



LOS PRIMEROS PASOS DE LA
POLÍTICA EXTERIOR COSTARRICENSE
EN EL INTERCONECTADO MUNDO
DEL SIGLO XXI

JOSETTE ALTMAN BORBÓN,
Secretaria General de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO)

Un escenario global marcado por la incertidumbre

La incertidumbre se ha convertido en la única certidumbre de nuestro tiempo, por paradójica que esta frase pueda parecer. Y no hay ámbito en el que ello resulte más exacto que en el de la dinámica internacional, que escapa de todo intento de sujeción o contención. La globalización ha trastornado las tradicionales formas de relaciones entre los Estados, los individuos, y las organizaciones, haciendo emerger nuevos retos, auténticos problemas globales cuyas soluciones, sin embargo, requieren de acciones locales.

En las últimas décadas hemos asistido a la caída del mundo bipolar que dominó las relaciones internacionales durante casi toda la segunda mitad del siglo XX; el desmoronamiento del bloque soviético implicó que, por un corto período, una única potencia, los Estados Unidos, dominara la escena internacional. Rápidamente, sin embargo, la estructura unipolar evolucionó hacia una de naturaleza multipolar, con actores emergentes —fundamentalmente China, India, Sudáfrica y Brasil—, que han ganado una importancia inédita en el concierto de las naciones.

La entrada en vigencia del Tratado de la Unión Europea en 1993 supuso un paso inédito en la historia de la creación de instituciones supranacionales y en la integración económica, política y comercial de una serie de países que pocas décadas antes se habían enfrentado en la campaña bélica más sangrienta de la historia.

El papel de los Estados-nación en la dinámica internacional, otrora predominante e incontestado, ha cambiado con inusitada rapidez. En la actualidad, estos deben compartir escena con otros actores igualmente importantes, tanto formales como informales: organismos multilaterales, empresas transnacionales, oenegés, medios de comunicación, entre otros.

Por otra parte, han surgido amenazas de dimensiones insospechadas, con carácter regional o global, pero que definitivamente sobrepasan con mucho las fronteras nacionales. Ejemplos de ellas son el terrorismo, el crimen organizado internacional, las pandemias y el cambio climático. Aunque muy distintos en sus orígenes y posibles consecuencias, todos estos fenómenos comparten la característica de que trascienden el ámbito de los Estados-nación y por lo tanto tensionan las capacidades tradicionales de los sistemas políticos para hacerles frente.

Ahora bien, las amenazas emergentes, sin dejar de ser reales, en no pocas ocasiones se han convertido en parte de discursos políticos que explotan el miedo como estrategia para manipular las sociedades globales en favor de sus objetivos. La apelación al miedo, a la amenaza “externa”, es tan antigua como la propia política, pero, nuevamente, adquiere nuevos matices en presencia de amenazas de carácter global. Ante el “otro amenazante”, las sociedades se vuelven más propensas a ceder derechos políticos (o conquistas democráticas) a cambio de seguridad.

En ese contexto, no resultan tan extraños los más recientes sucesos de la elección de Donald Trump en los Estados Unidos, el *Brexit* en el Reino Unido, y el avance ensordecedor de la extrema derecha en otros países europeos. Tales fenómenos no son sino manifestaciones de las “fuerzas profundas” de las que hablaba Renouvin hace ya décadas, fuerzas que están en constante tensión entre la tradición y la modernización; entre el universalismo y el localismo; entre la integración y el aislamiento.





Frente al avance de la globalización, el desarrollo tecnológico y la vertiginosidad de las comunicaciones, ciertos sectores de la sociedad sienten una pérdida de “lo dado por supuesto”, de la seguridad y el confort que brindan lo conocido, lo local, el “nosotros” (en contraposición con un “ellos” amenazante y anónimo), y están dispuestos a seguir a cualquiera que prometa devolver la estabilidad perdida –sean estas promesas realistas o no–.

Para un país como Costa Rica, nación pequeña, aun luchando con los baches del subdesarrollo, moverse en este escenario, desplegando una estrategia diplomática que le permita potenciar no solo sus intereses sino también los principios y valores que han marcado su política exterior, es tarea harto difícil y que requiere de un esfuerzo sistemático, coordinado, coherente y permanente en el tiempo.

El desarrollo de la acción exterior de Costa Rica

Por política exterior entendemos “[...] aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (Calduch, 1993: 35).

De forma tal que la política exterior, así entendida, contiene al menos tres componentes: un proceso de toma de decisiones (que puede ser planificado o no); que se desarrolla por parte de actores estatales; y cuyos efectos están dirigidos a generar impactos allende las fronteras nacionales (Cascante, et al, 2013: 4).

