

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS PEQUEÑOS. EL CASO DE COSTA RICA¹

Carlos Murillo Zamora

Especialista en Relaciones Internacionales
Candidato a doctor en Gobierno y Políticas Públicas
Énfasis en Política Exterior por la Universidad de Costa Rica
Profesor de la Escuela de Relaciones Internacionales de la UNA
Profesor de la Escuela de Administración Pública de la UCR

La política exterior, entendida como la conducta y acción externa de un Estado, está dirigida a un escenario internacional en el que interactúan diversos actores, estatales y no estatales, que se caracteriza por una arquitectura institucional creada y dominada por las grandes potencias; es decir, por un orden internacional con normas y prácticas que favorecen los intereses de quienes los propusieron. Esto provoca que el espacio de maniobra de los Estados pequeños sea estrecho y su conducta responda, en la mayoría de las ocasiones, al juego de intereses de las potencias hegemónicas y a sus relaciones bilaterales con esas potencias y con sus principales aliados.

Para abordar esta temática en el presente artículo se hace referencia, primero, al análisis de la política exterior, que difiere en algunos aspectos del realizado en el caso de otras políticas públicas, luego a la situación de los Estados pequeños. Ello permite tener un panorama teórico más claro para analizar el caso costarricense, en donde se pretende identificar los principales lineamientos de la política exterior, enfatizando la experiencia de las últimas administraciones gubernamentales; para, en la última sección, utilizar como

¹. La temática de este artículo es desarrollada con mayor profundidad y detalle en la tesis doctoral "Política exterior de países pequeños en contextos hegemónicos. Una propuesta teórica de análisis", que se elabora en el marco del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica.

ejemplo la decisión de participar en la coalición internacional que intervino militarmente en Irak.

El propósito es demostrar que el espacio de maniobra internacional de Costa Rica, como Estado pequeño, es reducido; al mismo tiempo que está condicionado por factores externos y en menor medida por los domésticos, tales como los denominados principios de política exterior. Sin embargo, cabe señalar que por tratarse de un avance de investigación y por el espacio disponible para abordar esta temática no se pretende llegar a conclusiones, sino más bien a aproximaciones sobre la política exterior de un estado pequeño, las cuales sirvan de aliciente para debatir estos temas en el ámbito académico y gubernamental.

Análisis de la política exterior

La política exterior, en cuanto política pública, resulta una política *sui generis*,² pues está en la frontera conceptual entre los ámbitos doméstico e internacional, porque pertenece empíricamente más al dominio de la política doméstica –sobre todo por su formulación–, aunque académicamente está en el ámbito de Relaciones Internacionales (RI) (Carlsnaes, 2003:331); incluso el análisis de política exterior es una subdisciplina o campo de estudio de RI. Por ello en la práctica se ha considerado como un proceso distinto de la política interna; en ese sentido “el proceso de política exterior ocasionalmente ha tratado con preocupaciones y cuestiones económicas, quizás atrayendo la atención pública; pero, por la

². Sobre este particular R. Terchek y D. Piper (1983: 1) señalan que la política exterior “es implementada principalmente fuera del país y es dirigida hacia las autoridades gobernantes o nacionales de otros Estados y organizaciones internacionales.” Sin embargo, existe una estrecha interacción entre esta política y las políticas públicas domésticas. En lo que también existe diferencia es en el proceso de formulación, porque la política doméstica ha sido objeto de un mayor debate público; mientras que la exterior ha estado bajo el control de “una élite especializada operando contra un trasfondo de indiferencia o deferencia pública.” No obstante, “la política exterior es política pública en la misma forma que la política doméstica es política pública.”



mayor parte, los altos niveles de indiferencia y deferencia han permitido a los decisores de política exterior proceder con independencia y flexibilidad” (Terchek, 1983: 51). Al ubicarse en un espacio que integra elementos de los ámbitos doméstico e internacional, resulta una construcción y formulación compleja que demanda un marco de análisis particular.

Desde finales de la II Guerra Mundial y particularmente desde inicios de la década de 1950 (véase Gross 1954) comenzaron las referencias al estudio de la política exterior; sin embargo, se atribuye a J. Rosenau en su trabajo seminal “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy”,³ por una parte; y a R. Snyder, H. Bruck y B. Sapin (1979), en un trabajo publicado en 1955, por otra, la incorporación formal de esta área temática a RI (Hudson 1995). Ello con el propósito de realizar un “examen de cómo las decisiones de política exterior son hechas”, suponiendo que tal política es “la fuente de muchas conductas y el mayor cambio en la política internacional”, cuyo origen son los seres humanos, actuando individual o colectivamente (1995:210).

Como se indicó, lo interesante del análisis de política exterior resulta del hecho que se trata de una política pública que se produce en un “ambiente fluido y complejo”, “multidimensional en naturaleza y plagado de inconsistencia y ambigüedades” que dificulta el trabajo de determinar la información apropiada y disponible.⁴ De ahí que se haya

³. Cabe señalar que el Dr. Rosenau, profesor de George Washington University, ha hecho algunas sugerencias y recomendaciones sobre este proyecto de investigación. Comunicación personal (correo electrónico 03/01/2006).

⁴. N. Geva, J. Mayhar y J. Skorcek (2000: 449-50) consideran que para que sea apropiada la información que requieren los decisores de política exterior debe caracterizarse por: valencia, relevancia, confiabilidad y redundancia. Además, advierten (Ibíd; 451) que la determinación de esa información y las percepciones de los

concebido (Kuperman, 2004:1) la conducta exterior de los estados como “el resultado de cómo los decisores perciben los sistemas internacionales y domésticos”, por lo que lo relevante es “la interpretación subjetiva de los ambientes de los decisores”.

Es decir, los decisores no eligen desconectados de la realidad, sino en permanente interacción con los distintos ámbitos de acción individuales y colectivos, ya sean profesionales o personales. Por ello, los modelos clásicos para el estudio de la toma de decisiones en política exterior crean escenarios inapropiados, típicos de laboratorios y del enfoque positivista. Esto demanda la adopción de modelos y enfoques que permitan entender y explicar la formación de la conducta individual y colectiva; teniendo en cuenta las múltiples identidades e intereses de los decisores. Pero también teniendo en cuenta que la realidad es una construcción colectiva, que en materias como la de política exterior resulta fundamentalmente de prácticas discursivas que se basan en verdades aceptadas a partir de principios ontológicos adoptados en un sistema anárquico dominado por las grandes potencias. Esto obliga a considerar en todo momento las interacciones entre los distintos actores internacionales y los foros y contextos en donde se expresan las declaraciones y se implementan los cursos de acción seleccionados.

