

**DECIMOCTAVO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE**

Informe Final

**La política exterior durante el 2011 y
las relaciones con Nicaragua**

*Investigador:
Carlos Murillo*



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XVIII Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

| | |
|---|--------|
| Resumen ejecutivo | - 3 - |
| Introducción | - 3 - |
| Algunas precisiones conceptuales | - 4 - |
| Política exterior de Costa Rica | - 8 - |
| Lineamientos de política exterior de la Administración Chinchilla Miranda | - 10 - |
| La gestión de política exterior en 2011 | - 12 - |
| Las relaciones con Nicaragua: el meollo de la gestión exterior | - 14 - |
| La construcción de la ruta nacional «1856 – Juan Rafael Mora Porras–» | - 16 - |
| Las relaciones con Centroamérica..... | - 18 - |
| Algunas consideraciones generales | - 19 - |
| ANEXOS..... | - 23 - |
| Bibliografía..... | 28 |

Resumen ejecutivo

La política exterior de un Estado constituye el resultado de la convergencia de los intereses nacionales, los valores y principios que sirven de fundamento a la sociedad y al gobierno, y la visión que tiene el país acerca de su orientación política, económica, social y cultural, por una parte; y de la naturaleza y dinámica del sistema internacional, por la otra. En ese sentido tal política es parte de la conducta externa del Estado, pero es formulada en el ámbito doméstico e implementada en el internacional. Sin embargo, en su formulación intervienen diversos factores que responden a la idiosincrasia de las autoridades políticas y a los roles que se asumen.

En Costa Rica históricamente la política exterior ha respondido más a cuestiones coyunturales y a la agenda que formula el gobierno de turno, por lo que resulta ser un tipo de política pública sin respaldo de una política de Estado. Asimismo, cada administración prioriza aquellos principios y establece lineamientos basados más en sus percepciones e intereses particulares que en la visión estratégica del país en el largo plazo. Esto ocurre, en parte, porque se carece de una estrategia nacional.

La Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) no ha sido la excepción; por el contrario, los problemas con Nicaragua han concentrado, prácticamente toda su atención y esfuerzos. Tal es esa situación que resulta posible hablar de la «sanjuanización», «calerización» y «nicaragüización» de la política exterior del país. Más allá de eso realmente no hay temas en la agenda exterior, que concentren la atención. De ahí que hay que sumar dos hechos relevantes en 2011: la construcción de la vía paralela al San Juan y el cambio de ministro a mediados de año.

Descriptor

Política exterior. Relaciones bilaterales. Nicaragua. Principios rectores. Democracia. Derechos humanos. Centroamérica.

Introducción

La política exterior es el resultado de la convergencia de factores internos y externos, que responden a la naturaleza y dinámicas propias de esos dos ámbitos de acción. Por lo tanto, es formulada por las instancias gubernamentales a partir de la autoimagen, la idiosincrasia, y la concepción del sistema internacional y de las relaciones bilaterales y multilaterales que tengan los decisores en esas instancias, el proyecto que impulse la administración de turno; y las prioridades que establezca la burocracia, entre otros aspectos. Además, tendrá en cuenta si se trata de una situación de rutina o de crisis, por cuanto el rango del decisor varía conforme la coyuntura pase de un estadio normal a uno de crisis. Mientras que su implementación depende de la dinámica y el juego de poder en el escenario internacional. Por ello se considera que la política exterior tiene particularidades y su análisis requiere consideraciones específicas.

Lo anterior hace necesario, al analizar la política exterior de la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014) durante el año 2011, incorporar una serie de factores, domésticos e internacionales, que han incidido de una u otra forma sobre las decisiones en esta

política; sin olvidar los factores determinantes y condicionantes de la conducta externa del país –algo que generalmente se obvia en esos recuentos y explicaciones–. Sin embargo, en esta oportunidad no solo porque los eventos y procesos no responden al calendario anual, sino por la complejidad de los hechos que han orientado las acciones internacionales del actual gobierno, se deben tener en cuenta algunos antecedentes ocurridos en 2010 y las repercusiones que se manifiestan a inicios de 2012. Por eso se parte de la pregunta ¿es la política exterior de Costa Rica un reflejo de los valores de democracia, paz y desarrollo humano sostenible, teniendo en cuenta los principios rectores de esa política y la auto-imagen del país?

A partir de ese cuestionamiento se ahondará en los cambios que generó la sustitución del canciller, al pasar el mando del René Castro a Enrique Castillo; en los retos y desafíos que se plantean sobre los principales temas de la agenda exterior, considerando la importancia de la relación con Centroamérica; los posibles escenarios de las relaciones bilaterales con Nicaragua; y las repercusiones que tiene la vía que se construye paralela al río San Juan y los programas de desarrollo de la Zona Norte.

Ahora bien, antes de valorar la situación, se requieren algunas precisiones conceptuales, pues existe una tendencia a utilizar los mismos criterios y parámetros usados en el análisis de una política pública, para observar, explicar y comprender la política exterior. Por ello, en la primera sección hago referencia a algunas definiciones y cuestiones teóricas, que sirven de fundamento para el análisis posterior. En una segunda sección resumo lo relativo a la política exterior de Costa Rica, para luego ver los lineamientos planteados por la Administración de la presidenta Chinchilla. Después identifiqué los principales eventos que han incidido en las acciones externas, incluido el diferendo con Nicaragua; para en la cuarta sección hacer algunas interpretaciones sobre lo que tuvo lugar durante 2011 en la conducta costarricense como actor internacional. En las consideraciones finales presento algunos elementos que pueden servir de orientación para los actores políticos –especialmente los partidos políticos– con miras a las próximas elecciones generales y el próximo gobierno.

Algunas precisiones conceptuales

Entiendo por política exterior una política pública que se formula a lo interno del Estado, por una burocracia –generalmente pequeña– que toma en cuenta la auto-imagen del país, y se implementa en un entorno anárquico sobre el cual no se ejerce control, con resultados que afectan tanto lo interno como lo externo. Así la política exterior es el conjunto de lineamientos, metas y acciones que corresponden a un área particular de la gestión gubernamental vinculada con la seguridad y los valores fundamentales del Estado, que responde a y está condicionada por factores domésticos y externos al sistema político nacional, formulada a lo interno, considerando la posición geopolítica y jerárquica del país y la autoimagen e intereses nacionales, e implementada en un sistema internacional anárquico.

La política exterior opera en un espacio de información global, caracterizado por múltiples vínculos y apalancamientos entre lo interno y lo externo, al mismo tiempo que responde a la seguridad ontológica y física del Estado y la sociedad nacional (nación). En ese sentido resulta de la intensa competencia entre decisores y actores posicionados jerárquicamente en la burocracia; de ahí que responde a la concepción del rol del Estado como actor internacional. Por eso se denomina una política «anidada» en dos ámbitos distintos: uno, caracterizado por la autoridad central, estructurado y ordenado; y otro por la ausencia de tal autoridad, desestructurado, orden anárquico y ausencia de progreso.

Por ende, la formulación de la política exterior implica un proceso de análisis, selección y decisión sobre las acciones a realizar a partir de la visión país (generalmente plasmada en la llamada «gran estrategia», los recursos disponibles, la ubicación geopolítica, los intereses nacionales, los principios rectores y las metas de corto, mediano y largo plazo. En ese sentido se trata de una «política de persuasión», que recurre al conocimiento científico y técnico, pero desde una perspectiva en la que las concepciones y cosmovisiones de una pequeña élite burocrática son determinantes sobre la orientación de la política. Ello porque en el fondo una política pública son intenciones producto de la creatividad humana, que se convierten en la conducta exterior del Estado, en procura de alcanzar las metas que contribuyan al bienestar de la población y satisfacer los intereses nacionales; siendo analizada tanto desde lo internacional como desde lo doméstico (Murillo 2008).

Ese carácter *sui generis* de esta política es fortalecido porque los decisores tienden a considerarse un grupo que opera en una dimensión particular –pues su gestión se realiza en el ámbito internacional, a diferencia de las otras políticas públicas–. Tal proceso tiende a estar cubierto por un «velo de invisibilidad», que les permite distanciarse de la opinión pública, considerándose una élite privilegiada y con funciones claves para la integridad, seguridad y defensa del Estado; pero al mismo tiempo hace que su rendición de cuentas no sea parte de lo que puede denominarse una «actitud institucional», dificultando las posibilidades de valorar y evaluar los resultados de las aspiraciones de política exterior, lo cual parece ser parte del «estilo» de las cancillerías en todos los países. Desde esa posición se observa e interpreta el mundo a partir de la perspectiva del país, pero atendiendo los factores externos, tales como arquitectura global, orden internacional, juego geopolítico e interacción entre diversos actores, estatales y no estatales. De igual manera, por su naturaleza, el ministerio de relaciones exteriores no es objeto de mayor atención por la opinión pública, lo cual sucede porque lo que ahí se produce repercute directamente en la seguridad nacional y se considera que es un ente solo con proyección externa (cfr. Murillo 2008a y 2008b).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que la política exterior debe atender medios y fines, y en ambos casos hay cuestiones tangibles e intangibles, que responden a las visiones que intervienen en la formulación de la política. De ahí que, como señala J. Rosenau (2006; 195), «...los motivos, acciones e interacciones de los actores políticos están crucialmente relacionados al grado de tangibilidad tanto de los valores que tienen que ser asignados como de los medios que tienen que ser empleados». Por eso se reconocen como factores determinantes de las decisiones los siguientes: ambientales,

sicológicos, internacionales y domésticos (Mintz & DeRouen 2010; 4). Asimismo, tiene que tenerse en cuenta que en el proceso de formulación entran en juego cinco conjuntos de variables: individual, rol, gubernamental, societal y sistémica (Rosenau 2006; 172-73). De estas me interesa referirme a las dos primeras, que resultan claves para comprender la política exterior de la actual administración.

