

JULIO CARRANZA. Lic. En Economía Política. Investigador del Departamento de Centroamérica en el Centro de Estudios sobre América (CEA).

GERARDO TIMOSSI. Lic. en Economía Política. Actualmente investigador en la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) de Managua.

## **Notas sobre la dimensión económica de la nueva estrategia norteamericana para Centroamérica**

El examen de la dimensión económica de la política norteamericana hacia Centroamérica revela las contradicciones y límites a que está sometido el alcance de sus objetivos estratégicos

Tanto en el campo académico como en el directamente político se han realizado múltiples análisis y reflexiones sobre el carácter y las complejidades de la crisis centroamericana. Desde luego que el nivel de atención que ha concentrado el conflicto que se desarrolla en esta región no se debe solo a que allí se esté decidiendo el destino de las grandes mayorías de estos países, sino además a la importancia geoestratégica que los Estados Unidos le han concedido históricamente a esta zona del hemisferio.

Al igual que otros autores, en otros trabajos hemos expuesto en extenso nuestra interpretación de la crisis.<sup>1</sup> A los efectos del presente análisis solo nos interesa destacar tales.

En primer lugar es necesario retener que el carácter extremadamente dependiente de la economía centroamericana, apoyada en un insuficiente sector agroexportador y en una industria básicamente de toque final, ha sobreexposto la región a los embates de las crisis cíclicas del capitalismo mundial. Sin embargo, los efectos nocivos de la caída del mercado mundial y del actual orden económico internacional no han hecho más que agudizar las condiciones de una profunda crisis estructural que ya de antes venía conformándose en Centroamérica, expresada en:

- 1) La permanencia de la matriz minifundio-latifundio como un rasgo central del modelo agroexportador.
- 2) La incapacidad del sector agropecuario para junto con la producción de exportación dinamizar la producción de alimentos para el mercado interno, por lo que la región no puede cubrir con producción propia las necesidades alimentarias de su población.
- 3) La incapacidad de los sectores fundamentales de la economía —agricultura e industria— para ofrecer niveles mínimos de empleo a una población que crece aceleradamente.
- 4) La necesidad de la fracción agrario-exportadora de la burguesía de mantener un nivel muy deprimido de remuneración a la fuerza de trabajo para garantizarse competitividad en el mercado mundial, lo que ha comprometido incluso la reproducción biológica de la población ubicada en este sector.

---

<sup>1</sup> Cfr. Julio Carranza, "Economía y crisis política en Centroamérica", en *Cuadernos de Nuestra América*. No.1, La habana, enero-julio de 1985.

5) La imposibilidad de continuar expandiendo el sector industrial por: a) su desarticulación con el resto de la economía; b) su grado de dependencia de insumos importados que solo pueden ser obtenidos con la transferencia de las divisas ingresadas por la agroexportación o con financiamiento externo, cuando ambos factores declinan; c) la caída sustancial de la demanda interna y la crisis del Mercado Común Centroamericano (MCCA); d) su dependencia excesiva a la inversión extranjera.

6) El déficit crónico de la balanza de pagos que expresan la incapacidad del sector externo de estas economías, que es su principal proveedor de recursos, para sostener el dinamismo interno y garantizar su reproducción.

7) La extrema polarización del ingreso somete a las grandes mayorías a niveles extremos de pobreza. En la pasada década de los 60 y la primera mitad de los 70, cuando el producto crecía a un 5,3% anual, paradójicamente para los sectores populares se producía un deterioro de sus niveles de vida.

8) En lo político este modelo ha estado históricamente sustentado, con la sola excepción de Costa Rica, en un sistema coercitivo que ha marginado al pueblo del ejercicio democrático.

En síntesis, como ha afirmado Edelberto Torres Rivas, es una estructura en crisis porque los costos sociales del crecimiento económico son mayores que las posibilidades reales de reproducción del sistema en su conjunto.<sup>2</sup>

Sin embargo, lo distintivo de la situación actual en Centroamérica respecto al resto de la realidad continental e incluso respecto a otros momentos de crisis vividos por la región, es que ahora en varios de sus países la crisis económica estructural se combina con una profunda crisis política, expresada en el desarrollo de vanguardias revolucionarias con un amplio poder de convocatoria popular, que son portadoras de un nuevo proyecto político puesto ya en práctica por la Revolución Sandinista en Nicaragua.

De manera que la emergencia que ha planteado la crisis centroamericana, tanto a las clases dominantes locales, históricamente subordinadas a los intereses norteamericanos, como a los propios Estados Unidos, es una consecuencia de la amenaza de fractura a que está sometido el sistema de dominación global en el área.

Desde la perspectiva norteamericana, esta amenaza plantea una crisis geopolítica.<sup>3</sup> Los Estados Unidos reconocen importantes intereses estratégicos en esta zona y la identifican como parte del perímetro de seguridad de sus fronteras nacionales; por estas razones, el sostenimiento de una hegemonía no compartida en el área de Centroamérica y el Caribe ha sido un principio de la política exterior norteamericana desde finales del siglo pasado.

En los Estados Unidos la crisis se percibe como una amenaza desde principios de 1979, ante la inminencia del triunfo del FSLN en Nicaragua. Tal percepción se reafirma meses después, cuando tras la victoria sandinista se incrementa el potencial combativo de la insurgencia en El Salvador y Guatemala.

La situación objetiva de crecimiento del movimiento popular revolucionario centroamericano produjo en los círculos de poder estadounidense una alarma generalizada frente a los acontecimientos previsibles en la región. La llamada teoría del dominó, ampliamente referida

---

<sup>2</sup> Cfr. Edelberto Torres "La crisis económica centroamericana: cuál crisis" en Cuadernos de Pensamiento Propio, Avances de Investigación, Managua, noviembre de 1982.

<sup>3</sup> Cfr. Xavier Gorostiaga, "Geopolítica de la crisis regional", en *Cuadernos de Pensamiento Propio*, Managua, enero de 1984.

en esta época, expresaba el temor a una ola incontrolable de revoluciones que podría llevar un poder enemigo a la propia frontera sur de los Estados Unidos.

A partir de entonces la cuestión centroamericana pasó a ser una prioridad de la política exterior norteamericana, lo que se refuerza cuando a la lista de intereses que los norteamericanos veían amenazados por el conflicto, se añade el peligro de que quedara afectada la credibilidad en la capacidad de los Estados Unidos para influir sobre procesos políticos en el mundo, como resultado de la imagen que produciría la incapacidad de controlar una crisis en una zona identificada por ellos mismos como su cuarta frontera. Esta dimensión del problema adquiere un peso particularmente importante al colocarse como un momento esencial en la lógica del proyecto de restitución de la hegemonía global de los Estados Unidos sostenido por la administración Reagan.

Atendiendo a los peligros reconocidos en la crisis, el objetivo general de la política norteamericana ha sido eliminar la amenaza revolucionaria y restituir la dominación en el área. En estos años la premisa rectora de esta política ha consistido en no aceptar ninguna forma de poder popular en la región, de la que se deriva la decisión de derrocar al gobierno sandinista en Nicaragua y derrotar al movimiento guerrillero en El Salvador y Guatemala. Hasta el momento esta política ha rechazado y saboteado cualquier escenario posible de negociación.<sup>4</sup>

En esta lógica, el componente fundamental de la política centroamericana de la administración Reagan ha sido de carácter militar. Sin embargo, desde 1984 se percibe un planteo global más complejo en el que se puede distinguir la búsqueda de objetivos de más largo plazo, que parten del reconocimiento de la naturaleza socioeconómica de los problemas contenidos en la crisis regional.

Ciertamente, ya desde finales del año 1981 se puede notar en la política contrainsurgente norteamericana el apoyo a ciertas reformas económicas —sobre todo a las emprendidas desde 1980 en El Salvador por la Junta de Gobierno entonces en el poder. La emergencia de la amenaza revolucionaria en este país obligó rápidamente a los Estados Unidos a favorecer, con importantes flujos de asistencia económica, una política de corte reformista dirigida a erosionar las bases sociales del movimiento revolucionario. También en Honduras y Guatemala están presentes matices de esta naturaleza en los años 82 y 83. La propia Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), lanzada por Reagan en febrero de 1982, contenía un reconocimiento a la gravedad de la crisis socioeconómica de la región.

