

# APUNTES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE COSTA RICA

## TENDENCIAS, RETOS Y CURSOS DE ACCIÓN

**Francisco Javier Flores Zúñiga**

### Resumen

El presente ensayo se inicia con un examen de la situación histórica de nuestra política exterior, describe el contexto de las relaciones internacionales del presente siglo y el proceso de globalización y su efecto sobre el papel del Estado, que no puede eludir la internacionalización del Derecho Interno. Repasa el papel de la Cooperación Internacional, advierte sobre la necesidad de democratizar nuestra Política Exterior, y particulariza la necesidad de implementar una estrategia de la Asamblea Legislativa en materia de control de la Política Exterior.

**Palabras clave:** Política Exterior, relaciones internacionales, globalización, Estado, Derecho Internacional, Cooperación Internacional, Asamblea Legislativa.

### Abstract

This paper begins with an examination of the historical situation of our foreign policy, describe the context of international relations of this century and the process of globalization and its effect on the role of the state, which cannot avoid the internationalization of domestic law. Review the role of the International Cooperation, warns of the need to democratize our foreign policy, and particularized need to implement a strategy of the Legislative Assembly on control of foreign policy.

**Keywords:** foreign policy, international relations, globalization, State, International Law, International Cooperation, Legislative Assembly.

## 1. La política exterior de Costa Rica, en el siglo XX

El Estado costarricense, a partir de 1948, funda su iniciativa en el campo internacional, con base en un desarrollo histórico y político que privilegia las ventajas de su sistema democrático y exalta los valores de la nacionalidad. Esta plataforma sobre la cual se edificaron muchas de las iniciativas internacionales, tales como lo fueron en el pasado una Reserva Mundial de Alimentos o la creación de un Alto Comisionado para los Derechos Humanos, de igual modo que la lucha permanente por mejores precios y nuevos mercados para los principales productos de exportación, ampliaron con los años las relaciones internacionales, a tal punto que para principios de los años setenta, el modelo administrativo de las relaciones exteriores a nivel local resultó insuficiente.

Veinte años después, la globalización en las relaciones exteriores exigía que el país implementara una estrategia apropiada para interactuar a nivel externo, la cual debía ser sensible a la realidad local e internacional. Por ello, lejos de toda concepción simplista, el país y las instituciones públicas y privadas vinculadas con las relaciones internacionales en sus distintas acepciones e intereses, comienzan a participar en las políticas de desarrollo y cooperación externas que, subordinadas al interés nacional, promueven sus distintas necesidades en el ámbito internacional.

El creciente nivel de interdependencia entre los Estados y la diversidad de asuntos que hoy afectan la vida de la ciudadanía constituyen fenómenos de un proceso de globalización que causa efectos directos en el comportamiento de la sociedad civil.

Debido a su posición y dimensión geográfica, a su condición económica y a su desarrollo político y cultural, Costa Rica necesitó sopesar consistentemente sus ventajas y desventajas, al definir las de acuerdo con sus posibilidades dentro de las relaciones internacionales, porque un Estado pequeño necesita de un buen manejo de sus relaciones externas, las cuales debe ejecutar con estricto apego al criterio de selectividad, oportunidad y eficiencia.

En tal sentido, desde hace más de medio siglo, los principios generales de la política exterior de Costa Rica se han fundamentado principalmente en:

- El respeto al principio de soberanía.
- La defensa del principio de autodeterminación de los pueblos.
- El respeto a los derechos humanos.
- El respeto al Derecho Internacional.
- El respeto al Derecho de Asilo.
- La solución pacífica de controversias.
- La renuncia a la existencia del ejército como institución permanente.

- La política de paz.

Desde la fundación de la Segunda República todos estos principios han constituido, para la mayoría de los Gobiernos, el fundamento de la política exterior del país, los cuales en su conjunto son un reflejo de la realidad nacional. Esto es así en la medida en que los valores sostenidos se expresan en instituciones democráticas de amplia data que han adquirido con el tiempo el carácter de elementos tradicionales.

De su propia experiencia, Costa Rica extrajo lo esencial para una política internacional de paz que alcanza su madurez a partir de la proclamación de la neutralidad y se consolida con el Plan de Paz para Centroamérica. En un orden cronológico, la política internacional de Costa Rica ha pasado del pluralismo político-ideológico de los sesenta al dogmatismo de la bipolaridad, al asumir un carácter alternativo durante la crisis centroamericana, y relativamente autónomo al iniciarse el proceso de paz en la región, y el último tercio de siglo su influencia internacional se ha visto atenuada por la preeminencia de una Política de Comercio Exterior que se ha antepuesto a toda posibilidad de formular una Política Exterior revestida de jerarquía (Rojas, 1984).