Este artículo pretende señalar algunos elementos respecto de la política exterior costarricense a largo plazo. Para eso, es menester echar un vistazo al desarrollo histórico de la acción del Estado costarricense en el mundo, es decir, la forma en que se ha realizado el proceso de toma de decisiones de política exterior y los efectos que ello ha tenido en el papel que este país juega en la escena internacional, para finalmente visualizar los retos y las perspectivas de futuro que se derivan de la conjunción entre el desarrollo histórico y los desafíos del mundo contemporáneo.

Tal como indica Ulibarri (2017: 3), si en la actualidad ningún país puede darse el lujo de obviar las dinámicas del mundo que nos rodea, mucho menos pueden hacerlo los países pequeños, débiles y, además, desarmados como es el caso de Costa Rica.

En efecto, habiendo abolido el ejército hace casi seis décadas, Costa Rica depende exclusivamente de los mecanismos y las herramientas del sistema internacional para solucionar sus disputas diplomáticas y garantizar la integridad territorial y la soberanía nacional.

La política internacional, al final del día, no es tan distinta ni está desvinculada de la política interna de los estados, que siguen siendo actores imprescindibles en la estructura internacional. Cabe mencionar el famoso concepto de Tip O’Neill “toda la política es local” (“*all politics is local*”), según el cual la política internacional es la continuación de la política interna; ambas se influyen y se complementan mutuamente.

En el caso costarricense, para entender los principios y valores que este país ha defendido en la esfera internacional, es necesario en primer lugar hacer un recuento del desarrollo histórico de su política interna, así como los efectos políticos y económicos de la misma.

Costa Rica obtiene la independencia de España en 1821 e inicia un período de confusión respecto de la posibilidad de adherirse a otros estados (el imperio Mexicano de Iturbide o la “Gran Colombia”), así como de conformar una federación en conjunto con los restantes países del istmo centroamericano. Ninguna de estas opciones se materializó y en 1838 Braulio Carrillo separa a Costa Rica definitivamente de la Federación Centroamericana, estableciendo las bases de un Estado independiente, y en el proceso, de la generación de una política exterior propia. En 1848, el entonces jefe de Estado, José María Castro Madriz, declara Costa Rica república independiente y se convierte en el primer presidente de la República, dotando a esta de una bandera y un escudo. Ese mismo año, Costa Rica nombra a Felipe Molina primer ministro plenipotenciario ante Europa y los Estados Unidos. Tal nombramiento lo hizo José María Castro Madriz “empeñado en formalizar las relaciones diplomáticas de Costa Rica con las potencias extranjeras” (Obregón, 1984: 167).

En 1856, el mercenario estadounidense William Walker junto con un grupo de filibusteros (mercenarios) intentó conquistar los territorios centroamericanos, lo que obligó a las recién fundadas repúblicas, y a Costa Rica en particular, a organizar una defensa armada. Esta guerra, liderada por el entonces presidente, Juan Rafael Mora Porras, pasaría a ser conocida en Costa Rica como la “Campana Nacional de 1856”; y significó que por primera vez fue necesario recurrir a las armas para defender la soberanía nacional, y en consecuencia, supone el germen de la creación de una identidad nacional propia.

En 1858, Costa Rica y Nicaragua firman el Tratado de Límites Cañas Jerez, que define la frontera entre ambos países y se constituye en uno de los primeros ejemplos concretos de política exterior. A pesar de ese tratado (y varios laudos posteriores), el tema de los límites con Nicaragua ha sido objeto de disputa hasta la actualidad.

Por otra parte, el inicio del cultivo del café y la necesidad de exportarlo, sobre todo a mercados europeos y particularmente a Inglaterra, fueron factores que contribuyeron a que Costa Rica iniciara desde temprano una intensa labor diplomática que incluía además el establecimiento de relaciones comerciales.

Manuel Araya (1990: 7) sostiene que “el desarrollo de la actividad cafetalera generó el crecimiento y modernización de la economía costarricense; también permitió la incorporación de dicha economía al mercado mundial. Las condiciones mediante las cuales Costa Rica quedó integrada a la economía internacional constituirían una variable determinante para su conducta exterior.”

