

## INTERES NACIONAL y TOMA DE DECISIONES: EL CASO DE LA NEUTRALIDAD COSTARRICENSE

Francisco Rojas Aravena.  
Escuela de Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional. Costa Rica.

### Abstract

**National Interest and decision making: the neutrality policy in Costa Rica.** The author of this article holds that perception is a key issue in the determination of foreign policy. He analyzes the Monge administration's perception of the Central American Crisis and what the country's national interests are, and how, from this perspective, the foreign policy strategy, neutrality, is defined. He then describes the process of definition and decision making in regard to Costa Rican neutrality and the roles that the different bureaucratic officials played. For this purpose, he provides a detailed chronological account.

La paz de Costa Rica está en peligro porque el istmo centroamericano está en pie de guerra. Contadora o el caos... y el tiempo de Contadora se agota. Costa Rica no se involucra en el conflicto bélico del área porque no somos parte de él. Somos neutrales aunque nuestra neutralidad es distinta de la neutralidad clásica. Estas afirmaciones expresan la percepción que el gobierno del país tiene de la realidad centroamericana y entorno a cuyos supuestos ha elaborado su política internacional.

La necesidad de definiciones adecuadas en política exterior, el alcanzar los acuerdos nacionales/regionales que posibiliten la paz y las instituciones que la hagan efectivas ponen la cuestión de la "percepción" en primer plano. Este no es un asunto semántico, de definición o análisis académico más o menos sofisticado, sino una cuestión política crucial para el establecimiento de los mecanismos que permitan elaborar un equilibrio, los consensos y la paz nacionales/regionales.

La percepción gubernamental del contexto internacional tiene cinco elementos centrales en la definición de alternativas de política exterior: a) Aumento de las tensiones Este-Oeste; b) Aumento de la carrera de armamentos, c) Avance de la democracia en América Latina, d) La OEA está en una profunda crisis y e) La ONU no es alternativa. Con relación al conflicto centroamericano se señala que deben comprenderse tres tipos de conflic-

tos, indisolublemente ligados entre sí: a) Conflictos nacionales, b) Conflictos Interestatales y c) Conflicto Este-Oeste (1).

Diversos autores han señalado que los hombres definen su acción a partir de su propia percepción de la realidad, no importa que ésta sea verdadera o falsa, o más o menos distorsionada. "Si los hombres definen las situaciones como reales, éstas son reales en sus consecuencias" (2).

Desde esta perspectiva tratamos de comprender las acciones de Costa Rica en el campo internacional, entre 1982 y 1985, en la Administración Monge (3). En este trabajo nos detendremos en una de ellas que nos parece fundamental: *la Proclama de Neutralidad*.

Si bien esta política ya se había insinuado durante la campaña presidencial se hace efectiva en noviembre de 1983, en coincidencia con el alejamiento del Canciller Volio, de la Cartera de Relaciones Exteriores (4).

Es importante recordar que la neutralidad, además, surge después de dos intentos de concertación internacional impulsados por Costa Rica que fracasan: *La Comunidad Democrática Centroamericana*, en las postrimerías de la Administración Carazo, y *El Foro pro Paz y Democracia*.

Frente a la prolongación del conflicto centroamericano, al peligro de verse involucrado en el mismo, y al aislamiento internacional como resultado

de las iniciativas internacionales fracasadas, el Gobierno del Presidente Monge adopta una nueva estrategia: La neutralidad. En este trabajo analizaremos el proceso de toma de decisión de esta iniciativa que se transformó en el elemento central de la política exterior de la Administración.

### LA PERCEPCION DE LA REALIDAD.

La forma de ver el mundo, el análisis de las relaciones entre los distintos actores que interactúan en él, el poder relativo de cada uno de ellos y la ubicación en el sistema internacional determinarán las capacidades y las acciones de los gobiernos para lograr determinados objetivos; frente a un gobierno en particular o dentro del sistema internacional. Estas capacidades nacionales siempre serán relativas ya que estarán referidas a la auto-percepción de la realidad, a la valoración del propio poder y a las reacciones que suscite su acción en otros actores internacionales. Corresponde a individuos ubicados en distintas posiciones de poder y desde distintas instituciones interpretar y definir los intereses nacionales.

En el caso de la política exterior, más que en ningún otro, la percepción particular debe transformarse en percepción institucionalizada, encarnarse en interés general y luego en objetivos concretos a ser alcanzados. En esta definición de los intereses nacionales "las grandes masas", la "opinión pública", no están presentes, su opinión es sumamente fluctuante y los temas internacionales no son los principales (5), pero de todos modos el interés nacional debe ser expresado como interés general de toda la nación. El interés particular de un sector social se transforma en "*interés general real*".

"El interés del científico social en materia de "realidad" y conocimiento se justifican inicialmente por el hecho de su relatividad social. Lo que es "real" para un monje del Tibet puede no ser real para un hombre de negocios norteamericano. El "conocimiento" que tiene un criminal difiere del que posee un criminalista" (6). La percepción de la realidad y de que es lo principal puede diferir de un Estado a otro. "EEUU han tendido a percibir el mundo principalmente en términos del Este y el Oeste, Ghana lo ha visto mediante la gran división de blancos y negros" (7).

Por ello, un problema fundamental de las relaciones internacionales será la relación entre el pensamiento que se genera en una determinada situación y el contexto social e histórico en que dicho

pensamiento se origina. Es lo que Berger y Luckmann(8) han denominado "sociología del conocimiento". Esta entiende la realidad humana como realidad construida socialmente. Es decir, hay una construcción social de la "realidad internacional" a partir de la percepción particular que los actores tienen de dicha "realidad".

Karl Deutsch nos dice: "los hombres quieren tener "consonancia cognitiva" en lo que conocen así como en lo que desean. Quieren que su mundo tenga sentido, que se integre en algún todo significativo y manejable o, por lo menos, tolerable. A causa de este deseo de consonancia cognitiva suprimen o rechazan items de información que no se adecúan a la imagen que ellos tienen el mundo o pueden buscar, consciente o inconscientemente, alguna imagen simplificada del mundo que les parezca clara, confiable y consonante y que los alivie de sus sentimientos de desorientación, frustración, alienación y ansiedad" (9). O, como lo señala en otro trabajo, "La gente responde a los acontecimientos no sólo en términos de lo que sucede sino también en términos de lo que cree que está sucediendo. Responde de acuerdo con sus percepciones de cada situación y, por lo tanto, responde en parte a las memorias e imágenes que lleva en la cabeza" (10).

Estos recuerdos e imágenes se encuentran en muchos lugares y son recuperados por las distintas élites, por los funcionarios de gobierno o dirigentes intermedios, quienes leen y releen los acontecimientos a partir de los intereses sociales que encarnan. Es decir, tal como lo han señalado autores de orientaciones tan distintas como son R. Aron y A. Gramsci, la historia se reescribe constantemente en función de lo que se pretende ser hoy y de los objetivos que deben ser alcanzados en el futuro. Cuando existen intereses sociales competitivos y por lo tanto no hay una percepción, esta rivalidad se "traduce" en términos teóricos, en una determinada ideología (11).

En la crisis centroamericana confluyen una multiplicidad de factores de distinto orden y origen: nacionales, internacionales, políticos, sociales, económicos, étnicos, culturales, militares y geo-estratégicos. La forma en que se visualizan estos factores, y el peso que se les da a cada uno de ellos conforman la percepción propia de cada actor que analiza e interviene en la crisis. "El hombre reacciona según su manera de percibir la realidad, mas bien que por la realidad como tal. La suma de lo que creemos conocer —en lugar de lo que constituye la verdadera realidad— determinan el plan o la

política que adoptamos y las acciones que intentamos en consecuencia” (12).

¿Cómo se pueden determinar los elementos centrales que definen la política exterior de la Administración Monge? Creemos que estos elementos están definidos por su percepción de la crisis regional y la forma en que el gobierno auto-percibe al país, tanto con respecto a la crisis cuanto como su ubicación en el sistema internacional.

Así mismo, de esta percepción surgen las respuestas con las que se buscan alcanzar los “objetivos nacionales” definidos por la Administración y expresados como interés nacional. La política de neutralidad, las negociaciones de Contadora, los labores de mediación en los conflictos del área, se ubican en este contexto.

### **EL SISTEMA SUBREGIONAL Y LOS INTERESES COSTARRICENSES**

El sistema internacional está sufriendo profundas mutaciones. La crisis económica internacional es profunda y sus consecuencias se expresan en una nueva distribución del poder económico y del poder político.

En situaciones de crisis la característica fundamental es la alta inestabilidad y la fluidez en que se expresan las nuevas relaciones de fuerza.

Los acontecimientos y las situaciones que se producen en el sistema internacional afectan la vida interna y externa de los diferentes países, sobre todo de las áreas menos desarrolladas dada su vulnerabilidad económica.

La interdependencia y la “dependencia compleja” (13) es un hecho, y con ella, los mutuos efectos y consecuencias de la crisis.

Frente a ésta surgen muchas respuestas, muchos caminos, pero unos pocos son los que se abren paso. Cada región, cada estado nacional moviliza el máximo de sus recursos de poder para intentar imponer “su” camino.

Este dice relación con la manera de integrarse y vincularse al sistema económico-político internacional. La opción elegida estará en relación directa con los actores sociales que hegemonizan el Estado.

Al afirmar que existe una crisis económica internacional, estamos señalando que se producen cambios en los “modelos” de crecimiento y acumulación, lo que afecta a las relaciones de poder, y por ende al orden internacional.

Frente a esta situación en el plano nacional se producen ajustes de las alianzas y de los progra-

mas, de acuerdo a como se vean afectados por los cambios generales. Estos cambios en los patrones de crecimiento y acumulación producirán cambios sociales y reacciones políticas, que adquieren en cada Estado nacional una articulación particular, cambiando la estructura de poder y con ella el modo de integración a la sociedad internacional.

Los procesos de integración regionales sufrirán también mutaciones y cambios profundos. La crisis los afecta mucho más directamente ya que tienden a prevalecer las “salidas individuales”, cada Estado busca “su” salida en un contexto internacional cada vez más interdependiente.

El desarrollo requiere de esfuerzos internacionales compartidos. El desarrollo latinoamericano requiere de alguna forma de integración regional o subregional, tanto económica como política.

En esta región la idea de la integración es tan vieja como sus estados nacionales y ha mantenido su vigencia por más de 150 años.

En los años recientes, y dentro del panorama general de las mutaciones en el sistema internacional, el sector geográfico más convulsionado de la región latinoamericana es la subregión centroamericana. En forma consecuente las instancias de integración de la subregión no avanzan al ritmo esperado. Se mantiene la idea y la necesidad objetiva y racional de caminar en el sentido integracionista, dada la pequeña dimensión económica de sus mercados, individualmente considerados, su proximidad geográfica, la fácil comunicación, pero no se encuentran los cauces para desarrollarla.

En Centro América, al interior de sus fronteras nacionales, el orden establecido es cuestionado, las formas de dominación ideológicas imperantes pierden eficacia, se agudizan los conflictos políticos, económicos y sociales, nuevos actores sociales entran a tener roles preponderantes en los cambios que se están produciendo.