A la luz de las tradiciones, y en contraste con la interdependencia y la globalización, es que hoy se han generado una serie de tendencias contrapuestas, motivo por el cual se puede afirmar que es poco menos

que esencial para un país como Costa Rica, la necesidad de adoptar, dentro del marco básico de su política internacional, una estrategia capaz de afrontar los cambios que las siguientes tendencias, subrayadas por Luciano Tomassini (s. f.) proyectan:

- A. La tendencia hacia una relativa fragmentación del poder político mundial, la formación de una economía transnacional y la conversión del cambio tecnológico en el motor del crecimiento. Esta tendencia ha forzado a casi todos los países del mundo a desenvolverse en un conjunto de escenarios más diversificados, a incluir entre sus intereses externos un mayor número de temas cada vez más entrelazados y a interactuar con un mayor número de actores, muchas veces de una naturaleza muy diversa de la de aquellos que dominaron la vida internacional en el pasado.
- B. La tendencia hacia el incremento en la importancia de la política exterior, tanto en el plano externo como en el interno; este fenómeno es consecuencia de la creciente integración internacional de los países latinoamericanos y se origina también en la progresiva politización de ciertos temas que en el pasado estaban más o menos reservados a la esfera militar, económica e inclusive ética, como el proceso de paz en Centroamérica, la deuda externa o los derechos humanos.

Este fenómeno incluye la proliferación de las nuevas áreas de articulación internacional de esos países, el aumento de aquellas actividades nacionales afectadas por sus vinculaciones externas y la ampliación de los sectores sociales que se sienten involucrados y presionan por obtener ciertos resultados o evitar ciertos perjuicios.

La tendencia ha sido a la expansión del margen de maniobra internacional de los países medianos y pequeños, hasta el punto de que hoy son pocos los que no enfrenten la posibilidad o el desafío de ensayar políticas exteriores más activas con el propósito de evitar perjuicios y conseguir logros significativos por ese medio.

## **2. Fundamentos de la política exterior del siglo XXI**

El creciente nivel de interdependencia entre los Estados y la diversidad de asuntos que hoy afectan la vida de la ciudadanía son fenómenos de un proceso de globalización que tiene efectos directos sobre el comportamiento de la sociedad civil. Ante eso el Estado no puede ser indiferente, pues todo responde a un conjunto de tendencias a nivel mundial cuyo impacto se comienza a percibir.

Costa Rica, por su posición y dimensión geográfica, su condición económica y su desarrollo político y cultural, necesita sopesar consistentemente sus ventajas y desventajas definiendo, a partir de estas, sus

posibilidades dentro de las relaciones internacionales. Somos un Estado pequeño, necesitamos un manejo de nuestras relaciones con el exterior, moderno, integrado y flexible, nuestras políticas con el exterior solo pueden seguir siendo ejecutadas con un estricto criterio de selectividad, oportunidad y eficiencia. En efecto, sin renunciar a la dimensión política de las relaciones internacionales, fruto de la experiencia histórica, se puede crear y mejorar el trabajo del Poder Ejecutivo con respecto a las relaciones exteriores y el Comercio Exterior, y de la Asamblea Legislativa, la cual tiene la responsabilidad de tutelar dicha responsabilidad.

El esfuerzo legislativo debe sumarse al del Ejecutivo de forma creativa. El primero a través de la promoción de un control dinámico de la política exterior y el segundo al ejecutarla bajo premisas pragmáticas, que le permitan al país explotar todas las ventajas y posibilidades que plantean la cooperación, y el intercambio económico y cultural con el mundo. Si se tienen pocos recursos, es necesario optimizarlos, si no se cuenta con oportunidades, crearlas se convierte en una tarea esencial.

Conocimiento, más que un instrumento de trabajo es la clave para responder al reto actual de la sociedad internacional. Lejos de cualquier pretensión, los Estados pequeños tienen en la información y en el conocimiento recursos intangibles cuya capacidad todavía ignoran. En un mundo tan interdependiente, el manejo adecuado de

este recurso inagotable puede ser una fuente de posibilidades y de alternativas productivas imponderables.

Por eso la percepción costarricense sobre el desarrollo de las relaciones internacionales se orienta de modo inercial a priorizar la materia económica, no solo por la presión externa, sino en respuesta al interés nacional del país, el cual exige que todos los recursos disponibles, en especial los de la política exterior costarricense, respondan eficazmente a los retos de la salud, la educación y el ambiente. Al ser estos los ámbitos en los que se ubica la mayor demanda social de la actualidad, el desafío costarricense que se presenta consiste en crear mejores condiciones para ampliar el bienestar del mayor número de personas.

