

¿QUE ESPERAR???

LA POLITICA ECONOMICA ESTADOUNIDENSE HACIA LA REGION CENTROAMERICANA EN LOS 90'S

Carlos Rivera Alemán

INTRODUCCION

Resulta innegable que asistimos en estos tiempos a una coyuntura estratégica a nivel mundial. Muy rápidamente se están definiendo las contradicciones que determinarán las tendencias mundiales en el siglo XXI. Esta rápida apertura del siglo siguiente es configurada por una serie de cambios que modifican la correlación de fuerzas a nivel internacional. En primer lugar, la crisis profunda del sistema socialista, representada en los relevantes sucesos desde finales de 1989: la caída del muro de Berlín y la posterior reunificación Alemana, los violentos sucesos de Rumania y de Yugoslavia, así como los problemas étnico-políticos de la Unión Soviética, que terminaron en una desmembración de ella, entre otros. Todo lo cual, afirma una crisis profunda del Socialismo real, más de realidad pero también de paradigma.

Pero mas aún, resulta ser la crisis profunda del sistema capitalista monopólico, que ha resultado incapaz de ofrecer beneficios a una minoría sin deteriorar las condiciones de la mayoría de la población mundial, sin desperdiciar recursos y contaminar el medio ambiente, y donde cada 12 horas aproximadamente, se gastan un billón de dólares en la carrera armamentista y espacial. Donde, como señala el Banco Mundial, **la pobreza** es la cuestión más apremiante de la década de los 80's a nivel mundial: con cerca de mil millones de personas con un ingreso per cápita menor de \$370 al año.¹

Con la tónica de estos cambios a nivel internacional, se ha modificado también la política exterior de Esta-

dos Unidos hacia la región centroamericana en general y hacia el caso de nuestro país en particular. La década de los 80's ha sido testigo de transformaciones de esta: desde una política no muy definida en los primeros años, pasando por una doctrina Reagan basada en una Estrategia de Guerra de Baja Intensidad que dominó la mayoría de los años de la década y que jerarquizaba una salida militar al conflicto, hasta un período de "desideologización" del área en la era de la administración Bush, propugnando ya una salida negociada al conflicto de la región y programas de "ajuste ortodoxo" para sus economías.

Para la década que comienza, se observan aires de cambio en la Política exterior de EE.UU. hacia Centroamérica, más por pragmatismo fiscal que por conciencia.

¿Cuál es el sentido de estos cambios?, ¿Qué podría esperar Centroamérica de EE.UU. en la nueva década?. Estas son las principales cuestionamientos que surgen al plantearse la temática, y que trataran de responderse a lo largo de este ensayo.

En este artículo, se analizará brevemente las tendencias de cambio en la Política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica en la década de los 90's, dejando para un análisis posterior lo referente ya específicamente hacia El Salvador.

En una primera parte, se tratará de visualizar los factores reales que condicionan el cambio, tanto a nivel internacional como al interior del istmo centroamericano. A continuación se analizará brevemente la política exterior de EE.UU. para el istmo en

* Banco Mundial: "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: La Pobreza". Enero de 1992.

los 80's, pasando después a un estudio de ésta en la década que comienza, basado en varios documentos tanto de la AID como del Banco Mundial. Por último se señalarán y se puntarán las conclusiones derivadas de todo el análisis anterior.

AMBITO INTERNACIONAL

Como es evidente, ningún país se encuentra aislado del contexto internacional. Los factores exógenos se interiorizan en todas las economías nacionales mezclándose con las variables internas; o como otros autores han señalado "lo internacional se inscribe en el corazón de lo nacional", manifestándose a través de ella. Por ello y antes de iniciar el estudio concreto de la temática que nos ocupa, es necesario puntualizar los factores que modifican y determinan el contexto internacional donde se ubican los cambios en el istmo centroamericano. Estos los podemos puntualizar con fines metodológicos como sigue:

- I- Los cambios en la correlación de fuerzas a nivel internacional, que han devenido como resultado de la crisis del ámbito socialista. Los fenómenos acaecidos en los países de Europa Oriental y la URSS, han traído un cambio en la esfera de la política mundial al prácticamente desaparecer el "segundo mundo", contrapeso económico y político del poderío del primer mundo, hegemonizado por los Estados Unidos.

Por otra parte, el denominado fin del período de la "guerra fría", que condicionó la política mundial durante tres décadas, abrió paso a un período de "distensión" de nuevo tipo, del cual surge un mundo polarizado en regiones: las desarrolladas —las menos— y la subdesarrolladas —las más—; augurando para los años venideros un nuevo conflicto: entre el **Norte de los pocos con mucho y el Sur de los muchos con poco.**²

Y donde por primera vez en la historia de los últimos 70 años, "el **Tercer Mundo** se encuentra solo frente al **Primer Mundo**".

Como consecuencia de lo anterior, se ha abierto un proceso de apertura de nuevos mercados, los cuales no son nada despreciables —de 288 mi-

llones de consumidores en el caso de la ex-URSS, y de 137 millones en los países del ex-Este—. De esta forma, los otrora mercados protegidos de los países Socialistas, se abren indiscriminadamente al exterior, dando grandes posibilidades de reproducción al capital internacional, y convirtiéndose rápidamente en un área de recursos naturales y de mano de obra barata para el desarrollo del resto de Europa y de EE.UU.. Este hecho ha afectado a la región Centroamericana al restarle importancia y al competir por las inversiones y ayuda internacional con aquellas.

Con los cambios en la correlación de fuerzas a nivel internacional y presionado por su situación interna, EE.UU. ha redefinido sus prioridades en los 90's, relegando a la región centroamericana a términos secundarios.

- II- El proceso de conformación de los grandes **Bloques Comerciales** a nivel mundial, también llamados **megamercados**; los cuales están conformados por sus zonas de producción y sus zonas de influencia. Este proceso, se encuentra determinando la evolución de sistema capitalista a nivel internacional, y en el cual la región centroamericana se ubica en la "zona periférica", en el llamado "sector informal" de la economía mundial.

- * Uno de estos, el llamado **Bloque Euro-Alemania**, conformado alrededor de la ya ahora reunificada Economía Alemana. Fenómeno que constituyó realmente la unificación de dos mercados: la antigua RDA, puerta hacia los países del ex-este y la economía de mayor industrialización de Europa Socialista, y la RFA, puerta al mundo capitalista y también una de las de más alto desarrollo. La consolidación de la potencia Alemana y el proceso de Creación del Mercado Unificado Europeo, planificado para 1993, traerán múltiples consecuencias para la región Centroamericana en particular y a Latinoamérica en general. La ayuda y el apoyo ofrecido a Centroamérica de parte de los países Europeos, aunque pequeña, se verá aún más disminuida, ya que estos últimos estarán más ocupados en su área de influencia. (ex-Europa del Este, Africa, etc.)

2 Xabier Gorostiaga: "Ya comenzó el siglo XXI: El Norte contra el Sur". Revista Envío. Junio 1991, N.º 116, Pág. 40.

- * El otro bloque, llamado **Bloque del Pacífico**, estaría formado por Japón, los 4 dragones del Sudeste de Asia y Australia.

El aumento del poderío económico de estos países, ha traído modificaciones a nivel de las relaciones económicas internacionales en la última década. El caso más significativo es el de Japón, el cual ha superado en múltiples ramas la productividad de la industria estadounidense y han ganado múltiples mercados a nivel mundial. En los últimos años, Japón ha demostrado gran interés hacia las inversiones en países fuera de su área de influencia, lo cual incluye al área centroamericana en su globalidad, a pesar que ha sido Honduras el que ha establecido mayores vínculos con Japón en la década de los 80's.

- III-Uno de los factores que en mayor medida ha repercutido en la temática en estudio es lo referente a la situación al interior del último bloque, el **Bloque Norteamericano**, conformado por EE.UU., Canadá y México.

El recientemente firmado "Tratado de Libre Comercio" entre estos países, tiene como finalidad la consolidación de este bloque, y el cual se enmarca —en acuerdo con otros autores— en el proceso de creación de un espacio económico para fortalecer el sistema productivo de Estados Unidos, utilizando los recursos estratégicos de Canadá y la mano de obra barata de México, lo cual le permitirá al primero, incrementar su productividad a través de una disminución de los costos de producción.³

Pero en una mayor medida lo que afecta a América Central es la situación al interior de los mismos Estados Unidos, y que ha llevado a una pérdida de su hegemonía económica a nivel mundial. Este país, a pesar de representar todavía la economía más grande del mundo, con un PIB (GDP) de cerca 505 mil billones de dólares (para 1990), sobrelleva múltiples problemas, entre los que se cuentan:

- * El elevado Déficit Fiscal y comercial.

El déficit del Tesoro estadounidense alcanzó para 1989 la cifra de 237.8 billones de dólares, lo cual representa un poco más de el 3% del PNB de ese país. Complementando esta cifra, la Deuda Interna se incrementó hasta los 676.9 billones de dólares, lo cual eleva el Déficit Público total al 51.1% del PNB de EE.UU. para 1989.

Por su parte su Deuda Externa alcanzó los 2175.2 billones de dólares para 1989, lo cual convierte a EE.UU. en el país con la deuda externa más grande del mundo.⁴

- * La enorme carga de un presupuesto militar que consume los 2/3 del presupuesto Federal de los EE.UU. (casi \$300 millones para 1990). Estos elevados gastos militares significaron el 6.3% de PNB de EE.UU. para 1989.⁵
- * Una pérdida de competitividad a nivel del mercado internacional, a favor de la nueva y ya reunificada Alemania y de Japón.

Concordamos con otros autores, en que es precisamente esta situación la que explica el lanzamiento de la **Iniciativa para las Américas**, y que puede leerse como la necesidad de la economía de EE.UU., de crear un bloque comercial para enfrentarse a los "megamercados" de Europa y Japón, conformando su propio espacio económico.

- * Finalmente habría que mencionar un factor adicional, la concepción de una gran parte del congreso de EE.UU., de que su economía está en recesión y que es necesario poner en orden la economía interna, "ordenar la casa", lo cual pasa por toda una reorientación de la política exterior de este país. Asimismo y sumado a esta nota de realismo fiscal, hay que agregar el consenso de grandes sectores del gobierno de EE.UU., que es necesario modificar la política seguida por ese país hacia la región centroamericana en la nueva década, ante los resultados no muy positivos de las políticas anteriores.

- IV-Ahora bien, más cercanamente es posible enumerar varios elementos al interior de la región centroamericana que han determinado la marcha

3 Consultar: Armando Córdova, "Crisis Económica Mundial y Futuro de América Latina". Revista **Universalismo y Desarrollo**. Caracas, Venezuela, 1991. Pág. 38

4 Ver, Dos Santos, Theotonio: "El Auge de la Economía Mundial 1983/1989. Los Trucos del Neoliberalismo". En la Revista **Nueva Sociedad**. Enero-febrero de 1992. Venezuela, Pág. 22.

5 Ver: "Estados Unidos: La Proyección del Poder Después de la Guerra Fría". Análisis, **Revista Envío** No. 112/113, marzo de 1991. Pág. 66.



de los fenómenos:

- * **Los procesos de distensión y pacificación del área centroamericana.** Aquí juega un papel muy importante los acuerdos de Esquipulas II y las posteriores reuniones cumbres de los Presidentes del área. Así para finales de los 80's, con la pérdida electoral sandinista y la posterior asunción de Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua, las negociaciones de paz entre el Gobierno y el FMLN en El Salvador, y la casi extinción —por parte del gobierno— de la guerrilla en Guatemala, se han disminuido los puntos conflictivos —señalados en anteriores estudios— en el área centroamericana.
- * **Los procesos de democracia formal** que se han realizado en todos los países del área, y que han culminado en gobiernos legalmente electos. Gobiernos basados en la legalidad, pero con una legitimidad todavía cuestionada por movimientos populares internos y por su incapacidad de consolidar un **Proyecto de Nación**.
- * **La homogenización en el área, de proyectos económicos de tendencia Neoliberal.** Desde Felipe Serrano en Guatemala, pasando por Alfredo Cristiani en El Salvador, Violeta Barrios de Chamorro en Nicaragua, y Leonardo Callejas en Honduras, hasta Rafael Calderón en Costa Rica y Guillermo Endara en Panamá, han afincado gobiernos que con ciertas diferencias, propugnan por un "liberalismo de mercado y un ajuste estructural".

Todos los elementos anteriormente señalados, determinan el contexto internacional que marca las orientaciones y tendencias de cambio de la política de EE.UU. para la región, la cual pasamos a estudiar concretamente a continuación.