Sin embargo, en ese momento la mayor parte de esas políticas no fueron implementadas suficientemente o virtualmente retrocedieron, como ocurrió en El Salvador en marzo de 1982, cuando la Junta fue sustituida por el gobierno de derecha de Alvaro Magana. Por lo demás no había, aun desde los Estados Unidos, un planteo coherente y global sobre la situación de la región en su conjunto ni un proyecto a largo plazo para enfrentar la crisis. El gobierno había enfatizado excesivamente en propinar golpes militares definitivos al movimiento revolucionario sin que aparecieran éxitos notables en esta dirección; la presencia de las Fuerzas Armadas norteamericanas en la zona se incrementaba aceleradamente mientras la crisis amenazaba prolongarse en condiciones más complejas. En estas circunstancias, el curso de la política oficial norteamericana no era suficientemente respaldado por el conjunto de los sectores políticos del país.

---

<sup>4</sup> Cfr. Julio carranza, “Premisas de la política norteamericana hacia Centroamérica”, en *Cuadernos de Nuestra América*. No 5, La Habana, enero-junio de 1986.

Ya a principios de 1983 para la Administración norteamericana queda clara la necesidad de producir un cambio en la calidad de la política frente a la crisis centroamericana, debido fundamentalmente a: a) la imposibilidad de lograr una victoria sin intervención directa; b) el agravamiento de la crisis económica regional; c) la persistencia de una opinión pública interna mayoritariamente opuesta a una intervención militar directa de los Estados Unidos en la región; d) la necesidad de concitar el apoyo bipartidista y superar los enfrentamientos en el Congreso; e) la falta de apoyo de los aliados europeos; f) el incremento de la participación de otros actores internacionales en la crisis como el Grupo de Contadora, que además expresaba el desacuerdo de los gobiernos latinoamericanos con las posiciones norteamericanas en la región.

La nominación a mediados de 1983 de la Comisión Nacional Bipartidista sobre Centroamérica, presidida por Henry Kissinger, se produce precisamente para lograr una respuesta a la necesidad de mejorar la calidad de la política frente a la crisis, obtener un apoyo bipartidista en su implementación y satisfacer a los aliados europeos.

En febrero de 1984 la Comisión Kissinger presenta su *Informe* al Presidente: el documento no solo contiene una explicación del conflicto, sino que parte de un análisis de la naturaleza de la crisis regional y plantea la necesidad de elaborar una política más compleja para poder enfrentarla y resolver de manera que quedasen salvados los intereses norteamericanos.

Aunque el *Informe* reitera el viejo argumento de la participación cubano-soviética de fomento a la subversión y apoyo militar alas fuerzas revolucionarias, también reconoce las causas internas de la crisis y propone por tanto una política que además de enfrentar militarmente a la revolución, produzca cambios de carácter político y socioeconómico con el propósito de modificar las condiciones que favorecieron el desarrollo del movimiento revolucionario centroamericano en estos años.

En su cuarta parte el *Informe* expresa: “Argumentamos aquí que la crisis en Centroamérica no puede ser considerada únicamente en términos económicos o políticos o sociales o de seguridad. Los requerimientos para un desarrollo de América Central son un tejido sin costuras. Las acciones que recomendamos representan un intento de considerar esta compleja interrelación en su totalidad y no únicamente en forma parcial”;<sup>5</sup> de manera que el *Informe de La Comisión Kissinger* ofrece una propuesta de política hacia Centroamérica que contiene objetivos estratégicos globalmente integrados. La idea central es que para mantener la hegemonía norteamericana en la zona hay que modificar las formas de la dominación.

En síntesis, el planteo advierte la necesidad de producir cambios consistentes en: a) modernizar el sistema político de modo que se establezca un juego democrático de mayor participación; b) superar la crisis económica con mayor apoyo financiero, inversiones y comercio, así como favorecer ciertas reformas estructurales que permitan mejorar la distribución del ingreso; c) incrementar la ayuda militar alas fuerzas aliadas de la región.

Según la concepción presente en el *Informe*, la derrota en lo militar es una condición para desarrollar efectivamente la política propuesta. Sin embargo, mas allá de lo contenido en el documento de la Comisión Kissinger, esta estrategia de modificar el sistema de dominación podría intentar implementarse en cualquiera de los escenarios posibles: de contrainsurgencia, de contrarrevolución, de negociación e incluso de triunfo político-militar de

---

<sup>5</sup> Cfr. Informe de la Comisión Kissinger en *Informe Kissinger contra Centroamérica*, comentado por Gregorio Selser, El Día. México, 1 984.

las fuerzas populares.

De todos modos, en cualquiera de estos escenarios la estrategia pasa por un momento de confrontación militar al movimiento revolucionario, que si no lograra el objetivo de derrotarlo, al menos elevaría sus costos, resultado que lo colocaría en una situación más difícil si se considerara necesario pasar a un proceso de negociación. Así, como afirma Valdés Paz, la guerra contrainsurgente o contrarrevolucionaria no sería, pues, la estrategia misma, sino el expediente de fuerza de una estrategia hegemónica que en todas las variantes concebidas debe asegurar a los Estados Unidos poder y estabilidad en la región a mediano y largo plazo.<sup>6</sup>

Incluso es necesario subrayar que a pesar de que la exposición publica más completa y coherente de esta estrategia esta contenida en el *Informe Kissinger*, las formas específicas en que se podría intentar su implementación rebasan las condiciones previstas por el documento. Aunque el *Informe* prevé el enfrentamiento militar y la derrota del movimiento revolucionario como paso paralelo a la modernización del sistema de dominación, para otras fuerzas políticas norteamericanas esa modernización podría corresponderse en determinado momento con un escenario de negociación general en el área, que implique el cese de la agresión militar abierta; esto es, cerrar la ayuda oficial a la contrarrevolución nicaragüense y modificar las condiciones del financiamiento a la contrainsurgencia militar en El Salvador. Desde luego, esto no significa la renuncia a derrotar al movimiento revolucionario, sino que sería, tras el reconocimiento de las dificultades para vencer en el terreno militar, trasladar el escenario fundamental de la agresión al terreno de lo político-ideológico y lo económico, con lo que obviamente se impone un nuevo reto a las fuerzas revolucionarias. Sin duda, esta concepción está presente en los que desde los Estados Unidos —casi todos fuera de la administración Reagan— apoyaron e impulsaron los acuerdos de Esquipulas II.

De todas maneras, bajo cualquiera de las variantes posibles, esta concepción estratégica para modificar las formas de la dominación en Centroamérica supone el desarrollo integrado de acciones de carácter económico, militar, político, diplomático e ideológico.

El principal objetivo de la estrategia es reconstruir la hegemonía norteamericana en el área sobre la base de un nuevo consenso social y una mayor dependencia económica, lo que debe lograrse en lo político con la apertura a un ejercicio democrático mas amplio y en lo económico con una mayor asistencia financiera, monto de inversiones y oferta de mercados, sobre todo a nuevas exportaciones no tradicionales, así como con el apoyo a algunas reformas estructurales —agrarias, tributarias, etcétera— a fin de crear las condiciones que lograsen cooptar el apoyo de sectores populares y de las clases medias. Un desarrollo posible para el caso específico de Nicaragua, ante la imposibilidad de una victoria militar de la “contra” y las dificultades para producir una intervención directa, sería continuar presionando con la guerra sucia al gobierno sandinista con el objeto de obtener mayores concesiones en las negociaciones en curso a futuras. Por esta vía, se perseguiría crear y consolidar condiciones internas favorables para deteriorar las bases sociales de la revolución y frustrar en el mediano plazo sus objetivos y trascendencia política mediante un mayor apoyo y

---

<sup>6</sup> Cfr. Juan Valdés Paz, “Notas sobre una estrategia de dominación de EE.UU. en Centroamérica”, ponencia presentada al Seminario Internacional de Relaciones Interamericanas LASA-CEA, La Habana, 1987.

articulación de la oposición interna, una mejor utilización de los medios de difusión antisandinistas, una recuperación y fortalecimiento de la dependencia económica a los Estados Unidos y un apoyo al sector privado en detrimento del estatal.

Sin embargo, existen serios obstáculos que dificultan la viabilidad de esta estrategia regional. A continuación destacaremos los tres que consideramos más importantes.

En primer lugar esta la prolongación de la guerra, consecuencia de la imposibilidad de derrotar al movimiento revolucionario en los plazos esperados. Para finales de 1987, a casi tres años de haberse entregado el *Informe Kissinger* —que preveía la necesidad de una victoria militar sobre el movimiento revolucionario, o al menos lograr debilitarlo sustancialmente—, la situación esta lejana de esos propósitos.

En Nicaragua la contrarrevolución no ha podido tener un avance militar significativo; en El Salvador el FMLN ha demostrado mantener una extraordinaria capacidad operativa a pesar del nivel de ayuda que recibe el Ejército, y en Guatemala, aunque la URNG ha sido golpeada, continúa siendo un factor de consideración en la situación nacional.