Si bien en el pasado, y en el presente, el país ha recurrido a la deuda externa para obtener los recursos que necesita para su desarrollo, con resultados apreciables tanto materiales como espirituales, también es cierto que la deuda constituye una pesada herencia sobre las generaciones futuras. Hoy, el país necesita producir de forma más eficiente y distribuir más equitativamente, pero también debe pagar por la ayuda que recibió. Si se atienden las obligaciones internacionales en el campo económico y político con la misma capacidad y dinamismo, es posible que se obtengan el apoyo y la solidaridad de las naciones amigas. Pero, a diferencia de ayer, la competencia de hoy, exige que la cooperación sea distinta, porque ya no se trata de buscar

la cooperación altruista o interesada de un Estado amigo, sino de ofrecerle cooperación a cambio de su ayuda. De este modo, se podrá identificar la complementariedad de nuestras relaciones económicas y culturales y diferenciar el enfoque global de nuestra política exterior.

Agudizar nuestra percepción sobre el desarrollo nacional y la capacidad del Estado costarricense para interactuar en un mundo cada vez más interdependiente es el objetivo a alcanzar. Además, el decuar esta nueva tendencia con el interés nacional que hoy por hoy se identifica con una mejor calidad de vida para nuestro pueblo es poco menos que esencial. Lo cual es posible, si primero trabajamos en el rediseño de una nueva concepción en la dirección de las relaciones exteriores y segundo si acentuamos la capacidad negociadora de nuestros representantes en el mundo.

El aprovechamiento de los modestos recursos que el Estado costarricense destina al manejo de su política exterior se puede potenciar al fortalecer cuatro ámbitos de las relaciones multilaterales y bilaterales (Vargas, 1993):

- Primera prioridad: los Estados Unidos, Nicaragua y Panamá.
- Segunda prioridad: los demás países de Centroamérica incluyendo Belice, México, Canadá, Venezuela, Argentina y Brasil.

- Tercera prioridad: las organizaciones de las Naciones Unidas, incluyendo sus órganos especializados en Ginebra, París, Roma y Viena
- Cuarta prioridad: el resto del mundo con una jerarquía variable según los recursos humanos, financieros y materiales disponibles en el contexto de las necesidades políticas.

Los vínculos geográficos, históricos, humanos, comerciales y de todo género social, económico y cultural entre los tres pueblos de la primera prioridad, explican el peso político y la responsabilidad de tener los mejores recursos en estas sedes diplomáticas, de cara a una política exterior que sea capaz de manejar la integración centroamericana y el desarrollo del Istmo. Este peso estratégico es proporcional a nuestra misión en Washington.

Dos decisiones estratégicas en política exterior, recogidas dentro de las recomendaciones de la Comisión Especial Presidencial, para analizar la situación del Servicio Diplomático y Consular de la República y el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Naranjo, 1997).

1. Fortalecimiento político del Ministerio de Relaciones Exteriores para transformarlo en cabeza real de todas las relaciones externas por encima de las divisiones burocráticas y administrativas.
2. Dar mayor énfasis a la conducción de las relaciones económicas

y financieras, las cuales la Cancillería siempre debe dirigir políticamente. El sector externo de la economía costarricense es demasiado importante para dejarlo únicamente en manos de un equipo tecnocrático.

#### **4. El contexto global y sus efectos locales.**

La competitividad internacional y la globalización del mercado son factores característicos de primer orden en el entorno mundial, y por tanto elementos indiscutibles a considerar en el diseño de la política pública de los próximos años.

La política pública deberá considerar, en primera instancia, el diseño de una estrategia de estabilidad económica y de modernización; sin prescindir de la reforma social que es indiscutiblemente, una arista importante dentro de este proceso. El margen de maniobra resulta cada vez menor para los gobiernos; mientras que la equidad del presente es consecuencia del proceso de desarrollo seguido, y la equidad del futuro lo será de las acciones del presente. La equidad debe considerarse como una variable crítica en el diseño de la reforma económica y de la política comercial de Costa Rica.

Muchos países, en especial los de menor desarrollo, perdieron la década de 1980 por realizar ajustes a sus economías; pues el estrangulamiento financiero a que estuvieron expuestas no permitió más que un cambio de timón.

La década perdida, como la llaman muchos autores, se caracterizó por bajos niveles de crecimiento económico, aumento de la pobreza y marginación social. Sin embargo, la estrategia de crecimiento global no deberá acentuar esta contradicción.

El proceso de apertura exige reformas trascendentales a las instituciones gubernamentales, y con ello a la filosofía de protección social. Esta nueva estrategia plantea la revisión de los marcos de actuación del Estado y sus estructuras, con el fin de reactivar el crecimiento económico.