De estos cambios, sin pretender ser exhaustivo, se pueden resaltar los siguientes: los tratados del Canal de Panamá, la lucha contra el somocismo y el triunfo sandinista, los intentos de construir un nuevo sistema político en Nicaragua que es combatido por diferentes fuerzas nacionales e internacionales, el empate militar en El Salvador, la independencia de Belice y los conflictos internos en Guatemala que poseen un rasgo étnico particular; la creciente presencia norteamericana —particularmente la militar—, los esfuerzos de paz realizados por distintos países latinoamericanos (Contadora) y aun de fuera de la región; el incremento de la carrera armamentista y con ella de “técnicos” de Estados

del continente y extracontinentales; los esfuerzos y proyectos de cooperación económica (Pacto petrolero de San José, Plan de la Cuenca del Caribe, Informe Kissinger, proyectos de la C.E.E.), esfuerzos por reactivar el Mercado Común Centroamericano; el problema de la deuda externa y las políticas internacionales de "estabilización" (FMI), surgimiento de fuerzas políticas nacionales que apelan a una legitimidad transnacional (internacionales comunista, socialdemócratas, demócratacristiana, etc.), crisis de los mecanismos de acción política regional (OEA, ODECA, CONDECA) e intentos de crear nuevas formas de coordinación.

Todos estos movimientos y procesos de cambio social, más allá de su lógica nacional están insertos en una perspectiva internacional que condiciona el desarrollo de cada estado nacional, no sólo en los aspectos políticos derivados de la nueva coyuntura internacional y de la correlación de fuerzas allí establecida, sino en su posibilidad de desarrollo histórico, en la "*viabilidad nacional individual*" de cada uno de los estados nacionales centroamericanos (14).

Es por ello que aún en medio de una crisis económica muy aguda y en un período de alta inestabilidad política y social, los distintos Estados de la subregión han mantenido una política que rescata, mantiene e incorpora de manera protagónica la variable integración. Aun en medio de una guerra civil que involucra a la mayoría de la población del área, todos los proyectos políticos perfilan algún tipo de integración. Así la integración es parte constitutiva de los procesos de desarrollo en centroamérica (15).

En este contexto, ¿cuáles son los intereses costarricenses? , ¿cómo se expresan? , ¿En la administración Monge la representación de los intereses básicos del país ha sufrido mutaciones profundas o de una u otra manera se mantienen determinadas constantes? ¿qué centros institucionales y qué individuos son los que definen, perfilan y ejecutan dichos intereses?

James Rosenau ha definido la política exterior como "el esfuerzo de una sociedad nacional por controlar su medio externo para la preservación de situaciones favorables y la modificación de situaciones desfavorables" (16), es decir la utilización de todos los recursos propios de poder para maximizar las ventajas y minimizar las situaciones desventajosas.

Esto nos vuelve a ubicar en el problema de la percepción, ya que será la manera de percibir, clasificar y memorizar los distintos hechos y cursos

de acción que se producen en el sistema internacional y en el contexto del área centroamericana lo que determinará la política adoptada por el país. Si normalmente existen significativas diferencias en la forma en que los distintos Estados se perciben entre ellos y lo que cada cual busca como objetivo, en situaciones de crisis una percepción adecuada es sumamente difícil de alcanzar. Según sea esta percepción, la acción política se desarrollará hacia la cooperación o el conflicto. "Las políticas exteriores de los Estados son acciones, o estrategias para la acción, que practican sus gobiernos, y están diseñadas para terminar, reducir, apoyar o expandir la cooperación y el conflicto" (17).

Es particularmente interesante lo que señala John G. Stoessinger cuando señala: "Si uno cree por largo tiempo en un estereotipo puede llegarse a convertir en realidad al introducir el mecanismo de profecía que se logra (profecía auto cumplida). Si una nación cree que otra es su enemigo implacable y lo reitera constantemente, haciéndolo un lineamiento de su política nacional, eventualmente pasará a ser verdad" (18). En la actual situación centroamericana cuántos estereotipos están presentes encarnándose y reforzándose mutuamente por parte de todos los actores involucrados.

En la percepción costarricense se pueden señalar que junto a la integración existe otra constante: sentirse asediado por el vecino del norte, Nicaragua. Lo que nos interesa destacar es que la presencia de Somoza y sus políticas hacia Costa Rica se percibieron como un asedio a la democracia, punto en el cual existió consenso nacional (19). Los ataques sandinistas a suelo costarricense "ponen en peligro la paz de Centroamérica y representa una agresión directa contra el pueblo y Gobierno de Costa Rica" (20). Estas dos citas bastan para destacar como Costa Rica desde hace varias décadas se siente amenazada por su vecino del norte y en consecuencia éste será un referente principal del interés nacional.

En el campo de las relaciones internacionales el concepto de "interés nacional" es uno de los más evasivos y por lo mismo de los más debatidos, pero a la vez uno de los más usados para definir y describir las metas de la política internacional de los Estados. El uso del concepto interés nacional expresado en la política exterior tiende a representar a toda la nación. Los intereses particulares y la percepción de un sector social se transforman en interés global. El interés de la élite gobernante aparecerá como "el interés" de toda la nación. Pero, "las políticas exteriores de los Estados no necesari-

riamente reflejan los intereses de todos los miembros de la sociedad, y de hecho generalmente no los reflejan. Esto se debe a dos razones. Primero, sólo una fracción de la población participa en la determinación de la política exterior, y aquellos que participan poseen desigual influencia. Segundo, en la medida en que los intereses de los que participan están en conflicto, compiten entre sí, la política exterior sirve principalmente al interés percibido de aquellos que ganan en el proceso competitivo” (21). Por estas razones no se puede hablar estrictamente de que los intereses nacionales, sean permanentes o inmutables, por el contrario ellos cambiarán se definirán y delimitarán a partir de las fuerzas sociales que logran la hegemonía y encarnen sus intereses en una perspectiva global, nacional.

Para evitar las dificultades que conlleva el uso del concepto interés nacional algunos autores señalan que es mejor definirlo como “interés estatal” o “interés gubernamental”. Estos dos últimos conceptos son más claros y pueden ser delimitados con mayor objetividad pero ambos conceptos poseen menos fuerza que el concepto “interés nacional”, por ello preferimos usar este último.

Existe un interés que será común a la casi totalidad de los Estados —salvo ante la presencia de gobiernos “títeres” o de fuerzas que busquen su anexión a otro Estado—, este es: la defensa de la integridad territorial del Estado. Aquí interés nacional y seguridad nacional serán sinónimos.

El interés básico de todo Estado desde su nacimiento es la preservación de su territorio, este fue el concepto básico durante mucho tiempo pero en épocas más recientes se han sumado a él otros elementos como son: protección de la economía nacional y de su comercio internacional, o defensa de una ideología. En el primer caso, la defensa territorial serán las fuerzas armadas (los componentes militares del poder) los que tendrán una función principal, pero fundamentalmente a partir de la segunda guerra mundial se incorporará el principio de la defensa colectiva. En el caso costarricense será la aplicación de este nuevo principio, de la seguridad colectiva, el que posibilitará la defensa de la integridad territorial nacional sin tener fuerzas armadas como institución permanente.

Las naciones buscan asegurar la defensa de su territorio, base sobre la cual pueden estructurar su poder, organizar a la población, establecer un determinado régimen político y expresarse a nivel internacional. “Todo Estado dirá que su objetivo básico es la paz, cuando la verdad es que es su

supervivencia, a ella se supedita todo, incluyendo la paz en caso necesario” (22).

Sin embargo, “por regla general no es la supervivencia lo que está en juego, sino otros intereses nacionales, como la conservación de bases y posesiones que la sustentan, la protección de los derechos derivados de los tratados, la recuperación del honor nacional o el mantenimiento de ventajas económicas” (23).

Por lo tanto la búsqueda de seguridad será un principio fundamental, sin embargo hay que considerar que la búsqueda de seguridad absoluta para un Estado, significa inseguridad absoluta para el resto y en definitiva para el propio Estado (24). Por ello la seguridad estará dada en función de la propia percepción del peligro real actual, de su desarrollo potencial y en relación con los otros actores.

En general, fuera de este interés básico unido a los proyectos de integración —para potenciar la viabilidad nacional de cada uno de los Estados participantes—, los países centroamericanos no poseen una larga historia en términos de definición de intereses nacionales de largo plazo, más o menos permanentes, hasta donde se puede remarcar su grado de permanencia. Si se piensa en el desarrollo nacional en la perspectiva de jugar roles significativos en el sistema internacional debería haber una planificación de largo plazo en la perspectiva de la consecución de los objetivos previamente definidos. Para ello es necesario que exista un consenso básico entre las principales fuerzas sociales del país. Un ejemplo típico de este tipo de desarrollo es Brasil.

Por lo que hemos analizado, en la formulación de los intereses nacionales confluyen una serie de factores de distinto tipo, los que a partir de la percepción de la élite ubicada en instituciones y aparatos burocráticos se tornarán en objetivos de política exterior. “Las decisiones orientadas hacia el interés nacional parecen ser producto de deseos, ambiciones, motivaciones, necesidades y exigencias conflictivas” (25) que se producen en un contexto histórico, geográfico y político dado, que debe ser proyectado al futuro.

Con esta base ¿de qué manera podríamos formular los intereses básicos de Costa Rica durante la Administración Monge? En la definición creo que convergen aportes desde dos vertientes principales : el gobierno y el Partido Liberación Nacional. El primer elemento, se refiere a la percepción que cada uno tiene de la realidad internacional, particularmente de la centroamericana. El segundo, a la utopía social que se persigue y a la relación

que se puede establecer con la ideología socialdemócrata. El elemento ideológico es muy importante ya que el alcanzar un mismo objetivo puede dar lugar a cursos de acción muy distintos según sea el soporte ideológico. El listado de intereses nacionales puede ser muy amplio, partiendo por la preservación de la independencia, pero creemos que de este conjunto sobresalen tres.

Ellos son:

- \* Defensa territorial
- \* Preservación y desarrollo de la democracia, y
- \* Estabilidad y orden en el subsistema regional

En la explicitación y la operacionalización de estos objetivos se podrán encontrar diferencias —matices e incluso diferencias relativamente profundas— entre las distintas instituciones y personas encargadas de llevar a la práctica la política internacional.

#### a) Defensa de la integridad territorial

Con relación al primer aspecto, defensa territorial, el aspecto central es la preservación del territorio, de allí la reivindicación constante de los tratados internacionales de límites y de las cláusulas aclaratorias. Esto se expresa particularmente con relación a la frontera norte y principalmente en lo relativo a los derechos de libre navegación sobre el Río San Juan (26).

Vinculado con este punto y sobre todo a partir de la lucha en contra de Somoza, la franja fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua adquiere un importante valor estratégico, particularmente en lo referido al plano militar (27). Después del triunfo de la revolución, el gobierno nicaragüense instaló una serie de puestos de control sobre la vía fluvial fronteriza, los cuales son atacados constantemente por los grupos opositores particularmente por ARDE, en la época en que dirigía dicha agrupación Edén Pastora. Esta situación de control que practica el gobierno nicaragüense, para evitar incursiones militares, fue interpretada como violatoria de las cláusulas que rigen la delimitación fronteriza (Tratado Cañas-Jerez) por parte de Costa Rica. A su vez, los enfrentamientos entre el gobierno nicaragüense y los grupos opositores elevaban el nivel de tensión. Ello llevó al Consejo de Gobierno el 22 de Mayo de 1982 a expresar: "Que el Gobierno de la República no toleraría bajo ninguna circunstancia el menoscabo de la integridad y soberanía nacionales por fuerzas militares extranjeras" (28).

