

# LA NEUTRALIDAD DE COSTA RICA Y LA PAZ CENTROAMERICANA

Carlos José Gutiérrez

**CARLOS JOSE GUTIERREZ**  
Doctor en Derecho. Profesor universitario. Exministro de Justicia y actual Ministro de Relaciones Exteriores de Costa Rica.

## 1. Aclaraciones

Antes de ocuparme del tema que se me ha señalado, me parece necesario hacer unas cuantas aclaraciones:

1. Intervengo en el Seminario en mi condición personal, como profesor universitario en una reunión de tipo académico. Mis palabras no tienen el carácter de un pronunciamiento oficial del Gobierno de Costa Rica, del cual formo parte de manera temporal. Por haber trabajado en las tareas preparatorias de la proclama de neutralidad, me pareció necesario aceptar la invitación que me hiciera la Escuela de Relaciones Internacionales, de la cual fui profesor por varios años, en el entendido de que lo hacía sin ningún carácter oficial.

2. Siempre que utilizo la expresión "Centro América" lo hago más en su sentido geográfico que en el histórico. Dicho en forma más simple, incluye a la República de Panamá, que no formó parte de la Capitanía General de Guatemala ni de la República Federal de Centro América.

3. La utilización de una expresión de un discurso del Embajador de Costa Rica ante la Organización de Naciones Unidas, Fernando Zumbado, no signifique que tome partido alguno en la

controversia surgida entre el señor Ministro de Relaciones Exteriores y el embajador Zumbado. Esta surgió respecto al voto emitido al considerarse la acción norteamericana en Granada, mientras que la expresión que tomo como punto de partida corresponde al debate sobre la situación en Centro América.

Esto se hace necesario porque al conocer el tema que se me había asignado, me vino inmediatamente a la memoria la expresión del embajador Zumbado que había leído en los periódicos días antes: "Costa Rica no es parte en el problema de Centroamérica, pero Centroamérica es parte de los problemas de Costa Rica"<sup>1</sup>. Se resume en dicho texto la situación que quiero analizar y por ello quiero utilizarlo como punto de partida.

## 2. Los problemas centroamericanos

Mi punto de vista es que los problemas centroamericanos que constituyen preocupación general del mundo actual son de tipo político. No quiero negar que todos los países del área tienen graves problemas económicos; en un grado muy alto estamos afectados por la crisis mundial, que adquiere, respecto a algunos, características especialmente graves. No quiero tampoco ignorar que cada uno tiene hondos problemas socia-

les, resultado de su mayor o menor subdesarrollo. Sin embargo, pongo énfasis en que la perturbación de la paz de Centro América no se origina en problemas de esa naturaleza, sino en la inexistencia o dificultad de aplicación de reglas claras y democráticas para el juego político entre las distintas tendencias y corrientes, que hagan igualmente posible para todos el acceso al poder por medios legales.

Ello es especialmente evidente en Nicaragua y en El Salvador, donde la lucha por el poder se lleva a cabo por medio de las armas. La situación es crítica en la primera de ellas, donde los documentos firmados para la constitución de un régimen democrático después de la caída de Somoza, han sido sustituidos en la práctica por una concentración de la totalidad del poder en el Frente Sandinista de Liberación Nacional y una vaga promesa de elecciones para 1985, sin que se sepa cuáles serán los puestos a elegir o las garantías para la actividad de los partidos. En El Salvador coexisten la lucha armada entre el ejército y las guerrillas, el lento progreso de una Asamblea Nacional Constituyente y el anuncio de elecciones presidenciales para marzo de 1984, sin que se haya encontrado un sistema para que participen en éstas todas las agrupaciones políticas. En Guatemala se mantiene la convocatoria a elecciones para el próximo año,

aunque los cambios en el gobierno militar, hacen temer por las posibilidades de la democratización. Panamá, después de una cuidadosa reforma constitucional que eliminó las características autoritarias del gobierno que presidiera el general Omar Torrijos, se prepara también para elecciones el año próximo, que será un año de importantes demostraciones del funcionamiento del sistema electoral en Centro América. Finalmente, Honduras vive bajo un gobierno producto de elecciones libres, que ha tenido algunas dificultades como producto del peso político del ejército.

