

# LA COOPERACION FINANCIERA DE LOS ESTADOS UNIDOS: LOS USOS DE LOS MARGENES DE ACCION DE LA POLITICA EXTERIOR DE COSTA RICA DE 1982 A 1984

*Abelardo Morales*

**ABELARDO MORALES**

Periodista. Especialista en Relaciones Internacionales. Investigador de FLACSO y Jefe de Redacción Revista Aportes.

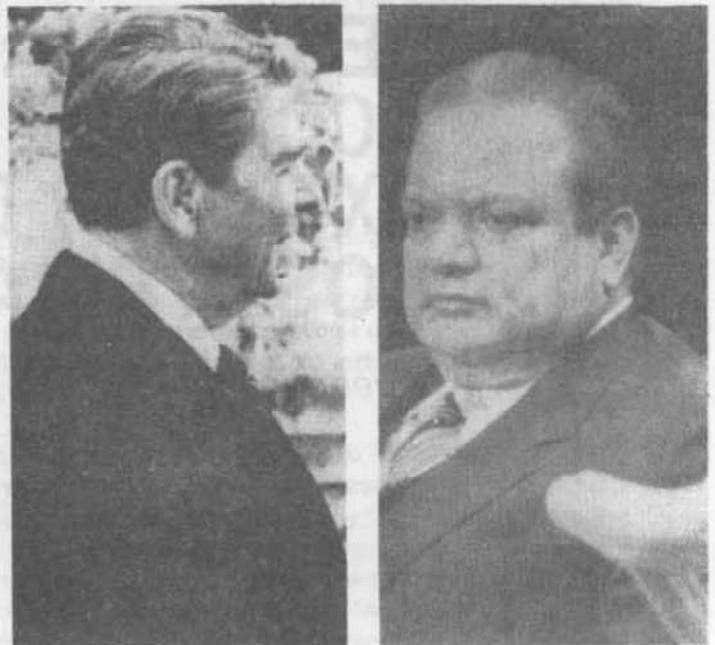
## INTRODUCCION

**L**a política exterior de Costa Rica cobró una importancia creciente desde que en mayo de 1982, al arribar al poder el gobierno del entonces presidente Luis Alberto Monge Alvaréz, vinculó la búsqueda de alternativas para la solución de los problemas domésticos, con objetivos de la geopolítica norteamericana.

La profundización de los conflictos propios de la crisis centroamericana y de los problemas domésticos, plantearon al nuevo gobierno la urgencia de alternativas en ambos niveles de acción. Mientras que por un lado se optó por el establecimiento de una alianza estratégica con la política de la Administración Reagan, la Administración Monge buscó garantizar la seguridad interna, trató de hacerle frente a los problemas económicos e intentó aislar al país de los conflictos bélicos de la región. El 8 de mayo de 1982, el presidente Monge afirmó: "Estamos dispuestos a mantenernos imparcialmente al margen de cualquier confrontación militar que, por desgracia para sus pueblos, llegare a producirse en nuestra área".<sup>1</sup> Pero al mismo tiempo reafirmaba que: "En las trágicas tensiones este, Costa Rica estará siempre al lado de la democracia".<sup>2</sup>

El resultado de esta situación implicó por una parte la disminución de los márgenes de maniobra frente a la política norteamericana, especialmente a partir del momento en que la ayuda económica norteamericana, país a desempeñar un papel estratégico en el diseño de un programa para estabilizar la economía. En efecto, entre 1983 y 1984 el gobierno norteamericano suministró directamente a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), más de una cuarta parte de los recursos foráneos que llegaron a Costa Rica. En 1983 la AID suministró \$43 millones; en 1984, \$100 millones y en 1985 entregó \$160 millones. Ese financiamiento representó un promedio del 45% de los recursos otorgados al sector público entre 1983 y 1984.<sup>3</sup>

Pero los resultados de la ayuda financiera a nivel de los indi-



**La administración Monge estableció una alianza estratégica con la política de la administración Reagan.**

cadores macroeconómicos en aquella coyuntura estaban directamente relacionados con transformaciones estructurales posteriores que se evidenciaron en un incremento de las condiciones de vulnerabilidad del país, tanto en sus formas de organización de producción como del estado.

Pese a numerosas manifestaciones públicas tanto de funcionarios costarricenses como norteamericanos que insisten en negar que la ayuda económica haya estado sujeta a requisitos de condicionalidad, esa vinculación propició la injerencia norteamericana en aspectos sensibles de la política exterior.

Quizás para entender este aspecto haya que hacer referencia a hechos que ejemplifican la reafirmación de los compromisos mutuos entre Costa Rica y Estados Unidos. Durante la primera visita de Monge a Estados Unidos en su carácter de Presidente de

la República, reafirma la ubicación de Costa Rica dentro de la "periferia hegemónica" de los Estados Unidos en el Caribe, como soporte y aliado de sus intereses en el área. Durante un zalamero intercambio de discursos, el Presidente Ronald Reagan llamó a Costa Rica "esa nación admirable que ha sido nuestro aliado natural en toda la historia". A esas palabras el Presidente Monge respondió: "Esta alianza siempre fue muy importante para nuestro país, pero ahora es de trasmática transcendencia".<sup>4</sup> Monge demandó a como muestra de ese apoyo "dinero para desarrollar la Zona Norte de Costa Rica".<sup>5</sup> Por otra parte el Presidente Monge hizo explícitas sus percepciones de las amenazas que asechaban a Costa Rica: "Nuestra democracia está atrapada como en una pinza: por un lado, la grave inquietud social desatada por los problemas económicos y por otro, la amenaza del comunismo encarada en Nicaragua".<sup>6</sup>

Pero precisamente el reconocimiento de la limitación objetiva que implicaba la alianza con Estados Unidos, forzó al gobierno a resistir presiones que lo empujaban a un involucramiento dentro del conflicto que amenazaba con escalar de lo local a lo regional. Se comienza a diseñar un conjunto de iniciativas orientadas al aislamiento de Costa Rica, pero que al mismo tiempo procuraba no afectar las relaciones con Estados Unidos. La muestra más clara de esto es la declaración de neutralidad pero también un conjunto de iniciativas de la política exterior hacia el contexto contiguo, tanto como hacia el regional y global.

## EL CONCEPTO DE MARGENES DE ACCION

El solo hecho de haberse propuesto conseguir determinados objetivos nacionales en el ámbito externo, demuestra la existencia de espacios de actuación dentro de la periferia hegemónica. Usamos explícitamente el concepto de márgenes de acción para referirnos a este fenómeno que delimita las posibilidades de un pequeño actor nacional para actuar dentro del perímetro geopolítico inmediato de una gran potencia.