Por lo anterior, como se indicó antes y advierte J. Rosenau (citado Hudson 1995; 212-3), las explicaciones en el caso del análisis de política exterior deben ser multicausales y multinivel, al mismo tiempo que interdisciplinarias. Esto se hace más complejo cuando se

decisores está condicionada por lo que denominan: “teoría implícita de Relaciones Internacionales”, la cual consiste de un conjunto de “conocimientos y creencias almacenadas que cualquier decisor mantiene con relación a eventos internacionales”.



trata de la conducta exterior de los estados pequeños, puesto que éstos enfrentan condiciones adversas en un escenario controlado por las grandes potencias.

En la medida que la política exterior se genera en el ámbito interno y se implementa en el externo, los factores condicionantes provienen de ambos ámbitos y de la interacción entre ellos; y obviamente de la relación entre agentes y estructura que caracteriza esos dos niveles de acción. Así el proceso de formulación de esta política tiene más pasos que en otras políticas. Por ejemplo, D. Papp (1994:142) identifica 11 pasos principales;⁵ los cuales adquieren relevancia porque se considera que la política exterior es fundamental para la subsistencia de un Estado –particularmente aquellos pequeños–, por lo que los ministros de relaciones exteriores cumplen una función vital; de ahí que generalmente pueden ser criticados por la opinión pública, pero no controlados (Graebner 1983; 11). Ello porque en la mayoría de las ocasiones los temas de la agenda exterior que adoptan los ministerios y secretarías de relaciones exteriores se consideran del ámbito de la seguridad del Estado y se administran en forma reservada. Pero también la opinión pública tiende a considerarlos fuera de su ámbito de interés y a no externar criterio; excepto cuando se trata de asuntos que afectan directamente la agenda pública o los intereses de los principales grupos de presión.

Ese carácter particular de la política exterior conduce a J. Rosenau (1982:242) a sugerir el uso de una perspectiva teórica que de algún modo combine variables derivadas de modelos nacionales, internacionales y transnacionales. Para ello hace referencia a “adaptación

⁵. Tales pasos son: identificación de la meta; trabajo de inteligencia, reporte e interpretación; formulación de opciones; planificación y programación; toma de decisiones; articulación de la política; implementación de la política; supervisión; evaluación; modificación; y aprendizaje y redefinición.

nacional”⁶ y los tipos de acción que genera, (p. 243) como factores influyentes en el proceso de toma de decisiones de política exterior de países pequeños, particularmente en contextos con alta incidencia de superpotencias –generalmente el escenario en donde actúa un estado pequeño–. Esto conduce a otro aspecto que según A. Henrikson (2002) constituye un factor relevante: la distancia. Ello porque ésta determina la forma en que una política exterior (sobre todo de un estado pequeño) es implementada y puede afectar los resultados de la misma. Este autor identifica tres tipos de distancia: gravitacional, topológica y atribucional; los cuales son determinantes en el caso de estados pequeños respecto a la potencia hegemónica que domine el escenario regional en donde coexiste el actor estatal.

Estados pequeños: una cuestión imprecisa

Uno de los temas de RI en los que no existe consenso es el de los estados pequeños; sobre todo en la última década, porque tras el fin de la guerra fría este tipo de actor internacional adquirió mayor protagonismo. La pregunta elemental en este caso es ¿qué define un estado pequeño? Las instituciones financieras internacionales parecen conformarse con indicadores económicos y demográficos (Julien, 1992); por lo cual recurren a criterios como población, superficie y actividad económica. Esto a pesar que la cuestión no es reciente, pues el Tratado de Chaumont (1817) introdujo una primera clasificación de estados y a lo largo de todo el siglo XX el discurso internacional estuvo impregnado por la

⁶. Esta tesis considera la “adaptación nacional” como “un proceso a través del cual las fluctuaciones en las estructuras esenciales de los estados son mantenidas dentro de límites aceptables para sus miembros. Las estructuras esenciales son aquellos modelos de interacción básicos que sostienen la vida de los actores nacionales y que sufren fluctuaciones en respuesta a circunstancias cambiantes en lo interno y lo externo.” Por ello “la nación es vista como logrando (o fracasando en lograr) la adaptación a través de las orientaciones básicas mediante las cuales la interacción entre demandas del interior y le exterior es manejada” (Rosenau 1982:243). Esto es fundamental en el análisis de la política exterior de países pequeños.



idea de superpotencias, grandes potencias, potencias medias, pequeños Estados y micro-Estados (Misra 2004a; 129).

La cuestión es que la pequeñez es relativa y si se habla de una relación pequeño-débil, se pueden encontrar dificultades para identificar un estado con estas características. Por ejemplo, Federspiel (2001:1) considera que Dinamarca es más que un país pequeño es una “pequeña potencia”; lo cual complica la clasificación, pues en la Unión Europea (Ingebriksen, 2004) se consideran como Estados pequeños a Suiza, Austria y algunos países nórdicos. Incluso se habla de “doctrina de los estados pequeños” (propuesta, entre otros por Olof Palme), que alude a la autodeterminación (Nillson, 1991); o la “doctrina tradicional de la diplomacia de estado pequeño” (Esmark, 2005). Así aparece el denominado “síndrome Lilliput”.

Sobre lo que si hay consenso es que existen micro-Estados y Estados pequeños que tienen rasgos y condiciones particulares, como lo reconoció Naciones Unidas al emitir la Resolución 44/51 (1989) sobre “protección y seguridad de los pequeños Estados”. Ello porque además de pequeños y en situación compleja, la mayoría son débiles y más susceptibles a amenazas externas (Misra 2004b). En ese sentido, J. Rosenau (1982, 239 y 240) señala que “todos los países centroamericanos son pequeños, aun minúsculos, en comparación con la mayoría de los estados del mundo, sus actuales convulsiones no son menos complejas por la falta de tamaño. Pequeño no significa simplicidad.” Y agrega a renglón seguido que “...la pequeñez se puede agregar a la complejidad de los procesos de cambio, porque las repercusiones de cada variable pueden ser más grandes por virtud de la pequeña escala en la cual ocurren los cambios en sus valores.”

No obstante, el número de Estados pequeños (son la mayoría en el sistema internacional (Henrikson, 1999:1)⁷ y el protagonismo de algunos en ciertos contextos regionales, lo cierto es que el significado de pequeñez permanece un asunto impreciso (Payne, 2004:626). Ello a pesar de ser un tema ya analizado por los filósofos griegos, quienes lo consideraban el tipo ideal de comunidad política; aunque luego perdiera importancia durante largos períodos de la historia universal ante la hegemonía de los grandes imperios.

El fin de la guerra fría redefinió el sistema internacional al fragmentarlo y crear nuevos escenarios. En este mundo *sui generis* en la historia universal la pregunta es ¿cuál es el tamaño óptimo de un país? ¿Los micro-Estados del Pacífico Sur, los pequeños que proliferan en muchas regiones del planeta, las potencias medias o incluso las grandes potencias con grandes extensiones territoriales, pero poblaciones en reducción –v. gr. Rusia–? Las respuestas han sido múltiples y se identifican básicamente dos categorías: (i) absoluta: corresponde a las características inherentes (físico-geográfica, insularidad, vulnerabilidad, población, desarrollo económico); y (ii) relativa: meramente comparativo que hace referencia más a debilidad que a características físicas (2004: 12-13).