La variable individual hace referencia a los valores, intereses, talentos y experiencia previa de los decisores. Mientras que la de rol contempla la conducta de los funcionarios que se genera a partir de la posición que ocupan. Por supuesto es necesario advertir que cuando un individuo asume un cargo en la administración pública no se «desconecta» o desvincula del ámbito privado y personal –manifestado a través de su experiencia y de su pertenencia a comunidades epistémicas–, por lo que en la práctica la toma de decisiones incorpora esos criterios particulares y las utilidades subjetivas. En el caso de los decisores en política exterior una de las principales utilidades subjetivas consiste en la proyección internacional que adquiere. Por consiguiente, si se quiere una comprensión amplia de la política exterior sería necesario «...descubrir los procesos cognitivos que conducen a la formulación de la política exterior e “ingresar en las mentes” de los líderes quienes toman las decisiones» (Mintz & DeRouen 2010; 5). Esto ha dado lugar a los enfoques y modelos cognitivos y sicológicos (Rosati (1995; 49), que en general son difíciles de aplicar; pero lo relevante, en esta oportunidad, es tener en cuenta que los factores individuales, y los gustos, expectativas y preferencias entran en juego en la formulación de esta política.

En lo individual uno de los primeros factores que hay que reconocer, junto con el conjunto de creencias que los decisores poseen e impactan en su conducta, al formular una política, es que los individuos recurren a dos imágenes: la del enemigo y la imagen en el espejo.¹ También es necesario recordar que el individuo forma parte de una élite burocrática, que tiene un mapa cognitivo y una cultura particular. Así se trata de «...las rutinas y rituales que influyen la toma de decisiones en las salas de sesiones corporativas o agencias gubernamentales» (Ripley 1995; 86); lo cual está vinculado a la interacción entre individuos y roles en la burocracia específica (ibíd.; 91), y a la posición de esa burocracia dentro del aparato gubernamental y la estructura estatal. Si a ello se suma el «velo de invisibilidad» que cubre las cancillerías y los rituales propios de la diplomacia, se está ante un escenario particular.

La política exterior resulta de un ambiente con grupos de interés diluidos, puesto que si se les compara con otras políticas públicas domésticas, tales grupos de interés son «más pequeños, menos organizados, menos acaudalados y por extensión menos influyentes» (Breuning 2007; 122). Ello junto con el escaso interés de la opinión pública por los asuntos exteriores, porque los perciben como algo distante y carecen de información especializada (ibíd.), hacen que los formuladores sientan que hay un espacio de maniobra más amplio y que tienen menos responsabilidad de dar cuentas. Lo cual no quiere decir que los decisores, principalmente los líderes, actúen en forma desconectada de las reacciones de la ciudadanía al seleccionar los cursos de acción, más bien lo que tienden a hacer es

...tratar de moldear la opinión pública presentando los problemas desde una perspectiva particular. El impacto del público sobre la política exterior es así dependiente de una delicada danza entre los esfuerzos de los decisores para anticipar la opinión pública, sus intentos de moldear las reacciones públicas y los esfuerzos del público para dar forma al conjunto de opciones que los decisores percibirán como estrategias viables (Breuning 2007; 123).

Los formuladores, implementadores y evaluadores de la política exterior realizan su trabajo teniendo en cuenta el rol, que está condicionado por la interacción entre los agentes y la estructura (Thies & Breuning 2012; 1), tanto en lo interno como en lo externo. Por supuesto hay que puntualizar que el rol no es lo mismo que la identidad, como se confunde a menudo (ibíd.; 2). La identidad resulta de la interacción entre intereses, roles y conductas, lo cual es importante en el caso de los decisores de política exterior, por la forma en que se genera su identidad y sus roles.

Ahora bien, en el caso de los roles (verticales y horizontales), estos resultan de un fenómeno social y pueden ser compartidos por varios individuos, pues resultan de la historia nacional, la cultura y las características sociales (Cantir & Kaarbo 2012; 6-7); pero también de la élite a la que pertenecen y de las comunidades epistémicas de las que forman parte. Ello es importante porque las élites y los grupos de interés constituyen coaliciones que repercuten directamente o a través de las múltiples vinculaciones de los decisores en política exterior (cfr. Cantir & Kaarbo 2012; 14-15).

Relacionado con las variables individual y de roles hay un componente que no pasa desapercibido: la construcción de la concepción del rol nacional, que será determinante en la definición del interés nacionalⁱⁱ y del espacio de maniobra que posee cada Estado. Esto pasa por los procesos de socialización doméstica e internacional (cfr. Thies 2012); así como del proceso de «aprendizaje nacional» (cfr. Harnisch 2012). La primera pregunta que surge en este caso es ¿quién y cómo se define el rol nacional internamente? Es decir, ¿quién definirá, domésticamente, la posición que ocupa en la jerarquía internacional un Estado en particular? Y una vez dada esa definición puede preguntarse ¿cómo los decisores aprenden e internalizan ese rol nacional, para ponerlo en práctica en sus decisiones y acciones?

De acuerdo con S. Harnisch (2012; 51) en los regímenes democráticos tiende a predominar un desacuerdo sobre la posición que ocupa o debe ocupar el Estado en el sistema internacional. Por lo que la construcción del rol es lenta. Ante ese panorama, el gobierno de turno tiende a definir sus prioridades de política exterior según su propia idea del rol, favoreciendo aquel que el canciller de turno le imprima un sello personal a su gestión; excepto cuando el mandatario, por experiencia y proyección internacional se convierte en una especie de «presidente-canciller». Es decir, los decisores al asumir sus cargos tienden a adoptar aquellos aspectos del rol que más se acercan a sus mapas cognitivos y sus preferencias; lo cual se aprecia en el caso de Costa Rica si se compara la gestión exterior del dúo Arias-Stagno –ambos con proyección internacional y el segundo con experiencia diplomática– con el de Chinchilla-Castro –ambos sin esa proyección y sin experiencia en el mundo de la diplomacia–, lo cual profundizar las rupturas y discontinuidades entre las administraciones.

Otro aspecto básico en la política exterior es la construcción de la agenda. Esta también está conformada por temas provenientes de lo doméstico y lo internacional. Desde el primer ámbito provienen aquellos temas que responden tanto a los principios de la política exterior del país como a las prioridades de la agenda de gobierno. Por eso cuando se analiza esta política a través del tiempo se pueden encontrar temas que persisten en la agenda y otros que desaparecen con los cambios de gobierno. La cantidad de temas que ingresan o salen de la agenda dependen en alguna medida de si el país tiene una auténtica política exterior; o por el contrario, se trata de una cuestión construida sobre una base coyuntural y un enfoque reactivo.

Por su parte, aquellos temas que son adoptados de la agenda internacional responden a diversos factores, tales como la ubicación geopolítica y geoestratégica del Estado, el grado de influencia de potencias hegemónicas globales o regionales, la naturaleza del orden internacional y las situaciones de conflicto, de crisis y coyunturales, entre otros múltiples factores. En el caso de los Estados pequeños y débiles, su espacio de maniobra internacional se reduce y un mayor número de temas de su agenda exterior provienen del ámbito internacional (cfr. Murillo 2008a).

Con estas breves consideraciones conceptuales y teóricas, en la siguiente sección me refiero a aspectos generales de la política exterior de Costa Rica, como introducción al caso específico de la administración Chinchilla Miranda.

Política exterior de Costa Rica

Si bien es poco lo que se ha escrito sobre los principios y valores, y acerca de la historia, de la política exterior (Murillo 2008b; 76), sí hay algunos trabajos que intentan identificar esos principios y los principales lineamientos, pues la mayoría lo que hacen es un recuento de las acciones de cada gobierno. Esto a pesar que la acción exterior de Costa Rica ha mostrado periodos de bastante dinamismo y proyección internacional. En ese sentido hay una tarea pendiente en la sistematización de esa política desde mediados del siglo XIX; pues se considera que las bases y elementos condicionantes de la conducta externa del país se producen tras la fallida experiencia de la República Federal de Centroamérica (M. Araya citado Murillo 2008b; 76).

Por supuesto la política exterior no ha sido lineal, sino que hay puntos de inflexión, sobre todo en el siglo XX. El más conocido fue la gestión de Gonzalo Facio como canciller (1970-1978), por lo que se puede hablar de un antes y un después de Facio, que el mismo canciller denominó como el «periodo de madurez de la nueva política internacional de Costa Rica» (citado Murillo 2008b; 77). En opinión de E. White (2012) en 2000 ocurre otro giro importante, comenzando una profundización temática y no solo un tratamiento general de los temas de la agenda exterior, al mismo tiempo que un mejoramiento en la vinculación entre la gestión y los principios rectores.

Si bien no se han identificado con claridad los principios de la política exterior, existe consenso sobre la existencia de algunos valores que pueden considerarse como tales. Por ejemplo, E. Abarca (1994; 34-35) hace referencia a la universalidad de las relaciones diplomáticas, la solidaridad entre las naciones y el latinoamericanismo.

Mientras que I. Umaña (1989; 12-15) alude, en el momento de la independencia a libertad, autonomía, democraciaⁱⁱⁱ e igualdad, a los que se suman en la década de 1970 el pluralismo ideológico y luego los principios de soberanía, de autodeterminación de los pueblos y de no intervención. Por su parte, las personas entrevistadas para esta investigación suman otros como defensa de los derechos humanos, la vigencia del derecho internacional, la paz y el desarrollo sostenible. Por su parte, C. Sojo (1991; 176) destaca lo que considera un principio nacional: el de la «tolerancia política» y el discurso de la convivencia pacífica. Entonces, existe consenso que sí hay principios rectores, la cuestión es cómo los plantea cada gobierno y cómo se sistematizan; a lo cual se suma que son poco conocidos por la opinión pública.

Ahora bien, la cuestión es que no todos los gobiernos han dado la misma prioridad a esos principios, sino que cada administración destaca aquellos que considera más afines con sus proyectos y visiones particulares; esto va en detrimento de esos principios y valores que se mantienen, pero carecen de la suficiente atemporalidad (White 2012). También, de acuerdo a L. G. Solís (2012), hay que tener en cuenta que la vigencia y la implementación de esos principios dependen de la coyuntura y naturaleza de las relaciones de poder en el sistema internacional. Sin embargo, J. Daremblum (1996; 8) señala que la defensa de esos principios a lo largo del tiempo le permitió al país conquistar una destacada posición en el concierto de naciones, aunque advierte que «La verdadera política exterior de Costa Rica [...] ha sido asumida mayormente por el Ministerio de Comercio Exterior, dependencia cuya gestión ha llegado a constituir un modelo imprescindible para la reforma del aparato diplomático» (ibíd.; 15).