Al promediar el año 1983 se tiende a perpetuar un cambio en la correlación de las fuerzas militares nicaragüenses que controlan la faja fronteriza, alcanzando ARDE y el FDN un control relativamente importante de esta zona. Esto produce un problema de distinto orden, ya que la libre navegación es impedida en los hechos por el conflicto militar y por las fuerzas opositoras al régimen nicaragüense (29). Por lo cual la defensa de la integridad territorial adquiere una nueva connotación: evitar la presencia de grupos insurgentes en el territorio nacional y evitar el uso del mismo en sus propósitos militares (30). Toda esta zona es una región selvática y pantanosa muy difícil de resguardar, a la vez sus ríos son las arterias por las cuales posiblemente pasan los elementos fundamentales para la contra revolución: combustible, alimentos, medicinas, ropas, los cuales de otra manera sería prácticamente imposible de hacer llegar al lado nicaragüense, o bien tendría un alto costo económico, humano y de tiempo. El aprovisionamiento militar aparentemente se realiza por vía aérea (31).

El que esta zona sea escenario de un conflicto militar permanente produce como consecuencia el ingreso constante de gran cantidad de refugiados (32), aspecto que incidirá en el segundo punto: defensa de la democracia. Así mismo, como producto de la tensión fronteriza se han producido declaraciones por parte de altos funcionarios nicaragüenses que llevaron la tensión a un nivel mayor, al plantearse la posibilidad de un conflicto interestatal de cumplirse las mismas. "Las tropas sandinistas entrarán en el territorio costarricense y hondureño y repelerán el fuego de las zonas fronterizas que son tierra de nadie. Hasta ahora se han respetado las fronteras, pero como los Gobiernos de Tegucigalpa y San José las han borrado, la frontera es donde se están dando los combates. Vamos a intervenir en ese terreno de operativo militar" (33). Esta situación incide en que si una previsión-hipótesis de trabajo— es que se puede abrir la posibilidad de conflicto interestatal se deben reforzar las fuerzas militares lo que empujará la tensión a un nivel superior poniendo en peligro en el plano interno la consecución del segundo objetivo (preservación de la democracia) y dificultando el tercero (paz y equilibrio regional), objetivo vital en la perspectiva del cumplimiento del segundo.

#### b) Preservación y Desarrollo de la Democracia

Costa Rica es un caso excepcional de desarrollo político, económico, social y cultural en la región

centroamericana (34), donde la guerra y el conflicto han estado presentes —cada vez con mayor intensidad— en la última década.

Su sistema político ha alcanzado una gran estabilidad. Su democracia (35) es una de las más estables de latinoamérica y su sistema político ha resistido a las influencias de las tradiciones autoritarias en Centroamérica y de las doctrinas de “Seguridad Nacional” que llevaron a la implantación de regímenes “burocráticos-autoritarios” (36) en países de larga tradición democrática como Chile y Uruguay, en la década de los 70.

Algunas explicaciones para este proceso se pueden encontrar en las diferencias profundas en el desarrollo histórico costarricense con respecto al resto de los países centroamericanos. La lectura “oficial” de la historia costarricense expresa que el desarrollo particular del país se debe a las particulares relaciones que se establecieron en el período colonial y al aislamiento geográfico en el que se construyeron las bases del Estado nacional; esto es lo que se ha denominado el “mito del enmontanamiento” (37).

“La comunidad costarricense se desarrolló inicialmente en el Valle Central, en una situación de casi total aislamiento, en condiciones de extrema pobreza y sin contar con las fuentes de riqueza mineral que permitieron a algunas provincias españolas de América obtener un brillante desarrollo durante el período colonial. Ello produjo como resultado un grupo humano de limitado crecimiento económico, pero de un gran nivel de integración, con pocas fisuras y divisiones sociales y sin mayor presencia en las fronteras con los países vecinos. Nacimos y crecimos como una sociedad fundamentalmente campesina, con un sentido rural y pragmático de la vida, escasa en tendencias aristocratizantes, con un intenso apego a la paz y un franco repudio para la tradición militar. Así logramos consolidar una república democrática, en la que hace más de un siglo se proscribió la pena de muerte y hace más de treinta se suprimió el ejército como institución permanente” (38).

O bien, esto mismo se expresó de la siguiente manera: “Una serie de factores históricos y políticos nos permitieron evolucionar de manera singular, de manera muy particular y por eso, mientras había dictaduras y opresión en perjuicio de los pueblos hermanos de Centroamérica, nosotros lográbamos un batallar constante para ir construyendo la democracia” (39). Pero la situación al iniciarse la década de los 80 es distinta porque “hemos llegado a un punto de la historia de Centroamérica en donde ya Costa Rica, su democracia, no puede sobrevivir si no hay democracia en el resto de Centroamérica. (...) O en Centroamérica surgen las liberaciones nacionales, surgen las democracias au-

ténticas, en lo político, en lo económico, y en lo social, o la democracia costarricense también tiene sellado su destino” (40).

Desde este punto de vista existe una tensión entre la política de “aislamiento” (de la democracia costarricense) de los problemas regionales y la política de involucramiento para avanzar en los procesos de democratización en el área. Por un lado se quiere preservar la democracia, pero ello va siendo cada vez más difícil en un contexto no democrático, sea este percibido por la existencia de dictaduras de derecha o por “fuerzas no ultraconservadoras pero que son fuerzas que tampoco creen en la libertad y en la democracia” (41). Esta tensión, en la administración Monge, se resuelve poniendo énfasis en la primera opción, buscar un aislamiento que permita sobrevivir al sistema político nacional, de allí la opción de la neutralidad, pero de una neutralidad calificada: neutralidad en los conflictos militares, pero no en la lucha ideológica. Así también al percibirse que no existe solución militar para los problemas de Centroamérica ni a corto, ni a mediano plazo, la política de neutralidad se plantea como permanente.

La necesidad de un contexto democrático, para el desarrollo costarricense, se hará presente en las discusiones y proposiciones ante el Grupo de Contadora. Es decir la resolución de la tensión —desarrollo democrático nacional y necesidad de un contexto democrático— tiene una doble respuesta: por un lado, aislamiento del país de los conflictos militares; por otro, incidencia política por medio de alianzas y pactos internacionales. Para que esta doble respuesta pueda tener viabilidad es necesario que exista paz en el área, porque de lo contrario se fuerza a una polarización; situación que puede llegar a involucrar al país en hechos militares más allá de su voluntad de mantenerse neutrales. Por ello el tercer objetivo será la búsqueda de la paz y el equilibrio regional.

A los elementos reseñados hay que agregar que el desarrollo democrático del país requiere “controlar” los factores internacionales que inciden en forma creciente en su sistema económico, político, social y cultural. En general la construcción democrática de Costa Rica ha tenido como característica el tratar de eliminar los mayores focos de tensión que pudiesen llevar al país a una polarización social y política. En este sentido en el país se ha conformado una cierta “cultura democrática” que tiene como componentes la educación extensiva (42), la legalidad y los mecanismos institucionales formales, pluralismo y tolerancia, aspectos que se

insertan en una permanente voluntad y, capacidad negociadora expresadas en lo que se denominaría cierto “sentimiento nacional democrático”.

Estas características pueden estar siendo trastocadas por la incidencia de una serie de factores externos pero que tiene una forma particular de entronizarse en la vida del país. De ellos basta señalar los siguientes: deuda externa, inflación internacional, tasas de interés en el mercado internacional, relaciones económicas internacionales, particularmente los términos de intercambio y el precio de los productos de exportación. La conjunción de estos elementos y su incidencia en el sistema nacional hace que políticas “tradicionales de fomento de la democracia” como el “Estado Benefactor” deban ser rearticuladas de acuerdo a las presiones internacionales, con lo que se cambia el poder relativo de los distintos grupos sociales internos.

El mantenimiento y desarrollo de la democracia exige usar el máximo de la capacidad nacional para evitar que la influencia de factores externos transformen el proyecto político nacional. Dos factores aparecen como particularmente sensibles: el económico y el del proyecto político nicaraguense.

Con relación al primero, este se expresará en las alternativas de “estabilización” y en las condiciones de la cooperación (43). La vulnerabilidad económica limita los márgenes de negociación internacional y redistribuye el poder político y social de los distintos grupos adscritos a los diferentes proyectos. Según algunos estudios recientes (44) mucho del camino avanzado podría perderse ya que los niveles de equidad y de justicia de la sociedad costarricense estarían decayendo progresivamente en el plano económico con las correspondientes consecuencias en otros campos. En este sentido el Presidente Monge expresó lo siguiente, en su primer Mensaje Presidencial, ante la Asamblea Legislativa.

“Si no democratizamos nuestra economía en los próximos años, la acumulación de riqueza y la concentración de la propiedad de la tierra en muy pocos ciudadanos, así como la acumulación de problemas explosivos en el orden social, terminarán por destruir este excepcional modo de convivencia libre y pacífica que hemos alcanzado los costarricenses. No es suficiente la democracia política. La democracia tiene que ser también justicia social y democracia económica” (45).

El segundo aspecto —el proyecto político que se desarrolla en Nicaragua a partir del triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional—, la incidencia internacional está dada por la multiplicidad

de intereses encontrados que buscan “determinar” la conducta del país en relación a su vecino del norte. Aquí los márgenes de autonomía se expresarán en cada caso, pero lo que nos interesa resaltar en este punto es que si bien en el plano interno existe una “cultura democrática” que privilegia la convivencia y la negociación, con respecto a la política internacional aparecen cada vez con más fuerza —y recursos— voces “intolerantes”, que buscan desarrollar una “guerra santa contra el totalitarismo” por lo cual esta intransigencia comienza a expresarse en el plano nacional. Es decir este fenómeno externo podría producir una polarización interna y con ella destruir una de las bases sobre las que se ha construido el sistema democrático.

### c) Estabilidad y paz en el subsistema regional.

En las páginas iniciales destacábamos como un rasgo característico de la política exterior de Costa Rica, y de todos los países de la región, la perspectiva y la vocación integracionista; aspecto que hoy se ve dificultado y a veces sin perspectivas por la guerra y el conflicto en el área. Cualquier alternativa integracionista que posibilite un mayor desarrollo nacional y una viabilidad regional mayor presupone que exista paz y estabilidad en el área centroamericana. Este solo hecho ya bastaría para señalarlo como un interés básico del país.

Sin embargo, pensamos que este interés se reafuerza al constatar que existe un contexto regional “no democrático”, además en él se produce un conflicto que permite tipificar a algunos regímenes políticos del área como “regímenes de guerra”. Ello trae una serie de consecuencias que se expresan en el cuestionamiento de los dos intereses ya señalados.