Por ejemplo, la Commonwealth y la Joint Task Force on Small States del Banco Mundial –creada en 1998– formularon un índice de vulnerabilidad de los Estados pequeños (Easter, 1999), determinado por lo remoto de su ubicación o aislamiento, apertura, susceptibilidad a desastres naturales y cambio ambiental, diversificación económica limitada, concentración de exportaciones, pobreza, volatilidad del ingreso y acceso a capital externo. Estos planteamientos se basan, en gran medida en lo establecido en el informe de 1997 de la Commonwealth, *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability*.

⁷. Este trabajo se cita con autorización expresa del autor, quien es profesor de Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Massachusetts, mediante comunicación personal de diciembre del 2005.



El problema con este enfoque es que se fundamenta en hechos (factores) observables y medibles, reconociendo a los estados algún grado de “individualidad internacional” (Hindmarch, 1996). El problema con este tipo de indicadores (v. gr. población) es que pueden variar en un periodo relativamente corto, provocando que un país pequeño hoy no lo sea mañana por el simple hecho de superar el límite establecido por una entidad internacional.

Para A. Henrikson (1999:14-15) el factor definitorio del estatus de estado pequeño no debe ser cuantitativo (población), sino uno orientado políticamente y de naturaleza conductual, lo cual implica la consideración de sí mismos y la percepción de los demás. Ello quiere decir que la definición de pequeñez no es un asunto absoluto, sino que responde a cuestiones de identidad, intereses y percepciones; al mismo tiempo que a la interacción entre la agencia (en este caso el estado) y la estructura regional/internacional.⁸ Esto lo reconoce el enfoque constructivista (Hindmarsh, 1996), el cual considera que el Estado pequeño es construido por la población y por la relación con lo demás; por lo tanto la condición de pequeñez y de estatidad son relativas y responden a lo que la comunidad considera el tamaño y estatus ideal de Estado.

Ahora bien, los Estados pequeños muestran ventajas y desventajas; así como efectos estabilizadores y desestabilizadores a lo interno y en el plano regional, mientras que en el mundial un número elevado de actores puede tener un efecto “balanceador” en las rivalidades entre grandes potencias. De acuerdo con el citado reporte de la Commonwealth

⁸. Sobre la problemática de la agencia-estructura en relación con el análisis de política exterior véase W. Carlsnaes (1992, 250) quien señala que “los agentes y las estructuras sociales interactúan recíprocamente para determinar la conducta de política exterior de los estados soberanos”.

“las principales preocupaciones de los estados pequeños no son las atenciones no queridas de las grandes potencias, sino el temor de ser marginalizados” (citado Henrikson, 1999:24) y el mayor peligro el de la “exclusión económica”.

En el ámbito de la política exterior e internacional los Estados pequeños tienden a mostrar, en comparación con las grandes potencias, conductas como:

- bajos niveles de participación en asuntos mundiales
- altos niveles de participación en organizaciones internacionales
- altos niveles de apoyo a normas legales internacionales
- evitan el uso de la fuerza como técnica de estado
- evitan conductas y políticas que se alineen con los estados más poderosos
- estrecho rango funcional y geográfico de las actividades de política exterior
- utilización frecuente de posiciones morales y normativas sobre temas internacionales (p. 25).

Su condición de pequeñez no quiere decir que tengan, necesariamente, que ser débiles como actores internacionales; pues hay estados pequeños en términos absolutos (Singapur, Taiwán) que muestran fortalezas importantes como agentes en el ámbito mundial. En gran medida es, como se indicó, una cuestión de percepción y de coordinación internacional. Bajo la idea del síndrome de Lilliput la organización y coordinación puede provocar la desestabilización del poderoso, como le ocurrió a Gulliver. Lo anterior lleva a A. Henrikson (p. 38-55) a identificar varias diádas de tipos de diplomacia utilizados por los Estados



pequeños: (i) silenciosa / de protesta; (ii) grupal / de nicho; (iii) diaspórica / multicultural; (iv) empresarial / regulatoria; y (v) de cumbres / cibernética.

Por consiguiente, los Estados pequeños, como Costa Rica, adoptan procesos de toma de decisiones en política exterior que muestran características y dinámicas particulares, en contraste con las de las potencias medianas y grandes. A ello se suma, en este caso, la interacción en un escenario regional con una influencia significativa de una superpotencia hegemónica (EE.UU.); de ahí la necesidad de analizar un tema de política pública que responde a condicionantes distintos a aquellos que inciden en la formulación de las políticas domésticas, como se desarrolla en la siguiente sección.

La política exterior de Costa Rica

Es poco lo que se ha escrito en Costa Rica sobre los principios y valores rectores de la política exterior; incluso no se ha elaborado una historia de esta política –aunque hay aproximaciones importantes y sobre todo valiosos esfuerzos sobre la historia diplomática–. Por ello cuando se hace referencia a esos principios y fundamentos de la proyección y gestión costarricense en el escenario internacional –o lo que Gonzalo Facio (1977) denominó “nuestra voz en el mundo”– se identifican algunos aspectos que, tradicionalmente, se consideran como los elementos rectores y orientadores de esa política.⁹

⁹. Reciben el nombre de principios fundamentales de la política y la acción exterior aquellos puntos u objetivos que los estados, en su construcción y consolidación como actores estatales, establecen para regir tanto dentro como fuera de sus fronteras. Son de conocimiento de todos los estados que componen el sistema internacional y de acatamiento y respeto casi obligatorio por todas las partes del mismo.

Sin embargo, no hay un análisis riguroso de las decisiones de política exterior desde el establecimiento de la república que permitan identificar esos principios y valores. Por supuesto, existe consenso en que esta política "...ha seguido derroteros definidos por tradicionales valores democráticos y libertarios que... conquistaron para Costa Rica una destacada posición entre las naciones" (Darembaum, 1996:8).

Según Manuel Araya (1990, 1) las bases de la política exterior se definieron, junto con los elementos condicionantes, tras la fallida experiencia de la República Federal de Centroamérica; algunos de ellas se persisten aún a finales del siglo XX. Ahora bien, es necesario anotar que el gobierno es el encargado de mantener sin modificación esos principios a lo largo del tiempo; a menos que el estado sufra una situación de inestabilidad drástica que provoque un cambio en la visión de estado, o que el sistema internacional se transforma radicalmente.

