

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIOLOGÍA
Departamento de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales



La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980- 1992

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

José Antonio Sanahuja Perales

Director

Celestino del Arenal y Moya

Madrid, 2017

ISBN: 978-84-669-0016-4

© José Antonio Sanahuja Perales, 1996

La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992

Volumen I

— Tesis doctoral —

Presentada por: José Antonio Sanahuja Perales

Director: Celestino del Arenal

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
(Estudios Internacionales)

Universidad Complutense

Mayo de 1996

A mis padres
A Manuela

Índice

Siglas y acrónimos empleados	xvi
Presentación	xxv
Capítulo 1	
Introducción	1
1.1 La ayuda norteamericana a Centroamérica como problema de investigación	1
1.1.1 La crisis centroamericana de los años ochenta	1
1.1.2 Crisis de hegemonía y política de Estados Unidos hacia América Central	4
1.1.3 La ayuda norteamericana en América Central: una visión preliminar	5
1.2 Hipótesis de trabajo	8
1.3 Metodología, fuentes y plan de la obra	12
Capítulo 2	
La ayuda externa: perspectivas teóricas y analíticas	18
2.1 La ayuda externa: concepto y enfoques analíticos	18
2.1.1 Concepto y definición de la ayuda externa: cuestiones preliminares	18
2.1.2 Enfoques analíticos en el estudio de la ayuda externa	22
2.2 La ayuda y el estudio de las relaciones internacionales: paradigmas y teorías	38
2.2.1 Ayuda, interés nacional y política exterior: la perspectiva del Realismo Político	38

2.2.2	Paradigma transnacional e interdependencia: la ayuda externa como régimen internacional	46
2.2.3	Estructuralismo y dependencia: la ayuda externa y las relaciones Norte-Sur	55
2.2.4	La ayuda externa y el estudio de la Economía Política Internacional	66
2.2.5	A modo de conclusión: trazando el marco de estudio	81

Capítulo 3

	La ayuda, la seguridad y el desarrollo: de la estrategia de la contención a la posguerra fría	86
3.1	Introducción	86
3.2	La ayuda como instrumento de la contención	90
3.2.1	Los precedentes de la política de ayuda	90
3.2.2	El Plan Marshall (1948-1952)	92
3.2.3	La ayuda y la proyección global de la contención: de la Ley para el Desarrollo Internacional (1949-1951) a la Ley de Seguridad Mútua (1951-1961)	96
3.2.4	Razón de Estado y razón de mercado: la ayuda alimentaria y la Ley Pública 480 de 1954	101
3.3	Los años sesenta y setenta: auge y declive del desarrollismo	104
3.3.1	El desarrollo entra en escena: la Ley de Asistencia Extranjera de 1961	105
3.3.2	América Latina y experiencia de la “Alianza para el Progreso”	110
3.3.3	Estrategias de desarrollo en los años setenta: las “Nuevas Directrices” y la política de ayuda de la Administración Carter	117
3.4	La ofensiva neoconservadora y la ayuda externa en la década de los ochenta	128
3.4.1	El desarrollo y el libre mercado: el auge de la ortodoxia neoliberal	128
3.4.2	Las políticas de ajuste y el “Consenso de Washington”	133
3.4.3	La agenda neoliberal y la política de ayuda de la Administración Reagan: los “cuatro pilares” y la “Iniciativa de la Empresa Privada”	140

3.5	Promoviendo la democracia y el libre mercado: la Administración Bush y las políticas de ayuda en la posguerra fría	144
3.5.1	La asistencia externa y el escenario de la posguerra fría: continuidad y cambio	144
3.5.2	<i>Trade, not Aid</i> : la Iniciativa para las Américas y la apertura comercial	148
3.5.3	Nuevas políticas de ayuda de la Administración Bush: la “Iniciativa para la Democracia”, las reformas a la PL-480 y la “Iniciativa Andina” contra el narcotráfico	150
3.6	La ayuda externa, de Bush a Clinton: ¿Transición o crisis?	155
3.6.1	La crisis de la asistencia externa en el mundo de la posguerra fría	155
3.6.2	¿Reforma o abolición de la ayuda?: los dilemas de la Administración Clinton	164
Capítulo 4		
Instrumentos, actores y procesos		170
4.1	Las modalidades e instrumentos de la ayuda	170
4.1.1	Los Fondos de Apoyo Económico (ESF)	171
4.1.2	“Alimentos para la Paz”: la ayuda alimentaria	177
4.1.3	La Asistencia para el Desarrollo (DA)	186
4.1.4	Otras modalidades de ayuda: el Cuerpo de Paz, el Eximbank y la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior (OPIC)	188
4.1.5	La ayuda canalizada por las Organizaciones Privadas de Voluntarios (OPV)	189
4.2	Los actores y procesos	193
4.2.1	El proceso de planificación de la ayuda	196
4.2.2	El entramado burocrático de la ayuda: el papel de la AID y de otras agencias y organismos federales	198
4.2.3	La ayuda en la política doméstica: el papel del Congreso los grupos de presión y la opinión pública	204

Capítulo 5

América Central y la ayuda norteamericana, de Reagan a Bush (1981-1992)

	215
5.1 América Central en la política exterior de la Administración Reagan	215
5.2 Comercio y ayuda: las iniciativas centroamericanas de la Administración Reagan	217
5.2.1 La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)	218
5.2.2 El Informe de la Comisión Kissinger y la Iniciativa Centroamericana de 1984	223
5.3 Las iniciativas democráticas de la Administración Reagan	238
5.4 La ayuda a Centroamérica y la Administración Bush: continuidad, cambio y declive	245
5.5 El final de una etapa: la ayuda a Centroamérica y la Administración Clinton	250

Capítulo 6

Costa Rica y la ayuda norteamericana: la década del ajuste estructural

	253
6.1 El caso de Costa Rica: consideraciones generales	253
6.2 Examen de los flujos y de la composición de la ayuda	262
6.3 La ayuda económica, la estrategia antisandinista y la política exterior de Costa Rica: de la subordinación estratégica al Plan Arias	268
6.3.1 La Administración Monge (1982-1986): la “alianza estratégica” con Estados Unidos y la difícil afirmación de la neutralidad costarricense	268
6.3.2 La Administración Arias (1986-1990): la afirmación de la paz y la recuperación de la autonomía de la política exterior	282
6.4 Ayuda y condicionalidad cruzada: Costa Rica, el “Consenso de Washington” y la reforma económica	289

6.4.1	Políticas de estabilización y ajuste y condicionalidad cruzada: el papel de la AID y de los organismos financieros multilaterales	289
6.4.2	La Administración Carazo (1978-1982): neoliberalismo, ajuste unilateral y desencadenamiento de la crisis	294
6.4.3	De la estabilización al ajuste gradualista: la política económica de la Administración Monge (1982-1984)	299
6.4.4	El declive del ajuste gradualista durante la Administración Arias (1986-1989)	309
6.4.5	La política económica de la Administración Calderón y la aceleración del proceso de ajuste (1990-1994)	319
6.5	La AID y el ajuste estructural en Costa Rica: condicionalidad, estrategias y prioridades	325
6.5.1	Los Convenios de Recuperación y Estabilización Económica: (ESR): examen general	325
6.5.2	El programa de la AID en Costa Rica: el destino de los fondos en moneda local	330
6.5.3	La privatización de CODESA: la AID y la liquidación del “Estado-empresario”	344
6.5.4	Minando la banca nacionalizada: liberalización financiera y promoción de la banca privada	349
6.5.5	“Agricultura de cambio” y exportaciones no tradicionales	361
6.5.6	Ajuste estructural y liberalización del sector agrario: la AID, el fin de la autosuficiencia alimentaria y la crisis de la agricultura campesina	377
6.5.7	Los costes ambientales ocultos del modelo liberal exportador	386

Capítulo 7

De la “economía de guerra” al ajuste estructural: la ayuda norteamericana en El Salvador 390

7.1	El caso de El Salvador: consideraciones generales	390
7.2	Examen de los flujos y la composición de la ayuda	396
7.3	La crisis del régimen oligárquico-militar y la gestación del conflicto armado	401

7.4	Conteniendo la revolución: la Administración Carter y el proyecto reformista	406
7.5	La Administración Reagan y el despliegue de la estrategia contrainsurgente	415
7.6	Reforma, estabilización y pacificación: la ayuda norteamericana y la “economía de guerra” (1980-1989)	427
7.6.1	Las reformas estructurales: la AID y la Reforma Agraria salvadoreña	427
7.6.2	Financiando la “economía de guerra”: las políticas de estabilización y el papel de la asistencia externa	443
7.6.3	Ayuda económica, pacificación contrainsurgente y estancamiento del conflicto armado	458
7.7	De San Salvador a Chapultepec: ayuda, condicionalidad y negociaciones de paz (1989-1992)	478
7.8	Hacia un nuevo modelo de desarrollo: la AID, la promoción de exportaciones y el ajuste estructural (1984-1992)	484
7.8.1	La AID y la Administración Duarte (1984-1989): el desencuentro de la política económica y el fracaso del reformismo	484
7.8.2	El triunfo de ARENA: el ajuste estructural y el afianzamiento del modelo liberal-exportador	499
 Capítulo 8		
Pacificación contrainsurgente, estabilidad estatal y transformación económica: el papel de la AID en Guatemala		
		508
8.1	El caso de Guatemala: consideraciones generales	508
8.2	Examen de los flujos y la composición de la ayuda	515
8.3	Apoyando el modelo de “estabilidad nacional”: la ayuda norteamericana y la estrategia contrainsurgente	522
8.3.1	La estrategia contrainsurgente, el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) y la “Tesis de la Estabilidad Nacional”	522
8.3.2	El papel de la AID en la pacificación contrainsurgente	529

8.3.3	La ayuda militar y la guerra contrainsurgente	532
8.4	Estabilizando el Gobierno civil: la AID y el proyecto democristiano de “modernización sin reforma”	534
8.4.1	La Administración Cerezo y los dilemas de la estabilización	534
8.4.2	El fracaso de la reforma fiscal	539
8.4.3	La política agraria: tanteando los límites del proyecto de modernización	545
8.4.4	La ayuda alimentaria como instrumento de estabilización	551
8.5	Un nuevo modelo de desarrollo para Guatemala: ajuste estructural, apoyo al sector privado y orientación exportadora de la economía	553
8.5.1	Condicionabilidad y reorientación de la estrategia de crecimiento económico	553
8.5.2	“Policy dialogue” y política de promoción de las exportaciones	554
8.5.3	La AID y la promoción de la empresa privada	563
8.6	El “fortalecimiento de la democracia” en la política de la AID	569
Capítulo 9		
La ayuda y la estrategia antisandinista: el caso de Honduras		573
9.1	El caso de Honduras: consideraciones generales	573
9.2	Examen de los flujos y la composición de la ayuda	578
9.3	La ayuda y los objetivos de seguridad: financiando la cooperación hondureña con la estrategia antisandinista	584
9.3.1	Seguridad nacional y ayuda económica y militar: el “pacto faustico” entre Honduras y Estados Unidos	584
9.3.2	Renegociando la dependencia: las relaciones entre Honduras y Estados Unidos tras la caída del General Álvarez	592
9.4	Los objetivos económicos: de la estabilización al ajuste estructural	598

9.4.1	La estabilización económica en el marco de la estrategia antisandinista: el periodo de Suazo Córdova (1982-1986)	598
9.4.2	De la estabilización al ajuste estructural: los mandatos de Azcona (1986-1989) y Callejas (1989-1992)	608
9.5	Más allá de la estabilización: buscando un nuevo modelo de crecimiento económico	617
9.5.1	La política de promoción de exportaciones no tradicionales	617
9.5.2	El apoyo directo a la empresa privada	620
9.5.3	El lento desarrollo de la política de privatizaciones	622
9.5.4	La Ley de Modernización Agrícola: ¿Un proceso de contrarreforma agraria?	623
9.5.5	Los costes ambientales del nuevo modelo económico	625
9.6	“Alimentos para la Paz” en Honduras: seguridad nacional e inseguridad alimentaria	627
9.7	Influyendo en la sociedad civil: el apoyo de la AID a las ONG hondureñas	630
9.8	La AID y el apoyo a la democratización: límites y contradicciones	631
Capítulo 10		
Contrarrevolución y desestabilización:		
el papel de la ayuda norteamericana en Nicaragua		
10.1	El caso de Nicaragua: consideraciones generales	634
10.2	Examen de los flujos y la composición de la ayuda	643
10.3	Condicionando el proceso revolucionario: la ayuda durante el periodo 1979-1981	648
10.4	Desestabilización y contrarrevolución: la ayuda económica entre 1981 y 1989	653
10.4.1	De la Administración Carter a la Administración Reagan	653
10.4.2	La financiación de la Contra y la Guerra de Baja Intensidad	656

10.4.3	El estrangulamiento de la financiación externa	665
10.4.4	El apoyo a la oposición interna	671
10.5	El retorno de la AID: contrarreforma conservadora y desestabilización política	676
10.5.1	El perfil de la asistencia financiera de la AID	676
10.5.2	La difícil transición nicaragüense y el papel de la AID	684
10.5.3	El fracaso del Plan Mayorga y los acuerdos de concertación	589
10.5.4	La AID y la política económica en el periodo 1991-1993: profundizando el ajuste recesivo	696
10.5.5	La AID, la política de privatizaciones y el conflicto por los derechos de propiedad	700
10.5.6	El apoyo al sector privado y el nuevo modelo liberal-exportador	706
10.5.7	La liberalización del sector financiero	708
Capítulo 11		
Conclusiones		710
11.1	La ayuda y la crisis centroamericana	710
11.2	Financiando la guerra, estabilizando las economías: la ayuda y los objetivos de seguridad nacional	714
11.3	La ayuda y los procesos de paz	720
11.4	La ayuda y las “democracias de baja intensidad”	721
11.5	La transformación de las economías: la AID y los programas de ajuste estructural	724
11.6	El enfoque neoliberal del ajuste y el “Consenso de Washington”: ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?	731
Bibliografía		737
1.	Documentos de la AID y de fuentes oficiales del Gobierno de Estados Unidos	736
2.	Publicaciones e informes de carácter periódico	754
3.	Libros, artículos y documentos	755

Índice de cuadros y gráficas

1	Principales receptores de AOD de Estados Unidos en 1980-81 y 1989-90	6
2	La ayuda externa: un marco de análisis	83
3	Evolución de la ayuda de Estados Unidos en relación al PNB, 1946-1986	87
4	Evolución de la ayuda de Estados Unidos por áreas geográficas, 1946-1986	89
5	Evolución de la ayuda de Estados Unidos por tipos, 1946-1986	126
6	El "Consenso de Washington": una matriz de política económica	135
7	Composición de la ayuda norteamericana por tipos, año fiscal 1992	171
8	Canalización de los Fondos de Apoyo Económico (ESF)	173
9	Canalización de la ayuda alimentaria a crédito (PL-480 Título I)	181
10	Canalización de la ayuda alimentaria como donación (PL-480 Título II)	185
11	Actores y grupos implicados en la asignación y distribución de la ayuda	195
12	Comités del Congreso responsables de la asistencia externa	205
13	Centroamérica: evolución de la ayuda comprometida por tipos, 1980-1990	232
14	Centroamérica: evolución de la ayuda comprometida por países, 1980-1990	233
15	Centroamérica: distribución de la ayuda comprometida por países, 1980-1990	233
16	Evolución del financiamiento externo a Centroamérica, 1980-1987	234
17	Evolución de la ayuda bilateral a Centroamérica y al área andina, 1991-1994	248
18	Costa Rica: la ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994	263
19	Costa Rica. Evolución de la ayuda por tipos 1980-1991	265
20	Costa Rica. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1991	266
21	Costa Rica. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos y de otros donantes, 1979-1992	267
22	Financiación externa, políticas de estabilización y ajuste y "condicionalidad cruzada" en Costa Rica, 1980-1990	291
23	Costa Rica. Evolución del endeudamiento externo 1980-1992	298
24	Costa Rica. Evolución económica 1980-1992	299
25	Costa Rica: financiación de fuentes oficiales desembolsada, 1980-1990	301
26	Costa Rica. Índices de salarios y remuneraciones reales 1980-1992	303
27	Contenidos básicos del PAE-I de 1985	306
28	Contenidos básicos del PAE-II de 1989	316

29	Costa Rica. Variación porcentual de la renta real media per cápita de los hogares de distintos estratos, 1980-1992	321
30	Costa Rica. Evolución del comercio exterior y la balanza de bienes 1980-1992	322
31	Los Convenios de estabilización y recuperación económica y la condicionalidad de la AID en Costa Rica 1982-1990	326
32	Depósitos y pago de intereses en la Cuenta Especial de la AID en Costa Rica, 1982-1988	331
33	Costa Rica. Uso de los fondos en moneda local 1982-1990	337
34	El proceso de privatización de CODESA. Situación en 1990	347
35	Distribución del crédito bancario por sector, 1989	359
36	Distribución del crédito bancario por actividad y sector, 1988	360
37	Inversión extranjera directa neta en Centroamérica, 1983-1993	367
38	Costa Rica: exportaciones tradicionales, no tradicionales y turismo, 1984-1990	369
39	Costa Rica: exportaciones no tradicionales por sector, 1984-1989	370
40	Costa Rica: exportaciones tradicionales y no tradicionales según mercados, 1984-1995	371
41	Costa Rica: gasto anual en los CAT, 1984-1990	374
42	El Salvador. la ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994	397
43	El Salvador. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991	398
44	El Salvador. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1991	399
45	El Salvador. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos y de otros donantes, 1979-1992	400
46	El Salvador. Asistencia comprometida en los proyectos de la Reforma Agraria, 1980-1990	435
47	El Salvador. Impacto de la reforma agraria, 1990-1992	442
48	El Salvador. Evolución del PIB, 1978-1982	445
49	El Salvador. Distribución de la ayuda económica por destino, 1980-1992	451
50	El Salvador. Significación macroeconómica de la ayuda norteamericana, 1979-1992	452
51	El Salvador. Evolución y estructura del endeudamiento externo, 1979-1992	456
52	Distribución de los fondos en moneda local. El Salvador, 1985-1989	458
53	Apoyo de la AID al presupuesto gubernamental salvadoreño, 1984-1988	459
54	La asistencia de la AID a las instituciones estatales salvadoreñas, 1983-1989	462
55	El Salvador. Estructura del gasto público (rubros seleccionados), 1983-1989	463
56	El Salvador. Evolución de la pobreza, 1980-1985	466
57	El Salvador. Evolución de los salarios reales, 1980-1992	467
58	El Salvador. Exportaciones tradicionales y no tradicionales, 1980-1992	495
59	El Salvador. Proyectos de la AID con FUSADES, 1984-1992	497

60	El Salvador. Significación macroeconómica de las remesas familiares y la asistencia externa, 1989-1993	504
61	Guatemala. la ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994	516
62	Guatemala. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991	518
63	Guatemala. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1991	520
64	Guatemala. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos y de otros donantes, 1979-1992	521
65	Guatemala 1980-1992. Evolución del PIB y el PIB per cápita	536
66	Guatemala. Evolución de los salarios mínimos y el índice de precios al consumo (IPC) 1980-1992	538
67	Guatemala 1980-1992: deuda externa total desembolsada	542
68	Los programas del PREN (1987-1989) y el apoyo de la AID	544
69	La promoción de exportaciones en el Programa "Guatemala 2000" (1988-89)	557
70	Guatemala. Balanza comercial, 1984-1994	561
71	Participación de la AID en la estructura institucional de fortalecimiento del sector privado y apoyo a las exportaciones	565
72	Honduras. La ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994	578
73	Honduras. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991	580
74	Honduras. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1990	582
75	Honduras. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos y de otros donantes, 1979-1992	583
76	Honduras. Evolución del PIB 1980-1992	604
77	Inversión Extranjera Directa neta en Centroamérica, 1982-1993	610
78	Honduras. Evolución de la deuda externa 1980-1992	611
79	El programa de ajuste estructural de la Administración Callejas, 1990-1992	614
80	Nicaragua. La ayuda norteamericana en cifras, 1980-1991	645
81	Nicaragua. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991	646
82	Fondos de la Fundación Nacional para la Democracia (NED) destinados a la oposición interna nicaragüense, 1984-1989	647
83	Nicaragua. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1981 y 1990-1991	648
84	El Programa de Estabilización y Recuperación Económica de la AID en Nicaragua para el año 1980: objetivos y destino de los fondos	652
85	Ayuda norteamericana a la Contra ,1982-1990	658
86	Cambios en la composición de la ayuda externa a Nicaragua, 1979-1986	669
87	La financiación de la oposición interna nicaragüense, 1984-1989	675
88	Los objetivos de la AID en Nicaragua, 1991-1996	679
89	La ayuda norteamericana en Nicaragua en 1990	682
90	Nicaragua. Destino de la ayuda comprometida en 1990 y 1991, por sectores	683

91	Nicaragua: evolución del PIB 1988-1994	697
92	Nicaragua: estructura del crédito agropecuario de corto plazo, 1989-1992	698
93	Nicaragua: protección arancelaria y comportamiento de la balanza comercial, 1989-1992	699
94	Nicaragua: importaciones por uso o destino económico, 1989-1992	699

