

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

9

CONTRIBUCIONES

"LA ADMINISTRACION CARAZO ODIO
COMO PERIODO DE TRANSICION
HACIA UN NUEVO ESTILO DE
POLITICA EXTERIOR

CRISTINA EGUIZABAL
MARIANELA AGUILAR
DEYANIRA RAMIREZ
RAUL HIDALGO

Esta investigación fue realizada con la colaboración de la Escuela de Ciencias Políticas al autorizar la adscripción de las autoras al Instituto de Investigaciones Sociales para la ejecución del mismo.

Consejo Editorial: Licda. Dina Krauskopf, Msc. Sui Moy Li, Dr. Héctor Pérez, Dr. Tomás Guerra.

Apoyo Administrativo: Coordinación, Lisbeth Vega; Secretaria, María Isabel Moreno; Auxiliar de Imprenta, Jorge Oconitrillo.

Diseño de Portada: Sonia Calvo.

Mayo, 1991

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	ii
INTRODUCCION	1
I. UN NUEVO ESTILO DE POLITICA EXTERIOR	5
1.1 La política de solidaridad con Nicaragua	5
1.2 La política de la paz como política de recambio	10
1.3 Crisis económica y renegociación de la deuda externa	16
II. LA DEUDA PUBLICA EXTERNA EN COSTA RICA	17
III. LA DEUDA EXTERNA EN LA ADMINISTRACION CARAZO	19
IV. CONSIDERACIONES FINALES	25
BIBLIOGRAFIA	27

PRESENTACION

Presentamos este nuevo número de la Serie Contribuciones del Instituto de Investigaciones Sociales, que contiene un excelente análisis sobre la Administración Carazo Odio (1978-1982), producto del proyecto "Procesos de decisión y política exterior en Costa Rica, I Etapa Administración Monge Alvarez. II Etapa Administración Arias Sánchez", a cargo del equipo de investigadores integrado por la Dra. Cristina Eguizábal (coordinadora), Licda. Marianela Aguilar (investigadora); Bach. Deyanira Ramírez (asistente) y Bach. Raúl Hidalgo (asistente). Esta investigación se realiza en el Instituto de Investigaciones Sociales y cuenta con la colaboración de la Escuela de Ciencias Políticas.

La publicación de este trabajo contribuye a la mejor comprensión de la política exterior costarricense, en un periodo de gran complejidad en el plano sociopolítico, para toda la región centroamericana y particularmente Costa Rica. En este sentido, es sugerente el planteamiento de los autores de considerar que la Administración Carazo Odio le imprimió a la política exterior un "nuevo estilo" y la posibilidad de establecer comparaciones con otras administraciones.

Consideramos este documento de interés no solo para los estudiosos del tema, sino para los lectores preocupados por profundizar sobre el sistema político de Costa Rica y sus perspectivas.


Mayra Achío, Directora a.i.
Instituto Investigaciones Sociales

INTRODUCCION

A partir de los últimos años de la década de los 70, la política exterior de Costa Rica ha girado, fundamentalmente, alrededor de dos áreas temáticas prioritarias: la crisis centroamericana, en particular lo que se refiere a sus relaciones con Nicaragua, y el endeudamiento externo.

En tanto que los temas ocuparon la atención de la política exterior costarricense a mediados de los años setenta, concordaron con la corriente latinoamericanista que abogaba por la instauración de un nuevo orden económico internacional más justo para los países en desarrollo, que permitiera la disminución de la asimetría existente entre los países del Norte y los del Sur¹.

La política exterior de esta época se orientó hacia una búsqueda de nuevos mercados, de mejores precios para los productos tradicionales de exportación y la captación de ayuda económica para facilitar el financiamiento del desarrollo interno.

La estrategia externa incluía una diversificación o "universalidad de las Relaciones Diplomáticas", que llevó a establecer vínculos con países del mundo árabe y del campo socialista y la participación en organismos internacionales tercermunistas tales como el Grupo de los 77, la Unión de países exportadores de banano y empresas multinacionales como la Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR).

Esta estrategia fue completada con una activa participación de Costa Rica en los foros de debate de las Naciones Unidas sobre temas relevantes que se encontraban en estrecha concordancia con los principios rectores de la política exterior, tales como el Desarme, la Descolonización y el tema de los Derechos Humanos. El perfil más importante que desarrolló el país a mediados de los años 70, estuvo dirigido a lograr cambios trascendentales en la Organización de Estados Americanos. Su objetivo era el de alcanzar una mayor eficiencia en el funcionamiento del organismo regional, a través de un mejor entendimiento entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos. La preocupación del gobierno costarricense respondía a la necesidad de mantener la fluidez y operancia de los mecanismos del sistema interamericano, sobre los cuales reposaba en gran medida la seguridad del país.

En el período de distensión la política exterior costarricense logró elevar el prestigio y el perfil del país sin mantener una posición de confrontación con la Gran Potencia, sino más bien buscando el consenso entre los países en los distintos foros internacionales.

¹ Ver Luciano TOMASSINI, "Tendencias favorables o adversas a la formación de un sistema regional latinomericano" en Estudios Internacionales. 8(29). enero-marzo 1975.

En este ambiente de apertura internacional, en que las rígidas posiciones bipolares son superadas y sobrepasadas por un mundo que se caracteriza por la poliarquía, asumió el poder el presidente Rodrigo Carazo Odio en 1978. Durante los dos primeros años de funciones, la administración pudo hacer uso de los espacios políticos que la coyuntura interna y externa le propició.

La articulación de estos elementos internacionales con aspectos de orden interno contribuyeron a ensanchar los espacios políticos para la elaboración de la política exterior.

En el plano interno, específicamente en los aspectos de orden político el gobierno costarricense, inicialmente, gozó de un considerable consenso interno, a pesar de no tener una clara estrategia establecida.

No fue así en materia económica. Los cambios que se llevaron a cabo en el contexto internacional vinieron a modificar las reglas del juego, dificultando la situación del endeudamiento externo para los países en vías de desarrollo. Por otra parte, el equipo económico de la administración Carazo Odio no logró establecer una estrategia que pudiera enfrentar de manera coordinada los nuevos retos y la crisis económica que comenzaba a golpear a distintos sectores de la población. De manera que tampoco en el campo económico el gobierno contó con el apoyo interno.

Sin embargo, los dos años posteriores estuvieron marcados por determinantes externos e internos que limitaron los márgenes de acción de la política exterior del país. El cierre de los espacios en lo político y una mayor complejización en los aspectos económicos, le presentaron nuevos y desconocidos desafíos al gobierno costarricense.

El inicio de la campaña electoral en los Estados Unidos en 1980 trajo como consecuencia una reversión del ambiente de distensión que había llegado de lleno al continente. Esta situación se vio aún más acentuada a partir del inicio de un nuevo gobierno republicano en 1981, que desarrolló una política globalista hacia centroamérica basada en la perspectiva de la seguridad nacional.

La ebullición que comenzó a desarrollarse en centroamérica a partir de la agudización de las distintas crisis nacionales, se constituyó en un factor determinante que hizo cambiar los temas dominantes de la política exterior costarricense.

Lo intrincado de las diversas crisis nacionales que han atravesado los países vecinos, entrelazaron intereses que obedecían a una contradicción Norte-Sur con otros que respondían al conflicto Este-Oeste. Coincidentemente con el segundo periodo de la Administración Carazo, en el ámbito hemisférico, estas contradicciones constituyeron el punto de partida de dos corrientes

de percepción sobre el desarrollo de los acontecimientos en la región. Estas dos corrientes orientaron el debate y estuvieron presentes en los procesos de toma de decisiones de política exterior.