Por supuesto esto no quiere decir que los gobiernos, cambiantes por excelencia en períodos más o menos definidos, no aporten nuevas visiones y orientaciones a dichos principios; sobre todo porque se fundamenten más en los denominados objetivos de la administración. Por consiguiente, toda administración gubernamental aporta nuevos elementos y tendencias que son las características que las diferencian entre sí en materia de política exterior; aunque tomando en cuenta los principios que por sí solos identifican al Estado como actor internacional en un sistema complejo.



No obstante, el citado planteamiento de Araya y los señalados ajustes entre gobiernos, para Rodrigo Carreras, exviceministro y exembajador,¹⁰ la política exterior debe dividirse en un antes y un después de la gestión de Gonzalo Facio como Canciller en el período 1970-1978 (Administraciones Figueres Ferrer y Oduber Quirós). Ello porque como lo señala el mismo Facio (1977; 5) “en 1970 se inicia lo que podría llamarse el período de madurez de la nueva política internacional de Costa Rica.” Efectivamente, a partir de 1978 la proyección costarricense aumentó, como lo evidencia la participación en distintos foros internacionales, incluido el Movimiento de No Alineados.

Facio (1977, 7ss) identifica como normas flexibles y pragmáticas que guían la toma de decisiones de política exterior las siguientes: autodeterminación y pluralismo;¹¹ universalidad de relaciones diplomáticas; fe en la ONU y activa participación en sus foros; desarme, paz y desarrollo; no intervención; armonización de tesis aparentemente conflictivas; y unión latinoamericana. Además Costa Rica fundamenta su gestión exterior en el derecho, considerando que le garantiza su seguridad e integridad; de ahí que “...los estados débiles, como el nuestro, tienen que ser fervientes partidarios del orden jurídico internacional” (p. 28-29).

Adicionalmente, Facio (1977, 29) advierte que los logros de la política exterior deben medirse por “...el fortalecimiento de nuestra soberanía, por la reafirmación de los valores

¹⁰. Entrevista personal realizada el 25 de mayo del 2006.

¹¹. Sobre este principio el autor (1977; 7-8) señala: “Como queremos que se respete el sistema democrático representativo que Costa Rica ha escogido como norma política de gobierno, y el sistema de economía mixta que hemos adoptado para normar nuestro desarrollo, proclamamos el derecho que tiene todo Estado para escoger su sistema político, económico y social, sin injerencia por parte de otros estados. Esta tesis se basa en tres principios elementales del derecho internacional: la no intervención; la autodeterminación de los pueblos; y la igualdad jurídica de los estados.”

auténticos de nuestra nacionalidad, y por la creciente solidaridad con los pueblos...”. En ese sentido, para E. Golcher (1994; 15-6) la política exterior fue un instrumento clave del proyecto político socialdemócrata de las administraciones Figueres Ferrer y Oduber Quirós, centrando la gestión externa en apoyo del “...desarrollo económico y a la difusión de una imagen del país de paz y estabilidad para asegurarnos la solidaridad internacional.”

Por otra parte, uno de los condicionantes de la política exterior, heredado de los primeros años de vida republicana, es la definición del escenario regional centroamericano como el “...ámbito inmediato de las relaciones internacionales costarricenses” y la relación particular con los Estados Unidos (Araya, 1990: 2). A esto se unen elementos naturales, como condicionantes, tales como características geográficas, recursos del territorio, condiciones demográficas, intereses económicos, vida política y rasgos de la mentalidad colectiva (p. 2-3), que conforman el escenario en el que se toman las decisiones. Esto lleva a Manuel Araya (p. 34) a caracterizar la política exterior costarricense a partir de dos elementos:

...uno destacable por lo paradójico, es el de nuestra constante vinculación con lo que acontece en el centroamericano. A pesar de la reticencia que gravita en la mentalidad colectiva del costarricense para relacionarse con el resto de los países de la región, Centroamérica figura en la historia de nuestras relaciones internacionales como el teatro más importante de nuestra acción exterior. Dos, en la habilidad creativa en política exterior; particularmente en los que se refiere a la capacidad de acción en el ambiente internacional para un país con limitados recursos políticos y económicos y con ausencia de recursos de fuerza.

Sin embargo, en épocas más recientes (décadas de 1980 y 1990) la relación con Centroamérica, enmarcada en la crisis regional y los esfuerzos pacificadores e



integracionistas de ese período, reafirmó la importancia del Istmo en la gestión exterior del país. Junto a ese condicionante, el factor decisivo ha sido la relación con Estados Unidos, la potencia hegemónica en el escenario regional del Gran Caribe. Al respecto, J. Daremblum (1996: 9) advierte que el estudio de la política exterior pasa por “...el análisis y la revaloración de nuestra relación bilateral con Estados Unidos, nuestro principal socio económico y aliado político...”; pues desde el inicio de la guerra fría “...Costa Rica se mantuvo al lado de Estados Unidos como superpotencia del campo democrático y principal poder regional.” Sin embargo, en los últimos años –tras el fin de la confrontación este-oeste– esa relación bilateral se ha orientado más hacia lo pragmático y específico, en lugar de “grandes consideraciones estratégicas, ideológicas y filosóficas” (p. 10). En ese mismo sentido se expresa E. Golcher (1994: 27) al señalar que esas relaciones bilaterales se mueven más en el ámbito económico del nuevo orden mundial, en el que el país debe “...privilegiar su política exterior con los Estados Unidos.” Ello a pesar de la “derrota” que la administración Arias le ocasionó, en la década de 1980, a la política norteamericana “...en áreas históricamente controladas por los gobiernos estadounidenses” (p. 26).

De acuerdo con E. Abarca (1994: 34-35) las tendencias que caracterizan la política exterior del país se resumen en:

- mayor grado de autonomía respecto a la potencia hegemónica;
- universalidad de las relaciones diplomáticas;
- solidaridad entre naciones; y
- establecimiento de nuevos foros e instancias internacionales.

Ello se reflejó en la participación en el Movimiento de No-Alienados y la creación de la Universidad para la Paz durante la Administración Carazo Odio (1978-1982). Por supuesto, es necesario señalar el interregno en la Administración Monge Álvarez (1982-1986) –véase la siguiente sección–,¹² por la situación regional y la recomposición de la hegemonía estadounidense en lo que se denominó la “segunda guerra fría” tras el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua y la intervención soviética en Afganistán. Sin embargo, en noviembre de 1983 el Presidente Monge emitió la “Proclama presidencial sobre la neutralidad perpetua, activa y no armada” frente a los conflictos bélicos; no sólo como lineamiento de política exterior, sino como un principio rector de la gestión del país. En esa oportunidad el mandatario expresó: “Costa Rica está contra la guerra. Los costarricenses estamos contra la violencia como medio de superar las discrepancias políticas. Los antiguos creían que la guerra era la racionalidad última de la política, pero los costarricenses creemos que la guerra es la última irracionalidad, el fracaso de toda política.” Ello refleja, como se señaló en esta sección, uno de los principios rectores de la política exterior costarricense; pero también la tendencia de este país –como Estado pequeño– a buscar en el sistema internacional y en los foros multilaterales los recursos para ampliar su margen de maniobra y contrarrestar las limitaciones de su estatus de actor estatal.