Existen unos pocos trabajos que analizan este problema dentro del ámbito de las relaciones internacionales. Dentro de ellos nos llaman la atención un trabajo en el que Helio Jaguaribe señala "que las relaciones centro periferia dentro del sistema intra-imperial americano están mediatizadas por un grupo de potencias medias, dotadas de autonomía general".<sup>7</sup> Sin embargo, este autor se refiere en particular al caso de países como Brasil y no a pequeños actores como los del Caribe. Como condición básica de esa autonomía se requieren "viabilidad nacional" y "permisibilidad internacional", condiciones que dada la alta dependencia estructural de estos países, difícilmente se alcanzarán a no ser que aumenten su potencial de recursos y su capacidad de gestión autónoma en el ámbito del desarrollo tecnológico. Por otra parte, Mark Rosen-

berg entiende el problema de la autonomía de los pequeños países del Caribe en el marco de la hegemonía disminuida de los Estados Unidos y explica: "la habilidad de un pequeño país para sobrevivir en este mundo tan complejo depende, de su capacidad de entender los cambios en las relaciones globales y de su habilidad para maniobrar en ese contexto",<sup>8</sup> y aclara que la inseguridad creciente de Estados Unidos en vez de aumentar las posibilidades de mayor autonomía para la realización de una política exterior centroamericana, la disminuye, salvo quizás en asuntos que no están directamente relacionados con la seguridad.<sup>9</sup>

El uso del concepto es apropiado para nuestro análisis pero tenemos en cuenta sus limitaciones. Su definición remite desde luego a una connotación periférica, aunque significa "oportunidad", "beneficio", está asociado con la imagen de una situación que se ubica en los bordes de un referente central. En nuestro concepto remite a una cierta capacidad disminuida de acción en la política exterior de un pequeño país para alcanzar los resultados deseados en el sistema internacional, debido a que su condición periférica le impone límites objetivos a sus metas y resultados. Los márgenes de acción de un país en tales condiciones no tienen un crecimiento exponencial, sino que por el contrario aumentan o disminuyen en proporciones residuales según sean los grados de subordinación y autonomía de que dispone en cada momento y frente a determinadas situaciones frente a la potencia central.

Existen factores internos que también inciden en la delimitación de tales márgenes: por un lado la disponibilidad de recursos económicos y la capacidad de gestación del desarrollo; por otro lado la cohesión interna y los niveles de consenso en torno de los objetivos que se promueven. De tal forma que un país determinado puede influir para mantener y crear sus propias capacidades de acción en el campo externo, pero en términos reales los márgenes de acción, cuando se disponen, permite a los pequeños países mantener abiertas las opciones disponibles y regatear en mejores condiciones los términos de su inserción en la periferia hegemónica.

El presente trabajo pretende analizar un caso concreto de usos de márgenes de acción en política exterior. Se trata de determinar la influencia de la asistencia financiera norteamericana a Costa Rica entre mayo de 1982 y agosto de 1986 y las iniciativas del gobierno del entonces presidente Luis Alberto Monge orientadas a aumentar los márgenes de acción de su política exterior. En la primera parte analizaremos la estrategia de Estados Unidos esbozada a través de la política seguida por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y sus implicaciones en el ámbito de la seguridad nacional y la alianza estratégica entre ambos países en el ámbito regional. En la segunda parte del trabajo, expondremos la estrategia seguida por la Administración Monge para ampliar sus

márgenes de acción en política exterior; en ese mismo punto veremos las contradicciones y limitaciones de esa estrategia.

## LA ALIANZA CON EE.UU. Y LA ESTRATEGIA DE LA AID

Centroamérica revistió una importancia estratégica para los Estados Unidos desde principios de la presente década no tanto por las amenazas percibidas en la región, representadas por una revolución triunfante en Nicaragua y el auge guerrillero de El Salvador y Guatemala, sino por haberse convertido en el test case de la recuperación del liderazgo norteamericano en el sistema internacional. Según la propia percepción norteamericana, "la seguridad nacional de todas las Américas se ve comprometida en América Central. Si no podemos defendernos a nosotros mismos en esa región, no podemos esperar que prevalezcamos en otras partes. Nuestra fiabilidad se derrumbaría, caerían nuestras alianzas y la seguridad de nuestra patria estaría en peligro".<sup>10</sup> Esta percepción que data desde los inicios de la administración llevó en febrero de 1982 a proponer un plan de recuperación de la Cuenca del Caribe, que ofrecía a los pequeños países de la América Central la posibilidad de gozar de los beneficios del mercado estadounidense.<sup>11</sup>

Conciente de esa oportunidad el Presidente Luis Alberto Monge fue a Estados Unidos a demandar ayuda que le permitiera hacerle frente a los problemas de la deteriorada economía costarricense. Al respecto Jorge Rovira señaló que "si bien es verdad que Costa Rica necesita la asistencia económica voluminosa originada en el gobierno de los Estados Unidos para encarar sus dificultades socioeconómicas, no lo es menos que la actual administración norteamericana, en virtud de su estrategia geopolítica regional para restablecer sin fisuras su hegemonía en América Central, requiere de una Costa Rica sin crisis y sin eventuales tropiezos sociopolíticos, y dispuesta a colaborar con esa estrategia".<sup>12</sup> La alianza se expresó en distintos acuerdos y compromisos mutuos, pero se materializó finalmente en el otorgamiento de una copiosa ayuda financiera la cual era parte de un programa de apoyo a los aliados de Estados Unidos en la región. La ayuda otorgada por la AID a la región saltó de 357 millones de dólares en 1982 a 640 millones en 1983 y 827 millones en 1984.<sup>13</sup> Después de El Salvador, Costa Rica fue el país más favorecido con el financiamiento norteamericano, los datos sobre este aspecto se ofrecen en el cuadro anexo.

## LA ESTRATEGIA DE LA AID

El financiamiento de Estados Unidos a Costa Rica abrió las puertas de una estrategia de intervención de la política del gobierno de aquel país, sobre el desarrollo interno de Costa Rica.<sup>14</sup> Tal estrategia se visualiza en torno en tres pilares básicos.

