

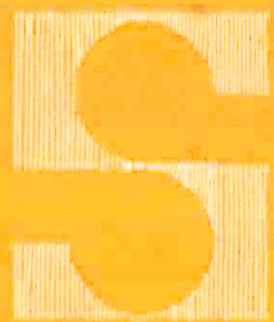
10350.00

#75 C.2

Nº 75

instituto de investigaciones sociales

avances de  
investigación



U.C.R.



Procesos de Decisión de Política Exterior en  
Costa Rica: Administración Monge Alvarez  
1982-1986

Cristina Eguizábal  
Marianela Aguilar

1990

En la serie "Avances de Investigación" se publica los trabajos del Instituto de Investigaciones Sociales con el propósito de suscitar debates y críticas que permitan mejorarlas antes de su publicación definitiva.

#### CONSEJO EDITORIAL

Dr. Jorge Rovira Mas  
Dr. Daniel Camacho Monge  
MSc. Mario Fernández Arias  
Lic. Luis Fernando Mayorga Acuña  
Dr. Héctor Pérez Brignoli

Diseño de la carátula:  
Arq. Franz Beer

Correspondencia y canje dirigidos a:  
Unidad de Investigación Documental e Información (UNIDI), del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. Ciudad Universitaria "Rodrigo Facio", Código 2060, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Teléfono 24-67-81

Interno 448

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

"PROCESOS DE DECISION Y POLITICA EXTERIOR  
EN COSTA RICA"  
(1982-1986)

COORDINADORA DEL PROYECTO  
E INVESTIGADORA PRINCIPAL  
*Dra. Cristina Equizábal*

COORDINADORA DEL AVANCE  
E INVESTIGADORA:  
*Licda. Marianela Aguilar*

ASISTENTES:

*Bach. Deyanira Ramírez*  
*Bach. Ana Yanci Espinoza*

Esta investigación fue realizada con la colaboración de la Escuela de Ciencias Políticas al autorizar la adscripción de las autoras al Instituto de Investigaciones Sociales para la ejecución del mismo.

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES LINGÜÍSTICAS Y LINGÜÍSTICAS  
INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES LINGÜÍSTICAS Y LINGÜÍSTICAS  
INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES LINGÜÍSTICAS Y LINGÜÍSTICAS

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES LINGÜÍSTICAS Y LINGÜÍSTICAS  
INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES LINGÜÍSTICAS Y LINGÜÍSTICAS  
INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES LINGÜÍSTICAS Y LINGÜÍSTICAS

CONSEJO EDITORIAL  
(ACTUAL)

Marid E. Fernández, Coordinador

Daniel Camacho  
Dina Krauskopf  
Ciska Raventos  
Marielos Rojas  
Jorge Rovira

10350.00  
c.2

## INDICE

1.	INTRODUCCION .....	1
1.1.	Antecedentes.....	1
1.2.	El caso costarricense .....	7
1.3.	Definición del problema .....	8
1.4.	Presupuestos teóricos .....	9
1.5.	Estrategia de investigación.....	11
1.6.	Los procesos de decisión en la política exterior durante la administración Carazo-Odio .....	12
2.	ANTECEDENTES .....	21
2.1	La política exterior de Costa Rica y los matices de una alianza con los Estados Unidos.....	21
2.2	La política exterior de Costa Rica frente a Nicaragua.....	30
2.3	Costa Rica y su neutralidad.....	41
2.4	Costa Rica y sus relaciones con el Grupo de Contadora .....	44
2.5	De la alianza político económica a la condicio- nalidad cruzada.....	60
2.5.1	Relaciones bilaterales.....	60
2.5.2	Las negociaciones frente a los organis- mos financieros multilaterales.....	64
2.6	Diversificación de vínculos: Costa Rica y Europa.....	74
	Conclusiones.....	73
	Bibliografía.....	83
	Anexos .....	89

## INDICE DE ANEXOS

### Anexo No.1

Cuadro 1	Miembros del Consejo de seguridad 1982-1983.....	90
Cuadro 2	Costa Rica y el grupo contadora 1982-1983.....	91
Cuadro 3	Costa Rica y sus relaciones con Estados Unidos.....	92
Cuadro 4	Costa Rica y sus relaciones con Nicaragua 1982-1983.....	93
Cuadro 5	Posición con respecto a la neutralidad años 1982-1983.....	95
Cuadro 6	Comisión consultiva/contadora* 1983.....	96
cuadro 7	Forjadores de opinión tema: El grupo de Contadora 1982-1983.....	97
Cuadro 8	Forjadores de opinión tema neutralidad 1982-1983.....	98
Cuadro 9	Procesos de toma de decisiones en la problemática de la deuda externa.....	99
Cuadro 10	Equipo económico del gobierno (Período 1982-1986) Funcionarios de alta jerarquía.....	100
Cuadro 11	Equipo económico 1982-1983 (Nov.).....	102
Cuadro 12	Costa Rica y sus relaciones con Contadora Funcionarios de alta jerarquía 1984.....	103
cuadro 13	Funcionarios técnicos comisión política 1984.....	104
Cuadro 14	Comisión de seguridad 1984.....	105
Cuadro 15	Comisión asuntos sociales y económicos 1984.....	106
Cuadro 16	Costa Rica y sus relaciones con Estados Unidos area política 1984.....	107
Cuadro 17	Costa Rica y sus relaciones con Estados Unidos area de seguridad 1984.....	108

Cuadro 18	Costa Rica y sus relaciones con Nicaragua 1984.....	109
Cuadro 19	Consejo de seguridad Nacional 1984.....	110
Cuadro 20	Forjadores de opinión tema Contadora 1984.....	111
Cuadro 21	Equipo económico 1984.....	112
Cuadro 22	Costa Rica y Contadora 1985.....	114
Cuadro 23	Comisión técnica (Contadora) 1985.....	115
Cuadro 24	Costa Rica y sus relaciones con Estados Unidos 1985.....	116
Cuadro 25	Costa Rica y sus relaciones con Nicaragua 1985.....	117
Cuadro 26	Forjadores de opinión tema Contadores 1985.....	118
Cuadro 27	Equipo económico 1985-1986 .....	119
Cuadro 28	Comparación del Acta original de Contadora y el Acta Centroamericana.....	120
	Lista de funcionarios entrevistados .....	121

## Anexo No. 2

	Procedimiento a través del cual se orientan y formalizan los préstamos y donaciones provenientes del exterior.....	122
1.	Los préstamos.....	122
2.	Donaciones .....	124
3.	La Agencia Internacional de Desarrollo (AID) .....	124

# PROCESOS DE DECISION Y POLITICA EXTERIOR DE COSTA RICA

## 1. INTRODUCCION

### 1.1. Antecedentes

Una de las áreas menos exploradas en la literatura sobre política exterior latinoamericana, es la que concierne a los procesos de decisión. La mayoría de los estudios existentes se refieren a la política exterior de los grandes países de la región y en especial de aquellos con mayor tradición diplomática. Estos trabajos se centran en el estudio del funcionamiento de los Ministerios de Relaciones Exteriores: Itamarati, la Cancillería mexicana, o aún el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Existe otra vertiente de trabajos que se refieren a las concepciones y acciones de los primeros mandatarios que han tenido una proyección externa destacada: entre los más recientes, Carlos Andrés Pérez de Venezuela o Luis Echeverría de México.

La reducción del enfoque a estos dos tipos de actores no ha sido casual, ha correspondido al funcionamiento de los regimenes políticos latinoamericanos, cuya característica principal ha sido el predominio de la figura presidencial, particularmente en lo que a relaciones exteriores se refiere.

En la década de los setenta se produjeron cambios tanto en el seno de nuestras sociedades como en el sistema internacional, que se vieron reflejados en la disciplina de estudio, básicamente en cuanto a la determinación de los objetos de análisis. Por una parte, el sistema internacional dejó de estar determinado por la rivalidad entre las dos superpotencias. La estructura bipolar fue cediendo el paso a una en la que el poder se encontraba menos centralizado, en particular en el plano económico pero también en el plano político e ideológico, no así en el ámbito del equilibrio estratégico.

Por otra parte, nuestras sociedades además de irse transnacionalizando, fueron haciéndose más complejas, los gobiernos se fueron burocratizando y el ámbito de lo político en general se amplió, a pesar de la ausencia de canales de participación democrática en la mayoría de los países del subcontinente latinoamericano. Como resultado de todos estos desarrollos, entre otros muchos, las cuestiones vinculadas al contexto externo se hicieron más numerosas y los procesos de política exterior

siguieron la dinámica haciéndose más complejos e involucrando a un mayor número de actores (').

En el caso de los países centroamericanos, su evolución en el sistema internacional y el desarrollo de sus políticas exteriores, si bien presenta muchos aspectos en común con los países más grandes, también ofrece particularidades que deben ser destacadas. Primero, los efectos de los cambios que se produjeron en el sistema internacional a raíz de la distensión en la década de los setenta, fueron mucho más desiguales en nuestros países que en el resto de la región. Nuestras economías y nuestras sociedades recibieron de lleno el impacto proveniente de afuera y los actores relevantes en el contexto internacional de estos pequeños países se diversificaron, aunque ello no tuvo como corolario un crecimiento significativo de los vínculos diplomáticos de los gobiernos del área.

A finales de la década, el triunfo de la revolución sandinista, la guerra civil en El Salvador y la lectura que de estos acontecimientos hizo la Administración Reagan, tuvo como consecuencia el aceleramiento de la internacionalización del contexto externo de los países del istmo. Esto hizo que las cuestiones de política exterior abarcaran casi todos los ámbitos de la vida nacional.

En lo que se refiere al estudio de estos procesos, son escasos los trabajos realizados hasta la fecha. Un grupo de investigadores del CSUCA estuvo dando asesoría a diez estudiosos de la región, provenientes de diversos países, interesados en el estudio sistemático de las políticas exteriores centroamericanas. Se trató de una serie de estudios de caso, que fueron presentados

---

Para un análisis completo, aunque no exhaustivo de la evolución de los estudios de política exterior latinoamericana y un diagnóstico del estado actual de la cuestión, es particularmente útil el trabajo de Alberto van Klaveren, sobre teoría de la política exterior latinoamericana. Por su parte, Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris, en sus libros, no sólo pasan revista a lo que ha sido hecho hasta ahora, fundamentalmente por los latinoamericanistas norteamericanos o asimilados, sino también recopilan una serie de trabajos nuevos que hacen avanzar el conocimiento sobre esta cuestión. Véase Alberto van Klaveren, "El análisis de la política exterior Latinoamericana: perspectivas teóricas" en H. Muñoz y J. Tulchin, (comp.) Entre la autonomía y la subordinación: la política exterior de los países latinoamericanos, Buenos Aires: SEL, 1984, pp.14-49. Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris, Latin American Foreign Policies, Global and Regional Dimensions, Boulder, Colorado.: Westview Press, 1981. y The Dynamics of Latin American Foreign Policies, Challenges for the Eighties Boulder, Colorado.: Westview Press, 1984.

públicamente en un seminario realizado en San José durante la última semana de mayo de 1987.

Posteriormente, en el marco de actividades del Grupo de Trabajo sobre Políticas Exteriores Comparadas de América Latina del Programa de Estudios Conjuntos sobre Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), sobre el caso costarricense encontramos el artículo de Daniel Asero "Costa Rica: la difícil política exterior de neutralidad", en el claramente contraste los estrechos márgenes de acción de la política exterior costarricense, durante la administración Monge frente a la estrategia de la administración Reagan hacia Centroamérica.

Siempre en el contexto del RIAL un grupo de investigadores trabajó sobre el tema de las políticas exteriores latinoamericanas de cara a la crisis en Centroamérica, incluyendo las políticas exteriores de los países del istmo (7).

En lo que concierne más específicamente a Costa Rica, además de los trabajos que fueron elaborados en el marco del proyecto CSUCA mencionado, encontramos toda una serie de investigaciones desde las perspectivas más diversas que han sido publicadas en revistas tales como el Anuario Centroamericano, y la Revista de Relaciones Internacionales de la UNA. Entre los documentos más comprehensivos se encuentran, en el campo del ensayo, las del ex-Canciller Facio Segreda. Aun cuando no se trata de trabajos científicos propiamente dichos, arrojan luces sobre diversos aspectos de las relaciones internacionales del país. En el campo de la ciencia política, más estrictamente considerada, están los trabajos pioneros de Francisco Rojas Aravena sobre la política de las administraciones Carazo y Monge, sobre la política de neutralidad y sobre las relaciones de Costa Rica con la URSS.

El doctor Francisco Barahona en el artículo "Una política internacional independiente", analiza el problema de la autonomía de la política exterior costarricense. Presenta la trayectoria de esta política en las tres últimas décadas, resaltando la simpatía hacia los Estados Unidos, la apertura de relaciones diplomáticas hacia otros contextos, particularmente el europeo y el estrechamiento de relaciones con los países latinoamericanos.

Considera el autor que el pragmatismo que ha caracterizado la política exterior en los últimos años va encaminado a formular y aplicar una política internacional independiente con mayores posibilidades de autonomía.

---

7 Véase, Cristina EGUIZABAL (ed.) América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional. Buenos Aires: GEL, Aréno 1988.

Es interesante la recopilación de artículos sobre el tema de la Neutralidad que recoge la Revista de Relaciones internacionales de la UNA, en su número extraordinario de 1988. Desde distintas perspectivas, política, jurídica e histórica, los autores exponen sus argumentos en pro o en contra de tan controversial política.

Farid Ayales Esna en "La Neutralidad en Costa Rica y la paz en Centroamérica", resalta las raíces históricas de la neutralidad costarricense.

Carlos José Gutiérrez contextualiza la situación del país, en el marco de la crisis regional. En su artículo, "La neutralidad de Costa Rica y la paz en Centroamérica", contrasta la crisis de carácter fundamentalmente político que sufre la región con la situación política imperante en Costa Rica. Considera que la declaración de Neutralidad realizada por el Presidente Monge constituye un avance del país en este difícil camino por el que transita.

En el trabajo "La neutralidad permanente de Costa Rica" de Manuel Freer Jimenez, desde una perspectiva jurídica, compara la neutralidad costarricense con las neutralidades clásicas como la adoptada por Suiza desde 1815. Hace un señalamiento de las particularidades que caracterizan a esta política nacional.

Resalta el enfoque que le da al tema, Luis Guillermo Solís, quien en su artículo "Neutralidad y no intervención en la historia de Costa Rica", pretende demostrar la debilidad de las tesis que sustentan los orígenes de la neutralidad, basadas en fundamentos de orden histórico y en elementos geopolíticos en la actual coyuntura.

En esta misma Revista, el Lic. Carlos José Gutiérrez en el artículo "Costa Rica, Contadora y la democracia en Centroamérica", aborda los temas de contadora y la democracia. El autor en 1985, considera que en el caso de que Contadora no pasara de ser un proyecto, su aporte de por sí sería muy significativo con la perspectiva política para la solución de los conflictos, plasmada en el "Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica". Este Avance desde el punto de vista de la democracia es importante, el cual debe realizarse desde los parámetros de la democracia Occidental.

El Máster Francisco Rojas Aravena introduce el elemento de las percepciones que juega un papel importante en la toma de decisiones de la política exterior de un país, sobre todo en un contexto de crisis. En el artículo "La percepción de la crisis Centroamericana y la neutralidad como estrategia internacional en la Administración Monge", analiza los determinantes internos y externos que incidieron en que la política de neutralidad fuera planteada como estrategia de la política exterior.

Desde una visión geográfica y estratégica, Allen Leininger, realiza un estudio sobre la zona limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua. En el trabajo "Análisis geográfico-estratégico de la zona limítrofe entre Costa Rica y Nicaragua, considera que la fuerza pública costarricense no es suficiente en efectivos y armas adecuadas para repeler un ataque sorpresivo iniciado por un país agresor. De manera que la defensa del país, a criterio del autor, no debe descansar solamente en esta fuerza policial, sino también en una política de neutralidad armada, que cuente con el apoyo de la sociedad en caso de enfrentamiento bélico.

También está el trabajo de Roberto Marín sobre la decisión de pasar la embajada de Costa Rica de Tel Aviv a Jerusalem. El autor en su trabajo "La embajada de Costa Rica en Jerusalem es una burla a nuestra política de neutralidad", señala que esta acción del gobierno costarricense desvirtúa y debilita la política de neutralidad. Además considera que la neutralidad debe ser homogénea frente a todos los asuntos internacionales y no limitarla sólo a los problemas con Nicaragua.

En lo que respecta al problema de la neutralidad, con excepción de algunos de los ya mencionados, nos encontramos con un número bastante grande de trabajos básicamente prescriptivos.

A finales de los ochenta y en el marco del posgrado en Ciencias Sociales, con énfasis en política exterior Centroamericana que ha venido desarrollando FLACSO, se realizaron una serie de trabajos sobre política exterior costarricense. Dentro de los trabajos sobre la administración Monge Álvarez que fueron elaborados para el Seminario Políticas Exteriores Centroamericanas, han sido publicados en la Revista de Relaciones Internacionales de la UNA, el de Mary Lisbeth González Gómez, que desde un nivel de rol burocrática, aplicando el modelo de Allison, analiza el proceso de toma de decisiones de la neutralidad costarricense. También desde la perspectiva de los procesos de toma de decisiones se encuentra el trabajo de Manuel Chávez, que analiza la gira del presidente Monge a Europa. Sobre este mismo periodo, Abelardo Morales estudia los márgenes de maniobra de la política exterior costarricense, resaltando la aguda situación económica del país y sus vinculaciones con la AID.

Además de los artículos sobre distintos tópicos que se publican en esta Revista, es importante señalar la gran utilidad de las "Cronologías sobre política exterior de Costa Rica" que realiza el Lic. Carlos Herrera desde 1984 y la sección de documentos sobre diferentes eventos de interés que recoge.

Cabe mencionar el libro del Licenciado Fernando Volio Jiménez El militarismo en Costa Rica y otros ensayos. El ex-Canciller nos presenta de manera clara sus posiciones sobre distintos temas, como el militarismo, Contadora, la neutralidad ect.

Aunque no se circunscribe en el campo de la política exterior, el libro Costa Rica es el nombre del juego de Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas, tiene un rico análisis sobre los procesos de decisión en aspectos de política exterior y política económica que han sido de gran utilidad para desarrollar esta investigación.

Con relación al tema de la deuda externa, la bibliografía que trata esta problemática de manera específica no es tan abundante como en el tema político. Sin embargo en un plano más general, existen diversos y ricos análisis sobre la situación económica costarricense y la centroamericana, de la cual se pueden extraer elementos valiosos para el estudio de la situación costarricense.

En la Revista de Ciencias Económicas, Roberto Picado en su artículo "Asistencia Financiera del FMI a Costa Rica", analiza de manera técnica la experiencia del país con esta entidad financiera en el periodo 1961-1983.

De una manera más global, Francisco Ramirez en "Deuda externa y balanza de pagos", analiza el comportamiento del endeudamiento costarricense en tres subperiodos desde 1939 a 1981. Toma en consideración los principales elementos que inciden en el incremento de la deuda y plantea la forma de su manejo.

Adrián Rodríguez en su artículo "Deuda pública externa de Costa Rica: crecimiento, moratoria y renegociación", analiza estas tres fases del endeudamiento externo. Especifica sobre el proceso de endeudamiento externo hasta el 24 de julio de 1981 en que se dejó de atender el servicio de la deuda. Retoma el proceso de renegociación que siguió a la declaratoria de mora y que se inició a finales de setiembre de 1981. Este proceso se continuó en junio de 1982 a cargo de una nueva administración, destacando el plan provisional de pago. El autor resalta el proceso de negociación que llevó a cabo el país frente a la Banca Comercial y al Club de París, rescata las características de los acuerdos de renegociación. Este es el único trabajo dedicado a analizar el periodo de la Administración Monge sobre el tema en cuestión.

Del libro Costa Rica crisis y desafíos, de Edelberto Torres et.al., el artículo de José Merino: "La deuda externa: pagar o vivir", plasma la difícil situación que deben enfrentar los países latinoamericanos como producto del problema del endeudamiento externo. Esta crítica situación, según expone el autor, abre la disyuntiva entre la moratoria de la deuda o los efectos nocivos sobre la economía y sobre los sectores sociales que el pago de ella acarrea.

Guillermo Zúñiga en "Los riesgos de la deuda externa o ¿Cuál es el proyecto económico en marcha?" Retoma el origen de la deuda como producto de las debilidades estructurales de la economía costarricense. Analiza la propuesta de Costa Rica, sobre la "conducta del buen pagador" y plantea como alternativa la

renegociación conjunta, o sea, la formación del "Club de deudores". Destaca un cambio en el modelo de desarrollo, enmarcado en la corriente neo-liberal apoyado por el FMI y el Banco Mundial, el programa de Ajuste Estructural.

Desde una perspectiva socio-política y económica el capítulo referido a Costa Rica en el libro Para entender Centroamérica: Los Hechos que formaron la crisis, de Edelberto Torres Rivas y Gabriel Aquilera, presenta aspectos relevantes para nuestro análisis. En diferentes apartados los autores tratan temas como la aprobación del primer convenio de contingencia con el FMI durante la Administración Monge, la aprobación de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central, entre otros.

En el Anuario de Estudios Centroamericanos, Jorge Rovira M. en "Costa Rica y su crisis en la post-guerra 1940-1984", con relación al gobierno del Presidente Monge, aborda la crisis con la premisa de que la magnitud de la misma requería de abundante apoyo político y económico externo, lo que movilizó al país hacia un mayor acercamiento con los Estados Unidos, cuyo apoyo cristaliza en la formalización de un convenio con el FMI en diciembre de 1982.

En el libro Costa Rica en los años 80, del mismo autor, en su tercera parte aborda las acciones del gobierno de Monge con la Administración Reagan. Destaca las relaciones de tipo económico, entre ellas, la política económica sobre los ejes de la estabilización del mercado cambiario y el restablecimiento de las relaciones financieras externas. Además trata los orígenes del programa de Ajuste Estructural como nuevo modelo de desarrollo.

Sergio Reuben en su libro Ajuste Estructural en Costa Rica, aunque no trata el tema propiamente del financiamiento externo, nos brinda un marco importante para entender dentro del nuevo modelo de desarrollo tales problemas.

Es importante señalar la labor periódica de información y análisis sobre temas políticos, económicos, sociales, de política exterior etc., que brindan las publicaciones Costa Rica: Balance de una situación del CEPAS y la Revista Aportes.

## 1.2. El caso costarricense.

Los temas que ocupaban a la política exterior costarricense durante el último quinquenio de los años setenta, concordaban con la corriente latinoamericanista que abogaba por la instauración de un nuevo orden económico internacional más justo

para los países en desarrollo, que permitiera la disminución de la asimetría existente entre los países del Norte y los del Sur (7).

Efectivamente, la política exterior de esta época se orientó hacia una búsqueda de nuevos mercados, de mejores precios para los productos tradicionales de exportación y hacia la captación de ayuda económica para facilitar el financiamiento del desarrollo interno. La estrategia externa incluía una diversificación de las relaciones diplomáticas (se establecieron vínculos con países del mundo árabe y del campo socialista); la participación en organismos internacionales tercermundista (Grupo de los 77, Unión de los Países Exportadores de Banano) y en empresas públicas multinacionales (Namucar).

Al intensificarse la crisis en Centroamérica, cobraron relevancia otras variables del contexto externo y consecuentemente cambiaron los temas dominantes de la política exterior. A partir de los últimos años de la década de los 70, y durante toda la Administración del Presidente Monge Álvarez, la política exterior de Costa Rica giró fundamentalmente alrededor de dos áreas temáticas prioritarias: la crisis centroamericana, en particular lo que se refiere a sus relaciones con Nicaragua y, por otra parte, la renegociación de su deuda externa. El gobierno del Presidente Arias Sánchez introducirá posteriormente el tema de la paz regional como tema dominante de la política exterior del país.

### 1.3. Definición del problema

Nuestro interés en esta investigación, ha sido el de determinar con mayor exactitud los procesos a través de los cuales se formula y se ejecuta la política exterior en diferentes áreas. En este sentido, algunos de nuestros interrogantes han sido los siguientes:

1. ¿Cómo se estructura el debate de política exterior?
2. ¿Qué actores políticos participan en él?
3. ¿Quiénes deciden en materia de política exterior?
4. ¿Cuáles son los canales de "instrumentalización" o ejecución de las decisiones?

---

7 Ver Luciano TOMASSINI, "Tendencias favorables o adversas a la formación de un sistema regional latinoamericano" en Estudios Internacionales, 8(29), enero-marzo 1975.

Con el afán de arrojar luces sobre la cuestión más general, que por cierto, no se agota con el estudio de los procesos de decisión, a saber, ¿cómo articulan políticamente, las diferentes fuerzas sociales su percepción particular del "interés nacional"?

#### 1.4. Presupuestos teóricos

Partimos del supuesto de que nuestra situación de pequeños países ubicados en la periferia inmediata de una gran potencia, ha establecido límites históricos a nuestra capacidad de autodeterminación que han resultado particularmente rígidos para nuestras políticas exteriores. Sin embargo, también creemos que dentro de dichos límites ha sido posible ensanchar esos márgenes de maniobra, en la consecución de objetivos nacionalmente definidos.

En este sentido, como constreñimientos estructurales de los procesos de decisión de política exterior con relación al contexto externo en el plano de lo económico, debe destacarse el tipo de vinculación de nuestras economías al mercado internacional. En lo político, esta determinante se encuentra referida a nuestra ubicación en el diseño de política exterior de la potencia hegemónica en la región. Con relación al contexto interno, a la estrategia de desarrollo y al proyecto político dominante.

Ahora bien, si los elementos a los que nos hemos referido hasta ahora, establecen límites dentro de los que se van a desarrollar los procesos de política exterior de un país como Costa Rica, estos últimos estarán más directamente determinados en la coyuntura por cuestiones de política interna y por factores de índole organizacional e individual.

En este sentido consideramos que la complejidad de las diversas crisis nacionales por las que atraviesan los países vecinos en las que se entrelazan intereses que obedecen a una contradicción Norte-Sur con otros que responden al conflicto Este-Oeste, están a la base de dos "definiciones de la situación" en la la región. Estas dos corrientes van a orientar el debate y estarán presentes en los procesos de toma de decisiones de política exterior.

Por una parte están aquellos cuya percepción "globalista" se caracteriza por la no aceptación del origen estructural y doméstico de los conflictos y más bien centra la explicación en fenómenos coyunturales y globales. Sus argumentos están basados en la perspectiva del conflicto Este-Oeste, con la presencia del comunismo en el área encarnado en el régimen sandinista. También dan énfasis a los agudos problemas económicos que enfrenta la región como consecuencia de la crisis internacional. Esta corriente

de interpretación coincide casi exactamente con la percepción de la Administración Reagan.

Por otra parte, estamos en presencia de una segunda corriente de interpretación, más bien "latinoamericanista" que trata de analizar las crisis a partir de los grandes desequilibrios estructurales de las sociedades centroamericanas y por lo tanto centran su explicación en las contradicciones Norte-Sur. Una mayoría de las élites latinoamericanas, intelectuales, sectores políticos y burocráticos, entre otros, tratan de desvincular la lectura del conflicto regional de la pugna Este-Oeste tanto por motivaciones de índole ideológica como por imperativos estratégicos. En efecto, se trata de mantener ciertos márgenes de autonomía para las políticas exteriores latinoamericanas limitando la ingerencia principalmente militar de los Estados Unidos en el conflicto, al aislarlo, hasta donde sea posible, de la rivalidad entre las superpotencias.

A partir de las consideraciones mencionadas, estructuramos nuestro trabajo alrededor de las siguientes hipótesis:

1. Para que las cuestiones ("issues") de política exterior consigan movilizar a grupos organizados en el plano doméstico o sensibilice a la opinión pública nacional, es necesario que exista una relación de interdependencia (instrumental o situacional) entre los actores domésticos y actores del contexto externo (4).

2. El proceso de decisión resulta de las diversas interacciones entre influenciadores y agentes decisorios que se dan desde la fase del debate hasta el momento de la puesta en práctica. Es más, gran parte de las interacciones tienen lugar durante el proceso mismo de ejecución de las decisiones.

3. El proceso de decisión es fragmentado, lo cual inhibe el establecimiento de estrategias coherentes; nos encontramos en el mejor de los casos más bien frente a una serie de políticas aisladas y de decisiones desprovistas de continuidad, o de cara a la coexistencia de varias políticas exteriores contradictorias, en el peor.

4. En la medida en que no existen canales rutinarios para el establecimiento de prioridades, muchos problemas menores son resueltos al más alto nivel distrayendo recursos y energía innecesariamente.

---

<sup>4</sup>Para una definición de los diferentes tipos de interdependencia, véase, Robert O. KEOHANE, After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton: Princeton University Press, 1984, pp.122-123.

### 1.5. Estrategia de investigación.

Como estrategia de investigación, escogimos, el estudio de casos específicos que nos permitieran, en un segundo tiempo hacer un análisis comparativo de los procesos de decisión política en la sociedad costarricense y elaborar en un tercer momento hipótesis más generales al respecto, en el marco del conocimiento riguroso del funcionamiento del sistema político nacional.

Para los casos de política exterior, escogimos en el campo de lo político, los procesos de decisión costarricense frente a Centroamérica y en el plano de lo económico, el manejo de las negociaciones relativas a la deuda externa.

A partir del estudio de esos dos casos ilustrativos y del marco hipotético propuesto, nuestros propósitos fueron:

- a. Reconstruir el proceso de decisión de política exterior.
- b. Dilucidar sus diferentes momentos, desde la estructuración del debate, hasta la fase de instrumentalización de la decisión.
- c. Identificar a los actores que participan en el proceso.
- d. Identificar los lugares reales de decisión.

Son varias las razones por las que escogimos analizar los procesos de decisión a partir del estudio de estos casos. Por una parte, en ambos se trata de conjuntos de decisiones que se suceden durante un periodo relativamente largo, variando según los cambios en la coyuntura. Por la otra, la más importante y la justificación de nuestra elección en última instancia, se trata de dos casos de decisiones de política exterior muy significativos y de gran actualidad que se refieren a dos campos de actividad que tradicionalmente han estado separados y por regla general, sometidos a dinámicas diferentes, lo que nos permitirá hacer comparaciones interesantes.

