspecto importante de la labor gubernamental, pero no se veía como un imperativo prioritario el disponer de los instrumentos adecuados para desarrollarla y asegurar a Costa Rica una posición sólida en la comunidad internacional. En los últimos años, este criterio se ha visto desplazado por la vorágine de los acontecimientos. Es indudable que la política exterior de Costa Rica tiene hoy una condición vital, determinante para la existencia misma del Estado costarricense. Por ello no podemos continuar pensando en mantener la Cancillería en un nivel equivalente al de cualquier oficina administrativa, ni seguir considerando al servicio exterior como un medio de satisfacer compromisos políticos. El país requiere con urgencia la conformación de un Ministerio de Relaciones Exteriores moderno (...) así como un cuerpo diplomático debidamente seleccionado y remunerado, académicamente capacitado y apto para contribuir de modo efectivo a ser complemento de las tareas de la Cancillería, En esta tarea, se han dado pasos relevantes

<sup>60</sup> A principios de 1985, al quedar vacante una plaza en Tegucigalpa, la Cancillería convocó a los funcionarios de la sede central a un concurso de oposición para llenarla. Se efectuaron diversas pruebas de a preciable rigor selectivo, y se escogió a José R. Zamora, quien desempeñó el cargo de consejero de la Embajada de Costa Rica en Honduras hasta agosto de 1986, cuando por voluntad propia fue reincorporado a la sede central. A pesar de que en la selección efectuada no se aplicaron los cánones del Estatuto de 1965, sin duda constituyó una muestra de que las cosas podían y debían ser distintas. Lamentablemente, la administración Monge no volvió a realizar concursos para llenar nuevas vacantes, ni tampoco lo ha hecho la administración Arias. Hasta la fecha (septiembre de 1989), Zamora ha sido el único funcionario diplomático en toda la historia de Costa Rica nombrado por concurso de oposición. Entrevista con R. Zamora, San José, 30 de agosto de 1989.

<sup>61</sup> Los principales esfuerzos desarrollados en el último bienio de la administración Monge en torno a la profesionalización aparecen detallados en la *Memoria de Relaciones Exteriores de 1986*, Imprenta Nacional, 1ª ed., San José, 1987, pp. 305-313.

sobre los que es importante no retroceder; el avance es un imperativo histórico. Procurar llevarlo a cabo será tarea que corresponda, ya con un primer cimiento, al gobierno que asumirá el mando constitucional de la República el 8 de mayo de 1986"<sup>62</sup>.

Los esfuerzos de la administración Arias (1986-1990).  
¿Hay motivos para ser optimistas?

Cuando asumió el poder la administración Arias, en mayo de 1986, era realmente muy poco lo que en ese momento se podía hacer para mejorar sustancialmente la calidad del servicio exterior costarricense. En consecuencia, se asistió una vez más al tradicional fenómeno de sustitución casi total del personal diplomático y consular remunerado por allegados al nuevo gobierno. Coadyuvaba a ello el hecho de que durante dos décadas el Estatuto de 1965 no había tenido aplicación en la selección de los integrantes del servicio exterior, pues en él los concursos de oposición sólo se contemplan con respecto a los agregados y se supone que los demás cargos se llenarán gradualmente mediante ascensos. No existía tampoco la comisión encargada, según el Estatuto, de organizar y calificar los concursos, por lo que resultaba también imposible llenar por tal procedimiento al menos las plazas de agregado, que además presuponían que el aspirante sirviese previamente un año en la sede central. Por estas y otras circunstancias, los nombramientos efectuados en el servicio exterior por la administración Arias no presentaron variaciones de importancia con respecto a los hechos por los gobiernos anteriores.

No obstante, la administración Arias sí ha avanzado sustancialmente en el diseño de profesionalizar la diplomacia nacional. Se dio una nueva reglamentación al Estatuto de Servicio Exterior<sup>63</sup> y, después de múltiples esfuerzos, en agosto de 1988 se inauguró solemnemente un instituto destinado a la formación profesional de la diplomacia costarricense, el Instituto de Servicio Exterior Manuel María de Peralta, adscrito a la Cancillería<sup>64</sup>. Tras vencer considerables obstáculos organizativos y financieros, se pudo iniciar la preselección de los estudiantes, en julio de 1989 se nombró y juramentó la Comisión Calificadora del Servicio Exterior<sup>65</sup> y el 28 de agosto siguiente iniciaron los cursos lectivos los 20 alumnos definitivamente escogidos entre más de 200 aspirantes. También se emitió un reglamento para la incorporación a la

<sup>63</sup> Decreto N° 17333-RE de 17 de noviembre de 1986. Decreto N° 17369-RE de 1 de diciembre de 1986 y Decreto N° 19136-RE de 10 de agosto de 1989.

<sup>64</sup> Decreto N° 18433-RE de 22 de agosto de 1988.

<sup>66</sup> Acuerdo N° 061-RE de 10 de julio de 1989.

carrera de personal de la sede central<sup>66</sup>. Todo este empeño parece destinado a que, después de casi un cuarto de siglo, el Estatuto de 1965 tenga por fin aplicación práctica.

No creemos probable, sin embargo, que lo anterior signifique un mejoramiento a muy corto plazo de la diplomacia nacional. El programa de estudios del Instituto Peralta comprende un período de dos años, por lo que no cabe pensar que antes de 1991 pueda contarse con graduados. En cuanto al actual personal del Ministerio que sea incorporado a la carrera, es también difícil imaginar que la administración que se inaugure en 1990, cualquiera que sea su signo político, haga en ese personal una cuota sustancial de nombramientos, en lugar de atender con el servicio exterior compromisos políticos y personales. Tampoco tenemos elementos para suponer que existirá en la Asamblea Legislativa una mejor disposición de racionalizar el presupuesto del servicio exterior o de dejar de hacer de él un mecanismo de presión para obtener nombramientos.

Una vez más, el hecho de que los esfuerzos por profesionalizar esta área se efectúen en las postrimerías de la administración, hace surgir dudas sobre si serán continuados por la siguiente y lograrán así consolidarse.

Además de todo lo expuesto, es necesario hacer referencia a los serios problemas que en el momento actual ofrece la regulación del servicio exterior costarricense. El Estatuto de Servicio Exterior, que pudo haber respondido a las necesidades y requerimientos de los años sesenta, está hoy francamente obsoleto en varias de sus normas y ofrece graves problemas de aplicación en otras.

Según el sistema previsto en el Estatuto, el primer paso para el ingreso en la carrera es participar en los concursos de oposición que efectúe el Ministerio, para lo cual es necesario tener diploma universitario en Derecho, Economía o Relaciones Internacionales, o haber aprobado una serie de materias que se impartiría en un instituto de derecho internacional anexo a la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Los aspirantes seleccionados deben servir un año en la sede central de la Cancillería, antes de ingresar en la carrera con el rango de agregados, a partir de la cual irán ascendiendo, con el requisito de estar en cada categoría por lo menos dos años<sup>67</sup>.

El Estatuto no se aplicó, pues nunca se convocó a concurso alguno. Su articulado permite al Ejecutivo (en casos de inopia, por especiales razones de conveniencia nacional u otras razones de emergencia) seguir con la práctica de los nombramientos sin concurso ni requisitos<sup>68</sup>. El Estatuto tampoco

<sup>66</sup> Decreto N° 19136-RE de 10 de agosto de 1989.

<sup>67</sup> Ley N° 3530 de 7 de julio de 1965, artículos 13-17 y 59.

<sup>68</sup> *Ibid*, artículos 48 y 49. Estos dos artículos dan sustento legal a todos los nombramientos de ministro consejero para abajo que han hecho los gobiernos costarricenses desde 1965 hasta la

unificó los regímenes laborales de la sede central y el servicio exterior, lo cual hace sumamente dificultosa la rotación.

La creación del Instituto Peralta procura dotar al país de una diplomacia especializada, profesional. El problema es que, según los términos del Estatuto de 1965, para participar en los concursos de oposición basta ser graduado en Derecho, Economía o Relaciones Internacionales; no se requiere haber cursado estudios de diplomacia. Ello quizá era razonable en 1965; hoy es difícil suponer que esos grados académicos puedan suplir válidamente la falta de preparación especializada o siquiera de experiencia en el campo diplomático. Es imperativo, por consiguiente, reformar la ley, para dar sentido a la existencia del Instituto. Sin embargo, el fracaso del esfuerzo que se hizo en la administración Carazo (1978-1982) por una nueva regulación no constituye ciertamente un aliciente alentador. Hasta la fecha, la existencia del Instituto Peralta continúa fundamentada en un sucinto decreto ejecutivo<sup>69</sup>, con el riesgo de que si efectivamente en 1991 o 1992 se abriesen concursos para el eventual ingreso de sus graduados a la carrera, cualquier licenciado en las especialidades antes mencionadas pueda exigir participar en ellos, a tenor de lo que dispone el Estatuto de 1965, aunque nunca haya pasado por las aulas del Peralta o —extremando las hipótesis— hubiese sido reprobado por el Instituto.

Como si lo expuesto no bastase, en 1988 la emisión de la Ley Orgánica del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales ha hecho aún más confusa la situación jurídica de la diplomacia nacional. Dicha ley dispone, entre otras cosas, que: "Sólo podrán desempeñar los cargos profesionales en la Administración Pública para los cuales la ley o los decretos ejecutivos exijan la condición de profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales los miembros asociados, o cuando el Colegio así lo autorice expresamente. Se exceptúan de esta disposición los puestos de elección popular y de confianza de las instituciones del Estado"<sup>70</sup>.

El reglamento de esta ley, emitido en mayo de 1989, dispuso que para ejercer los cargos de ministro consejero, consejero y cónsul general establecidos en el Estatuto de Servicio Exterior, el profesional debía ser miembro del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales<sup>71</sup>. La Cancillería ha efectuado gestiones para la reforma de ésta y otras

**fecha, ya que al no haber funcionarios de carrera obviamente hay inopia y, aunque no la hubiese, el Ejecutivo podría argumentar que se está ante casos de "especiales razones de conveniencia nacional" que la ley no le obliga a precisar. Es de notar, sin embargo, que los artículos referidos nunca se invocan en los acuerdos de nombramiento o remoción, lo cual contribuye a erradicar el criterio de 1965 de que dichos nombramientos responderían a casos de excepción.**

<sup>69</sup> Decreto N° 18433 de 22 de agosto de 1988.

<sup>70</sup> Ley N° 7106 de 4 de noviembre de 1988, art. 6, párrafo 3, inciso 2.

<sup>71</sup> Decreto N° 19086-P de 31 de mayo de 1989, art. 20.

prescripciones del Reglamento, ante lo cual la Junta Directiva del referido colegio profesional ha tenido hasta la fecha una actitud comprensiva y relativamente flexible<sup>72</sup>. Queda, sin embargo, la duda de si podrán ser allanados todos los obstáculos y aun la de si existe unidad de criterios en la administración sobre los medios para lograrlo<sup>73</sup>.

La profesionalización de la diplomacia costarricense, la consolidación de una carrera diplomática en Costa Rica, sigue siendo hoy un ideal no materializado. Sin duda alguna, las perspectivas actuales son considerablemente mejores que las de 1969 o 1979, pero el esfuerzo desarrollado hasta la fecha carece aún de un cimiento jurídico y político lo suficientemente sólido como para asegurar que no habrá vuelta atrás. Desde el punto de vista jurídico, se requieren urgentemente definiciones y reformas. Es necesario promulgar una nueva legislación de la carrera diplomática, o siquiera reformar la vigente, para dar sentido a la existencia del Instituto Peralta, unificar los regímenes laborales del personal diplomático de la sede central de la Cancillería y del servicio exterior a fin de permitir la rotación, agilizar los mecanismos existentes para el trámite de salarios y gastos, limitar al mínimo posible las posibilidades de nombramientos políticos, etc.

Pero, sobre todo, es necesario que haya un cambio en la concepción del servicio exterior como botín político de los partidos triunfantes. Es allí donde radica el problema fundamental; es de allí de donde surge el incensante y oneroso cambio cuatrienal de nuestra improvisada diplomacia; es de allí de donde deriva la actitud que a veces asumen miembros del Poder Legislativo en torno al servicio exterior; es allí donde se originan las pretensiones de numerosos aspirantes sin calificación ni experiencia, que ven en la diplomacia el medio de que un político les satisfaga el "compromiso" que tiene con ellos... En reiteradas oportunidades —casi cada vez que surge un nuevo escándalo en el servicio exterior— los principales medios de prensa del país e importantes sectores académicos y productivos han insistido en la necesidad de que tome cuerpo la voluntad política necesaria para profesionalizar la diplo-

<sup>72</sup> El autor ha tenido participación en algunas de las gestiones efectuadas por la Cancillería ante el Ministerio de la Presidencia con miras a una reforma al reglamento y, a título personal, ha sostenido conversaciones sobre el tema con directivos del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Una norma del presupuesto extraordinario aprobado en agosto de 1989 por el Poder Legislativo, que excluía al personal del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, tanto interno como externo, de la aplicación de la Ley Orgánica del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, fue vetada por el Presidente de la República y el ministro de Hacienda. Ver: Ley N° 7131 del 31 de julio de 1989, Art. 62, alcance N° 28 a *La Gaceta* del 23 de agosto de 1989, N° 159. El veto al artículo 62 es del 16 de agosto de 1989 y se reproduce en el mismo alcance N° 28. Además, en octubre de 1989 el diputado Fernando Volio, ex-canciller, presentó un proyecto de ley para solucionar varios de los problemas enunciados, mediante una reforma al Estatuto de Servicio Civil.



macia costarricense. Los actuales candidatos presidenciales de los partidos mayoritarios también han expresado opiniones favorables a ese respecto<sup>74</sup>.

La conciencia de esta necesidad está creada en la opinión pública y existen los medios legales, aunque confusos y susceptibles de honda mejoría. La decisión principal radica en el sector político. En gran medida, es en sus maños donde está hoy la posibilidad de asegurar a Costa Rica una diplomacia "de carrera, profesional y capaz de satisfacer las necesidades actuales en un marco de dignidad y eficiencia"<sup>75</sup>.

En 1943, los autores del *Ideario costarricense* publicado por el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales manifestaban que en el servicio exterior costarricense "...todo es fruto de la improvisación, el compadrazgo y la politiquería que dominan por entero el mecanismo de nuestra administración pública y que, si bien son acerbamente criticables cuando afectan el funcionamiento de nuestros servicios internos, se convierten en verdaderamente bochornosos cuando deslucen y mancillan el buen crédito de que el país debe gozar en sus relaciones con las demás naciones"<sup>76</sup>.

Optar en 1990 por un camino opuesto al ya trazado, optar por seguir tratando esta materia con irresponsabilidad y despreocupación, sólo podría tener sentido si se quiere, a la vez, que Costa Rica ponga en peligro el éxito de su política exterior y se vea perjudicada en sus más caros intereses.

<sup>74</sup> Según Armando Mayorga: "Candidatos presidenciales definen política exterior", *La Nación*, 17 de abril de 1989, el candidato del Partido Liberación Nacional, Carlos Manuel Castillo, manifestó: "Mi decisión es exigir criterios de honradez y profesionalismo en el servicio exterior; reestructurar, incrementar la capacidad institucional y fortalecer los recursos presupuestarios de la Cancillería". Por su parte, el ex-canciller Rafael Ángel Calderón, candidato del Partido Unidad Social Cristiana, declaró que "para el cumplimiento de sus fines y propósitos la dotaremos (a la política exterior) de la profesionalización que demanda el servicio exterior y por lo cual he venido luchando desde 1979, tratando de darle un fundamento de ley y no de simple decreto".

<sup>75</sup> Rodrigo Madrigal Nieto: "Presentación" en Margarita de Bakit: op. cit., p. 9.

<sup>76</sup> Coronas Guardia y otros: op. cit., p. 97.



# **Dinámica política y procesos de toma de decisión en Costa Rica.**

## **El segundo préstamo para el ajuste estructural y el Parlamento Centroamericano**

*Mylena Vega\**

Los procesos de toma de decisión en políticas estatales pueden estudiarse desde diferentes perspectivas. Una de ellas es la descripción de los procesos burocráticos internos que se desarrollan en el Estado para poner en marcha una determinada política; se trata, en este caso, de un enfoque más administrativo que político, el cual privilegia no sólo la evolución burocrática de la decisión, sino también los impactos horizontales y verticales dentro del Estado (Ozlak y O'Donnell, 1976, pp. 27-28). El contenido de la política y las razones de sus particularidades no constituyen el núcleo de su interés.

Otra vertiente de estudio centra su atención, no en la trayectoria administrativa del proceso decisorio, sino en la dinámica sociopolítica de la sociedad y, por tanto, en el papel condicionante que ésta pueda tener en el desarrollo y contenido de una propuesta determinada. Este último enfoque es el que suscribe la presente investigación, para la cual el Estado no es una caja negra que responde automáticamente a los influjos ambientales y que genera sus productos. Muy al contrario, considera al Estado y a sus diferentes aparatos como un espacio de confrontación y negociación con márgenes propios de acción, es decir, con lo que algunos autores han denominado "autonomía relativa" frente a la sociedad y, en particular, frente a las clases dominantes (Poulantzas, 1975).

El proceso de toma de decisiones aparece como el resultado de la interacción (más o menos conflictiva) entre actores civiles y estatales y, por ende, como parte de las luchas por el poder que se dan en el interior de una sociedad. El producto final es precisamente la expresión materializada de esas luchas. La articulación de fuerzas y la configuración de alianzas en torno de una cuestión es reveladora de la dinámica del poder en la sociedad. Dentro de esta lógica, el conocimiento de un objeto particular (una política o

\* La autora agradece el valioso apoyo de Gerardo Hernández Naranjo en la recolección de información para este trabajo.

un proceso decisorio) tiene no sólo significado en sí mismo, sino que es principalmente indicativo de procesos políticos sustanciales. La selección y estudio de casos cobra sentido a la luz de lo anterior.

Congruentemente con lo expuesto, el presente artículo ha seleccionado el estudio de medidas en el campo de las relaciones de Costa Rica con otros países o bien con organismos internacionales que, por sus características, puedan dar testimonio de la evolución política de la Costa Rica actual, caracterizada por el replanteamiento de su proyecto político en dos ámbitos, a saber:

1. El papel del Estado en el desarrollo socioeconómico. Se cuestiona su rol como agente económico vital (gestor, luego empresario), característico de las décadas anteriores (Vega, 1982, cap. II), se limita su crecimiento y, progresivamente, se encauza su desempeño económico a promover modificaciones económicas y a crear condiciones adecuadas al estímulo neo-exportador (Rovira, 1987).