Frente a esa situación, en que se mezclan la radicalización, la guerra civil, los gobiernos militares, la participación política de las fuerzas armadas y las esperanzas de procesos de democratización, se encuentra el desarrollo político costarricense, que ha seguido por líneas diferentes<sup>2</sup>.

## 3. La separación histórica

Esas diferencias no son de ahora. Comenzaron con el proceso de colonización, que en el Valle Central costarricense se inició con posterioridad de casi medio siglo al resto de Centro América y que, por estar separado de la costa del Pacífico, por la cual se llevaba a cabo todo el

proceso de movilización en el área, produjo un auténtico aislamiento de esta provincia, que se consideró siempre postergada y relegada por Guatemala, y mantuvo y renovó la aspiración de que la incluyeran en el Virreinato de Nueva Granada, hasta que se produjo la separación del Gobierno español.

Ya en la vida independiente, a esa dificultad de comunicaciones, vino a agregarse la disposición de vivir en paz, mientras las guerras civiles y las guerras internacionales, se reproducían una tras otra, entre los países del istmo. Tengo siempre presente ese constante guerrear centroamericano, porque el fundador de mi familia materna, que había nacido en Guatemala y se casó con una damanicaragüense, vino a Costa Rica en los albores de la independencia centroamericana, huyendo de la guerra civil entre León y Granada que constituyó el inicio de la vida independiente de Nicaragua<sup>3</sup>. Un siglo después, mi padre vino a Costa Rica a representar a su país en la Corte de Justicia Centroamericana, creada a principios de este siglo, en un esfuerzo auspiciado por Estados Unidos y Méjico para pacificar a Centro América, después de las guerras habidas en 1906 y 1907<sup>4</sup>.

En las guerras centroamericanas, Costa Rica ha tenido participación escasa en cuanto al número de participaciones y escasa también en cuanto a los participantes si se excluye la Campaña Nacional de 1856-1857. De acuerdo con Rafael Obregón<sup>5</sup>, ella está limitada a tres ocasiones: 1. El envío en junio de 1826 de 213 milicianos a servir en el Ejército Federal, que participaron como parte de esta en los conflictos sostenidos por él contra los de los Estados de Guatemala y El Salvador, y regresaron a Costa Rica en 1827<sup>6</sup>.

2. La declaratoria de guerra a Guatemala, como respuesta a la decisión del general Justo Rufino Barrios de proclamar el restablecimiento de la República Centroamericana y realizar la unión por las armas. Se enviaron tropas a combatir a Barrios, pero llegaron a El Salvador, después que las tropas de este país habían derrotado a aquél en la Batalla de Chachuapa<sup>7</sup>.

3. El corto e infortunado conflicto fronterizo con Panamá, en febrero y marzo de 1821, único tropiezo en las relaciones con un Estado vecino que desde entonces, siempre se han caracterizado por la armonía<sup>8</sup>.

Desde luego, no quiero sostener que en nuestra vida independiente no haya habido suficientes casos de luchas civiles y militares, internas, algunas de ellas organizadas allende las fronteras. Pero indudablemente que una comparación con los hechos históricos ocurridos al norte del río San Juan y al sur del río Sixaola, siempre indicarán que los costarricenses hemos disfrutado de la paz por períodos mucho más prolongados. Por otra parte es necesario hacer una diferencia entre tensiones, enfrentamientos verbales y amenazas de guerra

de un lado y luchas frontales entre Estados. De las primeras ha habido bastantes. Las segundas son las que escasean. Esas circunstancias nos permitieron construir un Estado, como realidad política y no como ficción jurídica, antes que los otros países centroamericanos<sup>9</sup> y darle una base firme a la vida democrática, que, con dos cortos eclipses y una serie de crisis, hemos vivido desde noviembre de 1889<sup>10</sup>.

#### 4. La supresión del ejército

Ese desarrollo político con intención pacífica, tuvo un nuevo impulso con la supresión del ejército, realizada en 1948 por la Junta de Gobierno que presidió don José Figueres, y confirmada luego por la Asamblea Nacional Constituyente que, en 1949, la institucionalizó en el artículo 12 de la Constitución Política vigente, de manera que los costarricenses consideramos definitiva.