En cuanto a la cuestión de los límites temporales elegidos, consideramos importante a manera de antecedente, partir del año 1979, como corte histórico dominante, dada la importancia clave del derrocamiento del General Somoza y de la llegada al poder del Frente Sandinista de Liberación Nacional en el desarrollo de los acontecimientos regionales. Este fue el contexto que prevaleció en la escena regional, mientras en Costa Rica figuraba la Administración Monge.

En lo que atañe particularmente a la gestión del Presidente Monge puede dividirse en tres periodos según la mayor o menor cercanía de la alianza con el gobierno de Washington y la mayor o menor capacidad de utilización de los márgenes de autonomía.

A partir de esas variables hemos establecido tres periodos:

La primera etapa, que transcurrió de mayo de 1982 a noviembre de 1983 la denominada "entre la alianza y la crisis". La segunda etapa, que va de noviembre de 1983 a octubre de 1984: "A la búsqueda de un mayor margen de acción" y la tercera comprendida entre octubre de 1984 y mayo de 1986: "La nueva estrategia". Cada una de ellas, estuvo marcada por acontecimientos relevantes que hicieron que la política exterior se caracterizara en algunos casos por la adopción de decisiones aisladas carentes de coordinación y en otros de decisiones y acciones paralelas y contradictorias, que mostraron la pugna burocrática y organizacional, producto de un estilo descentralizado de gobierno.

### 1.6 Los procesos de decisión en la política exterior durante la administración Carazo-Odio

La política exterior costarricense, desde finales de los años 70 pasa por un periodo de cambio, concretamente en lo que respecta al estilo en su proceso de elaboración.

La nueva coyuntura que se abrió en Centroamérica a partir del triunfo sandinista y la crisis desencadenada durante la década siguiente en la región, tuvieron un impacto directo en la evolución de un nuevo estilo de hacer política exterior.

En términos muy generales, podemos calificar la política exterior costarricense de los años 70, como una política "legalista", apegada al cumplimiento de los principios del Derecho Internacional y a una diplomacia de alto perfil que tenía como objeto incrementar el prestigio de Costa Rica a nivel internacional.

Este activismo diplomático buscaba, mediante el incremento del prestigio, forjar una base de poder que respondiera a los objetivos del proyecto político y económico, traducido como "interés nacional" del país:

1. La seguridad externa, garantizada por el funcionamiento de los mecanismos del Sistema Interamericano y el respeto a los principios del derecho Internacional.

2. La estabilidad del sistema político, íntimamente relacionado con el objetivo de la seguridad nacional, y finalmente,

3. El desarrollo económico y social del país: para lo que la política exterior incursionó en nuevos mercados y diversificó las vías de la ayuda internacional.

La consecución de estos objetivos, no conllevó el establecimiento de políticas contradictorias con la potencia hemisférica. El criterio que prevaleció durante estos años en la diplomacia costarricense, fue el de buscar consensos y evitar enfrentamientos con Estados Unidos, mejorando simplemente los términos de la negociación.

Sin embargo, el surgimiento de más actores en el escenario internacional, como producto de la evolución de la bipolaridad rígida a la poliarquía económica y el proceso de transnacionalización de la economía mundial, contribuyeron a desdibujar el esquema tradicional de relaciones diplomáticas y comerciales bilaterales o multilaterales.

Los cambios que se estaban generando en el contexto internacional, aunados a los efectos del periodo de distensión entre las dos grandes potencias, tuvieron también un impacto considerable en América Latina, concretizado en un mayor aprovechamiento de los espacios de acción externa que esta coyuntura permitió.

Un resurgimiento de la identidad latinoamericana, a raíz de la negociación panameña por la soberanía del canal y del proceso revolucionario sandinista, se hizo patente y estuvo a la base de una nueva interpretación de los acontecimientos internacionales.

Con el desarrollo e internacionalización de la crisis en la región centroamericana, que desde los primeros años de la década de los 80 se convirtió en uno de los principales focos de atención de la política exterior de los Estados Unidos, surgió el otro eje de interpretación de los acontecimientos, basado éste en la preocupación de los Estados Unidos por su seguridad nacional definida en términos de su rivalidad con la URSS.

La multiplicación de actores y la red de interacciones se fue haciendo más compleja, de tal manera que la interdependencia entre distintos actores nacionales e internacionales y las vinculaciones que establecieron, fue cada vez mayor.

En Costa Rica, los efectos que trajo esta nueva coyuntura, articulados con aspectos de orden interno, produjeron efectivamente un giro en el estilo de elaborar la política exterior. Este cambio se comenzó a percibir durante la Administración del presidente Carazo Odio, que aparece como un periodo de transición entre una política de estilo "legalista" hacia una política exterior más "pragmática". Esta debió enfrentar nuevos retos y adoptar decisiones inmediatas, algunas veces alejadas de estrategias o lineamientos previamente establecidos, lo cual obligó a ir perfilando y definiendo un estilo propio, acorde con las nuevas perspectivas.

Durante esa Administración, la política exterior estuvo contextualizada en dos periodos internacionales que presentaron visiones diferentes. Por una parte, sus primeros dos años de gobierno se desarrollaron en el marco de la distensión internacional, y sus dos últimos años recibieron la influencia de un clima de "nueva Guerra Fría".

En los dos primeros años del Gobierno de Carazo (1978-1980), el tema central en la agenda externa sobre los asuntos políticos del país fue Nicaragua. El proceso revolucionario que se estaba llevando a cabo en el vecino del norte, obviamente tuvo sus efectos en Costa Rica, teniendo ésta que adoptar nuevas líneas de acción, para poder responder a los acontecimientos que se estaban desarrollando.

Las acciones y decisiones asumidas por el gobierno fueron producto de un "juego" de compromisos, conflictos, confusiones e influencias, entre los distintos funcionarios y entes gubernamentales que en ese momento se encontraron involucrados en el proceso de toma de decisiones (\*).

Precisamente en esta coyuntura fue patente el abandono de las relaciones diplomáticas bilaterales, como el elemento casi exclusivo para la conducción de la política exterior. Hacia finales de 1978 y principalmente en 1979, las acciones de la política costarricense con relación al caso nicaraguense, siguieron dos cauces oficiales: uno el diplomático tradicional, desarrollado desde la Cancillería y el otro, de apoyo al movimiento revolucionario sandinista, desde el Ministerio del Interior -conformado por el Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Gobernación-, con el beneplácito del Presidente y funcionarios de alta jerarquía cercanos a él.

La permanencia del régimen somocista en el poder, derivó percepciones de amenaza a la seguridad nacional costarricense. Ante las constantes agresiones nicaraguenses al país, se ampliaron e

---

\* El término juego se refiere a la conducta de los actores, que intervienen en el proceso de decisión sobre asuntos internacionales y es definida como "...juegos intrincados y sutiles, simultáneos y superpuestos, entre jugadores situados en posiciones de gobierno" Véase, Graham T. Allison, La esencia de la decisión, Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba, Trad. Juan Carlos Gorlier, GEL, Buenos Aires, 1988 Pp.237-238. Estos jugadores o actores tienen distinto poder, dependiendo del lugar jerárquico que ocupen, de la habilidad para usar los canales de acción y convertir una decisión en acción concreta y de la percepción que de esta habilidad tengan otros jugadores, con los cuales puedan establecer alianzas.

innovaron "canales de acción" y se establecieron vínculos con nuevos actores, para plantear soluciones al problema (6).

La percepción de peligro era compartida por los distintos sectores del país, lo cual se hizo evidente a través de la estructuración del debate en los medios de comunicación nacional (7). De esta manera, se logró obtener el apoyo y consenso a la política que estaba llevando a cabo el Gobierno.

A finales de 1978, cuando las acciones del Gobierno costarricense estuvieron dirigidas a brindar mayor ayuda a los rebeldes nicaraguenses, apareció claramente el fraccionamiento en

---

6 "Un canal de acción es un medio regularizado de tomar acciones gubernamentales con respecto a una cuestión específica". Allison, ob.cit. P.245. La nueva coyuntura produjo la apertura de nuevos canales de acción que podríamos denominar "oficiales" y "subterráneos". Las "percepciones" que los individuos y en este caso, los tomadores de decisión, tienen con respecto a determinada circunstancia, no están referidas a los hechos objetivos, tal cual son, sino más bien, a lo que cada uno percibe de la realidad. "...la ingenua idea de que reaccionamos frente al mundo que nos rodea debe ser sustituida por la toma de conciencia de que reaccionamos frente a nuestra imagen del mundo". La imagen se convierte en el resultado de los mensajes que los individuos perciben: en este sentido, no existe una sola imagen, "...todos los individuos, en función de sus propias experiencias y mensajes recibidos, tienen una imagen propia". Véase, Celestino DEL ARENAL, Introducción a las relaciones internacionales, Tecnos, Madrid, 1984, P.219.

7 Las variables presentes en el proceso de toma de decisiones son tres: 1. la fase del debate corresponde a la formulación de demandas y apoyos a determinadas "...líneas de acción, con el fin de trasformarla en "la" política pública sobre un tema específico de vinculación internacional. Es la etapa en la cual aparecen los consensos y disentimientos sobre los temas de la agenda de política exterior". Esta etapa puede ser operacionalizada por la extensión del debate en términos de la cantidad de participantes, por el tipo de actores que participan en el debate y los mecanismos mediante los cuales se estructura el debate. 2. La fase de la articulación política que corresponde al proceso político, tomando en consideración, la capacidad de iniciativa y la capacidad de articulación y 3. la fase de operacionalización burocrática, que corresponde al tránsito de la formulación de una política a la decisión y concreción de ella. En Cristina EGUIZABAL y Francisco ROJAS, "Política exterior y procesos de decisión en centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional". Anuario de Estudios Centroamericanos, UCR, Instituto de Investigaciones Sociales, Vol. 15, Fascículo 1, 1989, Pp.72-74.

el proceso de toma de decisiones de la política exterior. Este proceso se concentró en los funcionarios con puestos de decisión y con poder de mando, que tenían ingerencia sobre los principales canales de producción de acciones, relacionados con el problema de la Seguridad Nacional. En esta fase de articulación de la política, "el grado de iniciativa" fue elevado. El activismo en la política externa se caracterizó por el establecimiento de "redes", tanto entre políticos nacionales como entre ellos y extranjeros, muchos de ellos vinculados a la social-democracia latinoamericana, en una coalición informal de apoyo material y militar a los sandinistas (\*).

De manera paralela, desde Casa Presidencial, el Presidente Carazo desarrolló también coaliciones diplomáticas con los líderes de otros países, para lograr el aislamiento político-económico del régimen somocista. Además promovió un mayor acercamiento de Costa Rica con el grupo de países latinoamericanos, que defendía el principio de la autodeterminación para el pueblo nicareguense en el seno de la OEA.

Estas acciones del Gobierno costarricense no sólo contaron con el consenso interno, sino que también se vieron legitimadas en el plano regional, tanto por el apoyo del Grupo Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, y Perú) en el seno de la OEA, como por otros países de la región (\*\*).

También en la fase de la "operacionalización burocrática", referida a la implementación de las políticas formuladas, se produjeron modificaciones significativas. Por la magnitud de los acontecimientos y por las relaciones de poder informal que se dieron entre los distintos funcionarios en el proceso de toma de decisiones, trascendió el aspecto formal contemplado en la Constitución de la República, mediante el cual se establece que los órganos encargados de conducir la política exterior son el Poder Ejecutivo y la Cancillería. De tal manera que otras instituciones

---

\* Véase Marianela AGUILAR ARCE, "Alianzas y coaliciones en el sistema interamericano durante la revolución sandinista" en Revista de Relaciones Internacionales No. 19-20, UNA, Heredia, Costa Rica, segundo y Tercer trimestre de 1987.

\*\* El apoyo de la opinión pública a la política del Presidente Carazo con relación a Nicaragua, fue constatada por la encuesta que realizó la Consultoría Interdisciplinaria de Desarrollo (CID), en julio de 1979. Ante la pregunta: "Cuál es la opinión que tiene usted sobre la forma en que el Presidente Carazo maneja las relaciones de Costa Rica con Nicaragua?" Un 53% dijo que lo hacía bien o muy bien, mientras sólo un 14% que mal o muy mal. Un 23% afirmó que regular y el resto dijo no tener opinión" La Nación, 15 de julio de 1979.

u organizaciones burocráticas, tuvieron mayor peso en la conducción del proceso (19).

En la medida en que el Gobierno sandinista fue externando su discurso antiimperialista y asumiendo posiciones antagónicas frente a la nueva Administración Republicana en los Estados Unidos, el consenso que alcanzó la política exterior costarricense, se fue deteriorando.

A través de un intenso debate por los medios de comunicación y las determinantes externas, tales como la nueva visión de Washington hacia Nicaragua imperante en el año de campaña electoral, se manifestó un creciente cuestionamiento interno hacia la política exterior nicaraguense, razón por la cual los elaboradores de la política exterior costarricense se vieron en la necesidad de replantear el eje de esta política. De manera concomitante, el ambiente internacional se hizo más rígido y los espacios de acción se fueron cerrando progresivamente.

El tema de la solidaridad hacia Nicaragua cedió su lugar al tema de la paz. El manejo de esta temática estuvo concentrada en el propio Presidente de la República quien en 1980, se hizo eco en organismos internacionales abogando sobre la importancia de consagrar la década a la educación por la paz. Los resultados de esta política de recambio se vieron cristalizados este mismo año, cuando las Naciones Unidas aprobó por consenso la propuesta promovida por el presidente Carazo de crear en el país la Universidad para la Paz.

Este logro de la política costarricense no sólo fue visto en términos de prestigio para el país, sino que también trató de responder a otras problemáticas. Por una parte, los problemas de orden económico se tornaron cada vez más agudos y complejos, aspecto que redujo aún más los espacios de acción de los tomadores de decisión, y por otra, el interés del Gobierno norteamericano por involucrar al país en una estrategia de tipo militar, fue percibida cada vez más cercana (20). La cristalización del tema de la paz le otorgó al presidente Carazo una mejor posición para enfrentar los problemas internos y particularmente, en lo externo sirvió de

---

<sup>19</sup> Para una mejor información sobre las variables que sistematizan el proceso de toma de decisiones, véase, EQUIZABAL y ROJAS ARAVENA, op. cit.

<sup>20</sup> Es así como el secretario de estado, Alexander Haig, incluyó a Costa Rica dentro de un plan para prevenir la instauración de regimenes socialistas en la región. De esta manera se pensaba fortalecer militarmente a Costa Rica, República Dominicana y Colombia para crear un "triángulo estratégico", junto con el apoyo militar de los otros países centroamericanos.

escudo ante los intereses de Washington para no involucrar al país en acciones de tipo militar.

Como producto del agravamiento de la situación económica interna y de la presión que significó el desarrollo de la estrategia norteamericana hacia Centroamérica, los espacios de acción se vieron disminuidos y finalmente, a un mes de terminar su mandato, desde la Cancillería y avalado por el presidente, se promovió la creación de la Comunidad Democrática Centroamericana. Esta alianza de los países centroamericanos que excluían a Nicaragua y que tenía como propósito, por una parte, aislar al Gobierno sandinista y por otra "... entregar legitimidad democrática a la Junta Salvadoreña", coincidía con los planteamientos de la Casa Blanca (12). Tal decisión creó desavenencias entre los funcionarios: tres Ministros disintieron públicamente (13).

En lo económico, también a los tomadores de decisión de esta Administración les correspondió enfrentarse con nuevos problemas, sin tener estrategias definidas para lograrlo.

Durante estos cuatro años de Gobierno convergieron una serie de factores que provocaron en la economía del país situaciones de desequilibrio externo prácticamente insostenibles. Cabe mencionar que el deterioro de la deuda pública respondió en gran medida a cambios significativos en el campo de los acreedores. La mayor parte de los créditos fueron contratados con la banca privada bajo términos más rígidos, intereses más altos, plazos más cortos y períodos de gracia menores.

Esta situación de desequilibrio externo se vio agravada por el alza que se produjo en los precios del crudo y la baja en los precios del café. Como producto de los serios problemas para pagar la deuda, la política que adoptó el sector económico gubernamental a partir de 1981, fue la de obtener créditos para pagar el servicio de la deuda. "La situación alcanzó su punto más álgido a mediados de ese mismo año, cuando la banca internacional cerró a Costa Rica el acceso al crédito externo".

---

<sup>12</sup> Francisco, ROJAS ARAVENA, "La política internacional costarricense en la administración Carazo, 1978-1982. Relaciones Internacionales UNA, Heredia, Costa Rica, No.7, Primer trimestre 1984, p.30.

<sup>13</sup> Ellos fueron: José Rafael Cordero Crocero, Ministro de la Presidencia; Elizabeth Odio Benito, Ministra de Justicia; Marina Volio Brenes, Ministra de Cultura. Además, expresó su rechazo a esta política, el ex-Ministro de Seguridad Pública, Juan José Echeverría Brealy.

Como producto de la ausencia de lineamientos claros y de políticas coordinadas entre las distintas organizaciones encargadas de los aspectos económicos, se dieron una serie de medidas contradictorias, que finalmente contribuyeron a agravar el déficit fiscal del país. Esta situación llevo al Gobierno a presentar un programa de estabilización económica al FMI en diciembre de 1979. Pero la rigidez de los términos del convenio hicieron imposible su cumplimiento, encontrando como limite la resistencia interpuesta por diversos sectores sociales y políticos del país. Como consecuencia el FMI suspendió los desembolsos.

Después del fracaso del convenio con el Fondo Monetario Internacional, sectores más dirigistas tomaron la iniciativa en el proceso de decisiones de las políticas económicas, e impulsaron y aprobaron medidas radicalmente opuestas a las aprobadas por el Fondo.

A partir de entonces, el proceso de decisión en este campo se tornó más confuso; las políticas adoptadas en diciembre de 1980 al decretar la flotación del colón, provocaron efectos desbalanceados para distintos sectores económicos del país, puesto que se favoreció indiscriminadamente al sector exportador, afectando así al sector industrial con el encarecimiento de las importaciones.

Como producto de los elevados niveles que habían alcanzado el déficit comercial (\$358,7 millones), la deuda pública externa (\$1810 millones) y el déficit del sector público (5230 millones de colones), se iniciaron en setiembre de 1981 nuevas negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. En esta ocasión las negociaciones se centraron en las modalidades para una transformación estructural de la economía <sup>(14)</sup>.

A pesar de que la Carta de Intenciones con el FMI fue aprobada el 17 de junio de 1981, la imposibilidad de implementar los acuerdos, llevaron a la suspensión del convenio, hasta que finalmente después de reiterados intentos de negociación por parte del Gobierno, éste rompió de manera definitiva, el 7 de enero de 1982, con el organismo financiero.

---

<sup>14</sup> Esta transformación perseguía que se generaran fuentes de energía alternativas al petróleo; que se redujera el consumo de hidrocarburos, que se ampliara la frontera agrícola, que se redujera las exportaciones y redujera la protección arancelaria a la industria, además se proponía una reforma constitucional, que impidiera aumentar los gastos del sector público, mediante una reforma fiscal aumentos de los precios de los servicios públicos y una disminución de los gastos corrientes del sector público. Ibid. P.17.

Con un incierto panorama en lo político, al haberse cambiado de manera abrupta la trayectoria de la política exterior durante los cuatro años de administración, mediante la creación de la Comunidad Democrática Centroamericana y una difícil situación económica, finalizó la administración Canaro Odio.

## 2. ADMINISTRACION MONGE ALVAREZ (1982-1986).

La agenda de la política exterior costarricense, durante la administración Monge Alvarez, estuvo centrada, fundamentalmente, en los temas Nicaragua y deuda externa.

En torno al primer tema giraron otros de gran importancia como la relación con los Estados Unidos, Contadora, la política de neutralidad y las relaciones con los países de Europa Occidental. En lo económico, fue alto el perfil de las negociaciones con los organismos financieros internacionales y su relación económica con los Estados Unidos.

En este periodo, en que las determinantes externas se hicieron sentir con mayor fuerza, concretamente la aplicación de la estrategia norteamericana hacia la región, el comportamiento de la política exterior costarricense en torno a ella presentó oscilaciones entre la alianza y la búsqueda de mayores márgenes de acción; paralelamente, el proceso de negociaciones económicas fluctuó entre la flexibilización o el entrabamiento.

### 2.1 La política exterior de Costa Rica y los matices de una alianza con los Estados Unidos

Las acciones iniciales adoptadas por la nueva Administración, fundamentalmente por el presidente Luis Alberto Monge y su Canciller Fernando Volio, tendieron a mejorar los términos de la alianza con los Estados Unidos. En este aspecto se presentó una diferencia con la Administración anterior cuyas relaciones con ese país estuvieron caracterizados más por disensiones que por los puntos de consenso.

Desde el mismo día de la toma de posesión del Presidente Luis Alberto Monge, se buscó alcanzar un consenso entre los mandatarios participantes para lograr una declaración conjunta, en la cual se hicieran algunos señalamientos en materia política. Algunos funcionarios costarricenses, entre ellos al Canciller Fernando Volio y al Presidente Luis Alberto Monge, les preocupaba el efecto que podía tener para Costa Rica la vecindad con un Gobierno revolucionario. Este aspecto se encontraba en plena coincidencia con la lectura que hacia la Administración Reagan de ello. Es así como después de la ceremonia de traspaso del Poder Ejecutivo, fue suscrita una declaración conjunta por los Presidentes de Panamá, Colombia, Venezuela, el Primer Ministro de Belice y un miembro de la Junta de Gobierno de Nicaragua, en la cual entre los puntos más importantes afirmaban el respeto a la autodeterminación de los pueblos, el derecho a la no intervención, respeto y promoción de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales y la afirmación de la fe inquebrantable en el sistema

democrático de gobierno, representativo y participativo y en los procesos electorales pacíficos, periódicos y auténticos.

Esta declaración se constituyó en el embrión de una política exterior que se empezaba a gestar paralela a la que trataba de colocar a Costa Rica en una posición favorable, para alcanzar soluciones concretas a la aguda situación económica que enfrentaba. Había dentro del gabinete funcionarios que tenían percepciones sobre la seguridad nacional del país, fundamentadas en aspectos ideológicos, coincidentes con la visión Este-Oeste que sustentaba la Administración republicana en los Estados Unidos.

La incertidumbre que existía sobre este tema tenía como base el quebrantamiento de uno de los pilares sobre los cuales se ha edificado la seguridad del país. La inoperancia de la OEA y el TIAR a raíz de la guerra de las Malvinas y la participación de países como Venezuela y Panamá en Contadora, dejaba a los ojos de los gobernantes costarricenses, desprotegido al país. Ello en la medida en que ha dependido para garantizar su seguridad externa del funcionamiento de las alianzas internacionales. De tal manera que de acuerdo a la percepción de algunos funcionarios gubernamentales el papel de garante, debía desarrollarlo los Estados Unidos.

Las políticas que surgieron como producto de esta definición de la situación generaron una actitud sumamente crítica de la opinión pública internacional, frente a la posición del Gobierno costarricense "hostil hacia Nicaragua" y de acercamiento hacia la política de Washington.

Por una parte las líneas de acción con respecto a los Estados Unidos no atravesaron por una fase de debate intensa, en la que se discutieran los alcances de la alianza; correlativamente en la fase de la articulación política, el grado de iniciativa estuvo reducido a la conformación de una alianza fundamentada en aspectos ideológicos, y cristalizada fugazmente con la creación del Foro Pro Paz y Democracia, en octubre de 1982 (<sup>13</sup>).

---

<sup>13</sup> En esta reunión celebrada en San José, participaron representantes de Honduras, El Salvador, los Estados Unidos y Costa Rica. Los gobiernos de Guatemala y Nicaragua no fueron invitados, por considerar que sus regimenes no eran producto de la voluntad popular, ratificada mediante un proceso electoral. En esta misma reunión se adoptó un "plan de paz integral" que creaba un centro de asesoria y desarrollo electoral, con el propósito de mantener y promover "la vigencia de las elecciones libres, honestas y puras en el ámbito interlacional". Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La Política Exterior de Costa Rica 1982. Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores. San José: Imprenta Nacional 1982. P.24.

Mi el Presidente Monge ni el Canciller Volio, encargados de la "operacionalización burocrática" de estas políticas, trataron de mejorar los términos de la vinculación internacional de Costa Rica mediante un "activismo" diplomático, hacia los países de América Latina y hacia el Sistema Internacional en general.

La estrategia seguida por los funcionarios costarricenses, consistía en consolidar su discurso democrático como el medio de obtención de la tan ansiada ayuda económica, denunciando como uno de los mayores peligros para el sistema político costarricense, la amenaza marxista-leninista que representaba el régimen sandinista. Esta estrategia logró sus frutos en la fase del debate al movilizar a importantes sectores de la opinión nacional en favor de una política de confrontación con el Gobierno sandinista, basada en la percepción del peligro para la seguridad nacional del país. Este sentimiento se encontraba vinculado con los intereses de la política norteamericana.

No obstante los beneficios de esta alianza en lo económico y supuestamente en aspectos de seguridad, comenzaron a surgir algunas contradicciones a inicios de 1983, como producto de las maniobras militares que llevaban a cabo los ejércitos de Honduras y Estados Unidos, denominadas "Pino Grande" (16).

A pesar de que el Gobierno costarricense no adoptó acciones directas en materia militar, el impacto de estas, efectivamente pusieron en peligro la seguridad nacional del país, con la actividad que desde nuestro territorio desarrollaron los contrarrevolucionarios nicareguenses. Las tensiones surgidas entre Managua y San José, tuvieron su punto más álgido a mediados de 1983, cuando Costa Rica se vió al borde de una guerra con Nicaragua (17).

Como producto de ello, Costa Rica fue enfriando la estrecha alianza con los Estados Unidos y desde Casa Presidencial se buscaron nuevas opciones para la política exterior, siendo una de ellas la Proclama de la Neutralidad el 17 de noviembre de 1983. Como otra alternativa ante la búsqueda de espacios políticos para enfrentar el conflicto centroamericano, se intentó estrechar vínculos con algunas potencias regionales latinoamericanas integrantes de Contadora, a pesar de las discrepancias que se generaban en este sentido entre los altos funcionarios del Gobierno

---

<sup>16</sup> La Prensa Libre, 4 de febrero de 1983. En el mes de agosto, los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, se negaron a asistir como observadores a las maniobras navales de los Estados Unidos en Centroamérica; ante la invitación del General Paul Gorman, Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos. La República, 10 de agosto de 1983.

<sup>17</sup> Véase pp. 43 y 45.

del Presidente Monge. Las contradicciones cobraron fuerza cuando la Cancillería costarricense, en octubre de 1983 acusó a Nicaragua por agresión al territorio nacional ante la OEA y el Embajador estadounidense ante el Organismo, William Middendorff, señaló que los Estados Unidos no toleraría una agresión contra Costa Rica (16). En el mismo mes, el Presidente Monge realizó una visita a México excluyendo de su comitiva al Canciller Volio, quien no mantenía buenos contactos con el Gobierno mexicano como producto de su posición ante la situación centroamericana y ante el Grupo de Contadora.

Paralelamente, como parte de la "estrategia" gubernamental de redefinición política, se realizaron en Europa una serie de gestiones a cargo del Vicepresidente Alberto Fajó en procura de ayuda económica. Los intentos de entablar una relación específica con la Comunidad Económica Europea (CEE), operarian en el sentido de diversificar la dependencia económico-política.

A partir de entonces se inició la segunda etapa del Gobierno, en la que se pretendió aumentar los márgenes de acción en política exterior, mediante la diversificación de vínculos con los países de Europa Occidental. Aparecieron nuevos e importantes elementos en el proceso de toma de decisiones, que caracterizaron los diez primeros meses de 1984. Entre ellos mencionamos los intentos de centralización de las decisiones como consecuencia de la orientación que le dieron a la política exterior el nuevo canciller Carlos José Gutiérrez y el nuevo vicecanciller, Jorge Urbina Ortega.

Para 1984, el Presidente Monge bajó el perfil de sus gestiones con Washington. El primer contacto público entre ambos países, estuvo centrado en las declaraciones del Presidente Monge de apoyo al Informe Kissinger, ante tergiversaciones de la prensa internacional, en el sentido de querer enfrentarlo con los Estados Unidos (17). Este apoyo fue ratificado durante la visita que realizó el Ministro de Relaciones Exteriores costarricense a Washington, en marzo.

Mientras tanto, en el plano doméstico se producía un debate público, entre aquellos que compartían las percepciones que sobre la crisis centroamericana presentaba el Informe de la Comisión, y

---

16 La República, 15 de febrero de 1982.

17 La Nación, 4 de febrero de 1984. Para enero de 1984, Centroamérica conoció el denominado "Informe de la Comisión Kissinger", que contenía los lineamientos de la política exterior norteamericana para la región. Política cuyo objetivo último era contrarrestar la amenaza que representaba para el gobierno norteamericano la presencia en Centroamérica de una Nicaragua "sandinista".

aquellos que compartían los puntos de vista de los países del Grupo de Contadora.

Gran impacto causó el anuncio realizado en mayo por agencias noticiosas, en relación a la existencia de planes entre Costa Rica y los Estados Unidos para llevar a cabo las primeras maniobras militares conjuntas en la historia costarricense y la donación de importante equipo militar (<sup>20</sup>). Como consecuencia de este anuncio, se produjo la movilización interna de distintos grupos estudiantiles y políticos para realizar "la marcha por la paz", en apoyo a la política de la Neutralidad. A pesar de que las maniobras militares no se concretaron, posteriormente se supo de un posible ingreso al país de 800 ingenieros norteamericanos cuyo propósito explícito era el de realizar obras de infraestructura, en la Zona Norte fronteriza con Nicaragua (<sup>21</sup>).

Los temas de la seguridad y de la asistencia militar, se convirtieron en un área sensible y de delicado tratamiento, en donde privaron encontradas percepciones, tanto de funcionarios gubernamentales claves en el proceso de decisión, como de forjadores de opinión que intentaron crear consensos, unos a favor de la neutralidad y otros cuestionando la indefensión del país. Ante el cuestionamiento de algunos sectores de opinión sobre el ingreso de los ingenieros militares, el Presidente Monge manifestó: "creo que no los aceptaremos ni siquiera para la zona sur" y añadía que "el problema de la oferta de Estados Unidos es el costo político de la obra para el que no estamos preparados en estos momentos" (<sup>22</sup>).