2. Las prioridades del desarrollo económico. Estas prioridades conducen a enunciar y fomentar un esquema distinto, cuyos ejes son las nuevas exportaciones a mercados no tradicionales y el abandono paulatino del apoyo a las formas de producción protegidas por el Estado (producción agrícola para el consumo interno, e industrial para el mercado nacional o centroamericano); el fortalecimiento de la banca privada como intermediaria en el traslado de financiamiento externo a las nuevas exportaciones (Vargas, 1989); la primacía de los criterios de rentabilidad económica frente a los de índole socioeconómica, lo cual ya se ha evidenciado en el caso del arroz (Guzmán y Naranjo, 1988); la paulatina reducción de la protección arancelaria; el desmantelamiento de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) como mejor exponente del Estado empresario. En síntesis, se trata de una vía liberalizadora y de apertura al mercado mundial, que si bien es cierto obedece a exigencias de organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y del gobierno norteamericano (Rovira, 1987; Vega, 1984), también lo es que cuenta con sustento sociopolítico interno y que la articulación progresiva de intereses en torno de este proyecto ha logrado superar la crisis de hegemonía que caracterizó al bloque en el poder a finales de la década pasada e inicios de la presente (Vega, 1984). En efecto, este proyecto político se asienta, internamente, en un reacomodo de fuerzas sociopolíticas caracterizado por la redefinición de la hegemonía dentro del bloque en el poder. La hipótesis que se ha propuesto demostrar (Vega, 1984, p. 65) es que en la década del ochenta Costa Rica conoce un proceso de diversificación económica e incipiente diferenciación social, a la vez que una fusión de intereses ya existentes en la exportación de bienes no tradicionales y en la banca privada. En el plano político se suscita una recomposición del bloque en el poder con posibilidades hegemónicas

por parte de los grupos neoexportadores y bancarios privados (Vega, 1984). Estos sectores se aglutinan en torno del proyecto de liberalización económica y apertura al mercado mundial, que también suscriben y promueven los organismos financieros internacionales citados y el gobierno de Estados Unidos. Puede hablarse así de una coincidencia de intereses externos e internos que contribuyen a fortalecer la viabilidad política y económica del proyecto. Frente a esta alianza liberalizadora, se encuentran sectores sociales ligados a la producción para el mercado interno o centroamericano, como la tradicional industria de integración o los productores agropecuarios cuyos bienes son de consumo local. Estos sectores sociales, históricamente protegidos, difícilmente avalan, sin más, la visión liberalizante que los dejaría sujetos a la competencia de bienes importados. En el plano político apoyan prioritariamente la permanencia del Estado gestor y protector de sus actividades económicas o, al menos, la disminución gradual de su presencia y garantías para su progresiva adaptación a las nuevas pautas económicas.

La crisis económica que ha amenazado al país desde fines de la década pasada, que explicaría las modificaciones descritas arriba y el conflictivo contexto centroamericano, han confluído en darle un papel de primer orden a las negociaciones internacionales del país tanto en el plano económico (con los organismos financieros internacionales y el gobierno de Estados Unidos), como en el plano político (con países de la región y extrarregionales).

Sobre la base de estas consideraciones generales y con la guía de la hipótesis esbozada líneas atrás, se seleccionó el estudio de dos casos representativos: el segundo préstamo para el ajuste estructural (conocido como PAE-II) —medida "económica", pero de significado político en tanto apoyo importante al nuevo proyecto político y a la nueva estrategia económica— y el Parlamento Centroamericano (PARCA) —medida "política" que podría tener consecuencias económicas y que remitiría, en última instancia, a un deseo de integración regional cuestionado hoy en sus aspectos económicos. Al finalizar el mes de agosto de 1989, ambos proyectos de ley se encontraban en la fase final de la discusión parlamentaria que habría de permitir su eventual aprobación y puesta en marcha. Aunque la fase de debate legislativo no había concluido al cerrar la redacción de este artículo, ya se hicieron presentes los principales grupos de oposición o de apoyo y se esgrimieron los argumentos correspondientes. Por esta razón es factible descubrir las coaliciones que se configuran en torno de cada uno de ellos, señalar sus efectos en el proyecto de ley como tal, y plasmar algunas consideraciones sobre los juegos de poder sustantivos de nuestra actualidad política.

El trabajo describe los proyectos (su origen, trayectoria legislativa, ritmo, resultados); los principales actores que participan y sus posiciones (liderazgo, divergencias y convergencias, alianzas); la evolución del contenido de la

propuesta, y el peso de los actores. Finalmente, se comparan los dos proyectos. Las fuentes utilizadas, aparte de las bibliográficas, son el periódico *La Nación* (del 1° de diciembre de 1988 al 31 de agosto de 1989) y los expedientes legislativos de ambos proyectos, cuya revisión concluyó el 31 de julio para el PAE II y el 8 de agosto para el PARCA.

### Ley de aprobación del convenio del segundo préstamo para el ajuste estructural (préstamo 3005-CR)

Para analizar un proceso de debate como el del segundo préstamo para el ajuste estructural, conviene distinguir dos niveles de análisis de la dinámica política en los que, en este caso particular, se va estructurando el resultado final (o contenido) del proceso decisorio. En primer lugar, el de los juegos de poder entre fracciones o grupos sociales dominantes que, por distintos canales, tratan de hacerse presentes y modificar (o no) la agenda y el contenido de la cuestión. Los proyectos políticos se van definiendo y afianzando en esta instancia, por medio de medidas concretas. Conforme una determinada cuestión logre incorporar los intereses a menudo divergentes de las fracciones y grupos, se incrementará su viabilidad como proyecto hegemónico. Al Estado y a los partidos les corresponde negociar y obtener el consenso. En segundo lugar, está el nivel de la escena política, en donde se produce el juego entre los partidos políticos. Concurren ahí los intereses partidistas directos (inmediatos o de largo alcance), así como la representatividad de intereses sociopolíticos (de fracciones y grupos sociales) que asuma cada uno. En este segundo aspecto el partido constituye una instancia mediadora de esos intereses.

El ajuste estructural es un programa económico orientado a obtener ajustes globales y sectoriales en las economías de diferentes países. En 1989, el 25% de las colocaciones del Banco Mundial se destinaba a ese objetivo (Mideplan, 1989, p. 3).

El programa de ajuste estructural costarricense ha cristalizado en medidas concretas ligadas a erogaciones monetarias del Banco Mundial. En agosto de 1985, la Asamblea Legislativa aprobó el primer préstamo para el ajuste estructural en el país. El monto fue de 80 millones de dólares<sup>1</sup>. El segundo préstamo, para ese mismo fin y al cual se dirige el interés de este trabajo, es el que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa.

El gobierno de Costa Rica efectuó la propuesta inicial del PAE II en febrero de 1987; luego transcurrió un período de negociaciones técnicas con

<sup>1</sup> Sobre los logros del ajuste o sus efectos reales o posibles hay varias publicaciones (Rovira, 1987; Reuben, 1988; Raventos, 1989; Guzmán y Naranjo, 1988).

el Banco Mundial y, finalmente, el 28 de febrero de 1988 el gobierno envió una carta con su propuesta formal al presidente del Banco Mundial. El Convenio de préstamo se firmó en agosto de ese año, y el 28 de febrero de 1989 el Poder Ejecutivo lo presentó a la Asamblea Legislativa para su ratificación. Luego de la revisión técnica rutinaria en la Asamblea, se publica en el diario oficial *La Gaceta* (N° 55, alcance 12, 17 de marzo, 1989). Diez días después lo recibe la Comisión de Asuntos Hacendarios del Poder Legislativo para su conocimiento, estudio y posterior dictamen. El 22 de marzo aparece una publicación en el diario *La Nación*, aludiendo al hecho de que el principal partido de oposición, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), no aprobaría el proyecto sino hasta el mes de noviembre (*La Nación*, 22/3/89, p. 6A). Esta información es desmentida y se señala que el PUSC aún no ha definido su posición sobre el proyecto (*La Nación*, 26/3/89, p. 4A). El 27 de abril recibe un dictamen afirmativo de mayoría. El 19 de junio el gobierno, en vista del retraso del trámite legislativo, obtiene una prórroga por tres meses más del Banco Mundial.

El 29 de junio el Poder Ejecutivo anuncia una "ofensiva" para que se apruebe el proyecto, lo cual implica aumentar el diálogo con la oposición. El 30 del mismo mes, Miguel Ángel Rodríguez, ex-precandidato presidencial del PUSC, manifiesta que debe dársele respaldo al proyecto si los recursos del préstamo se utilizan, la mitad para bonos de estabilización del Banco Central y, la otra mitad, para financiar programas de reconversión agrícola e industrial. El uso de los recursos es una preocupación central del PUSC. Como resultado de las negociaciones, el gobierno afirma que cedería en la incorporación de la legislación *antidumping* y en destinar recursos a la creación de un fondo de reconversión industrial (*La Nación*, 5/7/89, p. 4A). Ante las reiteradas presiones públicas de la Cámara de Industrias y ante las demoras del debate, el gobierno responde anunciando el aumento de los depósitos previos a las importaciones y la devaluación del colón (*La Nación*, 20/7/89, p. 4A). El PUSC niega haber retrasado el proyecto. La Cámara de Industrias dice sentirse engañada. El 31 de julio el convenio ocupa el 125° lugar de discusión en el plenario. El 3 de agosto el PAE II pasa a primer lugar en la agenda de las sesiones extraordinarias, en las que el Ejecutivo dispone el orden. Se forma una comisión especial que aprueba el proyecto el día 8. Cuatro días más tarde, el 12 de agosto, los industriales piden acceso al 15% de los recursos. Posteriormente la comisión rechaza cincuenta y una mociones, considerando que afectan el fondo del convenio, así, por ejemplo, la reducción del impuesto del 10% al valor del café, propuesta que, por lo demás, moviliza en los últimos días a los pequeños caficultores. Si bien las mociones son rechazadas por la comisión, los diputados pueden plantearlas también cuando el proyecto se discuta en el plenario legislativo.

El día 25 se denuncian demoras en la tramitación del PAE II con el fin de

retrasar la discusión del segundo proyecto en la agenda de las sesiones extraordinarias: el Parlamento Centroamericano. El 31 concluyen las sesiones extraordinarias, sin que se apruebe el préstamo.

El convenio original tiene un articulado breve, pero extenso en sus cláusulas y anexos (Asamblea Legislativa, expediente 10740). Consta de siete artículos; los más importantes son los siguientes: el artículo segundo —eliminado por la Comisión de Hacendarlos— pone las normas de la ley por encima del ordenamiento jurídico del país; el artículo tercero norma la desgravación arancelaria; el artículo quinto establece que el destino de los recursos del convenio será "para capitalizar los bancos del Estado, financiar contrapartidas de proyectos financiados con recursos externos, cancelar deudas del gobierno de la República con el Banco Central de Costa Rica".

El préstamo es por 200 millones de dólares y se entregará en tres tramos. Los requisitos aparecen en el anexo 4 del proyecto y se refieren al compromiso del gobierno costarricense por reducir gradualmente el tope de los aranceles de importación y de los depósitos previos en colones exigidos a los importadores; establecer un funcionamiento adecuado de los incentivos a las exportaciones; eliminar los subsidios del Consejo Nacional de Producción (CNP) a la producción de graños básicos; bajar paulatinamente la diferencia entre precios locales e internacionales de los graños básicos; crear medidas tendientes a autorizar la importación privada de graños (hasta ahora en maños del CNP); reducir la cartera de préstamos de los bancos estatales vencidos por más de ciento ochenta días; mantener los niveles de crédito subsidiado o, en caso de aumentarlos, no sobrepasar cierto margen; aumentar el ahorro del sector estatal.

En síntesis, se persiguen tres objetivos: racionalizar y sanear las finanzas estatales (incluidos los bancos estatales)^ disminuir progresivamente los subsidios y la protección a ciertos sectores, promover las exportaciones y abrir el mercado costarricense a la importación de bienes extranjeros, con el fin de establecer la libre competencia entre los productos nacionales e importados.

El debate gira en torno de los siguientes aspectos que constituyen en mayor o menor grado los puntos conflictivos del proyecto de ley: la gradualidad con que debe realizarse la reforma arancelaria (artículo tercero); el uso que debe dársele a los fondos provenientes del empréstito (artículo quinto); y la necesidad de incluir artículos adicionales que normen la creación de un fondo de reconversión industrial, el establecimiento de medidas *anti-dumping* y la creación de un consejo técnico de ajuste estructural (con participación estatal y privada) que vigile la gradación de la reforma arancelaria y pueda recomendar excepciones. También se propone la instauración de un fondo para el desarrollo del pequeño agricultor.



### Hacia la consolidación de un proyecto político

El programa de ajuste estructural constituye el eje de un proyecto político en ascenso que, para consolidarse como hegemónico en sus líneas generales y particulares, debe articular diferentes intereses sociopolíticos, especialmente los de los integrantes del bloque en el poder. Corresponde al Estado y también, de diferente manera, a los partidos políticos, organizar esos intereses y lograr el consenso en torno de metas ampliamente aceptadas. Esto implica confrontación y negociación, lo que incide en cómo evoluciona y resulta la propuesta.

La posición oficial del gobierno se expresa claramente en las manifestaciones del presidente ejecutivo del Banco Central, Eduardo Lizaño Faith, cuando afirma que de no aprobarse el PAE II "el camino que recorreríamos está claro. El país no podría romper la camisa de fuerza del proteccionismo que asfixia a la economía nacional y que le impide crecer. Los mercados nacionales no ofrecerían ninguna perspectiva satisfactoria para incorporar la tecnología moderna, alcanzar la economía de escala, lograr la especialización; en síntesis, para mejorar la productividad. Los mercados pequeños son el camino más seguro para caer en el estancamiento económico"; y añade: "Las opciones que se presentan al país están a la vista. O bien el círculo virtuoso del desarrollo económico, el progreso social y la estabilidad política; o bien el círculo vicioso del estancamiento económico, la pobreza y la inestabilidad política" (*La Nación*, 14/4/89, p. 18A). La única alternativa es continuar con el programa de ajuste estructural.

El convenio abre posibilidades de exportación a industriales y empresarios agrícolas; sin embargo, es en dirección a éstos y los pequeños productores de frijol y maíz hacia quienes apunta en forma inmediata el ajuste. Los industriales y empresarios agrícolas demandan garantías tales como una mayor gradualidad en ciertas medidas y el establecimiento de fórmulas compensatorias que posibiliten su adaptación a las nuevas reglas del juego, de las cuales, ciertamente, pueden beneficiarse en el futuro. Demandan seguridades para la transición. Su presencia en el debate persigue básicamente esa finalidad.

Las cámaras empresariales constituyen la expresión más orgánica de los intereses sectoriales de quienes integran el bloque en el poder. Forman parte, al igual que los partidos políticos, de las instancias de mediación entre la sociedad civil y el Estado. La Cámara de Industrias ha evidenciado su organicidad y combatividad en diferentes momentos de la historia costarricense; por ejemplo, cuando se propugnó el fortalecimiento del Estado empresario en 1976 (Vega, 1982). Igualmente en el caso que nos ocupa, sus manifestaciones públicas han sido abundantes y claras para que se introduzcan modificaciones al proyecto y proponen, incluso, la redacción de nuevos artículos y

cambios en los existentes. Su presidente, Samuel Yankelewitz, expresa en la comisión legislativa que "sin las modificaciones que hemos ańotado no podríamos apoyar, muy a nuestro pesar, el proyecto de PAE II" (Expediente 10740, folio 302), a pesar de compartir la "filosofía" fundamental del programa. Las demandas de la Cámara se resumen en "gradualidad, simultaneidad, selectividad y un mínimo de protección" (*La Nación*, 23/4/89, p. 19A): gradualidad y selectividad de la reducción arancelaria, y simultaneidad del ajuste en el sector público y el privado. La Cámara solicita la creación de un programa de reconversión industrial; que el estímulo a las exportaciones sea respaldado por una "protección racional" del mercado interno y centroamericano; que se efectúe una revisión de la política arancelaria; que se establezca la comisión técnica para el ajuste estructural; que se mantengan los incentivos a las exportaciones y se respete el marco legal del Mercado Común Centroamericano (*La Nación*, 1/5/89, p. 22-23A); en síntesis, que se le facilite la transición hacia nuevas actividades económicas. Yankelewitz: "(...) creemos en el PAE (...) en un PAE que con justicia, le permita al 'actual' empresario poder transformarse y salir fortalecido en el trascendental cambio que estamos dando" (*La Nación*, 23/4/89, p. 19A).

Más en concreto, las propuestas de reforma al proyecto de ley que hace la Cámara son las siguientes (Expediente 10740, folios 289-313):

1. Modificar el artículo tercero y establecer el piso fiscal del 1% *ad valorem*, en lugar del 5% que establece el proyecto. Esto con el fin de que el sistema aduanero realice su propio ajuste, pues el 5% representa el costo efectivo del sector aduanero.

2. Formar una Comisión Técnica de Ajuste Estructural (artículo nuevo), cuya función consistirá en recomendar modificaciones arancelarias al Poder Ejecutivo y que estaría integrada por un representante del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, otro del de Hacienda, otro del Banco Central y dos representantes de la Cámara de Industrias.

3. Autorizar a la Comisión Técnica de Ajuste Estructural para atender casos de excepción y suspender la desgravación arancelaria en actividades particulares que pueden ser afectadas al no corregirse defectos estructurales en otros sectores (artículo nuevo).

4. Creación de un fondo de reconversión industrial (artículo nuevo), el cual deberá estar en funcionamiento antes de la siguiente rebaja arancelaria.

La Cámara de Agricultura también tiene una importante presencia en el debate, si bien sus manifestaciones públicas no son tan reiteradas y conminativas como las de la de Industrias. El presidente de este gremio, Juan Rafael Lizaño, expone el 26 de abril de 1989 sus puntos de vista ante la Comisión de Asuntos Hacendarios (Expediente 10740, folios 523-532). Solicita concretamente: a) que se calculen los precios de los productos de consu-

mo interno en función de un dólar constante; b) que se precise en la ley frente a cuáles calidades internacionales de graños se va a dar la protección arancelaria de los productos nacionales. Debe definirse, según Lizaño, la clasificación de los graños, así como el promedio de precios internacionales a los que se va a comprar; c) que, en vista de las desviaciones económicas (*dumping* practicado por las grandes potencias industriales), la política proteccionista (40% del precio internacional) se complemente con una política objetiva de fijación de precios al productor; d) que se proteja al productor de la competencia desleal y se legisle sobre el tema; e) que se bajen los impuestos de exportación paulatinamente para que los productos tradicionales puedan competir con mayor agilidad y eficiencia en los mercados internacionales; f) que se destine por lo menos el 20% del préstamo a la modernización de la agricultura; g) que se definan, antes de aprobar el proyecto de ley, las modificaciones que se harían a los certificados de abono tributario (CATS) y h) que se formalice una comisión con capacidad decisoria en asuntos que afecten al sector agropecuario y en el cual éste tenga representación.

La presencia de otras cámaras como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, y principalmente de la Cámara de Exportadores, es limitada. La primera manifiesta que aún no está convencida de las bondades del PAE II; y la segunda, por medio de su presidenta, Silvia Fletcher, apoya el proyecto y solicita representación en el Consejo Técnico de Ajuste Estructural que se propone crear (Expediente 10740, folio 449). En realidad, llama la atención que los nuevos exportadores, agremiados en esta última cámara, no se manifiesten como fuerza social, quizás porque el conjunto del proyecto los beneficia y las propuestas de las otras cámaras no los lesiona. Justamente Fletcher considera que los exportadores, los agricultores y los industriales son los "protagonistas de este proceso". No se manifiesta tampoco la representación del sector financiero.

La Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), asociación privada creada con fondos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) a inicios de la década con el fin de fomentar las exportaciones, es también actora en el debate. Aunque tenga esta finalidad, CINDE también constituye un importante elemento articulador de las diferentes fracciones del bloque en el poder, puesto que las involucra a todas en el esfuerzo neoexportador (Vega, 1984, p. 61). Su pronunciamiento único demanda que la aprobación del proyecto sea producto del "consenso político en la Asamblea Legislativa, para que la concertación permita darle al país la certeza de su permanencia y para que los agentes a los cuales se les pide ajustar su conducta reciban las señales de poder político, indispensables para que puedan efectuar sus cálculos económicos" (*La Nación*, 15/7/89, p. 7A). En otras palabras, quiere garantías frente a un eventual cambio de gobierno y es conciliadora frente a los grupos que participan en CINDE.

El periódico *La Nación* contribuye a apoyar y a crear un ambiente favorable a la aprobación del convenio. El principal periódico del país ha mantenido a lo largo de su existencia una línea editorial liberal en asuntos económicos y políticos. Coincide con el gobierno en la necesidad de seguir con los cambios económicos del ajuste estructural y lógicamente apoya la aprobación del PAE II. Aun cuando se pregunta por el destino de los recursos, presiona a favor de que se apruebe el proyecto, pues es necesario "reconocer que el proteccionismo, la excesiva expansión del Estado, las distorsiones a los precios de los productos agrícolas y las deficiencias del sistema financiero entraban nuestro desarrollo económico" (*La Nación*, 4/4/89, p. 14A). Sin embargo, manifiesta que "muchas de las disposiciones concretas se alejan notoriamente de los objetivos. Tal es el caso de la protección arancelaria efectiva, que al final del programa continuará siendo elevada, de los estímulos a las exportaciones más a base de subsidios y exenciones que de aumentos en la competitividad, y la fijación de los precios de los productos agrícolas, con base en un promedio móvil que a la larga tendría el efecto de desprover de toda racionalidad a los precios fijados por el Estado" (*idem*).

En julio de 1989 el editorial critica las objeciones del PUSC al proyecto en el sentido de que es necesaria una legislación *antidumping* para proteger a los productores costarricenses de la competencia externa y que el gobierno puede utilizar los recursos del préstamo para fines electorales. Dice el editorial: "Estas objeciones no son suficientemente convincentes, sobre todo si se las compara con los beneficios económicos y sociales que obtendría el país con la ejecución del programa de ajuste estructural"; estos beneficios serían "mayor competencia, mayor eficiencia y mayor producción, lo que redundaría en exportaciones más elevadas, más fuentes de empleo y mejores salarios. La expansión económica proporcionaría, además, fuentes sanas de ingresos fiscales, lo que permitiría financiar los programas sociales sin recurrir al viejo expediente de aumentar impuestos". Si bien considera que puede haber cierta realidad en la acusación sobre el uso para fines electorales de los recursos, indica que "los beneficios del Ajuste son de carácter permanente y para toda la colectividad, y el destino de los dineros podría ser regulado por otro acuerdo legislativo" (*La Nación*, 3/7/89, p. 14A).

El destino de los recursos es, por supuesto, una inquietud del periódico; y posteriormente, al reformarse el proyecto, criticará que se le haya otorgado una subvención al Banco Central (*La Nación*, 14/8/89, p. 14A).

Con una línea de pensamiento tradicionalmente coincidente con la *La Nación*, la Asociación de Fomento Económico (ANFE), que es la expresión organizada más importante del pensamiento liberal en el país, se ha hecho presente en el debate sobre el PAE II por medio de artículos individuales en la página editorial del periódico y en las páginas de comentarios. Sus autores

destacan la necesidad de establecer en el país la libre competencia y de facilitar la apertura de nuestra economía al mercado internacional. Esto aumentará la eficiencia del aparato productivo (*La Nación*, 8/3/89, p. 14A; 13/3/89, p. 14A; 12/5/89, p. 16A). Consideran que el programa de ajuste estructural es un esfuerzo en el sentido correcto, pero que su parcialidad limita su aplicación. Así, por ejemplo, mantiene una protección arancelaria elevada, lo mismo que la protección en los precios agrícolas. No racionaliza suficientemente el Estado, puesto que no elimina los subsidios, ni se reforma suficientemente el sector financiero. Mantiene tendencias antiexportadoras y no elimina las distorsiones en los costos de producción. Tampoco destina recursos a la reconversión agrícola e industrial, o sea, no toma medidas compensatorias para evitar desequilibrios (*La Nación*, 12/5/89, p. 16A). Otra observación de este grupo es que el PAE II no precisa el uso de los recursos y, en particular, de los recursos nacionales que liberará el programa. Destaca la importancia de que su puesta en marcha sea integral y contemple modificaciones en la política fiscal, monetaria y hacendaría (*La Nación*, 22/8/89, p. 16A). En realidad, ANFE es más radical en su visión liberalizante que el PAE II.

Tanto los cambios al proyecto que resultan del debate en la Comisión de Asuntos Hacendarlos, como los que surgen posteriormente en la Comisión Especial, coinciden en brindarle sustento legal a las propuestas empresariales, concretamente a la creación de un fondo de reconversión industrial (Cámara de Industrias), establecimiento de medidas compensatorias frente al comercio desleal (Cámaras de Industrias y de Agricultura), creación del Consejo Técnico de Ajuste Estructural con un representante de la Cámara de Agricultura y dos de la de Industrias (propuesta de ambas cámaras) y creación de un fondo de desarrollo para el pequeño agricultor de graños básicos (Cámara de Agricultura). Este es el resultado de la Comisión de Asuntos Hacendarlos. La Comisión Especial, creada durante las sesiones extraordinarias por el plenario legislativo, recomienda que se realicen varios ajustes arancelarios (mayor gradualidad del ajuste) (Cámara de Industrias). Los industriales no logran satisfacer su demanda de bajar el piso fiscal de 5% a 1%. A pesar de sus logros y la evidencia de su cuota de poder, piden luego el 15% de los recursos previstos para la reconversión industrial y un vocero gremial critica el hecho de que al fondo de reconversión se le asigne solamente el 30% de los recursos del préstamo. Lo importante, sin embargo, es que tanto los industriales como los agricultores organizados en la Cámara de Agricultura se muestran como efectivas fuerzas sociales que disponen de una buena cuota de poder político.

Desde el punto de vista del proceso decisorio, es claro que se encuentra marcado por las demandas de diferentes sectores sociales y por los resultados de las negociaciones que se entablen. El proyecto de ley que se discute en

el plenario a partir del 8 de agosto es ya un primer fruto de estos procesos de conciliación, al menos parcial.

El debate del PAE II constituye un buen ejemplo del proceso de articulación e incorporación de distintos intereses dentro de una meta general. El análisis revela cómo la propuesta liberalizadora y de estímulo a la neoexportación integra en diversas instancias los intereses divergentes del bloque en el poder, con lo cual sus posibilidades hegemónicas se van cimentando.

Lo que está en juego, en este caso particular, son los alcances de la protección estatal y, por ende, el papel del Estado en la regulación económica. Este papel es definido por la dinámica política, mediada por instancias formales de decisión —como la Asamblea Legislativa— y por las alianzas en la escena política que confluyen ahí. El Estado costarricense, representado aquí principalmente por el Banco Central, mantiene su punto de vista en un hecho: la permanencia del piso fiscal en un 5%, con lo cual dispone de los recursos para financiar el sistema aduanero. En efecto, una de las acusaciones reiteradas de la Cámara de Industrias es la falta de simultaneidad en el ajuste entre el sector privado y estatal, lo cual evidencia también los intereses propios del Estado y sus márgenes de maniobra.

#### *El debate en la escena política*

Los diputados liberacionistas en la Comisión de Hacendarlos apoyan la aprobación del proyecto. Igualmente el candidato presidencial Carlos Manuel Castillo, quien indica que "el ajuste estructural es una tarea ineludible e impostergable que debemos realizar los costarricenses, para asegurar la supervivencia y continuado progreso de nuestra economía y sociedad, sea que contemos con apoyo internacional, sea que no dispongamos de él. La diferencia es que con los PAES la comunidad mundial nos brinda recursos financieros y técnicos que nos facilitan el cumplimiento de nuestra obligación con Costa Rica" (*La Nación*, 3/7/89, p. 16A).

Sin embargo, no hay homogeneidad dentro del PLN. Las divergencias sobre cuál debe ser el proyecto político de los próximos años son un tema de disensión en su seno, y afloran en la Comisión de Hacendarlos. Así, por ejemplo, Bernal Jiménez, ex-presidente ejecutivo del Banco Central, coincide con las propuestas de los industriales (Expediente 10740, folios 314-330). También lo hacen los miembros liberacionistas de la Comisión de Hacendarlos, quienes apoyan la propuesta de los industriales y de la Cámara de Agricultura dirigida a crear un fondo de reconversión industrial y también el establecimiento de medidas compensatorias provisionales para evitar el comercio desleal. Además proponen, conjuntamente con los representantes del PUSC, la creación del Consejo Técnico para el Ajuste Estructural. En lo

## DINÁMICA POLÍTICA Y PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN

que no hay consenso es en la necesidad de presupuestar los recursos del préstamo. Este es el punto álgido del debate entre los partidos y que remite a los intereses partidistas inmediatos.

Por otra parte, existen evidencias de que en la bancada liberacionista no hay consenso en torno de la aprobación del proyecto (*La Nación*, 3/7/89, p. 4A). El peso de los sectores que apoyan un Estado proteccionista y que temen los efectos sociales del ajuste, sigue siendo de consideración.

Tampoco en el PUSC hay homogeneidad. En primer lugar, se teme por el destino de los recursos, y se señala la necesidad de que éste se reglamente para garantizar que sirvan a la reconversión industrial y agrícola y no a la capitalización de los bancos estatales y a la compra de bonos del gobierno. Otros puntos apoyados por el PUSC son la necesidad de una ley *antidumping*; la creación de un fondo compensatorio para auxiliar a empresas medianas y pequeñas lesionadas por la competencia extranjera, y, finalmente, la fijación de los precios de los graños básicos (*La Nación*, 15/3/89, p. 5A; 5/6/89, p. 4A). Sobre este último punto, el diputado Carlos Monge Rodríguez sostiene que el PAE II "atenta y liquida a los pequeños y medianos agricultores de arroz, frijoles y maíz, ya que les exige niveles de eficiencia que no tienen" (*La Nación*, 3/3/89, p. 6A). En síntesis, el uso de los recursos apunta a sus intereses políticos inmediatos en vísperas de la campaña electoral. Las otras medidas retoman las propuestas empresariales.

El punto más sensible en la escena política es, sin duda, el destino de los recursos del convenio. La Comisión de Asuntos Hacendarlos se pronuncia a favor de que el Ejecutivo presente un presupuesto sobre el particular. De la Comisión Especial sale un desglose del préstamo en el que se asigna el 30% para que capitalicen los bancos estatales y que en parte se destinaría a la reconversión industrial; el 20% para contrapartidas de ocho proyectos financiados con fuentes de financiamiento externo; y el 50%, para compensar las pérdidas del Banco Central.

En relación con la representación de intereses por parte de los partidos políticos, es evidente el consenso en la necesidad de incluir las propuestas empresariales. No hay, sobre esto, diferencias sustantivas que merezcan mención.

Podemos concluir afirmando que las negociaciones entre los partidos mayoritarios constituyen otro elemento definidor del ritmo y contenido del proceso decisorio. Además de los intereses partidistas inmediatos, interfiere como un factor condicionante el conjunto de la dinámica interpartidista y parlamentaria. Un ejemplo revelador es el hecho de que se ha retrasado la aprobación del PAE II no sólo por estar en un período preelectoral en que la oposición desea retardar la obtención del préstamo por parte del gobierno, sino también como una manera de evitar que se discuta el proyecto de ley de creación del Parlamento Centroamericano.

## **El Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano**

El debate del PARCA tiene un perfil distinto al del PAE II. Esto se explica por el carácter de ambos proyectos. En primer lugar, medidas como las propuestas por el PAE II forman parte de la política económica, que constituye en la Costa Rica actual el lugar privilegiado de las luchas por la hegemonía. Contrariamente al PAE II, en favor o en contra del cual los argumentos son político-económicos, en el caso del PARCA prevalecen los argumentos político-ideológicos y jurídicos. La movilización es mucho más diversificada e incluye a actores tan disímiles como grupos de estudio, municipalidades, cámaras empresariales, etc., además de integrantes de la sociedad política (gobierno y partidos). En encuestas de opinión pública se pregunta sobre la conveniencia de suscribir el tratado y frecuentemente se reclama la necesidad de un plebiscito que defina la adhesión o no.

A pesar de esta movilización tan variada, el PARCA, como se verá, no parece formar parte del nuevo proyecto hegemónico analizado anteriormente. Por el contrario, los integrantes del bloque en el poder no lo suscriben y el apoyo que recibe es de grupos sociales de limitada capacidad de presión, exceptuando, claro está, a los partidos políticos.

La viabilidad del proyecto posiblemente se definirá, no sólo formal sino realmente, en la escena política. Contribuye a eso el hecho de que se trata de un documento suscrito ya por los otros países centroamericanos y de que no acepta modificaciones: se ratifica o se rechaza. Esto limita el espacio de negociación. Si bien es cierto que se configuran alianzas en torno de la adhesión al tratado, su participación se limita a\* presionar con mayor o menor efectividad, pero su injerencia como agentes decisivos, su presencia como efectivas fuerzas sociales que reclaman cambios para satisfacer sus necesidades o intereses directos, no es factible. Sus márgenes de acción son limitados.

El origen del PARCA se encuentra en la declaración de los presidentes centroamericanos, al concluir la cumbre de Esquipulas en mayo de 1986. Se avala ahí la propuesta del presidente guatemalteco, Vinicio Cerezo, dirigida a dar los primeros pasos hacia el establecimiento del foro. Entre marzo y septiembre de 1987 se realizan negociaciones técnicas, y en ese último mes, poco después de la declaración de Esquipulas II, se presenta un documento a los vicepresidentes de las Repúblicas centroamericanas. Posteriormente lo aprueba la comisión preparatoria en que participan los vicepresidentes, los cancilleres y tres representantes de América Latina.

En Costa Rica el proyecto inicia su trayectoria legislativa el 27 de abril de 1988, cuando el Poder Ejecutivo lo envía a ese órgano. Luego de la revisión técnica de rutina, se objeta la presentación por razones de forma (por la presencia de documentos, considerados innecesarios, como la integra-



ción de la comisión técnica, la declaratoria de la segunda reunión preparatoria, etc.) y por razones legales (se envía la copia del documento aprobado por la segunda reunión de la comisión preparatoria, sin explicitar que el gobierno suscribe el texto) (Expediente 10661, folios 88 sq.). Se solicita al Ejecutivo el envío del original certificado. El 24 de junio aparece publicado en el diario oficial *La Gaceta*, en su número 121. El 8 de agosto se pide el criterio escrito del presidente del Tribunal Supremo de Elecciones y el del presidente de la Corte Suprema de Justicia. Al día siguiente se inicia la discusión en la Comisión de Asuntos Sociales. El 30 del mismo mes se aprueba la moción del diputado Fernando Volio, líder parlamentario en la oposición al proyecto, para que se solicite a la Cancillería un informe pormenorizado sobre el tratado y sobre el procedimiento que se usaría en los restantes países para elegir los diputados (Expediente 10661, folio 260). Varias mociones de este diputado se desechan posteriormente, una de ellas somete la adhesión de Costa Rica a la realización de elecciones libres en Nicaragua (Ibid, folio 277). El día 4 de octubre se firma en la comisión un dictamen afirmativo de mayoría y el 17 otro negativo de minoría (Ibid, folios 334-374). El 1° de octubre se pronuncia la Corte Suprema de Justicia, para quien la suscripción del PARCA es una decisión política en el campo de las relaciones exteriores y que, por lo tanto, compete al Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa. El 5 del mismo mes la comisión recibe el pronunciamiento del Tribunal Supremo de Elecciones en que manifiesta la necesidad de que se regule una serie de aspectos del proceso electoral interno que, en caso de aprobarse el PARCA, seleccionarían a los diputados. El 2 de febrero de 1989 el Ejecutivo convoca a sesiones extraordinarias y el PARCA ocupa el tercer lugar en la agenda. En el primer debate en plenario, el 21 de febrero, se analizan los dictámenes y las mociones presentadas, amparadas al artículo 41 del Reglamento de Orden y Disciplina de la Asamblea Legislativa. Las mociones pasan a la comisión dictaminadora del proyecto en la Comisión de Asuntos Sociales. El 28 de febrero se inicia su estudio y el 1° de marzo se rinde el informe correspondiente. Todas son desechadas. Algunas pretenden establecer requisitos para la entrada en vigor del tratado (consulta al cuerpo electoral, estimación del costo de las elecciones, emisión de una legislación electoral complementaria a la existente), otras plantean motivos para el eventual retiro de Costa Rica, si por ejemplo se estableciera un gobierno *de facto* en alguno de los países centroamericanos (Ibid, folios 509-511). El día 8 de ese mes, la Comisión sesiona para conocer nuevas mociones. El 13 aparecen en *La Nación* los resultados de una encuesta de opinión elaborada por la Consultoría Interdisciplinaria de Desarrollo (CID), que evidencia el desconocimiento de la población costarricense sobre esta iniciativa. El 65% de los ciudadanos no sabe nada sobre el PARCA. Del restante 35%, el 46% considera que no cuenta con elementos suficientes para evaluar si Costa Rica debe o

no adherirse, el 23% tiene una actitud favorable, predominando los hombres seguidores del PLN, y el 31% opina que no debe aprobarse, sino hasta que todos los países del Istmo tengan gobiernos democráticos. La prensa informa el 26 de marzo que los candidatos presidenciales del PLN y del PUSC respaldan la aprobación del tratado (*La Nación*, 26/3/89, p. 6A). El 28 de marzo la Comisión rinde un segundo informe sobre las doce mociones presentadas. Todas se desechan, excepto una que legisla la primera convocatoria para elegir los diputados del PARCA (Expediente 10661, folios 701-707). Pocos días después, el presidente de la Asamblea Legislativa denuncia que diputados de ambos partidos, PUSC y PLN, fomentan el "tortuguismo" y el "guerrillerismo" para evitar la aprobación del tratado. Se utilizan mociones de reiteración y de orden con el fin de demorar el proceso (*La Nación*, 31/3/89). El 11 de abril el Ejecutivo saca el tratado del primer lugar en la agenda de las sesiones extraordinarias, lo cual se considera que "técnicamente no es un retiro (...), pero políticamente sí" (diputado Araya Guillen, *La Nación*, 11/4/89). La decisión del presidente Arias es considerada "extraña" por el presidente Cerezo de Guatemala (*La Nación*, 12/4/89, p. 6A). Posteriormente se aprueba solicitar criterios técnicos sobre el tratado a la Procuraduría General de la República y al Ministerio de Hacienda, a éste último sobre el costo económico de la eventual adhesión. El 27 de abril concluyen las sesiones extraordinarias sin que se haya logrado aprobar el proyecto. El 3 de agosto, en la ampliación de la convocatoria a sesiones extraordinarias, el Ejecutivo coloca el PARCA en primer lugar de la agenda y el debate se inicia el día 7. En ella se lee una serie de documentos o pronunciamientos de diferentes personas o grupos como medida dilatoria. Hay además frecuentes rupturas del *quorum*. Por otra parte, se acusa al gobierno de mostrar un desinterés total en el PARCA. Según el diputado Monge Rodríguez, del PUSC, el Ejecutivo lo envió a las sesiones extraordinarias "para cumplir con un requisito formal". Se informa que el PUSC deja en libertad a sus diputados para votar como deseen (*La Nación*, 8/8/89, p. 6A). El debate se suspende a los dos días para darle prioridad al PAE II.