Como señalé en la sección anterior la política exterior tiene una alta influencia de los factores individuales y de roles, por el sello que le imprimen los líderes; pero ello no significa que puedan cambiar el rumbo de esa política. Esto ha sido evidente en el caso costarricense porque esta política ha estado marcada y caracterizada por un «fuerte carácter presidencialista» (Sojo 1991; 75) sobre todo porque al seleccionar al ministro, quien ejerza la presidencia tendrá mayor influencia sobre la gestión externa. Un segundo factor son los planteamientos presentes en las «cartas ideológicas» de los partidos políticos y en los planes de gobierno, que en la praxis son interpretados por la persona a cargo de la presidencia (ibíd.; 76) y por el canciller y su equipo de asesores – quienes generalmente son personas cercanas al ministro y no a la burocracia del ministerio—. Por ello el cambio del canciller en julio de 2011, constituyó un giro en algunas partes de la formulación de la política y del ambiente burocrático en el ministerio, incluso un cambio en la conducción de las relaciones con la prensa.

A ello hay que agregar, como advierten C. Eguizábal y M. Aguilar (1990; 76), que en el caso de Costa Rica al carecer de una «tradición organizacional de participación» en la toma de decisiones no se puede centrar el análisis en la organización como objeto de estudio, sino en la observación de los procesos domésticos, que corresponden a la parte burocrática y sobre todo al rol de los individuos, de forma que se puedan atender «...las percepciones que los motivaron a adoptar determinadas posiciones; en la destreza para habilitar los canales de acción adecuados con el fin de convertir una decisión en acción y poder también hacer valer y justificar su posición desde la organización a la cual representaban» (ibíd.).

Con estas consideraciones generales sobre la política exterior del país paso a resumir los principales lineamientos de la administración Chinchilla Miranda en su gestión externa.

Lineamientos de política exterior de la Administración Chinchilla Miranda

Los lineamientos están formulados en el plan de gobierno, en el discurso de toma de posesión del 8 de mayo de 2010, en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y en la memoria institucional del ministerio de 2011. A ello se suman algunas declaraciones del canciller Castro.

El plan de gobierno de la Administración Chinchilla identificó siete ejes prioritarios en materia de política exterior, a partir de los cuales propuso algunas acciones. En ese sentido la propuesta señala que durante la gestión gubernamental y teniendo en cuenta el respeto al derecho internacional y el fortalecimiento de las organizaciones multilaterales: «...promoveremos una política exterior y una agenda de comercio exterior proactiva y propositiva que nos permita hacerle frente a los desafíos y aprovechar las grandes oportunidades que el nuevo siglo plantea...» (Chinchilla 2010a; 42). En ese plan se enumeran los siguientes ejes prioritarios (de los cuales derivan algunas acciones, véase cuadro 1 en el anexo):

- i. promoción de la paz y la seguridad internacionales;
- ii. promoción de la democracia;
- iii. promoción de los derechos y la seguridad humana
- iv. protección del medio ambiente y la promoción de la sostenibilidad
- v. promoción de una relación privilegiada con el hemisferio americano
- vi. política exterior con proyección global
- vii. cooperación internacional y servicio exterior

En el discurso de toma de posesión (Chinchilla 2010b) la mandataria declara, única referencia a temas externos:

Trabajaré por una Costa Rica capaz de mantener su liderazgo moral en el mundo gracias a la defensa de la paz, la libertad y los derechos humanos. Proyectando con más fuerza su firme determinación de luchar por la sostenibilidad de nuestro planeta, y compartiendo sin prejuicios ni vanidades las luchas comunes que deberemos librar de la mano de nuestras hermanas repúblicas centroamericanas.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Gobierno de Costa Rica 2010) define la política exterior como uno de los ejes transversales (el otro es la modernización del Estado), pero no hay un capítulo exclusivo para esta política particular. De ahí que el PND solo identifique tres lineamientos como política sectorial:

- i. promover, coordinar y coadyuvar en la negociación de iniciativas en materia de protección y desarrollo ambiental;
- ii. fortalecer las relaciones con los países centroamericanos; y
- iii. establecer una estrategia integral de seguridad que derive en planes nacionales y un plan regional contra el crimen organizado y la búsqueda de una mayor cooperación interinstitucional.

A ello se suman tres metas sectoriales:

- i. incrementar los recursos de cooperación internacional destinados a implementar medidas de protección ambiental, adaptación y mitigación ante el cambio climático;
- ii. proponer e implementar medidas que promuevan la integración regional, en aras de incrementar el desarrollo económico y social de Centroamérica; y
- iii. marco de cooperación mesoamericano en la lucha contra el crimen organizado.

Adicionalmente el PND enumera cinco acciones estratégicas e igual número de objetivos (entre paréntesis) a ejecutar por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en el periodo 2011-2014:

- i. fortalecer las relaciones con Centroamérica, mediante comisiones binacionales y acuerdos alcanzados en las Cumbres Presidenciales del SICA (fortalecer las relaciones con Centroamérica);
- ii. establecer un marco de cooperación mesoamericana contra el crimen organizado, incluyendo el tráfico internacional de drogas (establecer una estrategia integral de seguridad que derive en planes nacionales y regional contra el crimen organizado y la búsqueda de mayor cooperación interinstitucional);
- iii. promoción de acuerdos comerciales y de cooperación en la región Asia-Pacífico (profundizar las relaciones diplomáticas y comerciales con los países de la región Asia-Pacífico);
- iv. implementación por primera vez del voto en exterior, apoyar el proyecto Red TICOTAL a identificar costarricenses que se encuentren en el extranjero por el fenómeno de movilidad de personal calificado (implementar la decisión nacional de permitir a los costarricenses en el extranjero ejercer su derecho al voto); y
- v. apoyar iniciativas de otras entidades gubernamentales: desarrollo de la industria aeroespacial, carbono neutralidad, multilingüismo y cambio climático (apoyar programas del Plan Nacional de Desarrollo).

El Canciller Castro estableció (marzo de 2010) algunos lineamientos de lo que sería su gestión, centrada (inicialmente en la parte ambiental y no en los temas de política internacional –sobre todo de alta política–):

El primero es interno. Hay un esfuerzo de evaluar el desempeño de todas las oficinas que tenemos dentro y fuera del país y en ningún lugar estamos para desperdiciar dinero. Voy a mantener y ampliar ese proceso, para que todo el mundo sepa que hay que rendir cuentas.

El costo-beneficio del trabajo de las personas de las oficinas, el número de personas en cada delegación (...) El segundo tema es cómo a todo ese inmenso prestigio le agregamos un puesto en la mesa de negociaciones de las grandes convenciones globales en el tema ambiental, que van a decidir si hay futuro para la humanidad o no, como el tema del cambio climático. Y la tercera es que voy a ser un jugador del equipo de gobierno.

Respecto a Nicaragua en ese momento el ministro Castro indicó que no había conflictos históricos entre los dos países y que muchos de los problemas son entre clases gobernantes y políticas. Agregó que mantendría una buena comunicación con Managua y en general con Centroamérica.

El informe de labores del Ministerio de Relaciones Exteriores (2011) presentado el 8 de mayo de 2011 identificó como principios prioritarios de la política exterior (véase cuadro 2 en el anexo) los siguientes:

- i. fortalecer la relación de Costa Rica con Centroamérica;
- ii. fortalecer las relaciones con Asia-Pacífico;
- iii. impulsar el acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea;
- iv. atender las relaciones en el Hemisferio Occidental;
- v. considerar el rol de América Latina en la política costarricense;
- vi. impulsar nuevos enfoques en Naciones Unidas y en sus organismos multilaterales;
- vii. fomentar los derechos humanos;
- viii. fortalecer la posición del país en materia de medio ambiente;
- ix. fortalecer la presencia del país en foros internacionales a través de las candidaturas;
- x. alentar la emergente industria aeroespacial; y
- xi. fomentar una Costa Rica multilingüe.

En la práctica, como señalo en la próxima sección, el caso nicaragüense ha marcado la gestión externa de la administración Chinchilla y el año 2011 no fue la excepción.

La gestión de política exterior en 2011

Aunque esta sección pretende resumir los principales aspectos de la conducta exterior del país, se concentrará en lo relativo a la relación con Centroamérica y particularmente con Nicaragua por las cuestiones fronterizas y la construcción de la vía paralela al río San Juan –Ruta 1856–, cuyos trabajos siguen pendientes de finalización a la fecha.

Sin embargo, quizás el principal evento de 2011 fue el cambio de canciller. En julio la presidenta Chinchilla anunció el traslado de René Castro al Ministerio de Ambiente y su sustitución por el entonces embajador de Costa Rica ante la OEA, Enrique Castillo–quien asumió hasta el mes de setiembre–. Sobre las razones de esta sustitución hay distintas versiones; por una parte se considera que el único motivo fue la cuestión de los nombramientos de funcionarios en cargos diplomáticos sin poseer los requisitos y alegando que había inopia, pero por otra se argumenta que esa fue una de las causas, y las otras estuvieron vinculados al diferendo con Nicaragua.

Tras su nombramiento el canciller anunció una «línea firme» y sin concesiones en las relaciones con Nicaragua; y expresó «[mi] actitud en cuanto a la invasión nicaragüense no es complaciente. Ahora el asunto está en la Corte de La Haya, ese es el *campo de batalla* y ahí es donde se está dirimiendo el conflicto» (citado Rojas 2011, cursiva agregada). Y advirtió que se mantendrán los ejes de la política exterior: paz, desarme, democracia, derechos humanos y protección del ambiente. Asimismo, indicó que uno

de los temas prioritarios es resolver el asunto de los cuestionados nombramientos en el Servicio Exterior. Por consiguiente, desde antes de su asumir su cargo Castillo dejó entrever que la prioridad de la política exterior sería Nicaragua (Rojas 2011), al mismo tiempo que señaló que el «gobierno de Nicaragua continúa en la lista de enemigos de Costa Rica; Daniel Ortega premeditó la invasión de isla Calero y la Policía costarricense se equivocó al retirarse de isla Calero», estableciendo como prioridad el ganar la disputa con Nicaragua en la CIJ (Oviedo 2011).