Diferentes autores hacen hincapié en el proceso de especialización que el crecimiento económico del mercado generará a nivel mundial. Dentro de las ventajas que este modelo pregona está la posibilidad de que cada país logre desarrollarse y ser eficiente en aquellos sectores en los que sea competitivo a nivel internacional. La transferencia tecnológica, el incremento de la competitividad real de la mano de obra, así como la generación de oportunidades serán elementos indispensables en ese nuevo orden económico mundial. Al mismo tiempo, el proceso de globalización e interdependencia está modificando sustancialmente el papel y la influencia de la principal invención de carácter sociopolítico de los últimos cuatro siglos: la nación-Estado.

Hace cien años, la mayoría de los eventos políticos y económicos de importancia en las naciones-Estado existentes en ese momento, se circunscribía

a lo que ocurría en el territorio nacional, y, por tanto, estaban bajo la tutela de las normas fijadas por el Estado, o si eran de índole internacional, su contenido se limitaba a la cooperación e involucraban de forma activa la participación de Estados nacionales organizados. Recientemente esta realidad se ha visto modificada como resultado de una serie de fenómenos, la mayoría de los cuales tienden a globalizar la vida social, a diluir las dimensiones nacionales y a modificar las competencias de las instituciones estatales.

Se puede definir la “globalización” como un proceso de internacionalización creciente y acelerado de las relaciones humanas en todos los ámbitos de la vida social y que encuentra su origen fundamentalmente en la transformación de la economía mundial a partir de la última mitad del siglo XX.

La internacionalización de las relaciones humanas no es un fenómeno reciente, se puede constatar desde la fundación de las primeras civilizaciones de la humanidad. Lo que sí resulta reciente es la aceleración que cobra esa internacionalización a partir de la última mitad del siglo XX y cuyo resultado es denominado bajo el concepto de “globalización”.

En Costa Rica, así como en otros países de América Latina, se habla de globalización fundamentalmente a partir del inicio de la década de los noventa, pero es un proceso que se inicia desde finales de los años cuarenta, cuando los países desarrollados impulsaron

la liberalización del comercio internacional y más tarde la constitución de organizaciones de integración económica regional; pues ocurre que "... sólo recientemente ha comenzado a existir conciencia generalizada del fenómeno y de sus implicaciones, en particular para el mundo en desarrollo, a medida que el proceso cobra intensidad". (Benavente y West, 1992, pp. 81-99)

La globalización se considera como

"una manifestación más de la interdependencia creciente que existe entre las naciones, y se inscribe en una trayectoria histórica que comenzó con el aumento del comercio internacional y siguió con la internacionalización de las finanzas en los años setenta, cuando la magnitud de las corrientes internacionales de capital superó por primera vez la de las corrientes comerciales" (Benavente y West, 1992, p. 99).

Álvaro de la Osa (1994) considera que el origen de la globalización se remonta a finales de los años cuarenta, pero señala que es a partir de la gran crisis de los ochentas, que se configura la nueva pauta de globalización. "Esta nueva pauta está marcada por la inserción de dos elementos fundamentales: la necesidad de nuevos enfoques conjuntos de convivencia entre los países más ricos de la tierra y la presión que ejerce el cambio tecnológico. Esta nueva pauta de globalización estaría caracterizada por una tecnología violentamente cambiante, mercados que se amplían para satisfacerla y políticas económicas

internacionales que se coordinan en la cúpula." (De la Osa, 1994, p. 216). Por su parte, Dabat y Rivera (1995) la globalización es el resultado final del rápido proceso de internacionalización de la producción y las transacciones entre países.

Benavente y West (1992) señalan como causas el progreso tecnológico, y la liberalización y desregulación de los mercados:

En su vertiente económica, la globalización surge a raíz de la aceleración del progreso tecnológico en general, que inciden en la competitividad en todos los sectores y de los avances de las tecnologías de información y de transporte en particular, que provocan cambios de las formas en que empresas y países comercian entre ellos. Estos fenómenos, juntamente con la liberalización y la desregulación de los mercados en los países más desarrollados, han conducido al establecimiento de redes o sistemas productivos transnacionales. Esto ha sucedido en virtud de la ampliación de la esfera de influencia de las empresas transnacionales, la concertación de alianzas estratégicas entre las empresas, incluidas las pertenecientes a distintos sectores, y la utilización generalizada de redes de información y comunicación mundiales. Una parte importante y creciente del comercio mundial tiene lugar en el marco de estos sistemas (p. 82).

Con frecuencia, cuando se hace referencia al concepto de globalización se habla de globalización económica o se relaciona sus causas estrictamente económicas; sin embargo, se debe entender que la globalización económica no es sino una vertiente de la globalización, la cual, por supuesto, tiene una importancia trascendental en cuanto alimenta en gran parte a las demás vertientes:

“La globalización de la economía mundial es un aspecto de un fenómeno más amplio que afecta a todas las dimensiones de la condición humana: la demografía, la pobreza, el empleo, las enfermedades endémicas, el comercio de drogas y el medio ambiente entre otras” (Benavente y West, 1992, p. 82).