Lineamientos de la política exterior costarricense

La visión internacional de Costa Rica se ha definido a través de lo que se puede denominar una política exterior tradicionalista, puesto que persiste en una imagen clásica del sistema

¹². Según E. Golcher (1994, 16) “Para comprender la política exterior costarricense en la década de los 80 es necesario ubicarla dentro del contexto centroamericano y mundial. La crisis centroamericana debe ser analizada en tres categorías: los conflictos internos nacionales, los conflictos interestatales centroamericanos y el conflicto este-oeste.”



internacional –en cuanto un concierto de Estados, con alguna coordinación por parte de organizaciones multilaterales—. A lo largo de su gestión como actor estatal esos principios han permitido algún grado de flexibilidad que han conducido a modificar ciertos aspectos de su política y acción exterior como país pequeño.

La política exterior de la primera administración Arias Sánchez favoreció la consolidación, con renovados bríos, de aquellos principios fundamentales en torno a la idea de la convivencia pacífica de los estados. Estas orientaciones costarricenses están plasmadas en el denominado Acuerdo de Esquipulas II, suscrito en agosto de 1987 y se concretaron en los esfuerzos de ese gobierno para alcanzar la pacificación centroamericana y luchar por la reducción del armamento en Centroamérica y hasta la eliminación de los ejércitos de los países en el Istmo. Al tiempo que se impulsaron los procesos de paz en Guatemala, El Salvador y Nicaragua y la solución de los enfrentamientos entre los distintos países de la región.

La gestión exterior del gobierno Arias Sánchez (1986-1990) rescató algunos aspectos y desechó otros de la política exterior de la Administración Monge Álvarez; pues continuó con los esfuerzos para encontrar una solución a la crisis político-económica centroamericana, pero disminuyó la relevancia dada por el gobierno de Monge al *interés nacional* –considerada la máxima orientadora de la conducta externa de Costa Rica en el periodo 1982-1986. Sin embargo, la principal diferencia entre ambas administraciones fue la distancia gravitacional, topológica y atribucional respecto a Washington, como el centro de poder dominante en la región. Mientras que el gobierno mongista fortaleció esos vínculos y llegó a niveles de gran dependencia respecto a la política exterior

estadounidense; el gobierno arista aumentó esa distancia al confrontar la política norteamericana hacia Centroamérica, evidenciando que un Estado pequeño puede incrementar su margen de maniobra si introduce algunas variantes en las relaciones bilaterales con la potencia hegemónica, puesto que no existe una dependencia total entre actores estatales el sistema internacional.

El llamado “Plan Monge”, con componentes domésticos y exteriores, consistía en la búsqueda del bienestar general y de un producto de suma sectorial, que en resumen definieron la visión exterior de esta administración. Visión que se centró en la atracción de capital extranjero, la dependencia de la asistencia financiera estadounidense, los esfuerzos por incrementar los vínculos diplomáticos con países democráticos y pro occidentales – recuérdese que es el momento de la denominada segunda guerra fría–, el énfasis en la vigencia de los principios y normas del derecho internacional y el fomento de las exportaciones. Este planteamiento condujo a la adopción de tres lineamientos de política exterior, característicos de un enfoque realista de la política internacional, los de seguridad y defensa nacional, independencia política y respeto a la soberanía nacional. Esos lineamientos se expresaron en acciones concretas al poner énfasis en instrumentos tradicionales como la no intervención, la convivencia pacífica, el derecho de asilo y una política de refugiados.

El análisis comparativo de la política exterior de las administraciones Monge Álvarez y Arias Sánchez permite obtener algunos elementos para establecer si los gobiernos siguientes han cambiado, combinado o, por el contrario, han sido originales en la visión



exterior frente al nuevo escenario internacional de posguerra fría. Esto es fundamental, porque Esquipulas II se convirtió en la base de la política exterior de los países centroamericanos en las pasadas dos décadas, introduciendo un factor condicionante adicional de la acción exterior de estos estados pequeños. Ello más allá de los esfuerzos costarricenses de ocupar una posición de relevancia y prestigio en la comunidad internacional, a través de una activa participación en foros multilaterales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) –incluso ocupando uno de los puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad– y en los esfuerzos por el desarme regional y mundial, lo que parece ser una constante en la política exterior costarricense. Sin embargo, tal estudio comparativo escapa al objetivo de este trabajo y por ello solo se plantea como una hipótesis preliminar.

Como se deduce del siguiente análisis, en realidad las acciones de los gobiernos de Monge y Arias determinaron en gran medida el espacio de maniobra de la política exterior de las siguientes administraciones, que en la mayoría de los casos se limitaron a reafirmar los principios y lineamientos externos definidos en la década de 1980, complementado con algunas acciones particulares dentro del espacio de acción que le permite el sistema internacional y la influencia hegemónica de los Estados Unidos. Sin olvidar los cambios en el ámbito mundial tras el fin de la Guerra Fría.

La Administración Calderón Fournier (1990-1994) fue una continuación de los compromisos no alcanzados de Esquipulas II; sobre todo en materia de seguridad nacional y regional, negociaciones sobre un nuevo esquema institucional centroamericano (que condujeron más tarde al establecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana,

SICA) y a los casos nacionales pendientes de solución (El Salvador y Guatemala). Sin embargo, gracias a la distensión en el sistema internacional, Costa Rica procuró en este periodo una participación más activa en las relaciones internacionales, buscando incrementar las relaciones diplomáticas con países europeos y asiáticos y procurando una mayor presencia en foros multilaterales en el sistema de la ONU, aunque en todo momento priorizando su rol de estado democrático y pacífico incluido en el Acuerdo de Paz de 1987.

Sin mayores diferencias la Administración Figueres Olsen (1994-1998) defendió los principios y lineamientos de ese acuerdo. La variante en este gobierno fue el énfasis en el componente ambiental, que le otorgó al país un mayor margen de maniobra en esa área temática, dando paso a un periodo de mejores relaciones con algunos estados más allá de la esfera tradicional de los vínculos con los Estados Unidos. Así, en cierta forma, concluye un periodo de expansión de la acción exterior costarricense iniciada en la década de 1980 y dirigida a los cuatro puntos cardinales del sistema mundial. De esta forma, Costa Rica se convierte en una especie de rosa de los vientos, pues muestra cada vez mayor presencia y mayor gestión en sus relaciones tanto diplomáticas como comerciales. Lo cual no quiere decir que haya adquirido un mayor espacio de maniobra.