Vale la pena destacar que la política exterior de Costa Rica con respecto a los Estados Unidos, en el aspecto de seguridad, se desarrolló de manera muy discreta, aunque prevalecieron la ambigüedad, la confusión y la contradicción entre altos funcionarios del Gobierno. Esta situación proyectaba la imagen de un grupo falto de coherencia y de coordinación a la que coadyuvaba

<sup>20</sup> La Prensa Libre, 5 de mayo de 1984. El gobierno de los Estados Unidos donó 25 jeeps a Costa Rica. Sin embargo, según expresó el Embajador norteamericano Curtin Winsor después de haberse reunido con el vicepresidente Armando Arauz, se dotaría de otro equipo a Costa Rica y podía llegar "ayuda extraordinaria" si el gobierno lo solicitaba. El Debate, 7 de mayo de 1984.

<sup>21</sup> El ministro de Gobernación, Enrique Obregón al referirse a la posible llegada al país de los ingenieros norteamericanos, negó que Costa Rica se fuera a convertir en "país de paso de tropas norteamericanas hacia Nicaragua". La Prensa Libre, 22 de agosto de 1984.

<sup>22</sup> La República, 20 de mayo de 1984.

el nivel de descentralización y fragmentación que imperó en cuanto al tema de la Seguridad Nacional, principalmente.

Funcionarios gubernamentales, ubicados en distintas posiciones de poder y desde distintas entidades burocráticas, interpretaron y definieron el interés nacional dependiendo de su forma de percibir el mundo, "del análisis de las relaciones entre los distintos actores que interactúan en él", del poder relativo de cada uno de ellos, de la valoración de su propio poder y de las reacciones que en otros actores provoquen sus acciones (23).

De acuerdo a la relatividad de la definición de Seguridad Nacional y finalmente del Interés Nacional, el tema de Contadora a la luz de la lectura de los acontecimientos regionales y de las relaciones con los Estados Unidos realizada por los tomadores de decisión, también se constituyó en un asunto polémico, no sólo a nivel gubernamental, sino también en el proceso de debate entre distintos sectores y forjadores de opinión.

Las posiciones y acciones que fue adoptando el Gobierno costarricense hacia Contadora, parecieron despertar la preocupación de la Casa Blanca. El desarrollo de un activismo diplomático de "consulta" por parte de un Embajador Itinerante, a los funcionarios gubernamentales para conocer la posición del país, se convirtió en una constante en las relaciones bilaterales. Es así como el Embajador Itinerante para Centroamérica, Harry Shlaudeman, en distintas oportunidades mantuvo conversaciones con el Canciller Gutiérrez y el Vicecanciller Urbina para discutir asuntos relacionados con el tema de Contadora. Esta acción no se desarrolló de manera aislada, sino más bien se conjugó con la presión ejercida por poderosos actores que coincidían con la línea de política desarrollada por el Gobierno norteamericano.

A pesar de la coherencia que mantuvo la acción conjunta del Canciller y Vicecanciller a favor de las negociaciones del Grupo de Contadora, en octubre de 1984, se quebró esta posición con la participación de Costa Rica en el "Grupo de Tegucigalpa". La labor que desarrollaron los gobiernos de Honduras, El Salvador y Costa Rica, con la elaboración de una nueva Acta de Paz, denominada "Acta Centroamericana" o "Acta de Tegucigalpa" venía a cambiar el fondo del Documento que habían negociado con los miembros del Grupo de Contadora.

En nuestro criterio, el cambio en la política exterior que se evidenció estuvo influenciado por: a) la no aceptación real a las gestiones que realizaba el Grupo de Contadora por parte del

---

(23) Francisco Rojas Aravena, "Interés Nacional y toma de decisiones: el caso de la neutralidad costarricense", Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 11(1): 79-97, 1985, P.90.

Gobierno de los Estados Unidos, b) las fuertes presiones que éste ejerció sobre la Administración Monge para abandonar la política de neutralidad que se revelaban en la posición ambigua del Presidente respecto a la línea política de Costa Rica hacia Contadora; c) la incertidumbre sobre la verificación y cumplimiento de los aspectos políticos, que siempre estuvo rondando en la opinión de funcionarios y políticos nacionales; e) finalmente la gota que colmó el vaso fue la aceptación por parte de Nicaragua de firmar el Acta de Paz y la lectura que con el Gobierno del Presidente Reagan hacían muchos costarricenses sobre las consecuencias para el país de la presencia sandinista en el poder. La acción que en este sentido ejercieron los forjadores de opinión tuvo un impacto en distintos sectores de la población.

Incluso las acciones de la Administración Reagan que inauguraron la tercera etapa del Gobierno, estuvieron encaminadas al fortalecimiento de las vinculaciones bilaterales, en detrimento del esquema multilateral propiciado por Contadora. En abril de 1985, el Embajador Itinerante norteamericano, Harry Slaudemán se reunió por quinta vez con el Presidente Monge, desde que había reemplazado a Richard Stone, con el propósito de comunicarle una serie de decisiones tomadas por el Congreso de los Estados Unidos. Una de estas decisiones enfatizaba el interés por continuar ayudando a Centroamérica, país por país (24).

Aún en esta última fase se mantuvieron las dos vías de interpretación: Contadora-Neutralidad y la amenaza comunista representada por Nicaragua. A pesar de que Costa Rica se había adherido al bloque de Tegucigalpa, el Canciller y el Vicecanciller mantenían una firme posición en apoyo a la neutralidad y a la vez, no descartaron de manera rotunda la vía de las negociaciones. Al parecer, aunque el proceso de Contadora se vio paralizado durante 1985 por las dificultades entre Costa Rica y Nicaragua, ambos funcionarios mantuvieron este espacio, para no cederlo a la política que se estaba llevando a cabo desde el Ministerio de

Seguridad, después de los cambios acaecidos por la crisis de gabinete (23).

En esta tercera etapa de especialización burocrática, en la que desde distintas instituciones gubernamentales se proyectaron lineamientos de política exterior hacia áreas específicas, la vinculación más relevante con los Estados Unidos se estableció a través del Ministerio de Seguridad Pública, mediante canales de acción directos, "discretos y subterráneos". El objetivo era apoyar logísticamente en la estrategia de "guerra de baja intensidad" a la contrarrevolución nicaraguense.

El grado de participación que tuvo Costa Rica por medio de las acciones desarrolladas desde Seguridad Pública, con el aval algunas veces del Presidente Monge, no fueron conocidas con certeza, hasta que salió a la luz pública el caso Irán-Contras y el Informe de la Comisión Tower realizado por una comisión del senado norteamericano.

Importantes cambios se comenzaron a introducir en 1983 en el campo de la seguridad costarricense con la creación de la "Base del Murciélago", para entrenar, adiestrar y capacitar elementos de la Escuela Nacional de Policía con el apoyo del Gobierno norteamericano. Dos graduaciones de guardias civiles se llevaron a cabo en la base de la Hacienda El Murciélago. La primera graduación de 325 guardias civiles, el 25 de julio y la segunda de 380 guardias en octubre, mediante cursos impartidos por asesores militares estadounidenses (24).

La magnitud de estos cambios y su relación con los Estados Unidos, se concretó en 1985, cuando el Presidente Monge autorizó la construcción de un aeropuerto en Potrero Grande y el ministro

---

23 El nuevo Ministro de Seguridad Pública, Benjamin Piza, mantenía una posición coincidente con el departamento de Estado, en cuanto a la posibilidad de que Nicaragua exportaba la revolución. La administración republicana sostenía que el gobierno sandinista estaba armando a comunistas costarricenses. La República, 30 de abril de 1985. Pocos días después el Canciller Gutiérrez declaraba que la ayuda de Estados Unidos para Costa Rica estaba casi descartada, porque la principal preocupación de Costa Rica era el mantenimiento de la paz y no las armas. Según el Canciller, el país, al haber declarado la neutralidad y haber hecho todos los esfuerzos para vivir en paz, en ningún momento necesitaría del apoyo de soldados estadounidenses para el mantenimiento de la independencia y soberanía de Costa Rica. La Nación, 4 de mayo de 1985.

24 La Nación, 26 de julio y 24 de octubre de 1985.

Benjamin Piza, autorizó también una pista de aterrizaje en este lugar (27).

El proceso de decisión en este sentido careció de debate, por cuanto la opinión pública no tuvo conocimiento en ese entonces de las decisiones que estaban siendo adoptadas al más alto nivel.

Sin embargo, esta no fue una decisión aislada, respondía a toda una estrategia, en la que Costa Rica debía jugar un papel clave:

El 10 de julio de 1985, Lewis Tambs es nombrado Embajador de Estados Unidos de América en Costa Rica. Su misión era la creación del frente sur, según sus propias manifestaciones. Se ha declarado que la idea de construir una pista de aterrizaje para abastecimiento a los "contras" surgió en una reunión entre el señor James Tull, sub-jeefe de Misión de la Embajada, el Embajador Tambs, y Joe Fernández. El Embajador Tambs comentó que un grupo privado de norteamericanos querían abrir o reabrir una vieja pista para que sirviera a los "contras" en casos de emergencia, y al Embajador Tambs se le encomendó averiguar si el Gobierno costarricense estaría de acuerdo. En sus declaraciones ante esta Comisión, el señor Piza declaró que la idea de la pista había sido de él, sin intervención de ningún funcionario extranjero (28).

---

27 En el informe que rindió la comisión que investiga lo relativo al narcotráfico en Costa Rica, en el punto 4, sobre las consecuencias del trasiego de armas en Costa Rica, Sección 4.1 sobre Relaciones Internacionales, 4.1.2 Antecedentes, el numeral 6 dice "El ex-presidente Monge Alvarez, ha indicado que autorizó la construcción de un aeropuerto en Potrero Grande, a cambio de que los Estados Unidos ayudaran a Costa Rica en asuntos de Seguridad y defensa, en el caso de que Nicaragua atacara nuestro país. En ese mismo mes, el Ministro de Seguridad, señor Benjamin Piza, autorizó la construcción de una pista de aterrizaje en Potrero Grande. Además, se efectuaron pagos al Coronel Ramón Montero Quesada, por concepto de servicios oficiales en la vigilancia de la pista". Asamblea Legislativa de Costa Rica, Comisión que investiga lo relativo al narcotráfico, 1989, P.6

28 Ibid. Pp.51-52. Cuando el Embajador Tambs fue entrevistado ante la Comisión Tower del Senado norteamericano dijo que "...antes de reportarse a Costa Rica él recibió instrucciones de los miembros del Grupo de Interagencias Restringido ("RIG") para ayudar a las fuerzas de la resistencia nicaraguense a montar un "Frente Sur". Los miembros de RIG era el señor (Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Elliot) Abrams, North y el director de la CIA CATF" La Nación, "Costa Rica en el informe Tower", 6 de marzo de 1987.

Además, desde mediados del mes de mayo de 1985, la Base del Murciélago fue declarada zona restringida por espacio de dos meses como producto del entrenamiento a miembros del cuerpo policial del Ministerio de Seguridad Pública, por parte de instructores norteamericanos (29).

Este nuevo acercamiento con la política norteamericana, tuvo su paralelo en las relaciones económicas bilaterales y "coincidió" con un descongelamiento de las negociaciones sobre la deuda externa que mantenía el equipo económico del Gobierno.

## 2.2 La política exterior de Costa Rica frente a Nicaragua

La Administración Reagan hizo, desde 1983, de la cuestión nicaraguense el tema prioritario de su política hacia América Latina, fundamentado en el aspecto del anticomunismo, eje central en la política exterior norteamericana. Como es obvio, esto tuvo importantes repercusiones para nuestro país. Las relaciones con Nicaragua se convirtieron en uno de los temas más polémicos de la política exterior de Costa Rica, ante la opinión pública nacional. Este tema, al tocar intereses vitales de seguridad nacional, se constituyó, sin lugar a dudas, en el punto central del debate político nacional.

Es quizás el área de la política exterior donde se encontraron más instituciones y más funcionarios involucrados en el proceso de toma de decisiones. Al participar una serie de dependencias y funcionarios, definiendo las situaciones de manera distinta y defendiendo intereses diferentes, se produjo un fraccionamiento y una gran dispersión independientemente del hecho que se hubiera, o no, trazado una estrategia preliminar. Debido a las constantes y mutuas acusaciones por violación a la soberanía nacional, por un lado, y a las actividades de la contrarrevolución desde territorio costarricense, por otro, se vieron involucrados los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Seguridad, de Gobernación, el Consejo de Seguridad Nacional y la Presidencia de la República.

En 1983 la sociedad costarricense se encontraba polarizada en torno a dos posiciones contradictorias con respecto a Nicaragua: una, seguida por el Canciller Volio que abogaba por una actitud de continuo cuestionamiento a la legitimidad sandinista. Este criterio fue compartido también por Enrique Chacón Viceministro de Gobernación, quien según fuentes periodísticas, colaboró

---

<sup>29</sup> La Nación, 9 de mayo de 1985. Semanario Universidad, del 14 al 20 de junio de 1985, p.18.

activamente con grupos contrarrevolucionarios que operaban en la zona norte del país (79).

La segunda posición, por el contrario, proponía sentar las bases de una coexistencia pacífica entre los dos países fronterizos a pesar de las diferencias que separaban a sus gobiernos. Entre sus principales exponentes en el Gabinete estaban, Ángel Edmundo Solano, Ministro de Seguridad, Fernando Berrocal, Ministro de la Presidencia, Rolando Araya, Ministro de transporte y Francisco Morales, Ministro de Agricultura y Ganadería. Estas dos posiciones se reflejaban en el seno mismo del aparato gubernamental, lo que dio pie a una intensa pugna burocrática durante toda la Administración. El fracaso del Foro pro Paz y Democracia, en octubre de 1982 y el posterior fortalecimiento del Grupo de Contadora, contribuyó a que se acentuaran las presiones en el Consejo de Gobierno con miras a reorientar la política exterior del país, tanto frente a Nicaragua propiamente dicha, como en relación con la posición costarricense frente a la crisis centroamericana (80).

Durante la fase del debate, la pugna entre estas dos posiciones contrapuestas, se reflejó en los medios de comunicación, absorbiendo y concentrando la mayoría de los aspectos de la política exterior en torno a esta temática. La extensión del debate sobre el tema, no sólo en cuanto a cantidad de participantes, sino también a lo acalorado de las polémicas, se acentuó en la primera etapa de la Administración Monge Álvarez. El progresivo incremento de los agentes que participaron en esta fase, se produjo paralelamente a la fragmentación en el proceso, al incremento de agentes decisivos y por lo tanto, a las distintas percepciones en juego y a los canales de acción utilizados ya fueran formales o informales. Con la diversificación de actores, se produjeron también una multiplicación de vinculaciones, que anteriormente pasaban inadvertidas en la formulación de la política exterior. Además de las entidades burocráticas señaladas, también en esta red de interacciones contribuían las acciones de los partidos políticos y de los grupos de solidaridad por los derechos humanos, por la paz, o por la causa sandinista, entre otros.

Las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua se han caracterizado tradicionalmente, por cierta animosidad que, producto de la crisis regional, se ha ido acentuando en la última década.

---

<sup>79</sup> Ver Abelardo Morales, Oscar Hidalgo y Melvin Jiménez, "Dilema de la neutralidad", Aportes, No. 16, oct-dic 1983, p. 13.

<sup>80</sup> Ver Luis Saenz, "Por qué renunció el canciller Volio", Aportes, 4 (17), enero-feb 1984, p. 24.

En los años 82-83, la situación se deterioró a tal punto que se llegó a temer por la convivencia pacífica entre las dos naciones (32).

Específicamente, el conflicto se manifestó a raíz de los controles que las autoridades sandinistas impusieron a las embarcaciones costarricenses que transitaban regularmente sobre el Río San Juan y del cierre temporal del paso por esa vía a finales del mes de julio de 1982.

La actitud del Gobierno sandinista se explicaba por la actividad desplegada por grupos contrarrevolucionarios, apoyados por sectores de la Administración norteamericana, desde bases en territorio costarricense, que utilizaban el río San Juan como vía de penetración.

La tesis costarricense, que era defendida arduamente por el Canciller Fernando Volio y avalada por los medios de comunicación, se fundamentaba en aspectos jurídicos plasmados en el Tratado de límites Cañas Jerez, del 15 de abril de 1858, que le

---

<sup>32</sup> En declaraciones a la revista Aportes, el diputado independiente, Ricardo Rodríguez señalaba, por ejemplo que "Algunos medios de información con un alto grado de irresponsabilidad, han hecho una especie de propaganda que aparenta ante el pueblo costarricense una posible agresión de parte de Nicaragua. Esto sirve para levantar una actitud de rebeldía contra Nicaragua. Ellos deben moderar su campaña para no llevarnos a un conflicto", en Héctor Ferlini, "Campamentos antisandinistas: principal enemigo de la neutralidad", Aportes, No. 13 (marzo-abril 1983), p.44. Retomando acusaciones ya hechas por el ministro Solano Calderón, véase La Prensa Libre, 8 de agosto de 1982.

confiere a Costa Rica los derechos de libre navegación perpetua por las aguas del río San Juan (73).

El Gobierno de Costa Rica elevó constantes protestas ante el Gobierno de Nicaragua, quien respondía a su vez con nuevas protestas y quejas, argumentando que sus intereses de seguridad estaban por encima de los derechos de libre navegación costarricenses. La actitud del Canciller Volio fue enérgica y de confrontación, lo que contribuyó a que las relaciones entre los dos países se hicieran cada vez más tirantes, no obstante el empeño de algunos sectores costarricenses aún en el seno mismo del Gabinete, por evitar a toda costa un enfrentamiento bélico entre ellos (74).

Los sectores proclives a la negociación apoyaron las conversaciones en procura de una mayor cordialidad que mantuvieron funcionarios de ambos Gobiernos. Entre estas personalidades, se destacó el Ministro de seguridad pública de Costa Rica, Lic. Angel Edmundo Solano, quien se reunió, en Granada, a principios de agosto de 1982, con el Ministro del Interior de Nicaragua, Tomás Borge, para analizar los problemas que en el ámbito de seguridad, se

---

73 La Nación, 20 de julio de 1982. Según el Tratado de límites Cañas-Jerez del 15 de abril de 1858 en su artículo No 6 dispone: "La República de Nicaragua tendrá exclusivamente el dominio y sumo imperio sobre las aguas del río San Juan, desde su salida del lago hasta su desembocadura en el Atlántico; pero la República de Costa Rica tendrá en dichas aguas los derechos perpetuos de libre navegación, desde la expresada desembocadura hasta tres millas inglesas antes de llegar al Castillo Viejo, con objeto de comercio ya sea con Nicaragua o al interior de Costa Rica por los ríos San Carlos o Sarapiquí, o cualquiera otra vía procedente de la parte que en la Ribera del San Juan establece corresponder a ésta República. Las embarcaciones de uno y otro país podrán, indistintamente, atracar en las riberas del río, en la parte en que la navegación es común sin cobrarse ninguna clase de impuestos, a ser que se establezcan de acuerdo entre ambos gobiernos. Véase, Marianela AGUILAR ARCE, "Fragmentación en la toma de decisiones de política exterior de Costa Rica (Durante el periodo del ministro de Relaciones Exteriores Fernando Volio Jiménez, 8 de mayo de 1982- 30 de noviembre de 1983)". San José: FLACSO "Seminario política exterior centroamericana comparada" mimeo 1987, pp.22-30.

74 El 3 de agosto se habían reunido en la Casa Amarilla los diputados de los dos partidos mayoritarios a raíz de la preocupación creciente del canciller Volio ante lo que él consideraba la extrema indefensión militar que en esos momentos tenía Costa Rica. En dicha reunión los diputados acordaron que ante una eventual recrudecimiento de las tensiones con Nicaragua, recurrirían a la intervención de la OEA y a la aplicación del TIAR. La Prensa Libre, 4 de agosto de 1982.

suscitaban entre ambos países. Entre los acuerdos más importantes estuvo el fortalecimiento de una Comisión Mixta (7ª).

La posición asumida por el Ministro Solano, en dicha reunión, provocó en el partido gobernante, reacciones encontradas. Mientras la mayoría de los diputados liberacionistas apoyaron al Lic. Solano Calderón, el Canciller Volio reclamaba que estos eran aspectos que competían propiamente al ámbito de la política exterior y por lo tanto al manejo de la Cancillería (8ª). La pugna entre las dos percepciones contrapuestas, una que defendía desde la perspectiva de la seguridad nacional sus acciones tendientes a restablecer el clima de confianza y bajar el nivel del conflicto entre ambos países, como requisito para mantener la seguridad del país, y la otra posición, desde la visión contrapuesta democracia-comunismo, percibía que las relaciones con Nicaragua se habían convertido en un elemento desestabilizador del sistema político nacional, y por lo tanto la política que el Gobierno debía asumir, a través de la Cancillería, era de denuncia y enfrentamiento hacia el régimen sandinista.

Finalmente en este juego de poder y de influencia entre dos funcionarios pertenecientes a entidades burocráticas distintas, el Presidente Monge asumió una actitud favorable al Canciller, que concordaba con la posición de aliado de la política regional norteamericana. El mandatario desautorizó parte del comunicado

---

7ª Así mismo se acordó que Nicaragua garantizaría el libre tránsito por el río San Juan pero de manera regulada y para ello propusieron que se instalasen puestos de control a lo largo del río con el fin de evitar el contrabando de armas, drogas y revolución en ambas direcciones. El Ministro de Seguridad Pública costarricense lanzó su idea en el sentido de que los puestos de control en el río San Juan servirían para evitar la subversión, porque, según sus propias palabras: "no vamos a permitir que las fuerzas extranjeras quieran deteriorar las relaciones entre los dos países". La República, 8 de agosto de 1982. A raíz de sus conversaciones con el Ministro sandinista, el Ministro Solano Calderón, en declaraciones ante la prensa nacional, expresó su diferente punto de vista con respecto al presidente Monge y al Canciller Volio, en cuanto a que no existía ninguna consigna sandinista para desestabilizar a Costa Rica. Recordemos que pocos días antes la cancillería había expulsado a diplomáticos nicaraguenses por su supuesta implicación en el acto terrorista que destruyó las instalaciones de la aerolínea hondureña SAHSA. La Prensa Libre, 7 de agosto de 1982.

8ª Mediante un telegrama enviado por los diputados de su partido, lo felicitaban y le aseguraban que su actitud contribuía a fortalecer los derechos soberanos de Costa Rica a la libre navegación por el Río San Juan y a mantener la paz nacional.

conjunto que el Ministro de Seguridad había firmado en la ciudad nicaraguense de Granada (37).

Las tensiones se mantuvieron elevadas durante los últimos meses del año 1982. A principios de 1983, el Gobierno sandinista multiplicó las denuncias de una posible invasión por parte de las fuerzas del Frente Sur.

Los canales de comunicación entre los dos Gobiernos, se vieron entorpecidos por los problemas de coordinación que se presentaban en el seno del partido gobernante en Costa Rica y en el Gobierno mismo, entre las dos fracciones que se habían formado con relación a la crisis regional y particularmente frente a la cuestión nicaraguense.

Las contradicciones se potencializaban por la multiplicación de agentes decisorios, tanto formales como informales. Entre los primeros, tal vez el más importante, había sido el Consejo de Seguridad Nacional que llegó a convertirse -durante la ausencia temporal del Canciller Volio- en el órgano rector de la política de seguridad que incluía las relaciones con Nicaragua (38). El Gobierno de Managua privilegiaba los contactos con representantes de los sectores más liberales contribuyendo así a multiplicar los malos entendidos (39).

---

37 El presidente Monge argumentó su desautorización aduciendo que los asuntos de límites, como es el caso de la navegación por el río San Juan eran de la competencia exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores. La Nación, 11 de agosto de 1982.

38 El Canciller Volio se ausentó desde el 12 de abril hasta la tercera semana de junio de ese mismo año. El Consejo de Seguridad estaba presidido por el Vicepresidente Armando Arauz e integrado por Alberto Fait, segundo Vicepresidente, Fernando Berrocal, Ministro de la presidencia, Carlos José Gutiérrez, ministro de Justicia, Ekhart Peters, Canciller en funciones, Alfonso Carro, Ministro de gobernación y Angel Edmundo Solano, Ministro de Seguridad Pública. En esta época, la Cancillería parecía limitarse a llevar los asuntos administrativos y de culto mientras que la toma de decisiones en la política exterior tenía lugar en Casa Presidencial. Véase declaraciones de Manuel Araya en Ana Orozco, "Estatuto de neutralidad permanente: nuevo intento en la política exterior de Costa Rica", Aportes, Nos 14-15, junio-set, 1983, p. 35.

39 El canciller Volio se quejaba de que se "bifurcaban" los canales de comunicación con Costa Rica en la medida en que personeros del FSLN se comunicaban directamente con personeros del Partido Liberación Nacional dejando de lado a la cancillería. La República, 24 de enero de 1983.

También se habían establecido contactos entre legisladores costarricenses y autoridades sandinistas, con el fin de examinar directamente las causas del deterioro de las relaciones entre ambos países. Los diputados costarricenses que habían estado a la base de esa iniciativa eran, Alvaro Montero del Partido Socialista, Miguel Guillén, subjefe de la fracción liberacionista, Carlos Chajid, del PLN, Arnoldo Ferreto, de la Coalición Pueblo Unido y Ricardo Rodríguez, diputado independiente (<sup>40</sup>).

En medio de innumerables tensiones aumentadas aún más por la labor de los medios de comunicación y los forjadores de opinión que adversaban un entendimiento con Nicaragua, los Gobiernos reiniciaron reuniones y contactos de alto nivel encaminados a establecer canales de comunicación directos y a tratar de normalizar las relaciones entre los dos países, que se encontraban cada vez más deterioradas. Incluso el 5 de agosto de 1983 se iniciaron reuniones de la Comisión Tico-Nica para analizar problemas limítrofes (<sup>41</sup>). Estas reuniones tenían lugar en un ambiente de acusaciones recíprocas por agresiones mutuas (<sup>42</sup>).

---

<sup>40</sup> La Nación, 4 de Octubre de 1983.

<sup>41</sup> La reunión se efectuó en el Instituto Nacional de Seguros, participaron por Costa Rica: el viceministro de la presidencia, Manuel Carballo; el viceministro de seguridad, Johnny Campos; el vicedecano Ekhart Peters; el viceministro de gobernación, Enrique Chacón; el de justicia Enrique Rojas, y el embajador Jesús Fernández. La Nación, 5 de agosto de 1983.

<sup>42</sup> El gobierno costarricense protestaba, entre otras cosas, por la imagen que le atribuían al país de aliado incondicional de la política norteamericana, principalmente promovida desde Nicaragua y por las constantes violaciones al territorio nacional por elementos del Ejército Popular Sandinista. La Prensa Libre, 17 de agosto de 1983. La República, 21 y 30 de setiembre de 1983. No obstante ello, funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública manifestaron en una entrevista periodística, su preocupación por la colaboración prestada a los contrarrevolucionarios por algunas autoridades civiles y militares nacionales. En el mismo reportaje, se señala que existían tres grupos paramilitares: entre los que se encontraba: el Movimiento Costa Rica Libre que operaba en el norte de la provincia de Alajuela como enlace entre comerciantes y médicos de la zona de San Carlos y las fuerzas de ARDE lideradas por el Comandante Cero (Edén Pastora). La actividad bélica se generalizó a tal punto que la directiva de la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) acordó solicitar al Ministerio de Educación el cierre temporal de aproximadamente 100 escuelas. Ver Abelardo Morales, Oscar Hidalgo y Melvín Jiménez, "Dilema de la neutralidad", Aportes, No. 16, oct-dic 1983. Este era el punto central de las acusaciones realizadas por el gobierno sandinista.

El incremento de la tensión en las relaciones bilaterales fue producto, por una parte, de la poca iniciativa que presentó el Gobierno en esta primera etapa de la Administración, en cuanto al grado de dependencia de su política exterior hacia la potencia hemisférica y de una ausencia clara de voluntad por los decisores de mayor jerarquía y con mayor poder de mando por diversificarla. Por otra parte, el grado de fragmentación que se produjo, mermó la capacidad de articular una política coherente, aún menos, una estrategia hacia el vecino del norte. De esta manera las relaciones con Nicaragua se caracterizaron por la incapacidad de alcanzar consensos entre los distintos agentes decisivos y por ende, por el impulso de líneas de acción independientes y contradictorias, que generaron desavenencias entre los funcionarios encargados del proceso. La descoordinación en la fase de la operacionalización burocrática, contribuyó aún más a la complejización de las relaciones.

Esta situación crítica tendió a bajar de nivel durante la segunda etapa del Gobierno. A pesar de que el fraccionamiento fue similar al del año anterior, no se dieron fuertes pugnas burocráticas como en 1983, a excepción de la crisis del Gabinete en agosto de 1984. Pero sí fue evidente que algunos funcionarios estuvieron verdaderamente interesados en distensionar las relaciones entre ambos países, mientras que otros colaboraron abiertamente para que la "contra" operara desde territorio costarricense.

Como consecuencia de estas desavenencias, ahora discretas, sobre el estilo que debía imperar en la política exterior hacia Nicaragua, se gestó una oscilante política entre la distensión y el recrudecimiento de las hostilidades.

Los incidentes fronterizos que se produjeron en febrero de 1984, marcaron la pauta del tipo de relaciones que se desarrollaron en el transcurso del año. Ante un ataque realizado por miembros del Ejército Popular Sandinista, el Consejo de Seguridad Nacional, presidido por el Lic. Armando Arauz Aguilar, Vicepresidente de la República, acordó suspender la participación costarricense en la comisión bipartita y llamó a consulta al Embajador, Prof. Jesús Fernández. Por otra parte se acudió a denunciar el incidente, tanto a la instancia tradicional en la cual se había depositado la seguridad del país, la OEA como al Grupo de Contadora<sup>43</sup>. Esto respondía a criterios diferentes dentro del Gabinete, mientras que el Presidente Monge, en conferencia de prensa, manifestaba que si los sandinistas invadían, estaban dispuestos a recurrir al TIAR; ante los mismos sucesos, el nuevo Canciller, Carlos José Gutiérrez, declaraba que la única alternativa para encontrar una solución pacífica era Contadora.