LA POLITICA ECONOMICA DE EE.UU. HACIA CENTROAMERICA

La Política Económica de EE.UU. hacia la región centroamericana se ha modificado en gran medida con el paso de los años: desde una política no muy de-

finida en los tempranos 80's, pasando por una doctrina Reagan basada en una Estrategia de Guerra de Baja Intensidad que dominó la mayoría de los años de esta década y que jerarquizaba una salida militar al conflicto, hasta un periodo de "desideologización" del área por la administración Bush, propugnando ya una salida negociada al conflicto de la región y programas de "ajuste ortodoxo" para sus economías.

A pesar que no existe a la fecha una propuesta concreta con respecto a la política económica hacia Centroamérica en los 90's —al estilo de lo que significó el Informe Kissinger para los 80's—, existen ciertas concepciones, consensos tácitos y tendencias que se derivan de ciertas acciones plasmadas en varios documentos del gobierno de EE.UU. y de algunas de sus agencias oficiales, así como de las organizaciones financieras mundiales.

Pero antes, resulta necesario hacer una pequeña revisión a la Política Económica de EE.UU. hacia Centroamérica en la década de los 80's, para luego pasar al estudio de las perspectivas y tendencias de esta en la década que apenas comienza.

LA POLITICA ECONOMICA EE.UU. EN LOS 80'S

*"La seguridad nacional de todas las Américas está en juego en América Central. Si no podemos defendernos allí, no podemos esperar a prevalecer en todo el hemisferio. Nuestra credibilidad podría colapsar, nuestras alianzas podrían desmoronarse, y la seguridad de nuestra tierra ponerse en peligro."*⁶

No se pretende hacer acá un análisis exhaustivo de la política económica de Estados Unidos hacia Centroamérica en los 80's, sino hacer unas breves acotaciones acerca de ella, y lo más importante, de sus resultados concretos, que nos sirvan de parámetro de comparación con las estrategias económicas propuestas para la década actual, remitiendo al lector a estudios más específicos sobre el primero.

Básicamente, las estrategias económicas a implementar por la administración Reagan hacia Centroamérica fueron presentadas en el llamado "Informe Kissinger", presentado por el entonces ex-Secretario de Estado Henry Kissinger.⁷

⁶ Presentación del presidente de EE.UU., Ronald Reagan, ante la sesión conjunta del Congreso. Abril de 1983.

⁷ El 19 de julio de 1983, Ronald Reagan crea la **Comisión Nacional Bipartita para América Central** a fin de examinar las "...condiciones sociales, económicas y democráticas de la región y suministrar consejos que faciliten una política americana inteligente en Centroamérica." y "...que respondan al desafío de las amenazas internas y externas a la seguridad y estabilidad." (léase de EE.UU.) Esta comisión formada por 12 miembros y encabezada por Henri Kissinger, presentó el Informe el 10 de enero de 1984.

Tomado de: Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica. Henry Kissinger. Editorial Atlántida. Buenos Aires, abril 1984.

Este informe señalaba que América Central para la década de los 80's, enfrentaba dos desafíos: el económico —el logro de una base económica sostenible— y el político —la consolidación de la democracia en la región—. Para enfrentar estos desafíos, proponían una estrategia basada en tres principios:

- 1- La Autodeterminación democrática.
- 2- El logro de un desarrollo económico y social que beneficie a todos justamente.
- 3- La cooperación internacional en el enfrentamiento de los peligros que amenazan la "seguridad" de la región.

Ya más concretamente, en este Informe y al estilo de los gobiernos actuales, se propone para la superación de la crisis de la región, un **Programa de Estabilización de Emergencia y un Programa de Reconstrucción y Desarrollo a mediano y largo plazo.**

En el primer punto, se referían básicamente a la puesta en marcha de programas de Estabilización Económica (parecidos a los del FMI y el BM), los cuales incluyen, tanto una revitalización del Mercado Común Centroamericano, la estimulación de la mayor incorporación posible del sector privado a la actividad económica y un enfoque activo de los EE.UU. en los problemas de Deuda Externa de la región; así como mayores facilidades en nuevas garantías oficiales de crédito comercial, la entrega de un crédito de emergencia al fondo del MERCOMUN y la integración de EE.UU. al Banco Económico de Integración Centroamericana.

En el Informe Kissinger, se estimaban las necesidades de la región centroamericana en 24 billones de dólares para 1985-90; de los cuales solo 8 billones se sugería que fueran aportados por EE.UU. y donde en la realidad, sólo aportó 6.3 billones.

Pero fundamentalmente, en este informe se recomendaba **"el aumento en forma inmediata de la ayuda económica bilateral de EE.UU. a través de la AID hacia la región, la cual debería ser principalmente orientada hacia la infraestructura intensiva de trabajo y a los proyectos de vivienda"**.⁸

Sugerían concretamente, aumentar la ayuda bilateral

hasta 877 millones en 1984 para la región, lo cual se orientará a la "generación de empleos productivos, a apoyar a la Balanza de pagos y a ayudar a los países a poner en práctica los Programas de Estabilización."

Por su parte, en los Programas de Reconstrucción y Desarrollo de mediano plazo, se proponían "...eliminar el clima de violencia y contienda civil, desarrollar las instituciones y formas de acción democráticas, promover el desarrollo de economías fuertes y libres con producción diversificada para los mercados interior y exterior, mejorar las condiciones sociales de los centroamericanos más pobres, así como la distribución del ingreso y la riqueza." Para lo cual señalaban era necesario fundamentalmente un "incremento superior en la ayuda financiera de los EE.UU.". En este punto, estimaban las necesidades financieras de Centroamérica entre 1984-90, en 24 billones de dólares (incluyendo 3.2 billones a Panamá). De este monto, se sugiere que solo 8 billones sean aportados por EE.UU.; siendo el resto, esperado —muy optimistamente— por parte del Banco Mundial, el FMI, el BID y otras instituciones de crédito oficial y privado (la C.E.E., Japón, etc.), así como la Banca Comercial. (muy improbable tomando en cuenta la inestabilidad de la región y los estrictos criterios de estas instituciones). Así, concretamente proponían una ayuda económica de 8 billones de dólares para los próximos 5 años, a partir de 1985.⁹ Esta ayuda económica debería usarse para "promover la democracia, renovar el crecimiento económico, mejorar las condiciones de vida, lograr una mejor distribución del ingreso y la riqueza, impulsar economías más dinámicas y abiertas y desarrollar una agricultura más productiva"

Asimismo, sugieren que Estados Unidos debería revisar las barreras no tarifarias a las importaciones de América Central, dar apoyo financiero y técnico para los esfuerzos de promoción de exportaciones del área, crear una Compañía de Capitales Privados para Centroamérica (La Central American Development Corporation, CADC), dar una mayor disponibilidad de Seguros de Garantías a las inversiones externas (los OPIC), fortalecer y reformar las bases financieras para los esfuerzos de ampliación de la propiedad de la tierra, desarrollar programas de ayuda para la pequeña y micro empresa, y apoyar económicamente a las cooperativas.¹⁰

8 Idem. Págs. 61-66.

9 Idem. Pág. 70.

10 Idem. Págs. 66-78.

Seguidamente, agregan que a los Estados Unidos le corresponde estimular a los centroamericanos a desarrollar y alimentar el sistema jurídico y los procesos democráticos, así como incrementar la salud y la educación de los habitantes de la región.¹¹ Asimismo, señalaban que debería lograrse una sustancial mejora en las condiciones sociales de los pobres y una mejora significativa en la distribución del ingreso y la riqueza. (priorizando para ello la continuación de la Reforma Agraria.)

El informe propone también la creación del Organismo para el Desarrollo de Centroamérica, ODCA (The Central American Development Organization, CADO), cuyo objetivo principal es la de proporcionar un enfoque continuo y coherente para el desarrollo de la región. Pensada como una instancia de monitoreo y control, ésta organización controlaría la cuarta parte del dinero hacia Centroamérica. Además se incluye la creación de una "Task Force" (grupo de apoyo) de acreedores y deudores, para renegociar la deuda y promover nuevos préstamos para la región.

Sirva hasta aquí, la breve exploración del contenido del llamado "Informe Kissinger". En este punto coincidimos con otros autores, que en este documento se propone básicamente, ofrecer millones de dólares a Centroamérica para darse tiempo "...a acabar con los movimientos populares armados y comprar el resto en medidas demagógicas, mientras se fortalece el poder de sus aliados principales, la oligarquía y los militares."¹²

Pero más determinante aún, es que a estas alturas del tiempo la historia se ha encargado de revelar lo ilusorio de los objetivos del Informe presentado por esta Comisión, ya que estos no se lograron, tanto por la complejidad de la marcha real de los acontecimientos —que el Informe no tomaba en cuenta—, como por las contradicciones e incoherencias que presentaba, así como por los fines contrainsurgentes implícitos de ella.

Más lo que realmente resultó, es que a raíz de este informe se procedió a incrementar los montos de asistencia económica y militar a Centroamérica por parte de los Estados Unidos, basados ya en ciertas concepciones de carácter político-ideológico que después fuera denominado "Estrategia de Guerra de Baja Intensidad".¹³

Seguidamente, pasaremos a analizar ex-post los montos proporcionados por la administración estadounidense hacia la región.

En el cuadro número #1, presentamos los montos de asistencia proporcionados por EE.UU. a Centroamérica en el período comprendido de 1980 a 1991.¹⁴

Primeramente y a nivel de totales vale decir, que una gran cantidad —de casi 10 billones de dólares (miles de millones, usando el sistema de EE.UU.)— fue proporcionada a la región en la década de los 80's, lo cual representa un mini Plan Marshall a nivel comparativo para la región. (ver cuadro # 1)

La AID proporcionó al menos 10 billones de dólares a la región, entre 1982-91; los cuales en su mayoría (63%) se orientaron a El Salvador y a Honduras.

La mayoría de estos fondos se orientaron primeramente hacia El Salvador (43% del total) y en segundo lugar hacia Honduras (20% del total), lo cual correspondió a las prioridades establecidas por las diferentes administraciones estadounidenses para estos países en el nivel político, en la lucha contra la insurgencia. Desde 1983, la AID convirtió a El Salvador en el quinto país receptor de la ayuda de EE.UU., solo detrás de Egipto, Israel, Turquía y Pakistán, y a Honduras en el onceavo a nivel mundial. (Ver gráfica #1).

Aquí, El Salvador representa el punto focal de la guerra contrainsurgente, dado el elevado nivel de desarrollo del movimiento guerrillero en ese país, lo cual explica el nivel de los fondos. (Ver cuadro #1 y gráfica #1)

11 Específicamente y como meta establecen una tasa anual de crecimiento de 3%, como promedio para las economías centroamericanas en el período de 1985-1990. Idem. Pág. 55.

12 Léase a: De Sebastián, Luis: "Una Crítica a los Aspectos Económicos del Informe Kissinger". *Revista ECA*, Oct-Nov 1984. Pág. 789.

13 Para una mayor explicación consultar: Lilia, Bermúdez "Guerra de Baja Intensidad. Reagan contra Centroamérica". Siglo XXI editores, 1987; Vergara, Raúl y otros: "Centroamérica y la Guerra de Baja Intensidad". DEI, San José, 1988; CRIES: "Raíces de la Política Norteamericana hacia Nicaragua". Cuadernos Pensamiento Propio. 1987, Managua. Y para el caso de El Salvador ver: Magaña, René: "La Ayuda Económica y militar de los Estados Unidos". *Coyuntura Económica* N° 24, marzo-abril de 1989.

14 Hay que aclarar aquí, que estas cifras solo representan la Ayuda Bilateral declarada por la AID hacia Centroamérica, y no equivalen al monto total de recursos proporcionados por los Estados Unidos hacia la región. Estas cifras no incluyen la ayuda canalizada a través de las ONG's y de sectores privados estadounidenses hacia el istmo, las cuales aunque de muy difícil contabilización, no han sido nada despreciables. Asimismo, no incluyen los Programas de Moneda Local resultantes del cambio de estos recursos en los mercados internos. También, había que agregar que los datos varían según la fuente que se utilice. Nosotros hemos preferido usar las cifras proporcionadas por la AID en documentos varios, que citamos en su oportunidad.

Honduras por sus características específicas, se constituyó en el eje de la construcción de la infraestructura necesaria para la contrainsurgencia —el denominado eje del antiterrorismo—, que devino en la construcción de las bases militares, el mejoramiento de las

carreteras y las comunicaciones, etc.. Por su parte, los montos hacia Costa Rica y Guatemala fueron más reducidos y se destinaron fundamentalmente para compensar los desequilibrios macroeconómicos.¹⁵

Cuadro # 1

**ASISTENCIA ECONOMICA AID PARA CENTROAMERICA
TOTALES POR PAIS. 1980-1991 (Millones de dólares)**

	DA	PL-480	FUERZA PAZ	ESF	TOTAL ECON	MILITAR	TOTAL
EL SALVADOR	730	545	1	1882	3158	1111	4269
HONDURAS	459	189	55	786	1489	504	1993
COSTA RICA	176	172	26	1023	1398	34	1431
GUATEMALA	305	211	36	462	1014	39	1053
NICARAGUA	21	63	0.2	563	646	0	646
PROGRA.REGIONALES	370	0	0	164	534	0	534
TOTALES	2061	1178	119	4880	8238	1688	9926

FUENTES: United States Agency for International Development: Congressional Presentation 1991. AID. y otros.