La globalización comprende, por tanto, la internacionalización de las relaciones humanas en el ámbito económico y también en otros contextos de la vida social como

“las migraciones y viajes internacionales, la multiplicación de contactos telefónicos, la internacionalización de las redes y programas televisivos, la mundialización del deporte, la internacionalización de la mafia, los crecientes lazos interestatales, la multiplicación de los problemas sociales y políticos que requieren soluciones internacionales o la conformación de nuevos sujetos civiles de alcance mundial como las redes de ONGS o los grupos ecologistas o de derechos

humanos, la cooperación internacional requerida por la emergencia ambiental y sanitaria mundial”. (Dabat y Rivera, 1995, p. 28).

## 5. La internacionalización del Derecho interno

En el ámbito del derecho, la globalización e interdependencia entre los estados ha provocado un cambio en la naturaleza del derecho internacional, el cual a su vez ha dado lugar a la internacionalización del derecho interno.

Lo anterior se debe a que la globalización de los estados introdujo dos cambios: uno cuantitativo y otro cualitativo en el contenido del derecho internacional. Desde un punto de vista cualitativo, el derecho internacional ha sufrido cambios de orden técnico e ideológico, los cuales han afectado su contenido. Este se ha visto perjudicado por cambios de orden técnico porque el orden de coexistencia y mera coordinación característico del derecho internacional clásico a dado paso a un orden de integración, armonización y universalización de las normas, cuyo objeto no es solo regular la conducta individual de los sujetos estatales, sino también permitir un comportamiento común sobre una base normativa convencional y multilateral, frente a las relaciones interestatales de naturaleza principalmente consuetudinaria y bilateral del ordenamiento clásico (Díez de Velazco, 1994).

Esta transformación

“... técnica del Derecho Internacional ha contribuido también por su parte a difuminar la distinción entre Derecho Público y Privado sobre todo a raíz de la intervención preponderante del Estado en dominios reservados al particular, como los del comercio internacional o la investigación científica, donde cada vez se aprecia más la regulación jurídica internacional de las actividades privadas” (Diez de Velasco, 1994, p. 104).

El resultado de estos cambios cuantitativos y cualitativos en la naturaleza del derecho internacional ha provocado la internacionalización del derecho interno, es decir, el hecho de que las normas que integran el ordenamiento jurídico costarricense tiendan, por la presión de la globalización y la necesidad de la armonización, a ser normas de derecho internacional o de derecho interno enmarcadas dentro de los parámetros establecidos por las normas de derecho internacional.

Lo primero que debe señalarse es que este fenómeno produce un desequilibrio entre los Poderes del Estado, en el tanto el legislador ve menoscabada su potestad de legislar, pues las normas fundamentales ya no se elaboran en el país, sino en el exterior, y quien participa en esa elaboración es el Poder Ejecutivo y no el Legislativo, con lo cual las potestades de este último para modificar o rechazar tales normas se tornan muy limitadas.

Además, la internacionalización del derecho interno provoca una tendencia a la inversión de las competencias entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el ámbito normativo; ya que antes el Poder Legislativo legislaba y el Ejecutivo reglamentaba, hoy la tendencia es que el Poder Ejecutivo legisle y el Poder Legislativo reglamente. No hay que buscar muchos ejemplos, basta traer a la memoria la aprobación de la Ronda de Uruguay, el Sistema de Integración Centroamericana y los Tratados de Libre Comercio.

## **6. La cooperación internacional del siglo XXI**

En el umbral de un nuevo siglo, lejos de disminuir el interés de los Estados por la cooperación multilateral este ha venido acrecentándose. Prueba de ello es el hecho de que las señales inquietantes de cansancio e incluso la indiferencia con respecto a la cooperación internacional han invertido su sentido, gracias a que las y los costarricenses han imaginado formas alternativas de cooperación capaces de contrarrestar la tendencia negativa prevaleciente durante la última década.

En efecto, un número creciente de países vienen centrando su atención, en un nuevo impulso a la cooperación multilateral. Preocupados por la necesidad de reafirmar con mayor firmeza y sin la menor ambigüedad otras opciones, buscan reformular las ventajas que ofrece la cooperación internacional. Esta tendencia viene acompañada por una nueva concepción, la cual

parte del principio probado de que ningún Estado en desarrollo por sí solo tiene ni tendrá los medios necesarios -acompañados del apoyo político preciso- para intervenir solo frente a las situaciones del mundo actual. Un ejemplo de ello es el hecho de que el trabajo conjunto con otros Estados para afrontar las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad, el desarrollo humano sostenible y el respeto a los derechos humanos, se pueden afrontar gracias a la cooperación multilateral la cual sirve a los intereses bien entendidos de los Estados (Unión Interparlamentaria, 1995),

David Kaimowitz (1992), por ejemplo, plantea que en el contexto de la posguerra, la cooperación adquirió características que se han modificado paulatinamente con la transformación del mundo. Estos cambios han operado tanto sobre la teoría del desarrollo subyacente como sobre la cooperación internacional, desarrollando formas institucionales durante los últimos cuarenta y cinco años.