Siglas y acrónimos empleados

ACCR	Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica
ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ACVFA	<i>Advisory Comitte on Voluntary Foreign Aid</i> , Comité Asesor sobre Ayuda Voluntaria al Exterior (Estados Unidos)
AFL/CIO	<i>American Federation of Labor/Congress of Industrial Organizations</i>
AGG	Asociación de Gerentes de Guatemala
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (también USAID)
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Grupo Banco Mundial)
AIFLD	<i>American Institute for Free Labor Development</i> (Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre)
ANACAFÉ	Asociación nacional del Café (Guatemala)
ANAXHON	Asociación Nacional de Exportadores de Honduras
ANDI	Asociación Nacional de Industriales (Honduras)
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada (El Salvador)
ANFE	Asociación Nacional de Fomento Económico (Costa Rica)
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APENN	Asociación de Productos de Exportación no Tradicionales (Nicaragua)
APP	Área Propiedad del Pueblo (Nicaragua)
APROCAFÉ	Asociación de Productores Hondureños de Café
APROH	Asociación para el Progreso de Honduras
APROFAM	Asociación para la Promoción de la Familia
ARA	<i>American Relief Administration</i> , Administración norteamericana de Socorros
ARDE	Alianza Revolucionaria Democrática Nicaragüense
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
ASDI	Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Guatemala)
ASINDES	Asociación de Instituciones de Desarrollo (Guatemala)
ASOCODE	Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo
ATC	Asociación de Trabajadores del Campo (Nicaragua)
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala

AyA	Acueductos y Alcantarillados (Costa Rica)
BANADESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Honduras)
BANASUPRO	Suministradora Nacional de Productos Básicos (Honduras)
BANDESA	Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Guatemala)
BANEX	Banco Agroindustrial de Exportaciones (Costa Rica)
BANGUAT	Banco de Guatemala
BANHVI	Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda (Costa Rica)
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco Central de Reserva de El Salvador
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Grupo Banco Mundial)
BM	Banco Mundial
CAAP	Consejo Agrícola y Agroindustrial Privado (Costa Rica)
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Guatemala)
CADERH	Consejo Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras
CADESCA	Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica
CAEM	Cámara Empresarial (Guatemala)
CAI	<i>Central American Initiative</i> , Iniciativa para Centroamérica
CANAIMA	Cámara Nacional de Importadores de Madera (Costa Rica)
CAPEL	Centro de Asistencia y Promoción Electoral (Costa Rica)
CARE	<i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere Inc.</i> , Cooperativa Americana de Asistencia al Exterior (Estados Unidos)
CAS	Cooperativa Agrícola Sandinista (Nicaragua)
CAT	Certificado de Abono Tributario (Costa Rica)
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Costa Rica)
CAUSA	Confederación de Asociaciones para la Unificación de las Américas (Estados Unidos)
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i> , Corporación de Crédito Mercantil del USDA
CCS	Cooperativa de Crédito y Servicios (Nicaragua)
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CDHG	Comisión de Derechos Humanos de Guatemala
CDN	Coordinadora Democrática Nicaragüense
CDSS	<i>Country Development Strategy Statement</i> . Declaración de Estrategia de Desarrollo del País
CE	Comunidad Europea
CEAR	Comisión Especial de Ayuda a los Refugiados (Guatemala)
CEDEP	Centro de Estudios Políticos (Guatemala)
CEE	Comunidad Económica Europea
CEES	Centro de Estudios Económicos y Sociales (Guatemala)

CEDEAL	Centro Español de Estudios de América Latina
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
CEIDEC	Centro de Estudios Integrados de Desarrollo Comunal (Guatemala)
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (El Salvador)
CENITEC	Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (El Salvador)
CENPRO	Centro Nacional de Promoción de las Exportaciones (Costa Rica)
CNP	Consejo Nacional de Producción (Costa Rica)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas
CEPAS	Centro de Estudios y Promoción para la Acción Social (Costa Rica)
CETRAS	Certificados Transferibles de Opción a Divisas por Exportación (Honduras)
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i> , Agencia Central de Inteligencia (Estados Unidos)
CIAV	Comisión Internacional de Asistencia y Verificación
CINDE	Coalición de Iniciativas de Desarrollo (Costa Rica)
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados en Centroamérica
CIP	Centro de Investigación para la Paz (España)
CIP	Corporación para la Inversión Privada (Costa Rica)
CIPE	<i>Center for International Private Enterprise</i> , Centro Internacional para la Empresa Privada (Estados Unidos)
CITGUA	Ciencia y Tecnología para Guatemala
CNP	Consejo Nacional de Producción (Costa Rica)
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación (Guatemala)
CNR	Comisión Nacional de Reconciliación (Nicaragua)
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CODESRIA	Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social en África
COFISA	Corporación Financiera Nacional (Costa Rica)
COGAAT	Cooperación Guatemalteco-Alemana de Alimentos por Trabajo
COHAAT	Cooperación Hondureño-Alemana de Alimentos por Trabajo
COHBANA	Corporación Hondureña del Banano
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COINDE	Coordinadora de Instituciones de Desarrollo (Guatemala)
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado
CONACOEEX	Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (Guatemala)
CONADI	Corporación Nacional para el Desarrollo Industrial (Honduras)
CONADES	Comisión Nacional de Desplazados (El Salvador)
CONAFEXI	Consejo Nacional para el Fomento de las Exportaciones (Honduras)
CONAPEX	Consejo Nacional de Exportaciones (Guatemala)
CONARA	Comisión Nacional de Restauración de Áreas (El Salvador)

CONDECA	Consejo de Defensa de Centroamérica
CONE	Comité Nacional de Emergencias (Guatemala)
COPEN	Comité Nacional Permanente de Emergencias (Honduras)
CORDENIC	Comisión para la Reconstrucción y el Desarrollo de Nicaragua
COREC	Comisión de Reforma del Estado Costarricense
CORNAP	Corporación Nacional de la Administración Pública (Nicaragua)
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada (Nicaragua)
COSUFFAA	Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (Honduras)
CPT	Congreso Permanente de Trabajadores (Nicaragua)
CPT	Consejo Permanente de los Trabajadores (Costa Rica)
CREM	Centro Regional de Entrenamiento Militar (Honduras)
CRIES	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
CRIPDES	Comité Cristiano de Desplazados (El Salvador)
CRN	Comité de Reconstrucción Nacional (Guatemala)
CRS	<i>Catholic Relief Services</i> . Servicios Católicos de Ayuda (Estados Unidos)
CRS	<i>Congressional Research Service</i> , Servicio de Investigación del Congreso (Estados Unidos)
CTH	Confederación de Trabajadores de Honduras
CTN	Confederación de Trabajadores Nicaragüenses
CUC	Comité de Unidad Campesina (Guatemala)
CUS	Confederación de Unidad Sindical (Nicaragua)
CUSG	Confederación Unitaria de Sindicatos de Guatemala
DBCP	Dicromo Cloropropano
DC	Democracia Cristiana Guatemalteca
DEI	Departamento Ecuménico de Investigaciones (Costa Rica)
DIDECO	Dirección de Desarrollo de la Comunidad (El Salvador)
DIGECOMEX	Dirección General de Comercio Exterior (Guatemala)
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura (Guatemala)
DNI	Dirección Nacional de Investigaciones (Honduras)
DRI	Desarrollo Rural Integrado
EARTH	Escuela Agrícola Regional del Trópico Húmedo (Costa Rica)
ECA	<i>Economic Cooperation Administration</i> , Administración de la Cooperación Económica (Estados Unidos)
EFF	<i>Extended Fund Facility</i> , Servicio Ampliado del Fondo Monetario Internacional
ENABAS	Empresa Nacional de Granos Básicos (Nicaragua)
ERP	Ejército Revolucionario del Pueblo (El Salvador)
EPS	Ejército Popular Sandinista
ESAF	Servicio Ampliado de Ajuste Estructural (<i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i>) del FMI
ESF	<i>Economic Support Funds</i> . Fondos de Apoyo Económico

ESR	<i>Economic Stabilization and Recovery Program</i> . Programa de Estabilización y Recuperación Económica
ESTNA	Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional (Guatemala)
FAO	Fondo Mundial para la Agricultura y la Alimentación
FARN	Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (El Salvador)
FAS	<i>Foreign Agricultural Service</i> . Servicio Agrícola Extranjero (Estados Unidos)
FDR	Frente Democrático Revolucionario (El Salvador)
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá
FEGUA	Ferrocarriles de Guatemala
FENASTRAS	Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños
FEPROEXAH	Federación de Asociaciones de Productores y Exportadores de Honduras
FHIA	Fundación Hondureña de Investigaciones Agropecuarias
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FIDE	Fundación para la Investigación y el Desarrollo Empresarial (Honduras)
FINATA	Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (El Salvador)
FINTRA	Fiduciaria de Inversiones Transitorias (Costa Rica)
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia (Nicaragua)
FISS	Foindo de Inversión Social Salvadoreño
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FLOMERCA	Flota Mercante Centroamericana (Guatemala)
FLP	Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMS	<i>Foreign Military Sales</i> , Ventas militares al Extranjero (Estados Unidos)
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (El Salvador)
FNT	Frente Nacional de Trabajadores (Nicaragua)
FOA	<i>Friends of Americas</i> , Amigos de las Américas
FOB	<i>Free on Board</i> , libre de comisiones
FODEX	Fondo Especial de Promoción de las Exportaciones (Guatemala)
FOINVER	Fondo de Crédito para la Inversión y el Desarrollo (El Salvador)
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional (Nicaragua)
FTN	Franja Transversal del Norte (Guatemala)
FTUI	<i>Free Trade Union Institute</i> , Instituto del Sindicalismo Libre (Estados Unidos)
FUNADEH	Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras
FUNDACEN	Fundación del Centavo (Estados Unidos/Guatemala)
FUNDAP	Fundación de Desarrollo de Programas Socioeconómicos (Guatemala)
FUNDASAL	Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima
FUNDAZÚCAR	Fundación del Azúcar (Guatemala)
FUNDE	Fundación Nicaragüense de Desarrollo

FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSEP	Fuerza de Seguridad Pública (Honduras)
FUTH	Federación Unitaria de Trabajadores de Honduras
FY	<i>Fiscal Year</i> , Año Fiscal (Estados Unidos)
GAO	<i>General Accounting Office</i> , Oficina General de Cuentas (Estados Unidos)
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GBI	Guerra de Baja Intensidad
GEMAH	Asociación de Gerentes y Empresas Asociadas de Honduras
GREXPNT	Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (Guatemala)
GUATEL	Teléfonos de Guatemala
HAMCHAM	<i>Honduran-American Chamber of Commerce</i> , Cámara hondureño-americana de Comercio
ICADIS	Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
ICITAP	Programa Internacional de Asistencia y Capacitación Criminal e Investigativa (<i>International Criminal Investigative and Training Assistance Program</i>)
IDCA	<i>International Development Cooperation Agency</i> , Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo (Estados Unidos)
IDESAC	Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central (Guatemala)
IED	Inversión Extranjera Directa
IEP	Iniciativa de la Empresa Privada
IEPALA	Instituto de Estudios Políticos de América Latina y África (España)
IESC	<i>International Executive Service Corps</i> , Cuerpo Internacional de Servicio Ejecutivo (Estados Unidos)
IGE	Iglesia Guatemalteca en el Exilio
IGSS	Instituto Guatemalo de la Seguridad Social
IHMA	Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias de la Agricultura
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento del Delincuente
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social (Costa Rica)
IMET	<i>International Military Education and Training</i> , Capacitación y Educación Militar Internacional (Estados Unidos)
INA	Instituto Nacional Agrario (Honduras)
INACOOOP	Instituto Nacional de Cooperativas (Guatemala)
INAFOR	Instituto Nacional Forestal (Guatemala)
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Nicaragua)
INCAFÉ	Instituto Nacional del Café (El Salvador)
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá

INDE	Instituto Nacional de Electricidad (Guatemala)
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Guatemala)
INS	Instituto Nacional de Seguros (Costa Rica)
INSEH	Instituto de Investigaciones Socio-económicas de Honduras
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria (Guatemala)
IPCE	Instituto de Promoción y Capacitación Electoral (Nicaragua)
IPM	<i>Instituto de Previsión Militar (Guatemala)</i>
IRA	Instituto Regulador de Abastecimientos (El Salvador)
IRIPAZ	Instituto de Relaciones Internacionales e Investigación para la Paz (Guatemala)
ISTA	Instituto Salvadoreño de Reforma Agraria
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LACC	Buró de América Latina y el Caribe de la AID
LHRC	<i>Lawyers Committe on Human Rights</i> , Comité de Juristas para los dErechos Humanos (Estados Unidos)
LRECC	Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe
MAP	<i>Military Assistance Program</i> , Programa de Asistencia Militar (Estados Unidos)
MAS	Movimiento de Acción Solidaria (Guatemala)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MICE	Ministerio de Comercio Exterior (El Salvador)
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica (Costa Rica)
MINDES	Ministerio de Desarrollo Urbano y Social (Guatemala)
MIPLAN	<i>Ministerio de Planificación (El Salvador)</i>
MIRENEM	Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Medio Ambiente
MIT	<i>Massachussets Institute of Technology</i> , Instituto Tecnológico de Massachussets
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario (El Salvador)
MSA	<i>Mutual Security Act</i> , Ley de Seguridad Mutua (Estados Unidos)
NDI	<i>National Democratic Institute</i> , Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (Estados Unidos)
NED	<i>National Endowment for Democracy</i> , Fondo Nacional para la Democracia (Estados Unidos)
NHAO	<i>Nicaraguan Humanitarian Affairs Office</i> , Oficina de Asuntos Humanitarios Nicaragüenses (Estados Unidos)
NOAL	Movimiento de Países no Alineados
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
NRI	<i>National Republican Institute</i> , Instituto Nacional Republicano de Asuntos Internacionales (Estados Unidos)
NSC	<i>National Security Council</i> , Consejo Nacional de Seguridad (Estados Unidos)
ODC	Overseas Development Council (Estados Unidos)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODCA	Organización para el Desarrollo de América Central

OFDA-AID	Oficina de la AID para la asistencia en desastres en el extranjero
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMB	<i>Office of Management and Budget</i> , Oficina de Gestión y Presupuesto (Estados Unidos)
ONG	Organización no Gubernamental
ONGD	Organización no Gubernamental de Desarrollo
ONUCA	Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica
OPEN	Organización para las Emergencias Nacionales (Costa Rica)
OPIC	<i>Overseas Private Investment Corporation</i> . Corporación para las Inversiones Privadas en el Exterior (Estados Unidos)
OPS	Organización Panamericana de Salud
OPV	Organización Privada de Voluntarios
ORDEN	Organización Democrática Nacionalista (El Salvador)
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil (Guatemala)
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAECA	Plan de Acción Económica para Centroamérica
PASP	Programa de Apoyo al Sector Privado (El Salvador)
PASP	Programa de Apoyo al Sector Privado (Nicaragua)
PCN	Partido Comunista de Nicaragua
PCN	Partido de Conciliación Nacional (El Salvador)
PCS	Partido Comunista Salvadoreño
PDC	Partido de la Democracia Cristiana (El Salvador)
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Plan Especial para Centroamérica de Naciones Unidas
PERE	Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica (El Salvador)
PERI	Proyecto de Estabilización y Recuperación Industrial (El Salvador)
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNSD	Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (Guatemala)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PL-480	Ley Pública 480, "Alimentos para la Paz" (Estados Unidos)
PLC	Partido Liberal Constitucionalista (Nicaragua)
PLN	Partido de Liberación Nacional (Costa Rica)
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT
PREN	Programa de Reorganización Nacional (Guatemala)
PRES	Programa de Reordenamiento Económico y Social (Guatemala)
PRN	Programa de Reconstrucción Nacional (El Salvador)
PRODEMCA	Amigos del Centro Democrático de Centroamérica (Estados Unidos)
PROSPEL	Programa de Seguimiento de Políticas Exteriores Latinoamericanas

PUSC	Partido de Unidad Social Cristiana (Costa Rica)
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A.
ROCAP	<i>Regional Office for Central America and Panama</i> , Oficina Regional de la AID para Centroamérica y Panamá
RUOG	Representación Unitaria de la Oposición Guatemalteca
SAL	<i>Structural Adjustment Loan</i> , préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial
SANAA	Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (Honduras)
SECAL	<i>Sector Adjustment Loan</i> , préstamo sectorial de ajuste estructural del Banco Mundial
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación Económica (Guatemala)
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SETEFE	Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (El Salvador)
SIECA	Secretaría General del Tratado de la Integración Centroamericana
SIMME	Sistema Multiplicador de Microempresas (Guatemala)
SIU	Sector Informal Urbano
SOUTHCOM	Comando Sur del Ejército de Estados Unidos
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TCA	<i>Technical Cooperation Administration</i> , Administración para la Cooperación Técnica (Estados Unidos)
TLC	Tratado de Libre Comercio
UASP	Unidad de Acción Sindical y Popular (Guatemala)
UCA	Universidad Centroamericana (El Salvador)
UCS	Unión Comunal Salvadoreña
UFCO	<i>United Fruit Company</i>
UMR	<i>Usual Marketing Requirement</i> , Requisito Usual de Mercado
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (Nicaragua)
UNAGRO	Unión Nacional de Agricultores (Guatemala)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNO	Unión Nacional Opositora (Nicaragua)
UNRRA	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i> , Administración de Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación
UPANACIONAL	Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agropecuarios (Costa Rica)
UPANIC	Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> . Ver AID
USDA	<i>United States Department of Agriculture</i> , Departamento de Agricultura de Estados Unidos
USDC	<i>United States Department of Commerce</i> , Departamento de Comercio de Estados Unidos
USIA	<i>United States Information Agency</i> , Agencia de Información de Estados Unidos
VOA	<i>Voice of Americas</i> , la Voz de América
WOLA	Washington Office for Latin America

Presentación

Esta tesis nació en el Altiplano de Guatemala a finales de los años ochenta. En esos años, trabajando para la Cooperación Española, tuve la oportunidad de conocer áreas de Quiché, Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz en las que, apenas tres o cuatro años antes, se había producido una de las más sangrientas guerras contrainsurgentes de América Latina. En estas zonas, muy aisladas y de población casi exclusivamente indígena, se observaba una intensa actividad de reconstrucción. Donde habían existido aldeas y caseríos, arrasados por las tácticas de “tierra quemada” de los Generales Lucas y Ríos Montt, se alzaban ahora las “aldeas modelo”, construidas por el Ejército siguiendo el esquema de las “aldeas estratégicas” de Vietnam. En las obras de construcción, en la maquinaria de obras públicas que abría nuevas carreteras de penetración en la montaña, en los vehículos que rodaban en esas carreteras, en los sacos de maíz distribuidos a la población, en las oficinas gubernamentales recién establecidas en la zona, aparecía repetidamente el símbolo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID): dos manos estrechándose sobre un fondo de barras y estrellas.

El observador que, como yo mismo, hubiera recorrido en ese periodo las ciudades y las áreas rurales de Honduras, El Salvador y Costa Rica, habría encontrado ese símbolo en otros muchos lugares. Las razones geopolíticas de la “lluvia de dólares” que denotaba la presencia de la AID en todos los rincones de Centroamérica eran bastante evidentes. La lógica de la ayuda norteamericana y sus efectos en las sociedades y las economías de América Central, sin embargo, eran más difíciles de percibir a primera vista.

Para alguien que desarrollaba su actividad profesional en el campo de la cooperación internacional, como era mi caso y el de otros muchos compañeros y compañeras, en la cooperación oficial y en organizaciones no gubernamentales, ello suscitaba multitud de interrogantes y preocupaciones. Las evidencias disponibles, además, mostraban que los efectos de la asistencia norteamericana y su condicionalidad no contribuían a mejorar —e incluso

empeoraban notablemente— la situación de la población más vulnerable. Ver cómo afectaban los programas de ajuste a la población con la que llevábamos a cabo nuestro trabajo fue, en este sentido, una experiencia muy aleccionadora sobre el verdadero impacto y significado de las políticas de cooperación y asistencia externa.

Al regresar a la Universidad en 1990 para dar inicio a mis estudios de doctorado comencé a indagar estas cuestiones de una forma más sistemática. En este periodo, estando al servicio de la Federación Internacional de Cruz Roja, tuve la oportunidad de realizar diversos viajes de trabajo a la región, que me permitieron tener una visión regional del papel de la asistencia estadounidense y obtener nueva y valiosa información sobre su actuación. Posteriormente, entre 1991 y 1993, trabajé como investigador en Costa Rica y cursé estudios de maestría en la Universidad para la Paz de Naciones Unidas, situada en ese país. Todo ello me permitió obtener información adicional sobre esta materia —Costa Rica vivía entonces un programa de ajuste estructural inducido por la AID— y una formación especializada en el campo de la economía internacional y la macroeconomía sin la que esta investigación no hubiera sido posible.

Fruto de este periodo fue un pequeño trabajo de investigación titulado *Estados Unidos en Centroamérica 1980-1992: ¿Ayuda económica o seguridad nacional?*, publicado en 1992 por el centro de investigación Hegoa, de la Universidad del País Vasco, que representaba una primer aproximación al tema y avanzaba de forma exploratoria algunas de las hipótesis sobre las que se ha sustentado esta tesis.

En 1993, aprovechando una estancia en Washington motivada por mi participación en un seminario del Banco Mundial, pude acceder a los fondos documentales de la AID y entrevistarme con algunos de los funcionarios del Buró de América Latina. Estas aportaciones me permitieron completar la investigación, hasta entonces basada sólo en fuentes centroamericanas, con informaciones, datos y visiones procedentes de la AID y de otras agencias federales. En este periodo también llevé a cabo otras investigaciones sobre cooperación al desarrollo —de la Unión Europea, de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial— que, aun estando centradas en otros actores, contribuyeron a dar forma a esta tesis.