---

<sup>43</sup>

La República, 28 de febrero de 1984.

No obstante, nuevos choques y agresiones se produjeron entre ambos países, ahondados por las declaraciones del comandante Humberto Ortega Saavedra, a finales de marzo de 1984, quien amenazó con minar los puertos de los países centroamericanos en represalia al minado de los puertos nicaraguenses, por parte de los rebeldes de la Alianza Revolucionaria Democrática ARDE, y el incidente fronterizo de Pocosol, acaecido en los meses de abril y mayo, por las acciones desplegadas por los miembros de ARDE desde territorio fronterizo con Nicaragua.

A pesar de todo, el nuevo equipo, conformado por el Canciller Carlos José Gutiérrez y el Vicecanciller Jorge Urbina, intentó bajar las tensiones en las relaciones Costa Rica-Nicaragua. Ambos funcionarios utilizaron los canales de acción adecuados para tratar de neutralizar las posiciones beligerantes. El 9 de abril, en una reunión del Consejo de Seguridad Nacional, el Vicecanciller Jorge Urbina presentó un informe en el que se destacaba que no había motivo para que se produjeran tensiones en la frontera norte y que la comunicación entre ambas cancillerías era normal. En esa misma línea, el Ministro de Relaciones Exteriores era del criterio de que la política exterior del país no podía adoptar una causa anticomunista, puesto que combatir a los sandinistas sería traicionar los principios históricos que han consolidado nuestra política exterior (45).

A pesar de las tensiones con Nicaragua, el Canciller consideraba que cualquier decisión que se adoptara al respecto, no podía dejar por fuera al Grupo de Contadora. En un "estira y encoge" en el proceso de decisión, el equipo que había tratado de centralizar y controlar la política exterior desde la Cancillería, logró que el Consejo de Gobierno decidiera solicitar una comisión de observadores a Contadora, como resultado de los niveles críticos de tensión que habían alcanzado las relaciones entre ambos países y un mes después, el 27 de junio, decidiera también y de manera unánime negar el espacio político al FDN (46).

Estos períodos de relativa calma se vieron interrumpidos por la acción de sectores económicos, que adversaban un entendimiento con el régimen sandinista. Fue así como en julio de 1984 los niveles de tensión comenzaron a subir nuevamente, ante las demandas o mejor dicho el ultimátum que envió la Cámara de Comercio de Costa Rica al Presidente Monge, en una carta con 30 puntos a tratar. Una de las demandas consistía en pedir la ruptura de las relaciones con Nicaragua en un plazo de 30 días, sin embargo el Presidente

---

<sup>45</sup> La Nación, 22 de abril de 1984.

<sup>46</sup> La República, 28 de junio de 1984.

consideró que el rompimiento de relaciones diplomáticas en esos momentos, constituía una temeridad (<sup>46</sup>).

Por otra parte durante 1984, el aumento de tensiones con Nicaragua, se encontraba también relacionado con los probables momentos de la firma del Acta de Paz de Contadora. Cada vez que se acercaba una fecha clave en las negociaciones de paz, se recrudecía la guerra verbal entre San José y Managua. Esta situación coincidía con la intensificación de una diplomacia desplegada por el Gobierno norteamericano hacia los cuatro países calificados como las "democracias" centroamericanas y el decidido apoyo otorgado a los contrarrevolucionarios nicaragüenses para lograr la caída del Gobierno sandinista.

En la tercera etapa de la Administración, que se inicia con la firma del Acta de Tegucigalpa, en octubre de 1984 y que finaliza en mayo de 1986, las relaciones bilaterales, permanecieron distantes pero a la vez tensas.

Específicamente, el año 1985 empezó peor que ninguno de los anteriores debido al incidente ocurrido en la Embajada de Costa Rica en Managua a finales de diciembre de 1984, cuando el joven asilado José Manuel Urbina Lara fue supuestamente sacado de la sede diplomática por miembros del Ejército Popular Sandinista. Este hecho provocó un enfriamiento en las ya tensas relaciones entre ambos países, azuzado por un intenso debate en los medios de comunicación, tendiente a provocar el rompimiento de las relaciones. Incluso la Cámara de Comercio de Costa Rica nuevamente realizó tal demanda a mediados de enero.

Desde los incidentes del río San Juan, el caso de Urbina Lara se constituyó en el punto de mayor conflictividad entre ambos países. A partir de entonces, Contadora, percibida como pro-sandinista, dejó de ser la opción para solucionar los diferendos y nuevamente el Gobierno acudió a la OEA para obtener apoyo a la tesis de respeto al derecho de asilo sustentada por el país (<sup>47</sup>). Además, los constantes incidentes fronterizos se convirtieron en uno de los escollos más difíciles y permanentes que marcaron las relaciones bilaterales.

El caso de las Crucitas, en que murieron dos guardias civiles costarricenses, ocurrido el 30 de mayo, se sumó a la lista de situaciones que dificultaron un entendimiento y que por lo tanto incidieron en el curso de las negociaciones con el Grupo de

<sup>46</sup> La Prensa Libre, 21 de julio de 1984.

<sup>47</sup> En esta ocasión el gobierno costarricense informó del incidente al Grupo de Contadora, pero las esperanzas estuvieron cifradas en la acción que pudiera emprender el organismo hemisférico. La República, 11 de enero de 1985.

Contadora. La efervescencia que el caso provocó, sirvió para criticar fuertemente el estilo en que la Cancillería conducía la política exterior, principalmente en lo que respecta a las relaciones con Nicaragua y a la política de la neutralidad. Tal fue la magnitud de la campaña orquestada por los medios de comunicación, que el propio Presidente Monge desautorizó la gestión realizada por el Canciller Gutiérrez ante la OEA, calificando la resolución obtenida de "pusilámide y temerosa" (46).

Por otra parte, la actividad de los contrarrevolucionarios en territorio nacional, provocó una intransigente posición del Gobierno sandinista con respecto a su dominio sobre el río San Juan. En setiembre el Embajador de Nicaragua ante la OEA, Edgardo Parrales, manifestó que su Gobierno estaba dispuesto a mantener su "dominio y sumo imperio" sobre esta vía, ante la proliferación de las actividades de la contra en suelo nacional (47).

A pesar de las acciones "encubiertas", que se realizaban desde el Ministerio de Seguridad Pública, en apoyo a la contra con la venia del nuevo Ministro Benjamin Piza, el Gobierno adoptó algunas medidas tendientes a borrar acciones de apoyo oficial y explícito a este grupo nicaraguense. En este sentido, en febrero de 1985, se anunció la decisión de no otorgar asilo a quienes evadieran el Servicio Militar Patriótico de Nicaragua; un mes después se prohibió la entrada al país del máximo líder de la organización Fuerza Democrática Nicaraguense, Adolfo Calero, quien realizaría un acto público; además, en abril se le fijó un plazo a Adolfo Chamorro, miembro de ARDE, para que abandonara el país, debido a declaraciones que realizó en busca de apoyo para las actividades de la contra.

Finalmente la normalización de las relaciones de Costa Rica y Nicaragua, comenzó a gestarse en el periodo de transición gubernamental, a partir del 13 de febrero de 1986, con un intercambio de mensajes entre los dos Gobiernos. Este

---

<sup>46</sup> El Canciller manifestó públicamente que el presidente Monge había estado constantemente informado de la reunión. La Nación, 14 de julio de 1985. Por otra parte, en medio de este clima adverso, algunos medios de comunicación se lanzaron en una campaña de desprestigio a la política de neutralidad, calificándola de diplomacia "anémica y blandengue", contrastando que la fortaleza de la política exterior era posible mediante una política de confrontación con Nicaragua. Centro de Estudios para la Acción Social. Costa Rica: Salance de la situación. "La política exterior y el conflicto centroamericano". No.11, junio-agosto 1985.

<sup>47</sup> Durante esta época, costarricenses, vecinos de la localidad de Upala denunciaron el poco respaldo y protección que recibían de las autoridades del país y su tolerancia ante las actividades de la contra. La Nación, 7 de octubre de 1985.

acontecimiento fue recibido por la Comunidad Económica Europea como un aporte positivo para reducir la tensión en el área y aplicar la iniciativa de paz del Grupo de Contadorea.

### 2.3 Costa Rica y su neutralidad

El Gobierno del Presidente Monge, desde sus inicios, habló de la neutralidad como una necesidad para Costa Rica (<sup>50</sup>). No obstante, no fue sino a mediados del año 1983 que este mecanismo se comenzó a concretar en una política. Ante las eventuales amenazas de traer el conflicto armado a Costa Rica, un grupo de funcionarios y ciudadanos la apoyaron decididamente (<sup>51</sup>).

Así fue como el 15 de setiembre se hizo pública la intención del Gobierno del Presidente Monge de darle un estatuto de neutralidad perpetua a Costa Rica. El plan de nuestro Presidente procuraba que el país fuera neutral en conflictos bélicos, no así en enfrentamientos ideológicos (<sup>52</sup>). El estatuto hubo de ser abandonado, por su incompatibilidad con la afiliación de Costa Rica a sistemas de seguridad colectiva como la ONU y la OEA.

---

<sup>50</sup> Esta idea había empezado a barajarse durante la administración Carazo, con el objetivo de aislar y sacar a Costa Rica de la crisis centroamericana. El régimen de neutralidad perpetua aparecía a los ojos de muchos de los asesores del presidente Carazo como el complemento ideal de la Universidad para la Paz. Véase Mary Lisbeth GONZALEZ, "La aplicación del modelo burocrático de Allison en el proceso de la toma de decisión de la neutralidad costarricense". Relaciones Internacionales, No 21, UNA, Heredia, Costa Rica, Cuarto trimestre de 1987, Segunda época, Pp.21-22. Posteriormente, la política de neutralidad contó con el respaldo de importantes sectores internos, tal y como se deduce de una encuesta nacional, que reveló que el 80% de los costarricenses demandaban absoluta neutralidad del gobierno en el conflicto político y armado de Nicaragua. La Prensa Libre, 2 de julio de 1983.

<sup>51</sup>A finales de 1981, durante el simposio organizado por la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma, denominado "América Central frente a la década de los Ochenta" el profesor Néstor Mourelo intelectual ligado al Partido Liberación Nacional, retomó la idea de la conveniencia de un estatuto de neutralidad para el país. Esta última fue posteriormente ampliamente discutida y finalmente avalada por el Primer Congreso Mundial de Derechos Humanos. La República, 30 de setiembre de 1983.

<sup>52</sup> La Nación, 21 de setiembre de 1983.

En los trabajos sobre procesos de toma de decisiones que han analizado el caso de la neutralidad, quedan confirmadas algunas de las hipótesis que nos han guiado en esta investigación, a saber, la existencia de dos grupos cada uno conformado por altos funcionarios de la Administración Monge, manejando definiciones de la situación diferentes. En la Comisión encargada de elaborar la Proclama de Neutralidad, los agentes decisorios, entre los cuales no se encontraba el Canciller, por razones obvias, se concentraron, aún físicamente, en las oficinas de Casa Presidencial dejando al Ministerio de Relaciones Exteriores totalmente excluido de la toma de decisiones con relación al tema (<sup>53</sup>).

Ante la posibilidad de que se presentaran problemas jurídicos internacionales, el Presidente Monge emitió una proclama, en vez de un estatuto de neutralidad. De esta manera, el 17 de noviembre, el Presidente Monge proclamó la neutralidad de Costa Rica, en un acto solemne (<sup>54</sup>).

La proclama contó internamente con el apoyo del partido Liberación Nacional y de la fracción mayoritaria en la Asamblea Legislativa (<sup>55</sup>). A nivel internacional, destacan en su apoyo decidido a la proclama de neutralidad de Costa Rica, los Gobiernos de: Francia, Venezuela, España, la Santa Sede, Alemania Occidental, Nicaragua y Panamá (<sup>56</sup>).

---

<sup>53</sup> El equipo reunido en Casa Presidencial estaba compuesto, en un primer momento por los funcionarios Hugo Alfonso Muñoz, Procurador de la República, Manuel Freer, Procurador adjunto y por Nestor Mourelo, Bernardo Baruch y X van Browne, intelectuales ligados al PLN. Posteriormente se le dio carácter gubernamental y se integraron a ella el Vicepresidente Armando Arauz quien la presidía y Carlos José Gutierrez, Ministro de Justicia. Finalmente, en una tercera etapa, se integraron al equipo, los Ministros de Información y Comunicación, Armando Vargas, de la Presidencia, Fernando Berrocal y el Viceministro de esa misma cartera, Manuel Carballo. Para un análisis más detallado del proceso de decisión, véase, Mary Lisbeth GONZALEZ, op.cit., passim. y Francisco ROJAS ARAVENA, "El interés Nacional y toma de decisiones: el caso de la neutralidad costarricense". Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica, 11(1): 77-97, 1985.

<sup>54</sup> En este acto el gabinete estuvo casi completo, con la sola ausencia de los ministros de Relaciones Exteriores y Hacienda, Fernando Volio y Federico Vargas, respectivamente. La Prensa Libre, 18 de noviembre de 1983.

<sup>55</sup> La República, 20 de noviembre de 1983 y La Nación, 24 de noviembre de 1983.

<sup>56</sup> La Nación, 1 de diciembre de 1983.

Sin embargo, también hubo funcionarios que se opusieron desde un inicio a ella. La renuncia del Canciller Fernando Volio, se produjo seis días antes de la proclama de neutralidad y fue hecha efectiva hasta diciembre de ese mismo año. En el momento de su renuncia, el Ministro Volio declaró: "He llegado al convencimiento de que mi labor ya no puede ser desarrollada como lo requiere el país y lo deseo yo. Son muchas las interferencias e injerencias de aquellos que quieren darle otro giro a la política exterior. Las he soportado para cumplir a pesar de ellas con mi deber. Pero todo tiene su límite ..." (87).

Resulta claro que, respecto al tema de la neutralidad, al igual que respecto a las relaciones con Nicaragua, se estableció una pugna burocrática, entre actores de la más alta jerarquía, destacándose en este tema específico la contradicción entre el propio Presidente Monge y su Ministro Fernando Volio quien entendía la neutralidad como una indefensión (88) al igual que importantes líderes de la oposición que adversaban al Gobierno y sobre todo a su política de neutralidad, como era el caso de: Gonzalo Facio, Bernd Niehaus y Rafael Angel Calderón principalmente.

La renuncia del Canciller Volio y la proclama de neutralidad, constituyen, a nuestro parecer, importantes indicadores de la redefinición que sobre política exterior se había emperado a gestar en Costa Rica al despuntar 1983.

---

<sup>87</sup> La Prensa Libre, 15 de noviembre de 1983, p. 3. El trece de noviembre el Lic. Volio, aún esperanzado de mantenerse en la Cancillería, declaró que ante una reiteración del Presidente Monge, de apoyo total a su gestión, él no dejaría el puesto pero el Presidente Monge aceptó la renuncia, ya que ésta obedecía, según la información que contamos, "a una diferencia de criterio". Véase La República, 13 de noviembre de 1983 y La Prensa Libre, 14 de noviembre de 1983.

<sup>88</sup> "...de cara al peligro presente del comunismo internacional, lo mismo que frente a las amenazas de un futuro preñado de violencia, cabe preguntarse ¿porqué el gobierno propone que C.R., desarmada, repudie sus alianzas defensivas? ¿porqué allanar el camino a los agresores? ¿porqué agravar nuestra indefensión?" Fernando Volio, El militarismo en Costa Rica y otros ensayos, op.cit., p.245.

## 2.4 Costa Rica y sus relaciones con el Grupo de Contadora

El Grupo de Contadora que se creó en enero de 1983 conformado por México, Venezuela, Colombia y Panamá emprendió "urgentes" consultas en la región centroamericana, con la finalidad de tomar el pulso de los gobiernos y formular una propuesta uniforme para buscar una solución pacífica a los conflictos regionales.

Sobre este tema tampoco estuvo exenta de contradicciones la formulación de la política exterior costarricense: en torno a él también se generaron pugnas burocráticas y en el proceso de debate de las decisiones, los medios de opinión pública y algunos de los principales influenciadores, que jugaron un papel importante para crear un clima de tensión con Nicaragua, también ejercieron una constante influencia negativa y una crítica posición hacia la labor desplegada por el grupo latinoamericano. Entre ellos destacaban: Gonzalo Facio, Bernd Niehaus, y el propio periódico "La Nación", quienes en no pocas oportunidades criticaban, cuestionaban y trataban de deslegitimar al Grupo de Contadora.

Quizás los temas de Nicaragua y Contadora generaron una mayor polémica tanto entre los principales decisores como entre los influenciadores, ya fueran ellos nacionales o extranjeros.

Desde un principio, cuando las tensiones fronterizas entre Costa Rica y Nicaragua se agudizaron y se temía el estallido de un conflicto militar entre ambos países, el Consejo de Gobierno acordó, el 5 de mayo de 1983, otorgar un mandato a los países de Contadora para que formaran una fuerza de paz (\*). Inicialmente el Presidente Monge había pensado solicitar a la OEA el envío de la misión de paz, posición que contaba con el apoyo de los ex-cancilleres, miembros del partido de la oposición Rafael Angel Calderón Fournier, y Bernd Niehaus (\*\*). Sin embargo, después de una reunión con el Comandante Jaime Wheelock de la Dirección Nacional del FSLN, celebrada en San José, el 11 de mayo, el primer mandatario costarricense pareció también favorecer personalmente la alternativa de Contadora.

---

\* La Nación, 5 de mayo de 1983.

\*\* El pedido fue realizado finalmente por el gobierno de Costa Rica ante el Consejo Permanente de la OEA, el cual por no tener facultad para pronunciarse sobre la creación de una fuerza de paz, lo remitió al Órgano de la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, solicitada en 1979 por el gobierno del Presidente Rodrigo Carazo, que técnicamente nunca había sido clausurada. La Nación, 6 de mayo de 1983.

El Grupo de Contadora decidió el 16 de mayo enviar una misión de ocho observadores a la frontera norte de Costa Rica. Contadora se convirtió para el Gobierno costarricense en el mecanismo que garantizaba el no involucramiento del país en conflictos de orden militar.

De manera que durante la celebración de la segunda Reunión Conjunta entre los Cancilleres del Grupo de Contadora y los centroamericanos, a finales de mayo, el Canciller interino costarricense, Ekhart Peters, solicitó unilateralmente el envío de un grupo permanente de observadores militares y civiles a la frontera con Nicaragua. Sin embargo no se concretó, porque se adujo que una misión de ese tipo se constituiría en una instancia policial superior en donde irían a parar todos los reclamos que formularan los dos países. La misión que se constituyó solamente hizo visitas ocasionales a nuestra frontera norte a raíz de las cuales rindió un informe favorable para Costa Rica (\*).

A pesar de la positiva acogida que funcionarios del Gobierno costarricense le brindaron al Grupo de Contadora, principalmente ante la perspectiva de una confrontación bélica regional, el Ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Volio quien se había reintegrado, a finales de junio, a la Cancillería, interpeló al Grupo Contadora, emplazándolo a que concretizara sus acciones, después de que éste había celebrado la primera reunión cumbre en México, y se había elaborado el "Documento de Cancún" que debía servir de fundamento para la negociación (\*\*).

También fue evidente desde un inicio la pugna burocrática entre actores de alta jerarquía. Mientras el Ministro de Relaciones Exteriores, Fernando Volio, tenía una actitud de rechazo hacia la iniciativa diplomática latinoamericana, el Ministro de Justicia, Carlos José Gutiérrez, la miraba con simpatía. Por su lado, los Ministros Solano, Berrocal y Araya (entre otros), le reclamaban al Vicecanciller el hecho de que Costa Rica no hubiera sido llamada a formar parte del Grupo mismo (\*\*). El papel que asumió frente a esta pugna burocrática, el Presidente Monge aparecía como digno de mención en la medida en que el primer mandatario adoptó la posición del "Árbitro" cuyas tomas de posición a veces favorecían a un grupo y a veces favorecían al otro, sin que quedara muy claro a que obedecía su adhesión a una u otra coalición.

\* La Nación, 7 de junio de 1983.

\*\* La Prensa Libre, 18 de julio de 1983, y La República, 20 de julio de 1983.

\*\* Vease, Luis Saenz, "Por que renunció el canciller Volio?", Aportes, 4(17), enero-feb 1984, p.24.

No obstante, el 27 de setiembre de 1983 los Presidentes centroamericanos aprobaron el "Documento de Objetivos" del Grupo, impulsando y avalando de esta manera la gestión iniciada por los países latinoamericanos (46).

Las acciones que se desplegaron desde la Cancillería, con relación a la política hacia Contadora, fueron durante el periodo del Canciller Volio fuente de controversia y desavenencias entre los funcionarios encargados de operacionalizar sus lineamientos. El 10 de noviembre, el Embajador de Costa Rica en la ONU, Dr. Fernando Zumbado, contradiciendo las indicaciones del Canciller, votó positivamente una resolución de apoyo a las gestiones del Grupo de Contadora, aduciendo que seguía instrucciones directas del Presidente Monge (47). Esta fue la segunda vez que Zumbado objetaba las disposiciones de Volio, la primera vez fue cuando el Embajador Zumbado apoyó la condena a la invasión norteamericana en Grenada, a pesar de las instrucciones giradas desde la Cancillería, en el sentido de que si no podía obstaculizar el paso del tema a la Asamblea General, se abstuviera de votar (48).

En esta primera etapa se fueron perfilando las posiciones de los principales funcionarios que intervinieron en el proceso de toma de decisiones de la política exterior y de los más influentes forjadores de opinión, con respecto a la labor pacificadora que desarrollaba el Grupo Contadora.

Durante la segunda etapa, que para efectos analíticos la hemos dividido del 17 de noviembre de 1983 a octubre 1984, tuvo como característica importante y continua, la búsqueda de mayores márgenes de autonomía en la conducción de la política exterior. Este interés que se deduce de las noticias periodísticas, no solo tocó el campo político sino también el económico.

La búsqueda de márgenes de maniobrabilidad en la política exterior comenzó a gestarse a mediados de 1983, como consecuencia de los enfrentamientos con el Gobierno de Managua, en los que Costa Rica se vió al borde de una guerra con Nicaragua. El momento

---

46. Entre las primeras decisiones de esta nueva etapa, se encontraba la de formar en el seno del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Comité de Apoyo para el Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) con el fin de revitalizar la integración regional.

47. La Nación, 10 de noviembre de 1983. Se trata de la resolución 38-10 adoptada por consenso durante la XXXVIII Asamblea General.

48. La Nación, 13 de noviembre de 1983.

culminante de esta tendencia lo constituyó la Proclama de Neutralidad emitida el 17 de noviembre de 1983 y a partir de entonces, el papel de Contadora pasó a ser más claramente valorado para algunos agentes decisivos, quienes depositaron parte de la seguridad del país en las negociaciones que realizaba el Grupo latinoamericano y a la vez se constituía en el garante de la política de neutralidad, mediante los informes que rindieran las comisiones de observadores (27).

El equipo conformado en la Cancillería, a partir de la renuncia del Ministro Fernando Volio, estuvo mejor coordinado y desempeñó una labor más coherente, a partir de una posición latinoamericanista. El principal artífice de la política exterior fue el Canciller Carlos José Gutiérrez, quien conjuntamente con el Vicecanciller, Jorge Urbina, promovieron como el principal punto de la agenda de política exterior costarricense, las negociaciones de paz en el marco de Contadora.

Ambos funcionarios fueron participes de la política de neutralidad, compatibilizando sus posiciones con las del Ministro de Seguridad Pública, Angel Edmundo Solano. La labor de estos tres funcionarios recibió el apoyo, - a veces oscilante- del Presidente Monge. El interés fundamental de este grupo de funcionarios, era el de mantener a Costa Rica fuera de todo conflicto bélico, utilizando como instrumento para ello la política de neutralidad, las negociaciones promovidas por el Grupo de Contadora y el logro de algún grado de autonomía en las decisiones de política exterior. La vía para alcanzarlo, fue la captación de apoyo de los países de Europa Occidental a la política de neutralidad, y la declaración del Gobierno costarricense, ante la Comunidad Europea principalmente, de avalar las negociaciones de Contadora como la única alternativa pacífica ante la crisis regional.

Por otra parte, estas modificaciones introducidas en el Gabinete condujeron a disminuir la fragmentación en el proceso de elaboración y toma de decisiones de la política exterior, pero aumentaron la intensidad del debate en los medios de opinión, sancionando las líneas de política adoptadas por el Canciller Gutiérrez. Las críticas se fundamentaban en el hecho de que el apoyo a Contadora equivalía a favorecer la permanencia del régimen sandinista en el poder.

Los espacios políticos que se lograron alcanzar, se vieron afectados también por la crisis de poder que atravesó el Gabinete, resultado del reacomodo de fuerzas políticas que se produjo en agosto de 1984.

---

<sup>27</sup> Marianela AGUILAR, "Fragmentación en la toma de decisiones de política exterior..." ob.cit. Pp.35-36.

Este cambio a nivel del aparato gubernamental, afectó a dependencias que se encontraban muy involucradas en los procesos de política exterior, como los Ministros de Seguridad Pública y Gobernación lo que tuvo como consecuencia un nuevo acercamiento (más sutil) con los planteamientos del Gobierno de los Estados Unidos hacia Contadora y por consiguiente, un aumento de tensiones en las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua.

En relación a Contadora, la línea de política exterior estuvo dirigida en primera instancia a lograr la firma de un acuerdo de paz, cuyos términos encauzaran a los países centroamericanos en un proceso de democratización, requisito indispensable para la seguridad del régimen democrático costarricense, según la percepción de algunos agentes decisores y de amplios sectores de la población.

En el transcurso de 1984 se presentaron varias oportunidades tentativas para la firma del Acta. No obstante la falta de voluntad política de todos los gobiernos centroamericanos, que en uno u otro momento interpusieron diferentes objeciones, propiciaron un ambiente de hostilidades en el cual las negociaciones no pudieron desarrollarse con fluidez. También influyeron las presiones provenientes de la política exterior norteamericana contrarias finalmente a la firma del documento.

Desde inicios del año se observaron algunas tendencias dirigidas a formar un bloque de los cuatro países centroamericanos, con exclusión de Nicaragua; sin embargo, durante la quinta reunión del Grupo de Contadora con los Cancilleres de los cinco países de la región, se logró la firma por todos los gobiernos de Centroamérica del documento "Normas para la ejecución de compromisos" (4º). Asimismo se acordó la conformación de tres comisiones técnicas de trabajo, en materia política, de seguridad y de asuntos sociales y económicos (5º). Las comisiones tratarían temas de sumo cuidado como: control de armamentos, retirada de asesores militares extranjeros, ayuda a refugiados, democratización y control de fuerzas irregulares y finalmente rendirían un estudio de proyectos jurídicos y conclusiones (6º).

---

4º La Nación, 10 de enero de 1984. El documento mencionado había sido elaborado por el grupo técnico y revisado por los cancilleres mismos del Grupo de Contadora en una reunión celebrada el 20 y 21 de diciembre. Contenia aspectos concretos sobre mecanismos de verificación y control de los acuerdos.

5º Véase en los anexos, los cuadros que muestran por Costa Rica los participantes a estas reuniones.

6º La Nación, 10 de enero de 1984.

Como producto del informe sobre sistemas electorales y el ejercicio y respeto a los derechos humanos, que presentaron los delegados costarricenses durante la reunión de las comisiones técnicas, a principios de marzo en Panamá, fueron designados por el Grupo de Contadora para conformar una comisión que se encargaría de investigar el marco jurídico de los derechos humanos en los demás países del área (71).

Al acercarse el 30 de abril, fecha en que se esperaba fuera aprobada el Acta suscrita por Contadora, los niveles de tensión en Centroamérica fueron incrementándose. El Canciller Gutiérrez denunció ante el Grupo de Contadora las amenazas realizadas por el Comandante Humberto Ortega, con respecto al minado de puertos de los países centroamericanos.

Como reflejo de este convulso clima, internamente, diversos sectores, a través de los medios de comunicación, cuestionaban la labor que desarrollaba Contadora.

Los ex-Cancilleres Lic. Fernando Volio Jiménez, Lic. Gonzalo Facio Segreda y Dr. Bernd Niehaus Quesada coincidían en afirmar que el Grupo de Contadora "(había) llegado a perder su sentido de ser, y no (tomaba) en cuenta al sandinismo como el obstáculo principal". Además sugerían que para la próxima reunión de Contadora, la delegación de Costa Rica se ausentara (72).

El ex-Canciller Facio, fue quizás uno de los forjadores de opinión más enérgico y constante contrario al Grupo de Contadora. Calificaba de "error" las gestiones que este realizaba, ante las cuales ningún Gobierno centroamericano se había atrevido a disentir. Para él, el enfoque de la crisis que no se centrara en una perspectiva Este-Oeste estaba totalmente equivocado (73).

Ahora bien, no solo se presentaron posiciones adversas a las gestiones que realizaba Contadora. Un grupo de legisladores, Miguel A. Guillén, David Fallas, Bernal Jiménez, Rodolfo Navas, Gerardo Mora Irujiga y otros del Partido Liberación Nacional, propusieron que la Asamblea Legislativa apoyara las gestiones de paz promovidas por el Grupo latinoamericano. Además solicitaron que se rechazara "toda acción militar o política ejecutada directamente o con ayuda de Gobiernos ajenos a Centroamérica, que (estorbaba o comprometiera) esas gestiones, que (representaban) la

71. La Nación, 29 de febrero de 1984.

72. La Nación, 3 de marzo de 1984.

73. "Los combatientes por la libertad de Nicaragua requieren asistencia militar foránea" (para poder enfrentar el poder sandinista, que se encuentra apoyado militarmente por la URSS, Cuba, Libia y Alemania Oriental). La Nación, 20 de marzo de 1984.