En respaldo a los argumentos reseñados, se puede decir que en el mundo moderno las políticas aislacionistas no son posibles frente a las tendencias regionalizadoras. De hecho, el surgimiento de viejos nacionalismos y localismos ante la satisfacción de necesidades y la existencia de un desarrollo desigual, plantea aspectos que demandan una respuesta.

Si la política mundial es algo más que la mera suma de políticas nacionales y

la política exterior constituye una intersección de la política mundial con la política doméstica. Para los países como Costa Rica, la política exterior debe ser el mejor instrumento para encarar los vertiginosos cambios en el mundo; pues, si a principios del siglo XX la política exterior era el campo exclusivo de estadistas, de diplomáticos y de militares en el nuevo milenio, entonces la política exterior debería ser de la incumbencia inmediata de todo ser humano, más aún cuando se refiere a la cooperación internacional.

Por lo tanto, la situación se ha presentado a finales del siglo XIX y principios del XX, por lo que debe tenerse en cuenta un complejo y múltiple conjunto de factores interactuantes en el plano sociopolítico, económico, tecnológico, cultural y de seguridad. En ese complejo y multiforme marco, deben destacarse algunos fenómenos tales como la creciente importancia de los actores internacionales, transnacionales y no gubernamentales; el peso cada vez mayor que adquieren las cuestiones económicas en la agenda de negociación global, el desdibujamiento de las fronteras conceptuales y las prácticas entre la esfera interna de los Estados y el ámbito internacional, en virtud de un rápido aumento de las interacciones y situaciones de interdependencia, y el surgimiento de aspectos que afectan a todos los actores del sistema internacional, independientemente de la localización territorial que presenten.

En tal sentido, las relaciones internacionales se han orientado al objetivo

político de integrar esfuerzos nacionales, pero también han promovido acciones concretas para materializar la cooperación técnica y financiera que los estados ofrecen y reciben, dentro de un intercambio que ha posibilitado una movilización importante de recursos humanos y financieros, cuya estimación se prevé sea posible de cuantificar en el futuro. No obstante, es importante reseñar un conjunto de apreciaciones sobre el impacto de esta dinámica multilateral en el ámbito del Estado costarricense:

Desde 1991 y en forma paralela a la participación de Costa Rica en las relaciones internacionales, se ha logrado una expansión en la capacidad del país en la administración de la cooperación internacional, pese a los problemas específicos que surgen hoy día en la coordinación de la cooperación externa, producto de la multiplicidad de actores. No obstante ahora y en el futuro próximo, es posible que nuestro país, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y con el apoyo del Ministerio de Planificación, desarrolle los lazos de cooperación existentes y que estos se profundicen por el particular dinamismo, creatividad y potencialidad que implique contar con un marco jurídico apropiado. Esto ofrece la oportunidad a las instituciones nacionales de ampliar los vínculos de cooperación externa creando espacios para la gestión de dicha cooperación, que al ser supervisados de forma adecuada pueden convertirse en un gran apoyo para las tareas del desarrollo nacional.

Las dificultades actuales para integrar esta capacidad dentro de un modelo coherente, donde intervengan las instancias sectoriales y una perspectiva nacional que jerarquice y le otorgue consistencia a la cooperación internacional dentro de la estrategia de desarrollo del país, ha hecho que las instituciones se planteen su propia gestión de cooperación externa, pero esto, lejos de ser una debilidad, se convierte en una valiosa oportunidad para especializar y diversificar la capacidad del país para ofrecer y recibir cooperación.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la Dirección de Cooperación Internacional, ha fortalecido sus nexos de trabajo sistémico con la Unidad de Cooperación Internacional de Mideplán, dentro de una perspectiva de relación complementaria. De esta manera, la Unidad de Cooperación Internacional trabaja a lo interno con las entidades nacionales que requieren cooperación externa, mientras que la DCI de la Cancillería trabaja a lo externo, relacionándose con las fuentes o demandantes internacionales de cooperación. De esta forma se labora de manera complementaria y sistémica en procura de mejorar las capacidades técnicas o suplir requerimientos financieros.