Surgió, por una parte, la percepción "globalista" caracterizada por negarse a aceptar el origen estructural y doméstico de los conflictos y mas bien centra la explicación en fenómenos coyunturales y globales. Sus argumentos están basados en la perspectiva del conflicto Este-Oeste, con la presencia del comunismo en el área encarnado en el régimen sandinista. También dan énfasis a los agudos problemas económicos que enfrenta la región como consecuencia de la crisis internacional. Esta línea de interpretación coincide casi exactamente con la percepción de la administración republicana.

Por otra parte, se produjo el surgimiento de una segunda corriente de interpretación, mas bien "latinoamericanista" que trató de analizar las crisis a partir de los grandes desequilibrios estructurales de las sociedades centroamericanas y por lo tanto su explicación se ha centrado en las contradicciones Norte-Sur. Una mayoría de las élites latinoamericanas, intelectuales, sectores políticos y burocráticos, entre otros, han tratado de desvincular la lectura del conflicto regional de la pugna Este-Oeste tanto por motivaciones de índole ideológico como por imperativos estratégicos. En efecto se trata de mantener ciertos márgenes de autonomía para las políticas exteriores latinoamericanas limitando la ingerencia principalmente militar de los Estados Unidos en el conflicto, al aislarlo, hasta donde sea posible, de la competencia entre las superpotencias.

Esta doble vía de interpretación en el caso costarricense, comenzó a hacerse evidente en la segunda fase de la administración. Los aspectos ideológicos fueron adquiriendo importancia, cuando los espacios políticos se fueron cerrando. La política exterior comenzó a ser fuertemente cuestionada por los medios de comunicación, en los que los forjadores de opinión presionaban por tesis mas beligerantes en contra de la política sandinista, y a la vez más acordes con los planteamientos de la nueva administración norteamericana.

De esta manera, el principal eje de la política exterior costarricense inicialmente fue el tema de Nicaragua. Conforme se dieron los cambios en el contexto internacional y regional, este tema cede su lugar al de la Paz, que sirvió como instrumento eficaz para mantener a Costa Rica al margen de todo tipo de acciones de carácter militar propuestas por la administración del Presidente Reagan. Finalmente, la agudización de la situación económica del país y la cercanía del proceso electoral, hicieron ascender como tema prioritario la crisis económica y la renegociación de la deuda externa.

I. UN NUEVO ESTILO DE POLITICA EXTERIOR

El Presidente Carazo Odio llega al poder por el partido Unidad, producto de una coalición de cuatro partidos en los que se encontraban representados diferentes sectores de la clase dominante. Durante todo el periodo resulta clara la ausencia de estrategia externa que se manifiesta en una gran fragmentación de la toma de decisiones tanto en política económica como en política exterior.²

1.1 La política de solidaridad con Nicaragua

A partir del momento en que estalla la guerra civil en Nicaragua, la agenda de la política exterior de la administración del Presidente Rodrigo Carazo Odio (1978-1982) rebasa los tradicionales temas de las relaciones diplomáticas, los intercambios comerciales y culturales con los países amigos, la participación en organizaciones internacionales, etc., convirtiéndose, en un primer momento, el tema de Nicaragua en el principal punto para ceder luego su importancia al tema de la paz y finalmente al económico.

La proximidad con un país en conflicto, la posibilidad de desarrollar una política exterior con mayores márgenes de autonomía para el ambiente de distensión que se vivía en el contexto internacional, la participación de nuevos actores que fortalecieron posiciones Norte-Sur y el consenso interno que se produjo en la sociedad costarricense contra la dictadura somocista, fueron algunos de los factores que influyeron en el hecho que la política exterior costarricense jugara un rol relevante en el triunfo de la revolución sandinista³.

² Uno de los principales puntos de discordia entre los diferentes sectores miembros de la coalición era con respecto al rol que debía jugar el Estado en la economía. La fracción industrial, aún cuando se oponía al Estado empresario, era partidaria de un Estado intervencionista y propugnaban una modificación radical que eliminara el intervencionismo estatal y la fracción agro-exportadora se pronunciaba a favor de un impulso por parte del Estado a las exportaciones. Lo que sí tenían en común todas estas fracciones era su oposición al Estado empresario, que consideraban perjudicial al conjunto de sus intereses. Ver Eugenio RIVERA URRUTIA, El FMI y Costa Rica 1978-1982. San José: DEI, 1982, pp.58-75.

³ El apoyo de la opinión pública a la política del Presidente Carazo en esta área, fue constatado por la encuesta que realizó la Consultoría Interdisciplinaria de Desarrollo (CID) en julio de 1979. Ante la pregunta "Cuál es la opinión que tiene usted sobre la forma en que el Presidente Carazo maneja las relaciones de Costa Rica con Nicaragua? Un 53% dijo que lo hacía bien o muy

Este apoyo interno coincidió con el apoyo brindado a nivel externo, principalmente, por un gran número de países latinoamericanos, otros del Tercer Mundo, gobiernos y fuerzas político ideológicas europeos, como la Internacional Socialista que se constituye en uno de los nuevos actores con un rol muy activo en la región.

Durante el año 1979, la política exterior costarricense siguió dos cauces oficiales, uno el diplomático tradicional y el otro de apoyo al movimiento revolucionario nicaraguense desde el "super" Ministerio de Seguridad Pública^a con el beneplácito del Presidente y sus colaboradores más cercanos.

A fines de 1978, después de la ofensiva militar de setiembre por el FSLN contra la dictadura Somocista y frente al fracaso de la iniciativa de mediación propuesta por los Estados Unidos en la DEA, el involucramiento de Costa Rica se hizo más evidente a través de la participación de estos importantes funcionarios gubernamentales al lado de líderes políticos nacionales y extranjeros, muchos de ellos vinculados a la social-democracia latinoamericana, en una coalición informal de apoyo material y militar a los sandinistas^b.

La ayuda que esta coalición otorgó, como abastecedora de material bélico y como puente para su trasiego hacia las fuerzas revolucionarias, jugó un rol muy importante en el triunfo de la

bien, mientras sólo un 16% que mal o muy mal. Un 23% afirmó que regular y el resto dijo no tener opinión". La Nación, 15 de julio de 1979.

^a Durante el gobierno del Presidente Carazo, los Ministerios de Gobernación y de Seguridad Pública formaron una sola cartera.

^b Entre las principales figuras políticas que en un primer momento jugaron un rol importante como actores de la coalición se encontraban Carlos Andrés Pérez, en ese entonces presidente de Venezuela y miembro del partido Acción Democrática; José Figueres Ferrer, ex-presidente de Costa Rica y presidente del partido Liberación Nacional, Rodrigo Carazo Odio, presidente de Costa Rica y su ministro de seguridad, Juan José Echerevía Brealy; Omar Torrijos, jefe de la guardia nacional y Aristides Royo, presidente de Panamá. Con la llegada al poder en Venezuela del demócrata-cristiano, Luis Herrera Campins y el retiro subsecuente de la ayuda bélica por parte de los venezolanos, se incorpora a la coalición Fidel Castro Ruz, primer ministro de Cuba. Para más detalle véase, Marianela AGUILAR ARCE, "Alianzas y coaliciones en el sistema interamericano durante la revolución sandinista" en Revista de Relaciones Internacionales, No. 19-20, Segundo y tercer trimestre. Universidad Nacional, Costa Rica, 1987, pp.7-17.

revolución. Asimismo, en el aspecto diplomático, resultó de suma importancia la ofensiva conjunta de mayo de 1979, llevada a cabo por el presidente Carazo y el gobierno de México, dirigida a promover el aislamiento político y económico del régimen somocista nivel latinoamericano.