A lo largo de todo este proceso he contado con la colaboración, el apoyo y la crítica de un gran número de personas, a las que quiero expresar mi reconocimiento. Sin su ayuda y su aliento, esta investigación no habría sido posible.

Carmen Sendino, coordinadora del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) de Sacatepéquez, Santiago Bastos y Manuela Camus, investigadores de FLACSO, Ana Sugranyes y Luisa Cabrera, del IDESAC, fueron mis interlocutores más directos en Guatemala y lo han seguido siendo después, y muchas de las reflexiones que aquí aparecen sobre ese país —y el hecho mismo de que esta tesis se haya realizado— se las debo directamente a ellos. Mi deuda intelectual y personal con Fuencisla Roselló, médico de la cooperación española en Guatemala entre 1988 y 1992, es también muy grande.

Sary Montero y Ana Hidalgo, con quienes tuve la suerte de compartir el trabajo de investigación en Costa Rica, me ayudaron a entender a su país y me abrieron puertas que, de otra forma, me hubieran estado vedadas. Los periodistas norteamericanos Tony Avirgan y Martha Honey, residentes en Costa Rica y profundos conocedores de ese país, me facilitaron manuscritos inéditos y otras informaciones de gran valor. El periodista nicaragüense Edwin Seballos y los politólogos costarricenses Erick Román y Edwin Arias tuvieron la paciencia de leer mis borradores y sus críticas contribuyeron a mejorar el capítulo referido a sus respectivos países. Welvin Romero, de CRIES, respondió generosamente a mis peticiones de información. También estoy en deuda con Carlos Sojo, investigador de FLACSO-Costa Rica, y con Rafael Menjívar, director de esta institución, por su tiempo, sus sugerencias y su apoyo documental.

Ottón Solís, profundo conocedor de la política de la AID debido a su condición de ex-ministro de planificación de la Administración Arias, también me ha prestado un gran apoyo. Como tutor y director de tesis durante mis estudios en Costa Rica, estuvo siempre dispuesto a intercambiar ideas y a facilitarme documentación, contactos y datos de gran valor.

También quiero expresar mis agradecimiento a Clarence Zuvekas y Mary C. Ott, economistas del Buró de América Latina de la AID en Washington. El intercambio de opiniones con Clarence Zuvekas ha sido especialmente

fructífero, debido al rigor de su análisis y a su gran coherencia teórica. Anne E. Langhaugh, investigadora en el Centro de Documentación de la AID en Washington, me ha ayudado a localizar y obtener un gran número de documentos originales de la AID. Nina Serafino y Jonathan Sanford, del Servicio de Investigaciones del Congreso, me han facilitado documentos de esta institución que de otra forma no me hubieran sido accesibles. Mi agradecimiento también se extiende a Karen Hansen-Kuhn, investigadora de *The Development Gap*, por sus críticas y comentarios.

Mariano Aguirre, del Centro de Investigación para la Paz (CIP), ha sido una permanente fuente de amistad, apoyo e inspiración. También quiero dirigir un agradecimiento especial a José Angel Sotillo, profesor en la Universidad Complutense, por su amistad, su ayuda y sus muestras de confianza.

Otras personas que me han ayudado a realizar esta tesis, directa o indirectamente, han sido Gustavo Palomares, a quien tuve la suerte de conocer como profesor; Chaime Marcuello, profesor de la Universidad de Zaragoza, con quien he intercambiado ideas y documentos; Juan Pan, profesor de la Universidad Autónoma, que tuvo la paciencia de leer y criticar mis primerísimos borradores, y Kees Biekart, del Transnational Institute (TNI) de Amsterdam. Isaías Barreñada, compañero y amigo desde hace años, también ha apoyado generosamente este trabajo.

También estoy muy agradecido a Rosa María Mesa y a Emilio Mora, por acogerme en su casa de Altea cuando he necesitado aislarme, a José Antonio Sanahuja Martín (mi padre), que ha dedicado muchas horas a la corrección de originales, ayudando a subsanar innumerables errores de estilo y de contenido, y a Marta Sanahuja (mi hermana), cuya ayuda como economista ha sido también muy valiosa.

Quiero expresar un agradecimiento muy especial a Celestino del Arenal, director de esta tesis, por su apoyo y su comprensión. Sus orientaciones teóricas y metodológicas han sido esenciales para hacer posible esta tesis, y, sobre todo, su rigor académico y su honestidad intelectual han sido un acicate y una permanente fuente de inspiración para mi trabajo.

A todos ellos les debo los aciertos que en esta tesis pudiera haber. De los errores u omisiones, sólo el autor es el responsable.

El último y más especial agradecimiento es para Manuela Mesa, la persona con la que comparto mi vida y la que, desde Guatemala a Madrid, ha vivido más de cerca la elaboración de esta tesis. Para ella, con amor.

José Antonio Sanahuja
Madrid, mayo de 1996

Capítulo 1

Introducción

1.1 La ayuda norteamericana a Centroamérica como problema de investigación

1.1.1 *La crisis centroamericana de los años ochenta*

Los años ochenta han significado para América Central uno de los periodos más difíciles de su historia. La región ha atravesado una profunda crisis de carácter estructural, que se manifestó en procesos revolucionarios y conflictos armados de gran intensidad. En un mundo dominado por las tensiones de la “segunda guerra fría”, los conflictos centroamericanos pronto se convirtieron en una crisis de carácter internacional, que atrajo la atención de políticos, diplomáticos y analistas y del conjunto de la opinión pública mundial, y que dio paso a la intervención de los principales actores del sistema internacional. La crisis y los conflictos centroamericanos de los años ochenta son el punto de partida de nuestra investigación. Antes de adentrarnos en sus dimensiones internacionales y en lo que será nuestro objeto de estudio describiremos, de forma muy breve, sus principales características y manifestaciones.

La crisis económica, en primer lugar, se manifestó en los declinantes términos del comercio y el creciente endeudamiento externo, que reveló el agotamiento del modelo de crecimiento de las décadas precedentes¹. Los principales indicadores de la crisis mostraron su magnitud y su carácter estructural: a lo largo de la “década perdida para el desarrollo”, según la expresión de la CEPAL, el PIB per cápita retrocedió desde el 5% de Costa Rica hasta el 40,8% de Nicaragua, con retrocesos del 14% al 18% en Guatemala, Honduras y El

¹ El estudio clásico sobre el desarrollo económico de Centroamérica en el presente siglo es el de Bulmer-Thomas 1989. Sobre el agotamiento del modelo de acumulación de posguerra, ver pp. 385-389.

Salvador¹. La pobreza aumentó hasta afectar, a mediados de los ochenta, al 72% de la población del istmo². La incipiente industria regional se vio afectada negativamente por el virtual colapso del comercio intrarregional, que entre 1980 y 1989 cayó a la mitad de su valor.

La crisis también puso de manifiesto las dificultades de las economías centroamericanas para adaptarse a los cambios en la economía mundial. Los términos de intercambio cayeron entre un 16,2% en Costa Rica y un 49% en El Salvador³, debido a la tradicional dependencia del istmo del cultivo y exportación de unos cuantos productos “tradicionales” —café, banano, carne, azúcar, algodón— cuya demanda en los mercados internacionales empezó a declinar. Este declive, en el caso del algodón, se mostró irreversible. El sector externo, en consecuencia, empezó a registrar crónicos déficits de la balanzas por cuenta corriente.

Con un modelo de industrialización basado en las importaciones de bienes intermedios y por lo tanto con grandes necesidades de divisas, y con una agricultura de exportación en declive, América Central empezó en los años setenta a hacerse más y más dependiente del crédito externo para mantener las economías en funcionamiento. El endeudamiento externo llegó a ser de 8.500 millones de dólares al principio de la década, y continuó aumentando hasta alcanzar unos 22.000 millones de dólares en 1990, lo que significó entre el 75 y el 80% del PIB total de la región⁴. Entre 1984 y 1988, el servicio de la deuda significó en torno a la mitad de las exportaciones del istmo⁵. Centroamérica se encontró, por todo ello, en una crónica crisis de insolvencia.

Las agudas necesidades de divisas hicieron a la región muy dependiente de las donaciones y los créditos externos. En esta situación de vulnerabilidad, la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID) y otros organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial tuvieron un enorme poder para tutelar la vida económica de los países de la región. Algunos gobiernos se vieron sometidos a la estricta “condicionalidad cruzada” de estas instituciones, impulsando en los últimos años de la década

¹ CEPAL 1992a. p. 29.

² Menjívar y Trejos 1991 p. 71 y 75.

³ Timossi 1991, p. 236.

⁴ Timossi 1991, p. 236.

⁵ IICA/FLACSO 1991, p. 94, con datos de CEPAL.

programas de ajuste estructural (PAE) que, si bien permitieron recuperar un cierto equilibrio macroeconómico, a menudo han sido de carácter recesivo y han agravando la situación social.

Por otro lado, los regímenes autoritarios —civiles o militares— que se generalizaron en la década de los setenta, con la excepción de Costa Rica, evidenciaron la imposibilidad de mantener el orden oligárquico tradicional si no era mediante el recurso a la violencia de Estado, en un contexto de modernización de la sociedad y la economía que hizo aparecer nuevos sectores sociales emergentes que reclamaban espacios para la participación social y política. El crecimiento y las transformaciones económicas, por último, acentuaron las desigualdades sociales heredadas de épocas precedentes; se puso así de manifiesto la falta de integración y las fracturas existentes en unas sociedades caracterizadas por la pobreza generalizada y la desigualdad extrema. La crisis, en definitiva, ha tenido carácter global, y sus componentes económicos, políticos y sociales han estado estrechamente interrelacionadas tanto en el orden de las causas como de los efectos¹.

En varios países, a finales de los años setenta, las contradicciones derivadas de la crisis desembocaron en procesos insurreccionales, guerras civiles o conflictos guerrilleros orientados a una radical transformación de las estructuras políticas, económicas y sociales, que pretendieron establecer regímenes políticos y económicos que hicieran realidad las aspiraciones de democracia, libertad, justicia y equidad de los pueblos centroamericanos. Entre 1979 y 1981 triunfó un proceso revolucionario e insurreccional en Nicaragua, dando fin a la dictadura de Somoza e instaurando un régimen inclinado a favorecer a las grandes mayorías, y se desencadenaron procesos similares en El Salvador y en el altiplano indígena de Guatemala, en todos los casos con un significativo apoyo popular. Además de su vocación transformadora de las estructuras económicas, políticas y sociales, de orientación ideológica de izquierdas, un rasgo común a estos procesos y movimientos será la afirmación del principio de autodeterminación nacional y, en el caso de Nicaragua, una vez en el poder el Frente Sandinista, de no alineamiento. Ello supondrá, en el plano internacional, un desafío frontal a la potencia hegemónica en la región.

¹ El impacto del proceso de modernización en el orden social y el sistema político de los países de América Central tiene en los trabajos de Edelberto Torres-Rivas sus exponentes más logrados. Ver, particularmente, Torres-Rivas 1981, 1987 y 1989a y b.

1.1.2 *Crisis de hegemonía y política de Estados Unidos hacia América Central*

Los procesos revolucionarios, a pesar de tener orígenes internos y perfiles nacionales, coincidieron cronológicamente con el recrudecimiento de la tensión Este-Oeste, la denominada “segunda guerra fría”, en cuyo contexto la administración Reagan, en el poder desde 1981, estableció una agresiva política exterior.

En la percepción dominante en la nueva Administración, los conflictos del istmo eran el resultado de “la “infiltración comunista cubano-soviética” en unas sociedades en las que, desde México hasta Panamá, la crisis y la pobreza eran el adecuado “caldo de cultivo” para la subversión. El fuerte potencial de expansión del fenómeno revolucionario a lo largo de toda la región se convirtió, en la percepción del ejecutivo norteamericano, en lo que desde décadas anteriores se conocía como el “efecto dominó”¹.

A fin de restablecer la dominación norteamericana en Centroamérica se pretendió bloquear y revertir la revolución sandinista y los procesos salvadoreño y guatemalteco, así como prevenir brotes revolucionarios en otros países de la región. Para ello Estados Unidos emplearon múltiples formas de intervención tanto político-militares como económicas, que en su diseño más acabado fueron conocidas como “la guerra de baja intensidad” (GBI)². Esta nueva modalidad de guerra contrainsurgente combinaba, de una forma muy flexible, las acciones encubiertas y la financiación de fuerzas irregulares — la Contra—, las operaciones de inteligencia, el bloqueo y las represalias económicas, la “acción cívica”, la asistencia económica y militar y la presión diplomática.

La Administración Reagan también pretendió enfrentarse a la crisis económica que atravesaba la región y restablecer el crecimiento con el objetivo de corto

¹ Para una discusión general sobre las percepciones de la seguridad nacional y el comunismo, ver Schoultz 1987, especialmente pp. 106-140.

² Sobre el concepto de “Guerra de baja intensidad”, ver, entre otros, Vergara *et alii* 1986, Halliday 1987, VV AA 1988, Bermúdez 1989 y Aguirre y Matthews 1989, especialmente los capítulos 1 a 3.

plazo de estabilizar las economías, reforzar las capacidades económicas y militares de los gobiernos de la región y, a largo plazo, eliminar las condiciones socioeconómicas que favorecían los fenómenos revolucionarios. Con ello se pretendía, en última instancia, crear bases duraderas para la estabilidad de la región, y por lo tanto para la seguridad de Estados Unidos

1.1.3 La ayuda norteamericana en América Central: una visión preliminar

En este contexto, cabe observar que la ayuda económica y militar a la región experimentó un crecimiento espectacular. A título de comparación, en los 33 años que median entre 1946 y 1979, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua recibieron 1.553 millones de dólares en ayuda , incluyendo los importantes aportes de la “Alianza para el Progreso”, iniciada en 1961.

Entre 1980 y 1990, sin embargo, Estados Unidos canalizó hacia Centroamérica, a través de diversas fuentes oficiales, 8.446 millones de dólares en ayuda bilateral¹. Algunos países del área, como El Salvador, llegarán a recibir en los años centrales de la década, los de mayores flujos de ayuda , hasta 1,5 millones de dólares diarios.

Las cifras absolutas resultan por sí mismas significativas, pero no lo es menos comprobar cómo los países de la región adquirieron un lugar relevante en la escala de distribución de la ayuda norteamericana a nivel mundial. Entre 1980 y 1990 se produjo, en este sentido, un cambio significativo. En 1980, según los datos de la OCDE citados en el cuadro nº 1 —que como veremos no contemplan la asistencia militar—, sólo El Salvador aparecía entre las prioridades de ayuda de Estados Unidos, situándose en el noveno lugar al recibir un 1% de la AOD estadounidense total.

En 1989-1990, sin embargo, cuatro países centroamericanos se encontraban entre los once primeros receptores de ayuda de Estados Unidos. Estos cuatro

¹ Estas cifras, procedentes de la AID, incluyen sólo los programas oficiales de ayuda, tal y como se describen más adelante. Los fondos aprobados para la “Contra”, los canalizados por entidades privadas o la “Enmienda Denton” —referida al uso de aviones militares de Estados Unidos para el transporte de carga de organizaciones privadas o humanitarias— no están incluidas.

países concentraban el 6,7% de toda la ayuda, eran los primeros receptores mundiales en términos per cápita, y el primero de ellos, El Salvador, había llegado a ser el cuarto receptor mundial en términos absolutos. El Salvador se encontraba por delante incluso de Filipinas, Bangladesh o la India, países de menor desarrollo relativo que tradicionalmente se encontraban entre los más importantes receptores de ayuda de Estados Unidos.

Cuadro nº 1

Principales receptores de AOD de Estados Unidos en 1980-81 y 1989-90

1980-81		1989-90	
País	% del total	País	% del total
Egipto	12,6	Egipto	16,6
Israel	11,5	Israel	12,1
India	3,3	Pakistán	2,8
Turquía	2,8	El Salvador	2,7
Bangladesh	2,2	Filipinas	2,2
Indonesia	2,1	Honduras	1,6
Islas del Pacífico	1,7	Bangladesh	1,5
Pakistán	1,4	India	1,2
El Salvador	1	Sudán	1,2
Perú	0,9	Costa Rica	1,2
Portugal	0,9	Guatemala	1,2
Sudán	0,9	Jamaica	1
Total	41,3		45,3
AOD multilateral	30,4		18,6
AOD total (mill. US \$)	6.973		10.409

Fuente: OCDE 1991, p. 225

La “lluvia de dólares” refleja la importancia que la administración norteamericana concedió a la crisis regional en cuanto a sus prioridades de acción exterior. Estados Unidos, con ello, reforzó su papel como actor externo de la crisis regional, impulsando su resolución de forma favorable a sus intereses nacionales y de seguridad.

En el contexto de una crisis de carácter político, económico y social cabe preguntarse, en consecuencia, que objetivos tanto económicos como políticos y sociales ha tenido la ayuda, de qué forma se ha canalizado, con qué

condicionalidad y cuál ha sido su relación con la paulatina resolución de la crisis a finales de los años ochenta, y con los objetivos de los actores implicados en la misma. El análisis de la ayuda adquiere así, al considerar estas cuestiones, el carácter de problema para la investigación. De forma preliminar, cabe plantear los siguientes interrogantes a fin de aproximarse al problema para su resolución:

- a) Respecto a los objetivos de la ayuda: ¿Cuáles fueron los objetivos del donante —Estados Unidos— y de los receptores —los Estados centroamericanos— en los ámbitos político, económico, social, de desarrollo, humanitario, de seguridad u otros en relación a la crisis de la región? ¿Cómo se relacionan con la estrategia e intereses globales de estados Unidos —la recomposición de su dominación hegemónica— y de los receptores —la estabilidad política y social y el mantenimiento del *status quo* desafiado por la crisis? ¿Cuáles son sus precedentes históricos? ¿A qué diagnóstico de la crisis responden? ¿Qué discurso ideológico-político orienta las políticas de ayuda? ¿Qué teoría o doctrina económica es la inspiradora de dichas políticas? ¿Qué estrategia, modelo o “estilo” de desarrollo se impulsa en el ámbito económico? ¿De qué forma y en qué grado se adecúan a los objetivos del donante y el receptor?
- b) Respecto a la naturaleza y tipología de la ayuda: ¿Qué tipos y modalidades de ayuda han sido utilizados? ; ¿Cuáles sus precedentes históricos? ¿Cuál ha sido la evolución e importancia relativa de la ayuda a lo largo de la década para cada país y en relación a otros donantes?; ¿Cómo se canalizan a través del país receptor?
- c) Respecto a los actores y los procesos involucrados en la concesión de la ayuda. ¿Cuál ha sido el proceso de formulación de las políticas y qué actores han entrado en juego? ¿Cuáles son las instituciones u organizaciones encargadas de su ejecución y canalización tanto por parte del donante como en el receptor? ¿Quiénes son los beneficiarios directos? ¿De qué forma se articula la ayuda con los actores políticos y económicos internos de los países receptores, y a cuáles de ellos favorece?
- d) Respecto a la condicionalidad de la ayuda: ¿Cuáles han sido las condiciones para el desembolso de la ayuda, tanto en el plano político

como en el económico? ¿Fueron explícitas o implícitas? ¿Cómo se relacionan con los objetivos de la ayuda? ¿Son medios eficaces y eficientes para lograr dichos objetivos? ¿Cual ha sido su grado de cumplimiento por parte del receptor? ¿Qué comportamiento ha inducido en los receptores? ¿Qué hechos han permitido o dificultado su cumplimiento? ¿Qué sanciones —explícitas o implícitas— ha establecido y, en su caso, aplicado estados Unidos como donante en caso de incumplimiento de las condiciones? ¿Qué relación ha existido ente la condicionalidad de la ayuda de Estados Unidos y la de otras fuentes de financiamiento externo?

- e) Respecto a la crisis económica y social y la reestructuración de las economías de la región: ¿Cómo se ha relacionado la ayuda con el comportamiento, evolución y transformaciones registradas en las economías del istmo durante los ochenta? ¿Ha promovido el crecimiento económico y el desarrollo social? ¿Ha contribuido a eliminar o atenuar los desequilibrios estructurales causantes de la crisis? ¿Cuál ha sido su impacto en cuanto a la estrategia de desarrollo? ¿Ha contribuido la ayuda a alterar las modalidades de inserción de los receptores en la economía y los mercados mundiales?
- f) Respecto a los procesos de paz y a la democracia: ¿Cómo ha incidido la ayuda en la solución negociada o en la prolongación de los conflictos de la región? ¿Ha contribuido, y de qué forma, a los procesos de transición y de consolidación de la democracia en América Central?

Para abordar estos interrogantes y abordar la resolución de este problema de investigación es necesario establecer de antemano unas hipótesis de trabajo y un marco teórico y analítico adecuado, clarificando las posiciones teóricas desde las que el análisis puede ser abordado, y definir la metodología a emplear. Estas cuestiones serán objeto de los apartados y capítulos siguientes.