## **7. Hay que democratizar la política exterior**

Una mayor participación de otros poderes del Estado en la política exterior

como lo es el caso de la Asamblea Legislativa, la cual encuentra su razón de ser en la necesidad de fortalecer el sistema democrático costarricense, pues es necesario hacer partícipe a la sociedad de las decisiones que adopta el país a nivel internacional, ya que esas decisiones, hoy más que nunca, tienden a afectar la vida de los miembros que conforman esa sociedad, como producto de la globalización.

De este modo, se puede afirmar que las relaciones exteriores no pueden, en cualquier sistema de representación democrática, excluir el consentimiento de la población, pues este provee la legitimidad necesaria para cualquier acto adoptado por las instituciones de un Estado o una organización internacional.

Una mayor participación de la sociedad en este ámbito se ha garantizado en muchos países mediante el referéndum, institución que al menos en Costa Rica solo una vez se ha usado a propósito del TLC con los Estados Unidos. Sin embargo, este es solo uno de los medios: la discusión y el debate parlamentario sobre los asuntos internacionales involucra a la sociedad en el tanto genera opinión pública y discusión en los diferentes sectores de la sociedad. Por otra parte, para cualquier país un mayor seguimiento y control de los legisladores de la política exterior significa un aumento en la democratización, en el tanto las y los legisladores sean representantes de la voluntad de la sociedad que se viene a sumar a la del otro representante: el presidente de la República.

## **8. El papel del parlamento en la política exterior**

Resulta importante destacar que gran parte de los Congresos del mundo no solo tienen competencias constitucionales más amplias que las del parlamento costarricense en materia de política exterior, sino que, además, al ser conscientes de la internacionalización del derecho interno y de la necesidad de democratizar la política exterior han procurado tomar una serie de medidas de naturaleza legislativa y administrativa para desarrollar al máximo esas competencias. (Flores y Vinocour, 1996).

Congresos como los de Estados Unidos, Francia, España y Suecia han fortalecido sus competencias por medio de un efectivo control político a través de la aprobación del presupuesto, el nombramiento de comisiones especiales de investigación, el seguimiento de las negociaciones internacionales del Poder Ejecutivo, las excitativas y declaraciones de política exterior y la legislación que se emite para complementar o desarrollar los compromisos internacionales. Además, estos congresos han procurado producir su propia información y no partir simplemente de aquella que le suministra el Poder Ejecutivo. Por otra parte, han tomado medidas para coordinar la política exterior con el Poder Ejecutivo.

## 9. La estrategia de política exterior para la Asamblea Legislativa

El reducido control de la Asamblea Legislativa sobre la política exterior, la necesidad de integrar en leyes las normas de los tratados internacionales que no son de aplicación directa (*non self executing*) y la necesidad de una mayor conocimiento de la realidad internacional para legislar son también razones que justifican la adopción de una estrategia que mejore la participación de la Asamblea Legislativa en la política exterior de Costa Rica (Vinocour, 1997).

La elaboración de una estrategia para mejorar la participación de la Asamblea Legislativa dentro de la política exterior de Costa Rica debería contemplar:

1. Que el legislador participe en calidad de observador en las negociaciones internacionales llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo, de modo que obtenga la información necesaria y ejerza responsablemente su función de aprobar o no los tratados y empréstitos internacionales.
2. Que el Parlamento haga efectivo el control político sobre los asuntos de la política exterior de Costa Rica.
3. Que la participación del parlamento y sus diputados en organizaciones parlamentarias y gubernamentales de carácter regional y mundial se distinga por la calidad de

sus propuestas y la acción de sus representantes.

4. Que se establezcan los medios idóneos para facilitar las relaciones entre los parlamentos y las misiones diplomáticas y consulares acreditadas.
5. Crear las condiciones adecuadas para introducir cambios reglamentarios y constitucionales en las competencias de los parlamentos, que le aseguren una amplia y efectiva participación dentro de la política exterior de sus respectivos Estados.

La estrategia debe potencializar la participación en asociaciones parlamentarias de carácter universal y regional como lo son el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos, la Unión Interparlamentaria y el Parlamento Latinoamericano, a efectos de utilizar estos foros para dar a conocer la posición de Costa Rica sobre los puntos que estén en la agenda internacional y para solicitar cooperación técnica y financiera para modernizar la Asamblea Legislativa y proyectar esta a la comunidad.

Algunos cambios que podrían ser propuestos son los siguientes:

1. Realizar una autorización previa y condicionada al Poder Ejecutivo para negociar aquellos tratados internacionales que deben ser aprobados por la Asamblea Legislativa, y que por su naturaleza requieran la intervención del Poder

Legislativo en forma previa a la conclusión de dichos instrumentos internacionales.