Por último Nicaragua, por razones políticas, ha sido el menor beneficiario de esta asistencia: reduciéndose drásticamente la ayuda a partir de 1980 —triumfo de la revolución sandinista— y renovándose a partir de 1990, cuando ya la derecha aglutinada en la UNO gana las elecciones y llega a la presidencia Violeta Barrios de Chamorro. (Ver gráfica # 1).

Un hecho digno de resaltar es el mínimo monto que se destino hacia los Programas Regionales P.R. (solo el 5.4%), lo cual dice mucho acerca de la priorización de tratados Bilaterales por parte de EE.UU..¹⁶



15 Hay que recordar aquí, la suspensión de la ayuda militar a Guatemala después de los sucesos de la Embajada Española a principios de la década, y que solo se reanudaron a partir de 1985, a pesar de las graves acusaciones de violación a los Derechos Humanos en ese país, señalado por varios organismos internacionales.

16 Posición similar a la tomada por los Organismos Financieros Internacionales en el tratamiento de la Deuda Externa y de los préstamos hacia los países de la región Latinoamericana.

La mayoría de este monto total proporcionados por Estados Unidos, fueron clasificados como de índole económica (83% del total), siendo el resto (17%) de índole militar.¹⁷ Sobresalen aquí los montos destinados a El Salvador (el 38% de lo económico y el 66% de lo militar), y a Honduras (el 18% de lo económico y el 30% de lo militar); ya que solo estos dos países acaparaban el 56% de la ayuda económica y el 96% de la ayuda militar de toda la región centroamericana.¹⁸ (ver gráfico # 2).

En este punto, nos interesa detallar aún más en el aspecto económico. Aquí ubican cuatro categorías principales de asistencia económica: los **Fondos de Asistencia al Desarrollo, DA** (Development Assistance), los **PL-480** (Public Law 480), **Título I** (préstamos para comprar alimentos producidos en EE.UU. para venta en el mercado nacional) y **Título II** (donaciones de alimentos), los **Fondos para Apoyo Económico** (Economic Support Fund) y las **Fuerzas de Paz** (Peace Corps, que realizan labores de asistencia comunitaria).



Con fines metodológicos, podemos realizar otra clasificación de la asistencia proveída por EE.UU. en dos categorías globales: la **Ayuda para la Estabilización Económica**, prioritariamente a través de financiamiento de Balanza de Pagos, y la **Ayuda para Desarrollo Económico**, a través de proyectos socio-económicos específicos.

La mayoría de la asistencia AID, se orienta a la estabilización económica, a través de Fondos ESF, como PL-480 y la acta agrícola 1949.

I- EE.UU. priorizó en la década de los 80's los fondos para **Estabilización Económica**, para el financia-

miento de Balanza de Pagos de los países centroamericanos, la cuál fue proveída bajo 4 categorías importantes:

Fondos para Apoyo Económico, ESF (Economic Support fund). Los ESF son recursos disponibles bajo el "Acta de Asistencia Externa", y sirven para promover la estabilidad económica y política en países con intereses estratégicos para los EE.UU. Su objetivo global reside en "...financiar los esfuerzos del gobierno para la estabilización y reactivación de las economías centroamericanas financiando importaciones esenciales para el sector privado, promoviendo la diversificación económica, consolidando las reformas e insertando al sector privado en la reactivación de las economías".¹⁹

A nivel de datos, los denominados ESF representaron casi el 60% de los recursos económicos y el 50% de los recursos totales proporcionados por la AID desde 1980 a 1991. Estos fondos constituyen una transferencia directa de divisas entre los gobiernos con fines principalmente de compensación de Balanza de Pagos. Esta ha sido la categoría de ayuda preferida por el Departamento de Estado de EE.UU. para Centroamérica, ya que conllevan menos restricciones por parte del Congreso y se pueden entregar más ágilmente, así como también retener. Casi la mayoría de la ayuda aprobada para Nicaragua y Panamá a partir de 1990, es asistencia de este tipo, hecho explicado por lo dicho anteriormente.

Los fines de estabilización económica de estos fondos y sus fines políticos se ponen en evidencia al observar la estructura por países de estos fondos. A nivel global es a El Salvador (19%) y a Costa Rica (10.3%) donde se han destinado las mayores proporciones de financiamiento directo de Balanza de Pagos. (véase cuadros #1 y gráfica #2 y #3).

En otras palabras, casi 5 billones en el caso de El Salvador, se han destinado a financiar el desequilibrio comercial en los 11 años de estudio. Por otra parte y tomando en cuenta el total de recursos por país, son Costa Rica y Nicaragua los que presentan los mayores porcentajes de fondos para estabilización sobre el total de los recursos económicos. (Ver cuadro #1).

Una característica importante de este tipo de ayuda es "...la utilización de moneda nacional, la cual se

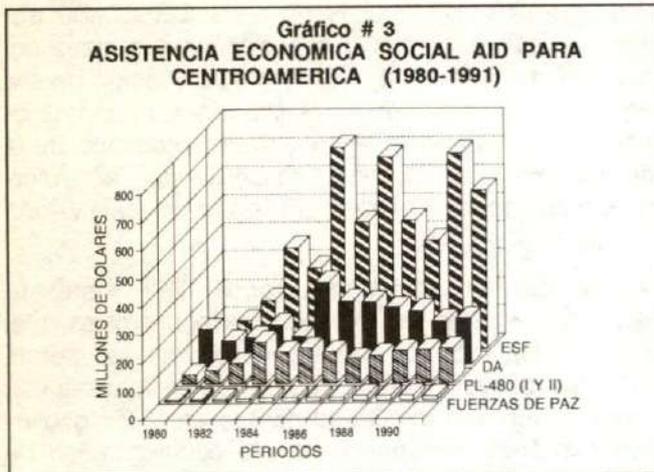
17 La división entre los fondos para fines militares y los que no lo son es muy imprecisa y depende de criterios políticos. C. Danby señala que en el caso de los gobiernos en guerra que reciben el apoyo militar de EE.UU., los fondos ESF y los PL-480 Título I deben considerarse como ayuda militar. Como ejemplo, los ESF fueron la categoría más grande de la ayuda entregada a Vietnam del Sur durante la guerra de Vietnam.

Véase: Danby, Colin: "Plan Bush y las Perspectivas de la Relación de EE.UU. con Centroamérica". Centroamérica Internacional febrero 1991. Pág. 12.

18 La ayuda militar incluye: los IMET, Educación y Capacitación Militar Internacional (International Military Education and Training), los FMS, Ventas Militares al Extranjero (Foreign Military Sales) y los MAP, Programa de Asistencia Militar (Military Assistance Program).

19 Tomado de: AID, "Audit of USAID/El Salvador Balance of Payments Program". Audit Report No. 1-519-89-10, march 15, 1989. Pág. 3.

genera al convertir las divisas de la ayuda...", pudiéndose utilizar esta para "... afectar el presupuesto de la nación que recibe la ayuda, como para proveer los fondos a toda una serie de organizaciones dentro del país, sin que AID tenga que informarle al Congreso del hecho. (Las asociaciones de empresarios han recibido la mayor parte de este tipo de ayuda).²⁰



La Ley Pública PL-480 Título I. Estos son créditos proporcionados por los EE.UU. a países con gobiernos amigos, para ser utilizados en la compra de productos agrícolas estadounidenses. Este programa autorizado en el "Acta de Asistencia Externa de 1954 de la AID", provee préstamos de largo plazo a intereses bajos para financiar importaciones agrícolas de los EE.UU.

En este punto, coincidimos con otros autores, en que estos fondos constituyen un medio por el cual Estados Unidos puede realizar la sobreoferta de su mercado agrícola y evitar de esa manera la caída de los precios de estos productos en su mercado interno. Los propósitos declarados de este tipo de ayuda son los "...de financiar tanto la Balanza de pagos del país destinatario ofreciendo importaciones de bienes agrícolas esenciales, así como el de servicios sociales básicos y las operaciones del sector privado". Los recursos en moneda local generados por la venta de estos bienes agrícolas en el mercado interno, son destinados según común acuerdo entre el AID y los gobiernos en cuestión.

En lo que respecta a montos es a partir de 1983 donde se han incrementado estos tipos de ayuda, represen-

tando en 11 años el 11% del total de recursos económicos dados por la AID a Centroamérica. (ver cuadro #2 y gráficas #2 y #3)

La Ley Pública PL-480 Título II. Bajo este rubro la AID provee donaciones de alimentos a los países centroamericanos, principalmente leche, trigo y maíz. Este tipo de fondos ha variado grandemente en los años en estudio, sumando al final de la década un monto relativamente menor (2.7%) de la ayuda económica. Asimismo los fondos generados por la venta de estas donaciones y que no son nada despreciables, se destinan en común acuerdo entre los dos gobiernos. (Ver cuadros #1 y #2).

En forma global y con respecto a la categoría anterior, podrían señalarse varias conclusiones: los fondos PL-480 alcanzaron los 1.2 billones de dólares en el período estudiado, representando el 12% de la ayuda total y el 14% de la asistencia económica. Por su destino, es a El Salvador donde se han orientado casi la mitad de estos fondos en el istmo centroamericano, seguido por Guatemala (18%) y Honduras (16%). (Ver cuadro #1 y #2).

El Acta Agrícola de 1949 (sección 416 b). Bajo este programa EE.UU. ha proveído productos agrícolas en donación hacia los países centroamericanos al igual que los PL-480 Título II. Asimismo los recursos generados al vender estos bienes en el mercado local se destinan en común acuerdo entre los dos gobiernos.

A pesar que no se cuenta con el desglose de los fondos proveídos bajo este rubro para todos los países centroamericanos, para el caso de El Salvador, estos no han sido despreciables.²¹

II- La otra categoría de fondos, **los DA o Asistencia al Desarrollo, (Development Assistance)**, representan recursos para proyectos específicos administrados por la AID. Estos fondos han evolucionado durante los años analizados tanto en su proporción relativa como en su estructura.

Primeramente, la ayuda al Desarrollo se redujo en los 80's en relación a la ayuda total de la AID. Así significar la mayor categoría de fondos en los 70's, llegando a abarcar el 73% de la ayuda económica en 1980, paso a representar solo el 18% 11 años después, evidenciando las prioridades de EE.UU. en la

20 Tomado de: Danby, Colin ; "Plan Bush y ..". Opus Cit. Pág. 12.

21 En febrero de 1987, EE.UU donó 34,864 toneladas métricas a el Gobierno de El Salvador bajo este rubro. Estas generaron 4.1 millones de dólares al venderlas al mercado local. AID: Audit of USAID/ El Salvador Balance of Payments Program. March 1989. Pág. 3.

estabilización económica sobre la opción de desarrollo. (Ver cuadros #1, #2 y gráficas #2, #3).

Por otra parte se ha presenciado un cambio en la estructura del destino de este tipo de ayuda. En la década del 70's se enfatizaba los proyectos rurales de abastecimiento básico, lo cual cambió en los 80's hacia un aumento en los esfuerzos dirigidos a dar apoyo al sector privado y a la producción y mercadeo de las exportaciones no tradicionales, basados ahora en concepciones de estabilización neoliberal.²²

En lo que se refiere a la estructura por países, es a El Salvador y a Honduras donde se han destinado los mayores montos. Este hecho se explica por la relación entre los proyectos de desarrollo financiados por la AID y los llamados programas cívico-militares, enmarcados estos en la estrategia de Guerra de Baja Intensidad de EE.UU.

Cuadro # 2

ASISTENCIA ECONOMICA AID PARA CENTROAMERICA
POR CATEGORIA. (En millones de dólares)

	DA	PL-480		FUERZAS	ESF	MILITAR	TOTAL
		I	II				
1980	133	20	12	4	10	10	189
1981	91	25	22	5	102	44	289
1982	104	53	18	5	177	115	472
1983	149	127	19	7	363	134	799
1984	108	93	17	10	290	283	801
1985	297	105	22	10	716	215	1365
1986	230	89	21	11	450	191	992
1987	225	76	9	11	679	180	1180
1988	207	72	27	14	455	132	907
1989	196	91	22	14	384	134	841
1990	157	94	22	14	694	111	1092
1991*	165	100	23	13	560	138	999
TOTAL	2061	946	233	119	4880	4558	9926

* Solicitud de la Administración al Congreso.