Por consiguiente, el problema de la amenaza revolucionaria no esta resuelto y la estrategia continúa montada sobre un escenario de guerra contrarrevolucionaria en Nicaragua y contrainsurgente en El Salvador y Guatemala. La prolongación en el tiempo de esta situación compite con la consolidación de los componentes políticos y económicos del proyecto. Las democracias de Duarte en El Salvador y de Cerezo en Guatemala no son suficientemente creíbles cuando están colocadas sobre un escenario de confrontación militar que limita la apertura, le concede niveles considerables de autonomía a los jefes militares, mantiene la represión y obliga a dedicar una gran cantidad de recursos económicos al desarrollo de la guerra. Así, las políticas concretas en función de la confrontación limitan el desarrollo de la concepción estratégica.

Como afirmamos antes, esta también teóricamente planteada la posibilidad de pasar a implementar directamente la estrategia en un escenario de negociación con mayor probabilidad en un momento posterior a la administración Reagan; sin embargo, para los Estados Unidos esto implicaría negociar con un movimiento revolucionario fuerte, en capacidad de imponer intereses populares en el diálogo, lo que levantaría nuevos obstáculos para el logro de los objetivos estratégicos norteamericanos. Obviamente, el desarrollo de un escenario de esta naturaleza plantearía una complejización de la situación para ambos actores. Los acontecimientos desarrollados en las primeras semanas luego de la firma de los acuerdos de Esquipulas II, expresan el nivel de complejidad que alcanzan los problemas al producirse un movimiento en esta dirección. Y todavía este es un escenario distinto al que se produciría si el gobierno de los Estados Unidos apoyara efectivamente la negociación.

El segundo obstáculo proviene que los sectores burgueses locales, que históricamente han dominado las estructuras económicas y políticas de estos países, han resistido siempre cualquier proceso de reformas y cambios tanto de orden político como económico, independientemente de su signo. Ahora tampoco han asumido el nuevo proyecto norteamericano a pesar de la amenaza revolucionaria.

En Guatemala y El Salvador la derecha tradicional ha impuesto dificultades serias a la implementación de estas políticas. En el caso de Guatemala, donde desde el golpe de Estado de marzo de 1982 el propio Ejército ha sido portador de un proyecto contrainsurgente coincidente en sus rasgos fundamentales con el proyecto norteamericano, los sectores agroexportadores a través del

CACIF o de los partidos tradicionales de ultraderecha como el MLN, han resistido todas las reformas económicas propuestas, incluso leves cambios en la estructura tributaria del país. En Honduras han sido también las Fuerzas Armadas las que en diferentes momentos han promovido ciertos cambios, y en Costa Rica ha sido la socialdemocracia quien ha conducido el proceso, aunque en ese país este perfil de la cuestión es menos problemático debido a que el proyecto reformista está asumido históricamente.

De manera que, salvo en Costa Rica, los Estados Unidos no han logrado persuadir ni imponer a los sectores tradicionales la necesidad política de implementar esta estrategia. Este es uno de los nudos más difíciles de resolver en Centroamérica debido al grado de polarización de estas sociedades y a la naturaleza socioeconómica de las fracciones de clase dominantes en estos países. El planteo o la imposición de cambios o reformas en esta situación podrían producir fracturas en el bloque de las clases dominantes, consecuencia en extrema peligrosa por la presencia de un movimiento popular organizado.

En el caso salvadoreño, para ilustrar con otro ejemplo, las reformas de marzo de 1980 (reforma agraria, reforma bancaria y estatización del comercio exterior), que ya entonces eran parte de un proyecto contrainsurgente, produjeron un fuerte enfrentamiento entre la Junta Demócrata en el gobierno y la derecha oligárquico-agroexportadora que operaba con el apoyo de importantes sectores del Ejército y gran despliegue de bandas paramilitares entre tanto, las fuerzas revolucionarias crecían y se constituía la alianza FMLN-FDR. Los peligros implicados en esta situación obligaron a los Estados Unidos a un mayor involucramiento militar en ese país.

Por consiguiente, no es posible implementar esta estrategia sin lograr una recomposición de las clases dominantes locales, lo que implica sustituir el liderazgo histórico de los latifundistas agroexportadores, caudillos militares y dirigentes de los partidos tradicionales de derecha por el de nuevos sectores de una burguesía más moderna y tecnocrática, más dependiente del capital transnacional, un ejército más profesional y moderno y partidos políticos de centroderecha con un discurso de mayor influencia sobre los sectores populares y las capas medias.

En efecto, la búsqueda de esta recomposición del bloque dominante para favorecer la implementación de su estrategia ha sido una línea fundamental en la política de los Estados Unidos hacia la región durante los últimos años. Con financiamiento de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (AID) se han creado nuevas cámaras empresariales que agrupan a sectores más modernos de las burguesías locales, partidarios de reformas económicas y del desarrollo de exportaciones no tradicionales. En este grupo de organizaciones se destacan CINDE en Costa Rica, FUSADES en El Salvador, FIDE en Honduras y la Cámara Empresarial en Guatemala.<sup>7</sup> Además se han promocionado diferentes planes de becas para estudiar en los Estados Unidos con el objetivo de fundar un espíritu de empresa nuevo en diversos sectores de la sociedad.

Por otra parte, se ha condicionado la ayuda económica a los países de la región al mantenimiento de las “instituciones democráticas” y a la puesta en marcha de determinadas políticas económicas. Sin embargo, el logro de estos propósitos aun está lejos de obtenerse, puesto que los sectores tradicionales locales continúan concentrando el poder económico fundamental en estas sociedades.

---

<sup>7</sup> Cfr. Benjamín Crosby, “Fragmentación y realineamiento: : respuesta política a la crisis económica centroamericana”

El tercer obstáculo proviene de las contradicciones existentes en los propios Estados Unidos. El *Informe de la Comisión Kissinger*, además de advertir la necesidad de producir un programa de transformaciones económicas en la región en el mediano plazo, subraya la necesidad de lograr la estabilización económica a corto plazo. Con este propósito propone incrementar las líneas de asistencia financiera y un tratamiento particular para la deuda externa centroamericana que debería inscribirse como parte del esfuerzo de emergencia para alcanzar la estabilización.

Sin embargo, las políticas concretas que en este orden han emprendido los Estados Unidos son sumamente contradictorias. Es evidente la presencia de intereses encontrados provenientes de diferentes sectores de la compleja estructura de poder norteamericana, que toman cuerpo en las posiciones de las diferentes agencias económicas que intervienen en el financiamiento de los países de la región. Las propuestas y proyectos de USAID contienen una proyección más coherente con los objetivos estratégicos de la política norteamericana, mientras que las exigencias del FMI se inscriben en la línea de las recetas de corte recesivo típicas de este organismo.

Las consecuencias de esas políticas particulares traban la lógica de la estrategia norteamericana. El tránsito a regímenes democráticos ha sido una condición solicitada por el gobierno de los Estados Unidos y los organismos internacionales para aprobar créditos y apoyo financiero en general. Sin embargo, el tipo de medidas de ajuste que exigen estos organismos financieros, sobre todo el FMI, producen tensiones sociales que minan las bases sobre las cuales deberían consolidarse los gobiernos democráticos. Por otra parte, no existe una posición definida sobre el nivel de la asistencia financiera que se dará a la región en el mediano plazo; si bien hay un reconocimiento de la necesidad política de continuar un flujo amplio de recursos, también hay discusión acerca de si es aconsejable mantener ese egreso cuando hay un déficit fiscal tan importante afectando a la propia economía norteamericana.

Tampoco se ha logrado persuadir al inversionista norteamericano para que lleve sus capitales a la región, donde la situación política y la crisis económica impiden que aparezcan suficientes estímulos. Las oportunidades comerciales previstas desde la Iniciativa para la Cuenca del Caribe han sido muy limitadas y paradójicamente se han adoptado medidas desfavorables para la región como la afectación de su cuota azucarera en los mercados norteamericanos.

Lo objetivo es que la crisis económica del área ha continuado profundizándose. Para 1986 la tasa de crecimiento del PIB fue de 0,3%, esto significó el octavo año consecutivo de decrecimiento del PIB por habitante, lo que en forma acumulada representa una contracción del 26% respecto al nivel alcanzado en 1978. De manera que la reproducción económica esperada no se ha producido y las tensiones sociales provocadas por la recesión se profundizan.

La existencia de este conjunto de obstáculos impide que la política norteamericana hacia la región se desarrolle de manera coherente y armónica en busca de los objetivos finales de reconstruir la hegemonía a partir de una modificación de las formas tradicionales de la dominación. No obstante, se aprecian importantes componentes de esa política, tanto en el terreno económico como en el directamente político que se mueven en un sentido estratégico.