En el momento en que se llevó a cabo, que el gobierno de un pequeño país, ubicado en una región de la tierra que nunca se ha caracterizado por su pacifismo y su estabilidad política, decidiera abolir el ejército, lucía como una bella utopía. Parecía imposible que pudiera existir un Estado sin ejército. sobre todo, si se toma en cuenta que todos los gobiernos de la tierra han considerado las fuerzas armadas como una expresión básica del poder estatal.

Si entonces ese paso pudo haber sido considerado

utópico, tiene ya treinta y cuatro años de haber probado que podía ser una realidad. Hay una generación de costarricenses que ha nacido y se ha formado, sin tener que prestar servicio militar ni contribuir para el mantenimiento de fuerzas armadas. En dos ocasiones, como secuela de la guerra civil de 1948, fue necesario hacerle frente a agresiones organizadas por costarricenses pero provenientes del extranjero, pero ello se logró con el apoyo de todos los sectores sociales y la efectividad demostrada por el sistema interamericano, en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca<sup>11</sup>.

Como resultado de ese proceso, si se le pregunta a cualquier costarricense si el país debe restablecer el ejército, se puede estar seguro de que la respuesta mayoritaria será radical y dedidamente negativa. Hay una convicción generalizada entre los costarricenses de que una nación pequeña no necesita tener ejército, que existen en la comunidad internacional mecanismos suficientes que le otorguen respaldo frente a una agresión eventual, cuya efectividad es igual o mayor que la que puede lograrse con las armas que ni siquiera tiene capacidad de adquirir.

#### 5. La declaración de neutralidad

La declaración de neutralidad hecha por el presidente Monge, el 17 de noviembre en curso, no es, pues un rompimiento con el pasado, sino todo lo contrario, un paso adelante por una senda por la que se ha transitado durante toda la vida independiente.

Uno de los aspectos más relevantes de la asamblea celebrada para proclamarla

fue la facilidad con que el historiador don Carlos Meléndez, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, don Ulises Odio, y el Presidente de la República, encontraron variedad de pronunciamientos hechos por grandes figuras de la historia costarricense, que ante conflictos de naciones vecinas, proclamaron que la política de Costa Rica sería la de neutralidad. No es que vayamos a ser neutrales de ahora en adelante. Es que siempre hemos tratado de serlo. La proclamación presidencial no es más que darle el nombre preciso a prácticas tradicionales, fundada en una valoración trascendente de lo que es esencial a la manera de ser costarricense. Es igual que la poesía que encuentra multitud de sugerencias en llamar rosa a la rosa, o la sorpresa del Burgués Gentilhombre de Molière, al saber que hablaba en prosa.

Por esas circunstancias, Costa Rica no es parte del problema de Centro América. Ni su gobierno ni su pueblo tienen intenciones agresivas contra ninguno de los países centroamericanos. Nuestros límites territoriales con los países vecinos, se encuentran fijados en tratados debidamente ratificados por las partes y, mientras ellos sean respetados y no se pretenda agredir nuestra soberanía o irrespetar nuestro sistema de gobierno, puede estarse seguro de que no tomaremos armas ni buscaremos involucrarnos en conflictos ajenos, cercanos o lejanos.

## 6. La colaboración para la paz

Neutralidad, sin embargo, no significa indiferencia. Nadie puede dormir seguro en su casa, cuando arde el techo de la del vecino. El acrecentamiento de los conflictos internos y las tensiones internacionales que provocan en Centro América afectan a Costa Rica. Resulta difícil mantener la paz en un área convulsa. Es poco menos que imposible, recobrar la prosperidad, cuando se es una pequeña parte de una región, que es tema habitual de noticias de guerras civiles y amenazas de conflictos internacionales. "Centro América es parte de los problemas de Costa Rica", como lo indica la frase del embajador Zumbado.