FUENTE: Congressional Report AID 1990; documentos de Policy Alternatives for the Caribbean and Central America (PACCA) y otros.

Por último, se tiene la categoría de fondos destinados a los Cuerpos de Paz, los cuales son voluntarios que realizan labores de asistencia comunitaria, principalmente en los rubros de educación —los cuerpos de alfabetización— y de salud. Estos fondos sumaron 119 millones dólares entre 1980 y 1991, lo cual representó el 1.2% del total de asistencia de AID. Estos fondos se destinaron primordialmente hacia Honduras (46%), Guatemala (30%) y Costa Rica (22%), siendo casi

inexistentes para El Salvador y Nicaragua.

Por otra parte y en todos los puntos en que se mire, El Salvador como receptor de la ayuda proporcionada por la AID, resulta un caso específico a nivel Centroamericano. Solo a el país más pequeño de la región, se le destinan 4.3 billones de dólares (el 38%) de la asistencia total de la AID; lo cual representa un monto de 355 millones de dólares promedio anuales entre 1980 y 1991, para ese país. Cifra que equivale aproximadamente al 8% del PIB —a precios de mercado promedio— de El Salvador en esos años; lo cual delata claramente, a una economía altamente vulnerable hacia los factores externos y que posee una incapacidad estructural en suplir las necesidades de la sociedad salvadoreña. De este monto, la ayuda militar representó el 25% del total salvadoreño, y la mayor cifra de ayuda de este tipo a nivel centroamericano (66%). Lo cual evidencia claramente, los objetivos de priorizar la solución militar al conflicto de este país, tomada por el presidente Reagan desde los primeros días de su administración. (véase gráfica # 4).

Podemos para finalizar este acápite, realizar una visión global de los fondos por categoría de la AID, —y según la clasificación metodológica presentada anteriormente—. De esta forma tendríamos, que la mayoría de los fondos entregados por la AID a la región centroamericana en el período 1980-91 (el 61%), fueron destinados a **estabilización económica**, a través principalmente de **compensación de Balanza de Pagos**. Esta cifra, alcanzó los 6.1 billones de dólares, centralizándose primordialmente en El Salvador, Costa Rica y Honduras. Por su parte, la ayuda para el desarrollo solo significó el 20%, alcanzando un monto de \$2 billones de dólares para los 11 años del estudio. Esta se orientó principalmente, hacia El Salvador, Honduras y Guatemala.

Las cifras globales anteriormente expuestas y realizadas en la práctica, contrastan grandemente con lo señalado en el "Informe Kissinger" 8 años antes, con respecto a que "...EE.UU. debería priorizar la infraestructura productiva de trabajo y los proyectos de vivienda."²³

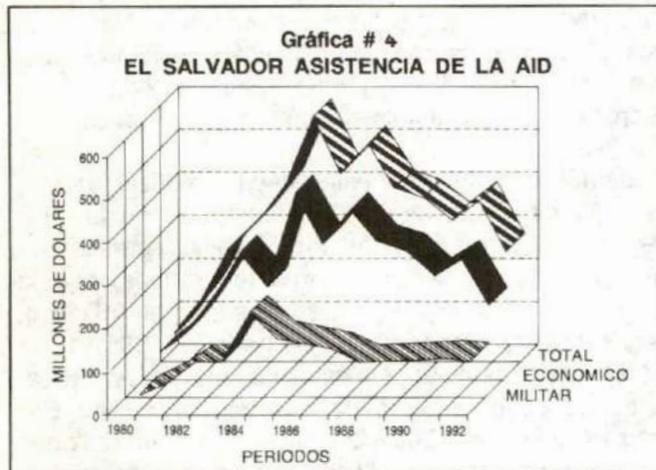
Este hecho, es señalado también por la **Comisión Sanford**, agregando que la asistencia otorgada a la región por la administración entre 1985-87, fue de 2.8 billones, comparado a los 3.6 billones de dólares que

22 Ver Colin, Danby: "Aiding Central America: An Alternative for Equitable and Sustainable Development". 1989, Pág. 25.

23 "Informe de la Comisión..." Opus Cit. Pág. 64.

sugería la comisión Kissinger. Agregan, que el informe Kissinger "...era demasiado complicado y extensivo en sus dimensiones económicas y sociales", no logrando realizar sus objetivos: los PIB per cápita de los países de la región han crecido a niveles menores de 3%, las mejoras de las condiciones sociales han sido limitadas, y no existen evidencias de que la distribución del ingreso haya mejorado en las sociedades centroamericanas, así como la burocracia de funcionamiento de la AID ha limitado la creación del CADO, hasta la fecha.²⁴

El Informe Kissinger —en último término—, representó la mejor ruta para un consenso de la política de EE. UU. hacia América Central en el Congreso, que el presidente Reagan necesitaba para continuar su política de "guerra de baja intensidad" hacia la región en los 80's.



Sirva hasta aquí, el análisis hecho de la concreción de la política de Estados Unidos hacia la región centroamericana en la década de los 80's. Esta se redujo, en cifras, a 10 billones de dólares en los 11 años comprendidos de 1980 a 1991; los cuales le costaron a Centroamérica, **la mayor injerencia política de un gobierno sobre otros**, conocida en la historia de los últimos 30 años en América Latina.

Más aún, este monto de ayuda no logró sus objetivos directos, ya que no logró compensar totalmente la caída de la Balanza Externa, ni sostener la baja en la

producción de los países del istmo. Así, la región Centroamericana alcanzó los mil novecientos-noventa y uno, enarbolando un déficit comercial de \$323 millones de dólares y donde el PIB per cápita decayó en forma acumulada en 17%, en los años en estudio.²⁵

Presentamos en la gráfica # 5, los ritmos de crecimiento tanto de la ayuda bilateral declarada por la AID hacia Centroamérica (USAID), como de el déficit comercial (DC) y de la Producción Interna (PIB). Aquí se puede visualizar la relación existente entre los aumentos del déficit comercial de los países centroamericanos y la asistencia de EE.UU..

La evolución de estas variables, presentadas gráficamente, declara sin lugar a dudas los objetivos estabilizadores de la asistencia de la AID. De esta forma, se tiene que a partir de 1981 y como respuesta a la caída drástica de la Balanza de bienes y de la producción, se incrementaron los montos de Financiamiento de EE.UU. a la región. Estos lograron compensar solo en parte, el desequilibrio externo a través del financiamiento de la Balanza de pagos, ya sea por donaciones o por préstamos. Sin embargo, la brecha externa de los países del istmo no ha logrado alcanzar las tasas de crecimiento de principios de década. (Ver gráfica # 5). Por su lado, la producción interna ha crecido muy diminutamente y aparentemente ajena a cualquier esfuerzo de compensación, evidenciando a todas luces la crisis socio-económica de la región.

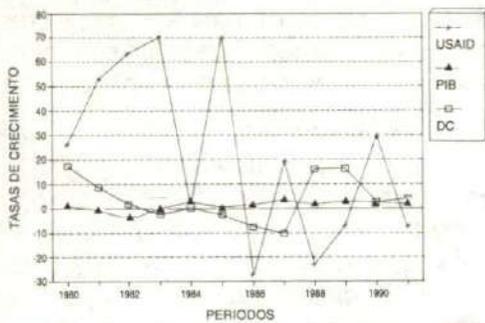
Por otra parte y en forma también desalentadora, la asistencia proporcionada por los EE.UU. incrementó la Deuda Externa de Centroamérica en los ochenta, ya que una gran parte de aquella estaba constituida por préstamos a mediano y largo plazo. Para 1989, la región centroamericana había desembolsado una Deuda Externa de 19,985 millones de dólares, siendo Nicaragua y Costa Rica los que presentaban los mayores montos a nivel global. De esta cifra, \$ 2,175 millones correspondían a los EE.UU.; pero ahora son El Salvador (32% del total), Costa Rica (22%) y Honduras (21%), los países que mayor le adeudan.²⁶

24 Ver, Stoga, Alan: "Four years later: President Reagan's National Bipartisan Commission on Central America". *Central American Recovery and Development: Task Force Report to the International Commission for Central American Recovery and Development*. Editado por William Ascher and Ann Hubbard. Duke University Press, Durham and London 1989. Pág. 401-404.

25 Ver CEPAL: "Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1991". CEPAL, ONU.

26 Idem. Pág. 10.

Gráfica # 5
CENTROAMERICA AYUDA AID Y VARIABLES MACRO



Todo lo señalado anteriormente, justifica las aseveraciones de que los 80's y al igual que para América Latina, representó una década perdida para el desarrollo de la región. Como muy bien lo establece el Banco mundial, "los costos humanos y económicos de diez años de crisis económica y guerra civil han sido enormes. Cerca del 70% de la población de la región vive en pobreza, de los cuales el 50% es en extrema pobreza. El ingreso per cápita se mantiene en los mismos niveles de los tempranos 70's en Costa Rica, Honduras, Guatemala y Panamá; y como los 60's y 50's en El Salvador y Nicaragua. Los índices de ahorro e inversión decayeron en todos los países. Más de 160,000 personas han muerto, se estiman los desplazados en 1.8 a 2.8 millones, casi el 10% de la población total. El desempleo se estima en 20% en todos los países excepto Costa Rica."²⁷

Sirva hasta aquí, la revisión de la política y estrategia económica de EE.UU. para América central en los 80's. A continuación, pasaremos a analizar las perspectivas de cambio de aquella, ahora ya en la década de los 90's.

LA POLITICA ECONOMICA DE EE.UU. EN LOS 90'S

"... los niveles de asistencia externa de los EE.UU. hacia Centroamérica declinarán de los montos históricos proveídos durante el conflicto y la crisis económica de la década pasada. El reto para los 90's, será sostener la positiva pero todavía frágil tendencia hacia la libertad política y económica de Centroamérica utilizando los recursos reducidos de tal forma que tengan el máximo

impacto."²⁸

"...somos (EE.UU.) la única superpotencia que permanece".²⁹

Con la sucesión presidencial ocurrida en los Estados Unidos en los tardíos ochenta, se concretiza una re-evaluación y modificación de toda la política exterior de ese país, tanto a nivel mundial, como en las regiones de América Latina y de Centroamérica.

La nueva política "Bush", con criterios de pragmatismo fiscal y ante los cambios a nivel internacional, inicia un reordenamiento de los "intereses estratégicos" para la seguridad de EE.UU.. Dándole más énfasis a los problemas energéticos (el Medio Oriente), así como a la recuperación de su hegemonía y competitividad (tratados con Japón y Alemania), como a la conformación de su "megamercado" (tratados de libre comercio con Canadá y México) y a la conquista de nuevos espacios de valorización (los ex-paises de Europa del Este y la ex-URSS).

Las críticas a la excesiva "ideologización" del conflicto centroamericano, y mas realísticamente de sus efectos en la bolsa fiscal de EE.UU., no son recientes (proveniendo desde principios de la década), pero solo logran concretarse con el cambio de administración.

Este cambio es registrado en múltiples documentos y expresiones de funcionarios de los EE.UU.. Uno de estos, refiriéndose específicamente a la región latinoamericana, es el llamado "Informe de Santa Fé II". En él, se da cuenta del sobredimensionamiento de la región centroamericana en los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos en la década pasada y el relativo abandono de otros países latinoamericanos "vitales", tanto económicamente (como México, Colombia, Brasil), o que representan "peligros políticos" (casos de Cuba y Panamá).³⁰

De la presentación de este informe hasta la fecha, han ocurrido cambios sustanciales a nivel internacional (enumerados al principio de este artículo), los cuales en vez de cambiar, han afirmado aún más las aseveraciones de este documento sobre Centroamérica, concebidas por funcionarios de la administración Bush.

27 Consultar: Central América in the 1990's: Towards economic recovery and development. The World Bank's role in Reconstruction and Recovery. World Bank Documents. dic. 1990.

28 Traducción propia tomada de: "Economic Assistance Strategy for Central America, 1991 to 2000". Agency for International Development. January 1991. Washington D.C. Pag. 3.

29 Declaración del Secretario de Estado, James Baker ante el Comité de Relaciones Exteriores del Congreso de Estados Unidos. Febrero de 1991.

30 Consúltese, "Una Estrategia para América Latina en los 90's", Comité de Santa Fé: Francis Bouchet, Roger Fontaine, David Jordan, Gordon Summer Jr., Washington D.C. 1988".

De esta manera y de cara a la nueva década, con una nota de realismo económico y político, así como de pragmatismo fiscal, se parte de la necesidad de **"... cambiar la política de asistencia económica de parte de EE.UU. hacia Centroamérica en los 90's, ante los dramáticos cambios económicos y políticos ocurridos a nivel de la región y del mundo entero"**.³¹ La consecuencia más concreta derivada de esta modificación, resulta en la disminución a corto plazo de los montos de financiamiento a la región por parte de los EE.UU. y las mayores exigencias de la administración de los fondos proveídos y de las metas a lograr.