Por razones de tiempo y espacio, en el presente trabajo solo pretendemos detenernos en el análisis de los problemas contenidos en la dimensión económica de la estrategia norteamericana, y fundamentalmente en la cuestión de la asistencia bilateral y las propuestas de políticas económicas. En trabajos futuros intentaremos una reflexión mas extensa y detallada sobre la



totalidad de los componentes de la dimensión económica.

Desde nuestra percepción, el estudio de los mecanismos y orientaciones que presiden los flujos de asistencia externa de los Estados Unidos constituye precisamente el punto de partida necesario para develar los contenidos, tensiones y alcance de la dimensión económica de la estrategia norteamericana hacia el área.

En términos cuantitativos se ha producido durante los últimos años un incremento significativo del movimiento financiero desde los Estados Unidos hacia Centroamérica, fenómeno que se explica por las razones de orden político que ya hemos señalado.

La asistencia externa bilateral norteamericana hacia las naciones de la región, exceptuando a Nicaragua, pasó de 150 millones de dólares en 1980 a más de 920 millones en 1986. Desde el inicio de la década hasta el año fiscal que culmina en septiembre de 1987, la ayuda bilateral para los cuatro países privilegiados de la región ha totalizado más de 5 600 millones de dólares<sup>8</sup> (ver cuadro 1). Entre los años 1983-1986 estos países recibieron más del 60% de la asistencia total de los Estados Unidos a la América Latina.

#### **ASISTENCIA NORTEAMERICANA A CENTROAMÉRICA 1980-87.<sup>a</sup>**

(en millones de dólares)

(Escanear como imagen la tabla)

---

<sup>8</sup> En realidad estas cifras están subvaloradas. Una comparación con datos provenientes del Departamento de Estado revela que para los casos de El Salvador y Honduras las cifras correspondientes al año fiscal 1984 no incluyen las asignaciones suplementarias de Fondos de Apoyo Económico (ESF) por valor de 90,5 y 72,5 millones de dólares respectivamente. El peso de estas asignaciones suplementarias ha venido en ascenso en los últimos años, y no nos consta que siempre hayan sido incluidas por parte de la fuente consultada.

Cifras recientes del Departamento de Estado estiman que entre un 48% y un 57% del total de los flujos de capital hacia estos países en el período comprendido de 1984 a 1990, provendría de ayuda bilateral norteamericana<sup>9</sup>

Referidos a la consideración global de la estrategia de los Estados Unidos hacia el área, según nuestros criterios de la primera parte de estas notas, realizaremos ahora un examen de las implicaciones de orden cualitativo contenidas en las líneas de financiamiento norteamericano. Con este propósito focalizaremos tres cuestiones fundamentales:

- 1) Los mecanismos y procedimientos concretos que expeditan la ayuda externa norteamericana a Centroamérica.
- 2) Las principales orientaciones que guían la conducta de las diversas agencias norteamericanas vinculadas a esta actividad.
- 3) La coherencia y viabilidad de las propuestas de reformas económicas y sociales sugeridas o impuestas.

## MECANISMOS Y ORIENTACIONES GENERALES DE LA ASISTENCIA FINANCIERA DE LOS ESTADOS UNIDOS HACIA CENTROAMÉRICA

En los programas de financiamiento norteamericanos a Centroamérica participan varios organismos como la Agency for International Development (AID), la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), la Commodity Credit Corporation (CCC), el Export-Import Bank (EXIMBANK), el Bureau of Private Enterprise (PRE), la Office of Disaster Assistance y varias organizaciones voluntarias privadas. La AID es la que concentra la mayor parte de estos programas. En El Salvador, por ejemplo, el financiamiento no concesionario otorgado por el conjunto de las demás agencias entre 1980 y 1985 apenas alcanzó los 180 millones de dólares, lo que representa menos del 15% de la asistencia propiamente económica otorgada por la AID en el mismo período.

Dos tipos de motivaciones básicas guían los flujos de asistencia externa de la AID: en primer lugar, apuntalar en el corto plazo el resquebrajado sistema de dominación de los Estados Unidos en el área. Esto implica, como mínimo, detener el avance del movimiento revolucionario y de masas, y neutralizar, si no revertir, el proceso nicaragüense. Este objetivo de primer orden presupone privilegiar las variables relacionadas con el ángulo político-militar del problema y, en consecuencia, tiende a derivar en una política de asistencia financiera muy flexible, de baja exigencia en términos de condicionalidad económica. En segundo lugar, y en un plazo mayor, se pretende incidir sobre las causas estructurales de esta crisis en la perspectiva de recomponer y legitimar el sistema de dominación imperialista en la región. Los flujos de financiamiento norteamericano a Centroamérica se realizan a través de tres formas fundamentales de asistencia económica, que son las siguientes: a) los Fondos de Apoyo Económico (ESF), solicitados y

---

<sup>9</sup> Véase U.S Department of State. A Plan for Fully Funding the Recommendations of the National Bipartisan Commission on Central America. Special Report NO. 162. marzo de 1987. p. 10.

presentados como parte de los Programas de Asistencia para la seguridad; esto es, para salvaguardar la estabilidad económica y política en países de importancia estratégica para los Estados Unidos. Los ESF pueden canalizarse atados a proyectos específicos de asistencia o pueden adoptar simplemente la forma de “transferencias de caja” a los gobiernos con déficit crónicos en balanzas de pagos. En este último caso, cuando los dólares transferidos se venden internamente, no sólo se estaría fortaleciendo artificialmente la capacidad de importación del país, sino liberando recursos en moneda local que, en principio, se deberían emplear para financiar otros proyectos en común acuerdo con la AID. Los ESF son gestionados inicialmente por el Departamento de Estado, pero corresponde a la AID la administración de los pasos sucesivos;<sup>10</sup> b) la Asistencia para el Desarrollo (DA), que supone exclusivamente fondos vinculados a proyectos específicos, generalmente en esferas como la educación, la salud, la agricultura y otras, con el objeto de crear infraestructura básica e institucional e implementar reformas a las estructuras económicas que impiden el desarrollo (agrarias, tributarias, etc.). Estos programas suelen incluir fondos para la capacitación técnica de personal y para el fortalecimiento de instituciones seleccionadas. En este caso la AID diseña y administra los programas derivados de estos flujos; c) la asistencia alimentaria, que se provee a través de la Ley Pública 480 (PL-480), en sus títulos I y II fundamentalmente. El primero permite el otorgamiento de créditos a largo plazo y bajas tasas de interés para importaciones de alimentos de los Estados Unidos, y el segundo autoriza donaciones para ser distribuidas por instituciones privadas nacionales en el marco de programas específicos de alimentación.<sup>11</sup> Los Departamentos de Agricultura, del Tesoro, de Estado y la AID, participan en la formulación de los programas que se derivan de esta fórmula.

El examen de las tendencias y modalidades reales de cada una de estas categorías de ayuda en los últimos años nos permite extraer algunas conclusiones preliminares.

Un informe del Institute for Food and Development Policy aprecia que, como promedio, más de dos terceras partes de la ayuda bilateral norteamericana a Centroamérica entre 1981 y 1987 se canalizó como “asistencia para la seguridad”.<sup>12</sup> Este estimado surge de excluir a los ESF de la ayuda económica propiamente, y su agrupación con los fondos de asistencia militar (para los montos específicos de ayuda por categoría (ver cuadro 1 y gráfico 1). El argumento que sustenta esta afirmación radica en que los ESF, en lugar de estar atados a proyectos de desarrollo específicos, han adoptado mayoritariamente la forma de transferencias de caja a los bancos centrales de dichos países.

Diferentes estudios de casos confirman estas conclusiones. Entre 1982 y 1984, por ejemplo, la AID desembolsó 320 millones para El Salvador en once

---

<sup>10</sup> Los términos de estos préstamos son sumamente blandos. Usualmente se establecen tasas de interés entre 2 y 5% y plazos de amortización que varían entre 20 y 40 años.

<sup>11</sup> Estas donaciones de alimentos básicos como trigo, maíz y aceite vegetal se canalizan a través del Programa Mundial de Alimentación de las Naciones Unidas y otras organizaciones sin fines de lucro. Sin embargo, tanto en El Salvador como en Guatemala, países que a partir de 1980 han visto incrementar varias veces el monto de esta asistencia alimentaria, ha correspondido al ejército el papel clave en su distribución.