Con el auge cafetalero, Costa Rica constituyó un Estado liberal con rasgos claramente democráticos desde finales del siglo XIX (aunque la mayoría de autores coinciden en que no se puede hablar de una democracia consolidada hasta mediados del siglo XX). Entre los elementos característicos del período liberal se encuentra el énfasis en el desarrollo de la instrucción (educación) pública y la construcción de caminos como tareas propias del Estado. Esto permitió la penetración del Estado en el territorio y configuró algunos de los elementos que posteriormente definirían rasgos identitarios importantes que se reflejarían en la política exterior.

A mediados del siglo XX se hace evidente el agotamiento del modelo de Estado liberal que se había construido y que se reflejaba en la Constitución Política del 1870. Los sectores medios emergentes demandaban una serie de reformas que ajustaran los aparatos políticos y económicos al nuevo contexto global y local.



Las décadas de los cuarenta y los cincuenta supusieron grandes cambios en las estructuras política y económica de Costa Rica. Se promulgó una nueva constitución en 1949, luego de un breve conflicto armado; se crearon nuevas instituciones; se pasó de un modelo de desarrollo agroexportador y un Estado liberal, a un modelo desarrollista o de sustitución de importaciones y un Estado benefactor. Adicionalmente, se abolió el ejército como institución permanente desde 1948.

A este respecto, Araya (1990: 27) sostiene que “El proceso de cambio que sufre el Estado costarricense a partir de principios de la década de los cincuenta, va a reflejarse de una manera clara en el proceso de transformación de la economía nacional. La tradicional estructura agroexportadora y monocultivista, empezó a abrirse a la expansión de nuevos sectores productivos, particularmente la actividad industrial. Costa Rica empezó el proceso de industrialización en una aventura conjunta con el resto de los países centroamericanos. De hecho, esta experiencia constituyó un esfuerzo más de unión centroamericana, sólo que en esta ocasión se emprendió bajo una modalidad que nunca antes había sido explorada en la región: la cooperación económica.”

En la década de los ochenta, el agotamiento del modelo desarrollista supone un nuevo giro en la estructura del aparato productivo costarricense, y en la política exterior que lo acompaña. Del modelo de sustitución de importaciones se pasa a un modelo de promoción de exportaciones, apertura comercial, diversificación productiva y atracción de inversión extranjera. Institucionalmente, esto se concreta en la creación del Ministerio de Comercio Exterior (Comex), y de la Promotora de Comercio Exterior y la Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

Con la creación de estas instituciones, el Estado separa el manejo de la política exterior de la política comercial y de inversiones, lo que ha generado algunos desencuentros y se ha convertido en uno de los principales ejes de debate respecto a cómo se encauzan los asuntos internacionales en el país.



Los principios de la política exterior de Costa Rica

Durante su desarrollo histórico, Costa Rica ha llevado a cabo una política exterior que, sin estar ausente de ocasionales contradicciones, errores u omisiones, al menos ha desarrollado un núcleo duro de principios y valores que podríamos llamar “de Estado”, es decir, que trascienden los gobiernos de turno y son un sello reconocible de nuestra acción en el mundo. Estos principios están interrelacionados y responden, como ya se ha indicado, a los mismos principios y valores que se defienden en la política interna.

El primero de esos principios es la adhesión al Derecho Internacional. Como nación pequeña y desarmada, la única defensa de Costa Rica frente a la amenaza externa es el entramado del Derecho Internacional que se ha forjado fundamentalmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial y la creación de las Naciones Unidas. Tal como señala Gonzalo Facio (2015: 26) “Mientras más débil física, económica o socialmente sea un ser humano, más necesita de la protección del derecho interno. Mientras más pequeño y subdesarrollado sea un Estado, más necesita del amparo del derecho internacional. Por eso Costa Rica siempre fue y tiene que volver a ser defensora decidida del derecho de gentes. Por eso condenamos los actos unilaterales de las grandes potencias, y por eso debemos cuidarnos, más que cualquier potencia, de no transgredir el orden internacional, aun cuando lo hagan otros Estados más poderosos.”

El segundo principio, muy relacionado con el anterior, es la reticencia al uso de la fuerza y la preferencia por la resolución pacífica de conflictos. Esto se aplica no solo para los conflictos que atañen directamente al país, sino para todos los conflictos internacionales.

En tercer lugar, el apoyo al orden multilateral y a la democracia internacional. Siendo Costa Rica una de las democracias más antiguas y consolidadas de América Latina, no podría hacer menos que apoyar los esfuerzos por la

democracia internacional y, en particular, el establecimiento de órganos multilaterales con carácter democrático.