En cierta medida la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) dio continuidad a las iniciativas de la administración precedente; por lo que las diferencias no son notables, manteniendo la idea de expandir y consolidar la inserción costarricense en el mundo de las relaciones internacionales y en la vigencia de los principios de Esquipulas II. Si es necesario reconocer que el gobierno rodriguista rescató parte del *interés nacional* adoptado



por la Administración Monge Álvarez; a ello se suma el fortalecimiento de las relaciones con Washington.

En principio la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) se caracterizó por una política exterior tradicional, enfatizando los principios de no intervención, neutralidad, convivencia pacífica, respeto a los derechos humanos y desarme, entre otros. Continuó con la meta de incrementar las relaciones diplomáticas y la participación en foros multilaterales, junto con una conducción armoniosa de los vínculos bilaterales, sobre todo con los Estados Unidos. En la práctica este vínculo con el gobierno de Bush llevó al gobierno de Pacheco a apoyar decididamente las iniciativas estadounidenses en la ONU en materia de lucha contra el terrorismo y la no clonación humana. Ello evidenció que a pesar de la distensión en el sistema internacional, el surgimiento de algunos retadores o potenciales retadores estratégicos al predominio de Washington a escala mundial condujo a los estados pequeños que querían mantener lazos diplomáticos estrechos y armoniosos con la Casa Blanca tuvieran que reducir su espacio de maniobra.

Al inicio de la administración Pacheco esto no fue notorio, porque el gobierno procuró una combinación entre la expansión externa y el desarrollo interno, en donde la balanza se inclinaba a favor de lo doméstico; pero sí provocó un giro radical con el asunto de Irak, como se analiza en la siguiente sección.

En definitiva, las visiones de política exterior de Costa Rica no muestran el dinamismo y proyección que debería tener la conducta externa de un país con los principios y lineamientos rectores que lo caracterizan. Ello parece ser el resultado de tres factores

básicos: la condición de estado pequeño, la distancia respecto a la potencia hegemónica dominante en la región y la disposición de los gobiernos a considerar la política exterior como una política pública elemental para el estado. Si un Estado posee muy arraigados los principios que orientan su gestión exterior, como es el caso costarricense, y la capacidad para dar una nueva visión y dinamismo en las iniciativas externas, tendientes a lograr su reconocimiento por toda la comunidad internacional y a aumentar su prestigio como actor estatal, se supone que debe utilizar esas fortalezas para compensar su estatus de pequeño y buscar los mecanismos que ofrece el sistema internacional para ampliar su espacio de maniobra.

Es evidente que lo que puede considerarse como la diada Monge Álvarez-Arias Sánchez (1982-1990) fue una ruptura entre el antes y el después de la política exterior costarricense, debido a que proporcionó algunos instrumentos y recursos para que se consolidaran los principios fundamentales que rigen esta política pública. Pero incluso fue más allá porque introdujo un cambio de mentalidad en los decisores de política exterior y en las posibilidades de análisis de la conducta externa del país. Por supuesto es una tarea pendiente el sistematizar estos cambios y realizar los análisis comparativos.

Costa Rica y la coalición en Irak

Como se indicó, en principio de la Administración Pacheco mostró una continuidad en los lineamientos de política exterior; sin embargo, también constituyó con el giro más radical en la acción externa del país: la participación en la coalición internacional que intervino militarmente en Irak. Sin bien, históricamente Costa Rica ha votado a favor de las



intervenciones militares aprobadas en la ONU, evidenciando el escaso margen de maniobra frente a los planteamientos estadounidenses, nunca antes había expresado su intención en forma manifiesta. Una vez superado ese caso, el gobierno de Pacheco retornó a los canales tradicionales de la política exterior costarricense; de ahí la importancia de una breve mirada al caso iraquí.

Tras los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001 y la emisión en setiembre del 2002 de la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos, la administración Bush presionó en el Consejo de Seguridad para que se adoptaran medidas en contra del régimen de Saddam Husein, como uno de los responsables de promover el terrorismo. El 17 de marzo del 2003, el Presidente Bush dio un ultimátum al líder iraquí para que abandonara el poder y evitara una guerra, denunciando el incumplimiento del Consejo de Seguridad de ONU al no haber adoptado una resolución aprobando una intervención armada en Iraq.¹³ De inmediato el gobierno iraquí rechazó el ultimátum.

¹³. En ese discurso el Presidente Bush indicó: “Es demasiado tarde para que Saddam Hussein retenga el poder. No es demasiado tarde para que los militares de Irak actúen con honor y protejan su país, permitiendo la entrada pacífica de las fuerzas de la coalición para eliminar las armas de destrucción masiva. Nuestras fuerzas darán a las unidades militares iraquíes instrucciones claras sobre acciones que pueden tomar para evitar ser atacadas y destruidas.

Yo insto a todos los miembros de los servicios militares y de inteligencia iraquíes: si llega la guerra, no peleen por un régimen que está muriendo, que no merece el sacrificio de vuestras vidas. Y todo el personal militar y civil iraquí debe escuchar cuidadosamente esta advertencia: en cualquier conflicto, su destino dependerá de sus acciones. No destruyan los pozos de petróleo, una fuente de riqueza que pertenece al pueblo iraquí. No obedezcan ninguna orden de usar armas de destrucción masiva contra nadie, incluyendo el pueblo iraquí. Los crímenes de guerra serán enjuiciados, criminales de guerra serán castigados, y no valdrá ninguna defensa con el pretexto de que estaban "solamente siguiendo órdenes".

En caso de que Saddam Hussein escoja la confrontación, el pueblo de Estados Unidos debe saber que se han tomado todas las medidas para evitar la guerra, y que se tomarán todas las medidas para ganarla.

Los estadounidenses entienden los costos de un conflicto, porque hemos pagado por ellos en el pasado. En la guerra no hay certezas, excepto la certeza del sacrificio. Pero la única forma de reducir la penuria y duración de la guerra es aplicar todo el poder de nuestras fuerzas armadas, y estamos preparados para hacerlo.”

El 19 de marzo el mismo Bush anunció el inicio de las operaciones bélicas, señalando, entre otras cosas, lo siguiente:

En esta hora, fuerzas estadounidenses y de la coalición se encuentran en las primeras etapas de las operaciones militares para desarmar a Iraq, para liberar a su pueblo y para defender al mundo de un grave peligro. Por órdenes mías, las fuerzas de la coalición han comenzado a atacar blancos selectivos de importancia militar a fin de debilitar la capacidad de Saddam Hussein para librar una guerra. Estas son las etapas iniciales de lo que será una amplia y concertada campaña.

Más de 35 países están otorgando un apoyo crucial, desde el uso de bases navales y aéreas para ayudar a la inteligencia y la logística hasta el despliegue de unidades de combate. Cada país de esta coalición ha optado por cumplir con su deber y compartir el honor de servir en nuestra defensa común.