De ahí, pues, que la pregunta que cabe hacerse es cuáles son y pueden ser las líneas de colaboración de Costa Rica para la paz de Centro América. A mi juicio, fundamentalmente cuatro:

I. *La labor humanitaria*: Una de las labores que indudablemente le corresponde a Costa Rica, como contribución a la paz de Centro América es la aceptación y atención de los refugiados que resultan de las guerras civiles en Nicaragua y El Salvador. Su condición de país vecino, pacífico, estable y libre, lo señalan como meta de quienes se ven obligados a abandonar su patria, como resultado de la guerra y la persecución política. Costa Rica ha sido, es y será país de asilo.

De ahí le surge a Costa Rica uno de sus grandes problemas en su relación con Centroamérica: la lucha de los nicaragüenses contra la dictadura de Anastasio Somoza, trajo temporalmente a Costa Rica más de setenta

mil refugiados. La guerra civil salvadoreña, le ha producido 15.000 refugiados "oficiales", entendiéndose por tales a los que reciben ayuda de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados. La nueva lucha en Nicaragua, ha hecho llegar a Costa Rica, a más de dos mil refugiados "oficiales" y, en los últimos días, que representan el inicio de la estación seca, dicho número sube de cien a ciento cincuenta diarios.

Los refugiados representan un peligro para el proceso de recuperación económica costarricense. Aumentan las dificultades que sufren los costarricenses desempleados. Pero recibirlos y alimentarlos, con la colaboración del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), constituyen el cumplimiento de deberes de tipo humanitario, que no pueden ignorarse.

2. *La labor mediadora*: El Grupo Contadora, formado por Colombia, Méjico, Venezuela y Panamá, realiza desde hace poco menos de un año, una impropia labor de mediación para solucionar las diferencias entre Nicaragua y El Salvador, y entre Nicaragua y Honduras. El interés costarricense no tiene que implicarse necesariamente en la controversia. Los problemas que hemos tenido con el gobierno de Nicaragua, han sido debidamente atendidos, por medio de reuniones bilaterales, que como resultado positivo muestran descensos en la tensión entre ambos países.

Sin embargo, bueno es tomar en cuenta que fue en una conversación entre los Presidentes de Panamá y Colombia con el de Costa Rica, donde se inició el esfuerzo de Contadora. Costa Rica ha estado dispuesta a colaborar con el grupo de mediadores y, en las reuniones celebradas,

ha buscado siempre el entendimiento, la negociación y que se afirme el uso de medios pacíficos para la solución de conflictos.

Es indudable que nadie puede sentirse totalmente satisfecho de la gestión mediadora realizada por el Grupo Contadora pero, al mismo tiempo, es innegable que las tensiones existentes entre los países en disputa no han aumentado como podrían haberlo hecho si no hubiera existido ese proceso de mediación. Contadora no ha logrado pacificar Centro América, pero, hasta el momento, ha evitado la guerra internacional que deterioraría aun más la situación. Al colaborar al esfuerzo del Grupo Contadora, Costa Rica cumple con sus deberes centroamericanos, en forma comparable con su condición de país neutral.

3. *El efecto demostración*: Por otra parte, Costa Rica demuestra que no es válido el argumento de muchos politólogos de los países desarrollados de que la democracia sólo es posible en el mundo desarrollado<sup>12</sup>. Su existencia y el funcionamiento de sus instituciones prueban que la dictadura no es la única forma de gobierno que puede funcionar en los países en subdesarrollo. Hay un ejemplo inmediato y evidente de que, pese a la crisis económica y a los problemas socia-

les, es posible vivir en paz, ejercer los derechos fundamentales y cambiar los gobiernos en forma periódica, por medios pacíficos. Es gracias a la democracia que podemos tener paz social, que funcionan los sistemas de solución de conflictos, que se mantiene el alto grado de integración de la sociedad costarricense.

Hay, pues, un claro efecto demostración sobre toda el área centroamericana. El resultado de ese efecto es posible apreciarlo tanto en quienes quieren aproximar sus instituciones a las costarricenses, como en aquellos que atacan nuestra democracia por su efecto nocivo sobre las intenciones de mantener o restablecer regímenes despóticos. El elogio que estos últimos le tributan a la democracia costarricense revela, si se quiere, una mayor conciencia del efecto demostración que la simpatía de los primeros. Así, pues, al mantener su democracia y hacerla funcionar, los costarricenses no sólo se sirven a ellos mismos. Sirven también a toda Centro América.