Como cuarto principio se aboga por la desmilitarización y el desarme a nivel global. Desde hace varias décadas, Costa Rica ha sido un país pionero en temas de no-proliferación, desmilitarización y desarme a nivel global. Como nación, ha sido de las primeras en demostrar que es perfectamente posible –e incluso conveniente– eliminar voluntariamente las fuerzas armadas, especialmente en países subdesarrollados. No es casualidad, por lo tanto, que fuera una costarricense –la embajadora Elaine White– quien recientemente liderara el proceso que llevó a la aprobación del Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares, en el seno de las Naciones Unidas.

En quinto lugar, Costa Rica ha apoyado las acciones orientadas a garantizar el respeto a los derechos humanos. El país es signatario de más de medio centenar de tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como de múltiples declaraciones y otros instrumentos del derecho internacional en la materia. Igualmente, el país se ha caracterizado por el respeto de estos derechos en su normativa interna, siendo la Sala Constitucional un actor de máxima relevancia por la creación de jurisprudencia que amplía la garantía de los derechos humanos de la población costarricense.

El sexto principio es de la neutralidad perpetua, no activa y no armada. Desde 1983, en el marco de los conflictos bélicos en los vecinos países centroamericanos, Costa Rica decidió proclamar la neutralidad perpetua, no activa y no armada, frente a los conflictos de terceras naciones. Esto quedó ratificado por la Ley No. 9288 del 21 de noviembre de 2014, que declara la paz como un derecho humano fundamental y además establece que “Costa Rica es neutral ante todos los conflictos armados internacionales y ante todos los conflictos armados dentro de otros Estados, de conformidad con lo que disponen esta ley y el derecho internacional” (artículo 2).

Finalmente, desde inicios de la década de los noventa, Costa Rica adoptó un principio adicional en su acción exterior, en el cual también ha sido muy proactivo y por el cual se le reconoce a nivel internacional. Tal es la promoción de acciones en materia de protección del medio ambiente y desarrollo sostenible.

Costa Rica no solo posee una riqueza natural de grandes dimensiones (considerando su pequeño tamaño), sino que además ha creado un amplio sistema de Áreas de Conservación de forma que actualmente cerca de un 25% del territorio se encuentra protegido. Por otra parte, el país también ha apoyado todos los esfuerzos tendientes a mitigar el cambio climático, comprometiéndose a desarrollar una agenda que permita lograr la carbono-neutralidad para el año 2021 (año en que se celebra el bicentenario de la independencia centroamericana).

En síntesis, la política exterior de un país es un medio para defender sus intereses, pero además una forma de reivindicar una identidad. En el caso de Costa Rica, los siete principios citados se ubican en el núcleo de su acción frente al mundo, lo que significa que es un país que busca reivindicar sus intereses mediante la apropiación de una identidad de país “verde, democrático y pacífico”.

Hay que señalar, sin embargo, que la consistencia de ese discurso ha resultado problemática en más de una ocasión. Por mencionar unos pocos ejemplos recientes, el expresidente Abel Pacheco (2002–2006) incluyó a Costa Rica en la lista de Estados que apoyaron la acción militar estadounidense en Irak en 2003, que no contaba con el respaldo del Consejo de Seguridad las Naciones Unidas. Esto supuso

un traspie en el discurso de neutralidad perpetua, que tuvo que ser restaurado por la Sala Constitucional en una resolución posterior declarando inconstitucional el acuerdo del poder ejecutivo que apoyaba la invasión.

En 2007, el entonces presidente Óscar Arias, decide poner fin a las relaciones diplomáticas de Costa Rica con Taiwán e iniciarlas con la República Popular de China. Tal decisión generó dudas sobre la posición que adoptaría el país frente a las denuncias por violaciones de los derechos humanos y el carácter no democrático del sistema político en la nación asiática.

El compromiso adquirido por Costa Rica de ser carbono-neutral para 2021, también está lejos de ser realista, a pesar de los esfuerzos que se han realizado. Una matriz de transportes con serios problemas de planificación y basada casi exclusivamente en combustibles fósiles, supone tal vez el principal reto para alcanzar este objetivo.

Los retos para el siglo XXI

Costa Rica ha desarrollado una política exterior que, a pesar de sus ocasionales tropiezos, ha logrado un grado aceptable de consistencia y ha posicionado al país como un actor importante en la escena internacional, una voz sensata y equilibrada a pesar de que su poder está meramente basado en elementos simbólicos, pues carece de instrumentos de *poder duro*.

En el largo plazo, sin embargo, ello no parece ser suficiente. El país debe acometer retos en lo inmediato si pretende afianzar su posición en la escena internacional y aprovechar las oportunidades que se deriven de la nueva geopolítica global. Estos desafíos pueden ser clasificados en dos categorías: internos y externos.