Única posibilidad de que los agudos problemas que aquejan a nuestros países (fueran) resueltos por medio de la negociación y el diálogo entre (los países de) Centroamérica" (74). El sector legislativo se había caracterizado en el año 1983 por la independencia de criterio y había cuestionado la política exterior realizada por el Presidente Monge a inicios de su gestión. También sectores intelectuales realizaron actividades en apoyo a estas negociaciones (75).

Pero como los niveles de tensión iban progresivamente en aumento y se agudizaban las acusaciones de colaboración con los grupos antisandinistas, el Consejo de Gobierno el 25 de abril, por consenso solicitó al Grupo de Contadora que enviara observadores civiles para certificar la neutralidad del país (76).

En el plano diplomático, los Cancilleres de Honduras, Costa Rica y El Salvador, solicitaron al Gobierno sandinista suscribir el 30 de abril los acuerdos en materia de seguridad, políticos, económicos y sociales, que anteriormente había acogido positivamente al aceptar la declaración de los 21 puntos y que ahora rechaza (77).

La falta de anuencia por parte de Nicaragua al rechazar el cumplimiento de obligaciones en materia política y la búsqueda del "equilibrio militar" aduciendo argumentos de su seguridad, hicieron peligrar las negociaciones (78). De esta manera, según el Canciller costarricense, obstaculizaba uno de los principales objetivos promovidos por el Gobierno de Costa Rica; por lo tanto, el Presidente Monge, el 27 de abril, amenazó con quitarle el apoyo

74 La República, 23 de abril de 1984.

75 Treinta y seis científicos sociales participantes en el seminario "Presente y Futuro en Centroamérica: alternativas" auspiciado por el CSUCA, la Universidad para la Paz, y FLACSO, coincidieron al determinar que las causas de la crisis regional son fundamentalmente nacionales e internas. La Nación, 23 de marzo de 1984.

76 La República, 26 de abril de 1984. Según el periódico El Debate del 26 de abril en la edición del pasado domingo, el periódico New York Times afirmaba que funcionarios del gobierno costarricense eran sobornados por la CIA con el propósito de que colaboraran con los grupos antisandinistas y que ARDE operaba desde territorio costarricense. Igualmente estas informaciones aparecen en la revista Newsweek y la cadena de televisión ABC. La Nación, 26 de abril de 1984.

77 La Nación, 28 de abril de 1984.

78 La Prensa Libre, 27 de abril de 1984.

al Grupo de Contadora si esta continuaba respaldando a Nicaragua, después de haber rechazado los puntos concernientes a la democratización (77).

El propio 30 de abril, el Consejo de Seguridad de Costa Rica acordó realizar una denuncia ante la OEA por el incidente surgido en la localidad de Pocosol (78). Por otra parte los medios de comunicación trataron de concitar apoyos en medio de un intenso debate en procura del abandono de la política de neutralidad, resaltando el peligro que significaban las acciones del Ejército Popular Sandinista. Y a la vez instaban, más bien al Gobierno, a adquirir armamentos para garantizar por este vía la inviolabilidad del territorio nacional, entrenar a "voluntarios democráticos" y romper relaciones con Nicaragua.

Contribuyendo al alza de las tensiones, la Embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Jane Kirkpatrick, ofreció acudir en defensa de Costa Rica si era agredido por el Gobierno sandinista y si le fuere solicitado por San José (79). Por su parte, el Embajador norteamericano ante el país, Sr. Curtin Winsor, ejerció presiones sobre el Presidente Monge, para que realizara solicitudes de asistencia militar a los Estados Unidos. Sin embargo pareciera que el Presidente en ejercicio Armando Arauz, fue el que se comprometió a solicitar este tipo de ayuda a causa de las supuestas agresiones por parte del Ejército Popular Sandinista.

De manera coincidente, el Ministro de Gobernación, Alfonso Carro, denunció el 8 de mayo que el régimen sandinista tenía infiltrado una red de espionaje hasta en las más altas esferas del Gobierno costarricense (80).

---

<sup>77</sup> La Nación, 28 de abril de 1984.

<sup>80</sup> Véase María del Rosario León, "Los márgenes de acción del Gobierno de Luis Alberto Monge en un periodo de agudización de la crisis político-militar en Centroamérica". San José: FLACSO, Seminario "Política Exterior Centroamericana", mimeo, 1988.

<sup>81</sup> La Nación, 10 de mayo de 1984. A raíz del incidente de Pocosol, las tensiones habían aumentado con los rumores de invasión a territorio nacional por parte de una columna de 1.500 soldados del EPS, información que fue desmentida por el Consejo de Seguridad.

<sup>82</sup> Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas, Costa Rica es el nombre del juego, San José: Instituto Costarricense de Estudios Sociales, 1986, pp.67-69. Mientras Costa Rica buscaba la vía diplomática para ventilar el incidente de Pocosol, Estados Unidos decidió ofrecer capacitación para la Guardia Civil y la Guardia Rural y aumentar la ayuda militar a \$7 millones a pesar de haberse solicitado solamente \$3 millones. Véase Rosario León, op.cit., p.21.

Como consecuencia del alarmante clima de tensión entre Costa Rica y Nicaragua, se produjeron en el país dos tipos de respuesta, una que se concretaría en una acción de política exterior y la otra a nivel interno, que serviría para darle legitimidad a la tan cuestionada política exterior.

El 7 de mayo se realizó una reunión en la Asamblea Legislativa con el propósito de convocar a una "Marcha por la Paz", cuyo fin era contrarrestar y desarticular el clima probelico existente y rendirle además apoyo a la política de la neutralidad <sup>(83)</sup>. Pese a la fuerte campaña en su contra desencadenada pocos días antes por los principales medios de la prensa escrita -La Nación, La Prensa Libre, etc.-, la "Marcha por la Paz" efectuada el 15 de mayo fue exitosa <sup>(84)</sup>.

En el plano de la política exterior, propiamente dicho, el Canciller promovió acciones tendentes a bajar los niveles de beligerancia en las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua, para tratar de volver los cauces a ciertos límites que pudieran hacer manejable la situación del país, tanto en términos de la seguridad, como del manejo de los asuntos internacionales. Por lo tanto, el 13 de mayo se firmó un acuerdo entre el Canciller Miguel D'Escoto y el Canciller Carlos José Gutiérrez en Panamá, con la presencia de los Vicecancilleres de Contadora (Grupo Técnico). Este acuerdo disponía la instalación de una comisión permanente del Grupo de Contadora en la frontera entre ambos países, llamada "Comisión Mixta de Supervisión y Prevención" <sup>(85)</sup>.

<sup>83</sup> A esta reunión asistieron el Asesor Presidencial Francisco Cordero Gené y representantes de varias organizaciones sindicales, comunales, estudiantiles y religiosas. Contaban con el respaldo abierto de los Ministros solano Calcedrón (Seguridad Pública), Fernando Berrocal (Presidencia), Morales Hernández (Agricultura) y de una manera más velada del Presidente Monge.

<sup>84</sup> Las noticias presentaban a la marcha, convocada finalmente por organizaciones juveniles y estudiantiles universitarias, como una manifestación manipulada y dirigida por los comunistas. La Prensa Libre, 14 de mayo de 1984.

<sup>85</sup> La comisión se encontraba integrada por un representante y un suplente de alto nivel tanto de Costa Rica como de Nicaragua y de representantes permanentes de cada país del Grupo de Contadora. Se instaló el 26 de mayo en el puesto fronterizo de Peñas Blancas. Por Costa Rica se nombró al Viceministro de Seguridad Pública, Sr. Johnny Campos. A la comisión llegan en varias oportunidades, acusaciones de agresión, sin embargo se desconocen los resultados de su gestión.

La firma del acuerdo entre Costa Rica y Nicaragua fue criticada por tres ex-Cancilleres: Gonzalo Facio, Bernd Niehaus y Rafael Angel Calderón porque en su criterio esta decisión le otorgaba a Contadora el derecho de intervenir de manera directa en el conflicto centroamericano (76).

Todo intento de concertación, que la Cancillería promovía, era cuestionado y "vigilado" tanto internamente, por los distintos sectores, como externamente, por los Estados Unidos, principalmente. En los momentos de posible aprobación del Acta de Contadora, la movilización de la diplomacia norteamericana por centroamérica se convirtió en una constante en proceso de negociación.

Mientras los Cancilleres del Grupo de Contadora entregaron a los Presidentes centroamericanos un proyecto de acuerdo de paz, "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica", para su estudio y entrega de recomendaciones, el 15 de julio, se activaban los contactos diplomáticos con el gobierno de los Estados Unidos: mediante el Embajador Itinerante de los Estados Unidos, Harry Shlauderman, y el Embajador norteamericano, Curtin Winsor.

Pocos días, después el Gobierno de Costa Rica comunicaba que había aceptado el documento del Acta de Paz, el cual serviría de base para la firma de un tratado (77). Este anuncio se realizó en un contexto de apoyo de la propuesta por parte del gobierno norteamericano (78).

En tanto que el Presidente Luis Alberto Monge, durante su viaje a Europa había declarado que "Costa Rica (estaba) dispuesta a cumplir todos los puntos que el Acta de Contadora (señalara) como esenciales para la paz en Centroamérica". Añadiendo "Apoyaremos al Grupo de Contadora ... o nos resignamos a la guerra" (79).

A pesar de la aceptación de Costa Rica al Acta de Paz, existían aún algunos puntos que preocupaban al Canciller, quien solicitó una nueva etapa de negociaciones "más precisa y de mayor profundidad", recomendando que el documento que se llegara a aceptar como definitivo por los cinco Gobiernos centroamericanos, debía ser "verificable, exigible y vinculante en su contenido por todos los países de la región". Así mismo estimaba necesario que puntos en el Acta que solo eran recomendaciones, deberían

---

76 La República, 18 de junio de 1984.

77 El Debate, 12 de julio de 1984.

78 La República, 5 de julio de 1984.

79 El Debate, 23 de junio de 1984.

convertirse en compromisos obligatorios con el fin de modificar el status quo vigente (léase el régimen sandinista) (70).

A nivel del debate político interno, el candidato presidencial del partido Liberación Nacional, Dr. Oscar Arias Sánchez expresó, - en nota enviada al Canciller Gutiérrez- que el acta era ambigua en materia política y que los compromisos en materia de seguridad eran insuficientes para los costarricenses (71). Por lo demás consideraba que el acta era prolija en medidas y compromisos sobre asuntos militares (72).

Después de la crisis del Gabinete, acaecida durante la primera semana de agosto, la posición sobre Contadora fue variando al interior del equipo de Gobierno (73). Se había comenzado a poner límite a las negociaciones y se esperaba que el 27 de agosto, durante la reunión de Cancilleres en Panamá, el Acta se aprobara, porque de lo contrario la alternativa estaría nuevamente cifrada en la revitalización de la OEA. El propio Presidente, Luis Alberto Monge, expresó que al Grupo de Contadora se le estrechaba "terriblemente" el espacio para la negociación en busca de la paz

70 La Nación, 18 de julio de 1984.

71 El Debate, 16 de julio de 1984.

72 La Nación, 17 de julio de 1984.

73 A solicitud del presidente Luis Alberto Monge, el 10 de agosto renunciaron los ministros, viceministros y presidentes de instituciones autónomas. El acontecimiento que hizo estallar la crisis política en el gabinete, fueron las declaraciones realizadas por el ministro de Gobernación Alfonso Carro, en las que emplazaba al presidente Monge a tomar decisiones en materia de seguridad nacional, de política económica y social o que dejara "el espacio libre para que las (adoptara) el vicepresidente Lic. Armando Arauz" La Nación, 5 de agosto de 1984. Dos días después, el ministro de Seguridad Pública se refirió a la posibilidad de que se produjera un golpe de estado en el país. El ministro Solano Calderón, dijo que se tenían informes de que "algunos de extrema derecha o izquierda estaban interesados en desestabilizar el país". El presidente Monge desmintió las declaraciones de su ministro, lo que llevó a este último a retractarse, La Nación, 9 de agosto de 1984. El 7 de agosto se habían reunido, en ausencia del ministro de seguridad en funciones, el vicepresidente Arauz, los ex-ministros de seguridad, Mario Charpentier y Rodolfo Quirós González, así como altos dirigentes de la Unión Costarricense de Cámaras y de otras asociaciones de la empresa privada para analizar asuntos relativos a "cuestiones de seguridad", según se informó a los periodistas presentes en casa de gobierno, La Nación, 9 de agosto de 1984.

en Centro América (74) y los forjadores de opinión recomendaban la transferencia de las negociaciones al ámbito jurídico y ejecutivo de la DEA (75).

Además los sectores de oposición política al Gobierno, en el marco de una cercana apertura de la campaña electoral, al parecer habían convertido el cuestionamiento a Contadora en un tema candente para la política nacional.

El equilibrio o la correlación de fuerzas en el seno del Gobierno, que hasta entonces habían posibilitado, por lo menos durante la mayor parte del año 84, una política exterior apegada a la corriente latinoamericanista, se vio quebrantado, con el cambio de funcionarios de alta jerarquía en el Gabinete de Gobierno.

Al aceptar las renuncias el Presidente Monge, de los Ministros de Seguridad Pública, Angel Edmundo Solano; de Agricultura Francisco Morales; de la presidencia Fernando Berrocal, proclives a la política de neutralidad y del Ministro de gobernación, Alfonso Carro y su Viceministro, Enrique Chacón, favorables a las actividades desarrolladas por la contra en territorio nacional, se produjo una negociación de los "roles" que desempeñaría cada entidad burocrática. El uso de los canales de acción y la operacionalización de la política desde dependencias distintas, pero especializadas en materia de seguridad por un lado y en materia diplomática, por otro, provocó el surgimiento de políticas paralelas, contradictorias, pero carentes de pugnas institucionales y de juegos de poder por lo menos visibles entre los decisores de mayor jerarquía (76).

Los nombramientos de Benjamin Piza como Ministro de Seguridad; de Enrique Obregón, como Ministro de Gobernación; de Danilo Jiménez Veiga como Ministro de la Presidencia; de Carlos Manuel Rojas como Ministro de agricultura y René Castro como Viceministro de Gobernación, significaron una pérdida para la política de neutralidad, nuevos obstáculos en la política hacia Contadora, pero

---

74 La Nación, 26 de agosto de 1984.

75 Manifestaciones del ex-canciller Gonzalo Facio Segreda. La República, 26 de agosto de 1984.

76 En el campo económico, el Presidente Ejecutivo del Banco Central, Marco Antonio López, fue sustituido por Eduardo Lizano.

al parecer representó la viabilidad y permanencia del sistema político y constitucional costarricense (\*\*).

Con el fracaso de la reunión del Grupo Técnico de Contadora, celebrada del 24 al 28 de agosto, volvieron a aparecer las fisuras en el Gabinete. Mientras que el Canciller Gutiérrez continuaba respaldando las Gestiones del Grupo, el Presidente Monge, anunciaba la finalización de las negociaciones, el cierre de espacios para Contadora y la necesidad de acudir a la OEA (\*\*).

La ausencia de una estrategia y la descoordinación en la articulación de las políticas fue patente cuando el Grupo de Contadora entregó el 7 de setiembre durante la VII Reunión Conjunta de Cancilleres, el "Acta Revisada de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica" y posteriormente fue avalada por el Gobierno costarricense, particularmente por el Presidente Monge. Esta contradictoria posición del mandatario costarricense fue coincidente con un mensaje personal que le envió al Presidente Ronald Reagan, por medio del Embajador Itinerante, Harry Shlauderman, el 18 de setiembre, en el que expresaba su apoyo entusiasta al Acta de Contadora (\*\*).

Por otra parte el Presidente Monge debía de ser congruente con las declaraciones favorables a Contadora, emitidas durante su viaje a Europa, en junio, sobre todo, tomando en consideración que Costa Rica era el país anfitrión de la reunión de los Cancilleres de

---

\*\* Las causas de este acontecimiento venían gestándose desde meses atrás. Primero existía gran descontento en sectores industriales y financieros por el entramamiento a la aprobación de la Ley de la Moneda; también existía gran malestar entre algunos sectores por la política de Neutralidad seguida por el Presidente Monge y una serie de pugnas burocráticas que habían provocado una fragmentación en el proceso de decisiones. El 18 de julio la Asamblea General Extraordinaria de la Cámara de Comercio otorgó un plazo de 30 días al gobierno del presidente Monge para cumplir con 26 puntos entre los que se destacan: 1/ aprobación de la Ley de la Moneda y presentación de una ley para la banca mixta; 2/ ruptura de relaciones diplomáticas con Nicaragua y suspensión de crédito al gobierno de ese país; 3/ remoción del ministro de seguridad y depuración en la administración pública de elementos proclives al comunismo; 4/ aceptación de ayuda militar de "países amigos" y erradicación de grupos terroristas; 5/ reducción del gasto público. Véase sobre el tema Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas. Op.cit. p.39.

\*\* La Prensa Libre, 27 de agosto de 1984. La República y la Nación, 29 de agosto de 1984.

\*\* La Nación, 19 de setiembre de 1984.

América Latina, Europa y Centroamérica que se inauguraba por esos días.

En el discurso inaugural de la Conferencia de San José, celebrada el 29-30 de setiembre, el Presidente Monge avaló enfáticamente al Grupo de Contadora. Sin embargo durante el segundo día del evento, circularon las observaciones realizadas por el Gobierno norteamericano al Acta Revisada (<sup>100</sup>).

A partir de entonces, fue patente de nuevo la división entre Nicaragua y los otros cuatro países centroamericanos. La diplomacia centroamericana se movilizaba nuevamente en contra de la firma de un tratado de paz. Con el objeto de unificar criterios, el Canciller hondureño, Eduardo Paz Barrios, convocó a los otros colegas centroamericanos a una reunión el 19 de octubre en Tegucigalpa (<sup>101</sup>).

Según el documento secreto del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, revelado por el Washington Post, la Administración Reagan creía haber logrado bloquear el acuerdo de paz de Contadora (<sup>102</sup>). En el mismo diario se planteaba que el Acta de Tegucigalpa modificaba, de manera sustancial, el acta revisada y expresaba que los cuatro países centroamericanos habían actuado "acicateados" por los Estados Unidos como consecuencia de la sorpresa que causó a la secretaria de Estado el anuncio de Nicaragua de aceptar el acuerdo (<sup>103</sup>).

Este actor externo influyó notablemente en el caso costarricense, en la etapa del debate, mediante mecanismos diplomáticos y presiones o influencias ejercidas a sus aliados locales, que finalmente se vieron cristalizadas en los medios de opinión, en la dificultad de articular una política que tendiera como objetivo último la firma del Acta y por lo tanto, en la imposibilidad de operacionalizarla.

<sup>100</sup>Oyden Ortega, Contadora y su verdad, Madrid: Imp. Rufino García Blanco, 1985, p.134.

<sup>101</sup> Participaron los cancilleres de Honduras, El Salvador y Costa Rica y el vicecanciller de Guatemala, La Nación, 7 de octubre de 1984. Las observaciones que realizaron fueron plasmadas en un documento llamado Versión Centroamericana del Acta. Observadores consideran que esta versión alteraba el proceso de negociación de Contadora. Oyden Ortega, op.cit., p.134.

<sup>102</sup> La Nación, 7 de noviembre de 1984.

<sup>103</sup> La República, 10 de noviembre de 1984. Véase en el anexo el cuadro elaborado por Andrés Araya, de la comparación del Acta Revisada y del Acta de Tegucigalpa.

En la tercera etapa, que se inició después del surgimiento del Acta de Tegucigalpa, el Gobierno costarricense, reconocía plenamente la valiosa labor del Grupo, en cuanto a lograr alejar el espectro de una guerra en la región centroamericana. Esta posición era mantenida particularmente por el Presidente, el Canciller y el Vicecanciller. Por lo tanto, no tenían la intención de procurar la salida de Costa Rica del proceso, pero tampoco estaban dispuestos a firmar el Acta, en tanto no satisficiera los criterios del Gobierno.

A partir de 1985, la política hacia Contadora fue de "congelamiento del proceso" por diferentes circunstancias: por una parte, a partir de los cambios en el aparato burocrático costarricense en 1984 y el nuevo rumbo que tomó la política exterior del país, los intentos por distensionar las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica se vieron prácticamente condenados al fracaso. Precisamente la comisión mixta tico-nicaraguense dejó de funcionar desde octubre del 84, cuando se reunieron por última vez. Ante las perspectivas del Ministro de Seguridad, Benjamín Piza y del Director General de la Guardia Civil, coronel Oscar Vidal, esta comisión no era funcional. Por otra parte, la posición adoptada por Costa Rica ante el incidente surgido con el caso Urbina Lara, en el sentido de no volver a ninguna reunión mientras Nicaragua no devolviera al joven Urbina. Esta posición fue compartida por los Cancilleres de El Salvador y Honduras.

La posición de estos países implícitamente, según el diario Excelsior de México, atendían a una recomendación de los Estados Unidos para bloquear la firma del Acta de Paz (104). Sin embargo, el 12 de abril se llevó a cabo la primera reunión de 1985, entre los países centroamericanos y el Grupo de Contadora, lográndose un acuerdo para crear una Comisión Permanente, integrada por varios países, encargada de promover la firma del Acta y la verificación de los compromisos. La segunda reunión se llevó a cabo el 14 de mayo, rodeada de discrepancias en cuanto a la composición de la comisión que verificaría los compromisos en materia de seguridad. Por lo tanto los obstáculos que iban surgiendo, hicieron cada vez más difícil la firma del Acuerdo. Por una parte, el 30 de mayo tuvo lugar el incidente fronterizo de "Las Crucitas", posteriormente Nicaragua, anunciaba la suspensión de las negociaciones como respuesta por la aprobación de la ayuda millonaria del Congreso norteamericano a los contras en julio y finalmente Costa Rica detenía el proceso de negociación en la medida en que condicionaba las negociaciones con Nicaragua hasta

---

<sup>104</sup> La fuente apuntó que su información se desprendía de un documento secreto, según el cual los estadounidenses buscaban excluir, del documento de paz, a los dignatarios que desaprobaban. La Prensa Libre, 12 de abril de 1985.

tanto ese país no le presentara disculpas por el incidente de Las Crucitas.

Durante todo el año '85, las negociaciones del Grupo de Contadora se vieron obstaculizadas por diferentes circunstancias, sin producirse mayores avances o logros. Fue hasta el 11 de enero de 1986 que el grupo latinoamericano se reunió nuevamente en conjunto con el Grupo de Apoyo, emitiendo el Documento de Caraballeda, que intentaba dar un impulso a la gestión que promovían dichos países.

Por su parte, los países centroamericanos, tres días después, el 14 de enero, elaboraron la "Declaración de Guatemala", respaldando el Documento de Caraballeda (1985). En tanto que los influenciadores, particularmente el periódico La Nación, lamentaba el resurgimiento de Contadora porque patrocinaba al régimen sandinista.

A pesar de la revitalización que le imprimió esta reunión al Grupo, tampoco se logró concretar su objetivo. En la reunión realizada el 5 y 6 de abril, sobresalió la posición intransigente asumida por el Gobierno sandinista, al afirmar que se negaba a suscribir el acta o cualquier pacto que los obligara a reducir su aparato militar, en tanto su Gobierno fuera agredido militar y económicamente.

Las expectativas de buscar una salida negociada al conflicto centroamericano, quedaron cifradas en la reunión que se fijó para el 6 de junio de 1986.

En este periodo, mientras las acciones que se desarrollaban desde el Ministro de Seguridad contribuyeron a profundizar las tensiones con Nicaragua, al presentarse serios incidentes fronterizos, éstos a su vez se convirtieron en los motivos para bloquear por la vía diplomática las negociaciones del Grupo de Contadora. Aunque no había coordinación entre una política y otra, lógicamente las acciones que se desarrollaban "subterráneamente" para favorecer la actividad de los contrarrevolucionarios, tuvieron sus repercusiones en las tres fases del proceso de decisión de esta política. En la fase del debate, se adversó fuertemente a Contadora, sobresaltando el aspecto de la seguridad y el nacionalismo. En la fase de la articulación, fue imposible lograr

---

<sup>105</sup> En el Documento de Caraballeda se urgía a Centroamérica a aportar mayor voluntad política que se tradujera en la aceptación del tratado regional de paz, también se pedía el cese de apoyo exterior a las fuerzas insurgentes en el área, el congelamiento en la adquisición de armamentos, la suspensión de maniobras militares, la reducción progresiva de asesores castrenses foráneos y el compromiso de no agresión entre los países del área. La Nación, 16 de enero de 1986.

un consenso entre los distintos sectores, cuando en el mismo Gobierno diferentes grupos con intereses propios tenían en sus manos los canales de acción para ejecutar las políticas, y en la fase de la operacionalización esta diversificación se concretó.

## 2.5 De la alianza político económica a la condicionalidad cruzada

### 2.5.1. Relaciones bilaterales

La ayuda económica proveniente de los Estados Unidos, era vista como una panacea frente a los problemas que vivía el país. De hecho, producto de la primera visita del presidente Monge a Washington en junio de 1982, se recibió en octubre una donación por \$20 millones que llegó tan pronto como el FMI dió su visto bueno a la "Carta de Intenciones" presentada por Costa Rica y coincidió con la creación del Foro Pro Paz y Democracia. Al mismo tiempo, se preparaba una futura recepción por un monto aproximado a los \$70 millones para noviembre, dentro del marco de ayuda bilateral establecido por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (<sup>106</sup>).

Este apoyo económico por parte del Gobierno norteamericano, se convirtió prácticamente en el único sostén del que dispuso el país en ese periodo, en un momento en que Costa Rica, para poder cumplir con sus compromisos en materia de deuda externa, debía recurrir inevitablemente al financiamiento externo (<sup>107</sup>). Las negociaciones con la AID, pese a que estaban condicionadas a la vigencia de un acuerdo previo con el FMI, parecía haber llegado a buen término como consecuencia del evidente acercamiento del Gobierno costarricense con el estadounidense.

---

<sup>106</sup> La República, 30 de octubre de 1982. En abril de 1983, el Presidente Reagan envió una nota al mandatario costarricense, con el objeto de agradecerle las atenciones recibidas durante su visita en diciembre. Además le ofrecía más ayuda económica, calculada en \$145 millones, desglosada de la siguiente manera: \$55 millones de apoyo para la balanza de pagos, \$82 millones como parte del programa PL-480 (ayuda alimentaria) y \$27 millones en ayuda para proyectos específicos de desarrollo. También se informaba sobre una nueva solicitud hecha al Congreso, para una apropiación suplementaria de \$35 millones más para Costa Rica, por concepto de apoyo a la balanza de pagos. La República, 4 de abril de 1983.

<sup>107</sup> La Nación, 16 de abril de 1982.

Es importante aclarar que en materia de financiamiento externo y de renegociación de la deuda, el Presidente Monge, le otorgó un carácter prioritario a las negociaciones con los organismos financieros internacionales. De manera que la búsqueda de mejores condiciones, desde un inicio, fue más allá de las gestiones realizadas frente a Estados Unidos. Desde el mes de febrero de 1982, se integró un equipo técnico, dedicado a la elaboración de programas y propuestas para las negociaciones con el FMI (108).

Pero a medida que los términos de la relación política fueron perdiendo la intensidad inicial, también los aspectos de orden económico se vieron obstaculizados. Esta relación coincidentemente aparece en la segunda etapa de Gobierno:

El entramamiento de las negociaciones sobre la deuda externa, no sólo provenía de los organismos financieros internacionales, sino también de la misma AID. En este nuevo período -1984-, la agencia norteamericana condicionó la ayuda a las negociaciones con el FMI; a la realización de cambios trascendentales en el sistema financiero costarricense, específicamente, la aprobación en la Asamblea Legislativa del proyecto de la Ley de la Moneda (109). De \$250 millones que el Gobierno había recibido en 1983, esperaba captar alrededor de \$200 millones en ese año.

La labor que desarrolló el equipo económico gubernamental encargado de las negociaciones estuvo llena de dificultades. Por un lado, los créditos y donaciones fueron condicionadas a la aprobación de la mencionada Ley, por el otro, importantes sectores del Gobierno se habían pronunciado en contra de las presiones tanto de la embajada estadounidense como de la AID, considerados actores

---

108 Este equipo se conformó con la participación de Raúl Hess, Eduardo Lizano, Fernando Naranjo, Rodolfo Solano, Federico Vargas y Marco Antonio López.

109 La Nación, 4 de mayo de 1984. El mayor interés de la AID dentro del proyecto de reforma a la Ley de la Moneda, era el referido a las reformas específicas a la Ley Orgánica del Banco Central con el objeto de "agilizar" el sistema financiero nacional. Incluso, desde finales de 1982, este organismo había condicionado futuros préstamos y desembolsos a la modificación del inciso 5. del artículo No. 62 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

externos que intentaban influir en el curso del debate y concretamente en los resultados de la articulación de esta política (<sup>110</sup>).

Las presiones fueron ejercidas tanto sobre el Poder Ejecutivo como sobre el legislativo, supeditando el giro de fondos a la aprobación de dichas reformas (<sup>111</sup>).

Efectivamente, en esta oportunidad fue evidente la existencia de una relación de interdependencia entre los grupos organizados en el plano doméstico con actores externos. Las Cámaras empresariales y el periódico La Nación constituían un eje alrededor del cual se aglutinaba un grupo de apoyo a nivel interno que comulgaba con la presión de las instancias políticas norteamericanas (<sup>112</sup>).

No fue sino hasta el 16 de agosto de 1984, que se logró la reforma al proyecto de la Ley de la Moneda y que incluía entre otras cosas la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central. Un día después, el Presidente Monge reveló que la AID había girado en

---

<sup>110</sup> De acuerdo con el análisis de Cristina Equizábal y Francisco Rojas, los actores externos mediante mecanismos diplomáticos, presiones a través de aliados locales y los medios de comunicación colectiva, tratan de influir en la fase del debate. Op.cit. P.73. En el debate, la oposición a esta Ley, se basaba en el argumento de que no intentaban afectar los intereses nacionales costarricenses, que su propósito era dar eficiencia al sistema financiero nacional. Por su parte, los banqueros argumentaban que la banca nacionalizada era una traba para el desarrollo empresarial y aludían a la necesidad de simplificar el procedimiento vigente según el cual sólo indirectamente por medio de CODESA los bancos privados tenían acceso al crédito internacional. Véase Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas, op.cit. P.19

<sup>111</sup> El Ministro de la Presidencia, Fernando Berrocal, negaba que se estuviera ejerciendo algún tipo de presión. La Prensa Libre, 19 de junio de 1984.