Este giro en la forma de conducir la política exterior, se contraponía al tradicional aislacionismo que había caracterizado a Costa Rica. Casi al finalizar este período, Costa Rica se adhirió en el seno de la OEA al grupo de países que defendía el principio de la autodeterminación para el pueblo nicaragüense, y trataba de evitar a toda costa que el organismo regional se involucrara en la solución del conflicto interno de uno de sus miembros⁶.

La actuación de Costa Rica se vio legitimada a nivel internacional por el apoyo del Grupo Andino (Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia y Perú) en la OEA a raíz de la propuesta de Nicaragua de aplicarle el TIAR por considerar que "...de aquí partían las escuadras guerrilleras sandinistas hacia territorio nicaragüense"⁷.

En el plano doméstico, a pesar de las constantes denuncias por parte de Washington del involucramiento cubano en la guerra civil nicaragüense, los medios de comunicación nacionales, específicamente el periódico La Nación, descartaba este tipo de vinculación⁸.

Es en este clima, de apoyo latinoamericano que la revolución sandinista triunfa el 17 de julio de 1979. Hecho que provocó en Costa Rica honda satisfacción de amplios sectores de la población.

⁶ XVIII Reunión de consulta de Cancilleres de la OEA, 22 de junio de 1979.

⁷ La Nación, 6 de junio de 1979.

⁸ El editorial del 23 de junio de 1979 del periódico La Nación, señalaba: "las condiciones que rodearon el ascenso al poder de Fidel Castro y el problema político que en virtud del triunfo de los insurgentes se produjo en Cuba no son los mismos en el caso de Nicaragua... La carga, por otra parte, que ha significado Cuba para la Unión Soviética y la naturaleza de los problemas de la economía cubana... hacen difícil esta alternativa, ya que otra Cuba en Nicaragua no significaría más que duplicar, sin provecho político alguno... esas dos onerosas circunstancias... Es por eso que la fórmula del Secretario de Estado Cyrus Vance (la que provocó el conflicto entre Estados Unidos y América latina ante la OEA) resulta a estas alturas poco viable, y no se apoya sino, en un conocimiento incompleto de la verdadera situación política de Nicaragua."

En este sentido, un día después la Asamblea Legislativa aprobó una moción de felicitación a la Junta de gobierno de Nicaragua, demostrando así la solidaridad del congreso costarricense en las tareas de reconstrucción que debían emprenderse en el país vecino⁹. Aún antes del triunfo Sandinista, el Licenciado Rodrigo Madrigal Nieto, ex-presidente de la Asamblea Legislativa, había manifestado la conveniencia de aplicar una especie de Plan Marshall por parte de los estados Unidos para Centroamérica, una vez solucionado el problema político en Nicaragua.¹⁰

La amplitud del uso de los espacios políticos permitió un mayor margen de maniobra en el manejo de la política exterior, no sólo a nivel oficial, sino que también la red de flujos y vinculaciones entre distintos sectores no oficiales se mantenía relativamente fluida. Pocos días después del triunfo revolucionario, se mandó ayuda a Nicaragua consistente en una caravana con alimentos donados por los costarricenses.¹¹ Y el anuncio del establecimiento de un plan de ayuda sanitaria.

Además, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, anunció que coordinaría el control de la roya en los cafetales del vecino país y establecería las bases de un trueque entre leche costarricense y semilla de algodón nicaragüense. Finalmente, el gobierno de Costa Rica envió una planilla de 1000 maestros que debían contribuir a combatir el analfabetismo en el país del Norte.¹²

Es interesante hacer notar que al tiempo que el gobierno de Costa Rica concentraba grandes esfuerzos en su política de solidaridad con Nicaragua, ingresaba como "observador" al Movimiento de Países No-Alineados.¹³ Sólo en una coyuntura flexible el gobierno costarricense pudo integrarse, aunque no en calidad de miembro pleno, a un organismo tercermundista que mantenía posiciones de fricción con la Gran Potencia Occidental.

⁹ Esta moción fue presentada por el diputado Arnulfo Carmona Benavides, del partido Unidad.

¹⁰ La Nación, 19 de julio de 1979 e Infropress Centroamericano, del partido Unidad.

¹¹ Como parte de una campaña de ayuda a los damnificados. Bajo la coordinación del Vice-ministro de Cultura, Rodrigo Madrigal Montealegre. La Nación 28 de julio de 1979.

¹² La Nación, 6 de agosto de 1979.

¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Memorias. San José: Imprenta Nacional. 1979, p.42

Fue un hecho que en el año 1979, el gobierno del Presidente Carazo mantuvo elevados los niveles de consenso frente a su política exterior hacia Nicaragua. Este elemento jugó un papel muy importante en el manejo de una política exterior menos apegada a los lineamientos de Washington. Pero en 1980, la situación empezó a deteriorarse y las críticas provenientes de los sectores más conservadores de la sociedad costarricense se hacían cada día más severas a medida que avanzaba la campaña electoral en los Estados Unidos y que perdía terreno la actitud "permisiva" frente al sandinismo, que los sectores liberales habían logrado mantener hasta casi finalizada la administración demócrata.

Otro elemento que incidió en el cambio de opinión con respecto a la política nicaragüense del Presidente Carazo, fue el incumplimiento por parte de las autoridades nicaragüenses de la resolución adoptada el 21 de junio de 1979 durante la XVIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, por iniciativa de los países del Pacto Andino y apoyada por una mayoría de países incluyendo el principio de no-intervención, garantizar el respeto de los Derechos Humanos en Nicaragua y apoyar la instauración de un gobierno transitorio, representativo de los sectores democráticos. Dicho gobierno se comprometía a su vez, a organizar elecciones libres a la mayor brevedad posible.¹⁴ Sin embargo, en la medida en que se pasaba el tiempo el compromiso no se cumplía, sino que más bien se asistía a una desintegración de la Junta de Reconstrucción Nacional y a la salida de sus elementos más moderados, quedando esta última integrada en su totalidad por militantes del Frente Sandinista de Liberación Nacional.¹⁵

La prensa costarricense empezó a cuestionar tanto el nuevo rumbo que tomaba la política en Nicaragua que era visto como una amenaza para la democracia nacional, como la política de solidaridad mantenida por las autoridades nacionales frente a este incómodo vecino. Por ejemplo, en su edición del 13 de marzo de 1980, el periódico La Nación calificaba la campaña de alfabetización de "medio de adoctrinamiento político, de tendencia unipartidista, socialista antiimperialista-exactamente antinorteamericana y exclusivamente sandinista..." Algunos meses

¹⁴ The New York Times, 22 de junio de 1979.