No son pocos, los documentos y declaraciones donde se afirma este fenómeno: **la asistencia de los EE.UU. hacia Centroamérica disminuirá en el corto plazo, y con ella el tratamiento preferencial del país del norte hacia la región terminará**, cediendo paso a un tratamiento ortodoxo y tradicional.³²

Presentamos en la gráfica #6, los montos proyectados de asistencia total de la AID hacia Centroamérica hasta 1996, por año fiscal de EE.UU..

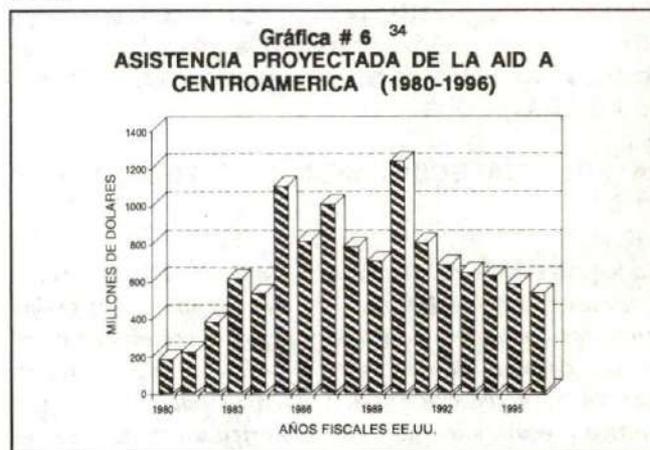
Aquí podemos visualizar la disminución de los recursos a proporcionar por parte de EE.UU. a mediano plazo. Los cuales pasan de sumar en donaciones y préstamos, un total \$810 millones en 1990 (excluyendo \$420 millones en ayuda a Panamá), a solo \$430 millones de dólares solo seis años después. Estimando para 1996, una cifra significativamente inferior de las del principio de la crisis, lo cual es incompatible con las necesidades de reconstrucción de las sociedades y economías centroamericanas. (ver gráfica # 6). La mayoría de esta ayuda se destinará para Nicaragua y Panamá, lo cual servirá para consolidar el poder de la UNO, de los sectores derechistas y para la estabilización económica en el primer caso; así como para consolidar el poder del Gobierno y reconstruir los daños de la reciente invasión de EE.UU. en Panamá, en el segundo caso. Sólo a Nicaragua, se le proyecta destinar \$1 billón de dólares de los \$3.2 billones para toda la región, en 1991-96.

Para los cuatro países centroamericanos, los montos proporcionados por la AID pasarán de \$6 billones de

dólares aportados entre 1984-90, a solo \$2 billones, entre 1991-96. Lo cual, reducirá la participación global de la AID como fuente de recursos financieros para América Central; pasando de proporcionar el 44% de la asistencia en 1984 a solo un 16% en 1996. (Pág.25).

Se justifican estos cambios, debido a que han ocurrido modificaciones sustanciales a nivel de la región centroamericana: hoy por hoy todos los países poseen gobiernos elegidos por vía electoral, además todos estos han renovado esfuerzos hacia la paz y la interdependencia mutua; existe un proyecto político más o menos homogéneo en la región (el neoliberalista); se han logrado **"...sustanciales progresos hacia la paz (tanto por la transferencia pacífica del poder en Nicaragua, como por el cambio de gobierno en Panamá y por las negociaciones que se llevan a cabo en El Salvador)"**. Por último, agregan que existe un proceso de integración centroamericana que está en marcha. Explícitamente señalan: **"una nueva Centroamérica y un nuevo reto para los Estados Unidos"**.³³

De la ocurrencia de estos cambios se deduce, que Centroamérica **"ya no necesita"** de estos montos de asistencia económica, y se procede inmediatamente a reducirlos. Este fenómeno, evidencia muy claramente el uso de la asistencia económica como un instrumento político para mantener la hegemonía de los Estados Unidos en sus zonas de influencia, y representa otra experiencia histórica donde se comprueba los límites de la llamada **"solidaridad"** de aquel país.



31 "Economic Assistance..." Opus cit. Pág. 2.

32 El documento de la AID "La Estrategia de Asistencia Económica para Centroamérica, 1991-2000.", resume muy bien los planteamientos de la AID para Centroamérica en materia de política económica; por lo cual seguidamente, nos basaremos en él, —realizando traducción propia— y solo citando la página correspondiente.

33 Ver, Michael, James: "Democracy and Development in Central America: Opportunities for U.S./E.C. Cooperation". Latin American and Caribbean Bureau. AID, March 1991. Washington D.C. Pág. 3.

34 Nota al gráfico: La asistencia de la AID no fue proveída a Panamá entre 1987 y 1989, ni a Nicaragua de 1981 a 1989. Estos dos países acaparan cerca de la mitad de la ayuda para 1990, y Nicaragua se estima, será el mayor receptor de ayuda a partir de 1991.

Fuente: AID: "Economic Assistance Strategy for Central America, 1991 to 2000". January 1991. Washington D.C.

Por otra parte y como en sus antecesores, —los anteriores documentos sobre Centroamérica: el Informe Kissinger, Santa Fe I y II, etc.— en éste, se parte de un diagnóstico ideologizado y superficial del origen de la crisis centroamericana. Fiel a la tradición de la Guerra de Baja Intensidad, se mencionan como tales: el acoso de los izquierdistas en El Salvador y Guatemala, la Revolución Sandinista y la consolidación de un gobierno Marxista en Nicaragua y la "dictadura" del general Noriega en Panamá (esta no aparecía como causa en documentos anteriores). (pág.3)

Agregando después, que a pesar de todos los problemas, la estrategia económica de EE.UU., logró los resultados que se esperaban, mejorando las condiciones socio-económicas de Centroamérica; con un tono y lenguaje, que manifiesta una visión optimista y triunfalista de lo logrado en el istmo. Aquí señalan variada información estadística: que el PIB (GDP) per cápita ha pasado de 0.5% en 1984 a 0.2% en 1990; que la inversión privada ha crecido de 7% a 13%, y que las exportaciones no tradicionales han pasado de sumar 0.4 billones de dólares a 1 billón en el mismo período, entre otros. (pág.4). Centroamérica —señalan— se encuentra en camino de "recobrase de la crisis de los 80's".

En otras palabras, para la nueva política de EE.UU. en los 90's parten de una evaluación maximalista de lo logrado en la década anterior, y no de un análisis crítico y totalizador de esta, lo cual tiene fines mas políticos que de adecuación a la realidad.

Señalan, que los Estados Unidos han ampliado la esfera de cooperación con C.A. en los 80's, a través de la Iniciativa para las Américas (EIA), y han llamado para un amplio soporte multilateral a través de La Compañía para la Democracia y Desarrollo de Centroamérica, PDD (Partnership for Democracy and Development). Esta última, fue creada el 20 de noviembre de 1990, con el fin de movilizar recursos para Centroamérica y asegurar que los esfuerzos internacionales sean coordinados.

Posteriormente señalan, que el progreso logrado a la fecha es todavía muy frágil, y que existen grandes problemas que pueden revertirlo: la inestabilidad política todavía existente en El Salvador, Nicaragua y Guatemala; así como la debilidad de la Democracia actual en toda la región, el pobre crecimiento económico de los países, el irresuelto problema de la Deuda Externa, la estrechez de los mercados internacionales

para los productos centroamericanos, el alto crecimiento poblacional y la degradación ecológica, entre otros.

Para remontar definitivamente esta fragilidad, es necesario —señalan— profundizar el "proceso democrático" y fortalecer una base económica autosostenible. Para lograr lo anterior, la AID establece varias premisas en las que basan su estrategia para Centroamérica en los 90's, las cuales son:

- * La existencia de una **visión compartida del futuro de la región**: tanto por los propios centroamericanos, como los "grupos consultivos", el PDD, la AID y las otras agencias de EE.UU., así como los organismos financieros internacionales. Lo cual les permitirá movilizar cooperación externa adicional hacia la región, así como aumentar inversiones, comercio, etc.
- * **La interrelación entre el Comercio, la Inversión y la AID**. Señalan que la AID, enfatizará el incremento del comercio y la inversión con sus programas de asistencia, y explícitamente los relacionará con actividades de negocios en los EE.UU.. Esta expansión del comercio y la inversión extranjera, deberá basarse en las ventajas comparativas de la región, lo cual requiere incrementos de productividad, especialización y un mercadeo agresivo, en un ambiente de liberalización del mercado.

El acelerado crecimiento económico —a esperar— de la "nueva" Centroamérica, aumentará los mercados para las exportaciones estadounidenses, dando mayores oportunidades para sus inversionistas, y aumentando el comercio de los países centroamericanos con los EE.UU. y la economía mundial. En este punto, existe una concepción generalizada en múltiples documentos de EE.UU., de que el comercio será el elemento clave para la región en la década de los 90's. Señalando en varias oportunidades, que el comercio internacional y el desarrollo del sector exportador —principalmente de los productos no tradicionales— son las llaves de la reactivación económica de Centroamérica.

También, resulta importante recalcar, su señalamiento acerca de que "...con la reducción del conflicto político, el mejoramiento de la macroeconomía de la región, y las adecuadas políticas —léase neoliberales— los flujos de capital aumentarán significativamente" y automáticamente en el istmo en el mediano plazo.

- * **Las responsabilidades del sector público y del privado deben ser realineadas.** Las "centralizadas burocracias" de los gobiernos deberán ser reducidas, transfiriendo al sector privado las actividades productivas y aumentando la eficiencia de los servicios gubernamentales.

La Banca Multilateral y el sector privado, deberán tomar el liderazgo del financiamiento de la construcción y la rehabilitación de la infraestructura de la región. Para asegurar esto, la AID deberá "relacionar" la continuación de la ayuda al cumplimiento de ciertas políticas macroeconómicas de parte de los gobiernos centroamericanos.

- * **El papel y los objetivos de la Política Estadounidense deben modificarse.** "Las necesidades de la asistencia de EE.UU. en Centroamérica declinarán en el mediano plazo, como resultado del proceso de recuperación y por la expansión del comercio y los flujos de inversión externa, así como cuando otras fuentes de ayuda bilateral y multilateral se incrementen. En orden a obtener una mayor productividad con recursos disminuidos, el Congreso de los EE.UU. necesitará estar de acuerdo en eliminar las cuotas de funcionamiento (gastos administrativos) y minimizar las ganancias de la asistencia proporcionada a los centroamericanos; así como, deberá aligerar los procedimientos financieros (desembolsos, etc.) y aprobar nuevos tipos de proyectos." (pág. 5 y 6)

En base a las anteriores premisas, la AID establece 10 principios, los cuales regirán su estrategia para los 90's.

Estos son:

- 1- **AID auxiliará a los centroamericanos a eliminar los impedimentos al liderazgo del sector privado en el comercio, las inversiones y en la generación de empleo.** Lo cual permitirá lograr bajos niveles de inflación, estabilidad macroeconómica y una liberalización del comercio internacional. Para lograr los resultados anteriores, la AID deberá gradualmente presionar la política macroeconómica para reducir las barreras al crecimiento —léase a la liberalización— en sectores específicos, como la industria, la agricultura, el turismo, energía, servicios y el sector financiero.
- 2- **La AID enfatizará el financiamiento para el desarrollo de instituciones democráticas, y particularmente ayudará a profundizar y ampliar la participación popular en los procesos democráticos.**
- 3- **Para consolidar los procesos democráticos, la AID enfatizará los programas de fortalecimiento del sistema judicial, legislativo y del sistema electoral, a través de incrementar el profesionalismo, aumentar la responsabilidad y la advertencia civil.**
- 4- **La AID tratará de expandir programas de información sobre la participación civil en políticas públicas, para estimular la apertura de la responsabilidad gubernamental.**
- 5- **Los Centroamericanos, con la ayuda de la AID, fortalecerán los gobiernos locales democráticamente electos, a través de la descentralización de la autoridad real y de los recursos de ellos.**
- 6- **La AID promoverá en la región, la adopción de políticas económicas, incentivos, marco legal y practicas administrativas que promuevan la protección y uso eficiente de los recursos naturales.**
- 7- **Para ayudar a que la mayoría de los centroamericanos puedan compartir los beneficios del crecimiento económico, la AID promoverá en los gobiernos a adoptar políticas y marcos legales que faciliten una mayor participación en la economía de los desempleados.** AID deberá enfocar especialmente las políticas designadas a promover el incremento del empleo en los estratos finales del espectro económico, donde los centroamericanos tienen ventajas comparativas en el costo del trabajo.
- 8- **AID Auxiliará al gobierno y al sector privado a mejorar la eficiencia, efectividad y control local de servicios sociales básicos, incrementando así el acceso social a ellos y asegurando su sostenimiento.**

Mas allá de mejoras en los sectores de servicio social, se requerirá el incrementar el financiamiento nacional de los programas del sector público, y sostener a el sector privado financiando las condiciones de salud y otros esfuerzos de servicio social cuando sea posible.