La guerra y la inestabilidad en la región ponen en peligro algunos aspectos básicos o bien cambian prioridades de desarrollo, trastocando las alternativas políticas definidas por la administración. Esto se puede expresar en hechos como los siguientes:

#### *La integridad territorial*

El hecho de que la frontera norte posea una característica estratégica, tanto por las fuerzas que luchan contra el régimen nicaraguense, como para su gobierno, hacen de ella una “zona de combate”, poniendo en peligro la soberanía efectiva del Estado sobre esa parte del territorio. La posibilidad de una presencia más o menos permanente de elementos opositores al régimen sandinista, aún más allá



de la voluntad del gobierno de Costa Rica, trae a colación la experiencia del Líbano y los peligros de una “libanización”.

#### *Problemas de identidad cultural*

Vinculado al punto anterior se encuentra el problema de los refugiados políticos que escapan de las situaciones de guerra. Para diversos sectores de la sociedad costarricense, dentro y fuera del gobierno, dada la magnitud de la población refugiada podría significar el cambio en algunos rasgos propios que dicen relación con la homogeneidad del país, aparte del gasto extraordinario en que debe incurrir el Estado, el cual no ha logrado los niveles de ayuda internacional requeridos para la atención de esa población.

#### *Mayor gasto en defensa*

También vinculado con los dos aspectos anteriores es el punto relativo a la inversión del Estado en gasto militar. Una situación conflictiva en la frontera obliga a un mayor gasto en la defensa por medio de un aumento de la partida correspondiente o por la reducción de otras partidas. Si el mayor gasto proviniese de la cooperación internacional de alguna manera se podría estar hipotecando una fracción (mayor o menor según el caso) de la soberanía, dadas las implicaciones particulares que posee este tipo de “ayuda”. En este punto no sólo hay que considerar los gastos en equipo sino también los gastos de operación.

#### *Intercambio comercial*

El conflicto en el área produce serios problemas en el intercambio y comercio internacional que se expresan en dos aspectos; por un lado, directamente en el cierre de determinados mercados por la imposibilidad de llevar o traer productos o por el encarecimiento y alto riesgo que conlleva; por otro, indirecto afectando a una importante fuente de ingreso de divisas: el turismo. El mercado turístico internacional deja de llegar al país, al existir una percepción de conflicto regional sin hacer distinción de países (46).

#### *Maximiza la presencia de actores de fuera del área.*

La prolongación del conflicto y su agravamiento se transforman en invitación a participar a diver-

sos actores de fuera de la subregión, aspecto que se ve reforzado por las perspectivas Este-Oeste. Este elemento llevado a extremos podría significar que en el área se instalasen en forma permanente “bases militares extranjeras”. Con ello el margen de acción nacional se reduce considerablemente —sobre todo si consideramos la inexistencia de fuerzas armadas— y el país puede ser sujeto de importantes presiones internacionales.

#### *Inseguridad para las inversiones*

En una situación de conflicto cada vez más agudo en algunos países del área y que amenaza con desbordarse hacia otros países las posibilidades de atraer inversiones extranjeras son casi nulas. La región es vista como de “alto riesgo”, no llegan inversiones o las exigencias que plantean van más allá de cualquier cálculo “racional”.

Finalmente este conjunto de factores poseen una incidencia nacional directa que se expresa en una creciente polarización nacional en torno a lo “bueno” y lo “malo”, lo conveniente y lo inaceptable en el conflicto centroamericano. Factores internos y externos se entrecruzan respecto a las proposiciones de posibles soluciones de la crisis desde posiciones cada vez más intolerantes lo cual repercute en el sistema político nacional. Por lo tanto esto se vincula con el problema de la preservación de la democracia.

Con relación a este punto, a la política ejecutada de neutralidad y frente a Contadora, se agrega otro elemento: la participación directa por medio de “buenos oficios” en algunas situaciones particulares, en especial la política de mediación entre el gobierno salvadoreño y el Frente Democrático Revolucionario; como así también algunas manifestaciones recientes de respaldo al “diálogo nacional en Nicaragua” (47).

Esta política de mediación más allá de un objetivo humanitario general expresa la concreción de una política de interés nacional, si aceptamos la afirmación de A. Hamilton destacada por Morgenthau: “Puede afirmarse, como principio general, que el móvil de los buenos oficios de una nación respecto a otra es el interés o beneficio de la nación que los pone en práctica” (48).

## **NEUTRALIDAD Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**

Si se considerase solamente la perspectiva jurídica —a quién le corresponde tomar las decisiones

en materia internacional en Costa Rica— la respuesta es sencilla: al Presidente, el cual las ejecutará por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores; lo que en términos corrientes significa el Canciller. Pero señalar quien adoptó (o no adoptó) una determinada resolución es un problema complejo si se traspaasa el marco jurídico formal.

En el caso costarricense estimamos que existen dos instancias claves: el Ministerio de Relaciones Exteriores y las Oficinas de la Presidencia de la República, a las cuales se han sumado en el último período otras dependencias, los ministerios de Seguridad Pública y de Gobernación que poseen una incidencia creciente en los lineamientos internacionales del país.

El proceso de definición, articulación y decisión de cualquier política exterior lleva normalmente los siguientes pasos (49).

- a) Traducción del o de los “intereses nacionales” en fines y objetivos específicos.
- b) Determinar los factores que se relacionan y condicionan en conjunto a los fines que se persiguen.
- c) Análisis de la capacidad de logro de las metas.
- d) Definición de una estrategia para utilizar el potencial nacional en la prosecución de los fines.
- e) Tomar las acciones correspondientes.
- f) Revisión y evaluación

Esta serie de procesos difícilmente se producen como una secuencia que es dirigida desde los máximos organismos de coordinación del Estado, ello tiende a ocurrir sólo en situaciones de crisis (50), pero normalmente la política se va conformando en un proceso paralelo desarrollado por las distintas instancias en las cuales algunas tienen la primacía.

La forma en que se operacionalizan estos pasos, que de ninguna manera son secuenciales, pueden ser visualizados en los cursos de acción definidos por las distintas instancias y entes burocráticos. Los conflictos y las alianzas institucionales reflejan los distintos matices con que se entiende el cumplimiento y defensa de los intereses nacionales. Asimismo en estos procesos se percibirá el peso de los distintos líderes y su “estilo de gobierno”. En la actual Administración uno de los aspectos que puede reflejar estos matices —contradicciones para algunos— es en lo relativo a la forma de desarrollar la política de defensa de la integridad territorial del excanciller Fernando Volio y la política desarrollada por el exministro de Seguridad Pública, Angel Edmundo Solano. Para el primero la vía ele-

gida era la confrontación y el enfrentamiento diplomático, para el segundo el curso de acción elegido fueron las conversaciones directas con sus pares del gobierno nicaraguense (51).

Con relación a la neutralidad se podría señalar algo similar. Las distintas personas, instituciones y los distintos pasos que van dando incorporan visiones y percepciones —a favor y en contra— de la iniciativa que se va gestando. Este será un tema en torno al cual se polarizarán posiciones y se producirán profundas discrepancias entre distintos sectores nacionales, particularmente entre el Partido Liberación Nacional y el principal partido opositor, Unidad Social Cristiana.

¿Cuál es el origen de esta iniciativa? ¿de dónde surge su fuerza política? Es indudable que el elemento principal se encuentra en el pensamiento del Presidente Monge, cuyos orígenes se pueden remontar, como se verá más adelante, a su estadía en Ginebra y a su lectura de la historia del país a la luz de la crisis regional actual. Por otra parte, cabe agregar que en la conformación de la idea de neutralidad como política de gobierno se produce la fusión de ideas desde dos perspectivas: una desde el campo estrictamente político, planteada por el entonces candidato presidencial Luis Alberto Monge; y otra académica, que surge de la Universidad, de sus intelectuales, particularmente del profesor Néstor Mourelo. Ambas iniciativas se producen en tiempos paralelos (fines de 1981-1982), se desarrollarán inicialmente como dos vertientes que luego se fusionarán desde una perspectiva estatal, como respuesta, como curso de acción para responder a la percepción de los intereses nacionales.

Los orígenes y desarrollo de lo que se transformaría en la propuesta central en el campo internacional del gobierno, la Proclama de Neutralidad, serán analizados en una periodización que consta de cinco puntos:

1. La neutralidad en la historia de Costa Rica
2. La neutralidad y el pensamiento de Luis Alberto Monge
3. La neutralidad durante la campaña presidencial, hasta mayo de 1982
4. La neutralidad y el proceso de conformación de la Proclama Presidencial, noviembre de 1983.
5. La neutralidad desde la Proclama a la fecha.

#### 1. La neutralidad en la historia de Costa Rica.

La neutralidad como objetivo nacional ha sido un tema recurrente en la historia del país. Hoy, a raíz de la política del actual gobierno se produce

en los medios políticos e intelectuales de Costa Rica una importante discusión sobre el pasado histórico y la significación de diferentes hechos del pasado. Lo que si es indudable que el tema de la neutralidad ha estado presente en la política del país desde los albores de la independencia. Para marcar este aspecto nos remitiremos a señalar algunos hechos del siglo pasado y otros de la primera mitad del presente.

### *Siglo XIX*

En el acto de proclamación de la neutralidad el profesor Carlos Meléndez Chaverri realizó una exposición denominada “Costa Rica es neutral desde su independencia”. En su trabajo destaca citas que se remontan a los años iniciales de vida independiente del país (52).

El Presidente Monge ha destacado con gran fuerza una intervención del Presidente Juan Rafael Mora, realizada en enero de 1855:

“La situación deplorable en que se encuentran nuestros vecinos del Sur y al Norte de la República, debe hacernos sentir más gratamente el beneficio de la paz que debemos a nuestro sistema de prudente neutralidad (...). No me desviaré un solo momento de la marcha política que he observado hasta el día, mientras no entren en cuestión los derechos, el honor y la independencia del Estado. *Neutralidad, tal es la divisa que debemos adoptar*; y todos nuestros actos deben tender a este único medio de salvación: *la conservación de la neutralidad*. La paz es nuestra gloria, y no quiero otra para Costa Rica; gloria más sólida que brillante, gloria que todo lo conserva y que nada destruye, gloria que asegura a la Patria todos sus brazos, a la familia todos sus apoyos, al gobierno todos sus recursos” (53).

### *Siglo XX*

El tema de la neutralidad en el istmo centroamericano estuvo presente en las reuniones regionales de 1907 y 1923. En la Conferencia de Washington de 1907 se planteó y acordó la neutralidad de Honduras. El pacto respectivo fue ratificado por el Congreso Costarricense. En la Conferencia de Washington de 1923, Honduras hace renuncia de su condición de neutral.

Años más tarde, en 1922 con motivo de la Quinta Conferencia Panamericana, el intelectual costarricense, Manuel Sáenz Cordero, plantea la idea que se abra una encuesta sobre la posibilidad de que Costa Rica se declare neutral. En este sentido se podría buscar una resolución de la Conferencia Panamericana que señalase y acordara lo siguiente:

“Por cuanto Costa Rica está colocada en la gran ruta del comercio internacional, y está llamada a formar parte de una zona entre canales interoceánicos al servicio del comercio universal y de los grandes intereses de la humanidad, lo cual lo convierte en uno de los puntos estratégicos del mundo, y en un *punto de cita para la guerra*, según las palabras del Presidente Cleveland, Costa Rica declara desde ahora su neutralidad en cualquier conflicto internacional. Las naciones de América, si Costa Rica observa tal neutralidad, se obligan a garantizar la independencia y la soberanía de dicha República. Esta resolución no se opone a la libertad que Costa Rica conserva para negociar sus derechos sobre cualquier ruta canallera, ni a formar parte, cuando a bien lo tenga de la Unión Centroamericana” (54).

