

## EL MULTILATERALISMO EN LA POLITICA EXTERIOR

*Rodrigo X. Carreras*

Vicecanciller, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.  
Profesor Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica.  
Especialista en Ciencias Políticas.

**P**ara formular una política exterior es necesario ser ambicioso y pensar en el futuro. Es desde la Junta Fundadora de la Segunda República donde encontraron las raíces de nuestra política exterior. Antes hubo importantes aportes a las relaciones de Costa Rica con el mundo pero más como un timón para luchar frente a situaciones más allá de nuestro control. Es en los gobiernos liberacionistas que se empieza a ser gestores de nuestra ruta y con una idea clara de nuestro destino. Los adversarios acusaron a don Pepe de aventuras internacionales. Años más tarde la política internacional de un fundador del partido, quien hoy lamentablemente no nos acompaña, produjo grandes éxitos, tanto en el plano multilateral como en el bilateral, durante ocho años seguidos. La llave de este éxito fue la autoridad respetada del Canciller, así como la coherencia y la consistencia que este imprimió a su gestión, dicha gestión fue una respuesta global de sistema, nacida de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de nuestro país.

Desde entonces, se mantuvieron las definiciones del interés nacional y las orientaciones asumiendo un rol nacional acorde con estas. Fue necesario por supuesto ajustar objetivos y acciones diplomáticas a los retos nuevos. Pero en el plano multilateral, muy particularmente, se perdieron grandes oportunidades. Durante años recientes, algunos compañeros sostuvieron que el deterioro se debió a lo que yo me tomo la libertad de llamar la Doctrina Monge. Esta consistió en mantener nuestra legación en la capital que se reconoce de un estado receptor como derecho de soberanía. Según este argumento, esta actitud costaba al país no elegir compañeros a puestos en

los organismos internacionales. Don Gonzalo Facio con una política coherente y consistente activamente presente en el Medio Oriente, logró llevar a Costa Rica al Consejo de Seguridad y presidió exitosamente esta importante instancia en momentos sumamente delicados para el mundo. Se obtuvieron grandes logros a nivel de organismos mundiales y regionales. Hubiese sido Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas de no haber perdido el PLN las elecciones. Si hemos decaído en el multilateralismo ha sido por causa de la desorganización y de la mala gestión de votos y compromisos que señalan la urgencia de resolver los problemas del servicio exterior más allá de lo formal. Por otra parte, llenar posiciones con costarricenses por el solo hecho de llenarlas es estéril. Debe haber una serie de principios claros de para qué y de cómo ejercer esas posiciones.

Resulta verdad de Perogrullo, simplemente decir que el mundo ha cambiado. Es necesario más bien buscar cuáles son los parámetros fundamentales en los que se han dado transformaciones, así como cuáles secuencias subsisten del siglo que ya terminó. Por otra parte es prioritario el identificar cuáles características emergen como respuesta a las nuevas demandas de la población mundial para encontrar la lógica de los albores del siglo XXI.

Pienso que no debemos atarnos en este debate a los organismos internacionales, antes bien discutamos los grandes temas sin entrar en las agendas diversas ni en los aspectos formales. Si nos limitamos a discutir las posibilidades de los organismos multilaterales estaremos corriendo el riesgo de

caer en una enumeración estéril y, peor aún, de ignorar nuevas posibilidades imaginativas y creativas ante los problemas planteados. Los organismos y los esfuerzos multilaterales surgen como una respuesta a problemas concretos. Estos pueden mantenerse, transformarse y hasta disolverse si no cumplen su cometido en forma eficiente. Nada es insustituible si no el ser humano en toda su capacidad, pese a ser este el que ha creado las más graves amenazas a sí mismo.

Es preciso evitar el error de concebir en forma compartimentalizada la formulación y la gestión de política exterior. Por supuesto que la naturaleza de las políticas multilaterales tienen una naturaleza y estilo de carácter dinámico y ágil diferentes de las relaciones bilaterales más formales. No obstante, si se desea una política exterior coherente y consistente en aras de cumplir las tareas de respuesta política a los desafíos planteados por los asuntos mundiales, no puede perderse de vista que el multilateralismo está estrechamente vinculado con el bilateralismo, a pesar de que su naturaleza misma le da un peso específico adicional al de la mera sumatoria de todos los asuntos bilaterales.