A lo interno del aparato burocrático de toma de decisiones de política exterior, el ambiente mostró cambios significativos, lo que fue reconocido por la mayoría de las personas entrevistadas y por funcionarios y funcionarias del ministerio. Uno de los aspectos que mostró un giro importante fue el aumento y fluidez de la comunicación con el personal del Servicio Exterior y con los jefes de misión. Mientras que en términos de la gestión de la Cancillería iniciativas como el desarrollo aeroespacial y el multilingüismo^{iv} prácticamente desaparecieron, lo cual no es percibido por la opinión pública. Y en el ámbito externo se considera que las relaciones bilaterales recuperaron algunos temas, propios de los principios rectores de esta política, que habían sido opacados por las cuestiones medio ambientales. Sin embargo, para C. Cascante (2012) los cambios no son observables desde fuera del ministerio y se mantienen las «designaciones políticas» de los embajadores en misiones claves. En términos prácticos se pasó de un «estilo ingenieril» –según lo calificó el mismo canciller Castro– a uno «diplomático», pero con el canciller prácticamente concentrado en la defensa de la posición costarricense respecto al conflicto con Nicaragua, dando un mayor espacio al vicescanciller C. Roverssi en otros temas de la agenda. Esta es quizás la principal diferencia entre los dos cancilleres; mientras que la otra variación es eliminar el «sello ambiental» que tenía la gestión del ministro Castro, al extremo que se podía hablar de una «política exterior ambiental». En la gestión del ministro Castillo los temas ambientales no han sido foco de atención, aunque han estado presentes.

De acuerdo con el canciller Castillo (2012) durante el segundo año de la administración, el ministerio tuvo un «buen desempeño», logrando un 93% de cumplimiento de las metas anuales y un 28.3% de las cuatrienales. De ello el ministro destaca el papel en materia de derechos humanos; a lo interno el establecimiento de la Comisión interinstitucional para el seguimiento e implementación de las obligaciones internacionales de derechos humanos, y a lo externo por la firme defensa de los órganos hemisféricos en ese ámbito y la lucha en el marco de la Cumbre Iberoamericana (Asunción, octubre 2011) de la paz como un derecho humano. Adicionalmente señala el haber obtenido la presidencia pro-témpore de la Comisión de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC).

No obstante, fuera del hemisferio la posición de Costa Rica en la denuncia de violaciones a los derechos humanos, particularmente cuando está involucrada China, no ha tenido el mismo nivel de beligerancia de décadas atrás, por lo que puede aludirse al «efecto China» en la política exterior costarricense. Situación similar ha sucedido con otros temas de la agenda de ONU si se la compara con la administración anterior.

Las relaciones con Nicaragua: el meollo de la gestión exterior

El periodo en estudio comenzó con una gestión del ministerio centrada en el diferendo con Nicaragua, como lo dejaron entrever los comunicados de prensa, las declaraciones en actos oficiales e incluso en la Asamblea General de la ONU. Por ejemplo el 3 de enero, un comunicado señala que se rechazan los argumentos nicaragüenses y protesta por las coordenadas que Managua identificó como parte de su territorio marítimo en el Caribe. A ello se sumó el inicio de las audiencias ante la Corte de La Haya por la demanda por isla Portillos. Sin embargo, con ese trasfondo el ministro Castro manifestó que había llegado la hora de «reconsiderar el pacifismo que caracteriza a Costa Rica. Es hora de armar fuerzas de seguridad que no se llamen ejército, pero que tengan capacidad de defensa contra ejércitos extranjeros en eventuales confrontaciones» (citado Murillo 2012). Esta cuestión generó airadas reacciones en los medios de comunicación y en las redes sociales, considerándose que estaba fomentando el militarismo por parte de algunos sectores y una ruptura con la «tradición pacifista» costarricense, que conduciría a la militarización del país. Pero sobre todo demostró que el país carece de una política de fronteras y no se ha aprovechado la coyuntura para revisar esta situación y formular una.

Ante esas declaraciones el mismo ministro, en comunicado de prensa (14-01-2012), reiteró que el país se mantendrá fiel a los principios democráticos y del derecho internacional; sin embargo, «la experiencia vivida obliga a modernizar y generar mecanismos previsores, efectivos y firmes para salvaguardar la soberanía y proteger nuestras fronteras. Debemos tener la capacidad suficiente para defender nuestros derechos».

Esa preocupación por los asuntos de seguridad territorial se concretó en el anuncio del establecimiento de una «policía de fronteras», que la misma mandataria declaró en varias oportunidades. Los efectivos de tal cuerpo se distribuirían en las dos fronteras, y se complementarían con un «sistema de defensa» en la zona de Calero (Oviedo 2011). Ese cuerpo policial fue desmantelado durante la administración Arias Sánchez (2006-2010), entonces, según F. Berrocal (2011) su «refundación» sería un paso firme dirigido a garantizar la defensa del territorio. En gran medida esto resulta de la idea errónea de que un país sin ejército –como institución permanente– no requiere de una política de defensa, la otra política pública externa. Sin embargo, no hay claridad acerca de su establecimiento.

Por su parte la Corte Internacional de Justicia (CIJ) emitió una providencia el 8 de marzo, en la que dictó algunas medidas precautorias. Desde la perspectiva del gobierno ello fue un triunfo y el reconocimiento de los argumentos costarricenses, considerándose como un mérito que la CIJ estableciera una «zona neutral» -por cuanto la corte no puede adelantar criterio sobre la tutela costarricense en ese territorio–; aunque algunos especialistas consideran que no se puede calificar en esos términos porque se trata de territorio costarricense –antes bajo su plena soberanía y control– al que se le aplicó un régimen particular, mientras esa instancia judicial resuelve. La última gestión en este caso se produjo el 5 de diciembre pasado cuando Costa Rica presentó

la memoria escrita; considerada por el canciller Castillo (2012) como «la memoria de la contundente demanda contra Nicaragua por la invasión militar».

Frente a ese caso sobre la invasión a territorio costarricense, Managua planteó una demanda contra Costa Rica argumentando «violaciones de la soberanía nicaragüense y graves daños ambientales a su territorio» el 22 de diciembre de 2011. El fundamento es que «...la construcción de una carretera paralela y extremadamente cercana a la rivera sur del Río y con una extensión de al menos 102 kilómetros de distancia, desde Los Chiles en el oeste hasta el Delta en el este», amenaza con destruir el río y su frágil ecosistema. Así se abre un segundo frente en la CIJ, incrementando las tensiones bilaterales.

Esos temas aparecen como la única referencia a asuntos externos en el informe presidencial del primero de mayo de 2011 (Chinchilla 2011), al plantear lo siguiente:

Pocas situaciones crean mayor inseguridad que un país vecino irracional e irrespetuoso de los derechos soberanos de las naciones. Más compleja es la situación cuando la nación agredida está desarmada y el agresor hace caso omiso a las advertencias de los organismos internacionales, como ocurrió en el triste pasaje de la invasión a isla Portillos en isla Calero. A pesar de las provocaciones y los llamados precipitados al uso de la fuerza por parte de algunos, mi gobierno actuó basado en la sensatez de nuestras tradiciones y en la lucidez de nuestras convicciones pacifistas y democráticas. Finalmente y gracias a la pericia y entrega de nuestra diplomacia, se impuso la razón y obtuvimos una primera satisfacción con el otorgamiento de las medidas cautelares que demandamos a la Corte Internacional de Justicia. Confiamos en que el triunfo final también será nuestro y que Costa Rica verá su soberanía plenamente recuperada.

Pero esa circunstancia aciaga nos evidenció la inmensa desprotección en que se encuentran nuestras fronteras y nos obligó a diseñar una nueva política de defensa de nuestro territorio, mediante el impulso de acciones de desarrollo en la frontera norte y la integración de una Policía de Fronteras. Nombramos una primera unidad conformada por ciento cincuenta efectivos, con entrenamiento y equipo especializado. Sin embargo, este número de policías es totalmente insuficiente dada la extensión y complejidad de las zonas fronterizas terrestres y marítimas de nuestro país, por lo que requeriremos de recursos adicionales para poder ampliar su número y capacidad.

Las relaciones con Nicaragua volvieron a tensarse y generó una ola de reacciones en los medios de comunicación y en la opinión pública nacional y nicaragüense, repercutiendo en las relaciones de Costa Rica con el resto de países de la región, cuando la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) acogió, el 19 de diciembre de 2011, una demanda de grupos ambientalistas nicaragüenses contra Costa Rica por la construcción de la vía paralela al río San Juan. Esto a pesar que el país no es parte de ese tribunal y el artículo 22, inciso a del Estatuto establece un procedimiento particular en materia fronteriza, por lo que el canciller Castillo calificó de parcial a ese órgano al considerar que solo servía a los intereses de Managua (La Nación 2012). En ese mismo sentido se pronunciaron especialistas como L. G. Solís y N. Boeglin (Ramírez 2012a; 6). Se considera que esa Corte está violentando los principios de legalidad (Ugalde 2012) y legitimidad, lo cual repercutió en el ámbito centroamericano y ahondó las diferencias entre los mandatarios centroamericanos, dificultando el diálogo.

Como ya indiqué, la evidencia de la centralización en torno al tema de los diferendos con Nicaragua se comprueba en los intercambios que se han producido en sesiones de la Asamblea General de la ONU. Por ejemplo en la sesión del 20 de diciembre de 2010 (documento A/65/PV.69) el embajador E. Ulibarri señaló respecto a la vigencia del derecho internacional que:

Su pilar indispensable es el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados. Creíamos que la observancia de tales principios era una realidad irreversible en Centroamérica. Desgraciadamente, estábamos equivocados. Por una acción incomprensible, injustificada e inaceptable del Gobierno de Nicaragua, nuestra región ha dado un funesto paso hacia atrás en sus esfuerzos por superar el triste pasado y abrazar un mejor futuro.