1.2 Hipótesis de trabajo

1. A finales de la década de los setenta y en los primeros años ochenta se desencadena en el istmo centroamericano una crisis de carácter estructural, que evidenció el agotamiento del modelo económico, la

inviabilidad de los sistemas políticos herederos del orden oligárquico tradicional, sostenibles sólo mediante el recurso a la violencia, y las fracturas sociales consecuencia de la desigualdad extrema. En Nicaragua, El Salvador y Guatemala la crisis dio lugar a conflictos insurreccionales que en el caso de Nicaragua significaron el triunfo de las fuerzas guerrilleras. La crisis y el avance y triunfo de los movimientos insurreccionales, sin embargo, fueron percibidos como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos

2. El objetivo primordial de Estados Unidos ante la crisis centroamericana ha sido reestablecer la hegemonía norteamericana en la región. Ello coincide con la orientación tradicional de su política hacia el istmo, basada en consideraciones de Seguridad Nacional derivadas de premisas realistas y neorrealistas y, desde la Segunda Guerra Mundial, de la lógica del bipolarismo, que fue reactivada durante la Administración Reagan.
3. La ayuda económica basada en transferencias financieras ha sido el instrumento privilegiado de la política exterior norteamericana en la región, y el más efectivo en cuanto a condicionalidad, debido a que en todos los países del área la ayuda económica ha coincidido con una aguda necesidad de financiamiento externo, derivada de la recesión económica y en concreto de los agudos desequilibrios de balanza de pagos y de los pagos de la deuda externa. Este patrón de asistencia, sin embargo, reforzó la tradicional dependencia de la región.
4. Los objetivos de la ayuda económica han sido esencialmente tres: a) La estabilización, sostenimiento y apoyo a las economías y por lo tanto a los gobiernos de la región frente a la oleada insurreccional y los conflictos armados internos; b) La eliminación del régimen sandinista, mediante una estrategia regional de enfrentamiento al régimen nicaragüense, y c) las transformaciones estructurales en las economías, aquejadas de una crisis de carácter estructural, aplicando políticas de ajuste, apertura y liberalización de orientación neoliberal, con el objetivo de restablecer a largo plazo la estabilidad de los sistemas políticos y económicos centroamericanos.

5. Estos objetivos reafirman las tendencias históricas de las políticas de ayuda de Estados Unidos, pero el énfasis en el ajuste estructural revela que en los años ochenta, y en consonancia con el discurso neoliberal dominante, se ha producido una importante redefinición de las estrategias y del modelo de intervención de la potencia hegemónica en la región.
6. La ayuda norteamericana ha agravado la crisis y los conflictos centroamericanos, en vez de contribuir a su resolución pacífica. La ayuda económica orientada a la estabilización de los Gobiernos en guerra y a la financiación de la estrategia antisandinista ha contribuido al mantenimiento, reestructuración y consolidación, según casos, de regímenes políticos, modelos económicos y estructuras sociales en crisis de legitimidad y viabilidad y, por ello, a prolongar los conflictos de la región y profundizar sus costes sociales. Diez años y unos 8.000 millones de dólares después, la desigualdad, la pobreza y muchos de los problemas estructurales de las economías de la región siguen vigentes, y en algunos casos incluso se han agravado.
7. La ayuda, en consecuencia, fue un factor de la crisis más que un mecanismo para su resolución o su superación por medios pacíficos, al contrario de lo que sucedió con la ecuación Paz-Democracia-Desarrollo que presidió, por ejemplo, el proceso de Paz de Esquipulas y otras iniciativas de la Comunidad Internacional.
8. La ayuda orientada a la estabilización económica ha estado presidida por objetivos políticos y de seguridad de corto plazo, y ha sido frecuentemente contradictoria con el objetivo —a la vez político y económico— de transformar la estructura de las economías y del orden político de la región a largo plazo. Cuanto mayor ha sido la magnitud del conflicto y por ello más grandes las necesidades de estabilización, menor ha sido la importancia y efectividad de la ayuda y de la condicionalidad orientadas al ajuste estructural y a la transformación económica.
9. Por otro lado, la ayuda y la condicionalidad orientada a la transformación de las economías ha pretendido promover un modelo de crecimiento liberal-exportador que permitiera reinsertar a las economías de la región en el mercado mundial y de esta forma recuperar el crecimiento

económico. Esta estrategia, basada en la aplicación de Programas de Ajuste Estructural (PAE) de diverso alcance e intensidad, ha sido decisiva para impulsar las importantes transformaciones que han experimentado las economías y las modalidades de inserción internacional de la región y, si bien han logrado la recuperación del crecimiento, también comportó fuertes costes sociales y ha agravado la vulnerabilidad externa que históricamente caracterizó a las economías de la región

10. Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y las transformaciones económicas que éstos han inducido, desde la perspectiva estadounidense, contribuirían a generar empleo y de esta forma a paliar los problemas sociales. Los PAE, sin embargo, no han logrado eliminar las causas económicas y sociales de la crisis, entre ellas la pobreza y la desigualdad que ha caracterizado históricamente a las sociedades centroamericanas. Por el contrario, los programas de ajuste estructural a los que la ayuda ha sido condicionada han contribuido a deteriorar aun más las condiciones de vida de la población centroamericana.
11. La ayuda orientada a apoyar, impulsar o inducir procesos de democratización se ha concentrado, sobre todo, en la celebración de elecciones limpias, las reformas del poder judicial, y el apoyo a organizaciones sociales de signo conservador y, en suma, en las dimensiones formales de la democracia. Aunque ello confirió legitimidad a la intervención norteamericana, no garantiza la consolidación de la democracia a largo plazo.
12. Todo ello pondría de manifiesto que la concepción de la seguridad y el diagnóstico de la crisis dominante en el ejecutivo norteamericano, basadas en premisas neorrealistas en el plano político y neoliberales en el económico, resultaron inadecuados para la comprensión de la crisis y para formular políticas tendentes a su resolución pacífica. Estas concepciones impidieron que Estados Unidos pudiera promover la resolución de la crisis y el conflicto por la vía de la negociación política, la promoción de la democracia y el desarrollo de estructuras sociales y económicas más equitativas.

13. El impacto de la ayuda estadounidense de los años ochenta, por último, se proyecta a la presente década. La economía, la política, la inserción internacional y los problemas sociales de América Central en los años noventa no pueden entenderse sin hacer referencia a la ayuda proporcionada por la AID, a los programas de ajuste estructural que esta agencia ha impulsado en colaboración con el FMI y el Banco Mundial, a la política exterior en cuyo marco la ayuda se ha insertado, y a la interacción dinámica de todos estos factores.

1.3 Metodología, fuentes y plan de la obra

La metodología utilizada en esta tesis parte, en primer lugar, de un enfoque socio-histórico. Coincidimos con Arenal en que éste es el que permite aprehender la sociedad internacional como totalidad, dar un tratamiento global a los problemas tratados en la investigación, y adoptar una perspectiva dinámica, sin que ello obvie el análisis de las estructuras¹.

La aproximación sociológica, en particular, pretende superar las aproximaciones que, desde una perspectiva exclusiva o fundamentalmente política, jurídica o económica, impedirían un tratamiento totalizador de los problemas. Esta aproximación, como se analizará en este capítulo, es la que caracteriza a la Economía Política de las Relaciones Internacionales, campo en el que insertaremos nuestro análisis. En esta perspectiva la atención se desplaza a las estructuras, los actores y sus interacciones, en una visión, como ha señalado Arenal, esencialmente sincrónica².

La aproximación histórica, por otra parte, pretende facilitar la comprensión de las relaciones internacionales a partir de su origen, evolución y desarrollo, con una perspectiva diacrónica, de cambio y evolución. La aproximación histórica parte de los acontecimientos y los procesos históricos como evidencia empírica a partir de la cual realizar el análisis. El método inductivo no implica, sin embargo, una renuncia a dotar de sentido histórico a los acontecimientos. La interpretación histórica es, en este sentido, una reconstrucción lógica de la

¹ Arenal 1990, pp. 454-459. Sobre el método socio-histórico ver también Calduch 1991, pp. 30-31.

² Arenal 1990, p. 459.

realidad con propósitos explicativos. El método dialéctico es, en este sentido, una referencia indispensable¹.

Analizando cinco casos de Estudio nuestra tesis pretende complementar la inducción con un análisis comparativo, partiendo de cinco casos nacionales de estudio correspondientes a otros tantos países de la región. El método comparado permite identificar con mayor precisión tanto las regularidades en los comportamientos y procesos, como aquello que es peculiar y propio de cada situación.

El corolario de una aproximación socio-histórica con vocación totalizadora es la multidisciplinariedad en el análisis, el uso de métodos y categorías procedentes de diversos campos de Estudio, adaptadas a las necesidades particulares de la investigación y al particular marco de análisis adoptado (ver, el cuadro n° 2). En nuestro caso se combinarán métodos procedentes de la ciencia política, sobre todo en lo referido al análisis de los actores, sus motivaciones e intereses y el proceso de toma de decisiones, así como de la ciencia económica, debido a la naturaleza, a la vez política y económica, de nuestro objeto de estudio. En este último ámbito, como se verá, se adoptan métodos propios del análisis macro y microeconómico, con especial atención a variables como la balanza de pagos, las cuentas fiscales, el consumo y la inversión y la estructura económica, así como a variables distributivas relacionadas con la renta o el acceso a determinados activos productivos y bienes y servicios públicos.

Este análisis ha exigido el uso de fuentes muy diversas. Diferenciaremos, en primer lugar, las fuentes primarias y las fuentes secundarias. Entre las primeras se encuentra, en primer lugar, la información estadística y documental del Gobierno de Estados Unidos y particularmente de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). El Centro de Documentación de esta Agencia nos ha facilitado el acceso a un gran número de documentos originales, bien directamente, bien a través de correo electrónico, o bien mediante la vasta base de datos de esta agencia en Internet. Entre estos documentos, que se citan en la bibliografía, hay que hacer mención expresa de las *Congressional Presentations*, de los convenios de estabilización y

¹ Sobre la aproximación histórica, ver Mesa 1989, pp. 245-246. Sobre el método dialéctico, ver Caldusch 1991, pp. 28-29.

grandes grupos. En primer lugar, estudios sociológicos y políticos generales sobre la región y los países que la componen¹. En segundo lugar, estudios sobre las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica². En tercer lugar, estudios sobre la crisis económica y los programas de ajuste estructural, que dedican cierta atención al impacto económico de la asistencia norteamericana³. En cuarto y último lugar —y este es el grupo donde existen menos obras publicadas, debido a su especificidad— monografías sobre la política estadounidense de asistencia externa a Centroamérica. Una característica común de los cuatro grupos es la relativa escasez de investigaciones existentes sobre Honduras, el país sin duda menos estudiado de la región. Estas carencias han afectado inevitablemente a nuestro trabajo, siendo éste un caso nacional que requeriría ulteriores investigaciones.

En lo referido a estudios específicos sobre la ayuda norteamericana a Centroamérica, existe ya alguna bibliografía disponible, aunque se trata de investigaciones parciales y no existe un estudio actualizado de carácter general, vacío que nuestra tesis ha pretendido colmar. El primer estudio sistemático sobre esta materia, elaborado por investigadores del *Inter-Hemispheric Resource Center*, situado en Nuevo México, apareció en 1988⁴. Este centro ha elaborado otros estudios posteriores sobre las ONG norteamericanas⁵, la ayuda humanitaria⁶ y la ayuda alimentaria⁷. En este último ámbito existe una serie completa de estudios por países realizados por la investigadora norteamericana Rachel Garst⁸. Algunos estudios de carácter general, aunque con escasa profundidad, han sido elaborados a finales de la década por diversos autores⁹.

¹ De forma puramente indicativa, señalaríamos los siguientes: Torres Rivas 1981, 1987 y 1993, Vega 1986, Hamilton *et alii* 1988, Casaus y Castillo 1989a, b y c, 1991 y 1993, Painter 1989, Ascher y Hubbard 1989, Coleman y Hearing 1991, Rojas 1992, Norsworthy 1993 y 1994, Lara 1995 y Barry 1995.

² Entre los que destacarían los de Lafeber 1989, Rojas y Solís 1989, Arnson 1989, Aguilera 1990, Aguilera, Morales y Sojo 1991, Sojo 1991a y c, y Coatsworth 1994, entre otros muchos. Para el resto, ver la bibliografía correspondiente.

³ Ver, entre otros y a título puramente indicativo, Rivera *et alii* 1986, Bulmer-Thomas 1989, Timossi 1989, López 1989, López y Rivera 1990, Reuben 1990, Pino 1990, Gallardo 1990, Sojo 1991, Stein y Arias 1992 y Acevedo 1993 y 1994. Para el resto, ver la bibliografía correspondiente.

⁴ Barry y Preusch 1988.

⁵ Resource Center 1988a y b, y 1989.

⁶ Resource Center 1988c.

⁷ Garst y Barry 1990.

⁸ Garst 1990 a y b, 1992 a y b.

⁹ Danby 1989. Ver también Danaher *et alii* 1987 y Dabène 1989.

La asistencia “democrática” ha sido estudiada por Thomas Carothers, que fuera funcionario de la AID en este campo¹.

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), con sede en Managua, llevó a cabo entre 1991 y 1992 una investigación sobre la ayuda estadounidense en cuatro países de la región —Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras— con el objeto de evaluar su impacto en el sector privado y en las políticas estatales. Esta investigación, cuyos resultados comenzaron a publicarse en 1992, es el esfuerzo más amplio realizado en la región sobre este tema². Lamentablemente, Honduras no fue tratado, y otras dimensiones de la política de ayuda tampoco quedaron cubiertas.

Nuestro trabajo se ha beneficiado, por último, de investigaciones sobre temas económicos y sociales muy diversos realizadas por los principales institutos y centros de la región, algunos ya desaparecidos. Entre ellos, sin ánimo de ser exhaustivos, mencionaríamos los siguientes:

- a) En Guatemala: la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), programa Guatemala, el Instituto de Desarrollo Económico y Social para América Central (IDESAC), el Instituto de Relaciones Internacionales e Investigación para la Paz (IRIPAZ), y Ciencia y Tecnología para Guatemala (CITGUA).
- b) En Costa Rica: el Centro de Estudios para la Promoción y la Acción Social (CEPAS), el Instituto Centroamericano de Documentación e Investigación Social (ICADIS), el Instituto Interamericano de Ciencias de la Agricultura (IICA), el Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) y el programa Costa Rica de FLACSO.
- c) En El Salvador, la Universidad Centroamericana (UCA), y el Programa de Estudios e Investigación Social (PREIS).
- d) En Honduras, el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH).

¹ Carothers 1994 a y b.

² Los resultados de la investigación de CRIES son los trabajos de Sojo 1991b, Sojo 1992 (para el caso de Costa Rica), Cuenca 1992 y Rosa 1992 (El Salvador), Saldomando 1992 (Nicaragua) y Escoto y Marroquín 1992 (Guatemala).

- e) En Nicaragua, la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y el equipo de la revista *Envío* de la Universidad Centroamericana.

Otros centros situados fuera de la región cuyos materiales han sido utilizados profusamente son el Centro Español de Estudios sobre América Latina (CEDEAL) y el Centro de Investigación para la Paz (CIP), ambos en España; la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), el *Inter-Hemispheric Education Resource Center* de Albuquerque, Nuevo México, ya citado, y el Transnational Institute (TNI) de Holanda.

La tesis se estructura en once capítulos. En el segundo estableceremos un marco de análisis a partir de la revisión de las principales teorías y enfoques analíticos de la disciplina de las relaciones internacionales. El tercero estará destinado a situar en un adecuado contexto histórico el programa de ayuda de Estados Unidos. El cuarto examinará los procesos y actores implicados en el programa de ayuda estadounidense. A partir del quinto capítulo dirigiremos nuestra atención a América Central. El capítulo cinco examina la política de ayuda de las Administraciones Reagan, Bush y Clinton hacia la región. Los capítulos siguientes —seis a diez— se ocupan de cada uno de los cinco países de la región. Un breve capítulo de conclusiones, el número 11, cierra esta tesis.

Los capítulos dedicados a analizar los cinco países centroamericanos siguen una estructura bastante similar. Cada uno de ellos se abre con unas “consideraciones generales” que sintetizan el contenido del capítulo y plantean los principales hallazgos del mismo. A continuación se realiza un examen de los flujos de ayuda a lo largo de la década, comparándolos con los otorgados por otros donantes de asistencia. Posteriormente se analiza la ayuda en el contexto de las relaciones entre Estados Unidos y el país en cuestión, destacando los componentes políticos y estratégicos de dichas relaciones. Finalmente se analiza el impacto económico de la ayuda y su relación con el ajuste estructural y, en general, con las políticas económicas y las estrategias de desarrollo del país.

Capítulo 2

La ayuda externa: perspectivas teóricas y analíticas

2.1 La ayuda como problema teórico: concepto y enfoques analíticos

2.1.1 Concepto y definición de la ayuda externa: cuestiones preliminares

En un trabajo de investigación resulta necesario clarificar el correcto sentido, alcance y significado de los conceptos y categorías utilizadas, explicitar de antemano su adscripción a una o otra corriente o escuela de pensamiento, estableciendo de esta forma unos supuestos teóricos básicos que la investigación empírica puede validar o poner en cuestión. Es importante precisar que esta investigación se centra en el análisis de casos concretos y no hace de la teoría su principal objeto de análisis. Existe, sin embargo, una dimensión teórica ineludible desde el momento en el que nos insertamos en un área de conocimiento científico y utilizamos determinadas categorías o conceptos, que suponen, como es lógico, una determinada interpretación de la realidad. Para abordar esa dimensión teórica, en este apartado trataremos de clarificar algunos de los conceptos utilizados y analizar críticamente el tratamiento que han dado diferentes enfoques teóricos al objeto de estudio. A partir de estos enfoques, finalmente, intentaremos establecer un marco de análisis para el caso de estudio que nos ocupa.

Nos planteamos, por ello, la tarea inicial de definir y precisar el sentido y alcance, en cuanto objeto central de nuestro estudio y también como categoría de análisis, de la “ayuda externa, la ayuda al desarrollo” o, de forma más precisa, de la “Ayuda Oficial al Desarrollo” o AOD.

El rasgo más visible —y obvio— de la ayuda es la transferencia de recursos de un país más rico a un país más pobre. Diversos autores han adoptado definiciones basadas en este hecho elemental. Paul Mosley definió la ayuda

como «dinero transferido en términos concesionales por los gobiernos de países ricos a los gobiernos de los países pobres »¹. Kalevi J. Holsti se refiere a la ayuda como «la transferencia de dinero, bienes, tecnología o asistencia técnica de un donante a un receptor»².

En la misma línea que estos autores, aunque con mayor precisión técnica, se sitúa la definición convencional de “AOD” adoptada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, organismo de cooperación y consulta de los principales donantes mundiales de ayuda:

«La palabra “ayuda” o “asistencia” se refiere sólo a los flujos que califican como “Ayuda Oficial al Desarrollo” (AOD); es decir, donaciones o préstamos concedidos por el sector público, que tengan como principal objetivo la promoción del desarrollo económico o el bienestar, y en términos financieros concesionales (si es un préstamo, al menos con un 25% de elemento de donación) »³.

Esta definición es útil debido a su carácter convencional, que permite establecer comparaciones internacionales, y a su amplia utilización por las agencias de ayuda bilateral y multilateral. Sin embargo, tiene limitaciones muy importantes desde el punto de vista descriptivo y analítico.

En primer lugar, excluye diversos flujos de asistencia que, no reuniendo las condiciones requeridas para ser considerados AOD, son sin embargo relevantes desde el punto de vista de las relaciones internacionales y del desarrollo económico y social. Entre estos flujos se encuentran, por citar algunos, los créditos de contingencia del Fondo Monetario Internacional —esenciales herramientas de estabilización económica en momentos de crisis de balanza de pagos—, los créditos de instituciones como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, que se conceden en términos de mercado, y en general todos aquellos flujos que, siendo de origen público, tienen un elemento de donación (*grant element*) inferior al 25% requerido por la OCDE, y que sin la intermediación de este tipo de organismos no serían

¹ Mosley 1987, p. 21.

² Holsti 1995, p. 180.

³ La asistencia técnica es considerada como AOD. El “elemento de donación” (*grant element*) se refiere a los términos de un compromiso financiero y mide la concesionalidad de un préstamo. Ver OCDE 1991, p. 257.

accesibles para los países receptores. La definición citada tampoco incluye la ayuda de origen privado proporcionada por las ONG, que ha llegado a tener cierta significación. Los créditos y donaciones y la asistencia técnica con propósitos militares está expresamente excluida de la AOD según la OCDE, siendo sin embargo un elemento importante de las políticas de ayuda de muchos países y, en concreto, de Estados Unidos¹.

La limitación más importante de la definición de la OCDE desde el punto de vista del estudio de las relaciones internacionales es sin embargo su carácter puramente descriptivo. Lo que verdaderamente define a la ayuda como objeto de estudio no son sus formas ni sus modalidades, sino su contenido y su significación política y económica. En este sentido, un marco de análisis adecuado para el estudio de la ayuda debería ser capaz de aprehender aspectos esenciales para su interpretación como los intereses políticos de los actores implicados, o su impacto en el proceso de desarrollo económico y social, prestando especial atención —como haremos en nuestro estudio— a la compleja relación que se establece a nivel teórico y práctico entre los procesos económicos y políticos de los países receptores y los objetivos de política exterior y el interés nacional del donante.

En este sentido, la definición de la OCDE es claramente insatisfactoria por su imprecisión analítica. No arroja ninguna luz respecto a dichas motivaciones e intereses, relacionados más frecuentemente con la seguridad, el poder, el prestigio o la estabilidad política que con el desarrollo económico, el bienestar social u otras motivaciones altruistas. Tampoco arroja ninguna luz respecto a las relaciones e interacciones que se establecen entre donantes y receptores, aspectos todos estos de gran interés desde la perspectiva de la teoría y práctica de las relaciones internacionales.