Los puntos centrales del Tratado son:

1. La integración del Parlamento con veinte diputados de cada país elegidos por un período de cinco años y por los ex-presidentes y ex-vicepresidentes de las repúblicas centroamericanas (artículo segundo). Todos gozarán de la inmunidad y de los privilegios que disfrutaban los diputados del país que los eligió, de los agentes diplomáticos y de los que establezca el país sede (artículo veintisiete);

2. Las atribuciones del Parlamento están normadas por el artículo quinto y son: i) "Servir de foro deliberativo para el análisis de los asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes y de seguridad del área centroamericana"; ii) "Impulsar y orientar los procesos de integración y la más

amplia cooperación entre los países centroamericanos"; iii) "Elegir, nombrar o remover, según corresponda, de conformidad con el Reglamento Interno, al funcionario ejecutivo de más alto rango de los organismos existentes o futuros de la integración centroamericana creados por los Estados Parte de este Tratado"; iv) "Promover la consolidación del sistema democrático, pluralista y participativo en los países centroamericanos, con estricto respeto al Derecho Internacional", etc.

Además se establece la sede (Guatemala), se reglamenta el proceso electoral, los órganos y sus atribuciones, las sesiones, las votaciones y el reglamento interno, así como el presupuesto. En los capítulos primero y segundo se establecen reuniones de presidentes y vicepresidentes, también se regulan la ratificación y la primera elección.

El debate gira en torno de valoraciones generales del tratado y a problemas jurídicos. Se ventila, así, su conveniencia o no, su contribución a promover la democracia en el área o más bien a legitimar el régimen nicaragüense, su carácter vinculante o no, y su apego a la Constitución costarricense o su eventual transgresión.

### ¿Hacia un proyecto centroamericanizante?

Aunque el tratado no plantea la integración política centroamericana como una de sus metas inmediatas, sino que se define como "un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a la legislación nacional y al derecho internacional" (artículo primero), es claro que constituye un primer paso hacia ese fin.

Frente a esta posición, amplios sectores costarricenses optan por la tesis aislacionista: Costa Rica no tiene los problemas de Centroamérica y, por ello, le conviene mantener la sabia tradición de sus antepasados y aislarse de la región. Por otra parte, la tesis centroamericanista destaca la comunidad de intereses regionales, de los que Costa Rica no puede desligarse, y su papel en la promoción del diálogo y la democracia en el Istmo. Cada tesis ha articulado sus propios grupos de apoyo, pero las decisiones y negociaciones en la escena política, entre los partidos mayoritarios, son decisivas.

Aparte de los actores nacionales de la sociedad civil y de la sociedad política, tienen un papel importante los actores internacionales como la Comunidad Europea, el gobierno norteamericano y los mismos gobiernos centroamericanos, que apoyan por motivos diferentes la ratificación del tra-

tado. Sin embargo, por razones de espacio, no se ahondará en su estudio. El trabajo se limitará a una breve referencia a los actores nacionales que inciden en la evolución del proceso decisorio.

Los principales argumentos de la coalición aislacionista consisten en sostener que el tratado es innecesario, pues existen o han existido otras instituciones como la ODECA que han fracasado; que se trata de un organismo supranacional que lesiona la constitucionalidad del país; que implícitamente se acepta la integración política centroamericana; que se perdería soberanía en materia de seguridad; y, finalmente, que se legitimaría al gobierno de Nicaragua. Este último argumento es el más reiterado. Incluso se propone que la democratización de ese país sea un requisito para la participación de Costa Rica. El conjunto de esta posición o parte de ella la suscriben el diario *La Nación*, el Movimiento Costa Rica Libre, la ANFE, el grupo Acción Patria del PLN, la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, la Cámara de Comercio, la Cámara de Industrias, los ex-combatientes del Ejército de Liberación de 1948, las municipalidades de Garabito, Escazú, Siquirres y Osa, además de ex-diputados y otros ciudadanos. Sus canales de expresión son artículos en la prensa o bien cartas o telegramas a la Asamblea Legislativa.

Merece la pena resaltar la posición de la Cámara de Industrias en este caso particular. Su visión es pragmática: cuando se ha requerido de un foro de debate por algún problema en la región, se han reunido los funcionarios de más alto rango. De ahí que sea innecesaria la creación de un foro permanente y en especial actualmente, cuando los otros países del área se desgarran en guerras civiles. Debe esperarse a que se aclaren los nubladados del día y, mientras esto ocurre, es inconveniente la aprobación del PARCA (*La Nación*, 9/4/89, p. 21 A). Si se asume que, dentro del sector empresarial, los integrantes de esta Cámara son los únicos que suscribirían un planteamiento centroamericanista por sus vínculos económicos con la región, no deja de sorprender la posición que expresan. Sin embargo, puede clarificarse a la luz del otro caso analizado: a los industriales les interesa disfrutar de las nuevas perspectivas que abre la apertura al mercado mundial, pero necesitan garantías para acomodarse a ellas. El mercado centroamericano forma parte de una necesidad actual, pero no de sus proyectos futuros. De ahí su escaso interés, actualmente, por la creación de instancias regionales.

La estrategia de la coalición aislacionista se dirige a presionar a los partidos políticos en contra del tratado y ha ido ganando terreno. También se orienta a reiterar a la ciudadanía las implicaciones políticas negativas que podría tener la adhesión de Costa Rica. Esto se evidencia en la encuesta del CID ya mencionada, cuando el 31% de las personas que conocen algo del PARCA opinan que no debe aprobarse mientras los países del Istmo no

## DINÁMICA POLÍTICA Y PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN

cuenten con gobiernos democráticos, argumento frecuentemente esgrimido por los sustentantes de la posición aislacionista.

El tiempo parece ser una ventaja a favor de esta alianza y la prolongación del debate ha sido de gran eficacia. El líder indiscutible en definir la lentitud del procedimiento ha sido el diputado Fernando Volio y su instrumento la persistente presentación de mociones en la Asamblea Legislativa.

Por su parte, la coalición centroamericanista argumenta que la aprobación del PARCA es un compromiso adquirido por el gobierno costarricense al firmar la declaración de Esquipulas II y que es una medida importante en la institucionalización del diálogo y en la búsqueda de la paz. También sostiene que no tiene carácter vinculante. El Grupo Soberanía, el Grupo de Estudios Rodrigo Fació y organizaciones sindicales, estudiantiles, religiosas, de mujeres y de apoyo a los derechos humanos constituyen la base social de la tesis centroamericanista.

Se apoyan en los mismos mecanismos de presión que la otra alianza, pero con menor presencia pública. Su principal aliado, el Poder Ejecutivo, tiene una participación débil y no pone en movimiento la ofensiva a favor del tratado que ha anunciado en diferentes ocasiones. La explicación de este apoyo difuso puede residir en problemas de liderazgo entre el presidente costarricense y el guatemalteco.

En la Asamblea Legislativa, el tiempo también actúa en contra del tratado, que progresivamente pierde fuerza, y cuyas posibilidades de aprobación se van esfumando.

### Los partidos políticos y el PARCA

El hecho de que el tratado se deba aprobar o rechazar y de que no se puedan efectuar reformas, deja el proceso decisorio fundamentalmente en manos de los partidos políticos. Serán las negociaciones entre ellos las que definan en última instancia su suerte. En otras palabras, la presencia de diferentes grupos sociales en el proceso decisorio y la negociación de sus demandas es mediatizada por los partidos.

A pesar de las acusaciones al presidente Arias de falta de interés en el tratado, el apoyo del PLN parece claro y tan sólo dos diputados de esta tendencia han manifestado su oposición al proyecto de ley. El candidato presidencial, Carlos Manuel Castillo, también se ha manifestado a favor. El dictamen de mayoría afirmativo de la Comisión de Asuntos Sociales es un buen exponente de la posición de esta fracción legislativa que coincide con la tesis centroamericanista: el Parlamento constituye un esfuerzo por fortalecer la región y para promover la democracia, y es un complemento a los esfuerzos de paz (Expediente 10661, folios **334-335**).

El candidato del PUSC, Rafael Ángel Calderón, se adhiere a la necesidad de suscribir el tratado. Sus vínculos internacionales con la Democracia Cristiana lo comprometen en esa línea, puesto que el propulsor, presidente Cerezo, también pertenece a esa orientación partidista. Sin embargo, Calderón afirma que no hay línea de partido (*La Nación*, 26/3/89, p. 6A) y el PUSC se encuentra dividido. En marzo de este año se calculaba que doce diputados votarían en contra y algunos estarían indecisos (Ibid, 13/3/89, p. 6A y 16/3/89, p. 4A). El apoyo socialcristiano parece haberse debilitado a lo largo del debate e incluso se presume que diputados cercanos al candidato han reconsiderado su posición: a pocos meses de las elecciones nacionales la aprobación de una medida que se cree impopular tendría un alto costo político en el grueso de los votantes costarricenses (Ibid, 19/3/89, p. 4A). La estrategia del diputado Volio parece surtir efecto y socavar el apoyo del PUSC.

### **Consideraciones finales**

Una recapitulación del análisis que antecede permite formular las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, las características de los dos casos estudiados muestran que la toma de decisiones que afecta la aprobación de convenios internacionales es resultado de un proceso social que involucra a diferentes actores civiles y políticos y que su resolución genera alianzas, ya sea de tipo político-económico (primer caso), o político-ideológico (segundo caso). Estas alianzas elaboran estrategias para impulsar sus posiciones. En casos como los analizados, en que se trata de proyectos de ley que deben discutirse en el Poder Legislativo, los partidos constituyen canales mediadores y conciliadores de los diferentes intereses, los cuales a su vez deben armonizar con sus propias estrategias e intereses partidistas. Esta compleja dinámica cristalizará en el Estado, cuya posición definirá frente a cuestiones determinadas.

2. En segundo lugar, el análisis del debate del PAE II —pieza importante del proyecto liberalizador de la economía— revela cómo ese proyecto global logra incorporar las demandas de diferentes sectores sociales dominantes, de modo que sus posibilidades de convertirse en el proyecto hegemónico del bloque en el poder se incrementan. El PARCA, en cambio, no cuenta con el respaldo de los principales integrantes del bloque. Esto parece evidenciar el desinterés actual de estos sectores en la reactivación de los lazos con Centroamérica.

3. Los grupos favorables al PARCA no logran articular un apoyo convincente al proyecto, ni ampliar su base de sustentación. Por el contrario, los opositores liderizan el proceso y logran paulatinamente restarle apoyo partidista. Estas mismas fuerzas se aglutinaron eficazmente en 1984 para com-

batir la política de neutralidad del entonces presidente Monge. Ello evidencia el grado de permanencia y fuerza política de esta alianza compuesta por grupos sociales diversos unidos por una posición ideológica clara en torno de las soluciones de paz regional y la seguridad de Costa Rica. Su visión de los problemas centroamericanos se sintetiza en la idea de que la paz sólo es factible si se derroca al sandinismo y se pone fin a la subversión (Eguizábal y Rojas, 1989, pp. 69-70). Se opone a otra alianza, de grupos heterogéneos también, que promueve la no intervención en los asuntos de otras naciones y acepta la convivencia de diferentes regímenes en el área. Propone a su vez la negociación y el diálogo como armas para lograr la paz (idem) y finalmente apoya la adhesión de Costa Rica al PARCA. En ambos casos se trata de alianzas que trascienden las fronteras nacionales y que se entrelazan con las posiciones "liberal" y "conservadora" prevalecientes en Estados Unidos (idem). Si bien la cuota de poder interna de estas alianzas dependerá de las coyunturas, de las banderas que enarbole y de las estrategias que siga, estará fuertemente marcada por los lineamientos que prevalezcan en la política norteamericana hacia Centroamérica.

4. Por último, el estudio pone de manifiesto la potencial viabilidad del proyecto liberalizador y de apertura al mercado mundial, cuyo eje ha de ser la neoexportación; el estudio revela, en otras palabras, que este proyecto marca el futuro del bloque en el poder. Sin embargo, sus perspectivas más amplias dependerán de cómo logre satisfacer las demandas de los sectores subordinados y de cómo se resuelva el llamado "costo social" del ajuste. Esto se relacionará, inevitablemente con la manera en que se redefina el papel benefactor del Estado. Por el momento, la correlación de fuerzas parece favorecer el proyecto liberalizador y no la reactivación del mercado centroamericano, tal y como lo indica el apoyo poco estructurado que ha merecido el PARCA.

### Postscriptum

La redacción de este artículo concluyó en la primera semana de septiembre de 1989, fecha en la que aún no había concluido el debate legislativo de los proyectos. Como era previsible, el PAE II fue aprobado el 28 de septiembre por cuarenta y tres votos de cuarenta y ocho y con las reformas propuestas por la Comisión Especial. La adhesión de Costa Rica al PARCA no se ratificó. El proyecto se archivó al no aprobarse antes del 28 de septiembre. El Tribunal Supremo de Elecciones estableció esta fecha como límite para poder convocar oficialmente el 1° de octubre a la elección de los diputados costarricenses ante el PARCA que se realizaría en la misma fecha que los comicios nacionales, el 4 de febrero de 1990.

Bibliografía

- Eguizábal, Cristina y Francisco Rojas (1989): "Política exterior y procesos de decisión en Centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional", *Anuario de Estudios Centroamericanos de la Universidad de Costa Rica*, 15 (1), pp. 65-80.
- Guzmán, Juan y Ana Victoria Naranjo (1988): "La política arrocerera en Costa Rica: determinantes internos y externos (1982-1986)", Tesis de Licenciatura, Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
- Ozlak, Osear y Guillermo O'Donnell (1976): "Estado y políticas estatales en América Latina, hacia una estrategia de investigación", Documento CEDES/GE FLACSO, N° 4, Buenos Aires (poligrafiado).
- Poulantzas, Ntkos (1975): *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, Siglo XXI, 1ª ed., México.
- Raventós, Ciska (1989): "El Agro y el Programa de Ajuste Estructural", *Contribuciones*, N° 2, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.
- Reuben Soto, Sergio (1988): *Ajuste estructural en Costa Rica. Estudio socioeconómico de una década*, Editorial Porvenir, San José.
- Rovira Mas, Jorge (1987): *Costa Rica en los años 80*, Editorial Porvenir, San José.
- Vargas Vargas, José Joaquín (1989): "El auge de la banca privada en Costa Rica (1982-1986): incidencia del AID y condicionantes internos", Tesis de Licenciatura, Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
- Vega, Mylena (1982): *El Estado costarricense de 1974 a 1980: CODESA y la fracción industrial*, Editorial Hoy, San José.
- Vega, Mylena (1984): "La recomposición del bloque en el poder en Costa Rica, la política norteamericana y el Fondo Monetario Internacional (1982-1984): coyuntura y perspectivas", *Anuario de Estudios Centroamericanos de la Universidad de Costa Rica*, Vol. 10, p. 59-67.



**SEXTA PARTE**  
Bibliografía, índices de autores,  
temático y geográfico



# Bibliografía de la política exterior de Costa Rica

*Margarita García Segura*

Esta bibliografía incluye libros, capítulos de éstos, publicaciones periódicas, artículos y documentos publicados sobre política exterior de Costa Rica en el período comprendido entre 1978 y 1989. En este sentido, se reseñan los libros y revistas académicas especializadas, sin considerar los artículos periódicos publicados en las páginas editoriales de los principales medios de comunicación del país.

La bibliografía consta de cuatro partes: citas bibliográficas, índice de autores, índice temático e índice geográfico.

El tema central es política exterior de Costa Rica, pero dada la integración de temas en los análisis y la diferencia de objetos de estudio que incluye la temática, los cuales van más allá de la misma, se incorporan algunos textos sobre temáticas estrechamente vinculadas a la política exterior nacional como lo son el proceso de Esquipulas y Contadora.

## Citas bibliográficas

Se encuentran ordenadas alfabéticamente por autor, o por título si el documento no tiene autor.

Los artículos iniciales de los títulos (el, la, los, las, un, unos, unas) han sido eliminados con el fin de facilitar el ordenamiento y la recuperación de la información.

Cada cita bibliográfica posee un número consecutivo que la identifica y que permite recuperar la información por medio de los índices.

Las citas bibliográficas contienen todos los elementos que permiten su descripción. Además, cada una de ellas tiene un mínimo de tres y un máximo de seis descriptores con el fin de ubicar al lector en la temática tratada por cada uno de los documentos citados.

Para la asignación de estos descriptores hemos utilizado el *Macrothesau-*

*rus* para el procesamiento de la información relativa al desarrollo económico y social de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico de las Naciones Unidas (OCDE). Fue necesario crear algunos descriptores propios, debido en algunos casos a lo específico del campo y en otros a la actualidad de la temática tratada.

Los descriptores creados son los siguientes:

Acuerdos de Esquipulas. Incluye los acuerdos y el proceso generado en las cumbres presidenciales centroamericanas de Esquipulas I y II, así como análisis o comentarios de los mismos.

Asilo. Incluye los asilos político y diplomático.

Conflictos fronterizos. Incluye hechos e incidentes ocurridos en las zonas fronterizas de Costa Rica.

Contrarrevolución. Se refiere a los grupos armados nicaragüenses opositores al gobierno sandinista.

Grupo de Contadora. Incluye los pronunciamientos, reuniones y el proceso de mediación diplomática establecido por el Grupo de Contadora, así como análisis o comentarios de las acciones de éste.

Iniciativa para la Cuenca de Caribe. Plan de la administración Reagan para fomentar las exportaciones libres de impuestos desde los países del área. Se incluye también las implicancias más allá de lo económico para la política exterior de Costa Rica.

Interés nacional. Objetivo primordial que guía a los encargados de la toma de decisiones del gobierno para definir la política exterior.

Límites. Incluye tratados, análisis y comentarios sobre los límites de Costa Rica.

índice de autores. Contiene todos los autores citados en esta bibliografía, ordenados alfabéticamente. Cada uno de ellos posee las referencias a las citas bibliográficas respectivas.