¹⁵ Alfonso Robelo anunció su decisión de renunciar a la Junta de Reconstrucción Nacional luego de que su agrupación acordó en Asamblea general, no participar en el Consejo de Estado, órgano asesor y legislativo de la Junta que debía instalarse el 14 de mayo de 1980. De los 47 miembros del Consejo, 24 pertenecían al FSLN y sus organizaciones quedando representados minoritariamente los partidos políticos independientes. La Nación, 23 de abril de 1980.

más tarde, el Presidente Carazo, exaltaba el mismo programa de alfabetización, como la primera gran batalla ganada en la reconstrucción.¹⁶

En este período de cambio, a instancias del canciller Calcerón Fournier, se reunieron en San José, tras ocho años de no realizar reuniones de este tipo, los cancilleres de Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala. De acuerdo a las resoluciones adoptadas, parecía, que intentaban poner en claro las reglas del juego frente a la nueva administración norteamericana.¹⁷

En tanto la política exterior del gobierno nicaraguense, hacía evidente su posición antiimperialista y su posición antagónica como respecto al discurso de política exterior que imperaba en la campaña electoral en los Estados Unidos. El 20 de marzo de 1980, se informaba que una delegación del nuevo gobierno de Nicaragua, que realizaba una visita oficial en la URSS, había firmado una serie de acuerdos de carácter comercial y científico entre los dos países e inclusive, un programa de intercambio entre el FSLN y el PUSC.¹⁸

La suma de estos acontecimientos externos tendrían su repercusión en el clima interno costarricense. Como consecuencia de ello, se achicaron los márgenes en el manejo de la política exterior.

1.2 La política de la paz como política de recambio

El creciente cuestionamiento interno de la política exterior hacia Nicaragua, y las determinantes externas que hemos señalado, a saber el cambio de visión dominante en los Estados Unidos, llevó a los elaboradores de la política exterior de la

¹⁶ La Nación, 23 de agosto de 1980.

¹⁷ Esta reunión se llevó a cabo los días 14, 15 y 16 de marzo. Algunas de las resoluciones adoptadas, se enmarcaban en la línea del discurso de la "nueva política exterior latinoamericana" de los años 70's. Entre ellas, se acordó: 1. ratificar la observancia absoluta de los principios de no intervención en asuntos de otros estados; el respeto a la soberanía, a la integridad territorial y a la independencia política como condiciones vitales para la paz y la seguridad centroamericanas; 2. participar activamente en esfuerzos por establecer un Nuevo Orden Económico Internacional y por mantener o conquistar la soberanía sobre los recursos; 3. hacer frente al colonialismo y al neo-colonialismo y 4. declarar al Caribe "zona de paz. Inforpress Centroamericano, No. 385, 20 de marzo de 1980.

¹⁸ La Nación, 20 de marzo de 1980.

administración Carazo a replantear el eje de la política internacional del país, abandonando el tema de la solidaridad con Nicaragua y tomando el de la paz.

En la sede de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre el Congreso Mundial sobre la educación para el desarme, el Presidente de la República pedía que se consagrara la década a la educación por la paz.¹⁹ En diciembre de ese mismo año se aceptaría por consenso en las Naciones Unidas la propuesta del gobierno costarricense de crear en el país la Universidad para la Paz.

Desafortunadamente, el nuevo rumbo que se le quería imprimir a la política exterior se vería empañado a nivel interno, por la investigación legislativa de un presunto trasiego de armas que tuvo lugar durante la insurrección sandinista.²⁰

Es en medio de este escándalo sobre el trasiego de armas que el canciller de Costa Rica, Rafael Angel Calderón Fournier, dejó su puesto para postular su pre-candidatura dentro de la Coalición Unidad. En una entrevista realizada por el periódico La Nación el 2 de agosto de 1980, "el excanciller manifestó que nunca se mostró partidario de proporcionar ayuda bélica a los elementos del FSLN. Sin embargo, agregó "ante la gravedad del problema, en vista de que la seguridad nacional corría peligro, le di respaldo al señor presidente, como la mayoría de los costarricenses... Yo creo que el gobierno trató de mantener la neutralidad hasta el máximo, hasta que llegó el momento final, donde sí hubo algún tipo de colaboración..."²¹. Así mismo durante 1981, la investigación sobre el tráfico de armas que tanto revuelo había provocado el año anterior continúa. Sin embargo, no llega a nada concreto por falta de evidencias.

Pero la flexibilidad que había logrado imprimir el gobierno de Costa Rica a su política exterior comienza a variar, principalmente, a causa de la influencia que ejerce la posición de la nueva política norteamericana hacia la región. En enero de 1981, el presidente Reagan tomó posesión con un discurso inaugural que dejaba muy clara su posición frente a centroamérica, en lo que concierne la definición de los intereses de seguridad de los Estados Unidos: se convertía en área estratégica vital para los Estados Unidos por lo que debía mantenerse bajo la más tradicional

¹⁹ La Nación, 10 de junio de 1980.

²⁰ Asamblea Legislativa de Costa Rica. Comisión Investigadora del trasiego de armas. Acta No. 7. Declaración del señor Mario Alberto Fallas Madrigal, ex Mayor de la Fuerza Pública de Costa Rica. p.3

²¹ La Nación, 3 de agosto de 1980

hegemonía norteamericana. Pocos días más tarde, el departamento de estado anunciaba que retendría los \$15 millones que restaban del préstamo de \$75 millones para Nicaragua, aprobado en 1980 con el fin de verificar si las condiciones impuestas para su aprobación estaban siendo cumplidas.²²

El presidente de los Estados Unidos debía revisar continuamente la asistencia financiera a la luz de la situación política de Nicaragua. Dado que para ese mismo mes, Nicaragua ya había infringido varios de los condicionantes, se suspendió el crédito ofrecido por la administración anterior. A partir de este momento, las relaciones entre Managua y Washington se deterioraron rápidamente.

El departamento de estado, en febrero de 1981, mantuvo una serie de reuniones con representantes de varios países centroamericanos para asegurar el apoyo de los gobiernos del área a la nueva estrategia. Como producto de tales reuniones, se preveía la instauración de regímenes socialistas y se esbozó la necesidad de fortalecer militarmente a Costa Rica, República Dominicana y Colombia y crear así un "triángulo estratégico". Honduras, por otro lado, actuaría como "búnker anticomunista" en Centroamérica, y, a Guatemala y a El Salvador se les brindaría todo el apoyo en tanto luchan también contra el terrorismo".²³

Tres meses después, el presidente Reagan, el Secretario de estado Haig, el Canciller alemán y el ministro de relaciones exteriores de Venezuela, retomaron la idea del "mini-plan Marshall" añadiéndole una dimensión militar que no tenía y excluyendo de sus beneficios a Nicaragua, lo que encajaba muy bien con la estrategia norteamericana en vigencia. A pesar de todo, el gobierno del presidente López Portillo le dio su apoyo.

Representantes plenipotenciarios de los gobiernos de Estados Unidos, México, Venezuela y Canadá se reunieron en Nassau el 11 de julio; anunciaron su intención de contribuir más al desarrollo de Centroamérica y el Caribe agilizando las modalidades de penetración de capital, fundamentalmente a través de un Fondo de Asistencia Económica Multilateral.

²² Las condiciones aludidas eran: 1. Que no se invirtieran en ninguna rama de actividad donde estuviera laborando personal cubano; 2. Que se realizaran elecciones en un "plazo razonable"; 3. Que, a juicio del gobierno de los Estados Unidos, se respetaran los derechos humanos y las libertades de prensa y de palabra; 4. Que el gobierno sandinista no ayudara a otros movimientos revolucionarios. Inforpress Centroamericano, No. 431, enero de 1981.