Esta iniciativa, de acuerdo al proyecto del autor, se inscribe en una perspectiva más amplia de neutralización del Istmo centroamericano sobre la base de lo expuesto por el Presidente Polk de los Estados Unidos (1844-1848) quien señaló: “El único medio capaz de asegurar a todas las naciones las ventajas de este importante pasaje, es la garantía de las grandes potencias comerciales de que *el Istmo será territorio neutral*. Los intereses del mundo allí comprometidos son tan importantes que no debe tolerarse que la seguridad de este pasaje dependa de las guerras y revoluciones que puedan surgir entre las naciones” (55).

Esta encuesta fue respondida por prominentes personalidades. En la discusión organizada por el periódico “La Nación”, patrocinador de la encuesta, se puede apreciar una confusión entre los conceptos de “neutralidad” y “neutralización”.

En 1939, Costa Rica participa activamente en la Reunión de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas de Panamá, en donde se acordó una “*Declaración General de Neutralidad de las Repúblicas Americanas*” y una serie de leyes, decretos y reglamentos sobre neutralidad. Por Costa Rica participó Tobías Zúñiga Montúfar, Secretario de Relaciones Exteriores.

Como resultado de esta Reunión de Consulta y de la Declaración de Neutralidad se creó el “Comité Interamericano de Neutralidad”. Costa Rica fue uno de los siete Estados elegidos para participar en dicho Comité por medio de el Dr. Alejandro Aguilar Machado; el cual fue posteriormente reemplazado por el Dr. Manuel Francisco Jiménez. El comité quedó instalado el 15 de enero de 1940 en Río de Janeiro.

El Comité realizó una serie de recomendaciones entre las cuales cabe destacar la que define el hemisferio occidental como zona de seguridad, como “medida de precaución continental”. Esta misma

zona de seguridad servirá años más tarde para definir el ámbito geográfico del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).

En 1940 se realiza una nueva Reunión de Consulta esta vez en La Habana. Los puntos principales de la agenda fueron: el examen de las recomendaciones del Comité Interamericano de Neutralidad, Protección de la paz del Hemisferio Occidental y la Cooperación Económica. Por Costa Rica participó Luis Anderson Morúa, representante del Secretario de Relaciones Exteriores (56).

## 2. La neutralidad y el pensamiento de Luis Alberto Monge.

a) Se puede señalar que Luis Alberto Monge tuvo los primeros contactos con la teoría y la práctica de la neutralidad durante su estancia en Ginebra, a inicios de la década de los cincuenta, como funcionario de la Organización Internacional del Trabajo. Allí se desempeñó como responsable de las relaciones con América Latina.

En este período se vincula a diversas organizaciones juveniles, entre ellas particularmente con una de origen calvinista. Asiste a reuniones y encuentros, en por lo menos dos ocasiones el tema central fue: la neutralidad. En este período conoce la obra de Nicolas Politis "La Neutralité et la Paix", editada en Francia en 1935.

Con motivo de la Guerra de Corea (25-6-1950 al 27-7-1953) en Suiza se plantea una discusión en torno al alcance que podría tener este conflicto y las implicaciones para la neutralidad del país. Es así como algunos sectores sugieren aumentar algunos impuestos para fortalecer a las fuerzas armadas; una alternativa opuesta surge desde los sectores campesinos de origen italiano los que se oponen a dichos impuestos, indicando como argumento que la neutralidad constituye una fuerza moral. Estas dos posiciones se enfrentaron en un referendun; Luis Alberto Monge pudo presenciar el debate público y la experiencia del referendun (57).

b) Con el título *¿Existe el Neutralismo?* Luis Alberto Monge publica en abril de 1962 un artículo en la Revista Combate, allí analiza la denominación que se dió en un inicio al "Grupo de Países No Alineados" y los distingue de la neutralidad.

"En otras latitudes, durante la primera parte del año 1955, se cristalizó un viejo anhelo de un fuerte grupo de países, especialmente del Asia y del Africa. Se reunieron en Bandung, Indonesia y proclamaron una línea política que para algunos, pretendió colocarse en posición equidistante entre los dos bloques. (...) A esta posición se le ha

dado el nombre de "neutralismo", que no debe confundirse con la "neutralidad" de Suiza. A diferencia del "neutralismo", la neutralidad si toma posición ideológica, moral y política, limitándose a la abstención ante conflictos bélicos que afecten a terceros Estados". (...)

"Los países latinoamericanos, efectivamente, tienen discrepancias concretas y justificadas con las potencias occidentales. No obstante esto, son ineludibles sus vinculaciones históricas y culturales con ellas. Pero las diferencias que separan a Latinoamérica del mundo comunista son, por ahora, insuperables mientras los latinoamericanos mantengamos nuestra fe en los principios de la libertad y la dignidad humanas. (...) Mas aún, cuando en el choque de los bloques erróneamente llamados de Oriente y Occidente, despuntarán las fuerzas imperialistas y colonialistas, en uno y en el otro, en cada cual a su manera, los pueblos latinoamericanos tampoco podrían entregarse al "neutralismo". Están obligados, por su naturaleza a protagonizar un combate cerrado contra esas fuerzas, tengan ellas su raíz en Washington, Moscú o Pekín. O se es actor en la historia contemporánea o se acepta el papel del espectador, con el riesgo de convertirse en títere".

"El "neutralismo" ideológico no existe, como tampoco es posible el "neutralismo" moral, "neutralismo" político. Desde el Congreso de Viena de 1815 Suiza ha adoptado una neutralidad permanente circunscrita a la esfera militar, absteniéndose de tomar partido ante las guerras que afecten a terceros Estados. Pero la neutralidad Suiza, como quedó claro ante el chantaje del nazifascismo, nada tiene que ver con el neutralismo pues el pueblo suizo tomó posición ideológica en favor de occidente, condenó moralmente al nazifascismo y políticamente rechazó, como lo sigue rechazando, al comunismo. Hay truculencias evidentes entre quienes adoptan el neutralismo, pretendiendo encubrirse con un concepto noble por pacífico como es la neutralidad" (58).

Desde esta perspectiva la neutralidad de Costa Rica se concibe en base a los mismos términos planteados en el artículo, es decir ante los conflictos bélicos pero no en el terreno ideológico. A la vez hoy se indica con fuerza que si el "neutralismo" es de origen afro-asiático, la neutralidad es de origen netamente occidental (59). Al analizar las fuentes del derecho de la neutralidad, Alfred Verdross, señala lo siguiente:

"En la formación del derecho de la neutralidad tuvo la mayor importancia la práctica de los EE.UU. resultante de la política exterior de Jorge Washington. Sus proclamaciones de neutralidad del 22 de abril de 1793 y del 24 de marzo de 1794, así como la primera ley norteamericana de neutralidad del 5 de mayo de 1794, que fue renovada en 1818 (Neutrality Law), constituyen los fundamentos de la moderna práctica de los Estados en la materia" (60).

## 3. La Neutralidad durante la campaña presidencial. (hasta mayo de 1982).

a) En el Simposio "América Central Frente a la Década de los 80" organizado por la Escuela de

**Relaciones Internacionales (61)** se discutió el tema de la neutralidad. Allí aparecen dos perspectivas: una hipótesis de neutralidad que tendría respuestas negativas desde la perspectiva del contexto regional e internacional, planteada por Francisco Barahona Riera (62), quien en otra reunión señaló: “La situación centroamericana e internacional hacen casi imposible iniciativas encaminadas hacia una tal declaración (de neutralidad), pero ello no debe ser obstáculo para comenzar a estudiar esa posibilidad, máxime cuando nuestra experiencia histórica podría verse complementada con una declaración de esa naturaleza, siempre y cuando cambie la coyuntura internacional” (63).

En la misma reunión el profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales, hoy embajador ante la UNESCO, José Néstor Mourelo, señaló que la alternativa para Costa Rica, dada la situación internacional y del área, era precisamente la Neutralidad (64).

b) Por esas fechas la campaña presidencial ya estaba en sus tramos definitivos y en el Partido Liberación Nacional existían diferentes equipos de trabajo en la perspectiva de definir la política del futuro gobierno. Dentro de los posibles nombres para el futuro equipo de gobierno estaba el de Alfonso Carro Zúñiga, se rumoreaba su nombre como Canciller. En definitiva ocuparía el cargo de Ministro de Gobernación. Es al Dr. Carro precisamente a quien Néstor Mourelo le dirige una carta, el 28 de Octubre de 1981, (la idea original fue enviar esta comunicación a Carlos José Gutiérrez pero éste estaba fuera del país en esa fecha) en la que le expone sus ideas principales sobre la alternativa de la neutralidad para Costa Rica.

“En el simposio “América Central frente a la década de los ochenta”, organizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, llevado a cabo del 19 al 23 de octubre de 1981 en San José, me atreví a plantear la conveniencia de un Estatuto de Neutralidad Permanente para nuestro país. La idea acerca de la calidad de la neutralidad para Costa Rica me fue sugerida por el doctor Marcelo Martín Sancho, durante una conversación que sobre problemas políticos y económicos de la democracia costarricense sostuvimos en mi casa hace unos cuatro meses aproximadamente.

Como la semana pasada, usted y yo hablamos brevemente de este asunto, y me comprometí entonces a exponerle por escrito las razones que tengo para sustentar esta tesis, cumplo con lo propuesto, no sin antes advertirle que con acuerdo con usted en el sentido de que la idea es suprapartidaria y debe ser examinada en forma rigurosa por los especialistas en Derecho Internacional y por otras personas conocedoras e interesadas en esta iniciativa. De tener éxito debe buscarse el respaldo popular para su concreción y el reconocimiento internacional indispensable para

su eficacia. Cuando hablo de respaldo popular, pienso en nuestro pueblo al que habría necesariamente que explicar los alcances y limitaciones de una neutralidad permanente”.

Finaliza su carta señalando

“...la neutralidad tiene mayores ventajas que inconvenientes. Soy de la opinión que si el Estado costarricense declara su condición de neutralidad perpetua y obtiene el reconocimiento internacional indispensable, se habrá dado un paso en firme hacia la pronta solución de los graves problemas sociales y económicos que nos asedian hoy” (65).

c) El 30 de octubre de 1981 se produce el secuestro de un avión de la línea aérea nacional SANSÁ, por parte de un grupo de extrema derecha que solicitó la libertad de un comando detenido y condenado en Costa Rica por el asalto y destrucción de la radio emisora “Radio Noticias del Continente”. El gobierno accede a las demandas y el avión se dirigió a El Salvador. El candidato presidencial del Partido Liberación Nacional se pronunció sobre el hecho y en los días siguientes apareció un anuncio de la oficina de propaganda de Monge bajo el título: “Quien siembra vientos recoge tempestades” y allí se reproducen las declaraciones en donde se señala “Neutralidad absoluta para Costa Rica”:

“Declaro solemnemente ante el pueblo de Costa Rica que usaré todas mis fuerzas para garantizar la absoluta neutralidad del territorio nacional ante la turbulencia que conmueve a los pueblos centroamericanos.