índice temático. Se encuentra ordenado alfabéticamente y contiene los descriptores citados en la bibliografía, con referencia a cada una de las citas en las cuales se mencionan. Por ser ésta una bibliografía de política exterior, el descriptor "política exterior" ha sido excluido del índice, ya que todas las citas bibliográficas lo poseen.

índice geográfico. Presenta en orden alfabético los países y regiones citados en esta bibliografía, con referencia a las citas bibliográficas respectivas. El descriptor "Costa Rica" ha sido excluido del índice, ya que todas éstas lo poseen.

## Abreviaturas empleadas

- n. numero  
pp. páginas  
s.f. sin fecha de publicación  
s.l. sin lugar de publicación  
sem. semestre  
trim. trimestre  
v. volumen

## Bibliografía

001

Alpízar Arguedas, Edwin

*Balanza comercial de Costa Rica de 1970 a 1976*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1982. 79 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Economía/ Balanza comercial/ Relaciones económicas internacionales/ Política exterior/ Costa Rica

002

"Al sur del Río Grande". En: *Pensamiento Propio*, Managua: CRIES, enero, 1984. v. 1, n. 10-11. pp. 14-17.

Neutralidad/ Relaciones exteriores/ Política exterior/ Nicaragua/ Costa Rica

003

Alvarado Valverde, Carlos Fernando

*Derecho de navegación de Costa Rica en el Río San Juan*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1985. 256 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Derecho del mar/ Límites/ Política exterior/ Costa Rica/ Nicaragua

004

Alvarez Barrientes, Mónica Noemi

*OEA y el TIAR frente al conflicto de 1955 entre Costa Rica y Nicaragua*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1980. 87 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

OEA/ TIAR/ Sistema interamericano/ Política exterior/ Nicaragua/ Costa Rica

005

Arauz Aguilar, Armando

"Proclama de neutralidad". En: *Seminario "La Neutralidad Costarricense"*, Heredia: CEDAL, 7 de julio de 1984. pp. 18-31.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica

006

Araya, Andrés

*Política exterior de Costa Rica ante Contadora*. San José: CSUCA, 1985. 14 p.

Grupo de Contadora/ Paz/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

007

Araya Incera, Manuel

*Materiales para la historia de las relaciones internacionales de Costa Rica: bibliografía, fuentes impresas*. San José: Universidad de Costa Rica, 1980.

Relaciones internacionales/ Historia/ Política exterior/ Bibliografía/ Costa Rica

008

Arias Sánchez, Osear

"Carta de Osear Arias a Daniel Ortega". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 22, 1 trim., 1988. pp. 97-99.

Política exterior/ Paz/ Acuerdos de Esquipulas/ América Central/ Nicaragua/ Costa Rica

009

Arias Sánchez, Osear

"Carta de Osear Arias a Mijail Gorbachov". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 22, 1 trim., 1988. pp. 101-103.

Política exterior/ Desarme/ América Central/ Nicaragua/ URSS/ Costa Rica

010

Arias Sánchez, Osear

"Carta de Osear Arias a los representantes de la Resistencia Nicaragüense". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia, Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 22, 1 trim., 1988. pp. 105-107.

Política exterior/ Contrarrevolución/ Neutralidad/ Nicaragua/ Costa Rica

011

Arroyo Borroni, Claudia y María Elena González Larrad

*Concepto de soberanía y el proceso de Contadora*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1986. 519 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Política exterior/ Soberanía/ Grupo de Contadora/ América Central/ Costa Rica

012

Asenjo, Daniel

"Costa Rica: la difícil política exterior de neutralidad". En: Muñoz, Heraldo, comp. *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1984: Las Políticas Exteriores Latinoamericanas Frente a la Crisis*. Buenos Aires: PROSPEL/GEL, 1985.

Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

013

"Asentamiento: nuevo blanco militar". En: *Pensamiento Propio*. Managua: CRIES, n. 22 abril 1985. pp. 11-13.

Contrarrevolución/ Guerra/ Política exterior/ Nicaragua/ Costa Rica

014

Avaes Esna, Farid

"Neutralidad de Costa Rica y la guerra en Centroamérica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 6, 1983. pp. 25-29.

Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

015

Ayón Lacayo, Pablo Ernesto y Jairo Hernández Milián

*Relaciones políticas Costa Rica-Estados Unidos: algunos aspectos*. San José: Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas 1987. 289 h. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas).

Política exterior/ Relaciones internacionales/ Estados Unidos/ Costa Rica

016

Barahona Riera, Francisco

"Costa Rica: ¿una política internacional independiente?". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 4, 1 sem., 1982. pp. 79-85.

Relaciones internacionales/ Política internacional/ Política exterior/ Costa Rica

017

Barahona Riera, Francisco

"Costa Rica y la creación de la Universidad para la Paz". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 3, 2 sem., 1981. pp. 73-76.

Política exterior/ Paz/ Costa Rica

018

Baruch Schiffman, Bernardo

"Idealismo y realismo de la neutralidad". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp. 63-71.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica

019

Bastos Orozco, Jorge Enrique

*Tratado Clayton - Bulwer: su repercusión en el problema de límites Costa Rica - Nicurugua*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Historia, 1978. 159 h. (Tesis de Licenciatura en Historia).

Límites/ Fronteras/ Conflictos fronterizos/ Política exterior/ Costa Rica/ Nicaragua

MARGARITA GARCÍA SEGURA

020

Benítez Manaut, Raúl

"Guerra en Centroamérica: dinámica del proceso de militarización y tendencias". En: *Síntesis*. Madrid: AEITI, n. 7, enero-abril, 1989. pp. 130-157.

Militarismo/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Estados Unidos/ América Central/ Costa Rica

021

Cáceres, Jorge

"Notas sobre el no reconocimiento de los gobiernos de facto y la política exterior de Costa Rica, especialmente referidas al régimen de Federico Tinoco (1917-1919)". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 3, 2 sem., 1981. pp. 87-102.

Gobiernos de facto/Tinoco, Federico/ Golpe de Estado/ Política exterior/ Costa Rica

022

Cáceres, Jorge; Cristina Eguizábal Mendoza y Jorge Rhenán Segura Carmona

*Política exterior de Costa Rica en la historia: dos coyunturas*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1983. 171 p.

Política exterior/ Relaciones internacionales/ Historia/ Costa Rica

023

Calderón Delgado, Claudio

*Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) y su aporte al desarrollo del movimiento cooperativo de Costa Rica*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1984. 134 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

AID/ Cooperativas/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

024

Camacho, Daniel

*Notas introductorias al conocimiento de la sociedad costarricense y a los efectos de la integración centroamericana*. San José: Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978.

Integración económica/ MCCA/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

025

Carazo Odio, Rodrigo

*Un informe muy particular*. San José: Imprenta Nacional, 1982. 117 p.

Política exterior/ Administración Carazo/ Nicaragua/ América Central/ Costa Rica

026

Carazo S., Heana

"Preferencias arancelarias para el desarrollo". En: *Ciencias Económicas*. San José: Universidad de Costa Rica. v. 6, n. 2, 1986. pp. 25-36.

Comercio exterior/ Aranceles/ CEE/ Política exterior/ Costa Rica



## BIBLIOGRAFÍA

027

Carreras Jacob, Flor Eugenia

*Costa Rica y el arbitraje internacional*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1978. 105 p. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Arbitraje/ Derecho internacional/ Política exterior/ Panamá/ Colombia/ Costa Rica

028

Carreras, Rodrigo X.

"Reflexiones sobre política exterior de Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 23, 2 trini., 1988. pp. 7-15.

Política exterior/ Toma de decisiones/ Neutralidad/ Costa Rica

029

Castillo, Marcos

"Costa Rica en el Contragate". En: *Pensamiento Propio*. Managua: CRIES, n. 43., julio-agosto, 1987. pp. 6-8.

Política exterior/ Contrarrevolución/ Nicaragua/ Estados Unidos/ Costa Rica

030

Casaus, Arzú y Rolando Castillo Quintana

"Informe sobre Costa Rica". En: *Documentos y Materiales de Trabajo*. Madrid: CEDEAL. n. 5, octubre 1987.

Estado/ Comercio exterior/ Grupo de Contadora/ Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ Costa Rica

031

Centro de Investigaciones Centroamericanas y de Ayuda Humanitaria

*Administración Arias en la encrucijada: análisis de los seis primeros meses de su gobierno "meritocrático"*. San José: CICAH, s.f. 92 p.

Política exterior/ Acuerdos de Esquipulas/ Paz/ América Central/ Costa Rica

032

*Centroamérica Hoy*. San José: CSUCAPAX, 1988-.

Acuerdos de Esquipulas/ Paz/ Política exterior/ América Central/ Estados Unidos/ Costa Rica

033

*Centroamérica/USA*. San José: FLACSO, 1988-.

Política exterior/ Acuerdos de Esquipulas/ América Central/ Estados Unidos/ Costa Rica

034

Cerdas López, Max

*Política exterior de Costa Rica con respecto a Nicaragua 1978-1979*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1988. 226 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Política exterior/ Conflictos fronterizos/ Revolución/ Nicaragua/ Costa Rica

035

Céspedes Solaño, Víctor Hugo; Alberto Di Mare y Ronulfo Jiménez

*Costa Rica: la economía en 1985*. San José: Academia de Centroamérica, 1986.

Comercio exterior/ Economía/ Política exterior/ Relaciones económicas internacionales/ Costa Rica

036

"Comunicado de la Reunión de cuatro cancilleres con el Secretario de Estado de los Estados Unidos". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 24-25, 3-4 trim., 1988. pp. 137-139.

Costa Rica/ El Salvador/ Guatemala/ Honduras/ Estados Unidos/ América Central

037

"Contadora war by other means". En: *Reporton the Americas*. NACLA. v.18, n.4, julio-agosto, 1984. pp. 44-51.

Política exterior/ Grupo de Contadora/ Estados Unidos/ Venezuela/ América Central/ Costa Rica

038

"Contra y neutralidad: malabar imposible". En: *Pensamiento Propio*. Managua: CRIES, n.32, abril, 1986. pp. 29-31.

Política exterior/ Neutralidad/ Contrarrevolución/ Nicaragua/ Costa Rica

039

Cordero Bogantes, Hazel Patricia

*BIDy su influencia jurídico económica en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho. 1979. 316 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

BID/ Préstamos internacionales/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Costa Rica

040

*Costa Rica: balance de la situación*. San José: Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS), 1982-.

Política exterior/ Economía/ Acuerdos de Esquipulas/ América Central/ Costa Rica

## BIBLIOGRAFÍA

041

"Costa Rica: Cuenca del Caribe pierde la fuerza". En: *Aportes*. San José, n.54, abril, 1989 pp 14-16.

Iniciativa para la Cuenca del Caribe/ Cooperación internacional/ GATT/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

042

*Costa Rica entre la neutralidad y la guerra, el libro blanco de un agresión contra la democracia*. San José: Partido Socialista Costarricense, 1984. 74 p.

Política exterior/ Neutralidad/ Democracia/ Guerra/ Costa Rica

043

"Costa Rica: los límites de la neutralidad". En: *Nexos*. Centro de Investigaciones Cultural y Científica, v.7, n. 79, julio 1984. pp. 11-13.

Neutralidad/ Militarismo/ Política exterior/ Costa Rica

044

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

*Evaluación de los resultados del viaje del Presidente Monge a Europa en materia de cooperación económica*. San José: MIDEPLAN, 1985. 17 h.

Relaciones económicas internacionales/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Europa/ Costa Rica

045

Costa Rica. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

*Costa Rica ante las Naciones Unidas*. San José: Imprenta Nacional, 1980.

ONU/ Política exterior/ Relaciones exteriores/ Costa Rica

046

Costa Rica. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

*Estatuto del Servicio Exterior de la República*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1983. 11 p.

Diplomacia/ Servicio exterior/ Reglamentos/Política exterior/ Costa Rica

047

Costa Rica. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

*Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. San José: Imprenta Nacional, 1978-

Política exterior/Cooperación internacional/ Seguridad nacional/América Central/ Estados Unidos/ Costa\* Rica

**MARGARITA GARCÍA SEGURA**

**048**

**Costa Rica. Presidente**

*Mensaje presidencial.* San José: Imprenta Nacional, 1978-.

**Política exterior/ Cooperación internacional/Seguridad nacional/América Central/  
Costa Rica**

**049**

*Costa Rica/ República de China: cooperación para la paz.* Taiwán: M.R.I., 1982.

**Política exterior/ Cooperación internacional/ Paz/ China/ Costa Rica**

**050**

"Costa Rica tras la contienda política, la batalla contra la neutralidad". En: *Envío.* Managua: Instituto Histórico Centroamericano, v.4, n.40, octubre 1984.

**Política exterior/ Neutralidad/ Partidos políticos/ Nicaragua/ Costa Rica**

**051**

**Cruz Alfaro, Iliana y Ronald Saborío Soto**

*Seguridad externa de Costa Rica frente a la crisis centroamericana.* San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1986. 363 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

**Política exterior/ Seguridad internacional/ Derecho internacional/ América Central/  
Costa Rica**

**052**

**Cuadra Solís, Miguel**

*Evolución de la cuenta de capital de la balanza de pagos de Costa Rica: 1970-1976.* Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1980. 73 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

**Economía/ Balanza de pagos/ Deuda externa/ Relaciones económicas internacionales/  
Política exterior/ Costa Rica**

**053**

**Chávez, Manuel**

"Gira por Europa del Presidente Monge". En: *Relaciones Internacionales.* Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.24-25, 3-4 trim., 1988. pp. 39-51.

**Política exterior/ Neutralidad/ CEE/ Europa/ Costa Rica**

**054**

"Declaración conjunta de los cancilleres de Costa Rica, El Salvador y Honduras". En: *Relaciones Internacionales.* Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. n.7. Itrim, 1984. pp. 107-111.

**Política exterior/ América Central/ Costa Rica/ El Salvador/ Honduras**

055

"Declaración conjunta de los presidentes de Centroamérica: Declaración de Alajuela". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. n.22, 1 trim., 1988. pp. 93-95.

Acuerdos de Esquipulas/ Paz/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

056

"Declaración conjunta sobre la zona fronteriza Costa Rica-Nicaragua". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 7, 1 trim., 1984. pp. 113-115.

Política exterior/ Conflictos fronterizos/ Fronteras/ Nicaragua/ Costa Rica

057

Delgado, Enrique

*Evolución del Mercado Común Centroamericano y el desarrollo equilibrado*. San José: EDUCA 1981. 232 p.

Integración económica/ MCCA/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

058

Early, Stephen

*Arms and politics in Costa Rica and Nicaragua, 1948-1981*. Albuquerque: University of New México, 1982. 54 p.

Armamento/ Política exterior/ Costa Rica/ Nicaragua

059

Eguizábal Mendoza, Cristina y Jorge Rhenán Segura Carmona

*Política exterior de Costa Rica en la coyuntura de la Primera Guerra Mundial*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1981.

Política exterior/ Primera Guerra Mundial/ Costa Rica

060

Elizondo Delgado, Irinia y Ana Patricia Vásquez

*Participación política del Dr. Gonzalo Fació en las relaciones exteriores de Costa Rica. 1948-1986*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1989. 355 p. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Política exterior/ ONU/ OEA/ TIAR/ Seguridad internacional/ Costa Rica

"Estatuto de neutralidad permanente: nuevo intento en la política exterior de Costa Rica". En: *Aportes*, n. 14-15, junio-septiembre, 1983. pp. 34-37.

Política exterior/ Neutralidad/ Costa Rica

062

Fació Segreda, Gonzalo

"Costa Rica frente a las grandes controversias de la política mundial de hoy". En: *Tiempo Actual*. San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, año 3, n. 10, nov., 1978.

Política exterior/ Relaciones internacionales/ Conflictos internacionales/ Costa Rica

063

Fació Segreda, Gonzalo

"Costa Rica y la cuestión de Belice". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.1, 2 sem., 1980. pp. 21-35.

Política exterior/ Independencia/ Belice/ Costa Rica

064

Fació Segreda, Gonzalo

"Evolución de la política exterior de Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.1, 2 sem., 1980. pp. 9-19.

Política exterior/ Relaciones internacionales/ Costa Rica

065

Fació Segreda, Gonzalo

*Política exterior de Costa Rica con los países negros*. San José: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1978. 5 p.

Política exterior/ África/ Costa Rica

066

Fallas Gómez, Ana Ruth

*Neutralidad perpetua de Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1984. 169 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

067

Ferlini, Héctor

"Campamentos antisandinistas: principal enemigo de la neutralidad". En: *Aportes*, v.3, n.13, marzo-abril, 1983. pp. 40-47.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica/ Nicaragua

068

Freer Jiménez, Manuel

"Neutralidad permanente de Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp. 37-40.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

069

Gamboa Rojas, María Teresa

*Investigación de mercados internacionales: caso de las flores frescas exportadas al mercado de los Estados Unidos*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1987. 137 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Mercados internacionales/ Comercio exterior/ Política exterior/ Flores/ Costa Rica/ Estados Unidos

070

García Quirós, Jorge Ronald

*Instituto Nacional de Aprendizaje y la Organización Internacional del Trabajo: cooperación técnica 1965-1980*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1987. 169 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Cooperación internacional/ Cooperación técnica/ OIT/ INA/ Política exterior/ Costa Rica

071

González G., Mary Lisbeth

"Aplicación del modelo burocrático de Allison en el proceso de toma de decisiones de la neutralidad costarricense". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.21, 4 trim., 1987. pp. 19-32.

Política exterior/ Neutralidad/Toma de decisiones/ Grupo de Contadora/ Costa Rica

072

Granados, Carlos y Liliana, Quesada

"Intereses geopolíticos y el desarrollo de la zona sur noratlántica costarricense". En: *Primer Encuentro Centroamericano-Mexicano sobre Problemas, Perspectivas y Planificación para el Desarrollo de las Regiones Fronterizas*. San José, 5-8 de noviembre de 1984. 27 p.

Política exterior/ Geopolítica/ Atlántico Norte/ Estados Unidos/ Costa Rica

073

Groa Espiell, Héctor

*Neutralidad y no intervención: conferencia pronunciada en la Universidad de Costa Rica el 6 de septiembre de 1984*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985. 30 p.

Neutralidad/ No intervención/ Política exterior/ Derecho internacional/ Costa Rica

074

Gudmudson, Lowell

"Conflicto entre la estabilidad y neutralidad". En: *Foro Internacional*. México, D.F.: Colegio de México, v.26, n.1, julio-septiembre, 1985. pp. 37-54.

Neutralidad/ Política exterior/ Grupo de Contadora/ Costa Rica

MARGARITA GARCÍA SEGURA

075

Gutiérrez, Carlos José

"Costa Rica, Contadora y la democracia en Centroamérica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 10, 1 trim., 1985. pp. 63-68.

Grupo de Contadora/ Democracia/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

076

Gutiérrez, Carlos José

"Diplomacia y academia". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 8-9, 2-3 trim., 1984.

Diplomacia/ Servicio exterior/ Política exterior/ Costa Rica

077

Gutiérrez, Carlos José

"Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto Carlos José Gutiérrez en el cuadragésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 13, 4 trim., 1985. pp. 93-98.