²³ Inforpress Centroamericano, No. 430, enero de 1981

Entre tanto el presidente Carazo, frente a la mayor injerencia norteamericana que se dibujaba, afirmaba la voluntad de los centroamericanos de rechazar cualquier tipo de intervención extranjera: "De ninguna manera es posible permitir, manifestó, que naciones fuertes de la tierra, en su afán de predominio, nos puedan pedir prestado nuestro territorio y hombres para dar una lucha que sólo beneficiaría a sus exclusivos intereses²⁴ y se convertía en el portaestandarte de la paz. Tan es así, que el 29 de junio de 1981 la Asociación Internacional de Presidentes de Universidades decidió otorgarle al presidente de Costa Rica un premio mundial de la paz" por su liderazgo orientado hacia la paz, a promoverla y a conservarla..."²⁵

El Presidente Carazo aprovechando el momento de alto perfil internacional que gozaba su gobierno, decidió conjuntamente con el Presidente de Panamá, convocar a una reunión informal de cancilleres centroamericanos para el 17 de julio. Dicha reunión no tuvo lugar en el momento preisto, sin embargo, se reemplazó por una reunión formal en la ciudad de Tegucigalpa pocos días después.²⁶

El propósito básico de la reunión de Honduras era el establecimiento de una posición conjunta en cuanto a la definición de los problemas y las prioridades económicas de cara al ofrecimiento del Grupo de Nassau. Concretamente, con respecto al Fondo de Asistencia Económica, rechazaron las discriminaciones y los condicionantes y propusieron en forma alternativa la creación de un grupo de Cooperación para el Desarrollo, integrado por el Banco Mundial, el FMI, la CEPAL, el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el BCIE y otros organismos multilaterales. Asimismo, decidieron integrar un equipo de trabajo para que conversara con el Grupo de Nassau, como continuación de esta reunión el gobierno de Costa Rica propuso una reunión conjunta para el mes de setiembre.

A pesar del apoyo y solidaridad centroamericano con el gobierno sandinista frente a la actitud de la nueva administración republicana, las relaciones entre Costa Rica y Nicaragua empezaban a deteriorarse seria y rápidamente. Los enfrentamientos entre miembros del ejército sandinista y elementos contrarrevolucionarios en suelo costarricense se multiplicaban, lo que contribuyó a la generalización de las críticas en contra del presidente por su política hacia Nicaragua.

²⁴ Inforpress Centroamericano, No. 451, junio de 1981

²⁵ La Nación, 3 de julio de 1981

²⁶ La Nación, 16 de julio de 1981

Este ambiente de inanimadversión contra Nicaragua tuvo sus momentos más álgidos cuando el 7 de octubre, la Asamblea Legislativa aprobó una sanción moral contra el Lic. Carazo, extensiva a su ministerio de seguridad, el Lic. Echverría Breal, por haber participado directamente en la ayuda que se le brindó al FSLN en su lucha por derrocar a Somoza.²⁷

Paralelamente, el gobierno del presidente Carazo mantenía su política de apertura y de multiplicación de los vínculos del país con contrapartes no tradicionales. Es así como a finales de noviembre, vemos a los titulares de relaciones exteriores y de energía y minas emprender una gira de diez días por los países árabes (Kuwait, Arabia Saudina y los Emiratos). La visita arrojaría la posibilidad de préstamos por cerca de \$900 millones en créditos blandos.²⁸

Para finalizar el año, el gobierno de Costa Rica reitera su voluntad de mantener su soberanía sobre 200 millas marítimas lo que implica mantener vigente el principal punto de divergencia con las autoridades estadounidenses en la controversia atunera.²⁹ Más aún, en Consejo de gobierno celebrado el 28 de diciembre de 1981, las autoridades costarricenses reiteran su decisión de no negociar nada referente al atún con el gobierno de Estados Unidos mientras no se levante el embargo.³⁰ Vale la pena recordar que en 1979 las autoridades costarricenses habían apresado dos barcos atuneros norteamericanos que se encontraban pescando dentro de las 200 millas de mar territorial. Como represalia el gobierno de los Estados Unidos dejó de comprar atún costarricense y otros derivados del pescado. Washington reconoce sólo 12 millas de jurisdicción nacional, más allá de ese límite considera las aguas como internacionales donde es perfectamente aplicable la libertad de navegación.

No obstante esta política que caracterizó la mayor parte de la administración Carazo, se vio modificada en los últimos meses de gobierno, principalmente, como producto de un cambio o agravamiento en las condiciones económicas internas del país.

Evidentemente las nuevas condiciones externas y la aguda crisis económica que agobiaban al gobierno costarricense, lo dejaban prácticamente carente de espacios de acción y por lo tanto de opciones para responder a los acontecimientos con la relativa autonomía con que lo había venido haciendo. De esta manera, en medio de denuncias de la existencia de campamentos antisandinistas

²⁷ La República, 24 de noviembre de 1981

²⁸ La Nación, 20 de noviembre de 1981

²⁹ La Nación, 29 de diciembre de 1981

³⁰ La Prensa Libre, 7 de enero de 1982

en territorio nacional³¹ así como de nuevas incursiones de elementos del ejército sandinista³², el 19 de enero de 1982, los gobiernos de El Salvador, Honduras y Costa Rica crean, según informaciones periodísticas a instancias del canciller costarricense Bernd Niehaus³³, la Comunidad Democrática Centroamericana.

En la resolución final, firmada por los tres cancilleres aparecen como objetivos primordiales de la nueva agrupación aparecen:

1. "Crear un clima de seguridad, fundado en la confianza y estabilidad, que permita el desarrollo integral de las naciones firmantes":
2. "promover los valores democráticos y reafirmar que las elecciones libres son la máxima expresión de voluntad y participación popular".³⁴ Entre otros puntos se condena toda intervención foránea al igual que la carrera armamentista en la región, finalmente se propone la creación de una comunidad económica centroamericana que encuentre soluciones a los problemas comerciales y de balanza de pagos de los países de la región.³⁵

Básicamente, la Comunidad Democrática retoma las cuatro premisas de la nueva política norteamericana para el istmo por lo que el gobierno del presidente Reagan manifestó muy rápidamente su satisfacción al respecto. Al contrario, en Costa Rica se produjeron manifestaciones adversas provenientes tanto de sectores oficiales como de miembros de la oposición.

Tres ministros y el ex-ministro de seguridad pública, Juan José Echverría Brealy disintieron públicamente con la decisión del presidente y su canciller: José Rafael Cordero Crocero, Ministro de la presidencia, Elizabeth Odio Benito, ministra de justicia, Marina Volio Brenes, ministra de cultura." Qué hace Costa Rica,

³¹ La República, 12 de enero de 1982

³² La República, 14 de enero de 1982

³³ La Prensa Libre, 22 de enero de 1982 e Inforpress Centroamericano, No. 478, 28 de enero de 1982

³⁴ Inforpress...., po. cit.

³⁵ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, "La política exterior de Costa Rica 1981-1982". Memorias 1981.1982, San José: Imprenta Nacional, p. 18

un país sin ejército, suscribiendo una cláusula que condena la carrera armamentista...? Poniendo también en cuestión la legitimidad democrática de los gobiernos de Honduras y el Salvador para suscribir un documento en el que se reiteran los principios democráticos representativos.³⁶

El candidato a la presidencia por el Partido Liberación Nacional, Luis Alberto Monge Álvarez, manifestó sus dudas en cuanto a la creación de la Comunidad Democrática. Mucho más enérgicas fueron las tomas de posición de la Juventud de dicho partido.