Afirmo que nuestra mejor contribución a la liberación de los hermanos pueblos de América Central es demostrar que la paz y la libertad, la democracia es un sistema eficaz para solucionar los problemas de producción y de miseria. En caso de que eventualmente estalle un conflicto armado en el resto de América Central, el próximo gobierno declarará a Costa Rica zona neutral y solicitará a la Organización de Estados Americanos el envío de una fuerza de paz que vigile nuestras fronteras para asegurar a todos neutralidad absoluta (66).

d) Con motivo de la firma del acuerdo entre Costa Rica, Honduras y El Salvador para crear la Comunidad Democrática Centroamericana, el candidato Luis A. Monge entregó una declaración en la que señala “estamos con la democracia y somos amigos de quienes la defienden”, a la vez que reafirmó que no hay neutralidad ideológica.

“Así mismo, he declarado que en la confrontación ideológica entre el comunismo y la democracia no somos neutrales” (67).

e) La carta que Néstor Mourelo envió a Alfonso Carro, fue remitida a la Comisión del Partido

Liberación Nacional que analizaba los temas internacionales, presidida por Fernando Volio. En forma paralela se había constituido una Comisión que comienza a trabajar más profundamente en el tema, la cual le llevó a Fernando Volio algunas propuestas. Esta Comisión estaba constituida por: Néstor Mourelo, Hugo Alfonso Muñoz (68), Enrique Van Browne y Bernardo Baruch. Con respecto a la actitud asumida en ese momento hay discrepancia de criterios; por un lado, se señala que Volio consideró interesante la iniciativa y que había que trabajar el problema de las vinculaciones con el TIAR; por otro, Volio ha manifestado que en ese momento ya se opuso a una iniciativa de este tipo (69).

f) En el programa de gobierno del Partido Liberación Nacional, *Volvamos a la Tierra*, sólo hay una referencia a la neutralidad. Allí se expresa que ante los conflictos político-militares del área “se pondrá en práctica una actitud de neutralidad, a fin de preservar la seguridad y la paz de Costa Rica” (70).

g) El Presidente Monge a lo largo de la campaña presidencial fue destacando que su política sobre los conflictos del área sería de neutralidad, entendida ésta en lo relativo al plano militar. Es así como en la conferencia de prensa del 7 de febrero de 1982, como presidente electo señaló:

“En los últimos tiempos, ante el peligro de esos conflictos militares, nosotros hemos declarado que Costa Rica no se va a involucrar en conflictos en el área centroamericana y que vamos a pedir, si fuera necesario, el apoyo dentro del Sistema Jurídico Interamericano, para garantizar una condición de neutralidad de nuestro país. (...) En términos de defensa de los ideales de la democracia de 1948 para acá el Partido Liberación Nacional no es neutral, está del lado de los ideales democráticos. En el terreno de las confrontaciones de tipo bélico, si este pueblo por su propia determinación, y obedeciendo a profundas corrientes históricas llegó inclusive a proscribir la existencia del ejército regular, no tenemos nada que hacer si hay un conflicto bélico en Centroamérica” (71).

h) En el discurso de inauguración del Gobierno de la República, Luis Alberto Monge, dedica una parte del discurso, que tituló: *Neutralidad Estricta*, allí señaló:

“Estamos dispuestos a mantenernos imparcialmente al margen de cualquier confrontación militar que, por desgracia para sus pueblos, llegare a producirse en nuestra área. (...) Esperamos que la mala fé 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 totalita-

rismo. 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” (72).

#### 4. La Neutralidad y el proceso de conformación de la Proclama Presidencial.

a) En la Procuraduría General de la República se constituye un grupo de trabajo que posteriormente fue presidido por el Ministro de Justicia, que en esa fecha era Carlos José Gutiérrez. Allí participaron los miembros de la comisión que reúne a Mourelo, Muñoz, Baruch y Van Browne. En este momento se estudiaba la posibilidad de establecer un Estatuto de Neutralidad. El Procurador Adjunto, Manuel Freer, tuvo un papel destacado en los aspectos jurídicos de la propuesta.

Esta comisión producirá un documento el cual fue presentado a la Cancillería.

b) Se designa como Canciller a Fernando Volio, la Comisión que seguía trabajando sobre la neutralidad intenta coordinar su trabajo con el Ministerio de Relaciones Exteriores. Aquí nuevamente existen distintas versiones: una, señala que el Canciller plantea, que la Comisión trabaje bajo su responsabilidad y ámbito de influencia sin dar a la publicidad los avances; otra, señala que el Canciller desechó por completo nuevamente la iniciativa (73).

c) En diciembre de 1982 se realiza en Alajuela el Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos (74) y allí se discutió el tema de la neutralidad. En el documento final de ese evento conocido como “Carta de Alajuela” en su punto segundo se señala:

“Que la comunidad internacional le reconozca y garantice a Costa Rica un Estatuto de Neutralidad Perpetua, como reconocimiento al único país que optó en forma unilateral por la paz al decidir la supresión del ejército como institución permanente hace treinta y tres años” (75).

d) La Comisión que trabaja sobre el tema envía una carta al Presidente con los avances alcanzados, hasta la fecha, en la materia. El Presidente sugiere ampliar la comisión, la cual tomará carácter gubernamental más amplio y pasó a ser presidida por el Segundo Vicepresidente de la República Armando Aráuz e integrada con el Ministro de Justicia, Carlos José Gutiérrez.

e) Los miembros de la Comisión que ha venido trabajando sobre la neutralidad —Mourelo, Muñoz, Baruch y Van Browne— se dirigen al Presidente en

carta fechada el 4 de abril de 1983 y le manifiestan los puntos centrales, que a juicio de la Comisión debería tener el Estatuto de Neutralidad.

En el párrafo introductorio se dice lo siguiente:

“Con el fin de expresar en forma breve nuestro pensamiento de muchos meses de trabajo, conscientes de la realidad geopolítica de nuestro tiempo, y de la importancia de nuestro país en el tablero político actual y futuro, sometemos para su estimable conocimiento, las ideas relativas a la posibilidad de establecer un Estatuto de neutralidad Perpetua que de garantía de paz a Costa Rica.(...)”

A continuación se detallan los aspectos relativos a la naturaleza y aplicación de la neutralidad. La misiva termina de la siguiente forma:

“Nuestra Comisión ha acumulado bastante material para elaborar un proyecto de Estatuto de Neutralidad Permanente, con base en las ideas expuestas, que permita convertir en realidad esta importante idea que busca salvar la paz y democracia costarricense” (76).

f) En la etapa siguiente participan diversos funcionarios de gobierno, particular importancia adquiere la labor del Ministro de Información y Comunicaciones, Armando Vargas. En este período la iniciativa quedó radicada en la Casa Presidencial, sin mayor participación, cuando no con la oposición, de la Cancillería.

g) En el mes de agosto de 1983 la Comisión que preside Armando Arauz entregó al Presidente un documento sentando las bases preliminares de la propuesta. Estos puntos se expresarán en el Comunicado del mes de septiembre. En forma paralela el Ministro de Información y Comunicaciones, Armando Vargas, entrega al Presidente el 30 de Agosto de 1983 un memorandum conteniendo un “Plan de Acción” para dar a conocer la neutralidad del país.

h) En setiembre de 1983, con motivo del Día de la Independencia se da a conocer el “Comunicado del Presidente de la República al Pueblo Costarricense y a la Comunidad de Naciones” en el cual se declara “Que Costa Rica observará NEUTRALIDAD en todos los conflictos bélicos que afecten a los Estados de la comunidad internacional” (77). Esto se realizará de acuerdo y con sujeción a las siguientes características de la neutralidad: Activa, Autónoma, Calificada, Desarmada y Permanente (78).

i) En la fecha que se da a conocer el Comunicado Presidencial, el Ministro Vargas se encuentra en Europa invitado por la UNESCO para participar en una reunión sobre el Nuevo Orden Mundial de la Información y las Comunicaciones, NOMIC, reu-

nión en la cual es elegido Vicepresidente. Por instrucciones del Presidente se reúne en Austria con personeros de la Cancillería de esa nación, para dar a conocer la política de Costa Rica y recabar información respecto del tema. Se reúne con el Asesor Jurídico de la Cancillería Austriaca, Dr. Hanspeter Neuhold, el cual fue invitado a visitar el país y participar en las ceremonias de proclamación de la neutralidad.

Posteriormente entre los días 27 y 28 de octubre de 1983 se realiza en Austria un seminario sobre Cooperación Internacional entre los Estados Europeos neutrales, organizado por el Instituto Austriaco de Relaciones Exteriores. A esta reunión asistió el Ministro Vargas el cual se refirió a los “orígenes y alcances de la declaratoria de neutralidad del Presidente Monge” (79).

j) El período que va entre setiembre y noviembre de 1983 es de intensas negociaciones con respecto al significado, aplicación y alcance de la Neutralidad; máxime cuando esta política se plantea que debe quedar estatuida en la Constitución de la República, mediante una reforma constitucional. Es un período de intenso debate público, en esta etapa, el Presidente encarga al Ministerio de Información y Comunicaciones y al Ministerio de la Presidencia la organización del acto en el cual se Proclamó formalmente la Neutralidad. En esta tarea participan los Ministros Vargas y Berrocal y el Viceministro Carballo (80).

k) El jueves 10 de noviembre la Comisión que preside el Vice-Presidente Arauz y que tiene como principal sustento al Ministerio de Justicia y a la Procuraduría General de la República entrega al Presidente el texto de reforma constitucional y los lineamientos generales del discurso presidencial.

El viernes 11 de noviembre el Presidente se reúne con los Ministros que tienen a su cargo la preparación del acto, ya fijado para el día 17. Armando Vargas se encargó de lo relativo al discurso y Berrocal se reunió con Gonzalo Facio, ex-Canciller de los anteriores gobiernos liberacionistas, pero que había roto con el PLN cuando éste se incorporó a la Internacional Socialista.

Gonzalo Facio, pese a no estar de acuerdo con la propuesta, por el pedido del Presidente y del Ministro Berrocal aceptó revisar el documento, con el fin de “hacerlo compatible con los tratados internacionales del país” (81). Si se comparan ambos documentos, las modificaciones mejoran la forma pero mantienen el fondo de la propuesta.

En forma paralela el Ministro Vargas replantea el discurso incorporando los aspectos relativos a

los derechos y deberes de la neutralidad. En este sentido podemos señalar que existió una influencia "europea-austriaca" producto de los contactos en el seminario sobre neutralidad antes mencionado. Las citas incorporadas al discurso fueron investigadas por Ana Elena Vazquez, en los diferentes tomos de Mensajes Presidenciales de la colección de la Academia de Historia y Geografía. El texto final de esta propuesta fue analizado sólo por el Presidente Monge (82).

El proyecto de reforma constitucional fue redactado por Manuel Freer de la Procuraduría General de la República.