Ello fue objetado de inmediato por el representante de Nicaragua, argumentando que no se estaba analizando ese tema, sino la situación de impunidad en Guatemala. Esto parece constituirse en la tónica de la participación de los diplomáticos costarricenses y nicaragüenses en los foros internacionales. Lo que conlleva, en el caso de Costa Rica, a la concentración de recursos y la agenda entorno a la relación con Managua. Tal concentración es lógica por tratarse de una situación que amenaza el interés nacional y afecta la seguridad física y ontológica; pero lo que no es apropiado es que se descuiden o desatiendan los temas prioritarios de la agenda de política exterior. La situación de crisis no significa un cambio de agenda, sino un ajuste de las prioridades.

La construcción de la ruta nacional «1856 – Juan Rafael Mora Porras–»

Como una reacción a los problemas con Nicaragua y, según el planteamiento oficial, como una forma para atender las necesidades de las comunidades fronterizas, cuya movilización se ve obstaculizada por las restricciones que pone el gobierno nicaragüense a la movilización por el río San Juan, el gobierno anunció a mediados de 2011 la construcción de una carretera entre Los Chiles y Delta Costa Rica, con una longitud de 120 kilómetros, paralela al río San Juan. Se trata de un proyecto considerado por el canciller Castillo (2012) como una tarea de protección de la frontera norte.

Este proyecto causó distintas reacciones en el país, pues fue calificado como una cuestión necesaria para atender las necesidades de una población marginada y desconectada del resto del país (Ramírez 2012b; 8); pero también como un proyecto con fines de defensa y atención de intereses económicos privados que responde a intereses poco claros. Sin embargo, A. Cortés, miembro del Consejo Universitario de la UCR, señala que ambos países «protagonizan un “espectáculo vergonzoso” ante los foros internacionales, con sus demandas y contrademandas y los reiterados diferendos fronterizos», lo cual solo beneficia a algunos grupos y capitales (citado Ramírez 2012b; 9). Mientras que para el ministro de Obras Públicas y Transportes, Francisco Jiménez (2012; 38A) es la manifestación concreta de una tarea que estaba pendiente para el país y lo resume en los siguientes términos:

La iglesita de Fátima, pueblo fronterizo de Costa Rica, posee su frente hacia el Río San Juan. Las casas tienen sus cuartos de pilas hacia Costa Rica y los corredores hacia el río. En eso hay un significado: los pobladores de esos lugares fronterizos vivían de espaldas hacia nuestro país. Pero esta situación comienza a cambiar con la llegada de la carretera que estamos construyendo a lo largo de nuestra frontera norte.

La obra fue inaugurada por la presidenta Chinchilla en febrero de 2012 y denominada oficialmente como «ruta nacional 1856 – Juan Rafael Mora Porras». La mandataria señaló que «Muchos años después de que Costa Rica ha venido asentando su desarrollo sobre ese pilar tan vital y tan fundamental que es la paz, los costarricenses entendimos que las agresiones de siempre había que enfrentarlas con firmeza, con determinación, pero ya no recurriendo a las armas y al fusil» (citada Loaiza 2012).

En términos de costo-beneficio la construcción de esta vía como tal no afecta la imagen del país, puesto que es un proyecto en territorio costarricense –y desde la perspectiva del derecho internacional no tiene que informarse a Nicaragua, según interpretan funcionarios de cancillería–; la cuestión es lo que puede denominarse efectos colaterales sobre el río San Juan. Por ello, como manifestó un entrevistado –que por su cargo no puede citarse su nombre–, proyectó el interés del gobierno por atender las necesidades de toda la población y ofrecer posibilidades de crecimiento económico como parte del fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, en opinión de C. Cascante (2012):

En la construcción de la carretera no se tomaron en cuenta ciertos cuidados jurídicos (informar a Nicaragua, presentar estudios de impacto ambiental), que resultaban necesarios para salvaguardar la imagen del país. Es decir, si se tomó la decisión de construir la carretera, por qué no cumplir con formalidades que protegerían la imagen del país y su eventual posición ante la CIJ. En el plano económico, la carretera podría robustecer y mejorar la economía de esa región. Ambos objetivos no parecen estar disociados»

Posteriormente, a mediados de 2012, los medios de prensa denunciaron la deficiente gestión y problemas que tiene la construcción de la vía fronteriza. Mientras que para J. Hidalgo (2012) este tema ha sido utilizado con fines de provocación hacia Nicaragua, porque debió denominarse «Ruta de la Paz» y evitar difundirse fotos, a través de las redes sociales, tomadas en la zona limítrofe para alentar conductas «patrioterías». Lo cual solo puede provocar las conocidas reacciones por parte del presidente Ortega.

Por consiguiente, la ruta 1856 se constituyó en un «proyecto insignia» de la administración Chinchilla Miranda, en un asunto de defensa y seguridad nacional, al mismo tiempo que en una fuente de crítica por desvío de fondos y corrupción. Lo cual ha conducido a que se valore la posibilidad de procesos judiciales (Araya 2012b), al igual que a una serie de advertencias sobre medidas que debieron adoptarse, sobre todo en materia ambiental (Astorga 2012). En esto el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo participación por ser parte de una comisión sobre asuntos de seguridad y defensa del país, junto con otras entidades estatales, pero recibía informes sobre la construcción de la «trocha fronteriza» –aunque no tenía responsabilidad directa sobre este proyecto– (Araya 2012a).

Las relaciones con Centroamérica

El otro tema que en algún momento ha capturado la atención de la administración Chinchilla Miranda son los asuntos de seguridad y crimen transnacional organizado en Centroamérica. Es decir, más que una acción de política exterior hacia el Istmo, el gobierno durante 2011 mantuvo una actitud reactiva. Incluso se considera que la ausencia de la presidenta Chinchilla a las cumbres ordinarias de mandatarios centroamericanos es una estrategia errónea, pues «Costa Rica ha caído en un peligroso autoaislamiento respecto al resto de Centroamérica y esto le puede restar fuerza a la hora de solicitar respaldo de cara al diferendo con Nicaragua...» (Ramírez 2012c; 11). Ante ese panorama el canciller Castillo inició, en los primeros meses de 2012, una gira mundial para revertir la imagen negativa que hay sobre la posición de Costa Rica respecto al SICA y los países centroamericanos, particularmente tras la aceptación por parte de la CCJ de la citada denuncia contra el país. Así, para Francisco Barahona,

...la política del Gobierno respecto a Centroamérica, debería ser exactamente lo contrario: estrechar a lo máximo posible las relaciones. Uno entiende que la mandataria no quiera hablar con Daniel Ortega, pero hay otras cosas prioritarias, como el desarrollo del comercio y el desarrollo del comercio y el avance político y prioritario de la región» (citado Ramírez 2012c; 11).

En general se reconoce que Centroamérica es clave para los intereses costarricenses, sobre todo los comerciales y económicos –el Istmo continúa siendo uno de los principales socios comerciales del país–; sin embargo, en opinión de C. Urcuyo (2012) la región es «una» prioridad, no «la» prioridad de la gestión exterior del país. Pero se requiere una agenda multitemática, no centrada en los conflictos y los asuntos políticos, sino que se reconozca que las relaciones económicas, comerciales y de otra naturaleza son igualmente relevantes. Pero sin olvidar que hacia la región hay relaciones bilaterales, cada una de las cuales tiene sus particularidades. Así en 2011 las relaciones con Guatemala, Honduras y Panamá son buenas; mientras que con El Salvador pasan por el filtro del «factor Nicaragua» (Urcuyo 2012).

No obstante, el canciller Castillo (2012) considera que la gestión del ministerio hacia Centroamérica evidencia el carácter prioritario que tiene el SICA para Costa Rica, por lo que no se trata de la participación en los encuentros de mandatarios y ministros, sino en que sea de manera activa también en las instancias permanentes.

Ahora bien, hubo dos temas no centroamericanos que llamaron la atención. Uno de los que atrajo la atención en agosto y setiembre fue la forma en que Costa Rica se pronunciaría sobre un eventual proyecto de resolución en la Asamblea General de ONU respecto a la admisión de Palestina como miembro. La posición de la cancillería fue cautelosa y en alguna medida no se definió porque la mandataria no lo incluyó en su discurso ante el plenario el 23 de setiembre, aunque el país había reconocido a Palestina como Estado. El otro es el inicio de las negociaciones con la Santa Sede de un tratado o acuerdo especial –la Iglesia Católica prefiere hoy ese tipo de textos y no los concordatos, que responden a un tipo de relaciones que ya fueron superadas– que sustituya el antiguo Concordato de 1852, el cual no está vigente desde hace varias

décadas y hace necesario el establecimiento de un marco jurídico que regule las relaciones Estado-Iglesia y las relaciones diplomáticas entre los dos Estados –Costa Rica y Santa Sede– (Campos 2000; 220-21). Esto generó diversas manifestaciones y las negociaciones han continuado en Roma, aunque están en una fase preliminar, y no han trascendido mayores detalles a la prensa y la opinión pública.

Algunas consideraciones generales

La política exterior, en la medida que es la manifestación organizada de la conducta externa del Estado, es un reflejo de la auto-imagen y de las aspiraciones que tiene como actor internacional, al mismo tiempo que de las percepciones sobre las interacciones con otros actores internacionales. En esa construcción los valores internos constituyen una parte esencial. Por ende, la proyección de los valores intrínsecos en la política exterior dependen de la solidez y vigencia que estos tengan a lo interno. Un Estado no puede proyectar aquello que no tenga un fundamento doméstico. Pero además tal proyección depende de los espacios de maniobra que posea en el ámbito internacional, tanto en las relaciones bilaterales como en las multilaterales.