<sup>12</sup> Kevin Danaher, Phillip Bryman y Benjamin Medea, Help or Hindrance? United States Economic AID in Central America, Institute of Food and Development Policy, junio de 1987, p.8.

transferencias de caja, y 121 millones de dólares para Honduras en seis operaciones similares. Casi la mitad de la asistencia disponible para ambos países en 1984 se canalizó bajo la forma de transferencias de caja.<sup>13</sup> De esta manera, aun cuando por la legislación norteamericana los países receptores no estarían autorizados, por ejemplo, a hacer un uso militar de los ESF, esta vía de transferencias líquidas permitiría en la práctica burlar tales disposiciones. Los informes de la Oficina del Controlador General de los Estados Unidos (GAO) suelen precisamente reprochar a la AID su escaso control sobre los fondos en moneda local que generan como contrapartida estas transferencias. Por otra parte, es indudable que la vía de los ESF —en particular su modalidad de transferencias líquidas— se ha venido consolidando como instrumento clave de la asistencia de los Estados Unidos. Mientras que en 1980 sólo representaban el 6% de la ayuda externa norteamericana hacia el área, en 1987 los ESF respondían por lo menos por el 60% de la asistencia total, lo que equivale a un crecimiento del 1000% (ver grafico 2).

Un importante informe del Caucus sobre Control de Armas y Política Exterior, presentado en marzo de 1985 en el Congreso de los Estados Unidos, llegaba a la conclusión de que sólo un 15% de la ayuda norteamericana a El Salvador entre 1980 y 1985 estuvo destinada a reformas y desarrollo, mientras que un 30% se empleaba directamente para fines de la guerra. Por otra parte, el 55% restante estaría relacionado indirectamente con la guerra.<sup>14</sup> Tales proporciones resultan de emplear clasificaciones más realistas, en función del empleo de los fondos y no como tradicionalmente hace el Departamento de Estado, partiendo simplemente del mecanismo bajo la cual se canaliza.

En realidad, aunque los ESF no se emplearan directamente para fines militares, permiten una descompresión de las necesidades financieras internas. Los recursos así liberados podrían efectivamente derivarse hacia la defensa y otras áreas afines. Queda claro, en todo caso, que los ESF constituyen una abierta forma de subsidio del gobierno norteamericano a sus aliados políticos del área y que por la modalidad principal adoptada transferencias de caja, concede a los gobiernos receptores una extraordinaria flexibilidad en su empleo.

Algo muy similar ocurre con la ayuda alimentaria canalizada a través de la Ley Pública 480 en sus títulos I y II. El informe citado del Institute for Food and Development Policy revela que el 84% de esta ayuda durante la administración Reagan ha sido bajo el título I.<sup>15</sup> Como ya dejamos claro, a diferencia del título II, el primero otorga créditos blandos a los gobiernos para importaciones de alimentos de los Estados Unidos que luego las agencias

---

<sup>13</sup> General Accounting Office, "Providing Effective Economic Assistance to El Salvador and Honduras: a Formidable Task", NSIAD-85-82. Julio de 1985, pp. 7 y 30.

<sup>14</sup> Cfr. House of Representative. Committee on Foreign Affairs. Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1986-87 (part 6), Hearings and Markup. Review of Proposed Economic and Security Assistance Requests for Latin America and the Caribbean, appendix 3. "Report of the Arm Control and Foreign Policy Caucus on U.S. Aid to El Salvador", 99th Congress, 1st session, 5 y 19 de marzo de 1985. pp. 192 y 233.

<sup>15</sup> Kevin Danaher, Phillip Berryman y Benjamin Medea, op. cit., p. 11.

públicas nacionales proceden a comercializar en los mercados internos. De esta forma, la “ayuda alimentaria” se convierte en una transferencia presupuestaria que al igual que los ESF, libera recursos internos de los Estados para otros fines de política. En tendencia también se ha observado un ligero incremento de la participación de esta categoría de ayuda (ver gráfico 2).

Si el destino real de todos estos recursos es financiar la contrainsurgencia, cubrir los compromisos de pagos externos, compensar las fugas de capital privado, subsidiar importaciones, cubrir desequilibrios macroeconómicos, o un poco de todo a la vez, ello depende de las condiciones específicas de cada país, del grado de agudización del conflicto militar y del sesgo principal de las orientaciones de la política económica en cada momento dado. En general, se podría plantear, al menos como hipótesis, que por la forma concreta en que fundamentalmente se canalizan estos fondos, se convierten en un financiamiento de tipo compensatorio, con limitadas probabilidades de incidir en el sentido y los ritmos de las reformas estructurales deseadas por el propio gobierno norteamericano.

Esta inclinación tendencial por “técnicas flexibles” de ayuda es justificada por la AID y el Departamento de Estado por la mayor eficiencia que se deriva de una aceleración de los ritmos de desembolso. La asistencia vinculada a proyectos concretos supone largos plazos para los desembolsos —sujetos además a los propios atrasos derivados de ineficiencias internas— mayores personales para la supervisión y un nivel suficiente de desarrollo de las instituciones que internamente participan en los proyectos. Todos estos factores pueden convertirse en rígidos obstáculos en momentos en que la Administración ha definido claramente una política de asistencia con carácter urgente hacia el área.

De esta manera, la emergencia impuesta por la prolongación del conflicto centroamericano ha obligado a conducir el financiamiento a través del empleo de fórmulas de desembolsos rápidos y relativamente menos susceptibles de supervisión. Así, aunque la asistencia ligada a proyectos de desarrollo creció en términos absolutos de 79 630 000 dólares en 1981 a 162 370 000 dólares en 1986, el porcentaje de esta en la ayuda anual decreció del 36% al 20% en esos mismos años. La proporción de la asistencia para el desarrollo en el acumulado total de la asistencia norteamericana hacia el área desde 1980 a 1987, es de 19%.

En clara contradicción con el desarrollo de una política de asistencia financiera flexible que privilegia los objetivos políticos estratégicos de la política norteamericana, aparecen exigencias puntuales en torno a la adopción de una serie de medidas de corte monetarista en las políticas macroeconómicas domésticas, y en consecuencia, a una supeditación de la asistencia económica a la implementación efectiva de tales medidas.<sup>16</sup> Aunque a simple vista se advierten fuertes tensiones entre ambos objetivos, entraremos más adelante en mayores detalles sobre este aspecto.

Los *trade-off* que envuelven la política exterior norteamericana hacia el área se expresan bajo la forma de divergencias entre las diferentes instancias del gobierno norteamericano encargadas de fiscalizar y administrar la ayuda

---

<sup>16</sup> Para Barry y Preusch, las motivaciones de la asistencia económica norteamericana responderían a tres propósitos fundamentales: estabilización, pacificación, y apoyo al sector privado. Cfr. Tom y Preusch. Barry Deb: The Central America Fact Book, Grove Press, New York, 1986, pp.30-50. Para los funcionarios de la AID, por su parte, los programas de asistencia de la institución persiguen cuatro objetivos principales: a) estabilización económica, b) garantizar crecimiento de largo plazo, c) desarrollo equitativo y d) fortalecimiento de las instituciones democráticas. Cfr. carta de M. Peter McPheson, administrador de la AID, en U.S. House of Representatives op. cit., p. 256.

financiera externa hacia la región. Así, si para el Departamento de Estado bien pueden ser determinantes las consideraciones de orden contrainsurgente, para la Oficina de Administración y Presupuesto y el Departamento del Tesoro también rigen preocupaciones de orden presupuestario. No hay que olvidar los dilemas fiscales a los que constantemente se ve sometida la costosa política exterior de los Estados Unidos. Un informe de la Oficina del Controlador General de los Estados Unidos dado a conocer en julio de 1985 planteaba:

Existe una divergencia de opiniones dentro del gobierno de los Estados Unidos respecto a la prioridad de las reformas económicas. El Departamento de Estado ha alertado en contra de rígidas exigencias de cambios en las políticas económicas en detrimento de los objetivos políticos y de seguridad de los Estados Unidos (...) En contraste, el Departamento del Tesoro y la Oficina de Administración y Presupuesto han orientado a la AID abogar con mayor fuerza por los cambios en las políticas, como condición de la asistencia a las balanzas de pagos (...) En opinión de la AID, no está clara la posición del Congreso respecto a la vinculación de la asistencia para las balanzas de pagos y las reformas económicas.

Y finalmente concluía:

La divergencia de opiniones entre las agencias de los Estados Unidos ha contribuido a la incertidumbre de la AID de cuan enérgicamente presionar por las reformas económicas.<sup>17</sup>

En todo caso, como las solicitudes de asistencia que presenta el Departamento de Estado tienen que ser discutidas y aprobadas previamente por el Congreso, las presentaciones iniciales deben ser formalmente coherentes y compatibles con los disímiles intereses que allí se presentan.