<sup>112</sup> También algunos economistas liberacionistas, en función gubernamental apoyaban la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central entre los que se encontraban: Federico Vargas, Porfirio Morera, Marco Antonio López, quienes se dirigieron a los legisladores para instarlos a la aprobación de la misma. El Presidente Monge por su parte trataba de acelerar el proceso desde Europa. La Nación, 5 de julio de 1984.

secreto \$23 millones pocos días antes (<sup>113</sup>). Sin embargo para finales de año, la AID, condicionó a entrega de otros recursos, a la firma del convenio con el FMI.

Para 1985, los acontecimientos transcurrieron sin mayores complicaciones a diferencia del año anterior. Dado que la AID había suspendido los giros por la falta del convenio con el FMI, una vez logrado éste a finales de marzo, parecieron disiparse las diferencias entre el país y la AID. A inicios de año, se esperaba el ingreso de \$180 millones aproximadamente, además la AID había ofrecido \$160 millones más para promover la política de privatización y cambio en la estructura económica del país, reestructurando CODESA; es decir, efectuar el traslado de sus subsidiarias al sector privado (<sup>114</sup>).

A la altura de marzo, el Presidente Monge se dirigía a la prensa para señalar que los Estados Unidos no habían presionado para que se celebraran cambios en el desarrollo económico del país, ante la firma de un convenio de un crédito dirigido en apoyo a la democracia (<sup>115</sup>). No obstante, los \$140 millones anunciados para la reestructuración de CODESA fueron finalmente condicionados a la aprobación del proyecto del presupuesto extraordinario que incluía una norma estableciendo que sólo se podía vender un 40% de las acciones referidas a las empresas.

Durante el año se conocieron otras donaciones realizadas por esta agencia norteamericana, pero en octubre el país volvió a recordar la importancia que tenía la condicionalidad cruzada, al

---

<sup>113</sup> Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas, op.cit., Pp.57-58. Una vez aprobado el artículo 62 se comenzó a saber la verdad: la famosa disyuntiva de "Artículo 62 o caos" esgrimida por el "conglomerado empresarial" y el supuesto carácter milagroso de la reforma para abrir el portillo de los dólares, se revelaron como hipotéticos. Este "Conglomerado empresarial", según Gutiérrez y Vargas, se refería a los actores internos que compartían la visión de los norteamericanos. Los \$600 millones que entrarían ipso facto, después de aprobadas las reformas, se redujeron a \$80 millones sujetos a una nueva condición: la firma de un nuevo convenio con el FMI. La Nación, 27 de diciembre de 1984.

<sup>114</sup> La Nación, 2 de febrero de 1985. Así el gobierno decidió aceptar la donación, el dinero pasaría al Banco Central como amortización de la deuda que CODESA tenía con dicho ente; de esta forma se sanearían las finanzas y las empresas aparecían más atractivas a los ojos de eventuales compradores. Se pretendía vender la mayoría de las subsidiarias, excepto: FERTICA, TRANSMESA, FECCSA Y Cementos del Pacífico. La Nación, 7 de febrero de 1985.

<sup>115</sup> La Nación, 18 de marzo de 1985

ser suspendidos los desembolsos de la AID, ante la falta de un acuerdo con el Banco Mundial.

La participación de la AID en la estrategia multilateral de la "condicionalidad cruzada", se le presentaba al país como una presión mayor. Durante 1982 y 1983 mientras las acciones de política exterior fueron cercanas a los lineamientos de la política regional norteamericana, la afluencia de crédito y financiamiento se mantuvo. Por el contrario, al darse un alejamiento sensible del discurso de política exterior costarricense con respecto a las pautas de la Casa Blanca, denotamos un 1984 casi en forma total desprovisto de apoyo. Para 1985 y 1986 las esperanzas de afluencia de fondos al país se encontraban en las negociaciones con organismos financieros internacionales.

### 2.5.2. Las negociaciones frente a los organismos financieros multilaterales

Es importante señalar que el proceso de decisiones en materia de política económica, específicamente en lo que respecta a las negociaciones sobre la deuda externa, se diferenció notablemente del proceso en el plano político. No existió siempre una total coherencia en cuanto a las líneas de política a seguir; habían diferencias sensibles en el equipo económico que albergaba funcionarios con una perspectiva puramente técnica y otros que desde un punto de vista político analizaban los asuntos económicos. No obstante, en los tres primeros años de gestión gubernamental, no se percibió un interés por hacer valer los aspectos de orden político para hacer avanzar las gestiones económicas. Fue hasta el año 1985 en que ambos factores de manera débil pero visible se conjugaron en algunas oportunidades, tras todo un año de una cruda aplicación del mecanismo de la condicionalidad cruzada.

Esta conducta en el manejo de las decisiones a nivel económico, ha multiplicado las unidades de decisión y los canales de acción para operacionalizar las decisiones en acciones. No es la Cancillería la que se encarga de entablar vínculos con los organismos financieros y negociar los problemas de la deuda. A partir del crecimiento en las interacciones económicas, se ha producido "...una creciente institucionalización de una diplomacia económica" (116). De tal manera que participan los Ministerios de Economía, Comercio Exterior, Planificación y Política Económica, Banco Central, haciendo cada vez más difícil esa articulación entre lo político y lo económico.

<sup>116</sup> Cristina Eguizábal y Francisco Rojas, ob.cit. P.75.

Por otra parte, el debate, en aspectos de orden económico fue opacado en gran medida por la magnitud que alcanzaron los problemas en el campo político. No por ello podemos decir que las intensas negociaciones que llevaba a cabo el "equipo económico", pasaran desapercibidas. Quizás el tecnicismo que envolvía este tipo de temáticas las hacía menos explosivas ante la opinión pública, excepto cuando los asuntos adquirían un cariz político en el ámbito legislativo y la polémica entre los congresistas, trascendía acaloradamente a los medios de comunicación, los distintos sectores trataban de influenciar el proceso revistiendo sus tesis de interés general para el país. Además, la relativa independencia entre lo político y lo económico, o sea, la desarticulación entre los dos campos, tendían a borrar el trasfondo político que estaban teniendo las negociaciones sobre la deuda, en el marco de un convulsionado clima de influencias y presiones, las decisiones se concentraron en los equipos de funcionarios encargados de la negociación, por lo que los procesos de articulación de la política y de la operacionalización burocrática, se vieron descargados de grandes obstáculos.

Los momentos críticos en el proceso de decisión económica, se produjeron cuando los proyectos o convenios necesitaban de la aprobación de la Asamblea Legislativa y contenían o condicionaban cambios profundos en la estructura económica y financiera del país. En esos momentos el debate se tornó álgido, llegando a producir fraccionamientos en la representación del Partido Liberación Nacional en el Congreso y la polémica englobó a los grupos económicos y sociales organizados.

Ante la aguda situación económica, las negociaciones y acuerdos con el FMI, se convirtieron en una meta prioritaria de la Administración. Las negociaciones con este organismo financiero estuvieron a cargo de un sólido equipo de economistas, encabezado por Carlos Manuel Castillo, Presidente del Banco Central; Federico Vargas, que fungió primero como Ministro de Hacienda, luego como Ministro de Endeudamiento Externo y posteriormente como Embajador de Costa Rica en Washington; y Rodolfo Silva, Ministro de Endeudamiento Externo.

Durante la primera etapa de Gobierno las gestiones fueron intensas, con el fin de llegar a un acuerdo intermedio entre el convenio de facilidad de crédito ampliada (por 3 años) y el de contingencia o "stand by" (por un año) que rigiera hasta finales de 1983<sup>127</sup>. Después de diversas gestiones, y contactos a un nivel técnico, se logró que la Gerencia del FMI aprobara la carta de intenciones en octubre de 1982, como paso previo para la formalización de un acuerdo. Finalmente, la carta fue aprobada el

<sup>127</sup> La República, 15 de agosto de 1982.

20 de diciembre por el directorio del FMI, sin quedar exenta de algunas críticas en el plano interno (<sup>118</sup>).

Inicialmente sectores empresariales agrupados en la Cámara de Industrias, celebraron el acuerdo y lo calificaron de "trascendental", sus efectos positivos se tradujeron en nuevos créditos con la banca internacional y elogios, la labor se desempeñada por el Consejo Económico del Gobierno. A pesar de ello, pocos días después, uno de los más destacados representantes del sector industrial, Richard Beck, señaló en la prensa el error de creer que todo estaba arreglado (<sup>119</sup>).

Aunque el arreglo con el FMI no había significado una solución a la situación de la deuda externa, si constituía el pivote de las negociaciones con los otros organismos financieros internacionales. El avance en las negociaciones con el FMI, estaba en relación directa con la situación de las negociaciones con el BIRF, con la Banca privada y con el Club de Paris.

El sector privado no sólo tuvo una participación importante en la formulación de la política exterior, sino que también mantuvo una presencia significativa en la política económica.

Desde junio de 1982, el sector privado había comenzado a insistir para que el Gobierno lo ayudara en la renegociación de su deuda externa a través de su representante Richard Beck. El sector privado solicitaba que la deuda privada debía ser renegociada junto con la pública. Después de fuertes pronunciamientos de los distintos gremios, el Gobierno negoció la deuda privada con el Club de Paris en el mes de enero de 1983, producto de lo cual los acreedores aceptaron que se readequaran las deudas de empresarios locales contraídas con los bancos de sus países. Esta readequación

---

<sup>118</sup> Ante el compromiso con el FMI, se generó un incremento en las tasas de interés bancario, que fue denunciado por el Vicepresidente Alberto Fait como producto de imposiciones del organismo financiero. Sin embargo, el Presidente Ejecutivo del Banco Central, Carlos Manuel Castillo negó que el FMI hubiese doblegado al país con sus imposiciones. La República, 10 y 12 de noviembre de 1982.

<sup>119</sup> El representante industrial, advirtió a los funcionarios o personeros con influencia política, de creer que "...lo único que hace falta es legislar para distribuir la riqueza nacional y milagrosamente en esa forma todos los problemas sociales se resolverán". La República, 1 de febrero de 1983. El Consejo Económico del Gobierno se encontraba conformado por Alberto Fait, Carlos Manuel Castillo, Federico Vargas y Rodolfo Silva.

se produjo en condiciones similares a las que se otorgaron a la deuda pública durante las mismas negociaciones.

En junio de 1982 la ayuda proveniente de organismos financieros internacionales comenzó a presentarse como una posibilidad con sustento real <sup>(129)</sup>.

Desde un inicio, el interés del equipo económico en su estrategia de negociación, fue demostrar la intención por reiniciar el pago de la deuda externa en 1982, como factor importante para crear un clima de confianza ante el sistema financiero internacional. Las primeras acciones fueron anunciadas por el asesor en financiamiento externo, Ing. Rodolfo Silva, con el pago de \$6 millones mensuales para la cancelación de la deuda, monto que no satisfacía lo adeudado ni siquiera por concepto de intereses, pero se destinaria a amortizar los intereses en mora.

El equipo económico mantenía la posición de que se debía pagar la deuda externa en la medida en que las condiciones lo permitieran, sin tener que enfrentar a los organismos financieros internacionales, ni a los Estados Unidos. La propuesta o el plan del Gobierno costarricense consistía en pagar el principal y los intereses a las instituciones multilaterales, que prestaron para proyectos de desarrollo y cancelar únicamente intereses, a los bancos privados y a los Gobiernos.

Producto de las gestiones que realizó una misión compuesta por Carlos Manuel Castillo, Federico Vargas y Rodolfo Silva, ante el Club de Paris, en enero de 1983 lograron alcanzar un acuerdo en relación con las obligaciones vencidas. Durante tres meses el Gobierno destinó \$33 millones mensuales para el pago de la deuda externa. Pero después de este período el equipo económico volvió a hacer una propuesta de reestructuración de la deuda contraída con los bancos privados. Este Plan consistía en conseguir la aprobación para que en un plazo de ocho años y medio se amortizara el principal, incluyendo cuatro años de gracia en los cuales sólo se pagarían intereses. En 1984 se pagarían el 5% del principal vencido en dos cuotas de \$25 millones de dólares cada una.

En este período las negociaciones con el Banco Mundial para el otorgamiento de préstamos también fueron exitosas, dado que se

---

<sup>129</sup> En ese mes el Asesor Presidencial para asuntos de financiamiento externo, Rodolfo Silva, informó que tanto el FMI como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo estaban dispuestos a considerar el apoyo financiero para programas agrícolas, industriales, de pesca, de desarrollo forestal y para el apoyo de la balanza de pagos. Durante el primer viaje que realizó el Presidente Monge a los Estados Unidos, concretó las posibilidades de recibir crédito externo, con organismos financieros internacionales.

consiguió financiamiento para estimular las exportaciones en condiciones favorables.

En la estrategia de las negociaciones sobre la deuda externa, el Gobierno debió definir en 1984 sus fuentes externas de financiamiento. A finales de 1983, había caducado el convenio anteriormente firmado con el Fondo Monetario y de no establecer uno nuevo, se verían afectadas las negociaciones con los bancos acreedores privados, con el Banco Mundial, con el Club de París y como hemos visto con la AID, lo que hacía del mecanismo de la condicionalidad cruzada un condicionante brutal de la política costarricense durante el año 1984 (1984).

La AID supeditaba su apoyo económico-financiero en primera instancia, a la aprobación de la Ley de la Moneda y en forma paralela, a la vigencia de un acuerdo con el FMI y a la tramitación de reformas entre otras, las relativas al arancel centroamericano; los bancos acreedores se oponían a negociar viejas deudas y a otorgar nuevos préstamos sin la garantía del convenio referido, lo mismo el Club de París y el FMI imponían la ejecución de una serie de medidas en materia de política económica y fiscal. Por otro lado, el entramamiento era producto de dificultades en la tramitación de un convenio con el BIRF, que facilitaría recursos al país para cerrar las cifras, lo que era una condición para el establecimiento del convenio con el FMI.

Ante la determinación gubernamental, de mantener su postura de relativa autonomía, simbolizada por la política de neutralidad y por los intentos de diversificación de los apoyos económicos y políticos, ya que Estados Unidos no podía considerarse más como un aliado económico financiero incondicional, se presentaron una serie de situaciones a nivel estrictamente económico que hicieron al país tambalearse frente a la postura intransigente de los actores externos.

Sin embargo, la condicionalidad cruzada fue un coadyuvante del fortalecimiento del poder del equipo económico nacional, en cuyas manos estaban las negociaciones. En la medida que del resultado de las negociaciones dependía la obtención o no de todo el "paquete" financiero, de vital importancia no sólo económica-financiera, sino también socio-política, esto le confería al equipo

---

<sup>1984</sup> El concepto de condicionalidad cruzada implica una relación de carácter multilateral. De acuerdo con la cual el país A no recibiría la asistencia requerida de B si no cumple con los requisitos y condiciones pactados con C (algún otro organismo internacional o país). Véase Eduardo Lizano y Silvia Charpentier en "La condicionalidad cruzada y la Deuda Externa" Deuda externa: el caso de los países pequeños latinoamericanos, San José EDUCA/ Imprenta Nacional, 1987, Pp.261-274.

económico un poder político interno sustancial para hacer prevalecer sus puntos de vista (<sup>122</sup>).

Parecía además imperar una posición uniforme en dicho equipo, es decir, los polos dentro de los cuales se tomaban las decisiones en materia económica eran relativamente cercanos y las posturas de los diversos integrantes del sector económico, aunque no eran del todo coincidentes, no producían discrepancias en el grado en que se suscitaban en el plano político.

Desde diciembre de 1983 al caducar el convenio firmado en 1982 con el FMI, se reiniciaron las conversaciones. Inicialmente las negociaciones parecieron tener un buen comienzo con la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Convenio de refinanciación de la deuda externa con los bancos acreedores, del presupuesto extraordinario para 1984, que contraía el gasto global del sector público y la Ley de Equilibrio Financiero o Ley de Emergencia (<sup>123</sup>).

Después de la visita de funcionarios del FMI, para evaluar la economía nacional y recomendar más medidas de austeridad, en el mes de abril, la gerencia del organismo, comunicó al Lic. Marco Antonio López, nuevo Presidente del Banco Central, la aprobación de la carta de intenciones con algunos "ajustes menores" (<sup>124</sup>).

A la altura de junio no se había logrado aún ningún acuerdo con el FMI dado el incumplimiento de algunos requisitos. La parálisis en la entrada de divisas por concepto de ayuda, pendiente de la aprobación del convenio, hacía que el Banco Central no pudiera cumplir con sus compromisos de pago a los organismos internacionales, imperando también la escasez de divisas en el mercado nacional, a lo que dicho sea de paso, había contribuido las

<sup>122</sup> Ibid. P.267.

<sup>123</sup> La Ley de Emergencia que entró en vigor el 25 de febrero de 1984, era parte de la estrategia del gobierno para rebajar el déficit fiscal en un 4% del Producto Interno bruto. Entre otras cosas, obligaba a las instituciones autónomas del Estado a traspasar al gobierno central más de \$20 millones; aumentaba el impuesto sobre la renta de las empresas; congelaba la creación de puestos públicos; obligaba a la pensión a los servidores mayores de 65 años; programaba un incremento en el precio de los granos básicos y establecía un impuesto del 2% a las importaciones. En resumen dicha ley reducía el gasto público en \$45 millones.

<sup>124</sup> Estos "pequeños ajustes" necesarios para la aprobación de la carta, contemplaban requisitos entre los cuales algunos ya habían sido alcanzados. Entre ellos solicitaban el ajuste en los precios del CNP, la autorización de vender algunas empresas de CODESA; otros quedaban por resolver como los impuestos a la gasolina y a los títulos valores.

demoras en la aprobación de las reformas a la polémica Ley de la Moneda. Dada esta situación, el nuevo Ministro asesor en Endeudamiento externo (exministro de Hacienda), Dr. Federico Vargas, realizó distintas gestiones ante los Estados Unidos y los organismos financieros internacionales.

Su misión tenía como propósito mostrar que había voluntad para negociar, pero que existían factores de orden interno y externo que escapaban del control del "equipo económico", tales como el funcionamiento de la Asamblea Legislativa con respecto a los obstáculos para la aprobación de la Ley de la Moneda y de la Ley Orgánica del Banco Central y como factor externo, los efectos de la deuda regional centroamericana, que sumaba \$320 millones y la forma en que habían afectado el flujo de divisas y los correspondientes pagos a las agencias interesadas.

El nuevo Ministro de Hacienda, Dr. Porfirio Morera, realizó ingentes gestiones para lograr la firma del convenio con el FMI lo más pronto posible. Sin embargo las exigencias interpuestas por el Fondo Monetario, no hicieron otra cosa más que contribuir a incrementar el camino, los obstáculos que se le había presentado al proceso de negociaciones durante 1984.

Incluso por esos días, la AID y el Banco Mundial, informaron de su oposición al FMI por sus exigencias a Costa Rica y su insistencia en continuar aplicando modelos de estabilización al país, sin intentar la reactivación económica del aparato productivo (125).

Sin embargo los directores del FMI insistían en su política y pidieron reformas institucionales, tales como: dismantelar el complejo sistema de impuestos, asimismo, pidieron un mayor control sobre los gastos del Gobierno porque los esfuerzos de estabilización de 1983 estaban retrocediendo. Además el FMI proponía una devaluación mayor a la prevista por los funcionarios del Gobierno costarricense (126).

Las proposiciones del FMI debían ser analizadas primero por el Consejo Económico y Social y por la Junta Directiva del Banco Central y posteriormente, el Presidente Monge, el Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central tomarían las decisiones pertinentes. Así, a finales de octubre, la Junta Directiva del Banco Central aprobó una devaluación del Colón de un 6%, esto es, pasaría de 45 colones por dólar a 48 colones, además señaló, el

---

<sup>125</sup> La Nación, 9 de octubre de 1984.

<sup>126</sup> El FMI proponía que la devaluación fuera de 45 colones a 53, mientras que el gobierno mantenía la posición de devaluar de 45 a 48 colones.

logro del acuerdo con el Fondo lo que se firmaría en diciembre de 1984, lo que permitiría el ingreso al país de \$55 millones.

No obstante, el acuerdo no fue firmado en diciembre de 1984, por el retraso en la "meta" de reservas internacionales netas que se habían fijado para el Banco Central, por no haber firmado con el Banco Mundial el préstamo para el ajuste estructural.

Con relación a las negociaciones económicas con el Banco Mundial, en este periodo se lograron pocos avances, dada la magnitud de los cambios en la economía que exigía el organismo financiero para otorgar nueva "ayuda" al país. Las negociaciones debieron enfrentar un intenso debate de los distintos sectores políticos y sociales, que finalmente hicieron entrar en un "Impasse" las gestiones.

El Banco Mundial a mediados de 1984, informó que aprobaría un préstamo por \$80 millones para ejecutar un ajuste estructural en la economía. Dicho ajuste era el producto de una serie de negociaciones que se realizaron en el país entre funcionarios costarricenses y técnicos del BIRF sobre temas relativos a política comercial, a la situación del MERCOSUR, a política de exportaciones y a política arancelaria. La definición de una estrategia de promoción de exportaciones constituía una de las condiciones para la tramitación del préstamo, al igual que la modificación del arancel centroamericano.

Estos requisitos motivaron nuevas e intensas gestiones ante funcionarios de los gobiernos centroamericanos, sin embargo frente a la dificultad de encontrar soluciones inmediatas el problema fue trasladado para 1985.

De tal manera que para finales de 1984, el equipo económico no había podido renegociar la deuda externa con los bancos acreedores privados, porque todo se encontraba sujeto a un acuerdo previo con el FMI.

Ante la parálisis total en las negociaciones al iniciarse 1985, el Gobierno anunció que paralelamente a las funciones desarrolladas por el equipo económico, se enviaría una misión política, con el propósito de convenir un arreglo en la renegociación de la deuda, que para entonces ascendía a los \$3.500 millones. Esta medida no fue necesario porque pocos días después, el Presidente Monge anunciaba el logro de acuerdos preliminares con el FMI y el Banco Mundial (127).

Como producto del entramamiento legislativo del convenio con el Banco Mundial, las gestiones con los entes financieros se encontraban paralizadas a mediados del año. De tal manera que a

---

127 La Nación, 12 de enero de 1985.

finales de agosto, el Presidente Monge consideraba, que pese a la insatisfacción del FMI, la cual había estado a la base que no se aprobara un nuevo desembolso al país, no se estaba (forzosamente) a las puertas de un ruptura por lo se realizarían esfuerzos de entendimiento al más alto nivel político.

El problema se fue alargando al final del año, no había un criterio unificado para explicar tal situación, aunque se presentaron diferentes interpretaciones de funcionarios gubernamentales, estas no produjeron fisuras visibles en el equipo. Según el Ministro de Planificación, las medidas que el FMI proponía al país para dar el visto bueno a la situación económica, eran requisitos nuevos a los acordados inicialmente, mientras que desde una perspectiva técnica, Eduardo Lizano, consideraba que sin el respaldo del FMI las medidas restrictivas sería más profundas, por lo tanto era importante obtener el apoyo del organismo, para recibir recursos y suavizar los procesos de ajuste.

El Ministro de la Presidencia, Danilo Jiménez Veiga, en setiembre entró a jugar un papel importante de carácter intermedio entre lo técnico y lo político. Sus gestiones ante los organismos financieros internacionales lograron superar obstáculos que tenían paralizada la financiación externa. Es así como el FMI flexibilizaba su posición hacia Costa Rica y el 25 de octubre de 1985 se aprobó continuar el convenio. Poco después de que se aprobó la Ley de Financiamiento Externo, el FMI a finales de octubre aprobaba la carta de intenciones de Costa Rica. Esto facilitaría además las negociaciones con el Club de Paris.

Las negociaciones sobre el convenio fueron coordinadas con los miembros del nuevo Gobierno, en vista de que debía entrar en vigencia en el segundo semestre de 1986.

Las complejas negociaciones con el Banco Mundial fueron asumidas por el Ministro de Planificación y Política Económica, Juan Manuel Villasuso. El Banco Mundial facilitaría en un periodo de cuatro años \$300 millones de dólares, que se desembolsaría de manera gradual y condicionado al ajuste estructural, a la ratificación del arancel centroamericano y a la aprobación de la carta de intenciones con el FMI.

El Ministro de Planificación presentó un programa al organismo financiero, que calificó de "realista y efectivo para los cambios

estructurales que la economía necesita y requiere" (128). Se reformó el sistema de impuestos a las exportaciones a terceros mercados y se le otorgaron incentivos a la exportación por medio de la exención de un 100% en el impuesto de la renta de las ganancias provenientes de nuevas exportaciones.

Pero la aprobación del préstamo de ajuste estructural había transitado por un largo y polémico camino en la fase del debate y de la articulación política. El entrebamamiento mayor estaba en la Asamblea Legislativa donde se dificultaba el logro de un consenso entre las distintas posiciones. Efectivamente, después de un "tira y encoge" en las negociaciones con el BIRF en enero de 1986, se logró el acuerdo, pudiendo solicitar el Gobierno costarricense el segundo desembolso; además, habían avanzado las conversaciones sobre el SAL II por un monto de \$80 millones, que se comenzaría a negociar meses después (129).

Las negociaciones con la banca privada fueron realizadas tanto por funcionarios del equipo económico como del sector político. El Canciller Carlos José Gutiérrez y el Presidente del Banco Central, Eduardo Lizano, se reunieron con miembros del Club de París para solicitar ayuda política en la futura ronda. Solicitaron flexibilidad para préstamos futuros y mejores condiciones de pago. La renegociación de la deuda con el Club de París por \$282 millones de los \$701 millones que adeudaba el país en esos momentos estuvo a cargo del Presidente del Banco Central y de los Ministros de Endeudamiento Externo, de Hacienda y de Planificación.

La negociación dejaría armado el "andamiaje" de la estrategia gubernamental económica en el campo externo. En el acuerdo logrado se aseguró que se obtuvieran mejores condiciones que en 1983. De igual manera en diciembre de 1985, Costa Rica había dejado totalmente financiada la deuda con los bancos privados hasta 1986.

Las decisiones que se adoptaron en materia económica, efectivamente fueron la respuesta de la interacción entre los influenciadores y los decisores, es decir, entre los organismos internacionales de crédito y financiamiento y el equipo económico del Gobierno, presionado internamente por los distintos sectores económicos con mayor capacidad de presión. Esta interacción se

---

<sup>128</sup> La República, 12 de enero de 1985. El BIRF pedía modificaciones de la economía para lograr la eficiencia, un mejor manejo de las empresas públicas, la creación de industrias competitivas, un sistema de incentivos al sector agropecuario, la disminución del proteccionismo oficial por medio de la reforma al arancel aduanero, la promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados, el control y la reducción de gastos del sector público y un eficiente manejo de la deuda externa.

<sup>129</sup> Segundo préstamo sobre el Programa de Ajuste Estructural.

entabló a través de las múltiples rondas de negociaciones en función de lograr articular las políticas y operacionalizarlas en acciones concretas.

Posiblemente fue el sector económico durante la Administración Monge Álvarez, el único en esbozar una política fundamentada en un conjunto de decisiones coherentes, coordinadas y sistematizadas. Probablemente como respuesta a la estrategia multilateral dentro de la cual participa el bloque de organismos y entes de crédito y financiamiento internacional.

El peso de la condicionalidad cruzada en el proceso de decisión de la política económica, no constituyó el único factor que afectó las negociaciones. Los procesos políticos internos tuvieron también una incidencia importante. De hecho, muchos plazos otorgados por los actores externos debieron ser reconsiderados y ampliados en varias ocasiones, ante el peligro de finiquitar de la peor forma para el país la suspensión definitiva de las negociaciones.

## 2.6 Diversificación de vínculos: Costa Rica y Europa

Los problemas que enfrentó el Gobierno costarricense en esta segunda etapa de gestión tanto en lo político como en lo económico, propiciaron la búsqueda de una sólida base de poder para negociar bajo mejores condiciones.

Los costos para Costa Rica en cuanto imagen y prestigio que ocasionaban las actividades desplegadas por las fuerzas contrarrevolucionarias en territorio nacional, fueron elevados durante toda la gestión del Presidente Monge. Sobre todo si tomamos en consideración la simpatía que gozaba el Gobierno sandinista ante la opinión en amplios sectores de Europa y América Latina.

Como primer paso, el Gobierno costarricense, debió tratar de cambiar la imagen de Costa Rica como "peón" de la estrategia norteamericana en Centroamérica. La articulación e instrumentalización de esta política, se centró en Casa presidencial. Desde ahí se organizó una gira presidencial que se conocería como "Misión Verdad". El objetivo era insistir en el interés del Gobierno costarricense de hacer efectiva la proclama de neutralidad. Primeramente se trató de buscar el consenso interno para esta nueva gestión que emprendería el Presidente Monge junto con una comitiva integrada por funcionarios de Casa

Presidencial, Cancillería, Ministerio de Planificación, representantes de los sectores privado, cooperativo y periodístico (<sup>130</sup>).

La gira o "Misión verdad" fue realizada por 11 países de Europa Occidental. En su discurso sobresalía el irrestricto apoyo a las gestiones que realizaba el Grupo de Contadora y su interés por mantener la neutralidad del país. No obstante, esta gestión tropezó con una misión que paralelamente realizaron un grupo de costarricense, William Reuben, Javier Solís y Orlando Rojas Chinchilla, quienes tenían como propósito denunciar los verdaderos alcances de la política de neutralidad costarricense, mediante la entrega de un libro "Costa Rica entre la neutralidad y la guerra" o "libro blanco" (<sup>131</sup>).

A parte de ofrecimientos de ayuda económica el principal logro fue la decisión de la Comunidad Económica Europea de realizar una reunión conjunta en San José, en setiembre.

Para la Administración Monge, la vinculación con la CEE revestía un doble propósito. Desde una perspectiva económica se trataba de lograr mayores niveles de ayuda, así como la ampliación de las dimensiones del mercado de exportación para los productos regionales, a través del vínculo CEE-MERCOMUN. Dentro de una perspectiva política la relación con Europa significaba para el país, a través de una eventual diversificación de la dependencia, adquirir ciertos márgenes de autonomía, al dejar de lado los esquemas de trato bilateral característicos de la historia independiente de Costa Rica.