Algunos medios de divulgación expresaron sus expectativas de que esta decisión representaría beneficios directos para el gobierno de Carazo, cuya política exterior se convirtió en este año de campaña electoral en uno de los flancos más débiles de la gestión presidencial (después de la política económica). Efectivamente, seis días después de suscrita la creación de la Comunidad, el gobierno de los Estados Unidos levantó el embargo atunero que desde 1980 pesaba sobre el producto costarricense. Por otra parte, los banqueros de ese país le concedieron al gobierno de Costa Rica el plazo que solicitaba para la adecuación de sus deudas.³⁷

Hasta finales del año 1981, Costa Rica aparecía en una posición de alianza estratégica y de autonomía relativa con relación a Washington. A pesar de las fuertes críticas que había hecho el presidente Carazo a la política norteamericana en el área y las tesis nacionalistas que mantuvo a propósito de la defensa del mar patrimonial, los flujos de ayuda económica que se habían mantenido habían sido suficientes para evitar que estallara una crisis política en el país. La exacerbación de las críticas al gobierno durante la campaña electoral que tocaba a su fin y la agudización de los problemas económicos, estuvieron probablemente a la base del cambio de actitud radical en la orientación de la política exterior hacia Estados Unidos a principios de 1982.

1.3 Crisis económica y renegociación de la deuda externa

Resulta necesario hacer una breve referencia a lo acontecido en relación a la deuda externa en periodos anteriores al gobierno del presidente Carazo, porque es precisamente en este periodo en el que muchas de las políticas adoptadas anteriormente van a tener su impacto.

³⁶ La Prensa Libre, 26 de enero de 1982

³⁷ Ibid

II. LA DEUDA PUBLICA EXTERNA EN COSTA RICA

Durante la década de los setenta, la deuda externa de Costa Rica experimentó un crecimiento muy importante a un ritmo acelerado, tanto por razones externas, que el país comparte con la gran mayoría de países latinoamericanos, como por factores internos, de índole más particular. En cuanto a las primeras, vale la pena recordar la más importantes: los aumentos consecutivos de la factura petrolera, en 1973-74 y posteriormente en 1979-80; las fluctuaciones de los precios de los productos tradicionales de exportación y por consiguiente, las variaciones en los términos de intercambio y finalmente, el acelerado incremento de las tasas de interés en el mercado mundial.

Con respecto a los factores de carácter interno, atañen la estrategia de desarrollo llevada a la práctica por el Partido Liberación Nacional desde décadas anteriores. Entre muchos, puede señalarse, en primer lugar, el proteccionismo arancelario que exigió la industrialización en el marco del Mercado Común Centroamericano, industrialización que, como se sabe resultó ser altamente intensiva en bienes de capital e insumos importados. Es obvio que planteado en estos términos, el proceso de industrialización generaría presiones deficitarias en la balanza de pagos en la medida en que se trataba de un proceso dirigido principalmente al mercado interno, o regional, que necesitaba para su financiamiento recurrir al crédito externo.

Por otra parte, el sistema financiero nacional no tuvo suficiente capacidad para movilizar el ahorro interno, en especial debido a las bajas tasas de interés. Ello también estimuló el endeudamiento externo y financiar así el consumo de los costarricenses.

Otro elemento que incidió en el crecimiento de la deuda fue el manejo de la política fiscal que favoreció un alto nivel de gasto público. A pesar de fuertes disminuciones en el ingreso nacional, se ha mantenido prácticamente constante desde 1970. Este gasto público tan elevado debió financiarse, en gran medida, mediante créditos provenientes del exterior.

Finalmente, vale la pena destacar que en la década de los años cincuenta y aún a principios de la de los sesenta, el crédito externo del país provenía principalmente de fuentes de carácter público (gobiernos y organismos multilaterales). En pocos años la situación cambió radicalmente, y, a finales de la década, el mercado financiero privado fue adquiriendo cada vez más importancia, hasta alcanzar dimensiones realmente extraordinarias

en la década siguiente.³⁸ En 1970 los organismos multilaterales todavía eran los principales acreedores de Costa Rica (representaban el 47% del saldo de la deuda, seguidos en importancia por la deuda bilateral con los gobiernos (27.7%) y los bancos privados (22.4%). En 1975 los organismos multilaterales representaban el 40% del saldo de la deuda, los bancos privados el 33% y los organismos bilaterales el 17.4%. Para 1982, los porcentajes eran respectivamente, 20%, 43.9% y 8.7%.³⁹

Entre 1970 y 1977, el saldo de la deuda pública externa total pasó de \$165.9 millones a \$840.3 millones, lo que significa una tasa de crecimiento anual promediada del 26.1%.⁴⁰ Ciertamente, para 1977 puede hablarse de un endeudamiento muy elevado: la deuda per cápita llegó a ser de \$405,8 (era de \$90,8 en 1970) y el saldo de la deuda llegó a representar el 86,1% de las exportaciones de bienes y servicios (en 1970 representaba el 59,9%).⁴¹ Este incremento de la deuda se dio fundamentalmente en relación con créditos de mediano y largo plazo y fue más vigoroso entre 1974 y 1977 que entre 1970 y 1973.

La razón fundamental que explica el elevado endeudamiento externo durante todo el periodo puede encontrarse en la situación de desequilibrio externo que generó el "shock" petrolero, desequilibrio que se fue acentuando en forma progresiva, tanto por el incremento del déficit comercial como por el aumento de la renta de inversión, producto de la contratación de créditos en condiciones cada vez más gravosas.⁴² Sin embargo, también debe señalarse que el endeudamiento de las sociedades anónimas con participación estatal o empresas públicas, que comenzaron a surgir a partir de 1973 con la creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), contribuyó a acentuar el crecimiento acelerado.

³⁸ Victor Hugo CESPEDES y otros, Costa Rica: recuperación sin reactivación, San José: Academia de Centroamérica, 1985, pp.155-156

³⁹ Adrián RODRIGUEZ, El endeudamiento público externo de Costa Rica, San José: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, mimeo., s.f., p.6

⁴⁰ Ibid., p.6

⁴¹ Ibid

⁴² CESPEDES, op. cit., p.163

III. LA DEUDA EXTERNA EN LA ADMINISTRACION CARAZO

Los años que comprenden el periodo de gobierno del Lic. Carazo Odio representan la convergencia de una serie innumerable de factores que llevaron a situaciones de desequilibrio externo prácticamente insostenibles.

Por otra parte resulta interesante recordar que la condición de la deuda pública empeoró como consecuencia de cambios importantes en relación con los acreedores, pasando a adquirir cada vez más relevancia los bancos privados. Esto trajo consigo, como es lógico suponer, un considerable aumento en las tasas de interés y condiciones de pago más onerosas. Así, por ejemplo, el interés promedio de los préstamos contratados con los bancos privados fue, respectivamente, en 1977, 1979 y 1981 de 8,3%, 12,9% y 17%. Por el contrario, los intereses promedio para esos mismos años, en relación con el crédito proveniente de los organismos multilaterales fueron de 5,5%, 7% y 8,3%. Las diferencias de condiciones también se reflejan en el plazo promedio para pagar y en los periodos de gracia, que son mucho mayores en el caso de los préstamos contratados por los organismos multilaterales.⁴³

Pese a lo anterior fue con los bancos privados con quienes más se contrataron créditos: 26 en 1977; 62 en 1979 y 100 en 1981. En esos mismos años se contrataron respectivamente, 20, 11 y 13 préstamos con organismos multilaterales y 8, 13, y 17 con organismos bilaterales.⁴⁴

Como consecuencia de la contratación de préstamos con bancos privados se dió un incremento importante de la contratación de préstamos a corto plazo. Así mientras ese tipo de préstamos representaba el 2,8% del saldo de la deuda en 1970, en 1982 llegó a representar el 14,5%.⁴⁵