Por una parte, venía sujeta a la condición de que el país emprendiera una política de promoción de exportaciones. La AID apoyó la creación del Ministerio de Exportaciones, inclusive parte de los fondos suministrados por esta agencia como parte de un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fueron usados para pagar los salarios de altos funcionarios de aquel ministerio.<sup>15</sup>

En segundo lugar, los fondos venían orientados al fortalecimiento de la empresa privada. El informe antes mencionado detalla que "La Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) fue fundada en el otoño de 1982 por la USAID y un pequeño grupo de influyentes costarricenses para apoyar las actividades del sector privado y promover la estabilización y recuperación de Costa Rica".<sup>16</sup> Como parte de este objetivo se contempla una propuesta para la venta de empresas estatales a firmas privadas, para el cual la AID ha brindado apoyo económico, y promovió la creación de un Fideicomiso que sirviera de representante e intermediario en las operaciones de venta y evitar la participación directa de la agencia.

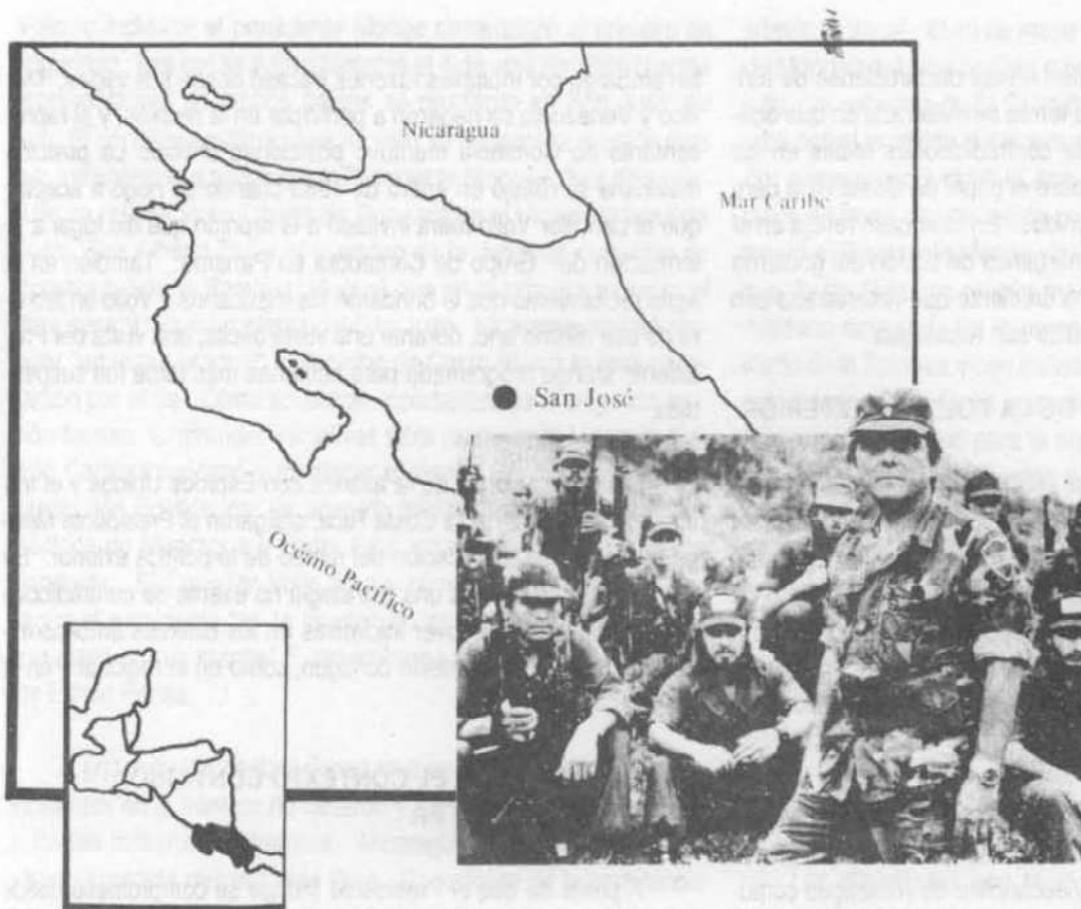
En tercer lugar, la AID ha promovido el fortalecimiento de la banca privada en detrimento del desarrollo de la banca estatal. En diciembre de 1982, aquella entidad condicionó desde entonces los desembolsos de la ayuda financiera a que el Poder Ejecutivo presentara "a la Asamblea Legislativa una enmienda a la ley del Banco Central, que permita la participación de los bancos privados en el redescuento del Banco Central y en otros programas crediticios, en los mismos términos en que participan los bancos estatales".<sup>17</sup>

Sin embargo, los bancos privados recibían financiamiento de la AID por medio de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).

Pero otros programas de la AID han sido condicionados al desarrollo de inversiones en la región norte que limita con Nicaragua. Se trata de los recursos generados a través de la venta en el mercado nacional de granos vendidos por Estados Unidos a Costa Rica con créditos blandos, bajo el programa conocido como PL-480.<sup>18</sup>

## COSTA RICA Y LA POLITICA DE SEGURIDAD

El estrechamiento de relaciones con Estados Unidos implicó una intensificación de las tensiones en el plano de la seguridad, debido al carácter de creciente militarización de la política de ese país hacia Centroamérica que hacía difícil para Costa Rica mantenerse al margen de tales niveles de involucramiento, sobre todo porque el gobierno requería garantías de protección frente a los conflictos existentes en la frontera con Nicaragua. A los pocos



En 1984, se incrementaron las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua, en especial por los problemas en la frontera. El gobierno costarricense recibió presiones para una militarización del país.

días de iniciado el gobierno, fue expulsado el guerrillero antisandinista Edén Pastora "como un acto destinado a garantizar la neutralidad". El gobierno tomó luego una serie de medidas para fortalecer sus aparatos de seguridad interna frente a los temores despertados en la frontera, el creciente malestar social de los primeros meses de la Administración y el clima de inseguridad despertado por el estallido de una bomba en las oficinas de la aerolínea hondureña SAHSA, el intento de secuestro de un empresario japonés, de un exoficial argentino, y las denuncias sobre el adiestramiento militar en Nicaragua de costarricenses militantes de izquierda. Varios convenios fueron firmados con Estados Unidos para adiestrar y dar equipos militares a los cuerpos de seguridad. También se comprometieron a brindar este tipo de ayuda Israel, Taiwán y Corea del Sur. Algunas de estas iniciativas se interpretaban entonces como parte de una creciente militarización, que en un momento determinado podría rebasar los objetivos originales de su creación y servir a propósitos ajenos a la propia seguridad nacional.