9- Con los marcos de la Iniciativa para las Américas y del PDD, la AID **colaborará mas cercanamente con las otras agencias gubernamentales de los Estados Unidos, Instituciones Multilaterales de Desarrollo y esfuerzos bilaterales para ayudar a los centroamericanos a lograr sus objetivos económicos y políticos.**

10- Para reforzar los beneficios del aumento de la cooperación hacia los centroamericanos, **la AID deberá financiar los iniciativas regionales a través de los esfuerzos bilaterales y regionales para apoyar el dialogo y los proyectos regionales.** Trabajando con los centroamericanos, AID financiará iniciativas que promuevan y fortalezcan el dialogo intrarregional y el intercambio entre los representantes de las legislaciones centroamericanas, incluyendo la posible emergencia del Parlamento Centroamericano; promoviendo la liberalización del comercio de bienes y servicios con la región; facilitando el libre flujo de capital intrarregionalmente y con el resto del mundo, y financiando iniciativas de especial significado para el Gobierno de los EE.UU., ejem: los programas antinarcóticos, etc. (pág.7)

En forma sintética —señalan— la nueva estrategia para la asistencia económica para C.A. en los 90's, será soportar los amplios objetivos identificados por los presidentes de C.A. en la Declaración de Antigua (junio de 1990), así como los esfuerzos hechos en la declaración de Puntarenas (diciembre de 1990), que son:

- < > **El desarrollo de sociedades estables y democráticas.**
- < > **El logro de una amplia base de crecimiento económico sostenido.**
- < > **La consecución de una efectiva cooperación regional.**

A continuación detallaremos un poco más sobre el contenido específico de cada estrategia-objetivo, principalmente de la que más nos concierne: la económica.

- <> **El desarrollo de sociedades democráticas y estables.** Para lo cual se expandirá significativamente, el papel de las "misiones de campo" en la región, incluyendo la Oficina Regional para los Programas Centroamericanos ROCAP, así como otras agencias del gobierno EE.UU.. Para lograr este objetivo, dividen la estrategia en 10 puntos, los cuales son:
 - Fortalecer las instituciones gubernamentales para

ser más responsable ante los ciudadanos y operar más democráticamente.

- Promover los valores democráticos entre los ciudadanos, a través de aumentar la participación e influencia de las instituciones educativas no gubernamentales y la libertad profesional. Mejorar la administración de justicia a través de incrementar la independencia, profesionalismo y efectividad del poder judicial y la policía; así como promover el ejercicio y protección de los derechos humanos y civiles.
- Fortalecer los procesos electorales y sus instituciones.
- Reforzar los procesos y las instituciones legislativas.
- Fortalecer las elecciones de los gobiernos municipales y locales, a través de una descentralización de autoridad, de las finanzas y de los recursos humanos.
- Promover la honestidad y la eficiencia en los gobiernos, a través de una transparencia de las decisiones y aumentando las responsabilidades de las instituciones civiles.
- Reforzar los Partidos Políticos y el Sistema Partidista.
- Promover y potenciar la participación cívica y el pluralismo a través de Organizaciones No Gubernamentales y el entrenamiento a sus líderes.
- Promover las fuentes alternativas de información, incluyendo una responsable y libre Prensa, y las Organizaciones de Investigación socio-económica.

<> **El logro de una amplia base de crecimiento económico autosostenido.**

En este punto, parten de señalar que la reducción del PIB per cápita de la región en los 70's y en los tempranos 80's se debió tanto a los eventos económicos externos desfavorables, a la guerra civil y la insurgencia en algunos países, así como a políticas económicas que inhibían la "habilidad de las fuerzas del mercado de responder a las oportunidades ofrecidas por la economía mundial". Asimismo, reconocen las imperfecciones del viejo modelo de desarrollo, el cual estaba basado en un híbrido entre un modelo económico de exportaciones agrícolas tradicionales y uno basado en la sustitución de importaciones, con el Mercado Común Centroamericano como marco de desarrollo. Agregan, que ahora y para lograr un crecimiento económico, la región centroamericana debe adoptar un modelo de "orientación y políticas económicas directamente de mercado".

En los 90's, el sector público y privado de la región debe mejorar la eficiencia de las actividades de "mercado libre" y del sistema de servicio social, creando una menor dependencia de los programas sociales, y desarrollando las fuentes locales de recursos de inversión, de los servicios públicos y de la infraestructura económica. La adopción de políticas económicas designadas a estabilizar y diversificar las exportaciones de las economías centroamericanas, ofrecidas en su oportunidad por la AID, y que permitirán asegurar y acelerar los esfuerzos para un liderazgo del sector privado en la agricultura, los pequeños negocios, las industrias de exportación, mejorando los servicios sociales tanto como "el crecimiento económico lo permita". (pág. 15)

Para realizar lo anterior, la AID incrementará el trabajo con otras agencias del gobierno de EE.UU. relacionadas con el comercio y los programas de inversión bajo **La Empresa para la Iniciativa de las Américas**. Como ya lo señalamos anteriormente, el comercio es visto como la llave para el desarrollo de la región, afirmándose que para los 90's, "Centroamérica necesita comercio y no asistencia". En este punto, otros autores han planteado un modelo de crecimiento económico para países pequeños, basado "...en una alta prioridad a la promoción de exportaciones no tradicionales hacia mercados internacionales".³⁵

Específicamente, la AID establece un programa estratégico, dividido en 10 puntos y que enfoca tres áreas de acción. Estas áreas son:

- Estimular el comercio y la inversión del sector privado, a través de políticas económicas de mercado, tanto a nivel regional y bilateral, así como por reformas y programas específicos para tal fin.
 - Orientar esfuerzos para incrementar la participación en la economía de los desempleados.
 - Orientar políticas, incentivar, dar marcos legales y llevar a cabo acciones que promuevan la preservación y el sostenimiento del uso de la base de recursos naturales.
- 1) Liberalizar el comercio externo e intrarregional de los bienes y servicios de Centroamérica. Que incluye una reducción de las tarifas a la importación por los países del área (reducidas de un rango de 80-200% a 20-40%), un condicionamiento de la asistencia al logro de ciertas metas de liberalización y el financiamiento de organizaciones regionales con tal fin.
 - 2) Fortalecer las organizaciones del sector privado centroamericano, promoviendo el comercio, la inversión y la cooperación con otros esfuerzos y agencias del Gobierno de EE.UU en estas áreas.
 - 3) Reformar el Sistema Fiscal a través de mejorar las estructuras impositivas y su administración, así como aumentando la eficiencia de los servicios estatales, y privatizando la empresas productivas en poder del Estado.
 - 4) Fortalecer la habilidad del sector financiero de movilizar los recursos domésticos y de canalizarlos eficientemente a los sectores más productivos de la economía, y continuar promoviendo el acceso a fuentes externas de inversión de capital de largo plazo.
 - 5) Estimular la producción agrícola y su comercio, a través de remover las barreras de política económica y sectorial; promoviendo mejoras tecnológicas; reduciendo las tendencias a la inseguridad; y promoviendo el desarrollo de los negocios agrícolas y el comercio entre los mercados de EE.UU. y de sus vecinos.
 - 6) Incrementar las inversiones en infraestructura, sistemas de información de mercado, educación y entrenamiento, y en el desarrollo de tecnología y su divulgación.
 - 7) Incrementar la participación en las oportunidades de generación de ingresos, para segmentos de la sociedad anteriormente marginados por el sistema económico.
 - 8) Incrementar el acceso a la educación básica y mejorar la eficiencia del sistema educativo.

³⁵ Consultar, Zuvekas, Clarence: "Central America's Foreign Trade and Balance of Payments: The Outlook for 1988-2000". Bureau for Latin America and the Caribbean, AID, Washington D.C., mayo 1989.

Este autor sostiene, que si las economías centroamericanas desean alcanzar tasas de crecimiento del PIB (GDP) de 4.5% entre 1989-2000, las exportaciones no tradicionales de la región deben crecer en 10.4%.

- 9) Incrementar el acceso a la atención básica en salud, a la planificación familiar, y a los servicios de nutrición para los segmentos pobres de la población, así como mejorar la eficiencia de estos sectores.
- 10) Promover ambientes legales y regulaciones para una efectiva orientación del racional manejo de los recursos naturales por los sectores públicos y privados para asegurar el sostenimiento a largo plazo de la economía.

<> **La adquisición de una efectiva cooperación regional.**

La cual la dividen en varios elementos:

- La creación de un Forum para el diálogo de la región centroamericana.
- Fortalecer las instituciones regionales y reducir su dependencia de los recursos de la AID.
- Promover la liberalización del comercio regional.
- Ejecutar programas sectoriales, en las siguientes áreas: Infraestructura para el comercio, la energía, los sectores sociales y el ambiente y los recursos naturales.

Finalmente y con una nota muy optimista señalan, que Centroamérica —con un adecuado manejo de la política económica y un financiamiento internacional oportuno— puede ser para el **"año 2,000 una región democrática, vibrante y próspera"**. (pág.8)

Como metas generales hasta el año 2,000, la AID se plantea para la región centroamericana lo siguiente:

- La norma serán elecciones libres y abiertas, tanto a nivel nacional como local. Las autoridades administrativas y financieras serán fortalecidas; las legislaturas funcionarán efectivamente y cooperadamente a través de un Parlamento Centroamericano. Los judiciales incrementarán el respeto por las leyes y los derechos humanos; el rol militar en los procesos será reducido; la participación cívica en los procesos democráticos será incrementado; la prensa y otros medios serán libres y más responsables.
- El PIB per cápita crecerá entre 2.5 y 3% al año, alcanzando al final de la década que comienza tasas de 5%; la inversión privada como un porcentaje del PIB deberá crecer de 13% a 19%; las exportaciones no tradicionales mantendrán su rápido ritmo de crecimiento, pasando de significar \$1.46

billones en 1990 a \$4.7 billones al final de la década; el comercio y un movimiento de capital intrarregional sin trabas será la norma; la inversión pública se incrementará significativamente y estará concentrada en infraestructura básica para el crecimiento económico, el desarrollo de recursos humanos y la conservación de los recursos naturales. Asimismo, la mortalidad y la malnutrición en los niños menores de 5 años, así como los ritmos de crecimiento de la población, continuarán declinando substancialmente; la cobertura de vacunación y de escuela primaria serán incrementados. Estiman que el indicador regional de educación primaria se incrementará, pasando de 60% en 1990 a más de 70% en el año 2000. Por último —estiman— que el indicador anual de deforestación disminuirá substancialmente. (pág.11).

La AID —señalan— perseguirá estos objetivos a través de sus propios programas regionales y bilaterales, y a través de elevar su colaboración con otras agencias del gobierno e instituciones multilaterales de desarrollo y otras fuentes. Para promover la cooperación regional la AID enfatizará la implementación de las iniciativas identificadas por los centroamericanos con un marco regional. Asimismo, la AID trabajará coordinadamente con otras agencias del gobierno de EE.UU. en el marco de "La Iniciativa de las Américas": con el Departamento del Tesoro, con el Departamento del Comercio, con el Centro para el Desarrollo Empresarial para América Latina y el Caribe, y otros; y en el marco del PDD con los Cuerpos de Paz, el Departamento de Justicia, el Departamento de Defensa y el de Salud y Servicios del hombre.

Para fines de coordinar esta cooperación a la región, establecen una **nueva administración**, que tendrá en la **ROCAP** su Secretaría Ejecutiva.

Este comité de dirección incluirá los directores de las misiones de la AID, personeros de la ROCAP y de la Oficina para Asuntos Centroamericanos, los cuales se reunirán semestralmente para revisar las prioridades, orientar los resultados regionales y ofrecer información para los grupos consultativos del PDD.