Hoy, no solo se han transformado las agendas, muchos temas no fue posible resolverlos por el multilateralismo, sino que requirieron de la propensión a la negociación de las partes. Esta propensión supo ser aprovechada por algunos y fue desechada por otros. Es que en realidad muchos de los temas de la vieja agenda no eran más que el resultado de la marcha de la estupidez humana, como la llamó Bárbara Tuchman, y en particular de la irresponsabilidad de las potencias coloniales. La lentitud que mantenía anquilosados en la agenda algunos temas a través de las décadas hoy parece haberse acelerado. Si recordamos las agendas anotadas de las asambleas generales encontraremos que buena parte de los temas eran referidos a los asuntos de los palestinos, los asuntos del apartheid y los asuntos de Namibia. Estos temas nuevos de la agenda, cuyas explicaciones debemos buscar al remontarnos en la historia del siglo XIX, no son tan nuevos ya que no estaban muertos. En el caso de lo que fue Yugoslavia no solo el siglo pasado sino a la Historia de los Habsburgos y del Imperio Otomano, asuntos como los planteados en la antigua URSS hacen renacer los nacionalismos, buscan solucionar problemas irredentos del pasado que habían quedado como en suspensión animada. Es preciso plantear soluciones a los problemas que no permitan dormir, acumulando resentimientos que se transforman en odios, a los asuntos que han inquietado la agenda. Estos asuntos pueden plantear continuidades imperceptibles que aflorarán en un parque jurásico de aquí a mediados del nuevo siglo.

El proceso de Esquipulas iniciado por los presidentes

centroamericanos el 7 de agosto de 1987 abrió el camino multilateral a una cascada de actitudes nuevas de parte de grupos beligerantes en Centroamérica. De estas actitudes pudo lograrse una propensión para la negociación de la que surgió un nuevo status quo en la región. Los presidentes que iniciaron el proceso tuvieron el cuidado de alto nivel diplomático y de confiabilidad política de no declarar el proceso de Contadora como muerto, antes bien le absorbieron purificando sus puntos más jugosos y dejando que el mismo proceso eliminase los aspectos no contributivos a la confianza y a la negociación. Al cambiar los presidentes signatarios llegando a constituir un grupo de mandatarios totalmente electos en procesos transparentes y libres, pertenecientes todos a las oposiciones al grupo original, se llegó al momento en que los nuevos mandatarios creyeron prudente cerrar el proceso de Esquipulas al tener la sensación de haber llegado al punto de la democracia. Quizás esta decisión fue prematura. Creyeron que había llegado la hora al neoliberalismo y al crecimiento económico sin atender el millón de necesidades que quedaron pendientes en Centroamérica.

Sam Huntington plantea los grandes choques de civilización siguiendo hasta cierto punto los planteamientos de Toynbee. En la tendencia a la regionalización Costa Rica no puede quedar aislada y no podrá atender su agenda multilateral sino lleva a cabo una concertación adecuada con aquellos países que enfrentan situaciones similares. El Grulac ha sido un importante instrumento para algunas de estas concertaciones. No obstante, nuestro mundo es el Istmo centroamericano y el Mar Caribe. Recuerdo a Juan Bosch en casa de don Pepe plantear ante dirigentes de lo que fue la izquierda democrática en el exilio, hablar de un esfuerzo de integración política en un gran Caribe. Sam Huntington no toma en cuenta en su análisis las grandes civilizaciones que habitaron nuestra parte del mundo y que pueden inspirar grandes cosas. Hablamos de una región del mundo compuesta en su mayoría por países no viables económicamente por sí solos pero que contienen más de 60 millones de habitantes sin contar Colombia, Guyana, Surinán ni Venezuela. Esta parte del mundo tiene ya como centro natural de decisiones financieras y comerciales a Miami. Panamá a pesar de su mar de problemas internos ha jugado una vocación caribeña activa por su composición étnica y por su condición de país canalero. Costa Rica puede y debe jugar un papel de liderazgo político como polo de desarrollo social y modelo de producción democrática. La democracia no es simplemente el sufragio, requiere además del bienestar del pueblo y de una democracia económica en que los consumidores participen como trabajadores y como parte del sistema productivo. Esta convicción de don Pepe debe ser un norte de nuestra acción diplomática.

Hoy la agenda multilateral, antes que atender los asuntos que llamábamos los especialistas como la Alta Política, se preocupa por aquellos asuntos de la baja política que hoy resultan fundamentales de atender. En esto los organismos internacionales así como las reuniones multilaterales informales, las ONG's, las iglesias y demás actores juegan un papel ascendente en importancia. Los asuntos ecológicos y de alimentación con los aspectos de derechos humanos y de creación de cultura de paz pueden contribuir, enyugados a las políticas domésticas, a mejorar situaciones difíciles en un mundo cada vez más contradictorio.