La participación de Estados Unidos en el fortalecimiento de los aparatos de seguridad de Costa Rica, se hizo sentir en un sustancial aumento de la ayuda militar.

La asistencia para la seguridad en 1983 fue un 28.8% mayor

que en 1982, y en 1984 creció en un 246.6% en relación con 1983, como puede observarse en el cuadro anexo.

Pero ya en el primer semestre de 1984 las presiones para una mayor militarización del país comenzaron a ser más evidentes, en especial por el incremento de tensiones en la frontera que pusieron las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua en uno de los niveles más críticos del período. En los primeros meses de ese año los grupos contrarrevolucionarios que operaban en la zona fronteriza común, iniciaron una ofensiva sobre puestos del Ejército Popular Sandinista, el cual en sus acciones de contraofensiva llegó hasta el territorio costarricense y se produjeron algunos incidentes.<sup>19</sup>

Declaraciones explícitas de funcionarios norteamericanos mostraban una insistente campaña de persuasión sobre el gobierno costarricense para que aceptara más cantidades de ayuda militar e inclusive la participación de la policía costarricense en maniobras militares con soldados norteamericanos.<sup>20</sup> En forma reiterada se producían sendas declaraciones de ambas partes, unas que afirmaban y otras que desmentían la aceptación por Costa Rica de remesas de ayuda militar de Estados Unidos, en un contexto de creciente tensión militar en las relaciones con Nicaragua.<sup>21</sup>

Esta aparente descoordinación en las declaraciones de funcionarios de ambos países, por la forma tan reiterada en que ocurre refleja quizás la existencia de contradicciones reales en las percepciones de ambas partes sobre el papel de Costa Rica dentro de la geopolítica de Estados Unidos. En todo caso refleja en el fondo un estrechamiento de los márgenes de acción del gobierno de Costa Rica frente a un conflicto creciente que amenazaba con arrastrar al país en un conflicto militar con Nicaragua.<sup>22</sup>

## LOS MARGENES DE ACCION DE LA POLITICA EXTERIOR

Si la política norteamericana produjo un estrechamiento de los márgenes de maniobra de la política exterior de Costa Rica, el desarrollo de una conflictiva relación con Nicaragua agregaba nuevos obstáculos objetivos. No obstante, el gobierno trató de aprovechar algunos espacios con el propósito de mantener el conflicto en niveles tolerables, a pesar de la acción contraria de los grupos guerrilleros antisandinistas y de la falta de consenso interno sobre la política hacia Nicaragua.

Divergencias en torno al derecho de Costa Rica para navegar en las aguas del Río San Juan, fue el primer problema que provocó conflictos con Nicaragua. El Vicecanciller de Nicaragua comunicó al Canciller Volio de Costa Rica que su gobierno estaba dispuesto a controlar el tránsito de naves costarricenses por el río con el propósito de impedir la acción de grupos contrarrevolucionarios.<sup>23</sup> Por otra parte según datos de la Agencia de Seguridad Nacional de Costa Rica, ya en mayo de ese año había unos 2000 combatientes antisandinistas dentro del territorio costarricense, la mayoría vinculados a Pastora, otros a la Legión 15 de Setiembre y el resto a las FARN jefeadas por el Negro Chamorro.<sup>24</sup> La constante durante ese período fueron las denuncias de Costa Rica por "las constantes violaciones a la soberanía y la integridad territorial del país" por parte de miembros del EPS. El 19 de julio el gobierno de Costa Rica reconoció que "los nexos con Nicaragua se deterioran". El Consejo de Seguridad Nacional pidió el presidente Monge que emprendiera alguna acción diplomática para mejorar las relaciones con Nicaragua.

La conducción de la política exterior por parte de la cancillería de Costa Rica había llevado también a límites preocupantes las relaciones con Nicaragua, e inclusive propició en la práctica un aislamiento del país con respecto de algunos aliados regionales. El 4 de octubre se realizó una reunión de cancilleres de Honduras, El Salvador, Jamaica, Belice, Colombia y Costa Rica, con la activa participación de Tomás Enders del Departamento de Estado de Estados Unidos (República Dominicana y Panamá fueron observadores), en la que se creó el Foro Pro Paz y Democracia que tenía como finalidad presionar política y económicamente a Nicaragua para que abandonara su modelo revolucionario. La iniciativa

sin embargo por múltiples razones fracasó desde sus inicios. México y Venezuela se negaron a participar en la reunión, y el representante de Colombia mantuvo posiciones críticas. La posición mexicana se reflejó en enero de 1983 cuando se negó a aceptar que el canciller Volio fuera invitado a la reunión que dio lugar a la formación del Grupo de Contadora en Panamá. También en el agrio recibimiento que le brindaron los mexicanos a Volio en febrero de ese mismo año, durante una visita oficial; una visita del Presidente Monge programada para semanas más tarde fue suspendida.

Las implicaciones de la alianza con Estados Unidos y el frío ambiente regional hacia Costa Rica, obligaron al Presidente Monge a buscar una reorientación del rumbo de la política exterior. En ese aspecto se delinea una estrategia no exenta de contradicciones, tendiente a promover iniciativas en los distintos ámbitos externos: tanto en el contexto contiguo, como en el regional y en el global.

## LA POLITICA HACIA EL CONTEXTO CONTIGUO: NEUTRALIDAD MILITAR

A pesar de que el Presidente Monge se comprometió desde los primeros días de su administración a impulsar una política exterior de neutralidad, ésta no pudo ser declarada sino hasta año y medio después, en medio de fuertes discrepancias en torno a la misma en el seno del Poder Ejecutivo. "El acto oficial de la Proclama se retrazó porque al solo anuncio de ella ya hubo críticas muy fuertes en contra de que yo hiciera la Proclama, y el canciller mío de la época en el fondo, o no creía en la Proclama, o temía que eso iba a traer una confrontación política interna entre los que estaban a favor y los que estaban en contra de la neutralidad. Pasaron algunos meses hasta que fue necesario tomar yo bajo mi directa responsabilidad lo de la 'Proclama'".<sup>25</sup>

Además del canciller, otras figuras no compartían la neutralidad, especialmente en el Ministerio de Gobernación, cuyo Viceministro Enrique Chacón llegó a firmar que no creía en la neutralidad: "No creo que cada persona en Costa Rica debe ser neutral: quien me diga como ciudadano que es neutral me desilusiona. Es un cobarde. O se es demócrata o se es comunista".<sup>26</sup>