ONU/ Política exterior/ Costa Rica

078

Gutiérrez, Carlos José

"Neutralidad de Costa Rica y la paz centroamericana". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp. 31-35.

Neutralidad/ Paz/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

079

Gutiérrez, Carlos José

"Neutralidad y la política exterior costarricense: el conflicto centroamericano". En: *Seminario "La Neutralidad Costarricense"*. Heredia: CEDAL, 7 de julio de 1984.

Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

080

Gutiérrez, Carlos José

"Posición de Costa Rica frente a Contadora". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 8-9, 2-3 trim., 1984. pp. 163-167.

Grupo de Contadora/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

081

Hernández Hernández, Miguel

*José Figueres y su política exterior*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1979. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Política exterior/ Figueres, José/ Costa Rica



082

Herrera Duran, Rita y Joaquín Villalobos Soto

*Derecho consular costarricense*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1983. 315 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Derecho consular/ Cónsules/ Política exterior/ Costa Rica

083

Herrera Herrera, Carlos

"Cronología de la política exterior de Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales.

febrero-mayo, 1984 n.8-9, 2-3 trim., 1984, pp. 65-75

junio-diciembre, 1984 n.11, 2 trim., 1985, pp. 77-99

enero-junio, 1985 n.12, 3 trim., 1985, pp. 47-68

julio-octubre, 1985 n.13, 4 trim., 1985, pp. 69-90

noviembre 1985-febrero, 1986n.15-16, 2-3 trim., 1986, pp. 65-103

marzo-septiembre, 1986n.15-16, 2-3trim., 1986,pp. 105-139

octubre-diciembre, 1986 n.17, 4 trim., 1986, pp. 56-78

enero-marzo, 1987 n.18, 1 trim., 1987, pp. 71-86

abril-junio, 1987 n.19-20, 2-3 trim., 1987, pp. 67-81

julio-septiembre, 1987 n.19-20, 2-3 trim., 1987, pp. 83-93

octubre-diciembre, 1987 n.21, 4 trim., 1987, pp. 51-61

enero-marzo, 1988 n.22, 1 trim., 1988, pp. 63-77

abril-junio, 1988 n.23, 2 trim., 1988, pp. 49-61

julio-septiembre, 1988 n.24-25, 3-4 trim., 1988, pp. 69-92

Política exterior/ Neutralidad/ Grupo de Contadora/ Acuerdos de Esquipulas/ América Central/ Costa Rica

084

Herrera Herrera, Carlos

*Política exterior de la Administración Monge Alvarez (1982-1986)*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1986. 171 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Neutralidad/ Política exterior/ Nicaragua/ Estados Unidos/ Costa Rica

085

Jana Saéñz, Jaime

"Aplicación provisional de los tratados y el ordenamiento jurídico de Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. n.1, 2 sem., 1980. pp. 37-41.

Tratados/ Derecho internacional/ Política exterior/ Costa Rica

086

Jana Saéñz, Jaime

*Derecho de los tratados y su régimen jurídico en Costa Rica*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1989. 94 p.

Tratados/ Derecho internacional/ Política exterior/ Costa Rica

MARGARITA GARCÍA SEGURA

087

Jauberth Rojas, Rodrigo

*Plan de paz de Arias: ¿intervencionismo de nuevo tipo o negociación regional?.* s.l.: PECA, CIDE, CICAH, 1987. 48 p.

Plan Arias/ Política exterior/ Nicaragua/ Estados Unidos/ Costa Rica/ América Central

088

Leininger, Alien

"Análisis geográfico estratégico de la zona limítrofe Costa Rica-Nicaragua". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.II, 2 trim., 1985. pp. 43-50.

Geografía/ Estrategia/ Conflictos fronterizos/ Política exterior/ Nicaragua/ Costa Rica <

089

Lizaño, Eduardo

*Escritos sobre integración económica.* San José: Editorial Costa Rica, 1982. 375 p.

Integración económica/ MCCA/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

090

Lizaño Fait, Eduardo y Charpentier, Silvia

"Condicionalidad cruzada y la deuda externa". En: *Comentarios sobre Asuntos Económicos*. San José: Banco Central, 1986. n.59. 16 p.

Deuda externa/ FMI/ AID/ BIRF/ Política exterior/ Costa Rica

091

López Marín, José Alberto

*Cepal y el desarrollo en Costa Rica.* San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Ciencias Políticas, 1982. 286 h. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas).

ONU/ CEPAL/ Desarrollo económico/ Política exterior/ Costa Rica

092

López Mora, Alvaro.

Consideraciones generales sobre la adhesión de Costa Rica al GATT". En: *Relaciones Internacionales*. n.23, 2 trim., 1988, pp. 43-48.

Comercio exterior/ GATT/ Aranceles/ Política exterior/ Costa Rica

093

"Luis Alberto Monge en Europa". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.II, 2 trim., 1985. pp. 109-128.

Política exterior/ Europa/ Costa Rica/ América Central

094

Madrigal Nieto, Rodrigo

"Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Lic. Rodrigo Madrigal Nieto, en la inauguración del Instituto del Servicio Exterior". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.24-25, 3-4 trim., 1988. pp. 141-144.

Política exterior/ Servicio exterior/ Costa Rica

095

Madrigal Nieto, Rodrigo

"Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Lic. Rodrigo Madrigal Nieto, en la XII Reunión Ministerial del Grupo de los 77". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 24-25, 3-4 trim., 1988. pp. 159-163.

Deuda externa/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

096

Marín Guzmán, Roberto

"Embajada de Costa Rica en Jerusalén es una burla a nuestra política de neutralidad". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. n.8-9, 2-3 trim., 1984. pp. 45-51.

Neutralidad/ Relaciones diplomáticas/ Política exterior/ Israel/ Costa Rica

097

Marín Guzmán, Roberto

"Nuestra embajada en Jerusalén: sus implicaciones en la política exterior de Costa Rica". En: *Revista Estudios*, n.5, julio, 1984. pp. 169-172.

Neutralidad/ Relaciones diplomáticas/ Política exterior/ Israel/ Costa Rica

098

Marín Z., Carlos L.

"Relaciones Estados Unidos - Costa Rica durante las administraciones de Carazo y Monge 1978-1986". En: *Avances de Investigación*. San José: Universidad de Costa Rica, n.3, 1987. 106 p.

Política exterior/ América Central/ Estados Unidos/ Costa Rica

099

Masís Valverde, Flor de María

Cooperación financiera internacional y el desarrollo eléctrico de Costa Rica. Heredia: Universidad Nacional, *Escuela de Relaciones Internacionales*, 1988. 111 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Cooperación internacional/ Préstamos internacionales/ Electrificación/ Política exterior/ Costa Rica

100

Mata Méndez, Mabel Waleska

*Problemas que enfrenta Costa Rica en su comercio exterior con Estados Unidos (1980-1985)*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1988. 232 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales)

Comercio exterior/ Preferencias comerciales/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

101

Meléndez, Carlos

"Raíces históricas de la neutralidad costarricense". En: *Seminario "La Neutralidad Costarricense"*. Heredia: CEDAL, 7 de julio de 1984. pp. 7-17.

Neutralidad/ Historia/ Política exterior/ Costa Rica

102

Menjívar L., Rafael

"¿Obstáculo o ayuda? 8 años centroamericanos de la administración Reagan". En: *Polémica*. San José: FLACSO. n.7, enero-abril, 1989.

Cooperación internacional/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica/ América Central

103

Mesa-Lago, Carmelo y Díaz-Briquets, Sergio

"Estrategias diferentes, países similares: las consecuencias para el crecimiento y la seguridad en Costa Rica y Cuba". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, v.14, n.1-2, 1988. pp. 5-23.

MCCA/ Comercio exterior/ Deuda externa/ Política exterior/ Cuba/ Costa Rica

104

Monge, Luis Alberto

*Centroamérica para los centroamericanos*. Madrid: Tecnos, 1984. 111p.

Política exterior/ América Central/ Costa Rica

105

Monge, Luis Alberto

En *Combate*. Madrid: Tecnos, 1984. 239 p.

Política exterior/ América Latina/ América Central/ Costa Rica

106

Monge Chacón, Víctor M.

*Teoría y práctica de las relaciones consulares costarricenses: período de gobierno del Lic. Daniel Oduber 1974-1978*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1980. 147 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Relaciones consulares/ Política exterior/ Costa Rica

107

Montes, Segundo

"Neutralidad activa de Costa Rica para la paz en Centroamérica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp 131-140.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

108

Morales, Abelardo

"Cooperación financiera de los Estados Unidos: los usos de los márgenes de acción de la política exterior de Costa Rica de 1982 a 1984". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.24-25, 3-4 trim., 1988. pp. 27-37.

Neutralidad/ AID/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

109

Morales, Abelardo

"Emboscada contra plan Arias". En: *Aportes*. San José, n.35, julio 1987. pp. 6-7.

Acuerdos de Esquipulas/ Paz/ Estados Unidos/ América Central/ Costa Rica/ Política exterior

110

Morales, Abelardo

"Estado paralelo de la AID en Costa Rica". En: *Aportes*. San José, n.46, julio 1988. pp. 7-9.

AID/ Política exterior/ Estados Unidos/ Nicaragua/ Costa Rica

111

Morales, Abelardo

"Política exterior de Arias se enfría". En: *Aportes*, n. 52, febrero 1989. pp. 33-34.

Grupo de Contadora/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica/ Estados Unidos

112

Morales A., Miguel

"Crisis del Estado nacional: los problemas territoriales fronterizos en Centroamérica". En: *Primer Encuentro Centroamericano-Mexicano sobre Problemas, Perspectivas y Planificación para el Desarrollo de las Regiones Fronterizas*. San José, 5-8 de noviembre de 1984. 25 p.

Conflictos fronterizos/ Política exterior/ América Central/ Panamá/ Costa Rica

113

Morales B., Abelardo

"Ajuste estructural vs. integración: los vericuetos de la política regional de Costa Rica". En: *Polémica*. San José: FLACSO. n.5, enero-abril, 1989. pp. 27-38.

Deuda externa/ Comercio exterior/ Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

114

Mourelo, José Néstor

"Dulce bellum inexperta". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp. 59-61.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica

115

Moreno Euceda, Juan Bautista

*Experiencia de Costa Rica en el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1980. 123 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Preferencias comerciales/ Comercio exterior/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

116

Moya Córdoba, Adrián

*Relaciones Costa Rica - Panamá*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1987. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Política exterior/ Límites/ Panamá/ Costa Rica

117

Muñoz, Hugo Alfonso

"Características de la neutralidad costarricense: fundamentos y críticas". En: *Seminario La Neutralidad Costarricense*. Heredia: CEDAL, 7 de julio de 1984. pp. 43-52.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica

118

Murülo Berrocal, Soleida

*Relación de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional (1978-1982)*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1983. 83 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

FMI/ Comercio exterior/ Política exterior/ Costa Rica

119

Murülo Jiménez, Hugo

"Problema fronterizo con Colombia y la actitud de Estados Unidos 1880-1903". En: *Revista de Ciencias Sociales*. San José: Universidad de Costa Rica, n.32, junio 1986. pp. 21-36.

Conflictos fronterizos/ Política exterior/ Colombia/ Estados Unidos/ Costa Rica

120

Murülo Jiménez, Hugo

*Tinoco y los Estados Unidos: génesis y caída de un régimen*. San José: EUNED, 1981. 191 p.

Administración Tinoco/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

121

Murillo Zamora, Carlos

"Derecho del mar y la delimitación de áreas marítimas entre Costa Rica y Colombia". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 19-20, 2-3 trim., 1987. pp. 19-23.

Derecho del mar/ Política exterior/ Colombia/ Costa Rica

122

Murillo Zamora, Carlos

*Derecho del mar y la delimitación de áreas marítimas entre Costa Rica y Colombia*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1985. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Derecho del mar/ Política exterior/ Colombia/ Costa Rica

123

Murillo Zamora, Carlos

"Principios de delimitación marítima". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.12, 3 trim., 1985. pp. 31-37.

Derecho del mar/ Política exterior/ Costa Rica

124

"Neutralidad en una región en conflicto". En: *Aportes*. San José, v.4, n.17, enero-febrero 1984. pp.4-18.

Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

125

"Neutralidad o militarismo". En: *Prisma*. La Habana, v.10, n.146, octubre 1984. p. 9.

Neutralidad/ Militarismo/ Política exterior/ Costa Rica

126

"Neutralidad perpetua de Costa Rica". En: *Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos*. Alajuela, 6-12 de diciembre de 1984. San José: Imprenta Nacional, 1984.

Neutralidad/ Derechos humanos/ Política exterior/ Costa Rica

127

"Nuevos éxitos, mayores peligros: análisis de coyuntura del 5 de mayo al 5 de junio". En: *Envío*. Managua: Instituto Histórico Centroamericano. v.4,n.48, junio 1985. pp. 1a-14a.

Grupo de Contadora/ Política exterior/ Nicaragua/ Estados Unidos/ Costa Rica

128

Núñez, Osear

"Opciones electorales en Costa Rica: neutralidad o apoyo norteamericano". En: *Pensamiento Propio*. Managua: CRIES, n.23, mayo 1985. pp. 8-10.

Elecciones/ Neutralidad/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

MARGARITA GARCÍA SEGURA

129

Obregón Quesada, Clotilde María

*Costa Rica: Nicaragua problemática internacional de la delimitación fronteriza 1821-1860.* San José, 1985. 297 h.

Conflictos fronterizos/ Límites/ Política exterior/ Nicaragua/ Costa Rica

130

Obregón Quesada, Clotilde María

*Costa Rica: relaciones exteriores de una república en formación 1847-1849.* San José: Editorial Costa Rica, 1984. 305 p.

Política exterior/ Relaciones internacionales/ Costa Rica

131

Obregón Quesada, Clotilde María

*Costa Rica y Nicaragua, los tratados de 1846: relaciones internacionales de Costa Rica.* San José: Universidad de Costa Rica, 1978. 17 p.

Política exterior/ Relaciones internacionales/ Límites/ Nicaragua/ Costa Rica

132

Obregón Quesada, Clotilde María y Manuel Araya Incera

*Costa Rica, política exterior 1848-1860.* Alajuela: Museo Histórico Cultural Juan Santamaría, 1984. 23 p.

Política exterior/ Relaciones internacionales/ Costa Rica

133

Orozco S., Ana

"Neutralidad no es un escudo en una guerra". *Aportes.* San José, v.4, n. 17, enero-febrero 1984. pp. 19-23.

Neutralidad/ GUERRA Política exterior/ Costa Rica

134

Paredes, Fernando

"EEUU derrota la política de neutralidad de Costa Rica". En: *Treinta y Dos.* Managua, n.14, septiembre-octubre 1985. pp. 26-29.

Neutralidad/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica

135

"Parlamento Centroamericano: Costa Rica en deuda con el plan de paz". En: *Aportes.* San José. n.54, abril 1989. pp. 17-18.

Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica



136

Picado Hidalgo, Roberto; Roig de González, Rosa y Eduardo Lizaño Fait  
 "Experiencia reciente de Costa Rica en la ejecución de programas de estabilización y las relaciones con algunos organismos financieros internacionales". En: *Comentarios sobre Asuntos Económicos*. San José: Banco Central, n.56, 1985. 21p.

Estabilización económica/ Banco Mundial/ FMI/ Política exterior/ Costa Rica

137

"Plan Arias". En: *ECA Estudios Centroamericanos*. El Salvador: Universidad José Simeón Cañas, n.461, marzo 1987. pp. 252-254.

Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ Grupo de Contadora/ Costa Rica/ América Central

138

"Plan Arias: una hora para la paz; procedimiento para establecer la paz duradera en Centroamérica". En: *ECA Estudios Centroamericanos*. El Salvador: Universidad José Simeón Cañas, n. 461, marzo 1987. pp. 284-287.

Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ Paz/ América Central/ Costa Rica

139

"Política de los Estados Unidos de América en Centroamérica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.23, 2 trim. 1988. pp. 65-72.

Cooperación internacional/ Deuda externa/ Política exterior/ Estados Unidos/ América Central/ Costa Rica

140

"Política exterior: carrera contra la guerra". En: *Aportes*. San José, n.38, octubre 1987. pp. 28-30.

Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ América Central/ Paz/ Costa Rica

141

"Presidente costarricense en la República de China". En: *China Libre Magazine*. v.3, n.5, mayo-junio 1985. pp. 2-7.

Política exterior/ China/ Costa Rica

142

*Primer Coloquio Costa Rica 1985 Balance de la Situación*. San José: CEPAS, 1986.

Economía/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

143

"Prendimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n. 19-20, 2-3 trim. 1987. pp. 97-102.

Acuerdos de Esquipulas/ Paz/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

**MARGARITA GARCÍA SEGURA**

144

**Quesada D., Ricardo**

"Deuda externa de Costa Rica". En: *Comentarios sobre Asuntos Económicos*. San José: Banco Central, n.61, 1986. 32 h.

**Deuda externa/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Costa Rica**

145

"¿Quién se rinde? se definen los términos de la confrontación: análisis de coyuntura del 5 de febrero al 5 de marzo". En: *Envío*. Managua: Instituto Histórico Centroamericano, n.45, febrero-marzo 1986. pp. 1a-16a.

**Grupo de Contadora/ Política exterior/ Estados Unidos/ Nicaragua/ Costa Rica**

146

**Quirós Bustamante, Rafael Arturo**

*Plan Reagan para la Cuenca del Caribe y sus consecuencias directas en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1984. 271 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

**Iniciativa para la Cuenca del Caribe/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica**

147

**Ramírez Chacón, Edwin y Gerardo Alfaro Murülo**

*Destino de los fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo en Costa Rica 1973-1983*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1987. 135 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

**BID/ Cooperación internacional/ Préstamos internacionales/ Política exterior/ Costa Rica**

148

**Ramírez Pérez, Johnnie**

*Solución pacífica de los conflictos internacionales: el aporte de Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1988. 373 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

**Arreglo de controversias/ Conflictos internacionales/ Política exterior/ Costa Rica**

149

**Ramírez Ramírez, Víctor Hugo**

*Política internacional de Costa Rica ante el conflicto de Belice*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1985. 206 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

**Política exterior/ Belice/ Gran Bretaña/ Guatemala/ Costa Rica**

## BIBLIOGRAFÍA

150

Rebolledo Kloques, Federico

*Inversión extranjera directa en Costa Rica, período de gobierno del Licenciado Daniel Oduber Quirós 1974-1978*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1985. 243 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Inversión extranjera/ Relaciones económicas internacionales/ Política exterior/  
Estados Unidos/ Costa Rica

151

Rebolledo Kloques, Federico

"Inversión extranjera directa en Costa Rica: período 1974-1978". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 2-3 trim. 1987. pp. 25-36.

Inversión extranjera/ Relaciones económicas internacionales/ Política exterior/  
Estados Unidos/ Costa Rica

152

Rivera Bianchini, Carlos

"Conferencia del Lic. Carlos Rivera Bianchini en la Universidad Nacional al inaugurar el segundo semestre del curso lectivo del año 1987". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.21, 4 trim., 1987. pp. 83-88.