A nivel interno, el país debe potenciar los recursos “normativos, institucionales y simbólicos” (Ulibarri, 2017: 3), lo cual permitirá por un lado mejorar la calidad de vida de la población, pero a la vez facilitar la acción exterior. Un país próspero, competitivo, abierto al mundo, con políticas públicas que respondan a las crecientes demandas de una ciudadanía global, tendrá más posibilidades de orientar la acción exterior de forma que apoye estos esfuerzos y potencie las ventajas comparativas (no solo las económicas, sino también las políticas y geográficas).

A nivel externo, el país debe aprender a gestionar la complejidad y la incertidumbre mencionadas al inicio de este artículo. Ante las amenazas globales, pero sobre todo las que están más cerca, el país debe fortalecer su capacidad para utilizar los instrumentos que ofrece el derecho internacional y los órganos multilaterales. Asimismo, el avance en los procesos de integración es un imperativo cada vez más evidente. Ante los grandes actores globales (no solo Estados Unidos, sino también la Unión Europea y China), un país pequeño y aislado tiene muchas menos posibilidades de sobresalir que uno pequeño que actúa en bloque.

En una coyuntura donde se hace difícil prever cuál será el escenario internacional, en el que la presencia de actores que hasta hace poco no estaban prefigurados y en el que se incluye, además de los Estados, un variado abanico de actores supranacionales que han incrementado su poder, un activo importante que le permite a Costa Rica participar y contar con una apropiada perspectiva de dichas transformaciones, es que su política exterior tiene relación directa con la legitimidad de su sistema democrático. Por ello, es necesario fortalecer la sintonía entre los valores que defiende en el exterior y las prácticas e instituciones de la vida política nacional.

Ahora bien, para un país pequeño no es tarea sencilla encontrar un espacio en la escena internacional. A pesar de ello, Costa Rica lo tiene en gran medida porque las mismas fuerzas que han llevado a la globalización en el resto del mundo permitieron que este país lograra integrarse a la economía global por su inversión en las nuevas tecnologías y el capital humano. Como señala Alberto Trejos, decano de INCAE, de manera pragmática el país ha buscado en los últimos treinta años ser un actor más activo en lo político y lo diplomático en el escenario global.

Finalmente, en un nivel intermedio, el país requiere mantener y consolidar el esfuerzo por profesionalizar el servicio exterior y el personal diplomático. Los desafíos de enfrentar agendas bastante exigentes en los niveles bilaterales, subregionales, hemisféricos y multilaterales, así lo demandan. Se requieren técnicos y profesionales capaces de considerar visiones integrales, y suficientemente flexibles, en los compromisos, los acuerdos, y las decisiones que establecen los marcos y derroteros por los cuales transitan los más diversos actores, impulsando los modelos de desarrollo nacionales, regionales y globales.

Aún estamos en los albores de este nuevo siglo. Ese momento difuso en que “lo viejo ya no es y lo nuevo no termina de llegar” el avance tecnológico es tan acelerado que nos dificulta prever dónde nos llevarán las telecomunicaciones. De igual manera los efectos que tiene el cambio climático sobre las dinámicas de las sociedades globales están transformado, entre otras cosas, las relaciones de cooperación.

Lo cierto es que ningún país puede decir que el mundo no le concierne. Costa Rica debe entender cuál es el papel que desempeña en la escena internacional y decidir cuál es el que desea jugar en lo sucesivo, aplicando políticas que se adecúen a esos objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araya, Manuel. (1990): *Las bases históricas de la política exterior costarricense: algunas consideraciones*. Heredia: FLACSO/Escuela de Relaciones Internacionales, UNA, 1990.
- Calduch, Rafael. (1993): *Dinámica de la sociedad internacional*. Madrid: Editorial Ceura, 1993.
- Cascante, Carlos, et al. (2013): *Costa Rica y su política exterior*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, 2013.
- Facio, Gonzalo. (Julio-diciembre de 2015): “Evolución de la política exterior de Costa Rica”. *Revista Relaciones Internacionales*, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica, 2015, N.º 88.2. Pp. 19-38.
- Keohane, Robert O.; Nye, Joseph S. Jr. (1981): *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1981.
- Obregón, Clotilde. (1984): *Costa Rica: relaciones exteriores de una república en formación, 1847-1849*. San José: Editorial Costa Rica, 1984.
- Ulibarri, Eduardo. (2017): *Costa Rica global*. San José: Academia de Centroamérica. 2017