Las opciones para mejorar las relaciones con Nicaragua estaban cerradas en la cancillería. En consecuencia el presidente se apoyó de manera a veces contradictoria en el Ministro de Seguridad Angel Edmundo Solano, para hacer frente también a las críticas de su propio partido sobre el manejo de la política exterior. El ministro Solano había participado el 22 de julio de 1982 en una reunión con el Ministro del Interior de Nicaragua Tomás Borge, pero el contenido de una declaración conjunta molestó al canciller

Volio, e inclusive el presidente Monge desautorizó al ministro de seguridad. Las cosas eran diferentes el 4 de abril de 1984 cuando representantes de ambos países se reunieron en San Juan del Sur. El canciller costarricense no solo se opuso a la reunión sino que fue obligado a asistir por el Presidente Monge. Diez días después se reunieron en Liberia de Guanacaste el Vicepresidente de Costa Rica Alberto Fait y el miembro de la Junta de Gobierno de Nicaragua Sergio Ramírez; al igual que en la primera reunión, el tema central fue el problema del San Juan. Nicaragua aceptó respetar "en forma gradual" el derecho de Costa Rica a la libre navegación por el río. Otros acuerdos importantes de la segunda reunión fueron: emprender iniciativas para reactivar el Mercado Común Centroamericano y fortalecer el Banco Centroamericano de Integración Económica; un acuerdo inicial sobre la interconexión eléctrica de Nicaragua y Costa Rica, en el que se iba a invitar a Honduras. El Canciller Volio no fue convocado a la cita, ya que según el presidente "en la reunión no se iban a discutir asuntos que estén en sus manos" <sup>27</sup>, sin embargo sí participó el vicescanciller Ekhart Peters.

A pesar de las declaraciones mutuas de buena voluntad, los incidentes en la frontera no cesaron y por el contrario, aumentó la actividad militar en la frontera. Nicaragua denunció que estaba siendo agredida desde Costa Rica. Consciente de la impotencia para controlar las acciones ilegales en la frontera, el gobierno de Costa Rica propuso a la OEA, la instalación de una fuerza multinacional en la zona, con miembros de los ejércitos de Venezuela, Colombia, Panamá y México. Como trasfondo de esta iniciativa estaban los esfuerzos del gobierno por acercarse al Grupo de Contadora que veremos más adelante y el anuncio de la neutralidad.

La declaración de neutralidad se realizó durante un acto solemne en el Teatro Nacional. Esta fue la mejor expresión de las iniciativas encaminadas a defender espacios de acción frente al conflicto regional. La declaración se fundamentó en la siguiente afirmación: "La paz de Costa Rica está en peligro porque el istmo Centroamericano está en pie de guerra (...) Una política de paz es el imperativo de la hora actual. Toda política exterior y toda política de seguridad tienen que estar al servicio de estas ideas (...) Nos comprometemos a no iniciar ninguna guerra; a no hacer uso de la fuerza, incluyendo cualquier amenaza o represalia militar; a no participar en una guerra entre terceros Estados (...)". <sup>28</sup>

#### **POLITICA HACIA EL CONTEXTO REGIONAL: CONTADORA Y MEXICO**

Al mismo tiempo que el gobierno promovía contactos bilaterales con Nicaragua para atenuar la crisis diplomática, declaraba la neutralidad y desplegaba un conjunto de iniciativas dirigidas al

ámbito regional. El 10 de mayo la prensa informó sobre una oferta de Monge para una posible mediación en un diálogo entre la guerrilla y el gobierno de El Salvador, en San José. La iniciativa contaba con el respaldo del directorio del Partido Liberación Nacional. Por primera vez durante la Administración se hizo explícito un lenguaje en favor de una salida no militar a la crisis de la región. En marzo el Presidente Monge viajó a Panamá; al salir del país reiteró que Costa Rica "en ningún momento atacará a Nicaragua", y se mantendrá neutral. En Panamá se encontró con el Presidente Ricardo de la Espriella y con Belisario Betancur de Colombia; los tres mandatarios formularon una declaración en la que abogaban por "Agilizar los métodos para la pacificación de Centroamérica, dentro del marco de los acuerdos adoptados el pasado 8 de enero en la Isla de Contadora" <sup>29</sup>. Esa apertura coincidió con el retiro temporal de Volio de la Cancillería por razones de salud.

La propuesta para traer una fuerza multinacional de paz en la frontera chocó con la oposición de México, país que era invitado a participar, por considerar que "el envío de tropas a Centroamérica sería incongruente con la declaración de la Isla de Contadora y contrario a los postulados básicos de la política exterior mexicana". <sup>30</sup>

Las dificultades con México obligaron al presidente a emprender él mismo la reanudación de contactos con el canciller al margen. En octubre el presidente realizó una visita oficial a la ciudad de México y excluyó a Volio de la delegación en su lugar fue incluido el Ministro de Gobernación Alfonso Carro. El clima fue diferente al experimentado en febrero por Volio. Como resultado de la visita se firmaron varios acuerdos: a) un acuerdo para reestructurar la deuda de Costa Rica con México que ascendía a \$196 millones; b) una ampliación de los convenios comerciales bilaterales; c) Costa Rica solicitó un trato preferencial en el crédito concedido por México dentro del Pacto de San José, para el desarrollo de proyectos en el sector energético.

Pero lo más trascendente del viaje fue una declaración final de los presidentes Miguel de la Madrid y Luis Alberto Monge, en la que resaltaron que la "solución pacífica de las controversias constituye el único medio posible para evitar el agravamiento de las tensiones" y rechazaron la inscripción de los conflictos regionales en la confrontación este oeste y en cambio "destacaron los aspectos económicos y sociales que están vinculados al origen de los conflictos centroamericanos". <sup>31</sup> El contenido de tal declaración acercaba a Costa Rica a la percepción mexicana del conflicto regional.

Otras acciones vinculadas con la política hacia el ámbito regional fue el voto en las Naciones Unidas favorable a la condena de la invasión de Estados Unidos a Granada en noviembre de ese

año. En ese entonces el canciller Volio fue forzado a renunciar por discrepancias con un importante sector del gobierno sobre la política exterior; fue sustituido por Carlos José Gutiérrez a partir del 1 de enero de 1984. Como parte de la política hacia el contexto regional, el presidente asistió en enero de 1984 a la Conferencia Económica en Quito donde pronunció un discurso en el que demandó la solidaridad entre los países para hacerle frente a la deuda externa y a las exigencias del Fondo Monetario Internacional.