No podemos dejar de estudiar el problema de las violaciones a los derechos humanos. Esta preocupación debe estar presente como un hilo conductor de todo nuestro quehacer. Pero muy particularmente, se requiere la presencia activa de Costa Rica en Ginebra en el ECOSOC para atender los Derechos Humanos: libres de distorsiones ideológicas y de intereses políticos. En esto es necesario atender todos los derechos humanos de forma integral y muy particularmente aquellas violaciones que van surgiendo por la naturaleza de los cambios a la vida moderna. En nuestra Costa Rica este monstruo asoma sus orejas y es necesario destruirlo en sus raíces que son la frustración de los jóvenes, junto con las angustias que les llevan a ser violadores o violados en sus derechos. Es preciso educar en derechos humanos, para una cultura de paz en forma integral, coadyuvando en llevar al hombre y a la mujer costarricenses al punto omega del que hablaba Teillard De Chardin.

El problema del narcotráfico y de la corrupción de cuello blanco demanda soluciones culturales y atención profesional desde una perspectiva sociológica, que permita comprender sus mecanismos y las formas de mercado aptas para enfrentarle de manera eficiente. En esto influye la demanda de algunos por enriquecerse lo más pronto y con el menor esfuerzo posible ante el efecto demostración de un mercado de consumo creciente que agrava las condiciones del ensanchamiento de la brecha social.

No podemos dejar de lado la atención de los problemas financieros de los organismos internacionales y la morosidad de los países miembros. Estos hoy sumen a las Naciones Unidas en una crisis espantosa en momentos que se mira a la organización con renovadas expectativas. La gran pregunta es si deseamos que los organismos internacionales subsistan y bajo qué condiciones.

El comercio en el mundo es uno de los grandes temas cuya agenda se ha quedado trabada en la Ronda de Uruguay del GATT y en la que los intereses de los países agrupados en la UNCTAD no han podido florecer en sus aspiraciones y justas

reivindicaciones. No obstante, cuando leemos la literatura en boga como las megatendencias de Nissbitt, recibimos una imagen distorsionada del mundo como la que siente el empresario que viaja de Los Angeles a Tokio en primera clase de Japan Airlines. Desde este punto de vista la apertura comercial, la libre empresa, la privatización y la armonía de intereses entre los países en su gestión productiva comercial es el camino al desarrollo. Creen algunos que por goteo algo, en dosis homeopática, llegará al desplazado en Bosnia, al adicto en Nueva York, al niño en Calcuta, a la prostituta en Bangkok, al mendigo de Sao Paolo, al resistolero en Tegucigalpa y al campesinito costarricense que asiste a una escuela de dos aulas.

Este planeta -nave espacial- Tierra, cada vez más pequeño lleva una tripulación de locos quienes en su mayoría recuerdan a Hieronimus Bosch, y un listado de pasajeros sumamente diversos. Un 20% se distribuye muy desigualmente la Gran Clase la Primera Clase, la Clase Ejecutiva y aún algunos de nosotros en Costa Rica la clase económica; el restante 80 % de los pasajeros viajan en el compartimiento de equipaje y en el tren de aterrizaje. Eco 92 se quedó corta y no rindió los frutos esperados, en parte por ignorar los asuntos de la variable población, una de las causas y efectos de los problemas que más aquejan al mundo.

Si no se toman medidas apropiadas en materia de población, para mediados del siglo XXI tendrá el planeta más de 16 mil millones de habitantes, en los que hay que pensar como personas. Si se dan las medidas de planificación familiar necesarias, el mundo podrá reducir este impacto sobre el ecosistema a simplemente más de 10 mil millones de personas. Nada más que el doble de los problemas humanos actuales. No podemos evadir nuestra responsabilidad en la atención de estos asuntos que hoy están en el corazón de la política mundial.