Las expectativas del Gobierno con respecto a las posibilidades de ayuda europea que esperaba fructificaran en la Conferencia de San José, se mantuvieron elevadas. Pero gran parte del apoyo que podía brindar la CEE, estaba supeditado a la búsqueda y concreción de una solución pacífica al conflicto centroamericano, que en este entonces presentaba el proceso del Grupo de Contadora.

---

<sup>130</sup> Es importante notar que el representante del sector económico, no fue uno de los funcionarios técnicos del equipo económico; sino que quien acompañó al presidente fue el Ministro Juan Manuel Villaseca: uno de los funcionarios que no desligaban los problemas económicos de los políticos.

<sup>131</sup> La Nación, 26 de mayo de 1984.

## CONCLUSION

El análisis de la política exterior de un país, puede ser abordado desde varias perspectivas teóricas, dependiendo del objeto de estudio propuesto. Si escogemos al Estado como un actor unificado y ponemos el énfasis exclusivamente en las acciones que adopta frente al contexto externo y las interacciones que se producen como resultado de su relación con otros actores, daremos por un hecho que el Estado es un actor racional, pensante, capaz de traer las estrategias y adoptar las decisiones en el acontecer de la política internacional. Pero si queremos enfocar la política exterior desde un ángulo particular y analizar cuál fue el proceso que se desarrolló internamente para llegar a una acción o política concreta, debemos modificar nuestro objeto de estudio y centrarlo en las organizaciones, grupos, e individuos que intervienen directa o indirectamente en el proceso de toma de decisiones.

En el caso de Costa Rica, al igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, al no existir una tradición organizacional de participación en este proceso, con funciones bien delimitadas, el análisis enfocado exclusivamente en la organización como objeto de estudio, resultaba casi inoperante. No obstante, la combinación de una perspectiva más individual, cual es, el análisis burocrático con el funcionamiento organizacional, nos facilitaron el acercamiento al estudio de la realidad costarricense.

Por lo tanto, los parámetros mediante los cuales reconstruimos el proceso de la política exterior, estuvieron siempre presentes en el seguimiento de los actores involucrados en el proceso de decisiones: en las percepciones que los motivaron a adoptar determinadas posiciones; en la destreza para habilitar los canales de acción adecuados con el fin de convertir una decisión en acción, y poder también hacer valer y justificar su posición desde la organización a la cual representaban. Pero también es importante acotar que la realidad de un pequeño país, situado en una zona que ha sido calificada de "hiperhegemonía" norteamericana, (\*) no podía ser estudiada sin tomar directamente en consideración el impacto que el contexto externo ejerce sobre ella. De tal manera que a las variables externas les otorgamos un doble tratamiento: como elementos del contexto que tienen un gran impacto en la política exterior del país, y por otra parte como elementos que se filtran a través de las percepciones de los decisores e influenciadores, y que de acuerdo a su perspectiva surgen distintas interpretaciones de un mismo fenómeno.

---

(\*) Este término es usado por Carlos Rico, en su artículo, "La influencia de factores extrarregionales en el conflicto Centroamericano. El Socialismo Europeo, la Alianza Atlántica y Centroamérica: una historia de expectativas frustradas?"

A partir del periodo de Gobierno del Presidente Rodrigo Carazo, 1978 -1982, se da paso a un nuevo estilo de conducir la política exterior del país. La transición se produce de una política basada en la concepción tradicional a una política pragmática. De una política apegada a los principios jurídicos de la Carta de las Naciones Unidas, por lo menos a nivel discursivo y una diplomacia dirigida a favorecer las relaciones entre países y las vinculaciones con los organismos internacionales, hacia una política audaz, que pudiera enfrentar los distintos retos del contexto regional. Otros tópicos, como la intervención extrarregional, la adopción de nuevas posturas con respecto a la política interna de los países centroamericanos, así como un enérgico discurso sobre la defensa a la soberanía económica de los pequeños países, entre otros, van a ser parte de la agenda de Costa Rica en el escenario internacional.

Todas estas transformaciones van a motivar el estudio de la política exterior de un país, no a partir del análisis estadocéntrico, sino de la valoración que adquieren la conducta y percepciones de los agentes decisores, que son, en última instancia, los encargados de traducir las decisiones en acciones y políticas concretas. Asimismo, estas decisiones van a estar influenciadas por dos tipos de condicionamientos, por un lado, las variables internas tales como grupos de presión, partidos políticos, y sobre todo la estabilidad económica, de la cual depende en gran medida el equilibrio social. Por el otro tenemos las variables o factores externos, en las que el elemento detonante lo constituyó el triunfo de la revolución sandinista en 1979.

El cambio revolucionario en Nicaragua vino a convertirse en el hito, a partir del cual se estructuró la política regional de los Estados Unidos hacia América Central. La lectura muy particular que realizó la Casa Blanca de la crisis centroamericana, como el resultado de la revolución sandinista en el marco de la contradicción Este-Oeste la llevaron a obviar la situación de crisis estructural, resultado de una acumulación histórica de demandas insatisfechas en cada uno de los países de Centroamérica.

Esta interpretación de la política norteamericana hacia la región, comenzó a ser evidente, durante el último año de la Administración del Presidente Jimmy Carter, en que se cuestionó el manejo de la política exterior de los Estados Unidos. Sin embargo, con la nueva Administración republicana dirigida por el Presidente Ronald Reagan, adquirieron un cariz ideológico diferente. Su estrategia basada en instrumentos de orden militar principalmente, repercutió al ahondar aun mas la situación belica en la región. De esta manera la política norteamericana tuvo un gran impacto en el proceso de toma de decisiones costarricense, no sólo en sus relaciones con Washington, sino también, hacia otros contextos como Europa, América Latina, Centroamérica y particularmente con respecto a Nicaragua.

Las modalidades introducidas por una política exterior pragmática, durante la Administración Carazo Odio, mostraron la capacidad que un pequeño país tienen para manipular su política exterior, en coyunturas específicas, tales como la activa participación de Costa Rica en el proceso de la revolución sandinista y la actitud de enfrentamiento con los organismos financieros internacionales, incrementando con ello los márgenes de acción frente a la Gran Potencia.

Con el inicio del Gobierno de Luis Alberto Monge, en 1982, la política exterior tuvo un giro considerable: pese a continuar dentro del "nuevo estilo" pragmático, los márgenes de maniobra se vieron reducidos. Varios elementos incidieron en ello: en contraste con la Administración anterior, en el período Monge Álvarez, el estilo de la política fue descentralizado, durante los dos primeros años principalmente; mas aún, el campo de las decisiones en materia política se caracterizó por una gran fragmentación, que a partir de 1984 fue disminuyendo paulatinamente, mientras que en el área económica las decisiones en términos generales estuvieron centralizadas en un solo ente, el Consejo Económico, y en un equipo prácticamente compacto que funcionaba con gran independencia de los altos mandos encargados de la política exterior.

La mayoría de los funcionarios, denominados también "tecnócratas", le imprimieron un estilo puramente técnico a las decisiones en materia de financiamiento externo. Fue hasta 1985 en que se comenzó a articular lo político con lo económico con la labor de enlace y la tibia perspectiva política que le imprimió a las negociaciones económicas el Ministro de la Presidencia, Danilo Jiménez Veiga. No obstante, según se desprende de algunas de las entrevistas realizadas a varios de estos funcionarios, todas las decisiones llegaban a conocimiento del Presidente Monge, quien tenía poca participación en ellas. Su papel generalmente se redujo a otorgar amplios poderes de decisión al equipo económico, por el alto grado de tecnicismo. Sin embargo, en el campo de los asuntos políticos, específicamente en lo referente a las decisiones adoptadas en las relaciones Costa Rica-Estados Unidos, el Presidente Monge tenía absoluto conocimiento de ellas, según lo manifestaron varios funcionarios.

Por otra parte, en este período también se dio una multiplicidad de los actores involucrados, una contradicción entre las diferentes interpretaciones que cada uno realizaba de los hechos, y la diversidad de acciones "repentinas" algunas veces escapaban al control de los funcionarios gubernamentales.

La fragmentación que se produjo en el proceso de decisión fue resultado de dos aspectos: 1. las dificultades de articulación de la política, o sea, del paso de la fase del debate a la confección de una línea de acción coherente y 2. la multiplicación de canales de acción por la falta de especialización funcional. En esta

primera etapa de la Administración no se sabía quien tomaba las decisiones sobre qué temas. Todos los decisores e influenciadores participaban y actuaban respectivamente, a partir de diferentes definiciones de la situación. El resultado de esto era una intensa participación en el debate de algunos sectores que trataban de influir el curso de la política, pero a nivel externo esta situación contrastaba con una actitud más bien de inercia, aceptando sin discusión la alianza automática con Washington.

Con esta serie de condicionantes, prevaleció una política "reflejo"; en la medida en que Estados Unidos intervino en la región, así casi de forma instintiva reaccionaron los encargados de delinear la política, algunos para favorecerla y otros para tratar de neutralizarla. La perspectiva que cada uno de ellos adoptó estuvo determinada de acuerdo a las percepciones que tuvieran de la realidad. Tal concepción pasaba por un filtro ideológico y por el contenido contextual de los acontecimientos de cada uno de los decisores.

La movilización en los mandos de decisión de los actores de alta jerarquía, el juego de poder que se establece entre ellos, la reactivación o apertura de nuevos canales de acción para la toma de decisiones y la manera de percibir las imágenes, influenciados por el entorno en el cual se desenvolvían los agentes decisores, conllevó a que la política exterior durante el periodo 1982-1986 estuviera demarcada por tres momentos distintos.

Estos tres momentos o periodos estuvieron caracterizados por el comportamiento de las acciones adoptadas por los agentes, en materia política y económica. Fundamentalmente a partir de los ejes de vinculación con la política norteamericana y con el Grupo de Contadora, tomando en consideración que el centro de las decisiones y contradicciones en el campo político giraba principalmente en relación al tema de Nicaragua.

Específicamente, en la coyuntura estudiada, se manifestó una confluencia en el comportamiento de ambas variables. A una mayor relación y acercamiento de las acciones de la política exterior costarricense frente a la estrategia regional norteamericana, se produjo una considerable afluencia de capital, por concepto de donaciones y préstamos provenientes de Washington. La estrecha alianza entre Costa Rica y los Estados Unidos, que caracterizó el periodo del inicio de la Administración Monge a la Proclama de Neutralidad, se vio acompañado en el campo económico por un interés en evitar que la economía costarricense se deteriorara a tal grado que el efecto negativo que pudiera ocasionar en el aspecto social, hiciera peligrar al sistema político costarricense.

El segundo periodo, se caracterizó por la búsqueda de mayores márgenes de acción, a través de la diversificación de los vínculos con los países europeos. La base de este replanteamiento en la dirección de la política exterior consistió en adoptar una firme

posición pro Contadora y hacer respetar la Neutralidad, como política preventiva ante el peligro de un eventual conflicto bélico entre Costa Rica y Nicaragua.

Simultáneamente el enfriamiento de la estrecha alianza en lo político con los Estados Unidos, estuvo teñido de dificultades y entramamiento en materia de soluciones al problema de la deuda externa. La dificultad que comenzó a enfrentar el Gobierno ante una paralización casi total de la afluencia de nuevos recursos como producto de la aplicación de la condicionalidad cruzada, pese a los ingentes esfuerzos del equipo negociador, comenzaron a tener un respiro al iniciarse el tercer período de análisis.

Este tercer período lo marcó un nuevo acercamiento de Costa Rica con la política regional norteamericana y por lo tanto, un desinterés por defender las posiciones latinoamericanistas representadas en el Grupo de Contadora. Nuevamente la búsqueda de márgenes de acción de la política exterior, no fue en ese entonces el objetivo prioritario para los tomadores de decisiones. Sin embargo, el estilo velado de este nuevo acercamiento estuvo determinado principalmente por el cambio de actores en puestos de mando, a partir de la restructuración del gabinete en agosto de 1984.

En este período, las decisiones y finalmente las acciones en materia diplomática dieron la línea oficial plausible de la política costarricense; pero paralelamente se ejecutó una política subterránea en materia militar proveniente del Ministerio de Seguridad Pública, según las informaciones que han salido a la luz en el caso Iran-Contras y que aún continúan esclareciendo los acontecimientos.

Es importante señalar que en este período no fueron la fragmentación, ni la descentralización los elementos que le caracterizaron; fue más bien la apropiación de distintos grupos de una parte del aparato del Estado desde donde realizaban su política exterior, lo que marcó esta última etapa. A partir de la crisis de gabinete, se llegó a un "arreglo" o "negociación" de las funciones de cada una de las entidades gubernamentales relacionadas con la política exterior. Esta "especialización funcional ad-hoc" se llevó a cabo de manera paralela a la constitucional-legal que se desarrolla desde la Cancillería, la Presidencia y los ministerios económicos. Se le otorgó así, una autonomía en las decisiones y acciones políticas al Ministerio de Seguridad, para "colaborar" de manera discreta con la política norteamericana hacia la región. Mientras tanto, el Ministerio de Relaciones Exteriores continuaba impulsando la política de neutralidad y trataba de mantenerse en la búsqueda de soluciones negociadas al conflicto regional.

Al unísono, el manejo de las negociaciones para solventar el grave problema de la deuda externa que enfrentaba el país, comenzó

nuevamente a movilizarse y a proyectar un ambiente propicio en la estrategia trazada por el equipo económico.

Los diferentes momentos presentes en estos cuatro años, nos han mostrado el marco oportuno, en el que los actores, en este caso los funcionarios gubernamentales y los grupos de presión, a través de sus intereses, percepciones y de un juego de poder que hizo peligrar la estabilidad constitucional del país, elaboraron la política exterior costarricense. Esta política fragmentada y descoordinada en un lapso, centralizada en otro y finalmente especializada o seccionada, se ejecutó prácticamente independiente a una estrategia trazada por el equipo encargado de las negociaciones sobre deuda externa.

En las decisiones sobre asuntos políticos, principalmente en los temas sobre Nicaragua, la Neutralidad y Contadora, el debate nacional fue intenso y en algunos momentos acalorado. Este debate se produjo fundamentalmente a nivel de la opinión pública, con el propósito de articular las prioridades e intereses definidos por los decisores y los grupos de interés con el "interés nacional" que perseguía la política exterior del país. La acción de estos actores internos, sumada a las presiones ejercidas por los actores externos, contribuyeron a dificultar la articulación en el proceso político de las distintas demandas. Esta situación en el marco de un estilo descentralizado de gestión gubernamental, generó en gran medida la imposibilidad de trazar estrategias ante las temáticas de interés central para el país en materia de asuntos externos. Por otra parte la operacionalización de las acciones desde distintas instituciones, conllevó al surgimiento de políticas paralelas y contrapuestas.

Pese a ello, en el campo económico, la fase del debate puede caracterizarse por dos estilos: 1. un estilo técnico, que le imprimieron los "tecnócratas" a las negociaciones con los organismos financieros internacionales alejadas relativamente del contexto político en que se estaban desarrollando y 2. Un estilo que conjugaba las negociaciones económicas y los cambios estructurales que se estaban tratando de implementar, como requisito para llevar adelante las negociaciones sobre deuda externa, con el trasfondo político de ellas. Precisamente, los temas que trascendían al Congreso, generaban un intenso debate como producto del contenido controversial y de la perspectiva política bajo la cual eran analizados.

De tal manera, que el proceso de decisiones se caracterizó por una mayor fragmentación en lo político y por el mantenimiento prácticamente compacto en el proceso de decisión económico.

En el equipo económico, las divergencias entre decisores no constituyeron factores relevantes del proceso; dado que prevalecieron criterios técnicos, se logró una mayor coherencia en cuanto a la toma de decisiones e instrumentalización de las mismas.

Muy por el contrario, a las características de los decisores en materia política, se desarrolló al interior de este grupo económico, un fenómeno de especialización y diversificación del trabajo que redundó en una mayor coordinación. La exclusión de los acontecimientos políticos en la estrategia de negociación económica, por la mayoría de los decisores, quizás influyó a no profundizar sus percepciones discrepantes en una visión más global del proceso de política exterior. Con la excepción del Ministro de Planificación y Política Económica, Juan Manuel Villaseca, - según lo manifestó en entrevista-, la mayoría de los decisores en este campo, consideraban que los ejes de la política exterior costarricense no eran elementos constituyentes del argumento y de la estrategia de la política económica internacional.

Esta relativa independencia, en el manejo de ambos temas de la política exterior, estuvieron vinculados, quizás, no tanto con la acción de actores internos, sino más bien por la interrelación de estos con intereses y actores externos, que hicieron de la política exterior un proceso aún más complejo, en la medida en que todos los actores involucrados tratan de hacer de su interés particular la definición de "Interés Nacional".

## BIBLIOGRAFIA

Al inicio de esta investigación, en 1987, encontramos pocos estudios sobre el periodo propuesto, posteriormente han ido surgiendo gran cantidad de valiosos trabajos que guardan relación con esta investigación. Aunque muchos de ellos no aparecen citados a través del análisis, fueron revisados e incorporados en el "estado de la cuestión" que se presenta en la parte introductoria. Es importante señalar, que después de la revisión de cada uno de ellos, podemos afirmar que no vienen a cambiar el fondo de nuestra investigación, sino más bien se complementan con lo expuesto; cada uno desde su perspectiva particular.

Pedimos disculpas si algún trabajo sobre la política exterior costarricense durante este periodo quedó sin mencionar; en todo momento nuestra intención fue ser exhaustivos y poder recoger todos los valiosos aportes que han dado los diferentes autores.

AGUILAR Arce, Marianela. "Alianzas y coaliciones en el sistema interamericano durante la revolución sandinista" en *Revista de Relaciones Internacionales*, No 19-20 segundo y tercer trimestre, UNA, Heredia, 1987.

AGUILAR Arce, Marianela. "Fragmentación en la toma de decisiones de política exterior de Costa Rica: Periodo del Ministro Fernando Volio Jiménez, 7 de mayo 1982-30 de noviembre de 1993, FLACSO, seminario Política exterior centroamericana, mimeo 1987.

ALLISON, Graham T. *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Trad. Juan Carlos Gorlier, GEL, Buenos Aires, 1986.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. "Declaraciones del señor Mario Alberto Fallas Madrigal, ex mayor de la Fuerza Pública de Costa Rica". Comisión investigadora del trasiego de armas, expediente No 8768, Acta No 7, San José 1980.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. "Informe que rindió la comisión que investiga lo relativo al narcotráfico en Costa Rica, Punto 4, sobre las consecuencias del trasiego de armas en Costa Rica, Sección 4.1 sobre Relaciones Internacionales". Comisión que investiga lo relativo al narcotráfico, San José, 1989.

AYALES Esna, Farid. "La neutralidad de Costa Rica y la paz en Centroamérica", en *Relaciones Internacionales*, No.6, número extraordinario, Heredia, 1983.

BARAHORA Rivera, Francisco. "Una política internacional independiente", en *Relaciones Internacionales*, No.4, primer semestre, Heredia, 1982.

- CEPAS. "La política exterior y el conflicto centroamericano". Costa Rica: Balance de la situación. No.11. San José. junio-agosto 1985.
- CESPEDES. Víctor Hugo et.al. Costa Rica: recuperación sin reactivación. Academia de Centroamérica, San Jose, 1985.
- CESPEDES. Víctor Hugo et.al. Costa Rica: estabilidad sin crecimiento. Academia de Centroamérica, San José, 1984.
- CHAVEZ, Manuel. "La gira por Europa del Presidente Monge", en *Relaciones Internacionales*. No. 24-25, tercero y cuarto trimestre. Heredia, 1986.
- FREER Jiménez, Manuel. "La neutralidad permanente de Costa Rica", en *Relaciones Internacionales*. No.6, número extraordinario, Heredia 1987.
- GONZALEZ Gómez, Mary Lisbeth. "La aplicación del modelo burocrático de Allison en el proceso de toma de decisiones de la neutralidad costarricense", en *Relaciones Internacionales*. No.21, cuarto trimestre. Heredia, 1987.
- GUTIERREZ, Carlos José. "Costa Rica Contadora y la democracia en Centroamérica", en *Relaciones Internacionales*. No.10, primer trimestre. Heredia, 1985.
- GUTIERREZ, Carlos José. "La neutralidad de Costa Rica y la paz en Centroamérica", en *Relaciones Internacionales*. No.6, número extraordinario. Heredia, 1987.
- GUTIERREZ, Miguel y Vargas Jorge. *Costa Rica es el nombre del juego*. Instituto Costarricense de Estudios Sociales. San José, 1986.
- Del Arrenal, Celestino. *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos, Madrid, 1984.
- EGUIZABAL, Cristina (ed) *América Latina y la crisis centroamericana: en busca de una solución regional*. SEL, Buenos Aires, 1988.
- EGUIZABAL, Cristina y Rojas, Francisco. "Política exterior y procesos de decisión en centroamérica: elementos para una aproximación a los procesos de negociación regional". *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Instituto de Investigaciones Sociales UCR. Vol. 15 (1), San Jose, 1989.
- FERLINI, Héctor. "Campamentos antisandinistas: principal enemigo de la neutralidad". *Aportes*. No.13. San José, marzo-abril 1983.

- KEOHANE, Robert C. *After hegemony. Cooperation and discord in the world political Economy.* Princeton University Press, Princeton, 1984.
- LENINGER, Allen. "Análisis geográfico-estratégico de la zona limitrofe entre Costa Rica y Nicaragua", en *Relaciones Internacionales*, No.11, segundo trimestre, Heredia, 1985.
- LEON, María del Rosario. "Los márgenes de acción del gobierno de Luis Alberto Monge en un periodo de agudización de la crisis político-militar en Centroamérica", FLACSO, seminario Política exterior Centroamericana, mimeo, San José, 1988.
- LINCOLN, Jennie y Ferris Elizabeth. *Latin American foreign policies. Global and regional dimensions.* Westview Press, Boulder, Colorado, 1981.
- LINCOLN, Jennie y Ferris Elizabeth. *The dynamics of Latin American foreign policies. Challenges for the Eighties.* Westview Press, Boulder, Colorado, 1984.
- LIZANO, Eduardo y Charpentier, Silvia. *La condicionalidad cruzada y la deuda externa. en Deuda externa: el caso de los países pequeños latinoamericanos.* EDUCA-Impronta Nacional, San José, 1987.
- MARIN Guzman, Roberto. "La Embajada de Costa Rica en Jerusalén es una burla a nuestra política de neutralidad", en *Relaciones Internacionales*, No.8-9, segundo y tercer trimestre, Heredia, 1984.
- MERINO del Rio, José. "La deuda externa: pagar o vivir. en Costa Rica crisis y desafíos". Colección Universitaria, DEI-CEPAS, San José, 1987.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. *Memorias.* Impronta Nacional, San José, 1979.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. "La política exterior de Costa Rica 1981-1982". *Memorias.* Impronta Nacional, San José, 1982.
- MORALES, Abelardo et.al. "Dilema de la neutralidad". *Aportes.* No.16. San José, octubre-diciembre 1983.
- MORALES, Abelardo. "La Cooperación financiera de Estados Unidos y el conflicto con Nicaragua: Los usos de los márgenes de acción de la política exterior de Costa Rica de 1982 a 1984", FLACSO, Seminario Política exterior centroamericana San José, 1988.

- OROZCO, Ana. "Estatuto de neutralidad permanente: nuevo intento en la política exterior de Costa Rica". Aportes. No.14-15. San José, junio-setiembre 1983.
- ORTEGA, Oviden. Contadora y su verdad. Imp. Rufino García Blanco, Madrid, 1985.
- PICADO, Roberto. "Asistencia financiera del FMI a Costa Rica", en Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas, Edit. Universidad de Costa Rica, No.1, vo.III, primer semestre, San José, 1983.
- RAMIREZ, Francisco. "Deuda externa y balanza de pagos", en Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas, Editorial Universidad de Costa Rica, No.1, vol IV, primer semestre, San José, 1984.
- REUBEN, Sergio. Ajuste estructural en Costa Rica. Editorial Porvenir, San José, 1989.
- RICO, Carlos. "La influencia de factores extrarregionales en el conflicto centroamericano. El socialismo europeo, la alianza atlántica y Centroamérica: una historia de expectativas frustradas", en Relaciones Internacionales, tendencias y desafíos, Pensamiento Iberoamericano, No.13, Madrid, enero-junio 1988.
- RODRIGUEZ, Adrián. El endeudamiento público externo de Costa Rica. Instituto de Investigaciones Económicas de la UCR, mimeo s.f., San José.
- RODRIGUEZ, Adrián. La deuda pública externa de Costa Rica: crecimiento, moratoria y renegociación. Instituto de Investigaciones Económicas, Editorial Universidad de Costa Rica, No.2, vol VII, segundo semestre, San José, 1987.
- ROJAS Aravena, Francisco. "Interés nacional y toma de decisiones: el caso de la neutralidad costarricense". Anuario de Estudios Centroamericanos, Instituto de Investigaciones Sociales UCR, 11(1), San José, 1985.
- ROJAS Aravena, Francisco. "La percepción de la crisis centroamericana y la neutralidad como estrategia internacional en la Administración Monge", en Relaciones Internacionales, No 11, segundo trimestre, Heredia, 1985.
- ROJAS Aravena, Francisco. "La política internacional costarricense en la administración Carazo, 1978-1982". Relaciones Internacionales, UNA, No.7 primer trimestre, Heredia, 1984.

- ROJAS Aravena, Francisco. "Notas sobre democracia y política exterior". en *Relaciones Internacionales*. No.10, primer trimestre. Heredia. 1985.
- ROVIRA, Jorge. "Costa Rica y su crisis en la pos guerra 1948-1984". en *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Instituto de Investigaciones Sociales. Editorial Universidad de Costa Rica. Vol. II, Fascículo 1. San José. 1985.
- ROVIRA, Jorge. *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir. 3a. San José. 1989.
- SAENI, Luis. "Por qué renunció el canciller Volio?" *Aportes*. No.4 (17). San José. enero-febrero 1984.
- SOLIS, Luis Guillermo. "Neutralidad y/o intervención en la historia de Costa Rica". en *Relaciones Internacionales*. No.6, número extraordinario. Heredia. 1983.
- TOMASSINI, Luciano. "Tendencias favorables o adversas a la formación de un sistema regional latinoamericano" en *Estudios Internacionales*. 8(29). enero-marzo 1975.
- TORRES Rivas, Edelberto et.al. *Costa Rica crisis y desafíos*. Colección Universitaria. DEI-CEPAS. San José. 1987.
- TORRES Rivas, Edelberto y Aguilera Gabriel. *Para entender Centroamérica: los hechos que formaron la crisis*. ICADIS, San José. 1986.
- URRUTIA Rivera, Eugenio. *El FMI y Costa Rica 1978-1982*. DEI. San José. 1982.
- VAN Browne, Enrique. "La neutralidad y la seguridad colectiva". en *Relaciones Internacionales*. No.6, número extraordinario. Heredia. 1983.
- VAN Klaveren, Alberto. "El Análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas" en H. Muñoz y J. Tulchin (comp). *Entre la autonomía y la subordinación: la política exterior de los países latinoamericanos*. GEL. Buenos Aires. 1984.
- VOLIO Jimenez, Fernando. *El militarismo en Costa Rica y otros ensayos*. El Libro Libre. San José. 1985.
- ZURIGA, Guillermo. "Los riesgos de la deuda externa o cuál es el proyecto económico en marcha?". en *Costa Rica crisis y desafíos*. Colección Universitaria. DEI-CEPAS. San José. 1987.
- CEPAS. *Costa Rica: balance de una situación*. San José 1982-1986

CENAP. Aportes. No. 9-27. San José.

Inforpress Centroamericana. No 305. Guatemala. 20 de marzo de 1980.

Inforpress Centroamericana. No.430. Guatemala. enero de 1981.

Inforpress Centroamericana. No.431. Guatemala. enero de 1981.

Inforpress Centroamericana. No.451. Guatemala. junio de 1981.

La Nación. junio-agosto 1979. marzo-diciembre 1981. Mayo de 1982-  
mayo de 1986.

La República. noviembre 1981, enero 1982. Mayo 1982-mayo 1986.

La Prensa Libre. enero 1982. Mayo 1982-mayo 1986.

## ANEXOS

**ANEXO 1**

**AGENTES DECISORIOS EN MATERIA  
DE ASUNTOS POLITICOS**

Cuadro 1

MIEMBROS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD  
1982-1983

AGENTE DECISOR	CARGOS
Fernando Arauz	II Vicepresidente de la República.
Fernando Volio*	Ministro de Relaciones Exteriores.
Angel Edmundo Solano	Ministro de Seguridad.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Justicia.
Alfonso Carro	Ministro de Gobernación.

\* Desistió de concurrir a las sesiones del Organismo, por el hecho de "saber que muchos de los acuerdos que se adoptaron en el Consejo de Seguridad, eran conocidos primero en Managua, que por el propio presidente Monge". (Información tomada de La Nación del 15 de noviembre de 1983, p.4A.)

Cuadro 2

COSTA RICA Y EL GRUPO CONTADORA  
1982 - 1983

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis a. Monge	Presidente de la Republica	Aprovo.
Fernando Volio	Ministro de Relaciones Exteriores	En contra, porque según él defiende intereses del Gobierno de Nicaragua.
Ekhart Peters	Viceministro de Relaciones Exteriores	A favor, por ser una salida regional.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Justicia	A favor.
Fernando Zumbado	Embajador ante la O.N.U.	A favor.

Cuadro 3

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS  
1982 - 1983

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de la República	Al principio de su Gobierno su posición es de aceptación plena a la política de Estados Unidos en el área, no obstante, esta posición comienza a cambiar en 1983, cuando pide a México mayor injerencia en el área y critica a Estados Unidos por maniobras militares en la región.
Fernando Volio	Ministro de Relaciones Exteriores	Su posición es de apoyo a la política exterior de Estados Unidos en la región, y una lucha acérrima contra el marxismo representado por Nicaragua.
Consejo de Seguridad		Acorde con la política del Presidente.