Por otra parte, y en orden a anticipar la reducción de los recursos financieros, el personal administrativo, y en orden a la expansión del papel de otras fuentes en la región, la AID —continúan diciendo— planea cambiar su modo de implementación de proyectos y concentrar los programas en términos de sectores y número de iniciativas de manejo concreto. Será



necesario una reducción de las restricciones del Congreso para la asignación de fondos a la región. AID propone, en este punto, la reducción de la rigidez de las "cuentas funcionales" (gastos administrativos, etc.) tradicionales, que permitan incrementar la colocación de recursos basado en los objetivos de esta estrategia. (pág.24)

Con respecto a los recursos para financiar el futuro del istmo, primeramente afirman que a pesar que entre 1984-1990 los países centroamericanos se hicieron altamente dependientes de la asistencia económica de EE.UU., a la vez se **incrementó significativamente la capacidad de los centroamericanos de cubrir sus propias necesidades y obtener recursos adicionales con las Agencias No Gubernamentales de EE.UU. y de otros países**, por lo cuál —consideran— la dependencia de los primeros continuará declinando durante los 90's. Afirman que para los 90's la región contará con las siguientes fuentes de recursos externos:

- * **Las ganancias por exportación.** Aquí señalan que a pesar que las exportaciones tradicionales de la región continúan estancadas por la caída de los precios mundiales, el rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales está incrementando la provisión del comercio externo necesario para reunir los requerimientos de recursos. Se afirma que las exportaciones no tradicionales crecieron de \$423 en 1983 a 1.3 billones de dólares en 1989, estimándose que crezcan a 4 billones en 1996, si la orientación de la política económica continúa siendo implementada. Esta diversificación de las exportaciones, deberá mejorar la estabilidad de las ganancias por exportación e incrementar la productividad del empleo, así como proveer las bases para un mayor dinamismo económico y de la producción de bienes exportables con una mayor perspectiva para el mercado mundial.
- * **El Capital Privado.** Estiman que el flujo de capital será significativamente mayor en los 90's en comparación a los 80's. Esto debido a la reducción del conflicto político militar en El Salvador, el establecimiento de gobiernos democráticos en Nicaragua y Panamá, y la mejora general de los marcos de política económica (léase neoliberal) en toda la región, las cuales pueden estimular las expectativas positivas de los flujos de capital privado, así como la inversión externa y el retorno de los capitales fugados en los 80's. Suponen, que con el retorno de la paz en la región deberá incremen-

tar la productividad de las inversiones, particularmente por la eliminación de los fondos para daños en la infraestructura de la guerra. Señalan que después que los flujos de capital hacia el exterior fueron sustanciales entre 1980-84, a partir de 1985-89 éstos comenzaron a volver, promediando cerca de \$300 millones de dólares por año. Estiman, que si continúan la "política económica adecuada", los flujos retornables alcanzarán los \$500 millones de dólares por año.

- * **Otras Fuentes de Asistencia.** Afirman, que Centroamérica contará con otros montos de ayuda, particularmente proveniente de las agencias multilaterales. Estos, se prevé crecerán en los 90's en mayor medida que en los 80's. Durante 1984-90, las transferencias netas con la región de parte del FMI fueron de \$400 millones y el BIRF ofreció solo \$200 millones de dólares. Para el período 1991-96, prevén que la región cancele sus compromisos con el FMI, reduciendo a cero su balance con esa institución. Señalan, que con "buenas políticas" continuadas, desembolsos de fondos de parte del Banco Mundial y del BID, se deberán duplicar en 1991-96 lo recibido en los seis años anteriores. además, otras fuentes de recursos (C.E.E., Japón, etc.) pueden ayudar en la tarea de reconstrucción de América Central.
- * **La asistencia de Estados Unidos.** El incremento del desarrollo de la región, deberá permitir una disminución gradual de la asistencia de EE.UU. a la región, consistente con las metas de rápido crecimiento económico y profundización de la democracia. La asistencia de Estados Unidos declinará de \$810 millones en 1990 (excluyendo 420 millones en asistencia a Panamá) a \$430 millones de dólares para 1986, para un total de 3.2 billones de dólares entre 1991-96. Preveen una disminución de \$6.2 billones aportados entre 1984-90 a solo \$3.2 billones de dólares en 1991-96. Cerca de un billón de esta asistencia de 1991-96, deberá fluir hacia Nicaragua, quien estuvo fuera de la asistencia de EE.UU. entre 1984-89. Concretamente para los 4 países centroamericanos, la reducción será de \$6 billones en 1984-90 a \$2 billones de dólares en 1991-96. Esta proyectada asistencia de \$3.2 billones, complementado con los recursos de otras fuentes deberá permitir un crecimiento de la producción de 5% para 1996. El total de la participación de la AID en la región, deberá declinar significativamente en los años venideros, pasando de proporcionar un

44% del total de la asistencia a América Central en 1984, a solo un 16% en 1996. (Pág. 25)

Sirva hasta aquí, la presentación de los principales planteamientos de la política de EE.UU. hacia la región centroamericana en los 90's.

Estos planteamientos, como ya se dijo antes, se tratarán de ejecutar en coordinación con otros Organismos Financieros Internacionales. Por ello, lo señalado por la AID y que ya fuera presentado, no difiere fundamentalmente de lo expuesto para la región por otras fuentes de recursos externos. Por ejemplo, el Banco Mundial propone una estrategia para lograr el desarrollo de la región, basada en "...una reducción del sector público de áreas limitadas a la inversión privada, promover la diversificación de exportaciones y de su crecimiento, reformar el sector público para restablecer el balance fiscal y mejorar la movilización de recursos, fortalecer el sistema financiero y el acceso al crédito, y dar una mayor atención al desarrollo de los recursos humanos y hacia la aliviación de la pobreza."³⁶ En el corto plazo, el BM señala: que hay que enfatizar el restablecimiento y mantenimiento de un ambiente macroeconómico estable; recobrando el balance externo, mientras simultáneamente se eliminan los pagos atrasados a créditos oficiales externos, y en algunos países se reduce el servicio de la deuda a través de reprogramación y reducciones; atendiendo las necesidades urgentes de los Repatriados y Refugiados; e iniciando las acciones para reparar y rehabilitar la infraestructura básica, dañada por años de negligencia y guerra civil. Por su parte, en el mediano plazo los países de la región deben desarrollar nuevas fuentes de crecimiento económico. Para hacerlo, se deben incentivar el crecimiento de las exportaciones de Bienes y servicios, enfatizando la penetración de nuevos mercados y la expansión de exportaciones no tradicionales. Para lograr lo anterior, el BM agrega que la clave para el crecimiento de las exportaciones reside en la "ampliación de papel del sector privado en la economía". Se debe eliminar los controles innecesarios y los cuellos de botella del sector público, revisar los impuestos y las regulaciones de inversión, asegurar la liberalización y eficacia de las instituciones financieras, creando en

general un ambiente de negocios favorable a los inversionistas privados extranjeros y locales. Específicamente y para América Central en los 90's, el BM se propone como principales objetivos: <1> financiar la implementación de la estabilización económica en los países y aumentar la orientación hacia los Programas de Ajuste a través de los préstamos para fomento y desarrollo y de ayuda económica. <2> Financiar el establecimiento de un marco coordinado de ayuda para la región, en relación con el FMI, el AID, el BID, el UNDP, y otros. <3> Ayudar a la región y a los países, a liberalizar su comercio con el resto del mundo, mejorar el ambiente para las inversiones privadas, completar la integración de la región en mercados globales y reducir las barreras para el comercio intrarregional.³⁷

Finalmente, procederemos a señalar nuestras principales valoraciones acerca de todo lo anterior.

CONSIDERACIONES GENERALES

De todo el análisis anteriormente expuesto, quedan claros varios planteamientos acerca de la temática en estudio; los cuales trataremos de presentarlos en forma de consideraciones generales en este apartado.

* Primeramente, la serie de fenómenos socio-políticos ocurridos en los últimos años, han modificado la correlación de fuerzas a nivel internacional. Estas modificaciones han repercutido en la región centroamericana y en la concepción de su papel como zona de influencia del bloque norteamericano liderado por los Estados Unidos. Estos factores externos se entrelazan con los internos —los procesos de pacificación en el área, las reuniones cumbres entre los presidentes, generalización en la zona de gobiernos de "nueva derecha", principalmente— configurando una redefinición de las prioridades políticas de EE.UU., y relegando a los países del istmo a un tratamiento "ortodoxo de ajuste". Este restablecimiento de prioridades de EE.UU. a nivel mundial, ha modificado la política económica de ese país hacia Centroamérica en la década de los 90's.

* En la década de los 80's, la política económica de

36 Consultar: Central America in the 1990's: Towards Economic Recovery and Development. The World Bank's Role in Reconstruction and Recovery. World Bank Documents. Dic. 1990.

37 Concretamente, el BM propone seis políticas o lineamientos en donde se deben orientar los "esfuerzos":

- 1- Ayudar a los países a acelerar el crecimiento, a través del diseño y la implementación de "Programas de Ajuste y Reactivación".
- 2- Resolver los problemas de atrasos y encontrar maneras para reducir sustancialmente la deuda externa de la región.
- 3- Facilitar y orientar para un "mayor, sustancial y largo rol del sector privado" en los procesos de reactivación económica y las metas de desarrollo.
- 4- Expandir los esfuerzos de los países, para aliviar la pobreza y mejorar los indicadores sociales.
- 5- Ayudar a mejorar la movilización, localización y administración de los recursos públicos.
- 6- Proteger el Medio Ambiente.

Ver: "Central America...". Idem., Págs. 5,10.

Estados Unidos hacia el istmo sufrió significativas modificaciones. Desde una política no muy definida en los primeros años, pasando por una doctrina Reagan basada en una Estrategia de Guerra de Baja Intensidad que dominó la mayoría de los años de la década y que jerarquizaba una salida militar al conflicto, hasta un período de "desideologización" del área en la era de la administración Bush, propugnando ya una salida negociada al conflicto de la región y políticas económicas de ajuste para sus economías.

- * En el "Informe Kissinger", que pretendía sistematizar la política EE.UU. hacia la región, se modelaba un esquema Contrainsurgente basado en "financiamiento, ajuste blando y reformas", mientras se apoyaba la guerra para derrotar a los movimientos insurgentes surgidos en El Salvador, Nicaragua y Guatemala. A raíz de este Informe, que permitió lograr un acuerdo bipartidista en el congreso, la administración Reagan procedió a incrementar sistemáticamente, los montos de asistencia económica hacia Centroamérica, basado en concepciones y fines contrainsurgentes para la región.
- * La ayuda destinada a Centroamérica, a pesar de que se incrementó en 70% en 1985 con respecto a un año antes, no alcanzó la cifra recomendada en el Informe de \$877 millones de dólares para 1984. Asimismo, los montos globales no lograron alcanzar las cifras sugeridas por el Informe de la Comisión Kissinger, que era de 8 billones de dólares de 1985 a 1990, quedándose corto en un monto de 6.2 billones de dólares para los países de América Central. Esta cifra, resulta ser todavía más reducida si se le compara con las necesidades de recursos financieros para el área entre 1985-90 que el mismo Informe tomaba en cuenta, y que ascendían a 24 billones de dólares; y si se recuerda, que EE.UU. a través de la AID, se convirtió en la mayor fuente de asistencia para Centroamérica en los 80's.
- * Esta asistencia económica se orientó, principalmente hacia la estabilización económica, y fundamentalmente para compensación de Balanza de Pagos. Lo cuál, también contradice los consejos del "Informe Kissinger" de destinarlo fundamentalmente "a construcción de vivienda y a la generación de empleos productivos". Los principales receptores, fueron El Salvador y Honduras, relegando a los demás países a montos más pequeños.
- * Toda la ayuda proveída durante los 80's, no logró sus objetivos explícitos: no logró ni la estabilización, ni la reactivación de las economías (continuaron creciendo el déficit comercial, fiscal y de inversiones, y el PIB en términos constantes se redujo); no logró el establecimiento de sociedades democráticas y justas; y no logró los fines de vencer militarmente los movimientos insurgentes en la región.
- * En la década de los 90's y con el cambio de prioridades hegemónicas de EE.UU., se reducirán los montos de asistencia económica de ese país hacia la región. Pasando de proveer, 6 billones de dólares entre 1985-90 a solo 2 billones para 1991-96. Este monto resulta totalmente insuficiente para las necesidades presentes de la región, y más si se tiene en mente un proceso de reconstrucción de sus economías. Solo en el "Informe de la Comisión Sanford", se estimaban las necesidades de reconstrucción de América Central entre 13.5 a 11 billones de dólares entre 1989-93. Calculándose, que los países de América Central necesitarán minimamente un promedio de 2 billones por año en los próximos 5 años; y para cubrir las necesidades básicas inmediatas de la población en extrema pobreza, un mínimo de 850 millones de dólares por año son necesarios en los próximos tres años.³⁸
- * En general, los cambios y modificaciones en la Política económica de Estados Unidos hacia Centroamérica en los 90's, van en la dirección de un tratamiento de "ajuste ortodoxo" para sus economías. De esta manera la AID, recuperará su esencia original de Organismo Financiero Internacional, jerarquizando los criterios financieros-técnicos a los políticos-ideológicos. Se pasa, de esta manera, de un modelo de "Gran Financiamiento, Ajuste Heterodoxo y Reformas" aplicado en las década de los 80's en un marco contrainsurgente, hacia una modelo de "Financiamiento reducido, Ajuste Ortodoxo y Neoliberalismo" para los países centroamericanos en los 90's.