Costa Rica ha realizado grandes esfuerzos particularmente desde la administración Oduber por la creación de Parques Nacionales y gracias al interés del padre y organizador de ECO 92 Maurice Strong, quien vive entre nosotros se instala en nuestro país el Consejo de la Tierra. Es necesario dinamizar esta realización, que ha contado con el apoyo del Presidente Calderón, dándole seguimiento con políticas claras que permitan el desarrollo sostenible. Esto sin obstaculizar la realización de los costarricenses como seres humanos. Protejamos nuestro ambiente para la paz y el desarrollo, pero que sepa el mundo que el oxígeno producido requiere grandes aportes en cooperación. El camino al desarrollo de los países ricos conllevó destruir su medio ambiente, podemos evitarlo con cooperación de nuestros amigos.

Existe una propuesta, del colega buceador Christopher Weston, para gestionar ante la UNESCO que se declare la Isla del Coco como patrimonio cultural de la humanidad. Esto de acuerdo con los términos de la convención no implica ninguna pérdida de soberanía sino que una mayor protección al verdadero tesoro natural que dicha isla posee. Esto fue planteado por la administración de don Rodrigo Carazo, pero lamentablemente no se le dio seguimiento. Es urgente hacerlo antes de que los neoliberales, nuevo fantasma que recorre el mundo, decidan poner allí una factoría enlatadora de pescado.

Hace algunos años Morton Kaplan planteaba diferentes escenarios posibles de acción multilateral, a partir del esquema que entonces privaba. Este era de carácter bipolar con dos bloques mayores, encabezados por actores nacionales preponderantes, algunos actores nacionales no afiliados a bloques y actores universales, como la ONU en sí y algunos actores regionales. Los escenarios que planteaba, algunos deseables, otros menos atractivos, dejaban en claro que en el mejor de los casos el sistema internacional es capaz de integrar y de coordinar las estructuras valorativas de los diferentes actores internacionales de tal manera que, teniendo el sistema internacional mayores recursos y facilidades superiores a las de los actores nacionales, pueda dar esperanza de mejoría a los actores no desarrollados.

En la OEA se han dado pasos agigantados al reconocer por fin la organización la importancia de la democracia como valor fundamental de la misma. Desafortunadamente, el «club de las espadas» o de los dictadores, quienes dominaban el hemisferio a finales de la década de los cuarenta y que se amparaban tras los dobles estándares de la no intervención impidieron que la OEA jugase el papel llamado a jugar. En medio del humo y del polvo del bogotazo se perdió un momento precioso. El papel llamado a jugar por Costa Rica debe volver a ser protagónico y de liderazgo moral. No obstante, existen asuntos en la agenda del SELA que es preciso retomar como bandera y que requieren una coordinación estrecha multilateral.

Han pasado años de turbulencia en el mundo que han borrado los parámetros distinguibles. No obstante, creo que la visión de José Figueres, Francisco Orlich, Daniel Oduber, Luis Alberto Monge y Oscar Arias hacia el futuro tuvo muy pocas distorsiones. El interés nacional de Costa Rica permanece claro en el bienestar y la seguridad de todos los costarricenses, la integridad del territorio conservando y salvando los recursos naturales. Las orientaciones de neutralidad activa sin descuidar la defensa de la democracia y de las libertades fundamentales se complementan aún con la búsqueda de condiciones más favorables de términos de intercambio, de cooperación para el desarrollo y el crecimiento económico. Es de estas orientaciones de donde los roles nacionales deben buscar sus nuevas metas y objetivos con acciones diplomáticas inteligentes y ágiles.

Como decía el Dr. Fernando Naranjo no es posible llevar adelante una política exterior firme ni eficiente si no atendemos los problemas de la profesionalización del servicio exterior. En esto creo que existe consenso entre todos quienes han ejercido el cargo de Ministros de Relaciones Exteriores y Culto, se han realizado importantes esfuerzos que es necesario reconocer; lamentablemente, la premura del tiempo y las demandas del sistema internacional no les han permitido atender este asunto a tiempo completo. Porque para preparar la política exterior más inteligente y elegante posible, tenemos la vocación y la capacidad en nuestras entrañas de liberacionistas y que es asunto de nuestra historia patria. Solo nosotros podemos hacerlo y requiere de un gran esfuerzo nacional en una solución integral. No nos contentemos con crear algunas instituciones, no nos demos por satisfechos haciendo nuevas leyes, no sintamos que basta con diseñar complicados organigramas, profesionalizar no es únicamente preparar recursos humanos. El frío no está en las cobijas, debemos atender todo en conjunto como un sistema que es. Es necesario crear el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, aprovechar lo bueno que tenemos, que es mucho, pero creando una cultura de servicio exterior y sobre todo de servicio a los costarricenses, quienes son el fin de nuestra política exterior.