1) El 17 de noviembre de 1983 en un acto solemne, efectuado en el Teatro Nacional, se realizó la Proclama de Neutralidad de Costa Rica (83).

m) El 21 de Noviembre el Ministro Vargas entregó un documento en el cual se indican los pasos necesarios para el seguimiento de la Proclama de neutralidad. Allí se indica la necesidad de "buscar que gobiernos amigos garanticen la neutralidad en acuerdos jurídicamente vinculantes" y la necesidad de impulsar la reforma constitucional. Para el primer aspecto se señala que es una tarea que debe ser realizada por la Cancillería. Sin embargo, aún después de la renuncia del Canciller Volio, la iniciativa continua radicada en la Casa Presidencial, pero con una coordinación estrecha con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

n) En junio de 1984 el Presidente Monge inicia una gira europea en la cual busca apoyo para la iniciativa y dar a conocer la visión de la Administración sobre los problemas de la región. De allí que la gira se denominó "operación verdad". Con antelación y después de la misma se dieron a la publicidad apoyos a la política de neutralidad que comenzó a ser denominada "Doctrina Monge".

ñ) Desde el momento del Comunicado declarando la neutralidad a la fecha continúa y se profundiza el debate y la polémica en torno a la neutralidad. En la Asamblea Legislativa se nombra una Comisión que estudie la reforma constitucional. Hacia fines de setiembre de 1984 la Comisión dictaminó positivamente y pasó al plenario, donde requiere 2/3 de los votos (84).

c) Al cumplirse un año de la Proclama de Neutralidad y en el marco de la celebración del aniversario se realizó en San José una Conferencia Internacional titulada: La Neutralidad de Costa Rica y las Neutralidades de Europa: Semejanzas y Diferencias.

La reseña cronológica de estos pasos —que deja por fuera otros eventos relacionados de gran impacto político y social como la marcha por la paz (85) y los pronunciamientos en contra de la iniciativa —intenta mostrar como en una decisión trascendente de la política internacional participan diversas fuerzas tornando muy complejo el análisis de la representación de los "intereses nacionales" de cada uno de los participantes y como varía en las distintas etapas, de allí la importancia que asigno a la percepción de la crisis centroamericana de quienes hoy tienen la responsabilidad de la política internacional.

Al respecto nos señalan P. Renouvin y J.B. Duroselle "Sean como sean —políticos de corto vuelo o visionarios— todos los hombres de Estados responsables han de concebir —y de hecho conciben— una imagen más o menos estable, más o menos precisa y más o menos elaborada del interés nacional. Todo —sus textos, su conducta, sus confidencias— nos lo muestra" (86).

La política de neutralidad busca responder a los tres intereses nacionales que hemos destacado en el trabajo.

La estrategia de la neutralidad ha encontrado adeptos que van mas allá de las filas del partido de gobierno, pero también ha debido enfrentar la crítica del principal partido opositor e incluso de algunos personeros del partido Liberación Nacional. Las principales reacciones internacionales han sido de apoyo, entre ellas se encuentran la de los estados de la Comunidad Económica Europea, el Congreso de los Estados Unidos, y de importantes estadistas latinoamericanos.

Todo parecería indicar que en la discusión parlamentaria durante la Administración Monge no se completarán los trámites necesarios para la reforma constitucional y es difícil predecir su curso futuro, máxime en un año preelectoral. Una alternativa que ha sido insinuada es aprobar una "Ley de Neutralidad", para esta iniciativa el Partido Liberación Nacional cuenta con votos mas que suficientes.

El que la neutralidad se incorpore a las tradiciones de la política exterior del país dependerá de quien asuma el gobierno en el próximo período, del desarrollo de la crisis centroamericana y de las posiciones que adopten los personeros del futuro gobierno en torno a dos temas claves en la política internacional del país: Nicaragua y Estados Unidos.



## NOTAS

(1). Francisco Rojas Aravena. *La percepción de la crisis centroamericana en la administración Monge Alvarez*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Costa Rica. Serie Documentos de Estudio. 1984. Mimeo. La primera parte de este trabajo corresponde al artículo que aquí presentamos, la segunda corresponde específicamente a la percepción de la crisis centroamericana del gobierno.

(2). David V. Edwards. *Análisis de la Política Internacional*. Ed. Paidós. 1976. Argentina. Pág.40, citando a W.I. Thomas.

(3). La Administración Monge Alvarez, corresponde al período presidencial de mayo de 1982 a mayo de 1986. El Partido Liberación Nacional, de orientación socialdemócrata, es el partido de gobierno. En las elecciones de febrero de 1982, Monge ganó por una amplia mayoría de votos, casi el 60%, lo que, además, redundó en una cómoda mayoría para el partido de gobierno en la Asamblea Legislativa (Parlamento).

El Partido Liberación Nacional obtuvo un total de 568.374 votos para presidente, de un total de 966.576 votos válidos. Para los candidatos a parlamentarios obtuvo 527.231 votos, de un total de 955.990 votos válidos.

Cfr. República de Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. "Cómputo de votos y declaratorias de elecciones-1982". Imprenta Nacional, s/f, Costa Rica.

(4). El 30 de noviembre de 1983 se le aceptó la renuncia al Canciller Fernando Volio.

(5). Gabriel A. Almond, *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger, 1960. Citado por John G. Stoessinger. *El poderío de las naciones*. Ed. Gernika, 1980, México. Pág.41. 462 y 463.

Sobre los temas de interés en la campaña presidencial por parte de la "opinión pública" costarricense puede verse: Carlos F. Denton y Olda Ma. Acuña, *La Elección de un Presidente*. Costa Rica, 1982. Ed. Instituto del Libro, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. 1984. Costa Rica.

(6). Peter L. Berger y Thomas Luckmann, *La construcción social de la realidad*. Amorrortu Editores. 1972. Argentina. Pág.15 y sgts.

(7). John G. Stoessinger. *El Poderío de las Naciones*. ob. cit. Pág.468.

(8). Peter L. Berger y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*. op.cit. Pág. 232.

(9). Karl W. Deutsch. *El análisis de las relaciones internacionales*. Ed. Paidós. 1970. Argentina. Pág.70.

(10). Karl W. Deutsch. *Política y Gobierno*. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1976. España. Pág.87.

(11). Peter L. Berger y Thomas Luckmann. *La construcción social de la realidad*. ob. cit. Pág. 153-154.

(12). David V. Edwards. *Análisis de la Política Internacional*. ob. cit. Pág. 40.

(13). Jorge Nef y Francisco Rojas Aravena. Dependencia Compleja y Transnacionalización del Estado en América Latina. En *Revista Relaciones Internacionales*. No. 8-9. Segundo y Tercer trimestre 1984. Escuela de Relaciones Internacionales EUNA. 1984.

(14). Cfr. Los trabajos de H. Jaguaribe, *Desarrollo Económico, desarrollo político*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1976. "La Asistencia Técnica y el Desa-

rollo Nacional" en *La Dominación de América Latina*. Varios Amorrortu editores, 1972, Buenos Aires.

(15). Cfr. Instituto Centroamericano de Administración Pública. *Temas sobre integración centroamericana*. Ed. ICAP/BID, 1979, Costa Rica.

José Miguel Alfaro y otros, *Centroamérica: condiciones para su integración*. Ediciones FLACSO, Colección 25 Aniversario. 1982. Costa Rica.

(16). Citado en: Tomas Mestre Vives, *La política internacional como política de poder*. Ed. Labor. 1979. España. Pág.86.

(17). Klaus E. Knorr, *El poder de las naciones*. Ed. De Belgrano. 1981, Argentina. Pág.62.

(18). John G. Stoessinger, *El poderío de las Naciones* ob. cit. Pág.461.

(19). En el mensaje presidencial de 1979 Rodrigo Carazo señalaba: "Pocas veces se ha pretendido tan insistentemente someter a un gobierno a la voluntad de su vecino, (Somoza) como ha ocurrido en estos meses".

Para una visión global de la política internacional de la Administración Carazo ver: Francisco Rojas Aravena, Costa Rica 1978-1982: ¿Una política internacional tercermundista? En Foro Internacional, Octubre-Diciembre 1983, No. 2, Volumen XXIV Colegio de México, México Pág. 212-232.

(20). Carlos José Gutiérrez, Declaraciones publicadas por periódico "La Prensa Libre" 29 de febrero 1984. Costa Rica.

(21). Klaus E. Knorr. *El poder de las naciones*. ob. cit. Pág. 66.

(22). Tomas Mestre Vives, *La política internacional como política de poder*. Ob.cit. Pág.16.

(23). Arnold Wolfers, Política y decisión moral en Stanley H. Hoffmann. *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Ed. Tecnos. 1979. Madrid Pág.341.

(24). Henry Kissinger, *Un Mundo Restaurado*. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1978, México, Pág.12.

(25). Theodore A. Couloumbis y James H. Wolfe, *Introducción a las relaciones internacionales*. Ed. Troquel. 1979. Argentina. Pág. 114-115.

(26). Alfredo Vargas Fernández, Conferencia sobre las relaciones de Costa Rica y Nicaragua con particular referencia a la historia de la delimitación limítrofe. La versión escrita de esta conferencia fue publicada en la "Serie Documentos de Estudio" de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. "Notas acerca de las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica y el Estatuto de Neutralidad Permanente". #7 1984 (mimeo).

(27). En este sentido durante la Administración Carazo (1978-1982) la actividad desarrollada por el "frente sur" del Frente Sandinista de Liberación Nacional era visualizada como la "primera línea de defensa del país". En la Administración Monge, esta perspectiva cambia y la actividad insurreccional que se desarrolla en la frontera es vista como un peligro para la seguridad nacional.

(28). Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Libro Blanco sobre las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua. Pág. 11. Citado en Ileana González Matarrita "Las relaciones de Costa Rica con Nicaragua: El punto de vista de Costa Rica", Monografía inédita. 1984.

(29). En el mes de septiembre de 1984 después de la fusión de la Alianza Revolucionaria Democrática, ARDE, y el Frente Democrático de Nicaragua FDN, que significó la expulsión de Pastora de la primera agrupación, los nuevos jefes militares declararon su propósito de minar el río San Juan.

(30). La Administración Monge hace una distinción entre los grupos "insurgentes" y los representantes "políticos" de las fuerzas que combaten en Centroamérica. Ha definido la imposibilidad de actuación en el territorio nacional de los primeros pero a los segundos se les concede un "espacio político" para expresar sus ideas. En virtud de este "espacio político" pueden actuar sin restricciones en el territorio costarricense personeros tales como Robelo, de Nicaragua y Ungo de El Salvador.

(31). Gilberto López, Agencia France Press, Notas sobre un avión sin identificación que se accidentó en la frontera norte de Costa Rica con pertrechos militares para la "contra" nicaraguense. Ver periódicos "El Debate" de 17 de mayo y días siguientes.

(32). De acuerdo a las cifras de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONAPARE) los ingresos han sido los siguientes:

Nacionalidades	1982	1983	1984 *
El Salvador	832	330	95
Nicaragua	333	2945	1089
Guatemala	11	17	1
Cubanos	164	332	5
Otros	20	30	4
Total ingresos	1360	3654	1194
Repatriaciones	509	179	-
TOTAL GENERAL	851	3475	1194

Fuente: Oficina de referencia de migración CONAPARE.