## **POLITICA HACIA EL CONTEXTO GLOBAL: EUROPA EN LA MIRA**

Durante los primeros meses de 1984 la guerra en Centroamérica recrudeció como resultado de la ampliación de las operaciones militares de Estados Unidos en aguas del Caribe, por el incremento de la capacidad ofensiva de los grupos contrarrevolucionarios y la realización de actividades encubiertas por la CIA. Esta había ordenado minar los puertos Nicaragüenses. En el frente sur aumentaron las acciones de la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE), las que comprometían el territorio costarricense. El 13 de abril esta organización tomó el Puerto de San Juan del Sur y tres días después el EPS contestó con una ofensiva que obligó a los contras a internarse en territorio costarricense. El gobierno de Nicaragua protestó contra el de Costa Rica y les solicitó que adoptara medidas "para que ese territorio no siga siendo utilizado por ARDE en contra del pueblo nicaragüense"<sup>32</sup>.

Como consecuencia de los incidentes fronterizos, las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua se agravaron. En febrero Costa Rica denunció un ataque del EPS a una patrulla de la Guardia Rural y como represalia retiró a su embajador en Managua para "con-

sultas"; éste no regresó a su embajada sino hasta mediados de abril. No es el propósito de este artículo exponer la secuencia de conflictos de ese período, sin embargo coinciden en tiempo con denuncias en Estados Unidos sobre el soborno a funcionarios costarricenses con dineros de la CIA: ésta acusación fue rechazada por el gobierno costarricense. Por otra parte, el gobierno intentó apegarse a su política de Neutralidad y ordenó el desmantelamiento de una red de apoyo logístico de ARDE, cuyos puntos principales estaban en Escazú y la parte norte de la provincia de Alajuela: al mismo tiempo insistió en su propuesta de que un grupo de observadores de la OEA comprobaran el apego a la neutralidad en la frontera. Al mismo tiempo, Costa Rica se opuso a la firma de un Tratado de Amistad y no agresión propuesto por representantes de la Subcomisión de Asuntos Hemisféricos del Congreso de Estados Unidos, como condición para asignarle a la región \$8600 millones.

También coincidió con el anuncio de la llegada de los ingenieros militares, prevista para el mes de setiembre, que entre una de sus tareas estaba la ampliación del estratégico aeropuerto de Llano Grande en Liberia.<sup>33</sup> Al mismo tiempo se dió a conocer la aprobación de un préstamo del gobierno de Estados Unidos por \$15 millones para la construcción de 152 km de carretera en la zona norte.

"Lo único que falta por ocurrir entre nuestro país y Nicaragua, es que se rompan las relaciones diplomáticas", manifestó el Canciller Carlos José Gutiérrez luego de que se produjo un incidente en el puesto fronterizo de Peñas Blancas entre ARDE y el EPS, en el que luego se involucró la Guardia Civil.

En medio de esos acontecimientos se produjeron dos hechos



**Cancilleres del Grupo Contadora. En junio de 1984 llegaron a Costa Rica para entregar al gobierno la primera versión del Acta para la Paz y la Cooperación.**

que lograron distensar momentáneamente las relaciones. El primero fué una marcha de trabajadores y estudiantes el 15 de mayo, en apoyo a la neutralidad y la paz, que contó con el respaldo del Directorio Político de Liberación Nacional, las juventudes de los partidos políticos, las organizaciones de izquierda, varios diputados, ministros y de la propia Casa Presidencial.

Ese mismo día los cancilleres de Costa Rica Carlos José Gutiérrez y de Nicaragua Miguel D'Escoto acordaron en Panamá, con la mediación del Grupo de Contadora, la creación de la Comisión de Supervisión y Prevención que iba a operar en la frontera común para evitar las tensiones entre ambos países.

## EL VIAJE A EUROPA

Aquellos difíciles días de abril y mayo de 1984, sirvieron de antesala a la partida del presidente Monge hacia Europa a finales del segundo mes. Al entrevistarse con jefes de estado y miembros de la prensa, buscó hablar en un lenguaje apropiado para los Europeos. En Madrid criticó la política de los Estados Unidos, cuando afirmó: "Ha sido tardíamente que los Estados Unidos se han preocupado de una situación peligrosa para el mundo (...) Se han convertido en víctimas de su propia imprevisión".<sup>34</sup> En su gira Monge fué recibido por doce jefes de estado, incluidos en Vaticano y el Principado de Liechtenstein.

Tres objetivos básicos se propuso la misión costarricense en Europa: Primero, dar a conocer a los países de Europa Occidental la proclama de neutralidad y buscar manifestaciones de apoyo. Segundo, promover la participación de los países Europeos en las iniciativas de paz del Grupo de Contadora. Tercero, procurar el establecimiento de programas de cooperación económica de la Comunidad Económica Europea con Centroamérica.

Los resultados de la visita fueron poco tangibles, salvo el que se logra que los miembros de la Comunidad Económica Europea aceptaron que Costa Rica convocara a una conferencia de los cancilleres de los países miembros que incluía a España y Portugal, con los representantes de Contadora y Centroamérica. La conferencia, conocida como San José I, se realizaría en la capital costarricense en el mes de octubre siguiente. Las declaraciones de apoyo a la Neutralidad no fluyeron con el esplendor esperado por el Presidente Monge, y por el contrario hubo resistencia de países históricamente neutrales de apoyar la neutralidad tica: en Suiza Monge no fue recibido oficialmente; allí ocurrió un incidente cuando Monge se aprestaba a pronunciar un discurso en la sede de la Organización Internacional del Trabajo; los representantes de los países Arabes se retiraron en masa de la reunión con el respaldo de otros países, como protesta por el traslado de la embajada de Costa Rica en Israel, de Tel Aviv a Jerusalem. En Austria los



Carlos José Gutiérrez. Canciller costarricense a partir de 1984. Detrás de sus acciones estaría la "Proclama de Neutralidad Perpetua", dada por la administración Monge.

representantes de ese país se mostraron escépticos de las características de la Neutralidad.<sup>35</sup>

Estos resultados revelan sin embargo que a pesar del estrechamiento en los márgenes de acción de la política exterior costarricense, frente a los objetivos de seguridad de Estados Unidos, se disponía de espacios de acción en asuntos no directamente relacionados con esta dimensión del conflicto centroamericano. La gira de Monge por Europa abrió las puertas a una mayor participación Europea en el proceso centroamericano, la que sin embargo, está lejos de reemplazar la participación norteamericana.<sup>36</sup>

Pero los límites reales de los márgenes de acción de la política exterior se pusieron en evidencia al regreso de Monge a Costa Rica, cuando se inició la crisis de la neutralidad que culminó con la reorganización obligada del gabinete de Ministros en agosto de 1984. Esta misma crisis estuvo vinculada con la polémica aprobación de las reformas a la legislación de la banca por presiones directas de la AID.