Ese mismo día el embajador costarricense en la ONU, Bruno Stagno, se manifestó en la sesión 4709 del Consejo de Seguridad en el sentido de “Costa Rica es un país amante de la paz” y como tal veía con suma preocupación la crisis iraquí, pero reiteraba el rol de ese órgano como “el único garante de la estabilidad y seguridad internacionales”. De ahí la necesidad de que el consejo “de explorar en forma exhaustiva todos los canales políticos y diplomáticos existentes en este marco normativo para así asegurar el cumplimiento con las resoluciones del Consejo por medios pacíficos” y evitar el sufrimiento del pueblo iraquí.

Mientras tanto, el Presidente Pacheco y el Canciller Tovar emitieron el mismo 19 de marzo una declaración en la que, considerando la tradición de paz y la vocación de paz y neutralidad –la cual no debe interpretarse “...como una conducta de indiferencia ante el terrorismo, la producción y utilización de armas químicas y bacteriológicas y la sistemática



violación de los derechos humanos.”– manifestaron como posición oficial del gobierno el “...respaldo a la alianza internacional contra el terrorismo...”, “alianza internacional encabezada por Estados Unidos, Gran Bretaña y España”. Además, instruyen a los funcionarios diplomáticos costarricenses a dar “...a conocer este pronunciamiento a la comunidad internacional...” Asimismo, expresan que Costa Rica no es neutral frente al terrorismo, que abogan por respeto al derecho internacional humanitario y que es necesario “...velar por el respeto del derecho humanitario internacional y procurar la restitución de la paz en esa región del planeta.”

Por su parte, el Departamento de Estado de los Estados Unidos informó que la coalición internacional en apoyo de la “Operación Libertad Iraquí” estaba constituida por 99 países, entre ellos Costa Rica, y que “las contribuciones de las naciones miembros de la coalición se ubican en el rango de: participación militar directa, apoyo logístico y de inteligencia, equipos químicos/biológicos de respuesta especializada, derechos de sobrevuelo, ayuda humanitaria y de reconstrucción, hasta apoyo político.” (véase <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/03/print/20030327-10.html>)

En un comunicado de prensa fechado 22 de marzo, el mandatario Pacheco informó que “La aparición del nombre de Costa Rica en la lista que constituye dicha coalición es la expresión del hecho ya conocido..., de que frente al terrorismo Costa Rica está al lado de las víctimas y apoya a quienes luchan en contra del terrorismo...” Y agregó, que el país “no está ni puede estar en guerra puesto que, tal como corresponde dentro del marco del Estatuto de Neutralidad, sólo estaríamos dispuestos a participar en acciones mediadoras y pacificadoras así como en acciones de estricto carácter humanitario.”

El Canciller Tovar, en nota dirigida al Embajador de Estados Unidos en Costa Rica, J. Danilovich, el 25 de marzo, indicó que “...el apoyo del Gobierno de Costa Rica es estrictamente moral”, puesto que “...es un país neutral y sin ejército, y en consecuencia su solidaridad con la alianza no significa ni puede significar participación en actividades bélicas ni en aportes de recursos humanos o materiales. Costa Rica no puede ser partícipe de una guerra.”

El Presidente Pacheco expresó –en cadena nacional de televisión el 22 de marzo–, ante las reacciones en contra de la posición gubernamental, que el pacifismo no se puede confundir con pusilanimidad y que en Costa Rica “...somos aliados leales de los amigos leales, y entiéndase bien, leal no quiere decir incondicional”; que, además, Hussein “es un dictador sanguinario que durante 24 años ha oprimido a su pueblo” y ha provocado la desaparición de miles de kurdos, ha utilizado armas químicas e invadió Kuwait, entre otras cosas. Y agregó, en declaraciones de prensa del 26 de marzo, que “Yo escucharé a todos los que haya que escuchar, los recibiré con respeto, si alguien me convence de que Hussein no es asesino, no es dictador, que no ha martirizado a su pueblo, si me convencieran de que él no es defensor del terrorismo y de que las potencias actuaron sin la certeza de que existen armas peligrosas en ese país, entonces veremos.”

Por su parte, el embajador Stagno señaló en la sesión 4726 del Consejo de Seguridad, celebrada el 27 de marzo, que “...Costa Rica exhorta a las partes en guerra a respetar la integridad territorial, la soberanía y la independencia política de Iraq, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad” y



que al finalizar el conflicto armado debe establecerse una estructura administrativa temporal bajo la supervisión y administración de la ONU, con el propósito de "...asegurar un clima de estabilidad y crear las condiciones necesarias para una paz duradera y el respeto a los derechos humanos".

En un artículo de opinión, firmado por el Canciller Tovar, publicado en La Nación el 27 de marzo, el funcionario señaló que "...en la primera etapa del conflicto, en el Consejo de Seguridad, *nuestra posición fue coherente con nuestra política*" (énfasis agregado) y agrega "...nuestras decisiones han sido correctas, prudentes, coherentes y apegadas a los principios de nuestra política exterior." Sin embargo, las críticas contra esas decisiones no se hicieron esperar, lo cual condujo a que la Sala Constitucional demandara un giro en la política exterior para restablecer la vigencia de los principios tradicionales.

Esto demostró que la experiencia costarricense en Irak constituye una anomalía en la política exterior del país y una variante temporal de los principios y lineamientos rectores de dicha política. Pero también evidenció que ante las presiones de la potencia hegemónica, los estados pequeños tienen un espacio de maniobra internacional muy reducido, y solo la disposición de los tomadores de decisiones para mantener la vigencia de los principios conduce a que el estado pequeño pueda conservar una política exterior con cierto margen de autonomía.

A manera de conclusión

La política exterior constituye el resultado de la interacción entre factores y elementos domésticos e internacionales; generándose en un espacio en donde convergen los intereses

internos y los externos de los estados. Pero al mismo tiempo, es el producto de una toma de decisiones realizada, generalmente, por especialistas en un ambiente con escasa participación de la opinión pública. Esto hace que el análisis de política exterior demande la combinación de numerosas variables para entender su formulación e implementación.

Ello se torna más complejo en el caso de países pequeños (de hecho una categoría que no ha sido claramente definida en el ámbito internacional), por cuanto su espacio de maniobra es bastante reducido y su capacidad para implementar sus políticas igualmente restringidas. La gran mayoría de estos países carecen de los recursos necesarios para tener una activa participación en el escenario internacional y lograr los objetivos propuestos al formular su política exterior.

La experiencia costarricense es prueba de ello. Si bien existen principios rectores que han mantenido vigencia en las últimas décadas, existe una tendencia a darle más importancia a cuestiones coyunturales en detrimento de aquellos. Es decir, lo urgente e inmediato que mejor refleje los intereses del gobierno de turno o responda mejor a las presiones e influencias externas (particularmente de las superpotencias) se torna en el elemento rector de la política exterior.