\* 1984 hasta el mes de marzo. Datos citados en: Lázaro Martínez "Esfuerzo de Costa Rica para solucionar el problema de los refugiados generado por los conflictos bélicos de los países centroamericanos". Inédito 1984.

(33). Declaraciones de H. Ortega. Periódico "La Nación" 2 de octubre de 1983. Costa Rica.

(34). Jacques Lambert, *América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas*. Ed. Ariel. 1964. España. Este autor cuando clasifica a los distintos países de Latinoamérica señala: "El caso más difícil de definir es el de un pequeño país, Costa Rica: este constituye en todos sentidos, una excepción" (Pág. 75).

(35). En Costa Rica se dan las características básicas de lo que se entiende en general por sistema democrático: separación de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), elecciones periódicas, competitividad por el poder, partidos políticos, etc.

(36). Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado Burocrático Autoritario". Doc. CEDES/G.E. CLACSO No.1 1975, Buenos Aires.

Guillermo O'Donnell, *El Estado Burocrático Autoritario*. Ed. De Belgrano. 1982. Buenos Aires.

(37). Luis Guillermo Solís, "Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica" en *Revista de Rela-*

*ciones Internacionales*, #6, Año IV, número extraordinario, 1983. Ed. EUNA.

(38). República de Costa Rica, *Comunicado del presidente de la República al pueblo costarricense y a la comunidad de naciones*. 15 de septiembre 1983.

(39). Luis Alberto Monge. Discurso en la Conferencia Internacional de Solidaridad con el pueblo de Guatemala. (Mayo 1980). En *Guatemala: la dura lucha por la libertad*. Ed. CEDAL. 1980. Costa Rica. Pág. 170.

(40). Ibid. Pág. 176.

(41). Ibid. Pág. 170. En este mismo sentido se señala: "No queremos, no aceptamos que Centroamérica pase a ser simplemente un escenario de la confrontación entre las potencias mundiales. Queremos que Centroamérica sea el escenario de esta auspiciosa, de esa sacrificada, de esa generosa lucha de nuestros pueblos por tener libertad, por tener democracia, por tener justicia". (Pág. 169).

(42). República de Costa Rica. Secretaría de Información y Comunicaciones, Presidencia de la República. Costa Rica: Democracia desarmada. Ed. Imprenta Nacional. 1983. Costa Rica. "Diariamente abren sus puertas 3.704 centros de enseñanza pública a unos 780.000 estudiantes, de los cuales casi 60.000 son universitarios. La población estudiantil constituye el 30.65% de la población costarricense" (pág. 10).

(43). Al respecto se puede analizar el debate en torno al proyecto de "ley de la moneda", que significó variar los términos que rigen a la banca nacionalizada del país.

(44). José Luis Vega Carballo, ¿Podrá sobrevivir la democracia costarricense? En *Revista Polémica*, número 12, noviembre-diciembre 1983. Costa Rica. Publicación del Instituto Centroamericano de Documentación e Investigaciones Sociales.

(45). Luis Alberto Monge, *Unidad Nacional frente a la crisis*, Mensaje Presidencial, Imprenta Nacional. 1983. Costa Rica, Pág. 15.

(46). Al respecto de acuerdo a la información del Instituto Costarricense de turismo las cifras varían en la siguiente forma:

INGRESOS	1982	1983	VARIACION	
			ABSOL.	RELAT.
Turistas de distintas procedencias	371.582	325.436	-46.146	-12.4

En Maritza Miranda Loría. "El turismo internacional en Costa Rica" Monografía inédita. 1984.

(47). Cfr. reuniones del Presidente Monge con el Frente Democrático Revolucionario de El Salvador y con la Coordinadora Democrática Nicaraguense.

(48). Citado en Pierre Renouvin y Jean Baptiste Duroselle, *Introducción a la Política Internacional*. Ed. Rialp. 1968. Madrid. Pág. 360.

(49). Tomas Mestre Vives, *La política internacional como política de poder*. ob. cit. pág. 88.

(50). Un ejemplo de esto puede haber constituido el "Gabinete de guerra" constituido en Inglaterra durante la guerra de las Malvinas.

(51). Cfr. informaciones de prensa de la reunión Solano-Borges y la reunión posterior del vicepresidente Fait y el miembro de la Junta Nicaraguense Sergio Ramírez. Desarrolladas el 4 de abril de 1983 y el 14 de abril de 1983 respectivamente. Sobre la política del Canciller Volio respecto de Nicaragua puede verse, además el Libro Blanco sobre las relaciones con Nicaragua, ob. cit.

(52). Carlos Meléndez Chaverri. "Costa Rica es Neutral

desde su independencia" en Revista de Relaciones Internacionales, # 6, ob. cit.

(53). Luis Alberto Monge. *Mensaje sobre la Neutralidad y la Paz*. 19 de Octubre 1984. Intervención dirigida a los estudiantes de Coronado. Con este acto se iniciaron las actividades del primer aniversario de la Proclama de la Neutralidad.

(54). Periódico "La Nación" 2 de mayo de 1922 y días sgts.

(55). Ibid.

(56). República Argentina. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. División de Asuntos Jurídicos. *Reuniones de Consulta entre Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas*. Panamá 1939 y La Habana 1940. Talleres gráficos Frigerio. 1941. Argentina.

(57). Diversas entrevistas con Armando Vargas, Ministro de Información y Comunicaciones. Octubre 1984.

(58). Luis Alberto Monge. ¿Existe el neutralismo? en *Revista Combate* #21, Marzo-Abril 1962. Costa Rica.

(59). Ver cita 57.

(60). Alfred Verdross. *Derecho Internacional Público* Biblioteca Jurídica Aguilar. Ed. Aguilar. Sexta Edición 1976. España. Pág. 455-456.

(61). Reunión realizada en San José de Costa Rica entre los días 19-22 de octubre de 1981.

(62). Su posición quedó expresada en su trabajo "¿Costa Rica una política internacional independiente? en *América Central frente a la década de los 80*. Ed. Depo. Publicaciones Universidad Nacional, Costa Rica. 1982. En este libro se recopilan los distintos trabajos presentados en el Simposio.

(63). Francisco Barahona Riera, "Apuntes sobre la política internacional de Costa Rica" en Francisco Rojas Aravena (compilador), *Las políticas exteriores centroamericanas y las políticas internacionales hacia Centroamérica*. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, 1982. Mimeo. Pág.82.

(64). Esta opinión fue expresada, además, en una serie de entrevistas de prensa realizadas en torno de la reunión.

(65). El texto completo de esta carta puede ser visto en *Memoria del Primer Congreso de Derechos Humanos*. Vol. I. "La neutralidad perpetua de Costa Rica". Ed. Imprenta Nacional. 1984. Costa Rica. Pág. 56-59.

(66). Periódico "La Nación" 2 de noviembre de 1981.

(67). Periódico "La Nación" 27 de enero de 1982.

(68). Actual Ministro de Justicia, al asumir el gobierno la Administración Monge fue designado Procurador General de la República.

(69). Respecto de la interpretación del excanciller Volio puede verse su intervención ante la comisión de la Asamblea Legislativa que estudió la reforma constitucional para incluir el concepto de la neutralidad. Asamblea Legislativa Comisión Permanente de Asuntos Económicos. Acta # 3. Reforma a los artículos 1 y 12 de la Constitución Política (Neutralidad). Comisiones Especiales. pág.19. Allí incluso afirma "me tuvieron alejado de la elaboración de la misma (de la propuesta de neutralidad) expreso, a pesar de que ésta se refería a la política exterior". La otra versión corresponde a la del Prof. Mourello, expresada en varias entrevistas con el autor.

(70). Partido Liberación Nacional. *Volvamos a la Tierra. Programa de Gobierno 1982-1986*. Ed. Imprenta Artes Gráficas de Centroamérica S.A. 1982. Costa Rica. Pág. 106.

(71). Luis Alberto Monge. Conferencia de prensa 7 de

febrero de 1982. *Consenso Nacional para Recuperar la Confianza y Credibilidad*. Carlos Cordero Editor (Oficina de Información y Comunicaciones del Presidente electo). Ed. Impresos G.C.C. 1982. Costa Rica. Pág. 17-18.

(72). Luis Alberto Monge. "Salvemos para todos la paz, la justicia social y la democracia". Discurso de inauguración del gobierno de la República. 8 de mayo de 1982. Ed. Imprenta Nacional. 1982. Costa Rica. Pág. 13.

(73). Sobre las distintas versiones ver cita 69.

(74). Esta reunión tuvo su origen en otro evento organizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. El Tercer Congreso de Escuelas de Relaciones Internacionales y Academias Diplomáticas de América Latina y El Caribe. 3-6 noviembre de 1980. En una de las resoluciones del evento se acuerda impulsar la celebración de un Congreso Mundial de Derechos Humanos. Cfr. Memoria del mencionado congreso editada por Dpto. Publicaciones Universidad Nacional. 1980. (pág.51).

Esta iniciativa va a ser impulsada posteriormente por el exdirector de la Escuela de Relaciones Internacionales, Roberto De la Ossa, y el Profesor Néstor Mourello. El gobierno del presidente Monge patrocinará la iniciativa para lo cual incluso funcionó la oficina ejecutiva preparatoria del encuentro en la Casa Presidencial. La reunión fue declarada de interés nacional y se creó una comisión nacional (Decreto No.13734-P Gaceta 20 de julio 1982). Actuaron como presidente ejecutivo del comité organizador y secretario ejecutivo del mismo, los profesores Mourello y De la Ossa respectivamente. Actualmente está preparándose el segundo Congreso Mundial de Derechos Humanos que se desarrollará en Africa, en la República de Senegal.

(75). Carta de Alajuela. Documento final del primer Congreso de Derechos Humanos. en *Memoria del Primer Congreso de Derechos Humanos*. ob. cit. pág. 62-63.

(76). El texto completo de la carta puede ser visto en Memoria del Primer Congreso de Derechos Humanos. ob. cit. pág. 53-55.

(77). Luis Alberto Monge, Comunicado del Presidente de la República al pueblo y a la comunidad de naciones. ob. cit.

(78). Ibid.

(79). En Entrevista con el autor Armando Vargas, Ministro de Información, Comunicación.

(80). Ibid.

(81). Entrevista con el autor y en declaraciones del excanciller Facio durante un ciclo de conferencias sobre "Contadora y la política de neutralidad de Costa Rica" organizada por CIAPA. 10-/7/1984.

(82). Entrevista con el Ministro de Información y Comunicaciones Armando Vargas Araya. Octubre 1984.

(83). Luis Alberto Monge. *Proclama Presidencial sobre la Neutralidad Perpetua, Activa y no Armada de Costa Rica*. Ed. Imprenta Nacional. 1983. Costa Rica.

(84). Asamblea Legislativa de Costa Rica. Comisión permanente de asuntos económicos. Comisión especial. Proyecto de reforma a los artículos 1 y 12 de la Constitución Política. Dictamen de mayoría. 11 de setiembre de 1984.

(85). Sobre la marcha por la Paz pueden verse los discursos pronunciados en periódico "Debate" 16 de mayo de 1984.

(86). Pierre Penouvin y Jean B. Duroselle, *Introducción a la política internacional*. ob. cit. pág. 358.