³⁸ Para el cálculo de las necesidades de capital, la Comisión estableció varios escenarios: una con reducción del servicio de la deuda y otra sin reducción, y en los casos de alto crecimiento de las exportaciones y del ingreso. Consultar, "The Report of The International Commission for Central America Recovery and Development." Opus Cit.

En este punto, existen muchas experiencias históricas —inclusive dentro de la región centroamericana, caso Costa Rica— que evidencia los resultados del llamado “ajuste ortodoxo” en las economías: estabilización y no desarrollo de las economías, incremento de la productividad por una mayor concentración económica y financiera, reducción de la demanda interna a través de la depreciación de los salarios y el aumento del costo de vida de la población, apertura indiscriminada del mercado interno al exterior en detrimento de la exigua, pero existente industria nacional, etc, etc.

- * Por otra parte, EE.UU. plantea para la región en la década actual, un crecimiento basado en un modelo de “promoción de exportaciones no tradicionales” y en la “liberalización del mercado interno” de los países, promoviendo el aumento de papel del “sector privado” en las economías. En resumidas cuentas, la AID plantea un crecimiento basado en la aplicación de un modelo Neoliberal para las economías de la región. Este modelo, debido a que responde a la lógica de reproducción del Gran capital —nacional e internacional— no podrá resolver las necesidades de las sociedades centroamericanas, ni encaminar a sus economías en procesos de reconstrucción.

Ahora bien, podemos realizar aquí, una caracterización comparativa de la política económica de EE.UU. hacia Centroamérica en los dos períodos estudiados.

En la década de los 80's, para Centroamérica:

- EE.UU. implementa un sistema de “financiamiento, coninsurgencia, reformas y ajuste blando” para los países de la región, teniendo como marco, una estrategia de guerra de baja intensidad.
- La asistencia fue proveída bilateralmente, centrándose principalmente en la Agencia para el Desarrollo Internacional, AID.
- Estos montos de asistencia se incrementaron rápidamente, mas que duplicándose en pocos años. La AID, proporcionó un financiamiento, relativamente, masivo hacia la región.
- Esta asistencia económica, tenía fines fundamentalmente políticos, enmarcados en la doctrina de la seguridad nacional de EE.UU., y cuya naturaleza era coninsurgente en el caso de El Salvador, Honduras y Guatemala, y de reversión del gobierno revolucionario de Nicaragua.

- Las prioridades, que correspondían con un marco coninsurgente, se enfocaban en objetivos militares —de vencer a los movimientos “insurgentes”— y hacia la estabilización económica de los países de la región.

- En relación a lo anterior, EE.UU. aplicó en El Salvador y Honduras una política económica “blanda y de tratamiento preferencial”, impulsando un mecanismo de “financiamiento, reformas y ajuste blando”.

- Existió una centralización de las fuentes de recursos externos hacia la región, alrededor de la AID y del BID: siendo el Banco Mundial prácticamente inexistente entre 1981-89 y los recursos del FMI, muy reducidos.

En cambio, para los 90's en América Central:

- Existe una disminución del perfil político del área, debido a una reestructuración de las prioridades de EE.UU., devenidas con el fin de la guerra fría y la resección de la economía EE.UU..

- EE.UU. implementará un modelo de “financiamiento reducido, ajuste ortodoxo y neoliberalismo” para los países centroamericanos en los 90's.

- Existe una drástica reducción de los montos de asistencia económica, en comparación a las proveídas en la década pasada.

- Se tratará de involucrar a los Organismos Financieros Multilaterales —FMI, BM, etc— en la región, mientras baja el perfil de los Organismos Financieros Bilaterales —AID, principalmente—. Lo cual cambiará y diversificará las fuentes de recursos externos de la región. En los 90's, se privilegiará la cooperación regional sobre la bilateralidad.

- Se dará mayor prioridad a los objetivos económicos —principalmente de estabilización económica y monetaria— y hacia la eficacia de la actividad económica.

- Se condicionarán los fondos para los países de la región, a “programas de ajuste ortodoxo tradicional”, en coordinación con el FMI y el BM. Estos condicionamientos se “homogenizarán” para todos los países de la región, perdiendo El Salvador y Honduras su tratamiento preferencial.

- La asistencia se orientará principalmente hacia la

promoción de exportaciones no tradicionales y la creación de infraestructura.

CONCLUSIONES

La década de los ochenta significa aún un pasado muy reciente, y con ella, su legado de crisis y de reconstrucción es un presente y futuro inmediato para la región centroamericana. Será necesario mucho esfuerzo y esperanza para remontar el desarrollo del subdesarrollo del istmo centroamericano, experimentado en la década pasada.

Para la década que comienza los pronósticos no son muy halagadores.

Como se vio, los niveles de ayuda de los EE.UU. a Centroamérica disminuirán en la década que comienza, debido a que se han reducido los intereses Geopolíticos, acerca de la importancia de la región Centroamericana, para salvaguardar la deteriorada hegemonía mundial de los EE.UU.

La asistencia disminuida que quede, se constituirá seguramente en una ayuda mas intrusa, ya que se tratará de perseguir los mismos objetivos de estabilización económica y de ajuste estructural a la manera "Ortodoxa", con recursos disminuidos casi a la mitad.

Asimismo, y para lograr esto, se tratará de involucrar a otras fuentes de ayuda exterior y a las Organizaciones Financieras Internacionales —especialmente el Banco Mundial Y el Fondo Monetario Internacional— las cuales presionarán mas directamente y "desideologizadamente" por la estabilización de la región, usando los métodos ya conocidos de condicionalidad directa y cruzada.

Al estilo de lo que sucedió en la pasada "Guerra del Golfo", los Estados Unidos no quiere pagar sus "platos rotos", y llama a la comunidad internacional a cubrir los costos de la reconstrucción de la región centroamericana.

En resumidas cuentas se podría hablar, de que la época de las llamadas "vacas gordas" de la ayuda de EE.UU. para la región centroamericana ha llegado a su fin, y con ella el tratamiento suave y preferencial

que priorizaba ajustes heterodoxos ha terminado.

Lo que espera a Centroamérica, no resulta muy optimista. Le espera una ayuda disminuida de parte de Estados Unidos asociada a una injerencia mas intrusa; le espera períodos de "Ajuste Ortodoxo", clásico, despojado de "ideología", al estilo de lo implementado en Costa Rica, Chile, Venezuela y otros países de América Latina; le espera una mayor pauperización de su población y una dislocación de la exigua industria regional; le espera un condicionamiento cruzado entre la AID y los otros Organismos Financieros Internacionales, que hagan mas eficiente la intervención en la región y mas indiscriminado el ajuste.

Lo señalado por la AID hacia Centroamérica en los 90's, no difiere grandemente de los Programas de Ajuste Estructural del Banco Mundial; los cuales, ya han estado orientando los programas de gobierno de los cinco países centroamericanos, desde finales de la década pasada. Asimismo, estos ya han presentado sus primeros resultados: aumento del desempleo, una mayor centralización del capital financiero, una contracción de la demanda interna de los países, etc.

En este punto, creemos firmemente que para los 90's, es necesario una nueva redefinición de la Política de Estados Unidos hacia Centroamérica, basada ahora en los principios de "solidaridad internacional y la cooperación entre Estados Soberanos". Para ello, habría que modificar el concepto de asistencia y de cooperación; alcanzando una "cooperación con concepto de desarrollo"³⁹, que permita concretizar un **Proyecto Estratégico Centroamericano**, que incluya el crecimiento económico, el establecimiento de sociedades justas y democráticas, la erradicación de la pobreza y una adecuada inserción de la región en la economía mundial.

Por ello, la solución para los problemas de Centroamérica en los 90's, a igual como lo fue para los 80's y que los señalaba correctamente el Informe Kissinger, "no descansa en medidas de austeridad". La cooperación de EE.UU. no debería disminuir, sino mantenerse y reorientarse efectivamente hacia la reconstrucción y hacia la conformación de una base económica sostenible para los países de la región.

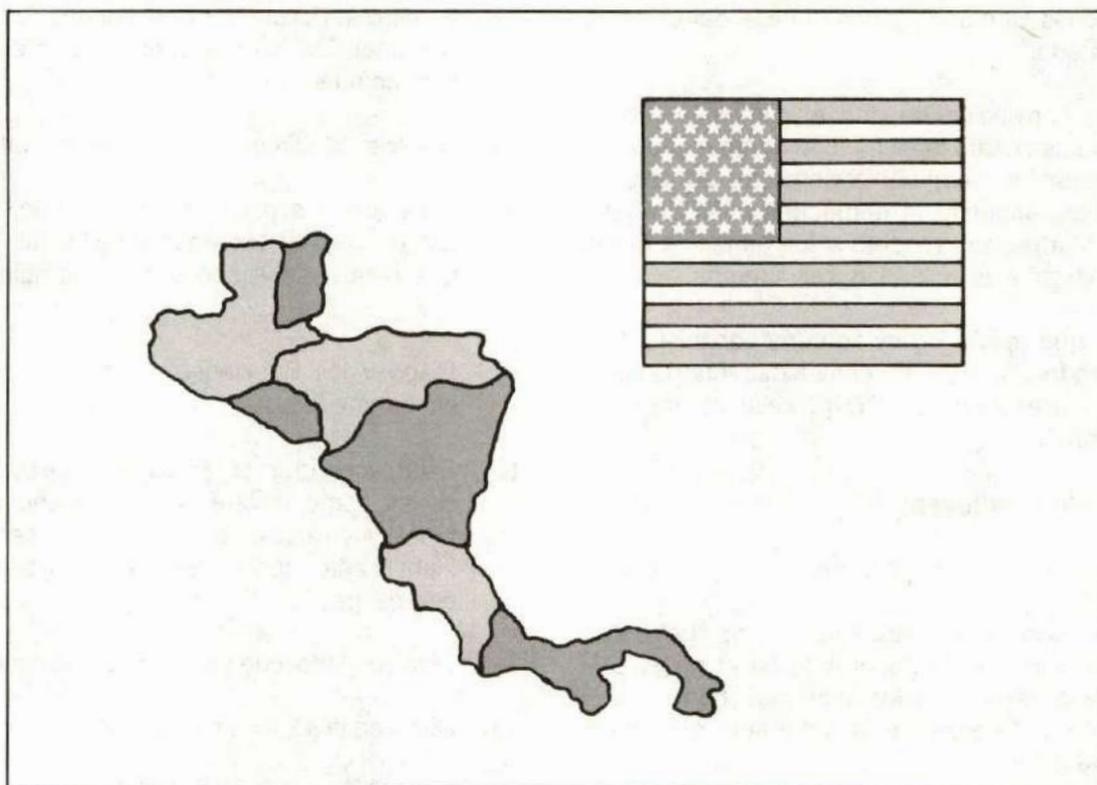
³⁹ Para una explicación de este concepto, consultar: González Davison, Fernando: "La Cooperación Internacional en Centroamérica". Revista Comercio Exterior. Vol. 41, Num. 2. México, febrero de 1991.

En este punto, resulta importante recordar lo señalado en el Informe de la Comisión Sanford, cuando dice: “..EE.UU. debe priorizar sobre sus intereses de Seguridad (dominantes en las décadas pasadas), por los intereses Humanistas y de Política de Relaciones entre Soberanías”. Agregando después, “..que las condicionantes de la asistencia de EE.UU. no han trabajado en el pasado, por que han sido estipuladas unilateralmente. Si los Estados Unidos, se sentarán con los centroamericanos y diseñarán condicionantes aceptables a ambos, las cosas podrían ser mejores. Mientras tan largo, las políticas en Washington continúen estipulando unilateralmente las condiciones bajo las cuales la asistencia deba ser proveída”, los centroamericanos deberán continuar en su derecho de “decidir unilateralmente las condiciones bajo las

cuales la asistencia deba ser aceptada”.⁴⁰

Finalmente, es necesario recordar lo señalado por los Presidentes Centroamericanos en la reunión de Esquipulas:

*“De la Comunidad Internacional, nosotros solicitamos respeto y ayuda. Nosotros ya hemos elegido el camino hacia la paz y el desarrollo de Centroamérica, pero necesitamos de ayuda para hacerlos realidad. Nosotros pedimos una respuesta internacional que garantice el desarrollo, de tal manera que la paz que buscamos pueda ser finalmente alcanzada. Nosotros, firmemente reiteramos que la paz y el desarrollo son inseparables”.*⁴¹ ●



40 Ver, Schoultz, Lars: "The Responsiveness of Policy and Institutional Reform to AID Conditionality". Central American Recovery and Development. Task Force Report. Opus Cit. Págs. 445, 449.

41 Declaración de los Presidentes Centroamericanos. Esquipulas, Guatemala, agosto de 1987.