La falta de consenso al interior del gobierno, fue tal vez el mayor obstáculo para lograr mejores condiciones de negociación en la política costarricense en relación con el conflicto centroamericano, teniendo como obstáculo principal la política norteamericana.

## NOTAS

- 1 Luis Alberto Monge Alvarez. **Discurso de Inauguración del Gobierno de la República**. San José, Costa Rica. 1982.
- 2 Idem.
- 3 Inforpress Centroamericana. **Centroamérica 1983**.
- 4 Periódico La Nación. 23 de junio de 1982. pág. 1y4 A. San José.
- 5 Idem. 22 de junio de 1982. pp. 1 y 4 A.
- 6 Idem.
- 7 Helio Jaguaribe: "Autonomía y Hegomía no Sistema Imperial Americano". En *Pensamiento Iberoamericano*. No. 11 Enero Junio de 1987. Instituto de Cooperación Iberoamericana y Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Madrid. España pág. 97.
- 8 Mark Rosenberg. "Pequeños países y potencias hegemónicas: Centroamérica y el Caribe en el contexto global". En *Estudios Sociales Centroamericanos*. No. 43. Enero Abril de 1987. San José. Costa Rica. pág. 27.
- 9 Idem. pág. 35.
- 10 Presidente Ronald Reagan. **Discurso ante el Congreso de Estados Unidos el 27 de abril de 1983**. Embajada de Estados Unidos. Servicio de Información.
- 11 El plan fue propuesto por el Presidente Reagan en febrero de 1982 ante la Organización de Estados Americanos y la ley respectiva fue aprobada por el Congreso el 5 de agosto de 1983.
- 12 Jorge Rovira Mas. **Costa Rica en los años -80**. Editorial Porvenir, S.A. San José. Costa Rica. 1987. pág. 60. Datos sobre las características de la crisis que afectó a Costa Rica desde finales de la década pasada se encuentran en esta misma obra. También en el libro compilado por Daniel Camacho y Manuel Rojas. **Centroamérica crisis y opciones**. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). San José. Costa Rica. 1983, se encuentra un artículo de Manuel Rojas sobre la crisis en Costa Rica y otros autores analizan otros países de la región o la crisis regional en su conjunto.
- 13 Según datos de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos.
- 14 Milena Vega hizo un valioso trabajo sobre este tema y demuestra que la política de Estados Unidos "cumple un papel central en la articulación de un proyecto político que parece mostrar en la actualidad posibilidades hegemónicas". Ver "La recomposición del bloque en el poder en Costa Rica, la política norteamericana y el Fondo Monetario Internacional (1982-1984). Coyuntura y perspectivas". En *Anuario de Estudios Centroamericanos*. San José. Editorial de la Universidad de Costa Rica, vol 10, 1984 (59-57).
- 15 Así consta en el polémico auditoraje realizado por el Inspector General del Departamento de Estado, Herbert Beckintong, elaborado a mediados de 1987 para el Director de la AID. Herbert Beckintong. Memorandum del Inspector General al Director. Documento inédito.
- 16 Idem. Entre los costarricenses que participaron en la creación de CINDE se menciona a Carlos Araya (entonces presidente de la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada); Jorge Woodbridge (Cámara de Industrias), Guillermo Von Breyman (banquero); Edwin Méndez Mata (Cámara de Industrias); Samuel Stone (CIAPA); Jorge Dengo (posteriormente Ministro de Exportaciones); Edgar Cordero; Richard Beck; Guido Fernández, Ernesto Rohmoser y Silvia Fernández.
- 17 Convenio de Asistencia Financiera entre los Estados Unidos de América y el Banco Central de Costa Rica para la Estabilización y Recuperación Económica II. 13 de diciembre de 1982.
- 18 Detalles sobre la política de la AID en relación con este programa se encuentran en Alfredo Aguilar y otros: *Lucha campesina en Costa Rica: No hay paz sin alimentos*. Cenap, Cepas, Justicia y Paz, Eseuna. San José. Costa Rica. 1988. En 1982, la AID proporcionó \$19.10 millones bajo este programa; en 1983, \$28.20 millones y en 1984, \$22.5. Los recursos generados fueron invertidos en la construcción de carreteras, construcción de viviendas, distribución de tierras, desarrollo comunal, etc., cuyos programas tenían el objetivo de desarrollar una región modelo para oponer como opción frente a los grados de atraso en el desarrollo de Nicaragua.
- 19 Detalles sobre esta coyuntura se pueden encontrar en María del Rosario León Quesada: *Análisis de una coyuntura crítica*. Los márgenes de acción del gobierno de Luis Alberto Monge en el período del 15 de abril al 16 de mayo de 1984. FLACSO. Diplomado Superior en Relaciones Internacionales. San José. 1988. Inédito.
- 20 La Cadena de Televisión Norteamericana reprodujo en los primeros días del mes de mayo de 1984 declaraciones del Secretario de defensa de Estados Unidos Gaspar Weinberger en las que anunciaba la ejecución de maniobras conjuntas entre la Guardia Civil de Costa Rica y el ejército de Estados Unidos en el mes de julio. Tanto la Cancillería como la Presidencia de la República se vieron obligados desmentir las declaraciones del funcionario de Estados Unidos.
- 21 Véase para más detalles a Daniel Asenjo: "Costa Rica : La difícil política exterior de Neutralidad" En *Heraldo Muñoz* (Compilador) *Las políticas exteriores latinoamericanas*. Santiago de Chile. Grupo Editor Latinoamericano. 1984.