Ello implica, desde una perspectiva pragmática, que la calidad de la democracia; la solidez de los valores esenciales del Estado; el liderazgo que tengan quien ejerza la presidencia y quien ocupe el cargo de ministro de Relaciones Exteriores; la visión estratégica como país y sociedad; la concepción del desarrollo que se haya adoptado; y las interacciones entre los distintos actores domésticos, públicos y privados, son factores condicionantes de la conducta externa. Es decir, una democracia fortalecida, legítimos valores y un fuerte liderazgo harán que la política exterior tenga un fundamento y una orientación definida, lo cual al implementarse –teniendo en cuenta las características y dinámicas del sistema internacional– generará réditos al Estado. Pero también el rol de los partidos políticos es fundamental en la construcción de la visión de Estado, aunque estas agrupaciones no se interesan por la política exterior y no hacen control político sobre la agenda y acciones exteriores, excepto cuando hay situaciones de crisis o denuncias de corrupción, actuando en forma reactiva.

Entonces como lo señaló el Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de 2011 (Programa Estado de la Nación 2011; 226) la política exterior es un recurso del que dispone el país para promover valores vinculados con la vivencia democrática y las visiones internas; así se convierte «[en] un instrumento activo y eficaz en el plano internacional para el impulso de los derechos humanos, el desarrollo sostenible y la paz, así como para la protección y tutela de los intereses nacionales, expresados en la necesidad de supervivencia económica y el progreso material». No a la inversa. En este aspecto es necesario agregar que uno de los elementos a valorar es la conveniencia de adoptar criterios para la evaluación de la política exterior y su contribución a la promoción y defensa del interés nacional y los valores costarricenses, de forma que pueda conocer el resultado de la implementación de los objetivos de esa política; lo cual implicaría la creación de indicadores de gestión y de desempeño para tal análisis.

Ahora bien, una de las debilidades de lo arriba señalado en el caso de Costa Rica, es que su política exterior se ha caracterizado históricamente por ser una política de gobierno y no de Estado, porque cada administración adopta su propia perspectiva y agenda, en detrimento de las acciones y gestiones de las predecesoras. Incluso se llega a priorizar de manera distinta los principios rectores. De igual forma cada gobierno identifica diferentes regiones y relaciones bilaterales de acuerdo a los gustos y preferencias del gobernante. Quizás la excepción son aquellos casos en donde hay compromisos formales. La administración Chinchilla no ha sido la excepción, pues más allá de la «nicaragüización» que ha dominado la política exterior del país, en 2011 continuó la «calerización» de la gestión externa. En ese sentido, como anotó C. Urcuyo (2012) el gobierno no tiene una política exterior global, sino que se ha concentrado en seguridad y narcotráfico y ocupado sobre los temas centroamericanos. Hacia el resto del mundo la gestión exterior tiene más una naturaleza comercial que política, por lo que está siendo conducida por la ministra de Comercio Exterior, además de existir una política de Estado en este ámbito que estableció objetivos, metas y lineamientos de largo plazo y no responde a los vaivenes de las coyunturas políticas nacionales.

Otro factor que influyó la política exterior en 2011 se origina en el establecimiento de relaciones diplomáticas con China, que introdujo un condicionante en materia de derechos humanos y de defensa y fomento de la democracia, puesto que en foros internacionales el país disminuyó su beligerancia en la denuncia de violaciones de esos derechos cuando está, directa o indirectamente, involucrado Pekín. Mientras que la agenda bilateral sino-costarricense obvia esos dos temas. Sin embargo, en foros multilaterales como la ONU es común escuchar y leer manifestaciones como la externada por el embajador E. Ulibarri ante la Asamblea General de ONU en la sesión del 2 de noviembre de 2011: «Mi país se encuentra profundamente comprometido con la promoción y protección de los derechos humanos y con el trabajo del Consejo [de Derechos Humanos]» (Documento A/66/PV.49). En sentido similar se había pronunciado el 1 de marzo de 2011 (documento A/65/PV.76) al condenar las violaciones de esos derechos en el caso de Libia y justificó su expulsión de dicho Consejo.

Respecto a Centroamérica la política exterior tiene en cuenta la auto-imagen de excepcionalidad del país, construida a partir de algunas manifestaciones de mitología nacional; mientras que desde la región hay matices sobre ese carácter costarricense, pero sin que pueda establecer una diferencia notoria entre los Estados respecto a cómo se concibe a Costa Rica (Solís 2012) y la persistencia de un resentimiento histórico hacia el país basado en la idea del aislacionismo (Urcuyo 2012). Por otra parte hay que tener en cuenta que algunos de los gobiernos costarricenses han mostrado un mayor interés en los asuntos regionales. En el caso de la administración Chinchilla Miranda, como se deduce de los documentos y lineamientos citados, al inicio hubo significativas declaraciones de un cambio de rumbo hacia el Istmo, pues heredó de su antecesor la ausencia de política hacia Centroamérica; sin embargo, con la invasión de Nicaragua a Calero y algunas diferencias como la dada entre el canciller Castro y la ministra de Comercio Exterior, A. González, respecto al Secretario de SIECA, condujo a una marcada disminución de las acciones hacia la región.

En ese sentido Costa Rica no ha entendido la importancia estratégica que tienen las relaciones con el denominado «vecindario cercano» o «primer círculo concéntrico». Las acciones hacia la región en 2011 son evidencia del carácter coyuntural de la proyección costarricense. Por eso se considera que un cambio de esos altibajos pasaría por dos acciones concretas: i) una clara definición por parte del Estado, y particularmente del gobierno, sobre el para qué de las relaciones con sus vecinos centroamericanos (tanto en términos de relaciones bilaterales como multilaterales); y ii) la creación de un departamento de asuntos centroamericanos en la Dirección General de Política Exterior, dirigido por un subdirector con rango de embajador especial.

Respecto a las relaciones con Nicaragua se debe tener en cuenta que mientras el presidente Daniel Ortega continúe ejerciendo el poder, el tono y dinámica de las relaciones continuará igual, incluso con el cambio de gobierno en Costa Rica. En la agenda bilateral el Río San Juan y la cuestión fronteriza son dos temas más de una larga lista que involucra asuntos migratorios, de seguridad, de cambio climático y otros. Sin embargo, por lo que el San Juan representa en la identidad nicaragüense y en el consciente colectivo, es difícil que sin un esfuerzo conjunto se puedan «desanjuanizar» los vínculos entre los dos países; dando así paso a la formulación de una auténtica agenda binacional y un esquema de cooperación trasfronteriza.

Desde la perspectiva de Costa Rica la construcción de la ruta 1856 se percibe desde varias aristas, tales como un asunto de incorporación de espacios territoriales y comunidades que han estado de espaldas al país; una reivindicación de una zona en la que el gobierno no tenía una efectiva y real presencia; y la atención de cuestiones de seguridad bajo ciertas circunstancias por encima de razones ambientales, como se desprende de la sentencia 2012-3266 de la Sala Constitucional. Esta es una cuestión pendiente por la demanda que presentó el gobierno nicaragüense en la CIJ, el 22 de diciembre de 2011, que está en su fase preliminar en esa instancia judicial; a lo que se agregan los procesos políticos (Asamblea Legislativa) y judiciales que se implementaron tras las denuncias por corrupción y gestión de las obras de este proyecto. Mientras que en el plano externo, el tema ha sido recurrente en los medios de comunicación en Nicaragua.

Más que en la política exterior, fue en la gestión propia del ministerio, en donde se pueden observar los cambios ocurridos con la sustitución del canciller. Sin embargo, en los medios de comunicación si se produjo un giro importante, en los últimos meses del año 2011 fue el vicescanciller Roverssi que aparece brindando declaraciones y participando en la mayoría de los actos protocolarios; mientras que el canciller Castillo se ha dedicado más al tema con Nicaragua y a giras para difundir la posición de Costa Rica sobre los diferendos con Managua y algunos temas puntuales. Ello ha hecho que en muchas oportunidades el Director General de Política Exterior, Jairo Hernández, se convierta es uno de los rostros más visibles del país en el marco de las relaciones bilaterales fuera de Centroamérica.

La política exterior de la actual administración muestra el sello personal que caracteriza la toma de decisiones en el país y la priorización de principios y temas en función de cuestiones más coyunturales; pero si se le compara con la gestión de la anterior

administración es necesario reconocer el impacto del estilo y rol de los dos principales decisores –presidente y canciller– en la formulación de esta política. El periodo en estudio mostró un comportamiento similar al año 2010, sobre todo a partir de setiembre en que se produjo la invasión nicaragüense. Eso ha hecho que predomine la cuestión nicaragüense, y muchas de las acciones que realiza el canciller en sus visitas giran en torno a los diferendos bilaterales, descuidando otros temas de la agenda exterior, lo cual no es apropiado aunque se trate de una situación de crisis. A ello se suma el impulso en la gestión externa de la ministra de Comercio Exterior, en cuyo ámbito si se puede hablar de una auténtica política pública de comercio exterior. Ahora bien, es necesario acotar que cuando se ahonda un poco sobre las acciones externas se encuentran una serie de actividades específicas propias del diario quehacer de la Cancillería, que no deben confundirse con una auténtica política exterior y que por ello pasan desapercibidas para la mayor parte de la opinión pública. Esto parece ser lo «típico» en la gestión de la política exterior; sin embargo, en un mundo en que la «diplomacia pública» se convierte en un recurso valioso de la política exterior, parece haber llegado el momento que el Ministerio de Relaciones Exteriores cambie su estilo y evidencie la contribución que hace al desarrollo del país al implementar las acciones en el ámbito internacional. Para esto se hace necesario, por una parte, una mayor apertura y transparencia de la gestión de esa cartera y, por otra, la construcción de indicadores de resultados como parte de la formulación, implementación y evaluación de esta política pública.