No es de extrañarse, por tanto, que en la práctica de la asistencia económica de las agencias de los Estados Unidos hacia el área se observen sesgos pendulares, bien prevaleciendo intereses políticos y de seguridad —en cuyo contexto el dinero fluye sin muchas trabas— bien predominando esa vocación por la ortodoxia monetarista, bajo la cual los flujos de dinero se supeditan rígidamente al cumplimiento de ciertas metas monetario-financieras.

El contexto sumamente politizado que envuelve este proceso de asistencia financiera hacia Centroamérica convierte a los programas de la AID en un híbrido poco coherente, donde se entrecruzan motivaciones diversas a menudo contradictorias. Sin embargo, no es menos cierto que en estos programas también existe una propuesta integral de medidas macroeconómicas para los países receptores. Estas propuestas no sólo constan formalmente en las presentaciones congresionales de la AID. Hay evidencias de que se intentan imponer realmente, aunque, como veremos más adelante, sin mucha consistencia. Luego, tan falso es afirmar que en la dinámica de la asistencia financiera de la AID no gravitan motivaciones de estricto orden político y de seguridad, como plantearse, por el contrario, que las preocupaciones en relación a las medidas macroeconómicas son parte simplemente de la retórica institucional. Pero veamos ahora más a fondo las proposiciones concretas que “vende” la AID.

---

<sup>17</sup> General Accounting Office. op. cit. p. v.

## COHERENCIA Y VIABILIDAD DE LAS PROPUESTAS NORTEAMERICANAS DE REFORMAS ECONOMICAS EN CENTROAMERICA

Un rápido examen de los puntos sobre los que generalmente recae la atención de las agencias de financiamiento del gobierno de los Estados Unidos, que canalizan fondos hacia Centroamérica, permite identificar las siguientes áreas sustantivas:<sup>18</sup>

1) Se ejercen presiones para trasladar las acciones de política económica estatal en función de la promoción de exportaciones (fundamentalmente no tradicionales) a mercados extrarregionales, en lugar de la sustitución de importaciones.

Ello equivale a reorientar la economía hacia la exportación.

2) También se ejercen presiones dirigidas a disminuir y simplificar las tarifas arancelarias, y por lo tanto hacia el desmantelamiento del mercado regional, en nombre de promover una mayor eficiencia en la producción de bienes tanto para el mercado doméstico como el extranjero.

3) Se impulsan reformas tributarias, con la imposición, por ejemplo, del Impuesto al Valor Agregado (IV A).

4) Se impulsan reformas agrarias moderadas, dirigidas a democratizar, mediante medios pacíficos, la estructura de la tenencia de la tierra. Acompañan a estas propuestas de reforma estructural un programa de indemnización para los propietarios afectados, así como programas de crédito y asistencia técnica para los pequeños y medianos productores beneficiados.

5) Se insiste en la adopción de tipos de realistas y flexibles (a menudo iniciados unificación cambiaria, o simplemente con una devaluación) para apoyar la competitividad de las exportaciones y remover los incentivos artificiales a la importación.

6) Se plantea la adopción de tasas de interés reales positivas, sea mediante su liberación o simple elevación, y la liberalización del mercado de capitales en la perspectiva de estimular el ahorro doméstico y un empleo más eficiente de los recursos.

7) Una disminución de los obstáculos y mayor seguridad para la inversión extranjera, así como una drástica simplificación de los procedimientos administrativos de exportación.

8) Se exige la reducción de los déficits fiscales para disminuir las presiones inflacionarias y disponer más crédito en manos del sector privado. La racionalización del gasto social del Estado y la privatización de empresas públicas constituyen objetivos declarados de estas propuestas de austeridad fiscal.

Esta rápida revisión sugiere la presencia de dos orientaciones básicas en la implementación y dimensión económica de la estrategia global de los Estados Unidos hacia el área. Ambas son formalmente complementarias, pero a la vez intrínsecamente contradictorias entre sí. Se puede advertir:

1) Un objetivo de transformación del sistema político a través de reformas modernizadoras en las estructuras agrarias y el sistema tributario fundamentalmente, tendiente a rearticular el bloque dominante; favorable a nuevas fracciones emergentes de la burguesía (agroindustrial-financiera) y

---

<sup>18</sup> Ver, por ejemplo U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, op. cit., apéndice 7: "Questions Submitted in Writing by Subcommittee Chairman Michael D. Barnes to the Agency for International Development and Responses Thereto", p. 316, y para el caso de Honduras en particular, U.S. FY 87, Action Plan for Honduras, mayo de 1985.

dirigido a la búsqueda de un mínimo consenso social. En resumen, como hemos afirmado, forzar el tránsito de un modelo de dominación oligárquica a otro políticamente viable, de democracia burguesa restringida. Todo esto supone el cambio de los interlocutores en el eje de poder, proceso que también los Estados Unidos han venido alentando a través de la asistencia financiera. Así, por ejemplo, en Honduras se crearon once nuevas organizaciones del sector privado entre 1981 y 1985, de las cuales diez fueron financiados por la AID.<sup>19</sup> Este objetivo de carácter estratégico condiciona del lado del consenso políticas de carácter redistributivo, más bien de corte expansivo, donde el Estado está llamado a cumplir un importante papel de arbitraje.

2) Un objetivo de readecuación de estas economías —enmarcadas en la concepción monetarista conservadora dominante —a las nuevas condiciones de la economía mundial. Según la percepción teórica que guía esta propuesta de transformación del modelo de desarrollo, el objetivo final —que se resume en alcanzar una situación de balanzas de pagos viable— no se podría lograr sin la enérgica aplicación de un “programa de estabilización y ajuste estructural”, al estilo de los exigidos por el FMI y el Banco Mundial.<sup>20</sup>

Este segundo objetivo condiciona, por el tipo de concepción teórica subyacente, políticas de sesgo restrictivo que tienden a limitar el papel del Estado.

De esta manera, tenemos que desde el punto de vista estrictamente conceptual las medidas que en materia de política macroeconómica recomienda el actual gobierno norteamericano se identifican plenamente con los intereses del capital financiero internacional.

Este modelo conceptual tiende a simplificar los problemas del desarrollo, al supeditar las medidas de crecimiento y transformación social a las de estabilización económica. El diagnóstico de las causas de la crisis estructural de Centroamérica se reduce así, en gran parte, al problema de la aplicación de políticas económicas “insanas” que al desestabilizar la economía —léase generar inflación y brechas externas— provocaron la interrupción del proceso de crecimiento y sentaron bases apropiadas para una exacerbar los conflictos sociales. Se impone, en primer lugar, por lo tanto, recuperar la estabilidad económica perdida. Para alcanzarla, se sugiere reducir los déficits de los gobiernos centrales, establecer sistemas tributarios más modernos, aumentar los incentivos a la empresa privada, corregir los tipos de cambios sobrevaluados que estimulan la sobreimportación y penalizan las exportaciones, y aumentar en general la eficiencia y la competitividad externa de las economías. Tras este saneamiento financiero sobrevendría una recuperación de la inversión privada, y en consecuencia una rápida reactivación económica. La promoción de exportaciones hacia nuevos mercados —en particular hacia el norteamericano— gracias a las concesiones arancelarias previstas por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe aseguraría, por último, la continuidad de este proceso.

En la implementación de este expediente económico de la nueva estrategia geopolítica global de los Estados Unidos hacia Centroamérica advertimos

---

<sup>19</sup> Cfr. al respecto Benjamin Crosby, “Fragmentación y realineamiento: respuesta política a la crisis económica centroamericana”, en Centroamérica: Estrategias de Desarrollo, Forrest D. Colburn (comp.), EDUCA, 1984.

<sup>20</sup> Sobre estos programas puede verse Samuel Lichtensztein, “De las políticas de estabilización a las políticas de ajuste”, en Economía de América Latina, CIDE, primer semestre de 1984.



que inciden dos elementos claramente diferenciables.

El primero tiene que ver con el reconocimiento norteamericano de las raíces particulares de la crisis política en Centroamérica. Viene a alimentar, en consecuencia, el surgimiento de una estrategia particular para el área que hace énfasis en las reformas, estructurales, la participación del Estado y políticas económicas.