2. Prescindir de la aprobación en materia de tratados de cooperación técnica y cultural, los cuales pueden ser trasladados al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
3. Llevar a cabo la inserción de un procedimiento especial y expedito en la Constitución para la aprobación de tratados y empréstitos.
4. Insertar el referéndum para la aprobación de ciertos tratados internacionales como aquellos que trasladen competencias nacionales a organizaciones de carácter supranacional.
5. Autorizar a la Asamblea Legislativa para que esté facultada para incluir reservas y declaraciones interpretativas en los tratados internacionales.

Sobre la base de las anteriores consideraciones que el presente artículo se ha planteado en una apretada síntesis, resulta valiosa la oportunidad de ampliar mediante un intercambio de experiencias entre los actores que se han sucintamente señalado, el desarrollo de algunas de las ideas sobre el tema que aquí se plantea, el cual concita la voluntad de las y los costarricenses de asumir un rol protagónico, no solo en la reformulación de las potestades, sino de las responsabilidades en las relaciones internacionales (Flores, 2006).

Ciertamente en política exterior no es una tarea sencilla manejar la diversidad y cantidad de valores e intereses que están en juego, pues no siempre es posible armonizarlos. Por ello no solo hay riesgos que correr, sino muchos factores involucrados en cada situación, la cual puede orientar la decisión del gobernante en diferentes sentidos. El interés nacional costarricense es similar en este sentido a conceptos tales como el bienestar nacional y el interés público. Así, el interés nacional abarca una variedad de subtemas que compiten por influir en la conducción de la política exterior.

Ante esto, las próximas administraciones deben considerar si deciden adoptar una política exterior más democrática, cuyo origen sea la nueva concepción teórica que hoy ve la diplomacia no como un asunto de gabinete, sino de acuerdo con las implicaciones que tiene sobre esta, el advenimiento de cambios importantes en la tecnología y en la economía. Tales cambios condujeron a la transformación de lo que se denomina política “exterior” e “interna” dentro del sistema internacional, cuyas diferencias se vieron socavadas durante las últimas décadas, precisamente por una mayor democratización de las relaciones internacionales, en las que intervienen ya no solo el Estado, sino un conjunto diverso de actores, con intereses muy opuestos y con el apoyo de fuerzas sociales que se mueven en uno y otro sentido. Los asuntos de la política interna como la energía, la alimentación, la inflación y el comercio traen consecuencias tanto

internas como externas de manera que el concepto de interés nacional, dentro de la política exterior, abarca la interrelación entre los aspectos internos y externos de cualquier tema que sea objeto de su atención.

### Referencias bibliográficas

- Dabat, A. y Rivera, M. (1995). *Las transformaciones de la Economía Mundial*. Cuaderno de Ciencias Sociales. San José: Flacso.
- De la Osa, A. (1994). "Centroamérica y la Economía Global en Centroamérica". En Melmed, S. et al. *La Globalización: Perspectivas Comparativas*. San José: Editorial Porvenir.
- Díez de Velazco, M. (1994). *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Flores Zúñiga, F. (2006). "Política Exterior y Cooperación Internacional" Problemas, retos y alternativas de solución. Ponencia presentada en Mideplan, evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006.
- Flores Zúñiga, F. y Vinocour Fournier, S. (1996). "Estrategia para mejorar la participación de la Asamblea Legislativa en la Política Exterior de Costa Rica". Proyecto presentado al Directorio Legislativo 1996-1997. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Unidad Técnica Internacional.
- Naranjo, Fernando et al. (1997). Documento de Conclusiones. *Comisión Especial Presidencial para Analizar la Situación del Servicio Diplomático y Consular de la República y el Funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales Universidad Nacional.
- Kaimowitz, D. (1992). "Aid and Development". *Latin American Research Review*, vol.27, Número 2.
- Rojas, Aravena. (1984). *Antecedentes sobre la política internacional actual (1984)*. Mimeografiado. UNA, Escuela de Relaciones Internacionales.
- Tomassini, L. (s. f.). *Análisis de la Política Exterior; Antología de Relaciones Internacionales*, Instituto Manuel María Peralta.
- Unión Interparlamentaria. (1995). *La Visión Parlamentaria de la Cooperación Internacional en vísperas del siglo XXI*. Declaración adoptada por la Sesión Especial del Consejo Interparlamentario. Nueva York; sede de las Naciones Unidas.
- Vargas Araya, A. (1993). *El Siglo de Figueres. Una política exterior de cara al mañana*. San José, Costa Rica: Editorial Juriscentro.
- Vinocour Fournier, S. (1997). *La participación de la asamblea legislativa en la formulación de la Política Exterior*". Trabajo Final de Graduación. Instituto Manuel María Peralta, Ministerio de Relaciones Exteriores, República de Costa Rica.