En definitiva las tareas pendientes y temas abiertos en la agenda de política exterior que deja el año 2011 a la administración Chinchilla Miranda son bastantes y requieren un importante esfuerzo en lo que resta del periodo gubernamental, si se quieren alcanzar las metas propuestas en el plan de gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Por lo que la respuesta a la pregunta usada como referencia en este documento no es respecto al grado e importancia que la democracia, la paz y el desarrollo humano sostenible tienen para el interés nacional de Costa Rica –como actor internacional–. Más bien los esfuerzos y acciones están más orientadas a concentrarse en las cuestiones coyunturales y en otros temas que si bien contribuyen a esos principios, lo hacen de manera indirecta, desatendiendo y hasta desapareciendo otros asuntos prioritarios –en tiempos normales– de la agenda de política exterior, lo cual es un error, porque las crisis no hacen que la agenda varíe –excepto que el tema no haya sido incorporado con anterioridad, que no es el caso del conflicto con Nicaragua, por se un país fronterizo y tratarse de un asunto de seguridad y defensa–, sino que las prioridades dentro esta se modifiquen. Por tanto, el año 2011 resultó ser un año inusual en materia de política exterior, no solo porque hubo un cambio temprano de canciller, sino porque se produjeron una serie de conflictos internos (nombramientos y construcción de la ruta 1856) y externos (diferendo territorial con Nicaragua y demandas en la CIJ), lo cual no es casualidad en la historia de la política exterior costarricense, pero si producen efectos significativos.

ANEXOS

Cuadro 1

Ejes prioritarios de política exterior Plan de gobierno de Laura Chinchilla

| Eje prioritario | Acciones |
|--|---|
| Promoción de la paz y la seguridad internacionales | <ul style="list-style-type: none"> • apoyar las iniciativas regionales y extrarregionales para combatir el narcotráfico; • promover una visión integral en los planes de acción de combate a la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado; • buscar cooperación para fortalecer el Instituto de Control de Drogas, el Ministerio de Seguridad Pública y el Organismo de Investigaciones Judiciales (sic) • promover la iniciativa “Mujeres Unidas por la Paz” |
| Promoción de la democracia | <ul style="list-style-type: none"> • propiciar la creación de una Comisión permanente en materia de gobernabilidad democrática; • propiciar la creación de una plataforma regional (E-SICA) que refuerce los esfuerzos de los países en gobierno digital |
| Promoción de los derechos y la seguridad humana | <ul style="list-style-type: none"> • promover la candidatura de Costa Rica ante el Consejo de los Derechos Humanos; • defender la primacía del derecho internacional; • coadyuvar en el proceso de negociaciones para el proyecto de Convención Interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia |
| Protección del medio ambiente y la promoción de la sostenibilidad | <ul style="list-style-type: none"> • promover un sistema internacional que combata el cambio climático; • participar en los avances de la Estrategia regional de cambio climático; • promover mecanismos de compensación |
| Promoción de una relación privilegiada con el hemisferio americano | <ul style="list-style-type: none"> • promover una activa agenda para el desarrollo conjunto con Nicaragua y Panamá; • priorizar, en las relaciones con Centroamérica, los temas de seguridad, gobernabilidad democrática, desarrollo y sostenibilidad; • impulsar una reforma y preponderancia del SICA como generador de desarrollo económico, social, ambiental y político; • promover la conformación de una agenda latinoamericana y caribeña, adoptando una conducta proactiva; • impulsar la activación de mecanismos de observación y participación de Centroamérica y Costa Rica en foros como UNASUR, MERCOSUR, CAN, ALADI, CARICOM y AEC; • buscar alianzas estratégicas en materia de seguridad pública, lucha contra el crimen organizado, migraciones, tecnología e investigación, recursos naturales y energía; • explorar las oportunidad de relaciones con Cuba, fomentando el proceso de normalización y apertura de y hacia este país; • profundizar los lazos de cooperación con Estados Unidos y Canadá; • constituir una alianza energética de las Américas |

| | |
|---|---|
| Política exterior con proyección global | <ul style="list-style-type: none">• profundizar la relación con la Unión Europea y fortalecer la relación con los países que la integran;• abogar por un Medio Oriente libre de conflictos armados, que prevalezca la paz, el respeto mutuo y la tolerancia;• reiterar la histórica amistad con Israel, a quien nos une una identidad de principios y valores;• continuar con la amistad con países árabes y promover oportunidad comerciales y de cooperación;• creer en una paz construida sobre la base de dos Estados en el conflicto palestino-israelí;• continuar los esfuerzos por abrir embajadas en Egipto e India y monitoreando la situación en el África Subsahariana;• profundizar las relaciones con Japón y Corea del Sur y ampliar el horizonte comercial, político y de cooperación en Asia;• promover el ingreso a la APEC |
| Cooperación internacional y servicio exterior | <ul style="list-style-type: none">• profundizar los programas existentes y buscar nuevos en materia de cooperación como parte de la consolidación de lazos diplomáticos y de amistad;• promover un Servicio Exterior profesional y ético, moderno, eficiente y bien remunerado |

Fuente: Chinchilla, 2010a.

Cuadro 2
Objetivos prioritarios de política exterior 2010-2011

| Objetivo prioritario | Argumento | Acciones o participaciones |
|---|--|---|
| Fortalecer la relación de Costa Rica con Centroamérica | «La presente Administración ha procurado otorgarle un especial énfasis a su relación con las naciones de nuestra próxima vecindad. Los problemas comunes que enfrentamos, el evidente imperativo de enfrentarlos conjuntamente y las posibilidades de desarrollo regional, han sido entre otros, argumentos que justifican abundantemente este replanteamiento de nuestra política exterior bilateral y regional hacia Centroamérica.» | <ul style="list-style-type: none"> • Regreso a la Comisión de Seguridad de Centroamérica • Conferencia Internacional de Donantes en apoyo a la Estrategia Regional de Seguridad de Centroamérica • Reunión Intersectorial de Relaciones Exteriores, Seguridad/Gobernación y Defensa de Centroamérica • Coordinación permanente con los órganos de la integración centroamericana y participación en cumbres • Relaciones bilaterales con El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Nicaragua. |
| Fortalecer la relación con Asia-Pacífico | Mantener vínculos sólidos con los países de Asia-Pacífico para lograr ser un país más competitivo aprovechando las experiencias exitosas en materia de innovación, competitividad, ciencia y tecnología. | <ul style="list-style-type: none"> • Visita del Canciller a Catar, China, Corea, India y Japón • Visita del Príncipe Akisino de Japón |
| Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea | Finalización de las negociaciones interregionales y necesidad de implementar los acuerdos logrados. | <ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo de Costa Rica en el proceso de negociación • Ofensiva de cabildeo en Europa • Inicialización de textos para lograr la traducción y posterior firma |
| Relaciones con el Hemisferio Occidental | Costa Rica como país líder en el ámbito latinoamericano en democracia, libertad, derechos humanos, desarrollo económico, protección del medio ambiente y lucha contra el crimen organizado. | <ul style="list-style-type: none"> • Visita del Canciller a Estados Unidos • Acercamiento con países del Caribe |
| América Latina en la política costarricense | Se considera que como área más cercana al país en función de la cultura, el idioma, la historia y otros factores deben fomentarse las relaciones cordiales y amistosas. | <ul style="list-style-type: none"> • Reapertura de embajadas en Bolivia y Paraguay • Reunión del Canciller con su homólogo de Brasil • Visita del Canciller a Brasil • Trabajo intenso con gobierno mexicano, incluyendo visitas del Canciller • Reunión con Vicecanciller de Argentina |
| Nuevos enfoques en Naciones Unidas y en sus organismos multilaterales | La renovada visión de la política exterior requiere de una activa participación en foros como ONU, puesto que es «...una plataforma | <ul style="list-style-type: none"> • Consultas institucionales con entes rectores nacionales para identificar áreas prioritarias de las políticas nacionales a defender en foros internacionales |

| | | |
|--|---|--|
| | privilegiada para posicionar internacionalmente su política exterior». | <ul style="list-style-type: none"> • Crear sinergias entre misiones permanentes ante las organizaciones internacionales y con la Dirección General de Política Exterior • Participación activa en las actividades en el marco de la LVI Asamblea General, incluidas comisiones y órganos especializados • Participación en Reunión de Alto Nivel sobre el Año Internacional de la Diversidad Biológica • Copatrocinio del evento Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres |
| Derechos Humanos | «...fiel al compromiso de defensa y promoción de los derechos humanos en el ámbito internacional, espera contribuir con la comunidad internacional de una forma constructiva y decidida». | <ul style="list-style-type: none"> • Ingreso al Consejo de Derechos Humanos (ONU) • Colaboración y coordinación con órganos de tratados de derechos humanos de la ONU • Impulso a la instauración de una comisión interinstitucional nacional en materia de derechos humanos • Impulsar, junto con Belice, la pronta conclusión de las negociaciones sobre la Convención Interamericana contra el racismo y toda forma de discriminación e intolerancia • Fomento de la educación en derechos humanos en el marco de la Plataforma sobre Educación y Formación en Derechos Humanos en el marco de ONU |
| Medio ambiente | Posicionamiento de Costa Rica como un país respetuoso y responsable con el medio ambiente y una activa y creativa participación en los distintos foros internacionales para promover los acuerdos necesarios en favor del medio ambiente. | <ul style="list-style-type: none"> • Participación activa en el proceso preparatorio de la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático • Participación en la Negociación del II Canje de Deuda por Naturaleza entre Costa Rica y Estados Unidos |
| Negociación y tramitación de convenios internacionales | En atención a lo dispuesto por la Ley se ha impulsado la negociación de convenios en temas de interés y beneficio para el país. | <ul style="list-style-type: none"> • Negociación de convenios sobre seguridad, cooperación judicial y transporte internacional • Tramitación de tratados internacionales en la Asamblea Legislativa • Firma del Convenio sobre Cooperación para la supresión del Tráfico Ilícito Marítimo y Aéreo de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas en el Área del Caribe |
| Candidaturas de Costa Rica en Foros Internacionales | Presencia en los diferentes foros de interés para la política exterior. | <ul style="list-style-type: none"> • Integración al Consejo de Derechos Humanos de ONU • Presencia en varios foros internacionales |
| Costa Rica alienta emergente industria | Emprendimiento de una ambiciosa carrera espacial y necesidad de apoyar los esfuerzos | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar los esfuerzos para la construcción del motor de plasma |

| | | |
|------------------------|---|--|
| aeroespacial | para captar socios y recursos monetarios | <ul style="list-style-type: none">• Firma de acuerdo de cooperación entre Costa Rica y la Secretaría General del SICA para promoción de la industrial regional |
| Costa Rica multilingüe | Fomento del uso de nuevos idiomas para potenciar el progreso social y económico del país. | <ul style="list-style-type: none">• Memorando entre Costa Rica y Canadá sobre movilidad juvenil• Promoción del multilingüismo entre Cancillería, Ministerio de Descentralización y Desarrollo Local (sic), el Instituto Nacional de Aprendizaje y la Fundación Costa Rica Multilingüe |

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2011.