4. *La promoción de la democracia por medios pacíficos:* En la proclama de neutralidad, el presidente Monge incluyó los siguientes conceptos:

"II. La Neutralidad de Costa Rica será activa. No significa imparcialidad en el campo ideológico o político. En consecuencia, reafirma su fe en la concepción política y social que ha compartido y

comparte con las democracias occidentales..."<sup>13</sup>.

Dicha característica es común a los principales países europeos<sup>14</sup>, que se han declarado neutrales, como Austria, Suiza y Suecia. Los costarricenses estamos tan convencidos como ellos de que la forma de organización democrática es superior, o menos mala, que todas las formas de totalitarismo, sea la dictadura de un hombre, de un partido o de un ejército. Hemos estado siempre dispuestos a acoger a los perseguidos políticos y convertimos dicha tarea en un deber nacional al consagrarlo en la Constitución Política. Servimos de sede a una serie de instituciones de distinto signo ideológico que preparan líderes democráticos y sirven de centros de reunión a partidos ideológicamente afines. Sentimos como nuestro el triunfo de cada país latinoamericano que vuelve a la democracia y lloramos la derrota que significa cada golpe de estado que instauro un proceso de represión.

Nada de ello es incompatible contra nuestra neutralidad. Porque ésta no es otra cosa que una renuncia a la guerra como instrumento de destrucción. Consecuentemente es una declaración de fe en el ser humano y en su capacidad de construir una sociedad libre y más justa. Este es el ideal de sociedad de los costarricenses. Esa es la que queremos para Centroamérica y los centroamericanos.

24 de noviembre de 1983

## NOTAS

- (1) LA NACION. 16 de noviembre de 1983. P. 20 A.
- (2) Véase mi artículo "Libertad, Derecho y Desarrollo Político". En GUTIERREZ y otros. *Derecho Constitucional Costarricense. Ensayos*. Editorial Juricentro. San José. 1983. Pp. 35-81.
- (3) Véase mi artículo "Una Convergencia de Insnaturalismo". En *Revista de Ciencias Jurídicas*. No. 6, Noviembre de 1965. Universidad de Costa Rica. Pp. 45-81.
- (4) Véase mi libro: *La Corte de Justicia Centroamericana*. Editorial Juricentro. San José. 1980.
- (5) *De nuestra Historia Patria. Hechos Militares y Políticos*. Museo Juan Santamaría. Alajuela. 1981.
- (6) *Ibíd.* Pp. 27-28.
- (7) *Ibíd.* Pp. 218-220.
- (8) *Ibíd.* Pp. 294-297.
- (9) TORRES, Edelberto. *Poder Nacional y Sociedad Dependiente. Las clases y el Estado en Centroamérica*. Estudios Sociales Centroamericanos. Mayo, agosto de 1974. Año III, Número 8. P. 34.  
VEGA, José Luis: *Orden y Progreso. La Formación del Estado Nacional en Costa Rica*. Icap. San José. 1981.
- (10) PINAUD, José María. *El y de noviembre de 1889*. La Tribuna. San José. 1942.
- (11) Organización de Estados Americanos. *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Aplicaciones*. Volumen I. 1949-1956. OEA. Washington D.C. 1973. Pp. 34-67, 159-215.
- (12) Como ejemplo véase DOVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona. 1970. Pp. 78-89.
- (13) MONGE, Luis Alberto. *Proclama Presidencia sobre la Neutralidad Perpetua, Activa y no Armada de Costa Rica*. 17 de noviembre de 1983. P.15.
- (14) NEUHOLD, Hanspeter. "Permanent Neutrality and Non Aligment: Similarities and Differences". *India Quaterly*. Julio-setiembre 1979. Pp. 285-308. *Ibíd.*: "Permanent Neutrality in Contemporary International Relations: A Comparative Perspective". *Irish Studies in International Affairs*. Volume I. Number 3. Pp.13-26.  
VERDROSS, Alfred. *La Neutralidad Perpetua de Austria*. Verlag fur Geschichte und Politik. Viena. 1979.