Por otro lado, la propia definición de la OCDE incorpora el término “desarrollo”, el cual es muy problemático desde el punto de vista analítico ya que, desde los años cincuenta, ha dado lugar a intensos debates y su significado es muy impreciso, tanto en su dimensión descriptiva como normativa. La valoración de una u otra modalidad de ayuda, como veremos, suele depender de la posición del observador respecto al papel del Estado y el mercado en el

¹ Sobre la definición de la OCDE, ver el análisis de Cassen *et alii* 1994, pp. 2-6.

proceso de desarrollo, y respecto a su interpretación teórica de la economía y el sistema mundial.

Obtener un concepto de la AOD operacional desde el punto de vista metodológico y satisfactorio desde el punto de vista teórico exige considerar la ayuda desde el marco de análisis de las relaciones internacionales contemporáneas. Estas relaciones se insertan en un determinado marco histórico y social —un enfoque socio-histórico, como veremos, es el adecuado para ello— y, siendo de naturaleza primordialmente política, han ido incorporando, cada vez con más peso, las dimensiones económicas y sociales del desarrollo y las relaciones Norte-Sur, con sus respectivas dimensiones económicas, sociales o —más recientemente— medioambientales. Aunque con preeminencia de la dimensión política y la económica, en consecuencia, el estudio de la ayuda exige el mismo enfoque interdisciplinar que caracteriza al estudio de las relaciones internacionales contemporáneas.

Partiendo de estas consideraciones, optamos por un concepto de ayuda o asistencia externa más amplio, que incluye todos los flujos de recursos públicos y privados, otorgados a los países en desarrollo en términos concesionales o con intermediación de organizaciones internacionales, con motivaciones u objetivos económicos, políticos, estratégicos o de carácter altruista, así como a su condicionalidad, en el marco de la economía política internacional.

A partir de esta definición, es importante clarificar que en nuestro estudio analizaremos todos los flujos de carácter oficial, sean donaciones, créditos o garantías de crédito, asistencia técnica o ayuda alimentaria. La ayuda económica es el objeto central de nuestro estudio, por ser ésta la que tiene un efecto más directo en el desarrollo económico y social. A efectos comparativos y de contextualización también examinaremos la asistencia militar y de seguridad —esta última es considerada a veces AOD—, y los flujos canalizados por las ONG. Por último, aunque el objeto de nuestro estudio es la ayuda bilateral de Estados Unidos, no dejaremos de mencionar la ayuda proporcionada por fuentes oficiales multilaterales cuando ésta sea relevante para el análisis, y la ayuda bilateral oficial de otros donantes a efectos de comparación.

2.1.2 Enfoques analíticos en el estudio de la ayuda externa

La ayuda externa se ha convertido en un elemento de gran importancia —un “rasgo permanente” según Rafael Grasa¹— en las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial. Prácticamente todos los Estados son actualmente donantes o receptores de ayuda de muy diverso tipo, siendo la denominada “Ayuda Oficial al Desarrollo” o AOD una de las formas más extendidas.

Aunque la ayuda externa ha suscitado intensas polémicas políticas y económicas, se trata sin embargo de un fenómeno reciente en las relaciones internacionales y, por lo tanto, relativamente poco estudiado. En 1962 Hans Morgenthau señaló que *«Entre las innovaciones reales más visibles que la edad moderna ha introducido en la práctica de la política exterior, ninguna se ha demostrado más desconcertante tanto para el entendimiento como para la acción como la ayuda externa»*². Tres décadas después esta situación no parece haber experimentado grandes cambios. La ayuda ha dado origen a una bibliografía relativamente extensa, pero existen aún pocos estudios sistemáticos respecto al papel que ésta juega en la configuración del sistema internacional, en las relaciones internacionales y en la economía mundial. Björn Hettne, un estudioso de la teoría del desarrollo, señaló en una obra publicada en 1995 que: *«...la ayuda internacional, al menos como un rasgo permanente de las relaciones internacionales, es un fenómeno bastante nuevo. No sabemos, incluso, cuán permanente es»*³. Steven W. Hook señaló en ese mismo año, *«Aunque el fenómeno de la asistencia externa ha recibido mayor atención en los círculos académicos y políticos, su papel en la política mundial contemporánea sigue siendo esquivo»*⁴.

En gran medida, la incorporación de la ayuda al conjunto de las relaciones internacionales ha sido el resultado de dos procesos históricos que han sido determinantes para modelar el sistema internacional de nuestros días: por un lado, la rivalidad de las dos grandes superpotencias y la configuración de las “áreas de influencia” y alianzas militares características del mundo bipolar. Por otro lado, el proceso de la descolonización y la construcción de Estados

¹ Grasa 1992, p. 182.

² Morgenthau 1962, p. 301. La traducción es nuestra.

³ Hettne 1995, p. 154. La traducción es nuestra.

⁴ Hook 1995, p. xii. La traducción es nuestra.

nacionales en el Tercer Mundo, y la emergencia de las relaciones Norte-Sur como eje característico de la política mundial. Para algunos autores, la confrontación Este-Oeste ha sido el factor determinante. Keith Griffin, en una afirmación que destaca por su radicalidad, ha llegado a señalar lo siguiente:

«La ayuda externa es un producto de la Guerra Fría, de la división del mundo en el Primer, Segundo y Tercer mundo y de la hostilidad de las superpotencias. Si no hubiera sido por la Guerra Fría no habrían existido programas de ayuda merecedores de tal nombre (...) las consideraciones diplomáticas han sido claramente importantes (...) las ventajas comerciales pronto se convirtieron en un motivo prominente (...) y por supuesto hubo genuinos motivos humanitarios (...). Pero el conflicto entre las superpotencias fue condición sine qua non»¹.

Como resultado de estos procesos simultáneos, la concesión de ayuda al desarrollo se ha convertido en uno de los mecanismos de relación más frecuente entre los países industrializados y en desarrollo, o “Norte” y “Sur”. La ayuda es también un elemento importante de la actividad diplomática y la política exterior tanto de los donantes como los receptores, por la que estos persiguen legítimamente su respectivo interés nacional.

En este marco se ha ido estableciendo un conjunto de principios, criterios y normas de comportamiento bastante detallado para regular la concesión de ayuda por parte de los Estados y las organizaciones internacionales, en el que los lazos coloniales o los intereses estratégico-militares, aunque siguen siendo importantes para explicar los patrones geográficos de distribución de la ayuda, ya no son las únicas justificaciones de la misma. A partir de estos principios y normas comunes, algunos autores hablan, como veremos, de un “régimen internacional” de la AOD. Existe un cierto consenso, dentro de este régimen, sobre el positivo papel que la ayuda puede jugar para promover el progreso económico y social de los países del Sur, para sustentar esfuerzos de cooperación internacional, y para proporcionar bienes comunes globales como la conservación de la biosfera, la gestión de espacios comunes o la estabilidad macroeconómica global, por citar sólo algunos ejemplos.

¹ Griffin 1991, p. 647. La traducción es nuestra.

La indefinición que aún rodea a la ayuda externa como fenómeno característico de las relaciones internacionales también se debe a la falta de un enfoque analítico coherente y a las insuficiencias de las diferentes aproximaciones teóricas que, desde el momento en el que se produjo la aparición y desarrollo de las políticas de ayuda, en los años cincuenta y sesenta, han intentado abordar este fenómeno y aprehender correctamente su naturaleza y su papel desde distintos campos de estudio. Es oportuno resaltar, además, que el estudio de la ayuda externa no suele estar entre las preocupaciones principales de los grandes teóricos de las relaciones internacionales, y sólo algunos de ellos la han estudiado de forma sistemática o le otorgan un papel preciso dentro de su esquema teórico.

Según la clasificación propuesta por John A. White en los años setenta, las dos primeras aproximaciones teóricas al estudio de la ayuda han sido el paradigma realista, desde el campo de la ciencia política, y las teorías keynesianas del crecimiento económico, desde el campo de la economía del desarrollo. Los estudios realizados desde estas dos ópticas, por razones teóricas o analíticas, se han centrado sola o primordialmente en los componentes, la racionalidad y los efectos o bien políticos o bien económicos de la ayuda, tendiendo a descuidar o a rechazar la otra dimensión y, a la postre, el carácter multidimensional que tiene este fenómeno¹. Este enfoque parcial es muy visible en dos influyentes artículos de 1962, cuyo contenido sintetiza estos dos enfoques: "A Political Theory of Foreign Aid" de Hans Morgenthau, y "Objectives and Criteria for Foreign Assistance", de Hollis B. Chenery², a los que nos referiremos con más detalle en los siguientes apartados.

Por otra parte, la perspectiva estatocéntrica de estos dos enfoques —el Estado-nación en el realismo y la economía nacional, relativamente aislada de la estructura económica internacional, en el caso de las teorías del crecimiento económico de matriz keynesiana o neoclásica— ha impedido que en ambos casos se pudiera examinar el fenómeno de la ayuda en el contexto, más amplio, de una economía mundial cada vez más interdependiente.

Como veremos también, ambos enfoques teóricos surgieron al mismo tiempo que los grandes programas institucionalizados de ayuda de Estados Unidos y de

¹ Sobre este asunto, ver Strange 1970.

² Morgenthau 1962 y Chenery 1962.

otros países industrializados. Las teorías, en este contexto, cumplieron un doble objetivo. Por un lado, pretendieron explicar la naturaleza y el funcionamiento de la ayuda. Pero por otro lado, proporcionaron las justificaciones ideológicas necesarias para sostener políticamente estos programas.

a) Las aproximaciones políticas y la teoría de las relaciones internacionales

Con carácter general, puede decirse que las aproximaciones políticas al fenómeno de la ayuda, y en particular el realismo político, se centran en el estudio de los actores —particularmente del Estado—, de sus capacidades, comportamiento e intereses, en las relaciones que se establecen entre ellos —consideradas a menudo como transacción—, y en su respectiva ubicación en el sistema internacional¹. El análisis, en este sentido, ha prestado una atención preferente al vínculo entre la ayuda y el interés nacional del Estado donante, y a la condicionalidad y a las interacciones que comporta la concesión y la ejecución de la ayuda.

Hans Morgenthau, autor de uno de los primeros estudios teóricos sobre la ayuda externa de Estados Unidos, defendió a principios de los años sesenta la naturaleza esencialmente política de la ayuda externa:

«El problema de la ayuda externa es insoluble si ésta es considerada como una empresa técnica autosuficiente de naturaleza primordialmente económica. Es soluble sólo si es considerado como parte integral de las políticas del país donante, que deben ser concebidas a la vista de las condiciones políticas y de los efectos sobre la situación política del país receptor. A este respecto, la política de ayuda externa no es distinta de la diplomacia, de la política militar o de la propaganda. Todas ellas son armas del arsenal político de una nación»².

En esta misma línea argumental, David A. Baldwin destacó en 1966 la vinculación entre la ayuda, la política exterior y la proyección del poder del donante:

¹ Loredó 1991, p. 383.

² Morgenthau 1962, p. 309. La traducción es nuestra.

«...la ayuda externa es primero y principalmente una técnica de la diplomacia. Es, en otras palabras, un medio por el que una nación intenta que otras naciones actúen de la forma deseada (...) Por ello, la política de ayuda externa es política exterior, y como tal es objeto de controversia tanto en la arena política doméstica como en la internacional»¹.

En fechas más cercanas, Kalevi J. Holsti ha intentado examinar el fenómeno de la ayuda desde una perspectiva política más sistemática, que resulta de gran utilidad a efectos de nuestro marco de análisis. La ayuda externa, según Holsti, es una de las técnicas de “coerción” y de “recompensa” que integran la moderna “diplomacia económica” (*economic statecraft*) estatal. Dentro de estas técnicas también se encontrarían los aranceles, las cuotas y las licencias de exportación e importación, el boicot, el embargo, la expropiación o la congelación de bienes o activos extranjeros, la concesión o manipulación de créditos y tipos de cambio, la elaboración de listas de exclusión o “listas negras” de productos o países, o la retención de pagos o cuotas a organismos internacionales². Respecto al uso de estas técnicas, Holsti señala lo siguiente:

«La manipulación de los flujos y las transacciones económicas puede ser organizada para todo tipo de propósitos políticos (...) Como todas las relaciones internacionales, el Gobierno que manipula estos flujos está tratando de modificar las actitudes y las conductas, sean domésticas o foráneas, de un Gobierno dado»³.

Respecto a la ayuda económica y militar, Holsti señala que suele ser utilizada para simbolizar alianzas y apoyar a gobiernos afines que atraviesan dificultades políticas o económicas⁴. Holsti señala, además, que:

«Los donantes pueden manipular las cantidades y tipos de ayuda al desarrollo en función de objetivos políticos, y la concesión de capacidades militares, o su retirada, puede tener un impacto directo en

¹ Baldwin 1966, p. 3. La traducción es nuestra.

² Holsti 1995, p. 170. Sobre este tema, ver el exhaustivo estudio de Hufbauer *et alii* 1990, y Stallings 1987, p. 205.

³ Holsti 1995, p. 167. La traducción es nuestra.

⁴ Holsti 1995, p. 184.

las capacidades de un Estado objetivo para defenderse o perseguir otros objetivos de la política exterior»¹.

Desde un punto de vista político, el estudio de la ayuda puede estar enfocado al Estado receptor o al donante. En lo referido al país receptor, el análisis se centraría en el impacto de la ayuda en sus capacidades económicas, políticas o militares, en la articulación de la ayuda con el juego, los actores políticos o los factores internos de poder, y en la significación que tendrían todos estos elementos en la inserción del país receptor en el sistema internacional.

Desde el punto de vista del país donante, la ayuda externa debería ser considerada un instrumento de la política exterior que se subordina a los objetivos —sean políticos, económicos, estratégicos, de prestigio— del mismo, independientemente de que éstos estén orientados por el exclusivo interés nacional del donante, o por un régimen de cooperación más o menos institucionalizado en el que se definan intereses y objetivos comunes con otros donantes y/o con los países receptores.

La ayuda externa, tal y como ha señalado Steven H. Hook, puede tener como objetivo el desarrollo económico, pero en la mayor parte de los casos los criterios empleados en su asignación se relacionan con el interés nacional del donante más que con principios éticos o motivaciones altruistas como la "necesidad" de los receptores:

«...la tendencia de los Estados donantes de perseguir sus propios intereses a través de la transferencia de AOD es ampliamente reconocida. La retórica de los donantes puede ir en muchas ocasiones en contra de sus propios intereses, pero entre los observadores cuidadosos de la ayuda externa —y entre muchos de los receptores— el vínculo entre interés nacional y ayuda externa es virtualmente axiomático»².

En el informe anual de 1981, el propio Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE reconocía abiertamente el vínculo entre interés nacional y ayuda externa señalando los objetivos a los que la ayuda, en la práctica, estaba sirviendo:

¹ Holsti 1995, p. 170. La traducción es nuestra.

² Hook 1995, p. xi. La traducción es nuestra.

«La ayuda económica, como la asistencia militar, puede servir para reforzar el potencial de los países aliados del tercer mundo, facilitar la creación de bases de defensa avanzada del donante, o permitir que los beneficiarios asuman en mejor situación los costes concurrentes; puede también desarrollar o mejorar el acceso de los donantes a las materias primas estratégicas. La ayuda pueda también estar parcialmente motivada por preocupaciones políticas o ideológicas relativamente más directas: influenciar el comportamiento de los beneficiarios en los organismos multilaterales, reforzar los vínculos culturales e históricos de los donantes con regiones determinadas (...) o difundir modelos de organización social a los que el donante otorga un valor intrínsecamente superior. La ayuda puede naturalmente reflejar los intereses comerciales y económicos del donante. Puede estar ligada, financiar o subvencionar exportaciones, contribuyendo así a la recuperación económica del donante...»¹.

La relación entre interés nacional, objetivos de la política exterior, ayuda externa y desarrollo económico, aun siendo ampliamente reconocida, ha sido sin embargo objeto de distintas interpretaciones y valoraciones, derivadas cada una de ellas de los distintos paradigmas teóricos que han dominado el análisis de las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial.

Intentando sortear la ambigüedad que caracteriza la noción de “paradigma” popularizada por Kuhn, adoptaremos una definición amplia del mismo. Coincidimos con Arenal que *«...un paradigma consiste, de acuerdo con lo formulado por Kuhn, en una serie de postulados fundamentales sobre el mundo, que centran la atención del estudioso, determinando su interpretación»*². En esta misma línea Barbé ha señalado que se trata de un “mapa mental” del teórico, que *«...define una imagen del mundo y una guía para la investigación»*³.

Según han señalado estos mismos autores, en la actualidad sólo cabe hablar de tres paradigmas en las relaciones internacionales: a) el realista, también

¹ OCDE 1981, p. 31. La traducción es nuestra.

² Arenal 1990, p. 26.

³ Barbé 1995, p. 57.

denominado tradicional o estatocéntrico; b) el paradigma de la sociedad global, también denominado transnacional o de la interdependencia; y c) el paradigma de la dependencia, también denominado estructuralista o neomarxista¹. Otros muchos autores han incursionado en los últimos años en el llamado “debate paradigmático” con denominaciones y propuestas de diverso signo, aunque existe cierto consenso en identificar al realismo como el paradigma central de la disciplina, al que otras propuestas teóricas han intentado desafiar con desigual éxito².

No es objeto de esta investigación describir en detalle el alcance y contenido de estos paradigmas, ni introducirse de lleno en el debate paradigmático ni en la discusión, más amplia, sobre la evolución de la teoría de las relaciones internacionales. Describiremos, no obstante, los postulados esenciales de cada una de las propuestas teóricas más importantes y, en este marco, centraremos nuestra atención en sus aportaciones más relevantes para el estudio del fenómeno de la ayuda externa, y cuáles son sus prescripciones políticas al respecto. La dimensión normativa de cada uno de estos paradigmas —especialmente del realismo y el globalismo— es de particular interés para nuestro estudio, puesto que, como veremos, ha afectado directamente al proceso de formulación de la política de ayuda externa de Estados Unidos.

b) Los enfoques económicos y la teoría del desarrollo

Los estudios realizados desde la perspectiva económica suelen reconocer las motivaciones políticas de la ayuda otorgada por parte de la mayoría de los donantes. El análisis, sin embargo, suele concentrarse en la naturaleza y las características de los recursos transferidos y sobre todo en su impacto en el proceso de crecimiento económico, examinando cómo afecta la ayuda externa a la estructura productiva y el comportamiento económico en general del país de destino, y a las variables macro y microeconómicas clave para el proceso de crecimiento, como el ahorro, la inversión, el gasto y los ingresos públicos, el empleo o la renta.

¹ Arenal 1990, p. 28 y Barbé 1995, p. 57.

² Barbé 1990, p. 58.

Los enfoques económicos de la ayuda externa surgen en el marco del pensamiento económico y la teoría del desarrollo. Desde los primeros escritos de los “pioneros” en los años cincuenta¹, esta teoría se ha caracterizado por su fecundidad, conociendo diversas etapas y escuelas. Un denominador común ha sido su carácter descriptivo-prescriptivo, proporcionando en sus diferentes enfoques teóricos los correspondientes diagnósticos del fenómeno del subdesarrollo, las explicaciones teóricas del proceso de desarrollo, así como pautas de acción y de comportamiento de los diferentes actores económicos —el Estado, el sector privado, los organismos financieros multilaterales y las agencias de ayuda bilateral— para establecer una política o estrategia de desarrollo. La ayuda al desarrollo ha sido, en este contexto, objeto de una intensa discusión, en la que se ha puesto en cuestión tanto su pertinencia como instrumento de desarrollo como sus políticas y formas de implementación.

Las primeras teorías económicas sobre la ayuda externa se han inspirado en la economía del desarrollo de matriz keynesiana y en particular en los modelos de crecimiento económico propuestos por Domar y Harrod en los años cuarenta y por Rostow, en los cincuenta y sesenta². En estas teorías pioneras, “desarrollo” equivale a “crecimiento”, tal y como lo formuló W.A. Lewis en un influyente libro publicado en 1955, *The Theory of Economic Growth*³. El argumento básico de estas primeras teorías económicas de la ayuda es el siguiente: la escasez de ahorro interno y de capital de inversión es uno de los principales obstáculos para que una economía en fase de subdesarrollo entre en una nueva fase de “despegue” económico y posteriormente en una fase de crecimiento sostenido. La ayuda externa podría suplir estas carencias, suministrando el capital de inversión que el ahorro interno no había logrado generar o que el mercado internacional de capital privado no estaría dispuesta a arriesgar. Estas teorías reciben, por esta razón, el nombre de “suplementales”⁴. Mediante la asistencia técnica, la ayuda también contribuiría a aliviar obstáculos específicos que inhiben el desarrollo en el campo institucional o en el de la capacitación de los recursos humanos⁵.

¹ Sobre los “pioneros” ver Meier y Seers 1986, y Bustelo 1991, pp. 23-30.

² Ver los ensayos contenidos en Domar 1957 y en Harrod 1963, así como Millikan y Rostow 1957 y Rostow 1960.

³ Lewis 1955.

⁴ Para una visión general de las teorías “suplementales”, ver Mikessell *et alii* 1983.

⁵ Ver Chenery y Strout 1966 y, en un análisis retrospectivo, Lewis 1986, p. 142.