Cuadro 4

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON NICARAGUA  
1982 - 1983

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de la República	Aunque en 1982 su actitud fue de enfrentamiento con Nicaragua. Durante 1983 se caracterizó (al menos evidentemente) por un esfuerzo por la distensión.
Fernando Volio	Ministro de Relaciones Exteriores	En contra de la distensión, siempre pensó que el Gobierno de Managua había traicionado al pueblo nicaraguense.
Alfonso Carro	Ministro de Gobernación	Su posición era de desacuerdo con el Gobierno de Nicaragua, no obstante en sus declaraciones era más discreto que Fernando Volio.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Justicia	A favor de la autodeterminación del pueblo nicaraguense, a favor de la distensión.
Angel Edmundo Solano	Ministro de Seguridad	A favor de la distensión, declaró que estaba en contra de las injerencias de terceros países entre Costa Rica y Nicaragua.
Fernando Berrocal	Ministro de la Presidencia.	A favor de la distensión.
Johant Campos*	Viceministro de Seguridad	
Ekhart Peters*	Viceministro de Relaciones Exteriores	
Enrique Chacón*	Viceministro de Gobernación	

## CONTINUACION CUADRO 4

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Carballo Quintana*	Viceministro de la Presidencia	
Enrique Rojas*	Viceministro de Justicia	
Jesús Fernández*	Embajador de Costa Rica ante Nicaragua	

\* Estos son actores que participaron en algunas reuniones con funcionarios nicaraguenses, pero en realidad no daban declaraciones al respecto.

Cuadro 5

POSICION CON RESPECTO A LA NEUTRALIDAD  
AÑOS 1982 - 1983

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis Alberto Monge	Presidente de la República	A favor
Armando Arauz	Vicepresidente	Reticente
Fernando Berrocal	Ministro de la Presidencia	A favor
Manuel Carballo	Viceministro de la Presidencia	A favor
Armando Vargas	Ministro de Información (C.Pres)	A favor
Fernando Volio	Canciller	A favor
Angel Edmundo Solar- no	Ministro de Seguridad	A favor
Carlos José Gutié- rrez	Ministro de Justicia	A favor
Alfonso Carro	Ministro de Gobernación	En contra
Enrique Chacón	Viceministro de Gobernación	En contra

Cuadro 6

COMISION CONSULTIVA/CONTADORA\*  
1983

---

Daniel Oduber	Victor Vargas
Gonzalo Facio	Mario Gómez
Fernando Lara	Rafael A. Calderón
Mario Echandi	Alfredo Vargas
	Bernd Niehaus

---

\* Esta Comisión se formó con todos los excancilleres de la República, con el objeto de pedir consejo para la actuación de Costa Rica ante Contadora y sus relaciones con Nicaragua. Sin embargo, no tuvo trascendencia política, se desvaneció. Los Viceministros se queraron siempre de que el Gobierno se limitó a informar, no se les permitiría opinar. La reunión se celebró por primera vez, el 24 de marzo de 1983 en la Casa Presidencial.

Cuadro 7

FORJADORES DE OPINION  
TEMA: EL GRUPO DE CONTADORA  
1982 - 1983

INFLUENCIADOR	ROL	ACTITUD
Partido Liberación Nacional	Partido en el Poder	A favor
Gonzalo Facio Segreda	Excanciller	En contra
Periódico La Nación	Medio de Comunicación	En contra

Cuadro 8

FORJADORES DE OPINION  
TEMA NEUTRALIDAD  
1982 - 1983

INFLUENCIADOR	ROL	ACTITUD
Gonzalo Facio	Exministro de Relaciones Exteriores	La proclama no lo asusta mucho, porque es transitoria, pero esta significa indefinición.
Bernd Niehaus	Exministro de Relaciones Exteriores	No está de acuerdo, significa indefensión
Partido Liberación Nacional	Periodo de Gobierno	A favor
La Nación	Periódico más influente	En contra, significa indefinición

Cuadro 7

PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN LA PROBLEMÁTICA DE LA  
DEUDA EXTERNA

EQUIPO ECONOMICO

---

Asumiremos el Consejo Económico de Gobierno como el Equipo Económico.

CARGO DENTRO DEL GOBIERNO

Coordinador Primer Vicepresidente  
Ministro de Hacienda  
Ministro de Economía  
Ministro de Planificación  
Ministro de la Presidencia como asesor del Presidente  
Presidente Ejecutivo del Banco Central

Además, dependiendo el asunto que trate, lo integran los ministros afectados y los presidentes ejecutivos de algunas instituciones autónomas.

En materia de deuda externa se incluyen el presidente ejecutivo del Consejo Nacional de Producción, Ministro de Exportaciones, etc.

---

Cuadro 10

EQUIPO ECONOMICO DEL GOBIERNO  
(Periodo 1982-1986)

FUNCIONARIOS DE ALTA JERARQUIA

AGENTE DECISORIO	CARGO
Federico Vargas R.*	Primer Ministro de Hacienda. Segundo Ministro de Edeudamiento Externo. 7/7/85 Cuarto Embajador de Costa Rica en Washington. 8/7/85
Carlos Manuel Castillo*	Primer Presidente Ejecutivo del Banco Central.
Rodolfo Silva	Economista del PLN. Asesor Gubernamental, asumió el cargo como Primer Ministro de Endeudamiento Externo. Gerente de Operaciones del BID
Eduardo Lizano Fait*	Tercer Presidente Ejecutivo del Banco Central durante la administración Monge. Economista del Partido Liberación Nacional y miembro del equipo económico nombrado por Monge en 1982.
Juan Manuel Villasuso*	Economista del Partido Nacional del Partido Liberación Nacional. Segundo Ministro de Planificación y Política Económica.
Marco Antonio Lopez	Segundo Presidente Ejecutivo del Banco Central. Anterior miembro del primer equipo económico integrado por Monge. 1982

## CONTINUACION CUADRO 10

AGENTE DECISORIO	CARGO
Odalier Villalobos	Ministro de Economía.
Alberto Fait	Primer Vicepresidente y Coordinador del Consejo Económico del Gobierno.
Jorge Manuel Dengo	Ministro de Exportaciones y Coordinador del Consejo Económico tras la renuncia de Alberto Fait.
Porfirio Morera	Ministro de Hacienda que sustituyó a Federico Vargas
Ennio Rodríguez*	Asesor del Ministro de Planificación.  Tercero en el cargo de Ministro de Endeudamiento Externo. Desde 7/7/85
Rodrigo Bolaños	Viceministro de Hacienda.  Posteriormente aparece como Gerente del Banco Central.
Fernando Berrocal	Primer Ministro de la Presidencia.
Danilo Jiménez Veiga	Segundo en el Cargo de Ministro de la Presidencia.
Armando Arauz	Miembro de este equipo al asumir la coordinación general del Consejo Económico y Social

\* Profesor Universitario.

Cuadro 11

EQUIPO ECONOMICO  
1982 - 1983 (Nov.)

EQUIPO DECISOR	CARGO
Rodolfo Silva	Ministro de Edeudamiento Externo.
Carlos Manuel Castillo	Presidente Ejecutivo del Banco Central.
Federico Vargas	Ministerio de Hacienda.
Odalier Villalobos	Viceministro de Economía.
Alberto Fait	Primer Vicepresidente. Coordinador Consejo Económico.
Claudio Antonio Volio	Ministro de Planificación y Política Económica.
Marco Antonio Lopez	Ministro de Economía.
Jorge Manuel Dengo	Ministro de Exportaciones.
Fernando Berrocal	Ministro de la Presidencia.

Cuadro 12

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON CONTADORA  
FUNCIONARIOS DE ALTA JERARQUIA  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de la República	Apoyo irrestricto al proceso de Contadora, durante su viaje a Europa.  Posición ambigua.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Relaciones Exteriores	Posición pro Contadora.  Condujo la política exterior de Costa Rica hacia Contadora.
Jorge Urbina	Viceministro	Posición pro Contadora.  Tuvo a cargo las negociaciones técnicas por parte de Costa Rica.

Cuadro 13

FUNCIONARIOS TECNICOS  
COMISION POLITICA  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO
Rafael Villegas Antillón	Director del Registro Civil.
Alberto Cañas Escalante	Periodista y Exministro de Cultura.
Patricia Durán	Funcionario de Cancillería.

Cuadro 14

COMISION DE SEGURIDAD  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO
Rodolfo Quiros González	Exministro de Seguridad Pública.
Mario Charpantier Gamboa	Exministro de Seguridad Pública.
Alvar Antillón	Director de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Nota: Johnny Campos, Viceministro de Seguridad Pública, fue elegido como Representante de Costa Rica en la Comisión de Prevención de la Frontera Norte (Comisión del Grupo de Contadora.

Cuadro 15

COMISION ASUNTOS SOCIALES Y ECONOMICOS  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO
Juan Manuel Villasuso	Ministro de Planificación y Política Económica.
Rafael Trejos	
José Conejo	Funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cuadro 16

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS  
AREA POLITICA  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de República	Posición latinoamericana- nista. Pro Contadora (a principio de año y duran- te su viaje a Europa).  Posición contra Contadora y ratifica en declaracio- nes, su alianza política con los Estados Unidos.
Carlos José Gutié- rrez	Ministro de Relaciones Exteriores	Posición latinoamerica- nista (pro Contadora).  En noviembre hace llamado para fortalecer la OEA.
Jorge Urbina	Viceministro de Relaciones Exteriores	Posición latinoamerica- nista (Pro Contadora).

Cuadro 17

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS  
AREA DE SEGURIDAD  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Armando Arauz A.	Presidente del Consejo de Seguridad Nacional	Según informaciones periodísticas favorecía un acercamiento en este campo.
Enrique Obregón	Ministro de Gobernación	Respeto a la neutralidad.
Benjamin Piza	Ministro de Seguridad Pública	Colaborador con la extrategia norteamericana.

Nota: Según se desprende de las informaciones periodísticas, se establecieron relaciones con los Estados Unidos en el campo de la seguridad, principalmente después del mes de agosto en que fue reestructurado el Gabinete. Las vinculaciones pueden ser aclaradas a partir de las nuevas informaciones que se desprenden del caso IRAN-CONTRAS.

Cuadro 18

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON NICARAGUA  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de la República	A inicios del año, en declaraciones que dió en Europa, mantiene una posición favorable a la distensión.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Relaciones Exteriores	Favorable a la distensión y a mantener la posición de neutralidad.
Jorge Urbina G.	Viceministro de Relaciones Exteriores	Favorable a la distensión y a la neutralidad.
Alfonso Carro Z.	Ministro de Gobernación	Simpatizantes con Grupo Antisandistas.
Enrique Chacón	Viceministro de Gobernación	Colabora con los Grupos Contrás.
Angel Edmundo Solano C.	Ministro de Seguridad Pública	Favorable a la distensión y a la neutralidad.
Enrique Obregón	Ministro de Gobernación (Electo en agosto)	Favorable a la distensión y a la neutralidad.
Benjamin Piza*	Ministro de Seguridad Pública (electo en agosto)	Según informaciones que se desprenden del caso IRAN-CONTRAS, colaboraba con los Contrarrevolucionarios.

\* Expresidente de Cámaras Empresariales y Miembro del Movimiento Costa Rica Libre.

Cuadro 19

CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO
Armando Arauz Aquilar	Presidente del Consejo de Seguridad.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Relaciones Exteriores.
Alfonso Carro Zúñiga	Ministro de Gobernación.
Angel Edmundo Solano	Ministro de Seguridad Pública. (Hasta Agosto)
Hugo Alfonso Muñoz	Ministro de Justicia
Enrique Obregón	Ministro de Gobernación (A partir de agosto)
Benjamin Piza	Ministro de Seguridad Pública (A partir de agosto)

Cuadro 20

FORJADORES DE OPINION  
TEMA CONTADORA  
1984

INFLUENCIADOR	ROL	ACTITUD
Fernando Volio J.	Partido Liberación Nacional	En contra de Contadora. Favorable a reactivar a la OEA.
Bernd Niehaus	Oposición. Partido Unidad Social Cristiana	En contra de Contadora. Favorable a la OEA.
Rafael A. Calderón	Oposición. Partido Unidad Social Cristiana	En contra de Contadora. Favorable a la OEA.
Gonzalo Facio S.	Oposición. Partido Unidad Social Cristiana	Fuerte adversario de la gestión de Contadora. Favorable a que Costa Rica participe en la estrategia de la Administración Reagan.
Dip. Danilo Chaverri Soto	Oposición. Partido Unidad Social Cristiana	En contra de Contadora. Favorable a la OEA.
Enrique Benavides	Periodista	En contra de Contadora.
Dip. Miguel Angel Guillén	Partido Liberación Nacional	Pro Contadora. Promueve apoyo.
Dip. Bernal Jiménez	Partido Liberación Nacional	Pro Contadora Promueve Apoyo.
Dip. Rodolfo Navas	Partido Liberación Nacional	Pro Contadora. Promueve apoyo.
Dip. David Fallas	Partido Liberación Nacional	Pro Contadora. Promueve apoyo.
Dip. Gerardo Mora Zúñiga	Partido Liberación Nacional	Pro Contadora. Promueve apoyo.

Cuadro 21

EQUIPO ECONOMICO  
1984

AGENTE DECISOR	CARGO
Carlos Manuel Castillo(3)	Presidente Ejecutivo del Banco Central (Hasta Marzo-84).
Marco Antonio López(3)	Presidente Ejecutivo del Banco Central (Agosto-84).
Eduardo Lizano(4)	Presidente Ejecutivo Banco Central
Odalier Villalobos(5)	Ministro de Economía.
Rodolfo Silva(1)	Ministro de Endeudamiento.
Federico Vargas(6)	Ministro de Hacienda, Junio-84 Ministro de Edeudamiento Externo
Porfirio Morera B. (AAA)	Ministro de Hacienda.
Juan Manuel Villasuso(ABA)	Ministro de Planificación y Política Económica.
Alberto Fait	Primer Vicepresidente y Coordinador Consejo Económico.
Armando Arauz	(Julio-84) Coordinador General del Consejo Económico y Social
Fernando Berrocal	Ministro de la Presidencia (Agosto-84).
Daniilo Jiménez Veiga	Ministro de la Presidencia desde agosto 1984.

CONTINUACION CUADRO 21

---

NOTAS:

- (1) Rodolfo Silva deja el cargo en mayo de 1984 para ser Gerente de Operaciones del BID.
  - (2) Carlos Manuel Castillo dejó el cargo en marzo de 1984 para dedicarse a la política.
  - (3) Marco Antonio López asume la Presidencia Ejecutiva del Banco Central en Marzo-84 y hasta agosto de ese año.
  - (4) Eduardo Lizano en agosto de 1984 pasa a la Presidencia del Banco Central.
  - (5) Odalier Villalobos pasa de Viceministro de Economía a Ministro de esa Cartera en agosto de 1984.
  - (6) Federico Vargas pasa al Ministerio de Endeudamiento Externo en mayo de 1984.
- AAA Porfirio Morera asume en Hacienda el cargo de Ministro desde mayo de 1984.
- ABA Juan Manuel Villasuso asume el cargo de Ministro de Planificación y Política Económica.

Cuadro 22

COSTA RICA Y CONTADORA  
1985

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de la República	Posición ambigua. A favor del Grupo de Tegucigalpa. Brinda declaraciones pro Contadora.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Relaciones Exteriores	Mantuvo tesis del Grupo de Tegucigalpa. Considera acción positiva de Contadora, pero clama por más acción.
Jorge Urbina	Viceministro de Relaciones Exteriores	Considera positivo el trabajo de Contadora.

Cuadro 23

COMISION TECNICA (CONTADORA)  
1985

AGENTE DECISOR	CARGO
Jorge Urbina	Viceministro de Relaciones Exteriores
Alvaro Antillón	Funcionario de Cancillería
Patricia Durán	Funcionaria de Cancillería

Cuadro 24

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS  
1985

AGENTE DECISOR	LARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de la República	Alineamiento con autonomía relativa.
Carlos José Gutiérrez	Ministro de Relaciones Exteriores	Alineamiento con autonomía relativa.
Benjamín Piza	Ministro de Seguridad	Alineamiento.
Jorge Urbina	Viceministro de Relaciones Exteriores	Alineamiento con autonomía relativa.  Estados Unidos, según declaró, lleva a cabo una acción no deseable, aunque lógica, ante la cada vez mayor presencia socialista en Centro América.

Cuadro 25

COSTA RICA Y SUS RELACIONES CON NICARAGUA  
1985

AGENTE DECISOR	CARGO	ACTITUD
Luis A. Monge	Presidente de Costa Rica	Critica con respecto al Gobierno Sandinista, no obstante le interesa mantener los canales de relación abiertos entre ambos países.
Benjamin Piza	Ministro de Seguridad Pública	Considera que Nicaragua exporta su revolución. Según informaciones posteriores se involucra en acciones a favor de la contra.
Jorge Urbina	Viceministro de Relaciones Exteriores	Mantiene la posición de neutralidad.

Cuadro 26

FORJADORES DE OPINION  
TEMA CONTADORES  
1985

INFLUENCIADOR	ROL	ACTITUD
Fernando Volio	Exministro Relaciones Exteriores	En contra. La DEA representa verdadera protección y seguridad.
Bernd Niehaus	Exministro Relaciones Exteriores	Costa Rica se debe re- tirar de Contadora.
Gonzalo Facio	Exministro Relaciones Exteriores	Costa Rica se debe re- tirar de Contadora.
La Nación	Editoriales	Contadora es pro Nica- ragua y Nicaragua es la amenaza comunista en Centro América.

Cuadro 27

EQUIPO ECONOMICO  
1985 - 1986

AGENTE DECISOR	CARGO
Danilo Jiménez Veiga	Ministro de la Presidencia.
Eduardo Lizano	Presidente Ejecutivo Banco Central.
Federico Vargas	Ministro de Endeudamiento Externo (Julio.85). Embajador en Washington.
Ennio Rodríguez	Ministro de Endeudamiento Externo.
Odalier Villalobos	Ministro de Economía.
Porfirio Morera	Ministro de Hacienda.
Armando Arauz	Coordinador del Consejo Económico y Social.
Juan Manuel Villasuso	Ministro de Planificación y Política Económica.

Cuadro 28

## COMPARACION DEL ACTA ORIGINAL DE CONTADORA Y EL ACTA CENTROAMERICANA

MECANISMO	ACTA ORIGINAL	ACTA CENTROAMERICANA		
	COMISION DE VERIFICACION Y CONTROL	GRUPO AD-HOC DE DESARME	COMITE AD-HOC PARA LA EVALUACION Y EL SEGUIMIENTO DE COMPROMISOS POLITICOS Y REFUGIADOS	COMISION DE VERIFICACION Y CONTROL
MATERIA	SEG., POLI., ECON. Y SOCIAL	SEGURIDAD	POLITICA Y REFUGIADOS	
	4 Comisionados representantes de Estados con voz y voto.	1 Representante por cada pais C.A.....= 5 4 Representantes NO Centroamericanos.....= 4 Total.....= 9	5 Personalidades NO Centro-americanas.	Comision Permanente compuesta por: 1 Representante de 5 Estados C.A.....= 5 1 Representante de 4 Estados NO C.A.....= 4 --- Total.....= 9
INTEGRACION	1 Secretario Ejecutivo 1 Representante del Secretario General O.N.U. 1 Representante del Secretario General O.E.A.			Un cuerpo Internacional de inspectores
	-Reconocida imparcialidad -Interés genuino de contribuir a la solución de crisis centroamericana.	-Representantes de 4 Estados que NO hayan participado en el proceso de negociaciones de Contadora.	-Reconocida competencia e imparcialidad	-Los 4 representantes de Estados NO C.A. que NO hayan participado en el proceso de negociacion del Grupo de

CONTINUACION CUADRO 28

ACTA ORIGINAL

ACTA CENTROAMERICANA

MECANISMO	COMISION DE VERIFICACION Y CONTROL	GRUPO AD-HOC DE DESARME	COMITE AD-HOC PARA LA EVALUACION Y EL SEGUIMIENTO DE COMPROMISOS POLITICOS Y REFUGIADOS	COMISION DE VERIFICACION Y CONTROL
MATERIA	SEG., POLI., ECON. Y SOCIAL	SEGURIDAD	POLITICA Y REFUGIADOS	
REQUISITOS		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocida imparcialidad</li> <li>-Reconocida capacidad técnica y financiera.</li> <li>-Voluntad política para cooperación de paz.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Contadora.</li> <li>-Reconocida imparcialidad</li> <li>-Reconocida capacidad técnica y financiera.</li> <li>-Voluntad política de cooperación.</li> </ul>
MECANISMO DE ACEPTACION DE LAS PARTES	-Propuestos por el Grupo de Contadora y aceptado por las partes.	-Propuestos por el Grupo de Contadora aceptados por consenso mediante consulta a los países Centroamericanos	-Propuestos por los Estados que integran Contadora y aceptados por común acuerdo de las partes.	-Propuestos por el Grupo de Contadora y aceptados por consenso por los países de E.A.
DURACION	Permanente	-Desde el momento de la firma del acta hasta que la misma entre en vigor	No hay dato.	Permanente
FUNCIONES	-Las funciones han sido asignadas a cada una de las Secciones en que se divide la Comisión de manera específica ya sea en materia de Seguridad, Políticos, Económicos y Sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Detener la carrera armamentista en todas sus formas</li> <li>-Asegurar cumplimiento de las actas en materia provisionales: congelamientos y entregas de inventarios.</li> <li>-Realizar el estudio técnico para negociar los límites previstos en materia de armamentos.</li> <li>-Asegurar acuerdos sobre límites y máximos de tipos de armamentos.</li> <li>-Asegurar cumplimiento de los actos materiales en materia de asesores militares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Recibir y evaluar los informes que las Partes entregan en materia de refugiados y desplazados</li> <li>-Realizar investigaciones "in situ"</li> <li>-Elaborar informe periódico que contendrá evaluación, recomendaciones y propuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Elaborar recomendaciones de solución, sanción e investigación adicional en caso de violación.</li> <li>-Recibir los informes a los Ministros de Relaciones Exteriores cuando contengan discrepancias.</li> <li>-Celebrar una sesión al final de cada semestre para evaluar / examinar sus funciones y procedimientos.</li> <li>-Todas las otras funciones contenidas en el acta.</li> </ul>

Funcionarios entrevistados

- Silvia Charpentier.  
Ocupó el cargo de Asesora del Ministerio de Deuda Externa.
- Odalier Villalobos.  
Fue Ministro de Economía.
- Olivier Castro.  
Fungió como Gerente del Banco Central.
- Juan Manuel Villasuso E.  
Se desempeñó como Ministro de Planificación y Política Económica.
- Claudio Antonio Volio.  
También se desempeñó como Ministro de Planificación y Política Económica.

- Eduardo Lizano Fait.  
Presidente Ejecutivo del Banco Central.
- Hugo Alfonso Muñoz.  
Tuvo a su cargo el Ministerio de Justicia.
- Francisco Cordero G.  
Trabajó como Asesor en Casa Presidencial.
- Alvar Antillón.  
Director de Política Exterior en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Es importante señalar que a pesar de la cuidadosa preparación de las entrevistas, los resultados no brindaron información sustancial que pudiera variar el contenido del trabajo. Consideramos que dos fueron las causas fundamentales que incidieron en ello. Por una parte, existe una gran reticencia entre muchos funcionarios para responder a esta técnica de investigación social; por otra parte, la cercanía del periodo electoral, pudo inhibir a algunos entrevistados.

## ANEXO 2

Procedimiento a través del cual se orientan y formalizan los préstamos y donaciones provenientes del exterior.

### 1. Los préstamos

El Ministerio de Planificación y Política Económica es el encargado (previo análisis de la institución autónoma o Ministerio en cuestión) de realizar las autorizaciones, potestad otorgada en el art. 10 de la Ley de Planificación.

- a. Se da una primera autorización: Conocida como "inicio de negociación". Esta se otorga una vez identificadas las necesidades y que es aceptado el perfil del proyecto, con base en las prioridades de desarrollo del gobierno y tras un análisis detallado por parte de los técnicos de MIDEPLAN.
- b. La segunda autorización o "aprobación definitiva del proyecto": se da tras la aprobación de los diseños finales y la realización de estudios de factibilidad.
- c. La tercera, autorización para el contrato de crédito se presenta cuando se han estipulado condiciones, borradores del contrato o convenio.

Posteriormente a la intervención de MIDEPLAN; el Banco Central debe realizar un estudio del préstamo con respecto a la situación de la balanza de pagos y con respecto a la deficiencia o exceso de medio circulante en el país.

Corresponde al Ministerio de Hacienda negociar las condiciones en que se va a cancelar el préstamo y a la Autoridad Presupuestaria observar si el país cuenta con el aporte de contrapartida, es decir los fondos necesarios (internos) para iniciar el proyecto.

Tras la aprobación del anteproyecto por parte de las autoridades internas, es generalmente, el Ministerio de Hacienda el que se encarga de presentar el proyecto al organismo prestamista; esta es la negociación en sí; ahí se firma el contrato de préstamo.

El contrato, debe ser llevado a la Asamblea legislativa para su ratificación (debe pasar por la Asamblea Legislativa si es un préstamo para Gobierno Central; o si su destino es otro, requiere un aval Legislativo) y pasa a ser Ley de la República una vez que sale publicada en La Gaceta.

Posteriormente a su publicación se procede a la etapa de complemento de condiciones previas, que constituyen un requisito para iniciar el giro de desembolsos.

1. Cuando el préstamo tiene como destino una institución descentralizada, se da una transferencia directa de fondos al ente encargado de ejecutar el proyecto; se depositan los montos por etapas, a la cuenta de dicha institución.
2. Si el préstamo tiene como destino el gobierno central, los fondos deben ser incorporados al Presupuesto Nacional, y entran al Banco Central en cuenta especial que abre la Tesorería Nacional; dicho ente transferirá los fondos a la cuenta de la unidad ejecutora.

Los proyectos se encuentran conformados por una partida de un 65% que correspondiente a los recursos externos que ingresan mediante el préstamo y una contrapartida de un 35% que corresponde a los fondos de aportes del Gobierno.

Si hay recursos internos suficientes para iniciar, el prestamista otorga un anticipo de fondos (una vez asegurado el cumplimiento de cláusulas) que es equivalente a un 10% del monto total.

Con respecto a la Contraloría General de la República su intervención: cuando por definición se incluye su presencia en las cláusulas de un contrato de préstamo o cada vez que el Estado tiene obligaciones.

El ente ejecutor debe elaborar un presupuesto incluyéndolo los renglones en los cuales se va a ocupar el dinero, el cual debe ser aprobado o reprobado por el Departamento de Control de Presupuesto, en término de un año. Una vez aprobado el presupuesto por el Departamento de Control, se procede a ejecutar el presupuesto.

La Contraloría interviene con respecto al Gobierno Central, instituciones descentralizadas, Empresas Estatales y Municipalidades (por efecto de presupuesto) si en el contrato de préstamo se incluyen artículos de readecuación.

Posteriormente a la publicación en La Gaceta el Banco Central puede tener una nueva intervención, siempre que se estipule su representación en el contrato. Se puede iniciar la ejecución de un proyecto con fondos internos y proporcionalmente se iniciará el giro de fondos al Banco para que este los reoriente a su destino final.

Cuando se otorgan donaciones a instituciones determinadas, un cheque se entrega y deposita en una cuenta especial o en una única según las condiciones estipuladas en la negociación.

El Banco Central interviene en las donaciones cuando países o Bancos Comerciales Privados condonan o donan la deuda que el país tiene para con ellos, a fin de que orientan el dinero adeudado a metas específicas, como la reforestación.

## 2. Donaciones

MIDEPLAN es el encargado de ordenar las donaciones dentro de los programas y convenios de cooperación técnica. Es decir, MIDEPLAN define los proyectos de donación de Gobierno a Gobierno de acuerdo con las prioridades del programa del gobierno vigente.

Hay donaciones directas a instituciones sobre las cuales MIDEPLAN no tiene potestad, estas, pasan directamente a los Bancos del Sistema Bancario Nacional y MIDEPLAN no tiene obligaciones sobre los Bancos de acuerdo con la Ley.

Hay proyectos de donación que deben pasar por la Asamblea Legislativa, referidos a Convenios de Cooperación y Asistencia bilateral. No obstante, no está claro el trámite de cada proyecto. Por lo que se está estudiando la forma de pasar las donaciones a través del Banco y obviar el trámite legislativo que es complicado y tardío.

Con respecto a las donaciones de la AID, muy poco pasa por MIDEPLAN; porque se manejan de manera muy diferente.

## 3. La Agencia Internacional de Desarrollo (AID)

Con respecto a la AID no se puede hablar de un procedimiento específico, para la formalización de un contrato de préstamo.

Las normas que rigen a formalizar un contrato de préstamo se estipulan con anterioridad en la solicitud y la negociación. Como nombramiento de los representantes legales, plazas de cumplimiento, etc.

1. Una vez publicado en La Gaceta, se deben cumplir una serie de condiciones previas para poder empezar a girar los desembolsos.
2. Seguidamente la AID presenta al gobierno de Estados Unidos una "carta de cumplimiento" para iniciar el giro de los fondos, de acuerdo a las estipulaciones negociadas.

3. Intervienen una serie de mecanismos especiales:

- a. El dinero se gira contra documentos debidamente avalados.
- b. Se abren cuentas que no devenguen intereses a nombre del Ministerio o Institución beneficiaria, según disposiciones de la Tesorería Nacional, La Procuraduría y la Contraloría.
- c. La AID deposita directamente los cheques en las cuentas específicas (para que no se mezclen).
- d. Hay una modalidad según la cual el dinero es entregado por la AID al Banco Central; y este toma los dólares y pone el equivalente en colones a trabajar, sobre todo cuando son préstamos de estabilización económica; o para financiar importaciones o exportaciones.

Con respecto a las donaciones la AID gira los fondos contra documentos. Deposita directamente los fondos en la cuenta de la institución beneficiaria.

El esquema general básico para los préstamos, no necesariamente sigue el mismo procedimiento en todos los casos. Algunos proyectos de préstamos, estipulan condiciones específicas, que modifican este procedimiento.

Impreso en taller de  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES  
Ciudad Universitaria "Rocaforte Páez"  
Responsable: Jorge Oconitillo C.