Grupo de Contadora/ Acuerdos de Esquipulas/ Neutralidad/ Política exterior/  
América Central/ Costa Rica

153

Rivera Urrutia, Eugenio

"Estabilización vrs. reactivación: necesidad de una renegociación global y colectiva de la deuda externa de los países del Tercer Mundo". En: *Ensayos Críticos*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Economía, n.6, 1983. 50 p.

Deuda externa/ Tercer Mundo/ FMI/ Política exterior/ Costa Rica

154

Rodríguez Céspedes, Ennio

"Costa Rica: inflación y crecimiento ante la crisis de deuda externa". En: *Pensamiento Iberoamericano*. Madrid: Instituto de Cooperación Iberoamericana, n.9, enero-junio 1986. pp. 179-181.

Inflación/ Deuda externa/ Política exterior/ Costa Rica

155

Rodríguez Serrano, Felipe

*Derechos de Costa Rica y Nicaragua en el Río San Juan*. San José: Lehmann, 1983. 63 p.

Límites/ Conflictos fronterizos/ Política exterior/ Nicaragua/ Costa Rica

156

Rodríguez Vargas, Adrián

"Endeudamiento público externo de Costa Rica: 1970-1985". En: *Estudios Sociales Centroamericanos*. San José: CSUCA. n.45, septiembre-diciembre 1987. pp. 121-140.

Deuda externa/ Política exterior/ Costa Rica

157

Rojas, Magda Inés

"Constitución política y neutralidad". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp. 41-46.

Neutralidad/ Política exterior/ Constituciones/ Costa Rica

158

Rojas Aravena, Francisco

"Centroamérica: síntesis estadística, un acercamiento macroeconómico y macrosocial a la realidad centroamericana". En: *Annales des Pays d'Amerique Centrale et des Camibes*. Paris: Centre de Recherches et d'Etudes sur l'Amerique Centrale et Caraibes. n.3, 1982. pp. 183-219.

Economía/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

159

Rojas Aravena, Francisco

"Costa Rica: entre la neutralidad y el conflicto". En: Muñoz, Heraldo, comp. *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1985*. Buenos Aires: PROSPEL/GEL, 1986. pp. 293-312.

Neutralidad/ Grupo de Contadora/ Militarización/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

160

Rojas Aravena, Francisco

"Costa Rica: profundizando la beligerancia política y la neutralidad müitar". En: Muñoz, Heraldo, comp. *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1986: Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: PROSPEL/GEL, 1987. pp. 283-303.

Grupo de Contadora/ Acuerdos de Esquipulas/ Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

161

Rojas Aravena, Francisco

"Costa Rica: en la búsqueda de su seguridad nacional encontró la paz regional". En: Muñoz, Heraldo, comp. *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1987: Las Políticas Exteriores de América latina y el Caribe: un Balance de Esperanzas*. Buenos Aires: PROSPEL/GEL, 1988. pp. 215-228.

Acuerdos de Esquipulas/ Seguridad nacional/ Paz/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

162

Rojas Aravena, Francisco

"Costa Rica 1978-1982: ¿una política internacional tercermundista?. En: *Foro Internacional*. México, D.F.: Colegio de México, vol. 24, n.2, octubre-diciembre 1983. pp. 212-232.

Política exterior/ América Central/ Costa Rica

163

Rojas Aravena, Francisco

"Costa Rica y Honduras: a similares problemas soluciones distintas". En: *Estudios Sociales Centroamericanos*. San José: CSUCA. n.43, enero-abril 1987. pp. 49-61.

Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Honduras/ Costa Rica

164

Rojas Aravena, Francisco

"Cronología de la política exterior de Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.1, 2 sem. 1980. pp. 115-120.

Política exterior/ Cronología/ América Central/ Costa Rica

165

Rojas Aravena, Francisco

"Cuarenta años de relaciones diplomáticas entre Costa Rica y la Unión Soviética". En: *Cono Sur: América Latina/Unión Soviética*. Santiago: FLACSO. v.2, n.4, mayo-junio 1985. p. 3.

Relaciones diplomáticas/ Política exterior/ URSS/ Costa Rica

166

Rojas Aravena, Francisco

"Hasta el viaje más largo comienza con el primerpaso". En: *Aportes*, n.37, septiembre 1987. pp. 3-5.

Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

167

Rojas Aravena, Francisco

"Interés nacional y toma de decisiones: el caso de la neutralidad costarricense". En: *Revista de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica, v.11, n.1, 1985. pp. 79-97.

Neutralidad/ Toma de decisiones/ Interés nacional/ Política exterior/ Costa Rica

168

Rojas Aravena, Francisco

"Neutralidad vs. militarización: Costa Rica y Honduras ante la crisis regional". En: Eguizábal, Cristina, comp.: *América Latina y la crisis centroamericana, en busca de una solución regional*. Buenos Aires: GEL, 1988. pp. 65-100.

Neutralidad/ Militarización/ Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ Honduras/ Costa Rica/ América Central

169

Rojas Aravena, Francisco

"Percepción de la crisis centroamericana y la neutralidad como estrategia internacional en la administración Monge". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.11, 2 trim. 1985. pp. 53-65.

Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

170

Rojas Aravena, Francisco

"Política internacional costarricense en la administración Carazo 1978-1982". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.7, 1 trim. 1984. pp. 19-37.

Política exterior/ América Central/ Costa Rica

171

Rojas Aravena, Francisco

"Política exterior de Costa Rica en 1988: frente al atascamiento del plan de paz, más mediación y más profesionalización". En: Muñoz, Heraldo, comp. *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989: A la Espera de una Nueva Etapa*. Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL, 1989. pp. 173-184.

Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ Paz/ América Central/ Costa Rica

172

Rojas Aravena, Francisco

"Relaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y Rumania". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. n.13, 4 trim., 1985. pp. 37-54.

Relaciones diplomáticas/ Relaciones internacionales/ Política exterior/ Rumania/ Costa Rica

173

Rojas Aravena, Francisco

"Transnacionalización y autonomía en la política internacional centroamericana". En: *Annales des Pays d'Amerique Centrale et des Caraïbes*. Paris: Centre de Recherches et d'Etudes d'Amerique Centrale et Caraïbes. n.3, 1982. pp. 69-82.

Política internacional/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

174

Rojas Aravena, Francisco

"Vinculaciones diplomáticas, económicas y culturales entre Costa Rica y la Unión Soviética". En: *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José: Universidad de Costa Rica. n. 12, julio 1986. pp. 53-68.

Relaciones diplomáticas/ Relaciones internacionales/ Política exterior/ URSS/ Costa Rica

175

**Rojas Aravena, Francisco y Luis Guillermo Solís Rivera**

*¿Subditos o aliados? La política de Estados Unidos y Centroamérica.* San José: Editorial Porvenir/FLACSO, 1988.

**Política exterior/ Relaciones internacionales/ Acuerdos de Esquipulas/ América Central/ Estados Unidos/ Costa Rica**

176

**Román Trigo, Ana Cecilia**

*Comercio exterior de Costa Rica (1883-1930).* San José: Universidad de Costa Rica, Escuela de Historia, 1978.

**Comercio exterior/ Mercados internacionales/ Política exterior/ Costa Rica**

177

**Román Trigo, Ana Cecilia**

"Vinculaciones al mercado mundial: el caso de Costa Rica". En: *Revista Estudios.* San José: Universidad de Costa Rica, v.2, n.1, 1980.

**Comercio exterior/ Mercados internacionales/ Política exterior/ Costa Rica**

178

**Romero Pérez, Jorge E.**

"Aporte de la CEPAL y las perspectivas del Estado costarricense". En: *Tiempo Actual.* San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, v.8, n.32, mayo 1984. pp. 135-153.

**CEPAL/ Desarrollo económico/ Política exterior/ Costa Rica**

179

**Rosel Alvarado, Carlos A.**

"Breve reseña sobre documentación del Departamento de Estado concerniente a Centroamérica y Costa Rica". En: *Revista de Ciencias Sociales.* San José: Universidad de Costa Rica, n.32, junio 1986. pp. 127-132.

**Política exterior/ América Central/ Estados Unidos/ Costa Rica**

180

**Sáenz Carbonell, Jorge Francisco; Ronald J. Wooldridge González y Melvin Sáenz Biolley**  
*Cancilleres de Costa Rica.* San José: Ministerio de Relaciones Exteriores, 1986.

**Política exterior/ Diplomacia/ Cancilleres/ Costa Rica**

181

**Salas Brenes, Edwin**

*Derechos humanos - Pacto de San José: una esperanza para el continente Americano.* Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1978. 78 p.

**Derechos humanos/ Política exterior/ América Latina/ Costa Rica**

182

Salas Vargas, Alexis

*Asilo en Costa Rica*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1983. 109 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Asilo/ Política exterior/ Costa Rica

183

Salazar, Osear L. y Nuria M. Corrales S.

*Costa Rica, su mar territorial y otros aspectos del derecho del mar*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1982. 128 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Derecho del mar/ Mar territorial/ Política exterior/ Costa Rica

184

Salisbury, Richard

*Costa Rica y el istmo: 1900-1934*. San José: Editorial Costa Rica, 1984. 149 p.

Política exterior/ América Central/ Nicaragua/ Costa Rica

185

Sánchez, Marco Vinicio y Polimeni, Jorge

"Oleoducto en Costa Rica: aspectos ambientales y geopolíticos". En: *Primer Encuentro Centroamericano-Mexicano sobre Problemas, Perspectivas y Planificación para el Desarrollo de las Regiones Fronterizas*. San José, 5-8 de noviembre de 1984. 28 p.

Oleoducto/ Medio ambiente/ Geopolítica/ Neutralidad/ Política exterior/ Costa Rica

186

Schifter, Jacobo

*Alianzas conflictivas*. San José: Asociación Libro Libre, 1986.

Intervención extranjera/ Guerra civil/ Política exterior/ Costa Rica/ Estados Unidos

187

"Se aceleran todas las estrategias: análisis de coyuntura del 5 de agosto al 5 de septiembre". En: *Envío*. Managua: Instituto Histórico Centroamericano, n.5, agosto-septiembre 1985. pp. 1a-18a.

Grupo de Contadora/ Política exterior/ América Central/ Nicaragua/ Costa Rica

188

Segura Carmona, Jorge Rhenán

"Costa Rica y la política exterior del Buen Vecino". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.3, 2 trim. 1981. pp. 63-72.

Política exterior/ Estados Unidos/ Costa Rica



189

Segura Carmona, Jorge Rhenán

*Política internay relaciones internacionales 1900-1920*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1980.

Relaciones internacionales/ Política interior/ Política exterior/ Costa Rica

190

Segura Valverde, Luis Fernando

*Profesionalización del servicio exterior*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1985. 289 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Servicio exterior/ Diplomacia/ Política exterior/ Costa Rica

191

Sibaja, Luis Fernando

"Después de la tormenta: relaciones con Nicaragua en la época posterior a la firma del Tratado Cañas Jerez". En: *Revista de Ciencias Sociales*. San José: Universidad de Costa Rica. n. 32, junio 1986.

Conflictos fronterizos/ Política exterior/ Costa Rica/ Nicaragua

192

Sibaja, Luis Fernando

"En un nuevo aniversario del Tratado Cañas Jerez: Costa Rica y el nuevo proyecto canalero". En: *Aportes*. San José, n.51, abril 1989.

Geopolítica/ Política exterior/ Costa Rica/ Nicaragua

193

Smith W., David A.

"Frontera Panamá - Costa Rica: relaciones económicas y sociales". En: *Estudios Sociales Centroamericanos*. San José: CSUCA. n.40, enero-abril 1986. pp. 77-85.

Relaciones económicas/ Fronteras/ Política exterior/ Panamá/ Costa Rica

194

Sojo, Ana

"Ratio nacional de Esquipulas II visto desde Costa Rica". En: *Polémica*. San José: FLACSO. n.5, mayo-agosto 1988. pp. 35-40.

Acuerdos de Esquipulas/ MCCA/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

195

Sojo, Carlos

"Democratización y política exterior". En: *III Congreso Nacional de Sociología*. San José, 9-11 de julio de 1987. 19p.

Democracia/ Acuerdos de Esquipulas/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica/ Estados Unidos

MARGARITA GARCÍA SEGURA

196

Solís Rivera, Luis Guillermo

"Costa Rica: un aporte para la paz en Centroamérica". En: *ECA Estudios Centroamericanos*. El Salvador: Universidad José Simeón Cañas, n.466-467. pp. 547-553.

Acuerdos de Esquipulas/ Paz/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

197

Solís Rivera, Luis Guillermo

"Neutralidad no intervención en la historia de Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp. 73-78.

Neutralidad/ Historia/ Política exterior/ Costa Rica

198

Solís Rivera, Luis Guillermo

"Paz y el futuro de Centroamérica propuestas de negociación y actores internacionales". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. n.21, 4 trim., 1987. pp. 7-17.

Acuerdos de Esquipulas/ Grupo de Contadora/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

199

Tamayo Rodríguez, Adolfo

*Política exterior de Costa Rica durante el período de la guerra fría (1948-1962)*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1984. 237 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Guerra Fría/ Política exterior/ Estados Unidos/ América Central/ Costa Rica

200

Tiffer Sotomayor, Ernesto

*Comercio internacional de Costa Rica en el período 1960-1975*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1982. 141 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Comercio exterior/ Integración económica/ Política exterior/ Economía/ Estados Unidos/ Costa Rica

201

Tinoco Castro, Luis Demetrio

*Por un nuevo derecho del mar*. San José: Universidad Autónoma de Centroamérica, 1978. 81 p.

Derecho del mar/ Derecho internacional/ Política exterior/ Costa Rica

202

"Tratado de paz, amistad y comercio entre las repúblicas de Guatemala, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador (1887)". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.12, 3 trim. 1985. pp. 71-79.

Política exterior/ Guatemala/ Honduras/ Nicaragua/ El Salvador/ Costa Rica

203

Trejos, Gerardo

*Falso, absolutamente falso*. San José: Editorial Juricentro, 1986. 198 p.

Neutralidad/ Política exterior/ América Central/ Costa Rica

204

Ugalde Alvarez, Edgar

"Neutralidad: situación del proyecto para su incorporación en la Constitución Política de Costa Rica". En: *Seminario La Neutralidad Costarricense*. Heredia: CEDAL, 7 de julio de 1984. pp. 53-56.

Neutralidad/ Constituciones/ Política exterior/ Costa Rica

205

"Un incidente sospechoso". En: *Pensamiento Propio*. Managua: CRIES, n.23, mayo 1985. pp. 6-7.

Grupo de Contadora/ OEA/ Política exterior/ Costa Rica/ Nicaragua

206

Valverde Portuguez, Eduardo

*Personalidad jurídica internacional del Estado Ciudad del Vaticano y su relación con el Estado costarricense*. San José: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1984.143 h. (Tesis de Licenciatura en Derecho).

Estado/ Política exterior/ Santa Sede/ Costa Rica

207

Vanegas Aviles, Luz Marina

*Principio de no intervención y las relaciones Costa Rica - Nicaragua en 1948y 1955*. San José: Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas, 1986.188 h. (Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas).

No intervención/ Política exterior/ Derecho internacional/ Costa Rica/ Nicaragua

208

Van Browne, Enrique

"Neutralidad y la seguridad colectiva".\_En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.6, 1983. pp. 53-57.

Neutralidad/ Política exterior/ Seguridad nacional/ Costa Rica

209

Várela Jara, Julio H.

*Asilo político y Costa Rica*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1985. 197 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

Asilo político/ ONU/ OEA/ Derecho internacional/ Política exterior/ Costa Rica

MARGARITA GARCÍA SEGURA

210

Vargas Araya, Armando

*Neutralidad y la paz de Costa Rica*. San José: Secretaría de Información y Comunicación, 1984.

Neutralidad/ Paz/ Política exterior/ Costa Rica

211

Vargas Fernández, Alfredo

"Notas acerca de las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica y el estatuto de neutralidad permanente". En: *Documentos de Estudio*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, n.7, 1984.

Neutralidad/ Política exterior/ Nicaragua/ Costa Rica

212

Vega Carballo, José Luis

"Algunos obstáculos a la democracia centroamericana: una visión desde Costa Rica". En: *Relaciones Internacionales*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales. n.10, 1 trim. 1985. pp. 59-61.

Democracia/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

213

Vülasuso, Juan Manuel

"De no existir el SELA hoy tendríamos que inventarlo". En: *Capítulos del SELA*. Caracas: SELA. n.II, enero-marzo 1986. pp. 27-28.

SELA/ Integración económica/ Política exterior/ América Latina/ Costa Rica

214

Viquez Hernández, Julieta

*Comunidad Económica Europea como mercado para los productos de agroindustria alimentaria no tradicional de Costa Rica*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1987. 96 h. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

CEE/ Agroindustria/ Comercio exterior/ Política exterior/ Costa Rica

215

Volio Jiménez, Fernando

*Militarismo en Costa Rica*. San José: Asociación Libro Libre, 1985.

Política exterior/ Militarismo/ América Central/ Costa Rica

216

Zamora Montoya, Jorge Arturo y Faingezicht Waisleder, Sara

*Comunidad Económica Europea y su cooperación económica al Tercer Mundo: casos de Centroamérica y Costa Rica*. Heredia: Universidad Nacional, Escuela de Relaciones Internacionales, 1985. (Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales).