Según sus metáforas económicas, la ayuda debía contribuir al “despegue” económico (*take-off*) de Rostow, al “gran empujón” (*big-push*) de Rosenstein-Rodan¹, a la ruptura del “círculo vicioso de la pobreza” y el “crecimiento equilibrado” de Ragnar Nurkse², los “cuellos de botella” (*bottlenecks*) o las “brechas” (*gaps*) de Chenery y Strout³, por citar los más representativos.

Estos últimos autores plantearon a mediados de los años sesenta la formulación clásica de la teoría “supplemental” de la ayuda externa, al señalar:

«...la ayuda externa puede hacer posible la plena utilización de los recursos domésticos y por lo tanto acelerar el crecimiento. Algunos de los cuellos de botella potenciales —de habilidades, ahorro o divisas— pueden ser temporalmente aliviados añadiendo recursos externos para los que no se requieren pagos inmediatos. Se podrá hacer un uso más eficiente de otros recursos, de tal forma que el crecimiento del producto total sea sustancialmente más elevado que el que permitiría la tasa de crecimiento del factor doméstico más restringido»⁴.

La idea de que la ayuda contribuye a colmar o suplir una “brecha” de ahorro o de capacidades internas o eliminar “fallas de mercado” ha seguido proyectando su influencia, y continúa siendo una de las principales razones invocadas para justificar la ayuda al desarrollo. El énfasis, sin embargo, ha ido cambiando conforme lo ha hecho la teoría del desarrollo. En los años setenta, por ejemplo, hizo su aparición el llamado “Otro desarrollo” y el “Ecodesarrollo” y, desde posiciones más cercanas a la “corriente principal” de la economía del desarrollo, el “enfoque de las Necesidades Básicas” y las propuestas de “crecimiento con redistribución”⁵. Estos enfoques dieron más importancia a las

¹ Rosenstein-Rodan 1957.

² Nurkse 1953, pp. 10-15.

³ Chenery y Strout 1966, p. 680.

⁴ Chenery y Strout 1966, pp. 680-681. Aunque Chenery ese concentró en las dimensiones económicas de la ayuda, su dimensión política no le era ajena. Siendo economista de la AID, este autor señaló que «*La asistencia económica es uno de los instrumentos de política exterior que se utiliza para prevenir el deterioro de las condiciones políticas y económicas de los países en los que valoramos el mantenimiento de su actual Gobierno*». Citado en Hayter 1971, p. 5.

⁵ Un estudio clásico sobre la evolución de los estudios del desarrollo es el de Hettne 1995. Para las concepciones mencionadas, ver pp. 16-205. Sobre el “Otro Desarrollo” ver Nerfin 1978, Fundación Dag Hammarskjöld 1986 y Max-Neef 1994. Sobre el “ecodesarrollo” ver Hettne 1995, pp. 179-181. Sobre el “Enfoque de las necesidades básicas”, ver OIT 1976 y Streeten *et alii* 1986. Trabajos representativos de la literatura sobre “crecimiento con redistribución” son, entre otros, los de Chenery *et alii* 1974, Streeten 1981 y Griffin 1989.

dimensiones sociales del desarrollo, pudiendo ser considerados, como hace Bustelo, el “giro social” de la teoría de la modernización¹.

Posteriormente, la teoría del desarrollo incorporó plenamente la dimensión ambiental y evolucionó, en parte como respuesta a los acontecimientos de los años ochenta —crisis de la deuda, programas de ajuste, neoliberalismo— hasta dar lugar a las propuestas de Naciones Unidas del “Desarrollo Humano”² y del “Desarrollo Sostenible”³, quizás de menor autonomía teórica pero de un gran potencial prescriptivo-normativo, estableciendo propuestas de acción en las que la AOD tiene un papel de gran importancia.

Las teorías suplementales, en suma, dan por supuesto que la ayuda tiene un efecto beneficioso sobre el crecimiento, aunque pueda haber profundas diferencias en torno a qué tipo de ayuda y de política económica, en general, es la más oportuna para acelerarlo⁴.

Existen, sin embargo, teorías del desarrollo que, desde la derecha y la izquierda del espectro ideológico, no conceden ningún papel a la ayuda o consideran que ésta es inherentemente dañina para un “auténtico” proceso de desarrollo. Como veremos a continuación, los economistas liberales y neoliberales y las variantes marxistas de la teoría de la dependencia, por razones muy distintas, rechazan los supuestos efectos beneficiosos de la ayuda y consideran que ésta debe ser eliminada.

Aunque las teorías de la dependencia se inscriben plenamente en el marco de las teorías del desarrollo —y posiblemente ese es el marco más adecuado para su estudio, debido a su unidad epistemológica—, examinaremos con más detalle el enfoque estructuralista, marxista o de la dependencia al abordar las teorías que se ocupan de las relaciones internacionales. En este apartado, sin

¹ Bustelo 1991, p. 47.

² El concepto de “desarrollo humano” tiene sus raíces en la obra del filósofo moral John Rawls y su “teoría de la justicia”, y sobre todo en los trabajos de Amartya K. Sen. A pesar de su corta vida —fue lanzada por Naciones Unidas en 1990— la noción de desarrollo humano ya ha dado origen a una bibliografía relativamente abundante. Entre otros, ver PNUD 1990-1995, Sen 1990, Griffin y Knight 1990, Griffin y McKinley 1994, Streeten 1995 y Ul Haq 1996.

³ Cuya formulación más difundida se encuentra en World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) 1987.

⁴ Riddell 1987, p. 82

embargo, sí haremos un breve examen de la crítica neoclásica o neoliberal de la asistencia externa.

Estas críticas se caracterizan por un extremo pesimismo respecto al impacto de la ayuda en el crecimiento económico y en el desarrollo. La ayuda externa —en cuanto una forma de intervención pública— perjudica o incluso impide el crecimiento económico al inhibir o desplazar el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado. Como ha señalado Roger C. Riddell, para las críticas neoliberales a la ayuda es irrelevante lo que ésta consiga o no en la práctica, y se considera negativa *a priori*, en función de nociones abstractas sobre la eficacia del *laissez faire*, el libre mercado, la libre empresa y un sistema de precios sin distorsiones para alcanzar, por sí solos, un proceso de crecimiento acelerado¹. Ello explica, en gran medida, la pervivencia de esta crítica.

En sus variantes más extremas, las críticas derechistas no dejan ningún espacio a la ayuda, ya que sus efectos son negativos *per se*. Otros críticos de derecha, más moderados, admiten algunas modalidades de ayuda que contribuyen a la expansión del sector privado y la desregulación de la economía, sobre todo cuando el país receptor se ha caracterizado por políticas económicas dirigistas. Este enfoque es el que subyace, como veremos en el capítulo dos, a la “Iniciativa de la Empresa Privada” de la Administración Reagan, y a otras iniciativas internacionales de ayuda que, en los años ochenta y noventa, han puesto más énfasis en el sector privado como agente de desarrollo. Incluso en sus manifestaciones más moderadas, este enfoque rechaza la ayuda orientada a la satisfacción de necesidades básicas motivada por argumentos altruistas, ya que ésta representa una forma de distorsión².

La visión de la ayuda externa de la economía neoclásica fue delineada a finales de los años cincuenta por autores como Milton Friedman o Peter Bauer. En el influyente artículo *Foreign Economic Aid: means and objectives*, publicado en 1958, Friedman afirma inequívocamente que «La ayuda parece retardar la mejora del bienestar de las masas»³. Lo que se requiere no es ayuda, sino una atmósfera de libertad, de oportunidad y de incentivos para los individuos: «en breve, un mercado capitalista libre»⁴. Peter Bauer aplica este mismo

¹ Riddell 1987, p. 157.

² Riddell 1987, pp. 157-158.

³ Friedman 1996, p. 10. La traducción es nuestra.

⁴ Friedman 1996, p. 5. La traducción es nuestra.

razonamiento a la experiencia de la India¹. Pero la libertad de empresa no se debe limitar el ámbito nacional, siendo igualmente importante en el internacional. La teoría neoclásica de las ventajas comparativas y las ganancias del comercio internacional, revitalizada en los años ochenta por autores como Bela Balassa, Jagdish Baghwatti, Deepak Lal o Ian Little, entre otros, es el fundamento de la consigna “comercio y no ayuda” (*Trade, not aid*) defendida por muchos de estos autores como llave para el desarrollo de los países del Sur².

Las ideas que sostuvieron Friedman y Bauer en los años cincuenta respecto a la ayuda externa rebrotaron con fuerza en los ochenta, a través de trabajos de estos y de otros autores, como Melvyn Krauss³ o Anne Krueger⁴. En *Development without Aid*, publicado en 1983, Krauss resalta las consecuencias negativas de la intervención estatal y, en este marco, de la ayuda externa. Según Krauss, la ayuda penaliza el crecimiento, ya que es «...parte de una estrategia de un Gobierno activista e intervencionista (...) para el país receptor, la ayuda externa permite grandes gobiernos que persiguen políticas que dañan a los sectores competitivos de la economía y de esta forma a su base económica»⁵. La ausencia de ayuda externa es, por consiguiente, «una condición esencial para el desarrollo económico»⁶. Esta crítica se extiende a la ayuda multilateral otorgada por instituciones como el Banco Mundial, incluyendo sus programas contra la pobreza⁷.

Uno de los más influyentes autores neoclásicos, Peter T. Bauer, ha desarrollado argumentos muy similares: «La ayuda permite que los gobiernos persigan políticas como el subsidio a la sustitución de importaciones, la colectivización forzada, las políticas de precios que inhiben el desarrollo agrario, las políticas financieras inflacionarias y el mantenimiento de tipos de cambio sobrevaluados»⁸. La ayuda tiende a obstruir en vez de promover el

¹ Bauer 1959.

² Ver Krueger 1974, Bauer 1981, Balassa 1982, Little 1982 y Lal 1983. Para un detallado análisis de la genealogía y las propuestas neoclásicas y neoliberales, ver Toye 1987 y Colclough y Manor 1994, especialmente pp. 11-21.

³ Krauss 1983

⁴ Krueger 1988.

⁵ Krauss 1983, pp. 187-188. La traducción es nuestra.

⁶ Krauss 1983, p. 90. La traducción es nuestra.

⁷ Krauss 1983, pp. 167-172.

⁸ Bauer 1982, p. 49. La traducción es nuestra.

desarrollo, y sólo debiera otorgarse condicionada a la liberalización o gobiernos que liberalicen sus economías.

Las ideas neoliberales se fueron convirtiendo en el cuerpo doctrinal inspirador de las políticas económicas aplicadas en la mayor parte del mundo en desarrollo, en parte debido a la influencia del FMI y el Banco Mundial. El neoliberalismo y las políticas que ha inspirado —liberalización, desregulación, reducción del papel del estado, ajuste estructural y disciplina macroeconómica— no constituyen en sí mismas una teoría ni un programa de desarrollo, ni tienen pretensiones de ello. Sin embargo, el neoliberalismo ha sustituido, revertido o ha hecho obsoletas las políticas de desarrollo nacional de muchos países, y ha contribuido a redefinir el comportamiento de los organismos financieros internacionales, particularmente de aquellos cuya misión es la promoción del desarrollo, como el Banco Mundial o los Bancos regionales de desarrollo. En el neoliberalismo, por último, está implícita una visión del orden internacional en el que las fuerzas del mercado son el principio regulador por excelencia.

Por todo ello, el neoliberalismo y las políticas a las que ha dado lugar son un marco de referencia obligado al considerar la evolución de la teoría y la práctica del desarrollo y, más en concreto, al examinar el papel de la AID, el FMI y el Banco Mundial en nuestro caso de estudio.

En conclusión, y a efectos de nuestro marco de análisis, las teorías del desarrollo, que como señalamos han estado históricamente relacionadas con prescripciones normativas y por lo tanto con políticas y estrategias de desarrollo, son relevantes a efectos de esta tesis por dos razones:

- i) En primer lugar, nos permitirán establecer la AOD como categoría de análisis económico, situándola dentro de unos parámetros concretos de análisis; en este caso, las políticas “suplementales” de inspiración keynesiana, o bien las de ajuste estructural y el nuevo modelo de desarrollo liberal-exportador.
- ii) En segundo lugar, proporcionan un marco teórico-conceptual para el análisis del discurso ideológico, la estrategia, políticas y aplicación de la ayuda norteamericana en general y en el caso de América Central en

particular, permitiéndonos identificar su adscripción a las políticas de desarrollo citadas.

c) La economía política internacional: hacia un enfoque integrado

Las teorías pioneras de la ayuda externa, insertas en el llamado “paradigma de la modernización” o del “crecimiento por etapas” parten del supuesto de que el proceso de crecimiento está condicionado por factores casi exclusivamente endógenos. La unidad de análisis es estatal —en este caso, la economía nacional—, el contexto internacional queda en gran medida al margen del análisis, y se considera que la influencia de la economía mundial en el proceso de desarrollo es muy escasa. En la perspectiva de las relaciones económicas internacionales los enfoques posteriores consideran que esta visión “endógena” o “estatócéntrica” es tan insatisfactoria como la que caracteriza, desde una perspectiva política, al paradigma realista.

La formulación de una concepción o marco teórico satisfactorio del fenómeno de la ayuda debería insertar este fenómeno, como hemos señalado, en el conjunto de las relaciones internacionales y en particular en las relaciones Norte-Sur, e integrar adecuadamente las dimensiones políticas, sociales y económicas de éstas. No podemos entender el fenómeno de la ayuda externa, tal y como señalan los realistas, analizando sólo flujos, magnitudes y procesos puramente económicos¹. La ayuda es sin duda un instrumento de la política exterior, y los intereses nacionales del donante tienen un papel determinante a la hora de interpretar cómo es asignada y distribuida.

Dejar a un lado o minimizar la importancia de los factores económicos, sin embargo, tampoco contribuye a esclarecer el problema. La ayuda tiene un papel muy importante en los procesos de desarrollo económico, y esto, a su vez, no pueden entenderse sin referirse a una unidad de análisis superior, el sistema económico internacional.

Este sistema económico mundial, como veremos, es la unidad o el marco de análisis tanto en el paradigma globalista o de la interdependencia, como en el estructuralista o de la dependencia. Como ha señalado Esther Barbé, ambos

¹ Morgenthau 1962, p. 304.

enfoques han tenido la virtud de introducir en la agenda de las relaciones internacionales, antes casi exclusivamente centrada en la política, la diplomacia o la estrategia, una serie de temas económicos —el comercio internacional, el sistema monetario internacional, las finanzas internacionales, las políticas económicas y las estrategias de desarrollo de los Estados— que *«...han creado la “masa crítica” suficiente para desarrollar una de las líneas más fructíferas en la disciplina de las relaciones internacionales desde los años ochenta: la economía política internacional»*¹. Un campo que, según Björn Hettne, *«...aborda las conexiones entre la política y la economía en las relaciones internacionales, y en el orden particular que enlaza ambas»*².

La Economía Política Internacional integra el análisis económico y político y examina de qué forma interactúan los Estados y los Mercados, el poder y la riqueza, y de qué forma estos dos factores y sus interacción influyen en la conformación del sistema internacional. Este enfoque integrado sería a nuestro juicio el marco adecuado para analizar y aprehender el fenómeno de la ayuda externa contemporánea, por lo que nuestra investigación se insertará plenamente en el mismo. A este respecto, coincidimos con Hettne cuando señala que:

*«El análisis del fenómeno de la ayuda desde la perspectiva de la Economía Política Internacional, más que en términos de los objetivos declarados oficialmente por ella, podría revelar nuevas dimensiones sobre su papel actual en la economía política internacional, por ejemplo como mecanismo de estabilización y de posterior difusión de valores cruciales en el orden hegemónico mundial»*³.

De qué forma abordan el fenómeno de la ayuda los diferentes paradigmas y enfoques teóricos, desde el realismo político a la economía política internacional, y cuáles son los logros e insuficiencias teóricas de cada uno de ellos será, sin embargo, objeto de los siguientes epígrafes.

¹ Barbé 1995, p. 71.

² Hettne 1995, p. 149. La traducción es nuestra.

³ Hettne 1995, p. 154. La traducción es nuestra.

2.2 La ayuda y el estudio de las relaciones internacionales: paradigmas y teorías

2.2.1 Ayuda, interés nacional y política exterior: la perspectiva del Realismo Político

Según el paradigma realista, las relaciones internacionales —consideradas relaciones básicamente interestatales— responden a la imagen hobbesiana de la “guerra de todos contra todos”, siendo por naturaleza esencialmente conflictivas. Los Estados compiten por el poder y las políticas exteriores responden exclusivamente al interés nacional, definido en términos del poder y de la seguridad nacional —referida en última instancia a la supervivencia del Estado—. La moralidad de la política exterior, en consecuencia, se define en función de ese interés nacional y no de valores morales subjetivos de los individuos¹.

Desde esta perspectiva, la política de ayuda externa es, ante todo, un instrumento de política exterior que debe estar guiado primordialmente por el interés nacional del donante. La ayuda humanitaria y la ayuda destinada a promover el desarrollo sólo son relevantes si permiten incrementar la seguridad, la influencia y las ventajas económicas del mismo. El criterio por el que la ayuda debería ser asignada es, desde esta perspectiva, la amenazas a la seguridad nacional y no la necesidad objetiva del receptor. Las motivaciones altruistas con las que se suele justificar la ayuda como “obligación moral” no tienen cabida en este planteamiento. Refiriéndose a Estados Unidos, George Liska señaló en 1960:

«El único criterio para juzgar la ayuda externa es el interés nacional de Estados Unidos. La ayuda externa estadounidense no se debe al bien propio o al bien de otros. El Gobierno de Estados Unidos no es una institución de beneficencia, ni el canal adecuado para el espíritu caritativo del pueblo norteamericano»².

Otros autores realistas como Lloyd Black también han destacado el carácter instrumental del desarrollo económico y social respecto a los objetivos

¹ Un detallado análisis del realismo político se encuentra en Arenal 1990, pp. 28-30 y 126-152.

² Liska 1960, p. 127. La traducción es nuestra.

primordiales de la política exterior. Refiriéndose a Estados Unidos y a la confrontación este-oeste, este autor señaló lo siguiente:

«El objetivo básico y de largo plazo de la ayuda externa es político. No es el desarrollo económico per se. El objetivo primordial de la ayuda externa es reforzar y complementar los esfuerzos de las naciones en desarrollo para ampliar su fortaleza y estabilidad y para defender su libertad. El éxito en estos esfuerzos es necesario para enfrentarse al la expansión del comunismo»¹.

Hans Morgenthau, el autor realista por antonomasia, también destacó la importancia de la ayuda como complemento de la diplomacia o la fuerza militar para asegurar el interés nacional:

« Estados Unidos tiene intereses externos que no pueden ser asegurados por medios militares y para cuya promoción los medios tradicionales de la diplomacia sólo son parcialmente apropiados. Si la ayuda al desarrollo no está disponible, algunos de esos intereses no podrían ser promocionados de ninguna otra forma »².

Los intereses a los que se subordina la AOD como instrumento de la política exterior serían, desde la perspectiva realista, políticos, económicos y estratégico-militares. Entre los primeros se encuentra la influencia ideológica y cultural, la manifestación del poder — expresión de la “política de prestigio”, según la caracterización del propio Morgenthau³— y la obtención de posiciones de política exterior favorables a los intereses del donante. Entre los económicos se encuentran todas aquellas acciones encaminadas a aumentar la base económica del poder nacional, como la ampliación de mercados o el control de recursos estratégicos. Entre los estratégico-militares habría que considerar la ayuda económica entregada a cambio de facilidades militares —bases, facilidades de tránsito o avituallamiento, realización de maniobras— y/o como remuneración por la pertenencia a una alianza defensiva⁴. Estos intereses, como veremos en el segundo capítulo, se han ido explicitando en

¹ Black 1968, p. 18. La traducción es nuestra.

² Morgenthau 1962, p. 301. La traducción es nuestra.

³ Morgenthau 1986, p. 109.

⁴ Loredó 1991, p. 385.

diversos instrumentos legislativos en Estados Unidos y han estado implícitos en los diferentes programas de ayuda económica.

A la hora de elaborar una “Teoría política de la ayuda”, Morgenthau distinguió seis tipos de ayuda externa: la ayuda humanitaria, la ayuda “de subsistencia”, la ayuda “de prestigio”, los “sobornos” (*bribery*), la ayuda para el desarrollo económico y la ayuda militar¹. Nos detendremos brevemente en esta tipología, relativamente desconocida pero que, como veremos en alguno de nuestros casos de estudio, contribuye a explicar el vínculo existente entre la ayuda y los intereses políticos del donante:

- 1) La ayuda humanitaria, según Morgenthau, es la única de estos seis tipos que no es *per se* política, lo que no impide que desempeñe funciones políticas en determinados contextos². En los otros cinco casos —incluyendo la ayuda para el desarrollo económico— las motivaciones políticas son las más importantes.
- 2) La ayuda “de subsistencia” se otorga a gobiernos o regímenes que no tienen la capacidad de mantener los servicios públicos esenciales, evitando la ruptura del orden establecido. Es una modalidad de ayuda dirigida a sostener el *status quo* y evitar el cambio político. A menudo se otorga a regímenes política o económicamente inviables, y aunque contribuye a sostenerles en el poder, no incrementa su viabilidad. Como veremos más adelante, buena parte de la ayuda otorgada a El Salvador durante los años ochenta respondería a esta caracterización.
- 3) Buena parte del dinero y los servicios transferidos de un Gobierno a otro como ayuda externa suelen pagos por servicios políticos prestados o por prestar. Este tipo de ayuda tiene la misma función que los “sobornos” (*bribes*) que formaban parte de la práctica diplomática de los Estados hasta comienzos del siglo XIX, aunque en la actualidad se justifican en nombre del desarrollo económico, y se transfieren a través de una compleja maquinaria económica. Ello se debe, según Morgenthau, a que el desarrollo se ha transformado en una verdadera “ideología”, y sólo a través de ella es posible justificar y racionalizar la entrega de fondos que,

¹ Morgenthau 1962, p. 301.