La deuda por habitante pasó de \$408,6 en 1977 a \$1105,8 en 1981, llegando el total de la deuda pública externa a representar 2,7 años de exportaciones costarricenses.⁴⁶

La contratación de crédito externo en condiciones tan onerosas y con plazos tan cortos, sólo se explica por la difícil situación económica que atravesaba el país. El alza que se produjo en los precios del crudo y la baja en los del café marcaron el inicio de profundos desequilibrios externos. La balanza comercial mostraba,

⁴³ Ibid., p.164

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Víctor Hugo CESPEDES y otros, Costa Rica: estabilidad sin crecimiento, San José: Academia de Centroamérica, 1984, p.166.

por ejemplo, un déficit de \$358,7 millones en 1980.⁴⁷ El país se quedó prácticamente sin reservas monetarias y se vio obligado a contratar crédito para pagar las importaciones. Algo similar ocurría con el déficit fiscal que llegó a ser de 5.230 millones de colones en 1980.⁴⁸

Como el país se encontró de repente con serios problemas para pagar su deuda, se empezó, a partir de 1981, a obtener crédito para financiar el pago de los intereses de la misma deuda. La situación alcanzó su punto más álgido a mediados de ese mismo año, cuando la banca internacional cerró a Costa Rica el acceso al crédito externo. Así las únicas divisas que entraban eran las provenientes de las exportaciones en un monto definitivamente insuficiente para cubrir las necesidades de pago de importaciones y de intereses, obligaciones que representaban más del doble de su valor.⁴⁹

En julio de 1981, cuando los atrasos en el pago de la deuda llegaron a los \$50 millones, el gobierno comunicó a sus acreedores que no estaba en capacidad de amortizar el principal sobre su deuda en las condiciones originalmente establecidas y un mes después se cursó un mensaje similar con relación al pago de intereses.⁵⁰ A partir de allí, las negociaciones se prolongaron por más de dos años, y las sumas vencidas y no pagadas llegaron a superar los mil millones de dólares.

La primera medida de política económica que se había dictado, consistente en una importante reforma financiera que liberaba las tasas de interés y eliminaba el registro de capitales extranjeros, reflejaba el predominio inicial que habían adquirido los sectores financiero y comercial en la coalición gobernante. Obviamente, estas medidas (adoptadas el 4 de octubre de 1978) encontraron fuerte oposición en los sectores industrial y agropecuario de exportación por lo que el gobierno hubo de echar marcha atrás y fijó tasas de interés preferenciales para algunas actividades productivas.⁵¹

⁴⁷ Eugenio RIVERA URRUTIA, op.cit. p.134

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ CESPEDES, recuperación..., op.cit., p. 168.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ De acuerdo con Rivera Urrutia, las diferentes fracciones se expresaban por medio de algunas instituciones estatales. Así, los neoliberales que se ligaban a las fracciones comercial y financier aparecían ubicados en el ministerio de Hacienda y en el Banco Central; los sectores populares estaban representados en alguna medida en el Ministerio de Planificación y por el propio presidente Carazo; la "burguesía estatal" se encontraba presente

Las medidas contradictorias que se dictaron agravaron el déficit fiscal, pues la liberación de las tasas de interés continuó vigente para la actividad de las financieras privadas y, en consecuencia, los bancos estatales no captaron suficiente ahorro para atender la demanda de crédito a tasas de interés preferenciales. Así el déficit fiscal pasó de 983,9 millones de colones en 1977 a 1759,9 millones en 1978.

Se propuso un plan de austeridad fundamentado en la venta de bonos, pero como ellos no se pudieron colocar se empezó a recurrir al Sistema Bancario Nacional para financiar los gastos del Gobierno. Al mismo tiempo, se habían rebajado los impuestos a los electrodomésticos y se necesitaba inyectar a las empresas de CODESA una gran cantidad de capital. Esto y las presiones de aumentos salariales en el sector público, impidieron la subejecución presupuestaria que desde hacía tiempo se pregonaba, de tal manera, que el déficit del Gobierno central llegó a ser de 2606,8 millones de colones en 1979.

Todo esto sumado a una balanza comercial que para 1979 tenía un déficit de \$450 millones, llevó a la búsqueda de un convenio con el Fondo Monetario Internacional.

En diciembre de 1979, el Gobierno presentó a las autoridades financieras internacionales un programa económico de estabilización sumamente radical que pudiera explicar la rapidez inusitada con que fue aprobado.

En el convenio, el gobierno de Costa Rica se comprometía a reducir en 1.150 millones de colones el déficit del sector público no financiero; a aumentar algunos impuestos y a gravar con un sobreprecio la gasolina; a establecer severos límites a los activos internos netos del Banco Central al sector público no financiero, y a mantener las tasas de interés internas a niveles competitivos con las del exterior.³²

Cuando se trató de llevar a cabo el convenio chocó con la resistencia de muy diversos sectores sociales y políticos. Se incumplieron los límites a los activos internos del Banco Central

en RECOPE y CODESA y las fracciones vinculadas a la agricultura y la exportación en la banca estatal y en el Ministerio de Agricultura. Ver RIVERA, op.cit., pp.73-76.

³² Este convenio puede ser interpretado como una manifestación de la supremacía que en esos momentos ostentaban los sectores neoliberales de la coalición dominante. Ver RIVERA, op.cit., pp.102-119.

y los límites fijados al crédito neto al sector público no financiero. Estando así las cosas el FMI suspendió los desembolsos.

Una vez que el convenio con el Fondo fracasó, tomaron la iniciativa de la política económica sectores menos liberales que impulsaron y lograron la aprobación de medidas restrictivas a las importaciones, y favorables al ejercicio de un mayor control sobre las divisas y al fomento de las exportaciones. Estas medidas representaban un giro radical con respecto a las apropiadas por el Fondo, lo que provocó un serio distanciamiento con éste.

A partir de ese momento, la política económica se volvió errática y el 26 de diciembre de 1980, se decretó la flotación del colón y se estableció la necesidad de renegociar la deuda externa. Con las medidas que aquí se adoptaron, se favoreció indiscriminadamente a las exportaciones y se encarecieron las importaciones, afectando a los industriales.

En estas circunstancias, se habían iniciado en setiembre, conversaciones con el FMI para negociar un nuevo convenio. Para entonces, el déficit comercial había alcanzado niveles extremadamente altos (\$358.7 millones) al igual que la deuda pública externa (\$1810 millones). El déficit del sector público era de 5230 millones de colones y el desempleo alcanzaba el 5.9%.

La base para negociar con el Fondo estaba centrada en una transformación estructural de la economía (generando fuentes de energía alternativas al petróleo, reduciendo el consumo de hidrocarburos, ampliando la frontera agrícola, promoviendo las exportaciones y reduciendo la protección arancelaria a la industria) en un control político de los gastos del sector público (se proponía una reforma constitucional que impidiera aumentar los gastos del sector público), en un aumento de ingresos tributarios y no tributarios (mediante una reforma fiscal y aumentos de los precios de los servicios públicos) y en una importante disminución de los gastos corrientes del sector público.

La Carta de Intenciones se aprobó el 17 de junio de 1981, y las principales medidas que contemplaba eran: la fijación de límites a los activos internos netos del Banco Central al sector público no financiero y el compromiso de que el déficit de dicho sector no excedería los 5.250 millones de colones ese año y que iría reduciéndose paulativamente; un mejoramiento de \$47.6 millones en las reservas monetarias y, lo más importante, la fijación de un tipo de cambio único y flexible.