- 22 En esa época se habló de actividades encubiertas de funcionarios del gobierno de Costa Rica que eran pagados por la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos; inclusive sobre la supuesta existencia de un plan elaborado por el Departamento de Estados para orientar la guerra en la frontera entre los contras y el EPS hacia un conflicto del EPS con la Guardia Civil de Costa Rica.  
Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas: Costa Rica es el nombre del juego. Análisis de la crisis de 1984.  
Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES). San José. Costa Rica. 1986.
- 23 La Nación 17 de junio de 1982. pág. 6A.
- 24 "Crean que hay en el país 2000 combatientes nicas" en La Nación, 1 de junio de 1982- pág. 1 a 6 A..
- 25 Expresidente Luis Alberto Monge. Conferencia en celebración del cuarto aniversario de la Proclama de la Neutralidad, en la Sede de FLACSO en San José el 13 de noviembre de 1987.
- 26 La Nación 13 de mayo de 1984 (Citado por Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas). op cit.
- 27 La Nación 15 de abril de 1983 pág. 4A.
- 28 Luis Alberto Monge. **Proclama de neutralidad perpetua, activa y no armada de Costa Rica**. 17 de noviembre de 1983. Secretaría de Información y Comunicación. Presidencia de la República.  
Imprenta Nacional. San José, Costa Rica.
- 29 La Nación 11 de abril de 1983. pág. 1 y 6A.
- 30 La Nación 7 de julio de 1983. pág. 20A.
- 31 La Nación 20 de octubre de 1983. pág. 16A.
- 32 La Nación 17 de abril de 1984. pág. 1 y 12 A.
- 33 La Nación 22 de marzo de 1984 pág. 6A.
- 34 La Nación 31 de mayo de 1984 pág. 4A.
- 35 Manuel Chávez. *La gira del Presidente Monge*. (Avance de Investigación) Seminario de Política Exterior Centroamericana. FLACSO. 1988.
- 36 Luis Paulino Vargas Solís. "Ayuda Económica Europea a Centroamérica: A Cuentagotas". En *Aportes* No. 44. Mayo de 1988. San José, Costa Rica.

# PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Programa patrocinado por la Comisión Nacional para la Conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América.

**Junta de Asesores:** Presidente: Aníbal Pinto. Vicepresidente: Angel Serrano. Vocales: Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norgerto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Gert Rosenthal, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, Alfredo de Sousa, María C. Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuentes, Luis Yáñez-Barnuevo. Secretarios: Andrés Bianchi, José Antonio Alonso.

**Director:** Osvaldo Sunkel

**Director Adjunto:** Vicente Donoso

**Consejo de Redacción:** Carlos Abad (Secretario de Redacción), Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Lahera, Augusto Mateus, Juan Muñoz.

Número 14

SUMARIO

Julio-Diciembre 1988

## EL TEMA CENTRAL: "TRANSICION Y PERSPECTIVAS DE LA DEMOCRACIA EN IBEROAMERICA"

### EXPOSICION INTRODUCTORIA

● **Belisario Betancur:** Más justo crecimiento. La Utopía posible.

### PAISES ANDINOS

● **René Antonio Mayorga:** La democracia en Bolivia: ¿Consolidación o desestabilización? Comentario. ● **Fernando Calderón:** Más plural, más progresiva... (la consolidación democrática en Bolivia). ● **Francisco Leal Buitrago:** Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano. ● **Gabriel Murillo:** Hacia la democracia participativa en Colombia. Retos y posibilidades. Comentarios. ● **Fernando Botero Zea:** En el filo de la navaja: la democracia colombiana en 1988. ● **Gary Hoskin:** Modernización social, populismo frustrado y esclerosis política: reflexiones sobre la democracia colombiana. ● **Carlos Huneeus:** La democracia en Chile. Un enfoque institucional. Comentarios. ● **Pilar Gaitán:** Instituciones y proceso social en Chile. ● **Manuel Antonio Garretón:** La democracia en Chile: de la transición a la consolidación posibles. ● **Oscar Landerretche:** ¿Nueva democracia o nuevo ciclo democrático en Chile? ● **Amparo Menéndez Carrión:** La democracia en Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas. Comentarios. ● **Patricio Moncayo M.:** Condicionantes económicos de la democracia en Ecuador. ● **Germán Palacio:** Preguntas malintencionadas de la democracia: a propósito del caso ecuatoriano. ● **Fernando Rospigliosi:** Perú: entre el acuerdo y la libanización. Comentarios. ● **Jorge Parodi:** Decadencia económico-social y desintegración nacional: retos para la democratización en Perú. ● **Henry Pease García:** Perspectiva de la democracia en Perú. ● **Luis Gómez Calcaño:** La democracia venezolana entre la renovación y el estancamiento. Comentarios. ● **Alirio Gómez Lobo:** Intervencionismo y estabilidad en Venezuela. ● **Alicia Puyana:** Sobre la democracia en Venezuela y Colombia: ¿Por qué divergen los caminos? ● **Juan Carlos Rey:** Democracia, desarrollo y redistribución en Venezuela.

### MEXICO Y CENTROAMERICA

● **Héctor Aguilar Camín:** PRI: descenso del milagro. ● **Edelberto Torres-Rivas:** Centroamérica: democracias de baja intensidad.

● **Marvin Ortega:** Democracia y partidos políticos en Nicaragua.

### BRASIL Y URUGUAY

● **María D'Alva Gil Kinzo:** Considerações sobre a transição democrática no Brasil. ● **Juan Rial:** Transición hacia la democracia y gobernabilidad en Uruguay: 1985-1988.

### ESPAÑA Y PORTUGAL

● **Jordi Solé Tura:** Transición a la democracia y estabilidad: el caso de España. ● **Antonio García Santesmases:** Cesión y claudicación: la transición política española. ● **Ludolfo Paramio:** Algunos rasgos de las transiciones pactadas a la democracia. ● **Alejandro Nieto:** La Administración Pública durante la transición y consolidación de la democracia en España. ● **César Oliveira:** Transição e consolidação da democracia em Portugal.

### EXPOSICIONES DE CLAUSURA

● **Lawrence Whitehead:** Generalidad y particularismo de los procesos de transición democrática en América Latina. ● **Osvaldo Sunkel:** Perspectivas democráticas y crisis de desarrollo.

### FIGURAS Y PENSAMIENTO

● **Rafael Sagrado B.:** Manuel Rengifo: un proteccionista del siglo XIX. ● **José Miguel Fernández Pérez:** La trayectoria intelectual de Francisco Bernis. ● **José Miguel Fernández Pérez:** Relación cronológica de la obra de Francisco Bernis.

## Y LAS SECCIONES FIJAS DE

● **Reseñas Temáticas:** Examen y comentarios —realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión— de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema.

● **Revista de Revistas:** Información periódica del contenido de más de 140 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica, España y Portugal.

— Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 5.000 pesetas ó 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.

Instituto de Cooperación Iberoamericana  
Revista Pensamiento Iberoamericano  
Avenida de los Reyes Católicos, 4  
28040 Madrid  
Teléfono: 244 06 00 (Ext. 300)  
Télex: 412 134 CIBC E