² Morgenthau 1962, p. 301.

en realidad, sirven a otros propósitos. Conceder sobornos como si fueran ayuda para el desarrollo, señala Morgenthau, crea expectativas económicas en el donante y en el receptor que no van a poder ser satisfechas. Este fue, en cierta medida, el caso de la ayuda que Estados Unidos entregó a Honduras como contraprestación por el establecimiento de la “contra” en su territorio.

- 4) La ayuda “de prestigio” también se justifica económicamente, pero en realidad sirve para proyectar la influencia del donante o para realzar el prestigio de un Gobierno ante la población, al expresar los vínculos que unen a éste con una gran potencia externa. Los “elefantes blancos” que la ayuda externa ha financiado en muchos países del Tercer Mundo pueden ser un desastre económico, pero en realidad cumplen una función de legitimación política.
- 5) La ayuda militar sirve, en primera instancia, para reforzar alianzas. Sin embargo, la concesión de este tipo de ayuda a países que no son importantes desde el punto de vista estratégico —una práctica frecuente en la política exterior estadounidense— debe interpretarse, según Morgenthau, como una particular forma de soborno o de ayuda “de prestigio”, y no responde a verdaderas motivaciones militares. El objetivo del donante es obtener ventajas políticas y el del receptor, en no pocas ocasiones, es realzar el prestigio nacional adquiriendo armamento sofisticado que no se corresponde con las verdaderas capacidades o necesidades militares del país¹.
- 6) La ayuda para el desarrollo económico en sentido estricto, según Morgenthau, tiene un margen de acción potencial mucho más limitado que el que suele creerse, y el objetivo al que pretende servir suele ser contrario a los intereses nacionales del donante. Morgenthau señala que el desarrollo debe ser entendido como un proceso de transformación de estructuras y de cambio social. A menudo el principal obstáculo para el desarrollo es el orden político interno, y no sólo ni exclusivamente la escasez de capital, como sostuvieron influyentes economistas de este periodo. Ello plantea un dilema difícil de sortear: *«la promoción del cambio social drástico por parte del donante puede crear las condiciones*

¹ Morgenthau 1962, p. 303.

necesarias para el desarrollo, pero también hará aparecer el espectro de una revolución incontrolable»¹. Este mismo autor añade: «...llegamos así a la desconcertante conclusión de que la ayuda externa que tiene éxito en el desarrollo económico puede ser contraproducente si la meta política y social de la nación donante es la estabilidad social y política del receptor»². Según este autor, no existe una relación directa causa-efecto entre las transferencias de ayuda, el desarrollo económico y la estabilidad política.

Del análisis de Morgenthau se derivan algunas conclusiones de política: la ayuda, en primer lugar, debe estar plenamente integrada en la política exterior del donante y, en este marco, debe limitarse a objetivos de seguridad, poder o prestigio o de promoción de intereses económicos específicos. La ayuda al desarrollo debe ser utilizada sólo en aquellas circunstancias concretas en las que no existan riesgos de desestabilización política. Morgenthau, finalmente, niega la pretendida autonomía del discurso económico con el que se justifica y otorga la ayuda externa. *«Así como la política militar es demasiado importante para dejarla en manos de los generales, la política de ayuda es también demasiado importante para dejarla en el lado de los economistas»³.*

Samuel P. Huntington es otro de los autores que ha intentado explicar y justificar la ayuda externa desde el punto de vista del Realismo Político. En dos artículos publicados en 1971 en *Foreign Affairs*, Huntington rechaza los argumentos morales o económicos utilizados para justificar la concesión de ayuda: [los entusiastas del desarrollo económico] *«...no pueden esperar que los líderes políticos se convencen de que la ayuda debería ser asignada a partir de criterios puramente económicos»⁴*. Según Huntington, el interés de Estados Unidos en el desarrollo económico de un país del Tercer Mundo es sólo una de las dimensiones de los intereses norteamericanos en tal país —y no, desde luego, la más importante—, y debe estar inserto en el conjunto de la política exterior hacia ese país⁵. Huntington, distanciándose de Morgenthau señala no obstante que *«...incluso una definición estrecha de los intereses de Estados*

¹ Morgenthau 1962, p. 306. La traducción es nuestra.

² Morgenthau 1962, p. 307. La traducción es nuestra.

³ Morgenthau 1962, p. 309. La traducción es nuestra.

⁴ Huntington 1971 II, p. 182. La traducción es nuestra.

⁵ Huntington 1971 II, p. 181.

Unidos en el desarrollo económico de los países pobres parece requerir un esfuerzo mayor y no menor»¹.

Como ha señalado Roger C. Riddell, los argumentos de autores realistas como Huntington desbordan el ámbito académico, ya que han proporcionado la justificación teórica y política de las políticas de ayuda de Estados Unidos. La influencia del realismo es palpable si consideramos que el vínculo entre la ayuda y el interés nacional ha estado, en la política exterior de Estados Unidos, fuera de toda duda. En 1968 el Presidente Nixon declaró: *«recordemos que el principal objetivo de la ayuda norteamericana no es ayudar a otras naciones sino ayudarnos nosotros mismos»²*. En febrero de 1983 el Secretario de Estado de Estados Unidos, George Shultz, declaró en la Cámara de Representantes que *«...nuestros programas de asistencia económica y de seguridad son instrumentos esenciales de nuestra política exterior y están directamente ligados a la seguridad nacional y el bienestar de los Estados Unidos »³*.

Esto no quiere decir que la Administración norteamericana haya diseñado sus políticas dejando a un lado las consideraciones morales o los objetivos económicos. Las distintas administraciones han adoptado en muchos momentos un “enfoque pragmático” en el que se hacían coincidir los intereses de seguridad de Estados Unidos, los argumentos altruistas y los objetivos económicos, entre ellos el desarrollo de los países del Tercer Mundo. Robert Packenham señaló que este enfoque, denominado “consenso liberal”, parte del supuesto —cuestionado por Morgenthau y, en muchos casos, por la propia práctica— de que la ayuda podría promover simultáneamente el desarrollo económico, la democracia política y el cambio social, y que ello redundaría en beneficio de los intereses de seguridad estadounidenses⁴.

La importancia del Realismo Político para el estudio de las relaciones internacionales ha sido destacada por diversos autores. A pesar de sus insuficiencias y lagunas⁵, la capacidad del Realismo para integrar nuevas temáticas, el hecho de que no haya surgido ningún enfoque teórico capaz de

¹ Huntington 1971 I, p. 125. La traducción es nuestra.

² Citado en Hayter 1981, p. 84. La traducción es nuestra.

³ Citado en Schoultz 1989, p. 422.

⁴ Packenham 1973, p. 20.

⁵ Un análisis detallado de éstas se encuentra en Arenal 1990, pp. 148-152.

desplazarle totalmente, y su papel legitimador del *status quo*¹, explican que este enfoque haya mantenido cierto atractivo teórico En Estados Unidos, y que haya resurgido con fuerza a finales de los años setenta y principios de los ochenta, como “neorrealismo” o como “realismo estructural”, por utilizar la expresión de uno de sus más destacados representantes, Kenneth N. Waltz, considerado el “sucesor paradigmático” de Morgenthau².

En relación al estudio de la ayuda externa, el Realismo Político ha hecho dos contribuciones esenciales. La primera de ellas se refiere al marco de análisis. Siendo un instrumento de la política exterior estatal, la ayuda no podrá ser analizada correctamente sin referirse a dicha política, a los objetivos que la mueven, y a los intereses nacionales que en ella subyacen. La segunda de ellas se refiere al marco histórico en el que el Realismo Político nace y se desenvuelve. Como teoría de las relaciones internacionales, el Realismo Político pretende explicar e interpretar, pero también justifica y anima la política exterior de Estados Unidos como superpotencia en el orden bipolar³. La formación histórica de la política de ayuda externa de Estados Unidos y sus visiones y estrategias han estado, en consecuencia, impregnadas de ideas realistas.

En estas dos aportaciones radican, sin embargo, las principales debilidades del realismo para explicar el fenómeno de la asistencia externa. El rechazo de la moralidad y de los principios altruistas como fuerza motriz de la acción exterior de los Estados es un factor limitativo en un campo en el que, quizás en mayor medida que en otros, estas ideas tienen un papel que no debe despreciarse. Su visión esencialmente conflictiva de la política internacional y la centralidad otorgada a los factores de poder limita sus posibilidades de aprehender fenómenos internacionales que, como en el caso de la asistencia externa, enfatizan la cooperación y el consenso, en cuanto convergencia de intereses y de expectativas⁴.

¹ Waltz argumenta que el sistema bipolar alienta un comportamiento favorable a la paz y la estabilidad. Como ha señalado M. Griffiths, esta teoría legitimó la visión bipolar y de “suma cero” con la que la Administración Reagan vio el mundo en los años ochenta. Griffiths 1992, p. 125.

² La obra más destacada de este autor es Waltz 1979. Sobre Kenneth Waltz y el neorrealismo, ver Arenal 1990, p. 378, y Griffith 1992, pp. 77-129

³ Mesa 1980, p. 74.

⁴ Sobre estos aspectos, ver Griffiths 1992, pp. 59-76.

La sobrevaloración de los factores políticos, por otra parte, le resta valor analítico para interpretar el impacto económico y social de la ayuda en el marco, más amplio, de las relaciones económicas internacionales, particularmente las que giran en torno al eje Norte-Sur.

La ayuda es, además, un elemento significativo en las estrategias y las políticas económicas y de desarrollo y en sus logros y realizaciones, y la adopción de una u otra estrategia no es una cuestión baladí desde el punto de vista de la seguridad, el poder o la influencia, como los propios realistas resaltan. La relativamente escasa preocupación de los realistas por los problemas económicos y sociales del desarrollo es un obstáculo para analizar la compleja relación existente entre el crecimiento económico, el desarrollo social, la estabilidad política y la seguridad nacional.

Como veremos en el capítulo tres, las políticas de ayuda de Estados Unidos han podido estar animadas por objetivos de seguridad nacional relativamente permanentes, pero las políticas económicas que han impulsado han sido de muy distinto signo, para cuyo análisis el Realismo como teoría no parece estar bien equipado. Aun aceptando la naturaleza primordialmente política del fenómeno de la ayuda externa, en conclusión, el análisis económico no debiera minimizarse.

El enfoque estatocéntrico del Realismo, como indicamos, es también una de las limitaciones más importantes del mismo. Las relaciones económicas internacionales —entre ellas la ayuda externa— han ido modelando durante el periodo de la expansión capitalista de la posguerra una economía crecientemente internacionalizada, sin referirse a la cual no es posible entender ni el sistema internacional en su conjunto, ni el fenómeno del desarrollo y el subdesarrollo. La ayuda, en este marco, no sólo responde a los intereses nacionales de los Estados que la otorgan. La creciente importancia de la ayuda multilateral y de las ONG desde los años sesenta, así como su relativa autonomía respecto a los objetivos de política exterior de los donantes, ponen de manifiesto, quizás con mucha más claridad que en el caso de la ayuda bilateral, las limitaciones de una interpretación realista de la ayuda externa.

2.2.2 *Paradigma transnacional e interdependencia: la ayuda externa como régimen internacional*

Las cambiantes condiciones de la política internacional durante las décadas de los sesenta y de los setenta contribuyeron a poner de manifiesto las insuficiencias del Realismo y de su visión de la política mundial, enfocada hacia las tradicionales problemáticas de la guerra, la paz y el poder. Para diversos estudiosos de las relaciones internacionales de este periodo, el paradigma realista y sus premisas —separación drástica entre la política nacional e internacional, protagonismo exclusivo de los Estados, carácter conflictivo de las relaciones entre ellos, primacía de la seguridad en la agenda de las relaciones internacionales— resultaba inadecuado para describir e interpretar fenómenos como la transnacionalización de la economía, la descolonización y la dinámica de las relaciones Norte-Sur, la aparición de nuevos actores, la proliferación de relaciones cooperativas o la actuación de los Estados en función de objetivos distintos de los del poder y la seguridad.

Donde quizás eran más notorias las insuficiencias del Realismo, como vimos, era en el campo de la economía política internacional¹. Los dos paradigmas que emergen en los años setenta como respuesta o desafío a los enfoques tradicionales —el de la interdependencia o transnacional, y el estructuralista o de la dependencia— han hecho de esta materia, significativamente, el principal o uno de los principales objetos de investigación.

Son Robert O. Keohane y Joseph S. Nye los que han sentado las premisas básicas del paradigma de la interdependencia. En *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, publicado en 1977, estos autores proponen un nuevo modelo teórico para el análisis de la política mundial: la “interdependencia compleja”². Según este modelo, las sociedades no sólo se encuentran conectadas por las relaciones interestatales de la visión realista. Existen también relaciones transgubernamentales y transnacionales, en las que participan actores internacionales plurales. La *high politics* de la seguridad militar ya no es el tema dominante de la agenda de las relaciones, y se acrecienta la importancia de las nuevas temáticas económicas, sociales y ambientales de la *low politics*, en las que se difumina la relación entre lo

¹ Keohane y Nye 1988, p. 10.

² Keohane y Nye 1988, pp. 39-57.

doméstico y lo internacional. La fuerza militar no es el factor de poder determinante dentro de las relaciones de interdependencia y, aunque conserva su importancia, existen otros instrumentos de poder más apropiados para ámbitos de actuación como el económico o el medioambiental¹. En este escenario, por último, el paradigma de la interdependencia predice un papel más destacado para las organizaciones internacionales, las cuales contribuyen a establecer la agenda internacional, articular coaliciones transnacionales y transgubernamentales, y canalizar las demandas de los Estados más débiles².

Es importante subrayar que para estos autores, la interdependencia es, ante todo, un concepto analítico. La noción de interdependencia alude a los costes y beneficios recíprocos que se derivan de las crecientes relaciones de intercambio que conectan a los distintos actores del sistema internacional³. Cuando los beneficios colectivos superan a los costes, la interdependencia favorece la cooperación. Las relaciones de interdependencia, sin embargo, son asimétricas, y los actores pueden utilizar esas asimetrías como factores de poder, inclinando a su favor la distribución relativa de los costes y los beneficios que se derivan de una situación de cooperación. El estudio de la interdependencia, en suma, debe atender a la pregunta clásica de la economía política: ¿Quién obtiene qué?

Keohane y Nye señalan, además, que las relaciones de interdependencia suelen tener lugar en el marco de un conjunto de normas y procedimientos que regularizan el comportamiento de los actores y controlan sus efectos. Este tipo de acuerdos se denominan “regímenes internacionales”⁴. En la medida que los regímenes son estructuras intermedias entre la estructura de poder de un sistema internacional y los procesos de negociación política y económica que se producen en un “área-problema” internacional (*international issue*), los regímenes tienen importantes efectos sobre estas relaciones.

Esta noción fue desarrollada posteriormente por Stephen D. Krasner. Para este autor, el concepto “régimen internacional” alude a «*conjuntos implícitos o explícitos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de*

¹ Para una descripción más detallada del modelo de interdependencia compleja, ver Arenal 1990, pp. 317-323.

² Keohane y Nye 1988, pp. 54-55.

³ Keohane y Nye 1988, p. 22.

⁴ Keohane y Nye 1988, pp. 35-37.

*decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales»*¹. Los regímenes favorecen la cooperación, al proporcionar bienes colectivos a sus participantes, disminuir los costes de transacción y reducir los riesgos y la incertidumbre haciendo más previsible el comportamiento de los participantes en un ámbito de acción o de negociación determinado. También es en el seno de los regímenes internacionales donde se suelen dirimir los conflictos distributivos que comportan las relaciones de cooperación². Los regímenes, por último, otorgan poder de acción a los Estados, especialmente a los hegemónicos, pero también a los subordinados. Todo ello contribuye a explicar su proliferación³.

La noción de régimen internacional ha gozado de cierta aceptación debido a su aptitud para explicar ciertas formas contemporáneas de cooperación, particularmente en el campo económico y en el ámbito del desarrollo internacional. Este concepto parece igualmente apropiado para caracterizar la realidad de la ayuda externa. Aunque en sus estudios se concentraron en otros regímenes, como el monetario o el marítimo, Keohane y Nye mencionan expresamente la ayuda a los países menos desarrollados como un campo en el que el comportamiento de los Estados y los actores transnacionales responde a la definición de régimen⁴. Los sacrificios económicos que comporta la creación y sostenimiento de los regímenes económicos de posguerra, y entre ellos un programa de ayuda bilateral y multilateral, son costos relativamente escasos para sostener un régimen económico liberal, del que a la postre dependería la seguridad y la prosperidad de Estados Unidos⁵. La vinculación entre poder hegemónico y cooperación internacional, que a principios de los setenta ya había sugerido Charles P. Kindleberger, es una de las ideas centrales, como veremos, de las teorías de la estabilidad hegemónica que se han desarrollado en la década de los ochenta.

¹ Krasner 1983, p. 2. La traducción es nuestra. Sobre el concepto y la teoría del régimen internacional ver, entre nosotros, Barbé 1989.

² Keohane y Nye 1988, p. 80.

³ Keohane 1988, p. 27.

⁴ Keohane y Nye 1988, p. 35.

⁵ Keohane y Nye 1988, p. 70.

No son muy numerosos los estudios de la ayuda externa como régimen internacional, pero autores como Woods¹, Lumsdaine² o Hook³ utilizan este marco de análisis para su estudio. Estos autores señalan que desde la Segunda Guerra Mundial se ha ido configurando un conjunto de principios, normas e instituciones que regulan los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) —no así otros flujos de ayuda militar o de seguridad—, que afectan a la práctica totalidad de los Estados, y que, aun dependiendo de la voluntad de los países donantes, es un canal que los países receptores suelen utilizar para expresar sus demandas.

Como ha señalado Steven Hook, en la AOD pueden detectarse con facilidad los diferentes componentes que definen la existencia de un régimen internacional. La obligación moral y política de otorgar ayuda es un principio que ha sido aceptado por casi todos los países industrializados, con el objetivo explícito —aunque no aceptado por todos los donantes— del 0,7% del PIB. También goza de aceptación general el principio de que la promoción del desarrollo económico y social ha de ser, más allá de consideraciones de interés nacional, poder o prestigio, el objetivo al que deben subordinarse las políticas de donantes y receptores de AOD. Estos hechos han llevado a Paul Mosley a afirmar que, por lo menos en cuanto a sus intenciones, la ayuda «...*trascendió el concepto del soborno transnacional*»⁴.

Según Hook, dentro del régimen de la AOD, los donantes y los receptores generalmente observan un complejo conjunto de reglas de política y de normas y procedimientos de carácter técnico para la concesión de la ayuda, que establecen que tipos de ayuda califican como AOD y cuál debe ser el nivel mínimo de “calidad” de ésta, siguiendo criterios como la proporción de ayuda “ligada” o la relación entre créditos y donaciones. También se han establecido complejas reglas de procedimiento para regular la concesión, ejecución, evaluación y seguimiento de la ayuda. Estas normas y procedimientos se encuentran relativamente institucionalizados y formalizados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE.

1 Woods 1986, p. 20.

2 Lumsdaine 1993.

3 Hook 1995, pp. 20-28.

4 Mosley 1987, p. 27.

Una recopilación detallada de estas normas y procedimientos ha sido recogida por el CAD en sus *Principios para una Ayuda Eficaz*¹. En estos principios también se establece el consenso básico existente sobre la estrategia de desarrollo a adoptar, en campos como las reformas institucionales, el papel de la mujer en el desarrollo, la evaluación, la ayuda alimentaria o la asistencia técnica. El emergente “reparto de tareas” y áreas geográficas entre los miembros del CAD y los organismos internacionales, y el consenso existente entre los donantes bilaterales y multilaterales y muchos Gobiernos receptores en los años ochenta respecto a las políticas de ajuste y reforma económica —el llamado *Consenso de Washington*— o el medio ambiente revela también el alcance de este régimen internacional.

Desde el punto de vista institucional, la existencia de organismos reguladores del régimen de la AOD, como el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo para África, Asia, Latinoamérica o, más recientemente, el Este de Europa, las agencias de asistencia técnica de Naciones Unidas o el CAD, también refuerzan la idea de que nos encontramos ante un régimen internacional definido con bastante precisión².

La noción de régimen, aun reconociendo el protagonismo de los Estados como integrantes de los mismos, abarca también a las Organizaciones no Gubernamentales u ONG. Para las ONG de desarrollo, ambientalistas o de derechos humanos el régimen de la AOD es una referencia inexcusable, y las interacciones son permanentes. Las ONG actúan a menudo como ejecutores de programas de ayuda estatales o intergubernamentales, y han logrado influir de forma considerable en el régimen de la AOD y en las políticas de ayuda en campos como el medio ambiente y el desarrollo, los derechos humanos o la “calidad” de la ayuda³.