En el mes de julio fue declarada inconstitucional la flotación del colón, en la medida en que sólo la Asamblea Legislativa tiene potestad para devaluar el valor de la moneda nacional. El Gobierno hubo pues de mandar al Congreso un proyecto de devaluación. Mientras se debatía, la escasez de divisas se volvió crítica y el

27 de julio, el gobierno anunció a 139 bancos extranjeros que en agosto y setiembre sólo se pagarían intereses. El 19 de setiembre se comunicó la suspensión temporal de pagos.

La puesta en cuestión de los acuerdos tomados con el FMI culminó con el anuncio de suspensión del convenio. A pesar de todo se continuó negociando con la esperanza de llegar a establecer un nuevo convenio que debía firmarse a principios de año. No obstante los intentos reiterados, el 7 de enero de 1982 el gobierno de Costa Rica rompió definitivamente con el Fondo.⁸³

El corto tiempo que le quedaba a la administración Carazo, que debía entregar el gobierno al partido triunfante de oposición, se constituyó en un factor de peso para no llevar adelante las negociaciones con el organismo financiero internacional.

⁸³ El discurso del presidente Carazo anunciando la ruptura de las negociaciones constituía también una denuncia de las políticas neoliberales que habían prevalecido, a pesar de todo, durante su gestión. Sin embargo, no constituía únicamente una postura individual, sino reflejaba una toma de conciencia por parte de varios sectores sociales de que los problemas del país no podían solucionarse a través de la instrumentalización de medidas radicales que ponían en cuestión el tejido social mismo de la nación. El rompimiento con el Fondo significó, el aislamiento del sector financiero y del gran comercio y de sus representantes políticos en la coalición gobernante. Ver RIVERA, *op. cit.*, pp. 155-156.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La administración Carazo Odio, indudablemente, le imprimió a la política costarricense un nuevo estilo. Durante su primer periodo, aún dentro del clima de distensión internacional, la política costarricense se tornó más agresiva en su discurso reivindicativo por un orden internacional más justo. Asimismo en la práctica, se adoptaron algunas medidas que crearon disensos con la Gran Potencia, -como la política atunera- y rompieron con el esquema tradicional de búsqueda de consenso entre los países del Tercer Mundo y los Estados Unidos. Pese a la política de entendimiento y negociación que había promovido Costa Rica en los foros internacionales en la década de los 70, la administración Carazo se sumó a la corriente latinoamericanista que se aglutinó en torno a la revolución sandinista.

El estilo de esta política comenzó a transformarse pasando de una política apegada a los principios del derecho internacional a un estilo pragmático que pudiera responder a las primeras señales de una de las crisis mas grande por la que han atravesado los países del continente.

El desencadenamiento de la crisis centroamericana, por un lado, y el significado de laboratorio que adquirió la región para la política norteamericana, por otro, obligaron a las élites gobernantes de centroamérica a replantear sus estrategias de política exterior, como una necesidad para poder adaptarse a la nueva coyuntura que se inauguraba con la década de los 80.

En el proceso de adaptación, algunos de los países del área tendieron a estrechar la alianza con los Estados Unidos, mientras que otros, por distintas razones de orden interno y externo intentaron diversificar las opciones: de manera que con el planteamiento de algunas acciones tácticas trataron de evadir el involucramiento en la estrategia globalista que estaba desplegando la nueva administración republicana.

Las decisiones que debió tomar el gobierno costarricense, tuvieron a partir de entonces costos aún mayores, por la envergadura de la situación. Por otra parte la rapidez con que las decisiones debieron ser tomadas, alejaba cualquier posibilidad de replanteamientos de una estrategia coherente que pudiera dar mayores garantías al país, principalmente en materia de seguridad nacional.

Estos nuevos retos tuvieron como producto la fragmentación en el proceso de toma de decisiones, de manera que en materia política, desde la cancillería se continuaba ejerciendo la política formal, discursiva, apegada siempre a los principios del derecho internacional. Mientras que desde el Ministerio del Interior y Casa Presidencial se generaban las decisiones pragmáticas de la política hacia Nicaragua y al Sistema Interamericano. En el plano económico esta fragmentación fue aún más palpable, porque fueron

distintos sectores económicos los que trataron de conducir, en diferentes momentos la política económica del país, con el agravante de no contar con el apoyo de grandes sectores sociales costarricenses.

Las opciones de la política exterior costarricense, en el continuo "autonomía, subordinación" que fueron adoptadas por distintas entidades gubernamentales, tendieron a alcanzar mayores grados de autonomía, primero mediante una política de apoyo al FSLN y a la Junta de Reconstrucción, una vez victoriosa la revolución sandinista. Posteriormente ante el interés de Washington por involucrar al país en el triángulo estratégico, la política costarricense respondió levantando profunda crisis económica que envolvió al país, la necesidad urgente de renegociar los términos de la deuda, y las presiones internas y externas que esta situación trajo aparejada, hizo bajar el perfil de las acciones externas del gobierno costarricense. Y en el último año de gestión la política exterior en el ámbito económico se vió ensombrecida por una serie de desaciertos que culminaron con la ruptura de las negociaciones sobre la deuda externa.

Finalmente este nuevo estilo pragmático de hacer la política mostró la posibilidad que tienen un país pequeño de aprovechar una coyuntura propicia para incrementar su capacidad en el manejo de su política externa, a pesar de los límites que imponen los grandes determinantes estructurales y coyunturales.

Cristina Eguizábal
Marianela Aguilar
Raúl Hidalgo
Devanira Ramírez

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR Arce, Marianela. "Alianza y coaliciones en el sistema interamericano durante la revolución sandinista" en Revista de Relaciones Internacionales. No. 19-20 segundo y tercer trimestre, UNA, Heredia, 1987.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. "Declaraciones del señor Mario Alberto Fallas Madrigal, ex mayor de la Fuerza Pública de Costa Rica". Comisión investigadora del trasiego de armas, expediente No. 9768, Acta No. 7. San José 1980.
- CESPEDES, Víctor Hugo et.al. Costa Rica: recuperación sin reactivación. Academia de Centroamérica, San José, 1985.
- CESPEDES, Víctor Hugo et.al. Costa Rica: estabilidad sin crecimiento. Academia de Centroamérica, San José, 1984.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Memorias. Imprenta Nacional, San José, 1979.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. "La política exterior de Costa Rica 1981-1982". Memorias. Imprenta Nacional, San José, 1982.
- RODRIGUEZ, Adrián. El endeudamiento público externo de Costa Rica. Instituto de Investigaciones Económicas de la UCR. mimeo s.f.. San José.
- TOMASSINI, Luciano. "Tendencias favorables o adversas a la formación de un sistema regional latinoamericano" en Estudios Internacionales. 8 (29), enero-marzo 1975.
- URRUTIA Rivera, Eugenio. El FMI y Costa Rica 1978-1982. DEI, San José, 1982.
- Infórpress Centroamericana. No. 385. Guatemala, 20 de marzo de 1980.
- Infórpress Centroamericana. No. 430, Guatemala, enero de 1982.
- Infórpress Centroamericana. No. 431. Guatemala, enero de 1981.
- Infórpress Centroamericana. No. 451. Guatemala, junio de 1981.
- La Nación. Junio-agosto 1979, marzo-diciembre 1981.
- La República. Noviembre 1981, enero 1982.
- La Prensa Libre. Enero 1982.