El segundo, por el contrario, dimana de un enfoque global de los intereses económicos de los Estados Unidos, convergente con los propios intereses del capital financiero internacional. Tal enfoque global se expresa en el predominio de una visión conceptual sobre los problemas del desarrollo, de rígida orientación monetaria y neoliberal. Este modelo conceptual también se “vende” a Centroamérica, con independencia de que para los Estados Unidos —por el neto predominio de intereses políticos y de seguridad en el área— su implementación real pase a ser un punto secundario. Luego, en rigor, este segundo elemento no es exclusivo a una “nueva estrategia de dominación de los Estados Unidos en Centroamérica”, sino más bien una de las premisas teórico-conceptuales de carácter general sobre la que esta se asienta. En otras palabras: las orientaciones de la política norteamericana hacia el área, aun con un fuerte componente estratégico basado en una lectura particular de la región, no puede sustraerse de un enfoque general que resulta simplemente de la proyección lineal de un pensamiento económico sumamente conservador.

La superposición de estos dos elementos refleja posiblemente el intento por hacer converger las posiciones de los principales proyectos políticos en pugna en los Estados Unidos, o cuando menos el saldo contradictorio resultante de su enfrentamiento y potencial entrelazamiento. Así, mientras que el primer elemento podría identificarse principalmente asociado a la corriente de “intervencionistas liberales” del Partido Demócrata, el segundo se alinea claramente con la vertiente “confrontacionalista” ligada a la extrema derecha republicana. En definitiva, como concluye Burbach, “el problema doméstico fundamental que confrontó la administración Reagan en su política hacia Centroamérica fue que no pudo restaurar el viejo consenso bipartidista”<sup>21</sup> Una fórmula tensa e incoherente, a medio camino entre los énfasis respectivos de ambos proyectos políticos, debía por tanto emerger como resultado.

Esta observación advierte sobre el complejo nudo de motivaciones que en su entrelazamiento conformarían esta dimensión económica de la estrategia norteamericana para el área, y ayuda a comprender las contradicciones que suelen ponerse en evidencia al momento de su implementación. Precisamente una de las hipótesis que sostenemos es que existe una profunda contradicción entre el enfoque teórico global que preside las propuestas de políticas macroeconómicas, y el proyecto de modernización del sistema político y modificación de las estructuras económicas en Centroamérica. En consecuencia, la dimensión económica de la estrategia norteamericana hacia el área sería incoherente desde su propio punto de partida; lo que obviamente le resta eficiencia.

Podría argumentarse, sin embargo, que entre ambos elementos constitutivos no existe contradicción real pues el nuevo modelo económico que corresponde al nuevo proyecto de dominación política debe instalarse necesariamente sobre un patrón de desarrollo alternativo, basado en ventajas comparativas dinámicas; esto es, a una nueva fracción burguesa en el poder le corresponde, como premisa de continuidad, un modelo de desarrollo viable, tanto desde el punto de vista del sector externo como desde el ángulo de sus

---

<sup>21</sup> Roger Burbach; “U.S. Policy and Conflict”, en Patricia Flinn y Roger Burbach, ed., The Politics of Intervention, Monthly Review Press, 1984, p. 87.

derivaciones distributivas y sociales internas.

El primer problema de este argumento es que subvaloran los costos políticos asociados a este tránsito. Las proposiciones prácticas de los “programas de estabilización y ajuste estructural” asumen explícitamente ciertos costos económicos y políticos. Aunque susceptibles de amortiguarse, estos suelen engendrar resistencia en capas muy diversas de la sociedad civil. Ser viables desde el punto de vista del sector externo supone un proceso de reinserción del país en la economía internacional; una profunda transformación de las estructuras productivas ligadas al viejo esquema agroexportador dependiente, y en consecuencia la afectación de importantes intereses de clase.

De esta forma, el objetivo general, de readecuar estas economías, dotándolas de un modelo —que en su percepción— es sostenible desde el punto de vista económico en el largo plazo, tensiona el logro del consenso social en el horizonte inmediato, con el que se pretende aislar al movimiento revolucionario.

Los intentos de compatibilizar ambos objetivos es lo que explica las contradictorias posiciones que puede asumir la política de asistencia norteamericana en diferentes situaciones concretas. Así, por ejemplo, los Estados Unidos son capaces de olvidar su filosofía antiestatista y apoyar la reforma agraria y la nacionalización del comercio exterior en El Salvador; y a la vez someter a Costa Rica a una rigurosa condicionalidad cruzada entre la AID, el FMI y el Banco Mundial para reforzar la imposición de políticas eminentemente ortodoxas. En este último caso, por ejemplo, el acuerdo de 1982 con la AID condicionaba todos los desembolsos posteriores a febrero de 1983 a la modificación de las regulaciones cambiarias y bancarias del país, en lo que constituyó un claro ataque al sistema bancario nacionalizado. En noviembre de 1983 la AID —y tras ella el FMI— suspende un desembolso previsto de 20 millones, por la decisión de la legislatura de imponer un gravamen del 1% alas exportaciones del país y las transferencias de utilidades al exterior. En 1984 la AID condiciona su ayuda financiera a la firma de una carta de intención con el FMI, y retiene desembolsos por 23 millones de dólares exigiendo nuevamente las reformas pendientes al sistema bancario y de cambio s. El 19 de agosto de ese año las reformas eran aprobadas. Finalmente, en 1985 la AID intensifica esfuerzos para dismantelar el sector público de Costa Rica, concentrándose en las exigencias de privatización de CODESA.<sup>22</sup>

La ausencia de una alternativa revolucionaria beligerante en Costa Rica hace de este caso un verdadero laboratorio de ensayo económico para los intereses norteamericanos. Aquí están creadas objetivamente las condiciones para experimentar, con un mayor margen de posibilidades de éxito, un exigente programa de “ajuste estructural”. De ahí el fuerte énfasis —acompañado de una generosa pero muy condicionada ayuda financiera que convierte a Costa Rica en uno de los mayores receptores de asistencia económica per cápita de los Estados Unidos en el mundo— en la reorientación de la economía y la reorganización del aparato estatal. Este género de presiones marcadas por una concepción sumamente ortodoxa de los problemas del desarrollo, es, sin embargo, notablemente mediatizado en los casos de El Salvador y Honduras.

En resumen, podríamos plantearnos que el modelo ortodoxo que sirve como marco conceptual para las recomendaciones de la AID no se trata de

---

<sup>22</sup> Para el caso específico de Costa Rica ver Marc Edelman, “Back from the Brink, Report on the Americas”, *NACLA*, vol. XIX, no. 6, nov.-dic. de 1985.

imponer por igual a todos los países. Para algunos —como Costa Rica— las exigencias han sido mucho más rígidas, en función del menor peso relativo otorgado al problema del consenso social.

Partiendo de estas consideraciones, podemos inferir que instituciones financieras como el FMI y el Banco Mundial pueden ser simultáneamente instrumentos de esta nueva estrategia y, a la vez, circunstancialmente, trabas a la misma. Basta revisar la experiencia de Honduras donde han surgido confrontaciones entre la política de asistencia financiera manejada por la AID y los programas de estabilización exigido por el FMI. Obviamente, las negociaciones militares y los compromisos políticos los son suficiente aval para que la administración norteamericana haga vista gruesa ante el incumplimiento de las metas en materia fiscal y financiera.<sup>23</sup> Por otra parte, y aun con los compromisos per delante, tampoco hay evidencias de que el gobierno de los Estados Unidos presione al FMI para que brinde un trato especialmente flexible a los países del área.

Parece lógico pensar que toda vez que el objetivo de instituciones como el FMI de hacer viables las balanzas de pagos de los países con dificultades financieras, es consustancial con la actual filosofía económica del gobierno de los Estados Unidos, la ayuda financiera canalizada de forma bilateral pretende a lo sumo amortiguar los costos del ajuste, pero en ningún caso evitar este proceso. Se puede comprobar que en diversas ocasiones la AID intenta ligar su asistencia financiera a un arreglo previo o posterior con el FMI.

Además de los enfoques coincidentes en materia de política económica, la firma de acuerdos con el FMI abre en principio la posibilidad de “liberar” otras fuentes de crédito como instituciones financieras multilaterales, e incluso la propia banca privada comercial, lo que representaría un alivio de la carga para los Estados Unidos. No obstante, es importante tener en cuenta que la Enmienda Kemp-Kasten advierte claramente la imposibilidad de, condicionar la ayuda financiera bilateral norteamericana a cualquier país al cumplimiento de metas o políticas resultado de terceros acuerdos entre los gobiernos receptores e instituciones financieras multilaterales. La condicionalidad, según esta enmienda, debe responder a juicios independientes del gobierno norteamericano.