CEE/ Cooperación internacional/ Política exterior/ Costa Rica/ América Central

## ÍNDICE DE AUTORES

### índice de autores

- Alfaro Murillo, Gerardo**  
147
- Alpizar Arguedas, Edwin**  
001
- Alvarado Valverde, Carlos Fernando**  
003
- Alvarez Barrientos, Mónica Noemí**  
004
- Arauz Aguilar, Armando**  
005
- Araya, Andrés**  
006
- Araya Incera, Manuel**  
007, 132
- Arias Sánchez, Osear**  
008, 009, 010
- Arroyo Borroni, Claudia**  
011
- Asenjo, Daniel**  
012
- Ayales Esna, Farid**  
014
- Ayon Lacayo, Pablo Ernesto**  
015
- Barahona Riera, Francisco**  
016, 017
- Baruch Schiffman, Bernardo**  
018
- Bastos Orozco, Jorge Enrique**  
019
- Benítez Manaut, Raúl**  
020
- Cáceres, Jorge**  
021, 022
- Calderón Delgado, Claudio**  
023
- Camacho, Daniel**  
024
- Carazo Odio, Rodrigo**  
025
- Carazo S., Ileana**  
026
- Carreras Jacob, Flor Eugenia**  
027
- Carreras, Rodrigo X.**  
028
- Casaus, Arzu**  
030
- Castillo, Marcos**  
029
- Castillo Quintana, Rolando**  
030
- Centro de Investigaciones y de Ayuda Humanitaria**  
031
- Cerdas López, Max**  
034
- Céspedes Solaño, Víctor Hugo**  
035
- Cordero Bogantes, Hazel Patricia**  
039
- Corrales S., Nuria M.**  
183
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**  
044
- Costa Rica. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**  
045, 046, 047

**MARGARITA GARCÍA SEGURA**

**Cruz Alfaro, Iliana**  
051

**Cuadra Solís, Miguel**  
052

**Charpentier, Silvia**  
090

**Chávez, Manuel**  
053

**Delgado, Enrique**  
057

**Díaz-Briquets, Sergio**  
103

**Di Mare, Alberto**  
035

**Early, Stephen**  
058

**Eguizábal Mendoza, Cristina**  
022, 059,

**Elizondo Delgado, Irinia**  
060

**Fació Segreda, Gonzalo**  
063, 063, 065

**Faingezicht Waisleder, Sara**  
216

**Fallas Gómez, Ana Ruth**  
066

**Ferlini, Héctor**  
067

**Freer Jiménez, Manuel**  
068

**Gamboa Rojas, Teresa Mayela**  
069

**García Quirós, Jorge Ronald**  
070

**González G., Mary Lisbeth**  
071

**González Larrad, María Elena**  
011

**Granados, Carlos**  
072

**Gros Espiell, Héctor**  
073

**Gudmudson, Lowell**  
074

**Gutiérrez, Carlos José**  
075, 076, 077, 078, 079, 080

**Hernández Hernández, Miguel**  
081

**Hernández Milian, Jairo**  
015

**Herrera Duran, Rita**  
082

**Herrera Herrera, Carlos**  
083, 084

**Jan a Sáenz, Jaime**  
085, 086

**Jauberth Rojas, Rodrigo**  
087

**Jiménez, Ronulfo**  
035

**Leininger, Alien**  
088

**Lizardo Fait, Eduardo**  
089, 090, 136

**López Marín, José Alberto**  
091

**López Mora, Alvaro**  
092

**Madrigal Nieto, Rodrigo**  
094, 095

**Marín Guzmán, Roberto**  
096, 097

## ÍNDICE DE AUTORES

- Marín Z., Carlos L.**  
098
- Masis Valverde, Flor de María**  
099
- Mata Méndez, Mabel Waleska**  
100
- Meléndez, Carlos**  
101
- Menjívar L., Rafael**  
102
- Mesa-Lago, Carmelo**  
103
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica**  
044
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto**  
045, 046, 047
- Monge, Luis Alberto**  
104, 105
- Monge Chacón, Víctor Manuel**  
106
- Montes, Segundo**  
107
- Morales, Abelardo**  
108, 109, 110, 111
- Morales A., Miguel**  
112
- Morales B., Abelardo**  
113
- Mourello, José Néstor**  
114
- Moreno Euceda, Juan Bautista**  
115
- Moya Córdoba, Adrián**  
116
- Muñoz, Hugo Alfonso**  
117
- Murülo Berrocal, Soleida**  
118
- Murülo Jiménez, Hugo**  
119
- Murülo Zamora, Carlos**  
121, 122, 123
- Núñez, Osear**  
128
- Obregón Quesada, Clotilde María**  
129, 130, 131, 132
- Orozco S., Ana**  
133
- Paredes, Fernando**  
134
- Picado Hidalgo, Roberto**  
136
- Polimeni, Jorge**  
185
- Quesada, Liüiana**  
072
- Quesada D., Ricardo**  
144
- Quirós Bustamante, Rafael Arturo**  
146
- Ramírez Chacón, Edwin**  
147
- Ramírez Pérez, Johnnie**  
148
- Ramírez Ramírez, Víctor Hugo**  
149
- Rebolledo Kloques, Federico**  
150, 151
- Rivera Bianchini, Carlos**  
152

**MARGARITA GARCÍA SEGURA**

- Rivera Urrutia, Eugenio**  
153
- Rodríguez Céspedes, Ennio**  
154
- Rodríguez Serrano, Felipe**  
155
- Rodríguez Vargas, Adrián**  
156
- Roig de González, Rosa**  
136
- Rojas, Magda Inés**  
157
- Rojas Aravena, Francisco**  
158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166  
167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175
- Román Trigo, Ana Cecilia**  
176, 177
- Romero Pérez, Jorge E.**  
178
- Rosel Alvarado, Carlos A.**  
179
- Sáenz Carbonell, Jorge Francisco**  
180
- Sáenz Biolley, Melvin**  
180
- Salas Brenes, Edwin**  
181
- Salas Vargas, Alexis**  
182
- Salazar, Osear L.**  
183
- Salisbury, Richard**  
184
- Sánchez, Marco Vinicio**  
185
- Schifter, Jacobo**  
186
- Segura Carmona, Jorge Rhenan**  
022, 059, 188, 189
- Segura Valverde, Luis Fernando**  
190
- Sibaja, Luis Fernando**  
191, 192
- Smith W., David A.**  
193
- Sojo, Ana**  
194
- Sojo, Carlos**  
195
- Solís Rivera, Luis Guillermo**  
175, 196, 197, 198
- Tamayo Rodríguez, Adolfo**  
199
- Tiffer Sotomayor, Ernesto**  
200
- Tinoco Castro, Luis Demetrio**  
201
- Trejos, Gerardo**  
203
- Ugalde Alvarez, Edgar**  
204
- Valverde Portugués, Eduardo**  
206
- Vanegas Aviles, Luz Marina**  
207
- Van Browne, Enrique**  
208
- Várela Jara, Julio H.**  
209
- Vargas Araya, Armando**  
210



## ÍNDICE TEMÁTICO

Vargas Fernández, Alfredo  
211

Vásquez, Ana Patricia  
060

Vega Carballo, José Luis  
212

Villalobos Soto, Joaquín  
082

Villasuno, Juan Manuel  
213

Viquez Hernández, Julieta  
214

Volio Jiménez, Fernando  
215

Wooldridge González, Ronald J.  
180

Zamora Montoya, Jorge Arturo  
216

## índice temático

### Acuerdos de Esquipulas

008 112 166

030 137 168

032 138 175

033 140 194

040 152 195

055 160 196

087 161 198

109 162

### Agroindustria

214

### AID

023

090

108

110

### Aranceles

026

092

### Arbitraje

027

### Armamento

058

### Arreglo de controversias

148

### Asilo

182

209

### Balanza comercial

001

### Balanza de pagos

052 144

### Banco Mundial

136

### Bibliografía

007

### BID

039

147

### BIRF

090

### CEE

026

053

214

216

### CEPAL

091

178

<b>Comercio exterior</b>	<b>Cuerpo diplomático</b>
026 112	094
030 115	
035 118	<b>Democracia</b>
069 176	042
092 177	075
100 200	195
103	212
<b>Conflictos</b>	<b>Derecho consular</b>
062	106
148	
<b>Conflictos fronterizos</b>	<b>Derecho del mar</b>
019 119	003
034 129	121
056 155	122
088 191	123
113	183
	201
<b>Constituciones</b>	<b>Derecho internacional</b>
157	027
204	051
	073
	085
<b>Cónsules</b>	086
082	201
106	209
<b>Contrarrevolución</b>	<b>Derechos humanos</b>
010	126
013	181
029	
038	
<b>Cooperación internacional</b>	<b>Desarme</b>
020 049 136	009
023 070 139	
039 090 144	<b>Desarrollo económico</b>
041 095 146	091
044 099 147	
047 102 216	<b>Deuda externa</b>
048 108	052 139
	090 144
	095 153
	103 154
	112 156
<b>Cooperación técnica</b>	<b>Diplomacia</b>
070	046
	076
	096
<b>Cooperativas</b>	098
023	180
<b>Cronología</b>	
083	

**Economía**

001  
035 118  
040 142  
052 154  
112 200

**Elecciones**

128

**Electrificación**

099

**Estabilización económica**

136

**Estado**

030  
106

**Estrategia**

088

**Flores**

069

**FMI**

040  
090  
118  
136  
153

**Fronteras**

019  
034  
056  
129  
155  
192  
193

**GATT**

041  
092

**Geografía**

088

**Geopolítica**

072  
185  
192

**Gobiernos de facto**

021

**Grupo de Contadora**

006 075 152  
011 080 159  
030 111 160  
037 127 187  
071 137 198  
074 145 205

**Guerra**

014

042

**Guerra civil**

186

**Guerra Fría**

199

**Historia**

022

101

132

197

**INA**

070

**Independencia**

063

149

**Inflación**

154

**Iniciativa para la Cuenca del Caribe**

041

146

**Integración**

024

**Integración económica**

057

089

167

**Interés nacional**

084

200

**MARGARITA GARCÍA SEGURA**

<b>Intervención extranjera</b>	<b>042 096 152 210</b>
<b>087</b>	<b>043 097 157 211</b>
<b>186</b>	<b>050 101 159</b>
	<b>053 107 160</b>
<b>Inversión extranjera</b>	<b>061 108 163</b>
<b>150</b>	
<b>151</b>	<b>No intervención</b>
	<b>073</b>
<b>Límites</b>	<b>207</b>
<b>003</b>	
<b>019</b>	<b>OEA</b>
<b>056</b>	<b>004</b>
<b>116</b>	<b>060</b>
<b>131</b>	<b>205</b>
	<b>207</b>
<b>Mar territorial</b>	
<b>183</b>	<b>Oleoducto</b>
	<b>185</b>
<b>MCCA</b>	
<b>024</b>	<b>ONU</b>
<b>057</b>	<b>045 091</b>
<b>081</b>	<b>060 102</b>
<b>103</b>	<b>076 209</b>
<b>150</b>	
<b>194</b>	<b>Pacto de San José</b>
	<b>181</b>
<b>Medio ambiente</b>	
<b>185</b>	<b>Partidos políticos</b>
	<b>050</b>
<b>Mercados internacionales</b>	
<b>069</b>	<b>Paz</b>
<b>176</b>	<b>006</b>
<b>177</b>	<b>008 133</b>
	<b>017 138</b>
<b>Militarismo</b>	<b>031 161</b>
<b>020</b>	<b>032 171</b>
<b>043</b>	<b>049 175</b>
<b>215</b>	<b>055 196</b>
	<b>078 210</b>
<b>Militarización</b>	
<b>125</b>	<b>Política exterior</b>
<b>159</b>	<b>Considérese bajo este descriptor el conjunto</b>
<b>168</b>	<b>de registros de esta bibliografía.</b>
<b>Neutralidad</b>	
<b>002 066 114 167</b>	<b>Política interior</b>
<b>005 067 117 168</b>	<b>189</b>
<b>010 068 124 169</b>	
<b>012 071 125 185</b>	<b>Política internacional</b>
<b>014 073 126 197</b>	<b>016</b>
<b>018 074 128 203</b>	<b>062</b>
<b>028 078 133 204</b>	<b>171</b>
<b>038 079 134 208</b>	<b>173</b>

## ÍNDICE TEMÁTICO

<b>Preferencias comerciales</b>	<b>Revolución</b>
100	034
115	
<b>Préstamos internacionales</b>	<b>Seguridad internacional</b>
039	051
099	060
<b>Primera Guerra Mundial</b>	<b>Seguridad Nacional</b>
059	047
	048
	159
<b>Productos no tradicionales</b>	161
214	208
<b>Reglamentos</b>	<b>SELA</b>
046	213
<b>Relaciones consulares</b>	<b>Servicio exterior</b>
106	046
	082
<b>Relaciones diplomáticas</b>	094
096	190
097	
165	
172	<b>Sistema interamericano</b>
174	004
<b>Relaciones económicas</b>	<b>Soberanía</b>
193	011
<b>Relaciones económicas internacionales</b>	<b>Tercer Mundo</b>
001	153
044	
100	<b>TIAR</b>
150	004
176	<b>Toma de decisiones</b>
177	028
	071
<b>Relaciones exteriores</b>	167
081	
<b>Relaciones internacionales</b>	<b>Tratados</b>
007 060 131	085
015 064 132	086
016 065 141	
022 081 172	
047 083 174	
048 130 189	

**índice geográfico**

**África**  
**065**

**América Central**  
**006 047 095 142 173**  
**008 048 102 152 175**  
**009 051 104 158 179**  
**011 057 105 159 184**  
**012 066 109 160 194**  
**014 068 111 161 195**  
**024 073 112 162 196**  
**025 074 113 163 198**  
**031 075 135 164 199**  
**032 078 137 166 212**  
**033 079 138 168 215**  
**036 080 139 169 216**  
**040 089 140 171**

**América Latina**  
**012 115 161 199**  
**105 159 162 213**

**Belice**  
**063 149**

**Colombia**  
**027 119 121 122**

**Costa Rica**  
**Considérese bajo este descriptor todo el conjunto de registros de esta bibliografía.**

**Cuba**  
**103**

**China**  
**049 141**

**El Salvador**  
**036 054**

## **Autores**

ALFARO R., José Miguel: Abogado y político. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Ex-vicepresidente de la República de Costa Rica.

CARRERAS, Rodrigo X.: Politólogo y diplomático. Profesor de la Universidad Nacional de Costa Rica. Ex-embajador de Costa Rica en Brasil. Actual director general de Política Exterior de la Cancillería costarricense.

EGUIZABAL, Cristina: Politóloga. Estudios de posgrado en la Universidad de París. Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas y subdirectora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Ha sido coordinadora del Proyecto de Relaciones Internacionales del CSUCA y profesora del Posgrado en Relaciones Internacionales de FLACSO.

CHARPENTIER, Silvia: Economista. Estudios de posgrado en Economía Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de Yale. Ha sido consultora de Naciones Unidas.

GARCÍA SEGURA, Margarita: Licenciada en Bibliotecología y Ciencias de la Información. Directora del Centro de Documentación y Biblioteca Especializada "Luis Felipe Molina" de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.

NASSAR SOTO, Ana Lucía: Química y diplomática. Estudios de posgrado en Japón. Ha sido ministro consejero de la Embajada de Costa Rica en Japón.

OSTERLOF, Doris: Politóloga. Actual directora ejecutiva de la Cámara de Exportadores de Costa Rica. Fue subdirectora de Política Comercial Externa en el Ministerio de Comercio Exterior.

ROJAS ARAVENA, Francisco: Politólogo. Coordinador de Investigación y profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Costa Rica. Profesor del Posgrado en Relaciones Internacionales de FLACSO/ Costa Rica. Ha sido profesor visitante del Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, Miami, Estados Unidos.

## AUTORES

SAENZ BIOLLEY, Melvin: Diplomático. Ha sido asesor del Ministro de Relaciones Exteriores y Análisis de Política Exterior de la Cancillería costarricense. Director de Política Exterior para Asuntos de América.

SAENZ CARBONELL, Jorge F.: Abogado y diplomático. Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, en el cual ha desempeñado diversos cargos, entre ellos los de consejero de la Embajada de Costa Rica en Bruselas, jefe de Gabinete y asesor del Ministro. Es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y del Instituto del Servicio Exterior "Manuel María de Peralta".

SOLIS, Luis Guillermo: Historiador. Estudios de posgrado en la Universidad de Tulane. Profesor y subdirector de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Fue profesor invitado de la Universidad de Michigan. Desde 1986 funge como jefe de Gabinete del Ministerio de Relaciones y Culto de Costa Rica.

UGALDE, Edgar: Abogado, político y diplomático. Ha sido profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Graduado en Derecho Internacional de la Universidad Libre de Bruselas, con cursos de especialización en Derecho Comunitario Europeo realizados en el Instituto de Estudios Europeos de Bruselas y en la Universidad Católica de Lovaina.

VEGA, Mylena: Socióloga. Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.



**ESTE LIBRO SE TERMINO DE IMPRIMIR  
EN EL MES DE MAYO DE MIL  
NOVECIENTOS NOVENTA EN LOS  
TALLERES DE EDITORIAL TEXTO  
AV. EL CORTIJO, QTA. MARISA, N° 4,  
LOS ROSALES - CARACAS - VENEZUELA**



## **Publicaciones de Editorial Nueva Sociedad**

**Carlos Andrés Pérez, Felipe González et. al.:** América Latina en el Umbral del Siglo XXI.

**Demetrio Boersner:** Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia.

**Demetrio Boersner:** ¿Qué es el Socialismo Democrático? La socialdemocracia en Venezuela.

**Peter Hengstenberg** (coordinador): Profundización de la Democracia. Estrategias en América Latina y Europa.

**Dieter Nohlen/Aldo Solari** (compiladores): Reforma Política y Consolidación Democrática. Europa y América Latina.

**José Aricó:** La Cola del Diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina.

**Heinz R. Sonntag:** Juda/Certeza/Crisis. Las ciencias sociales de América Latina.

**H. Sonntag, F. Weffort, A. Quijaño, F. Calderón:** ¿Nuevos Temas/Nuevos Contenidos? Las ciencias sociales de América Latina y el Caribe ante el nuevo siglo.

**André Gunder Frank:** El Desafío de la Crisis.

**Manuel Caballero:** La Internacional Comunista y la Revolución Latinoamericana.

**Heraldo Muñoz** (compilador): A la Espera de una Nueva Etapa. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas. 1988-1989.

**Andrés Serbin:** El Caribe ¿Zona de Paz? Geopolítica, integración y seguridad en el Caribe no hispanico.

**José A. Silva Michelena** (coordinador): Los Factores de la Paz.

**José A. Silva Michelena** (coordinador): Paz, Seguridad y Desarrollo en América Latina.

**Simón Espinosa** (compilador): Hacia una Cultura de la Paz.

**Samuel Lichtensztejn/Mónica Baer:** FMI y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero.

**Carlos M. Vilas:** Transición desde el Subdesarrollo. Revolución y reforma en la periferia.

**Günther Maihold/Víctor L. Urquidí** (compiladores): Diálogo con nuestro Futuro Común.

**José Goñi** (editor): Democracia, Desarrollo y Equidad. El caso de Suecia. Reflexiones para latinoamericanos.

**FES Argentina:** El Derecho de Huelga. Nuevas experiencias en América Latina y Europa.

**José Rodríguez Elizondo:** La Crisis de las Izquierdas en América Latina.

**COSTA RICA Y EL SISTEMA INTERNACIONAL**, es una respuesta a la carencia de documentación que permita una orientación global sobre la política exterior costarricense. Las necesidades que intenta cubrir este libro radican en tres ámbitos principales: el político, el académico y el regional. Político porque permite a quienes analizan, evalúan y proponen alternativas en el campo internacional tener un manual que recoge los principales hitos de la política exterior nacional e ilustra el tipo de desafíos que la inserción internacional deberá enfrentar en el futuro cercano. Académico porque sirve a profesores y estudiantes como texto de análisis que aborda como «estudios de casos» las vinculaciones del país con diversos actores, a la vez que posibilita una visión general. Regional porque difunde el conocimiento de la política internacional de un país pequeño que ha jugado y desempeña un rol central en la concertación centroamericana.

Francisco Rojas Aravena  
José Miguel Alfaro  
Rodrigo X. Carreras  
Silvia Charpentier  
Cristina Eguizábal  
Margarita García  
Ana Lucía Nassar  
Doris Osterlof  
Melvin Sáenz  
Jorge F. Sáenz  
Luis Guillermo Solís  
Edgar Ugalde  
Mylena Vega