En realidad es una cuestión que se puede considerar lógica en el caso de los Estados pequeños, puesto que deben hacer eficiente el uso de los recursos escasos y buscar la maximización de utilidades; por consiguiente, deben mostrar suficiente flexibilidad para



adaptarse a las circunstancias y reconocer aquellas oportunidades que les permitan lograr obtener los mayores beneficios posibles.

Por supuesto, lo anterior se trata de una hipótesis que debe comprobarse y requiere mayor análisis que el planteado en este artículo. Sin embargo, es evidencia de la necesidad de profundizar en el estudio de la política exterior de este tipo de países, incluso utilizando casos como el de la decisión costarricense de apoyar la coalición internacional que intervino en Irak en el 2003. Tal investigación permitirá reconocer tendencias en la conducta de los países pequeños, especialmente en sus relaciones con las grandes potencias.

BIBLIOGRAFÍA

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Harper Collins Publishers
- Arts, B., and P. Verschuren. (1999). "Assessing Political Influence in Complex Decision-Making: An Instrument Based on Triangulation". *International Political Science Review*. 20(4): 411-424.
- Carlsnaes, W. (1992). "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis". *International Studies Quarterly*. 36(2): 245-270.
- _____. (2003). "Foreign Policy" in *Handbook of International Relations*; edited by W. Carlsnaes; T. Risse; and R. Simmons. London: Sage Publications. Pp. 331-349.
- Clemens, W. (1998). *Dynamics of International Relations. Conflict and Mutual Gain in an Age of Global Interdependence*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Dacey, R., and L. Carlson. (2004). "Traditional Decision Making and the Poliheuristic Theory of Foreign Policy Decision Making". *Journal of Conflict Resolution*. 48(1): 38-55.
- Darembaum, Jaime. (1996). *La política exterior de Costa Rica de cara al siglo XXI*. Documentos de trabajo. No. 1. San José.
- Easter, C. 1999. "Small States Development: A Commonwealth Vulnerability Index". *The Round Table*. 88(351): 403-422.
- Esmark, A. 2005. *Tracing the National Mandate –Models for Governance in the Europeanization of Danish Administration*. Paper presented to Conference Institutional Dynamics and the Transformation of European Politics. Oslo, May 26-29. Disponible: <http://www.arena.uio.no/events/>
- Federspiel, U. 2001. *The Power of Small Powers*. Discussion Paper Series of Kennedy Center for International Studies. Utah: Brigham Young University.
- Geva, N.; J. Mayhor; and J. Skorcek. (2000). "The Cognitive Calculus of Foreign Policy Decision Making". *Journal of Conflict Resolution*. 44(4): 443-471.
- Goertz, G. (2004). "Constraints, Compromises, and Decision Making". *Journal of Conflict Resolution*. 48(1): 14-37.



- Graebner, N. (1983). "Public Opinion and Foreign Policy: A Pragmatic View". in *Interactions Foreign Policy and Public Policy*; edited by D. Piper and R. Terchek. Washington: American Enterprise Institute. Pp. 11-34.
- Gross, F. (1954). *Foreign Policy Analysis*. New York: Philosophical Library.
- Henrikson, A. (1999). *Small States in World Politics: The international politics position and diplomatic influence of the World's growing number of smaller countries*. Paper prepared for Conference on Small States. Saint Lucie. February.
- Henrikson, A. (2002). "Distance and Foreign Policy: A Political Geography Approach". *International Political Science Review*. 23(4): 437-466.
- Herrera, Carlos. (1986). *Política Exterior de la Administración Monge Álvarez. 1982-1986*. Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Heredia: Universidad Nacional.
- Hindmarsh, J. (1996). "How do We Define *Small States* and Islands? A Critical Analysis of Alternative Conceptualizations". *Convergence*. 29(2).
- Hudson, V. with C. Vore. (1995). "Foreign Policy Analysis Yesterday, Today and Tomorrow". *Mershon International Studies Review*. 39: 20-238.
- Ingebritsen, C. (2004). "Learning from Lilliput. Small States and EU Expansion". *Scandinavian Studies*. 76(3): 369-384.
- Julien, K. (1992). "The Problems of Small States". *The Round Table*. 81(321).
- Kegley, C., and E. Wittkopf. (2001). *World Politics. Trend and Transformation*. Boston; Bedford/St. Martin's.
- Kuperman, R. (2004). *Ad Hoc Versus Dynamic Frameworks and Models of Foreign Policy Decision-Making*. Paper presented for the 45th Annual ISA Convention; Montreal. March 17-20.
- Lieb, D. (2004). "The Limits of Neorealism: Marginal States and International Relations Theory". *Harvard International Review*. 26(1).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2005. *Guía de Política Exterior*. San José; Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. *Memoria Anual: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*. San José, Ministerio de Relaciones Exteriores. (Se consultaron los años 1983-2006).
- Mintz, A. 2004. "How do Leaders Make Decision? A Polyheuristic Perspective". *Journal of Conflict Resolution*. 48(1): 3-13.

- Misra, A. (2004a). "An introduction to the 'small' and 'micro' states of South Asia". *Contemporary South Asia*. 13(2): 127-131.
- _____. (2004b). "Theorising 'small' and 'micro' states behaviour using the Maldives, Bhutan and Nepal". *Contemporary South Asia*. 13(2): 133-148.
- Nilsson, A. (1991). "Swedish Social Democracy in Central America: The Politics of Small State Solidarity". *Journal of International Studies and World Affairs*. Fall. 33(3).
- Papp, D. (1994). *Contemporary International Relations. Frameworks for Understanding*. New York; Macmillan College Publishing.
- Payne, A. (2004). "Small States in the Global Politics of Development". *The Round Table*. 93(376): 623-635.
- Rojas, Francisco. (1990). *Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana*. Heredia: Universidad Nacional.
- _____. 1992. Política Exterior de la Administración Arias Sánchez. 1986-1990. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, No. 29. Heredia: Universidad Nacional y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rosenau, J. (1982). "National (and Factional) Adaptation in Central America: Options for the 1980s" in *Central America: International Dimensions of the Crisis*; edited by R. Feinberg. New York; Holmes & Meier Publishers. Pp. 239-269
- Russett, B., H. Starr, and D. Kinsella. (2000). *World Politics. The Menu for Choice*. Boston: Bedford/St. Martin's.
- Snyder, R., H. Bruck y B. Sapin. (1979). "La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política internacional" en *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales* editado por S. Hoffmann. Madrid: Editorial Tecnos.
- Terchek, R. (1983). "Foreign and Domestic Policy Linkages: Constraints and Challenges to the Foreign Policy Process" in *Interactions Foreign Policy and Public Policy*; edited by D. Piper and R. Terchek. Washington: American Enterprise Institute. Pp. 51-69.
- Terchek, R.; and D. Piper. (1983). "Introduction: Foreign Policy as Public Policy" in *Interactions Foreign Policy and Public Policy*; edited by D. Piper and R. Terchek. Washington: American Enterprise Institute. Pp. 1-8.