Así, el equilibrio que intenta mantener la AID entre reformas estructurales, políticas redistributivas y la austeridad monetarista es sumamente precario. La inclinación preferente por las primeras puede ejercer un cierto “efecto distractivo”, al evitar la implementación del ajuste necesario (hay que recordar que la carta de triunfo del FMI para imponer los paquetes de política económica es la asfixia financiera). Esto implicaría para los Estados Unidos asumir infinitamente el costo del subsidio, toda vez que las brechas macroeconómicas de estos países se reproducirían crónicamente. Por otra parte, la decisión de privilegiar un ajuste en los términos ortodoxos le resta objetivamente eficacia a su proyecto reformista de pacificación social en Centroamérica.

A mediados de 1985 la AID interrumpe los desembolsos previstos en un acuerdo con el gobierno dado que este se resistía a adoptar una serie de medidas de política económica acordadas. A finales del año, tras una comunicación directa del presidente Suazo con Reagan, se reanudaron los flujos, aun cuando las condiciones claves no habían sido cumplidas. Cfr. Congressional Research Service, Honduras U. S. Foreign Assistance Facts, agosto de 1987. p. 7

A un nivel más específico, pueden detectarse una serie de puntos en que se hacen patentes las tensiones recíprocas entre los intereses y concepciones económicas globales del gobierno de los Estados Unidos y sus motivaciones geopolíticas.

Por sus implicaciones generales se destaca el tema de la deuda externa. El estricto cumplimiento de las obligaciones de pagos externos debe ser, por fuerza, una exigencia mínima de los programas de asistencia. Sentar precedentes en este terreno sería sumamente peligroso para los intereses económicos del capital financiero norteamericano en el actual contexto de crisis de la deuda que enfrenta América Latina. Por otra parte, tampoco es posible ignorar los crecientes costos económicos y políticos —factor de desestabilización social— que suponen servir dichos compromisos en las actuales condiciones.<sup>24</sup>

Una antología de corte similar se reproduce en el triángulo que abarca la cuestión salarial, los precios y los subsidios de los bienes básicos. El sesgo exportador deseado para estas economías es difícilmente compatible con una política salarial expansiva. Un mercado interno relativamente ampliado competiría por la absorción de bienes y servicios potencialmente exportables, y el deterioro de la tasa de ganancia ahuyentaría nuevos flujos de inversión privada. De igual forma, una política de precios regulados y subsidiados mermaría la rentabilidad empresarial, introduciría distorsiones en la estructura de precios relativos y presionaría sobre el déficit público provocando una reasignación “insana” de recursos. La consecuente absorción de buena parte del crédito interno por el Estado —descontado el uso del impuesto inflacionario— o de los recursos externos privaría al sector privado de los recursos financieros necesarios para acometer el tránsito hacia un modelo económico más eficiente.

Hacer todo lo contrario, disponiendo un empleo ortodoxo de precios y salarios, compatible en principio con los cambios estructurales deseados, supone enfrentar un progresivo proceso de vaciamiento de las bases sociales de apoyo al proyecto político, si no una resistencia activa de inmediato.

El área cambiaria es también otro de los puntos permanentes de conflicto entre ambos objetivos de la AID. La mejor prueba es que los propios gobiernos receptores de la ayuda se muestran resistentes a adoptar enérgicas medidas en este campo, dados los costos políticos que ellas engendran.

La combinación de estas incoherencias propias del diseño estratégico norteamericano con la resistencia natural de las clases afectada —sean de políticas o estructurales— sumamente insatisfactorio, aun de los intereses norteamericanos:

Por un lado los Estados Unidos asumen una carga creciente de obligaciones financieras y por otro no se imponen definitivamente las transformaciones deseadas. La AID diseña las políticas necesarias, pero luego solo obtiene resultados muy parciales, al desembolsar fondos sin que las acciones requeridas internamente hayan sido finalmente emprendidas. En definitiva terminan predominando políticas y de seguridad. En Honduras, por ejemplo la AID ha planteado la necesidad de ajustes en el tipo de cambio, y sin embargo no ha condicionado la asistencia financiera a una devaluación o al establecimiento de un mercado paralelo. En El Salvador, por su parte, la AID se trazó el propósito de inducir una unificación cambiaria hacia finales

---

<sup>24</sup> Para los aspectos técnicos de la deuda centroamericana, véase Roberto López, “La deuda externa de Centroamérica: lecciones de la teoría y práctica de su administración reciente”, ponencia presentada al seminario regional sobre “Deuda Externa, Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural en Centroamérica y Panamá, 1979-1986”, Guatemala. 12-14 de agosto de 1987.

de 1984; si embargo, en marzo de 1985 apenas el 42% de las exportaciones e importaciones eran transadas a la tasa paralela. En ningún caso se cortaron los fondos.<sup>25</sup>

Resulta extraordinariamente difícil poder determinar con exactitud cuanto ha avanzado realmente este proyecto norteamericano de reformas. Las investigaciones sociales en este campo están apenas en marcha.

En todo caso, es posible comprobar como en los últimos años se ha venido acentuando un fenómeno de dependencia de las políticas económicas en Centroamérica hacia la asistencia financiera norteamericana. En consecuencia, por lo menos cierto sesgo de estas proposiciones han comenzado a calar las estructuras institucionales de estas sociedades. Claro esta, este proceso no discurre parejo en todos los casos. El notable grado de avance que ha alcanzado en países como Costa Rica contrasta con el retraso evidente en experiencias como las de Guatemala y Honduras. Al referirse a este aspecto los funcionarios de la AID concluyen:

“Significativas reformas de las políticas han sido iniciadas en la mayoría de los países de la región pero aun resta mucho por hacer. Dado los riesgos políticos involucrados en la introducción de estas reformas, estas han sido comúnmente introducidas en proporciones menores de las que creemos necesarias desde el punto de vista del estímulo al crecimiento económico”<sup>26</sup>

Más allá de las propias contradicciones y tensiones intrínsecas de esta estrategia norteamericana, restan aún importantes puntos críticos por resolver. Como ya hemos planteado, la viabilidad externa de Centroamérica, es condición *sine qua non* para alcanzar la ansiada estabilidad económica. Luego, hay que solventar el problema de la reinserción internacional de estas economías. Simplificando términos, esto implica cambiar la estructura de las exportaciones, de modo de no seguir sujetos a procesos crónicos de transferencia de valor, vía deterioro de la relación de términos de intercambio. Este tránsito de las exportaciones tradicionales a no tradicionales es un proceso apenas en ciernes. Los cambios observados son mínimos y las perspectivas inciertas. Aun en el caso de Costa Rica, los resultados alcanzados hasta el momento con exportaciones de flores, plantas ornamentales y textiles vía maquila, no satisfacen las expectativas, pues se plantean serias dudas acerca de la fortaleza y continuidad de este proceso.

En ausencia de una alternativa sólida y con perspectivas de largo plazo, los Estados Unidos siempre pueden recurrir a instrumentos comerciales como las franquicias arancelarias previstas en la ICC. Pero nuevos *trade-offs* se presentan para los intereses globales de los Estados Unidos. El costo económico y político interno que se deriva de enfrentar a fracciones del capital industrial doméstico *versus* sus intereses políticos y de seguridad externos. Este clásico dilema limita las posibilidades del surgimiento de un “mini nuevo orden” económico internacional para Centroamérica, manejado coherentemente por los Estados Unidos en función de sus intereses estratégicos globales.

El mercado norteamericano, ofertado como gran solución, resulta inestable e imprescindible impredecible. En gran parte, las nuevas exportaciones reproducen las condiciones del viejo modelo agroexportador en crisis. El capital extranjero persiste en su renuncia a invertir en una zona de altos riesgos, y reduce, en consecuencia, las posibilidades de “taiwanizar” el área. El capital

---

<sup>25</sup> GAO. op. cit., pp. 32-33.

<sup>26</sup> U.S. House of Representatives, Committee on Foreign Affairs, Questions Submitted in Writing, cit., p. 278.

privado, por su parte, necesita algo más que “adecuadas” políticas económicas para recuperar sus incentivos por la inversión. Estas son algunas de las piezas defectuosas que entorpecen seriamente la marcha de este intento de recomposición de la hegemonía norteamericana en el área.

Pero la más flagrante de todas las limitaciones es sin dudas la que Rivera y Sojo consignan como la “insoluble antinomia fundamental de la estrategia Norteamericana en Centroamérica”.<sup>27</sup> A saber, que los intentos de impulsar una política de reformas se hacen en convivencia con los mismos sectores oligárquicos que tenazmente se han opuesto a estas, mientras que se trata de aniquilar al movimiento revolucionario, el cual ha sido, históricamente, su más ferviente partidario.

(Escanear gráfico 1 y 2 páginas 114 y 115)

---

<sup>27</sup> Ana Rivera Eugenio y Sojo. “El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los 80”, en Centroamérica. Política económica y crisis, DEI. Costa Rica. enero de 1987. p. 24.