Bibliografía

- Abarca, E. 1994. La política exterior costarricense: a la luz de los condicionamientos del sistema internacional (1986-1992). Tesis de grado para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio; Universidad de Costa Rica.
- Araya, J. 2012a. «Comisión de alto nivel ve tema de trocha, pero no decide sobre obras». Semanario Universidad. 30 de mayo al 5 de junio. Pp. 4-5.
- Araya, J. 2012b. «Colegio de Ingenieros estudia acusar a empresas contratadas en trocha fronteriza». Semanario Universidad. 6 al 12 de junio. P. 5.
- Astorga, A. 2012. «Intervención ambiental en la ruta nacional 1856». Hablando Claro. Disponible en: <http://www.hablandoclarocr.com/index.php/hablando-juntos/politicas-publicas/357-intervencion-ambiental-en-la-ruta-nacional-1856>; revisado 6 de junio de 2012.
- Berrocal, F. 2011. «La Policía de Fronteras». La Nación. 8 de enero. Disponible: <http://www.nacion.com/2011-01-08/Opinion/Foro/Opinion2644828.aspx>; revisado 25 de abril de 2012.
- Breuning, M. 2007. Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction. New York; Palgrave-Macmillan.
- Campos, D. 2000. Relaciones Iglesia-Estado en Costa Rica. Estudio histórico-jurídico. San José; Editorial Guayacán.
- Cantir, C., and J. Kaarbo. 2012. Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis and IR Theory. Foreign Policy Analysis. 8(1): 5-24.
- Castillo, E. 2012. «Hechos y no palabras». La Nación. 20 de mayo. P. 30^a.
- Chinchilla, L. 2010a. Plan de gobierno de Laura Chinchilla 2010-2014. San José; Partido Liberación Nacional.
- Chinchilla, L. 2010b. Discurso de toma de posesión 8 de mayo. San José; Casa Presidencial. Disponible en <http://www.presidencia.go.cr/index.php/presidencia/presidenta/discursos/116-toma-de-posesion-8-de-mayo>; revisado 24 de abril de 2012.
- Chinchilla, L. 2011. Discurso del 1ero de Mayo ante la Asamblea Legislativa. San José; Casa Presidencial. Disponible en

<http://www.presidencia.go.cr/index.php/presidencia/presidenta/discursos/774-discurso-1ero-de-mayo-del-2011>; revisado 24 de abril de 2012.

Darembaum, Jaime. 1996. La política exterior de Costa Rica de cara al siglo XXI. Documentos de trabajo año 1, número 1. San José; CIAPA.

Eguizábal, Cristina, y Marianela Aguilar. 1990. Procesos de decisión y política exterior en Costa Rica (1982-1986). Avance de investigación N. 75. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio; Universidad de Costa Rica.

Gobierno de Costa Rica. 2010. Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. María Teresa Obregón Zamora. San José; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Harnisch, S. 2012. Conceptualizing in the Minefield: Role Theory and Foreign Policy Learning. *Foreign Policy Analysis*. 8(1): 47-69.

Hidalgo, J. 2012. «¿Por qué la presidenta provoca a Nicaragua?». *El Financiero*. 17 de febrero. Disponible: <http://www.elfinancierocr.com/blog/porlalibre>; revisado 22 de abril de 2012.

Jiménez, F. 2012. “De frente y no de espaldas a Costa Rica”. *La Nación*. Martes 14 de febrero. P. 38A.

La Nación. 2012. «Corte Centroamericana reta a Costa Rica a probar favoritismo por Nicaragua». *La Nación*. 11 de enero. Disponible: <http://www.nacion.com/2012-01-11/EIPais/corte-centroamericana-reta-a-costarica-a-probar-favoritismo-por-nicaragua.aspx>; revisado 20 de abril de 2012.

Loaiza, V. 2012. “Nombre de trocha fronteriza revive espíritu nacionalista”. *La Nación*. Sábado 18 de febrero. P. 5A.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 2011. Memoria Institucional 2010-2011. San José; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Mintz, A., and K. DeRouen. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge, NY; Cambridge University Press.

Murillo, A. 2011. «Canciller Castro ve necesario reconsiderar tradición pacifista». *La Nación*. 13 de enero. Disponible: http://www.nacion.com/2011-01-13/EIPais/Notas_Secundarias/EIPais2649848.aspx; revisado 25 de abril de 2012.

Murillo, C. 2008a. Decisiones de política exterior de países pequeños en contextos hegemónicos. Una propuesta teórica de análisis. Tesis de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio; Universidad de Costa Rica.

- Murillo, C. 2008b. «La política exterior de Estados pequeños. El caso de Costa Rica». *Temas de Nuestra América*. No. 46. Enero-junio y julio-diciembre. Heredia, Universidad Nacional.
- Oviedo, E. 2011. «Canciller advierte que gobierno de Ortega aún es un enemigo». *La Nación*. Disponible: <http://www.nacion.com>; revisado 13 de junio de 2012.
- Oviedo, E. 2011. «Presidenta anuncia creación de policía de fronteras». *La Nación*. 26 de abril. Disponible: <http://www.nacion.com/2011-01-11/Deportes/UltimaHora/Deportes2648765.aspx>; revisado 25 de abril de 2012.
- Programa Estado de la Nación. 2011. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José; Programa Estado de la Nación.
- Ramírez, E. 2012a. “Corte Centroamericana de Justicia atiza diferencias entre Costa Rica y Nicaragua”. *Seminario Universidad*. 25 de enero. P. 6.
- Ramírez, E. 2012b. “Comunidades fronterizas claman por oportunidades y piden desterrar diferencias”. *Semanario Universidad*. 1 de febrero. Pp. 8-9.
- Ramírez, E. 2012c. “Costa Rica se ha autoaislado en Centroamérica, opinan expertos”. *Semanario Universidad*. 8 de febrero. P. 11.
- Ripley, B. 1995. *Cognition, Culture, and Bureaucratic Politics*; in *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*; edited by L. Neack, J. Hey, and P. Haney. Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall. Pp. 33-49.
- Rojas, R. 2011. «Nuevo canciller anuncia “línea firme” en relación con Nicaragua». *La Nación*. 29 de julio. Disponible: <http://www.nacion.com>; revisado 26 de mayo de 2012.
- Rosati, J. 1995. *A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy*; in *Foreign Policy Analysis. Continuity and Change in Its Second Generation*; edited by L. Neack, J. Hey, and P. Haney. Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall. Pp. 85-98.
- Rosenau, J. 2006. «Pre-theories and Theories of Foreign Policy». *The Study of World Politics. Volumen I: Theoretical and Methodological Challenges*. New York; Routledge.
- Sojo, Carlos. 1991. *Costa Rica: política exterior y sandinismo*. San José; FLACSO.
- Sucharov, M. 2011. *Values, Identity, and Israel Advocacy*. *Foreign Policy Analysis*. 7(4): 361-379.
- Thies, C. 2012. *International Socialization Processes vs. Israeli National Role Conceptions: Can Role Theory Integrate IR Theory and Foreign Policy Analysis?* *Foreign Policy Analysis*. 8(1): 25-46.

Thies, C., and M. Breuning. 2012. Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory. *Foreign Policy Analysis*. 8(1): 1-4.

Ugalde, S. 2012. «La Corte Centroamericana y el principio de legalidad». *La Nación*. 16 de abril. P. 44A.

Umaña, I. 1989. *La política exterior de Costa Rica hacia Nicaragua durante las Administraciones del Lic. Rodrigo Carazo (1978-1982) y de don Luis Alberto Monge (1982-1986)*. Tesis de grado para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio; Universidad de Costa Rica.

Entrevistas

Cascante, C. 2012. Subdirector, Escuela de Relaciones Internacionales, UNA.

Solís, L. 2012. Académico, UCR.

Stagno, B. 2012. Ex Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Gobierno de Costa Rica.

Urcuyo, C. 2012. Analista Político, CIAPA.

White, E. 2012. Embajadora de Costa Rica, Gobierno de Costa Rica.

Notas

ⁱ. De acuerdo con J. Rosati (1995; 55) en un contexto anárquico, como el internacional, los otros Estados son percibidos como adversarios y potenciales enemigos, sobre todo cuando se trata de competir por recursos escasos –cooperación internacional– y cuestiones de seguridad. Mientras que la imagen en el espejo se refiere a «...las imágenes mantenidas por ambas partes en una relación hostil», por tanto se trata de «...que cada parte mantiene una imagen que es diametralmente “opuesta” al otro: cada parte tiene una positiva y benevolente auto-imagen, mientras mantiene una negativa y malévola imagen del enemigo.» Cabe señalar que muchas veces el decisor no está consciente de esas imágenes, aunque las aplica al tomar decisiones.

ⁱⁱ. J. Darelblum (1996; 4) identifica –desde una perspectiva típica del realismo político– como los cuatro intereses nacionales básicos: supervivencia, libertad, estabilidad y desarrollo. Así «...la finalidad de la política exterior de un Estado es garantizar la satisfacción de necesidades fundamentales de existencia, seguridad y prosperidad. Si dichas necesidades no son satisfechas, se pondría en entredicho –o no sería posible– la existencia de la entidad nacional como miembro integrante, pleno y distinto, de la comunidad internacional.»

ⁱⁱⁱ. C. Sojo (1991; 76) advierte que se trata de un marcado credo democrático de corte occidental, a lo que se suma un significativo contenido antimilitarista y una «especie de conciencia solidaria con el Tercer Mundo», pero reconociendo el liderazgo estadounidense.

^{iv}. Esta iniciativa de Costa Rica Multilingüe, que fue un proyecto que comenzó en la administración Arias Sánchez (2006-2010), adscrito a Casa Presidencial, recibió gran respaldo del canciller Castro llegándose a impartir clases gratuitas de idiomas en el Instituto del Servicio Exterior.