Algunos de los autores que han analizado el fenómeno de la ayuda como un régimen internacional han señalado, desde un punto de vista normativo que entronca con tradiciones idealistas, que el criterio determinante de la concesión de ayuda externa no debería ser la obtención de ventajas políticas de corto plazo. La ayuda, por el contrario, debería contribuir a resolver problemas de

¹ OCDE 1992.

² Para un análisis reciente de los Bancos regionales de Desarrollo, ver Culpeper 1994.

³ Haufler 1995, pp. 110-111.

carácter transnacional, ser asignada de acuerdo a objetivos humanitarios y de desarrollo, y canalizarse en mucha mayor medida a través de organizaciones multilaterales. Esto no significa que los donantes deban abandonar sus intereses nacionales, ya que se entiende que el desarrollo y la consiguiente estabilidad política de los países del Sur contribuirán a medio y largo plazo a la propia seguridad, estabilidad y prosperidad económica de los donantes.

Autores como David H. Lumsdaine, por ejemplo, cuestionan la idea de que la ayuda haya servido primordialmente para afirmar los intereses particulares de los países más avanzados. Destacando la justificación moral de la ayuda, ha valorado positivamente la orientación esencialmente humanitaria y de desarrollo que tiene la asistencia otorgada por la mayoría de los donantes, especialmente los de tamaño mediano y pequeño. Esta realidad, sin embargo, ha sido distorsionada por la ayuda de Estados Unidos, que sigue estando basada en premisas realistas inadecuadas para dar respuesta a los problemas globales del presente¹. En algunos momentos, este punto de vista ha sido importante para la formulación de la política de ayuda externa de Estados Unidos. Como veremos en el capítulo dos, los valores idealistas fundamentaron la política de las "nuevas directrices" de 1973, por la que la AID debería orientar la ayuda a la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres. El idealismo, en este caso de corte Wilsoniano, también ha estado presente en las propuestas de la Administración Clinton para la reforma de la política ayuda externa de Estados Unidos.

Con el paradigma de la interdependencia y la noción de régimen internacional, la teoría de las relaciones internacionales comenzó a superar, aunque de una manera imperfecta, una de las principales debilidades del realismo: su incapacidad para integrar analíticamente la realidad de las relaciones económicas internacionales, la emergencia de problemas globales y la existencia y la necesidad de la cooperación en unas relaciones que los Realistas percibieron sólo en términos de competencia y conflicto. Desde el punto de vista del estudio de la ayuda externa, estas aportaciones son esenciales. El paradigma transnacional, sin embargo, no representó una respuesta satisfactoria ni para la teoría de las relaciones internacionales, ni para los estudiosos que, desde el Tercer Mundo, comenzaron a desarrollar un paradigma alternativo.

¹ Lumsdaine 1993.

Al igual que el realismo, el paradigma de la interdependencia pretende ofrecer un marco de análisis adecuado para la formulación de la política exterior de Estados Unidos, en un momento en el que se percibe que la hegemonía norteamericana está en declive. ¿Cómo puede Estados Unidos organizar la cooperación sin hegemonía? Esta es la pregunta clave, por ejemplo, que Robert O. Keohane se formuló en *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, publicado en 1984¹. Se ha señalado, por esta razón, que se trata de un paradigma no menos sesgado ideológicamente y no menos occidentalista y eurocéntrico que el Realismo. A diferencia del paradigma estructuralista o de la dependencia, la problemática del subdesarrollo y de la desigualdad internacional apenas forman parte de las preocupaciones del paradigma transnacional².

La “corriente principal” de la teoría de las relaciones internacionales tampoco se ha mostrado plenamente satisfecha con este paradigma, debido a que dejó abiertos numerosos interrogantes sobre los procesos de formación, cambio y declive de los regímenes internacionales, y sobre las condiciones que hacen posible la cooperación internacional. La existencia de regímenes internacionales para la gestión cooperativa de los asuntos internacionales, tal y como señalaron los críticos realistas y neorrealistas al comenzar la década de los ochenta, no debiera minimizar la importancia de los actores estatales, la jerarquización que en términos de poder y recursos caracteriza a los Estados, ni los cambios relativos que afectan a esa jerarquización.

Estas preocupaciones enlazan el paradigma de la interdependencia con las teorías neorrealistas de la estabilidad hegemónica y, como veremos después, son la base del enfoque que desde mediados de los años ochenta se denomina “la economía política internacional”.

Autores como Charles Kindleberger³, Oran Young⁴, Stephen D. Krasner⁵ o Robert Gilpin⁶ han señalado, desde la teoría neorrealista de la “estabilidad

¹ Keohane 1988, p. 23.

² Barbé 1995, p. 68.

³ Kindleberger 1981, p. 247.

⁴ Young 1983, p. 100.

⁵ Krasner 1989, pp.62-66.

⁶ Gilpin 1990, pp. 67 y 86-94.

hegemónica”, que los regímenes internacionales y, en un sentido más amplio, una economía mundial de signo liberal, sólo serán posible si existe un Estado hegemónico (*Hegemon*) en la cúspide de esa jerarquía con la capacidad y los recursos suficientes para crear y mantener dichos regímenes vigentes. Con la decadencia del Estado hegemónico, los regímenes, y por lo tanto la posibilidad de establecer mecanismos de cooperación internacional, se debilitan. Los regímenes, en este sentido, si bien alientan la cooperación y minimizan los costes del conflicto y del ejercicio del poder, también son un resultado de un orden jerarquizado, y un vehículo para el ejercicio del poder hegemónico.

Esta evolución de la teoría de los regímenes internacionales hacia posiciones neorrealistas permite afirmar, como hace Arenal, que en los años ochenta se ha producido una reconciliación entre el paradigma realista y el de la interdependencia, contribuyendo a sentar las bases del “pluralismo paradigmático” que ha caracterizado la teoría de las relaciones internacionales en los años ochenta¹.

Es significativo anotar que los dos principales representantes del paradigma de la interdependencia han revisado sus posiciones. Keohane y Nye, ahora por separado, han seguido sosteniendo que las relaciones de interdependencia, los regímenes y las instituciones internacionales son elementos clave en la política mundial, pero en sus propuestas teóricas de los años ochenta han revalorizado el papel de los actores estatales. Esta revalorización se pone de manifiesto en el “realismo institucionalista” que Robert O. Keohane propuso en 1984 como marco de análisis de la política mundial, y en el “institucionalismo neoliberal” que este mismo autor ha propuesto en 1989. Como señala el propio Keohane, *«Los Estados están en el centro de nuestra interpretación de la política mundial, tanto como lo están para los realistas; pero las reglas formales e informales juegan un papel mucho mayor en la descripción neoliberal que en la realista*². El trabajo de Joseph S. Nye *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, publicado en 1990, centrado en el problema del poder y la hegemonía de Estados Unidos, apunta en una dirección afín³.

¹ Arenal 1990, p. 325.

² Keohane 1993, p. 15. La traducción es nuestra. Sobre las relaciones entre Neorrealismo e Institucionalismo Neoliberal, ver Baldwin 1993.

³ Nye 1991, especialmente el capítulo 1.

En este marco, es oportuno observar que la existencia de un régimen internacional que institucionaliza la cooperación internacional es perfectamente congruente con la persistencia de intereses nacionales y con la naturaleza jerárquica de un sistema internacional dominado por actores estatales. El régimen de la AOD no escapa a esta caracterización. Su creación tras la Segunda Guerra Mundial fue impulsada por la nueva potencia hegemónica, Estados Unidos, en el contexto más amplio de la “Pax Americana” y la formación de un orden económico internacional de carácter liberal.

No es propósito de esta investigación analizar la evolución del régimen de la AOD a la luz de estas teorías, pero cabe señalar algunos datos que parecen avalarlas. El programa del Punto Cuatro de Truman y el Plan Marshall fueron el elemento fundacional de las políticas de ayuda bilateral, y la asistencia proporcionada por los aliados occidentales de Estados Unidos ha sido considerada, desde una perspectiva geopolítica, como una forma de “compartir la carga” (*burden-sharing*) de Estados Unidos en el mantenimiento del orden liberal occidental. La creación del Banco Mundial —principal instrumento de la ayuda multilateral, ya que en la actualidad canaliza una tercera parte de la AOD mundial— también pone de manifiesto el papel dominante de este país. Estados Unidos, como es sabido, cuenta con una proporción de los votos en esta institución que, aunque declinante, aún le garantiza el poder de veto sobre todas las decisiones importantes¹. Stephen D. Krasner, refiriéndose al papel de las organizaciones de Bretton Woods —FMI y Banco Mundial—, señaló:

«Un aspecto importante del sistema internacional de posguerra era el papel desempeñado por las organizaciones internacionales, papel que reflejaba el poder, la historia, el estilo y los intereses económicos norteamericanos. Con respecto al poder, las organizaciones internacionales son un útil instrumento para un estado hegemónico porque pueden contribuir a disimular su dominación. Es dificultoso y también costoso para un estado imponer sus preferencias por la fuerza bruta o por la coerción económica; el cumplimiento voluntario es preferible. Como el respaldo de las organizaciones internacionales puede dar legitimidad, esas organizaciones pueden ser un útil instrumento político para el estado hegemónico que goza del control de facto pero no de iure. Así (...) no resulta sorprendente que Estados Unidos, cuyas

¹ Hemos analizado con más detalle esta cuestión en Sanahuja 1994b, pp. 7-17.

capacidades y recursos eran mucho mayores que las de cualquier otro estado durante los años que siguieron a la segunda guerra mundial, haya encontrado que las organizaciones internacionales eran un proyecto atractivo»¹.

La evolución del régimen de AOD muestra también el declive relativo de Estados Unidos, la emergencia de otros donantes —Japón, la Unión Europea— y algunos pequeños avances logrados por los países en desarrollo orientando aspectos concretos del régimen de la AOD a su favor —especialmente desde Naciones Unidas— en los años sesenta y setenta². El régimen de la AOD, sin embargo, sigue hegemonizado por Estados Unidos y por un pequeño número de grandes donantes, y las posibilidades de obtener ventajas sustanciales por parte de los países en desarrollo siguen siendo muy escasas, después de hechos como la crisis de la deuda, el fracaso de las demandas de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) o, más recientemente, la devaluación estratégica del Tercer Mundo al finalizar la guerra fría³.

2.2.3 Estructuralismo y dependencia: la ayuda externa y las relaciones Norte-Sur

El estructuralismo y la “teoría de la dependencia” surge y tiene su desarrollo en los años sesenta y setenta, coincidiendo por lo tanto con la aparición de las teorías de la interdependencia y el paradigma de la sociedad global. Existen sin embargo, grandes diferencias entre ambos. Los partidarios del enfoque estructuralista perciben el sistema internacional de forma profundamente asimétrica, en términos de dependencia —es decir, de desigualdad, dominación y explotación— más que de interdependencia, y de conflicto estructural más que de cooperación. En este enfoque la unidad de análisis es el sistema capitalista mundial, que se considera compuesto por un “centro” y una “periferia” cuyas economías se articulan de forma tal que el excedente tiende a

¹ Krasner 1989, p. 63.

² Krasner 1989, pp. 124-162.

³ Un detallado análisis de estas pugnas en Krasner 1989, pp. 133-159.

acumularse de forma desigual, privilegiando al “centro” e impidiendo el desarrollo de la periferia¹.

El estructuralismo, por otra parte, está enraizado en la teoría del desarrollo y en el campo de la economía política internacional más que en el estudio de las relaciones internacionales². Es en estos campos donde se define su horizonte epistemológico. A la hora de plantearse la controversia académica, el estructuralismo y el dependentismo ha encontrado sus oponentes en la economía clásica liberal, más que en los estudiosos de las relaciones internacionales adscritos al realismo o al paradigma de la interdependencia. El punto de partida del estructuralismo y de la teoría de la dependencia es la tesis “Prébis-Singer” sobre el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia³. Esta tesis desafía frontalmente la teoría neoclásica del comercio internacional⁴. Las preocupaciones esencialmente económicas del estructuralismo, unidas a su escasa y tardía difusión en el mundo anglosajón, explican su limitada influencia intelectual en el debate teórico de las relaciones internacionales⁵.

Donde sí existió una fuerte influencia de estas teorías es en el proceso de formación de las políticas exteriores y las políticas económicas de muchos países en desarrollo. Las ideas de Prébis, pionero de este enfoque desde la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas (CEPAL), favorecieron las políticas de desarrollo “hacia adentro” y las estrategias de la “industrialización sustitutiva de importaciones” adoptadas desde los años cincuenta en América Latina y en otras áreas en desarrollo. Iniciativas como el “Grupo de los 77”, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o las propuestas en favor de un “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI), que tanta influencia tuvieron en la agenda internacional de las décadas de los sesenta y los setenta, se inspiraron directamente en estas ideas.

¹ Para un análisis del paradigma de la dependencia desde la perspectiva de las relaciones internacionales, ver Arenal 1990, pp. 33-35. Desde la perspectiva del pensamiento sobre el desarrollo, ver Kay 1989, *passim* y Hettne 1995, pp. 67-103.

² Sobre la dependencia como teoría, ver Palma 1978, pp. 881-894.

³ Prébis 1986, pp. 178-193.

⁴ Sobre esta cuestión, ver Kay 1989 pp. 31-35.

⁵ Kay 1989, p. 125.

El estructuralismo, en este sentido, representó un desafío al eurocentrismo occidentalizador de la teoría sociológica y del pensamiento sobre el desarrollo del “paradigma de la modernización”, y permitió articular la intensa “diplomacia económica” que el Tercer Mundo llevó a cabo en este periodo. Por todo ello Björn Hettne lo consideró “la voz del Tercer Mundo”¹.

Al igual que el paradigma realista o el de la interdependencia, bajo la denominación “estructuralista” se han dado cita tendencias muy diversas. Dentro de la teoría de la dependencia, según Cristóbal Kay, cabe identificar a grandes rasgos una tendencia reformista —a veces denominada “desarrollista” o “conservadora” por sus críticos— y otra marxista o neomarxista, que se diferencian tanto en su marco teórico como en sus prescripciones políticas. Los primeros se inscriben en el marco de las teorías de la modernización y de la economía del desarrollo de corte keynesiano, aunque realizan una relectura de las mismas desde el prisma del nacionalismo económico y político, y desde la problemática particular de los países del Tercer Mundo². Desde una perspectiva nacionalista, tanto en lo económico como en lo político, la vertiente reformista pretende impulsar el proceso de industrialización involucrando a las burguesías nacionales a partir de alianzas nacional-populistas, y aspira a reformar el sistema capitalista mundial mediante la negociación y la cooperación. En esta tendencia se inscribieron los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y autores más o menos cercanos a estas instituciones como Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel o Aníbal Pinto³.

La variante marxista, neomarxista o radical de la dependencia parte de las teorías del imperialismo de Hobson, Lenin, Hilferding o Luxemburgo, pero al igual que en el caso anterior, realiza una relectura de las mismas netamente “tercermundista” o “periférica”. Dentro de esta corriente destacan autores como Paul Baran, Arghiri Emmanuel, Pierre Jalee, Harry Magdoff y Samir Amin y, en Latinoamérica, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini o Theotonio Dos Santos⁴. Este grupo cuestionó el enfoque “desarrollista”, señalando que la alianza nacional-popular que estos propugnaban sólo

¹ Hettne 1995, p. 68.

² Ver Cardoso 1989, pp. 175-215.

³ Un análisis de estos autores en Kay 1989, pp. 126-139.

⁴ Ver Kay 1989, pp. 139-162, y Hettne 1995, pp. 88-98.

generaría un desarrollo dependiente —el “desarrollo del subdesarrollo” o el “lumpendesarrollo” de André Gunder-Frank— y soluciones políticas autoritarias. Las únicas opciones posibles sería el fascismo o el socialismo, y sólo ésta última —según Amin, mediante estrategias de “desconexión” del sistema capitalista mundial— permitiría romper las relaciones de dependencia y lograr una verdadera autodeterminación nacional¹.

Una tercera tendencia a destacar dentro de este paradigma —aunque guarda algunas diferencias notables con los teóricos de la dependencia— es la teoría del Sistema Mundial moderno, cuyo más destacado impulsor es Wallerstein. Esta escuela se nutre de la teoría de la dependencia, del enfoque histórico de la escuela de los *Annales*, y de las teorías neorrealistas de la estabilidad hegemónica, para afirmar que desde el siglo XVI existe una economía mundial de hecho. En un acelerado proceso de expansión, ésta ha ido incorporando al “centro” a sociedades antes más o menos aisladas y autosuficientes, convirtiéndolas en la “periferia” o la “semi-periferia” del sistema, términos que prefiere a los clásicos de “desarrollo” y “subdesarrollo”².

Las actitudes hacia la ayuda externa de cada una de estas tendencias han sido, obviamente, muy diferentes. Los dependentistas radicales consideran que la ayuda refuerza la dependencia y no contribuye a un verdadero proceso de desarrollo. Para los reformistas, sin embargo, la ayuda podría favorecerlo, aunque esta contribución no es determinante. Lo que es verdaderamente importante para el proceso de desarrollo, desde la óptica reformista, es el patrón de las inversiones extranjeras, el acceso a los mercados de capital o a la tecnología, y sobre todo la forma en la que se organizan los mercados internacionales de bienes primarios. El esfuerzo de los reformistas se encaminará, en consecuencia, a promover una regulación equitativa del comercio internacional. Este fue el —fallido— propósito de la I UNCTAD, que tanto impulsara el propio Raúl Prébisch desde la CEPAL, y, una década después, del NOEI³.

La asistencia externa, desde la perspectiva reformista, se justifica en el terreno tanto del comercio como de la inversión. Desde la perspectiva comercial serían

¹ Kay 1989, p. 127.

² Wallerstein 1974 y 1980.

³ Prébisch 1964, pp. 61-93. Sobre la asistencia externa, ver pp. 94-100.

necesario establecer mecanismos de financiación compensatoria para evitar crisis de balanza de pagos producidas por las fluctuaciones de los precios de exportación de los productos primarios. Este fue el objetivo, por ejemplo, de mecanismos como el “Stabex” del Convenio de Lomé, o de determinados servicios financieros del FMI¹. En lo referido a la inversión, la ayuda externa podría contribuir a colmar el “cuello de botella” que representaban las carencias de divisas y de capital de inversión derivadas de la peculiar estructura exportadora de los países periféricos, de la insuficiencia de ahorro interno, y de la debilidad de los sectores empresariales nacionales. Esta justificación, como vimos, coincide plenamente con las teorías económicas de la ayuda de inspiración keynesiana.

Las ideas reformistas, en la medida que convergieron con las políticas desarrollistas seguidas por Estados Unidos y con el denominado “reformismo global” o “Keynesianismo global” del Informe Brandt, han contribuido a modelar el actual régimen internacional de la AOD, introduciendo —aunque de forma muy limitada— algunas de demandas de los países en desarrollo. La afirmación de objetivos cuantitativos —el 0,7% del PNB— y del principio de que la ayuda es una obligación de los países ricos —“el precio de la opulencia”—, junto a la creación de ciertas instituciones así parece ponerlo de manifiesto. La creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1960, por ejemplo, fue impulsada por la CEPAL y por el propio Prébisch desde la célebre reunión de Quintandinha (Brasil, 1954). La creación de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) también respondió a las demandas del Sur, aunque en ambos casos Estados Unidos y otros países industrializados se reservaron el control último de estas fuentes de crédito y financiación concesional².

El estudio de la ayuda externa ha recibido cierta atención por parte de autores de esta tendencia, pero su interpretación es profundamente pesimista y negativa. Desde la perspectiva estructuralista radical, la ayuda promueve un

¹ En 1963, respondiendo en parte a las demandas de los países en desarrollo, el FMI estableció el Servicio de Financiamiento Compensatorio (*Compensatory Financing Facility*) y en 1969 el Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras (*Buffer Stock Financing Facility*) para apoyar las balanzas de pagos afectadas por fluctuaciones en los precios de los productos primarios de exportación. Desde 1974 la crisis del petróleo provocó serias dificultades en las balanzas de pagos de los países no productores, razón por la cual el FMI creó el “Servicio Petrolero” (*Oil Facility*). Sobre este asunto, ver Lichtensztejn y Baer 1989, pp. 446-49.

² Krasner 1989, pp. 133-135 y 141-145. Ver también Tussie 1995, pp. 17-34.

patrón de crecimiento y una modalidad de inserción en la economía mundial que refuerza la dependencia externa, la desigualdad y la polarización social. En el mejor de los casos, la contribución de la ayuda al desarrollo es marginal; a menudo, es irrelevante y, en la mayor parte de los casos, lo perjudica. La ayuda, para algunos de estos autores, debe ser considerada, en última instancia, una herramienta de dominación y un instrumento del capitalismo contrario a los intereses del Tercer Mundo.

De forma muy simplificada, estos son los argumentos de obras de títulos tan significativos como *Aid as Imperialism* de Teresa Hayter¹; *¿Ayuda o recolonización?. Lecciones de un fracaso*, de Tibor Mende²; *Aid or Development*, de Willem Zelystra³; *Aid as Obstacle*, de Francis M. Lappé *et alii*⁴; *The Creation of World Poverty*, de Teresa Hayter; *Aid: Rethoric and Reality*, de esta misma autora en colaboración con Catherine Watson⁵; *Lords of Poverty: The Power, Prestige, and Corruption of the International Aid Business*, de Graham Hancock⁶, y *La maquinaria del hambre o La trampa de la deuda*, entre otras obras de Susan George⁷. Muchos de estos trabajos se inscriben en el debate que en los años setenta se denominó “la ayuda como imperialismo”, mientras que los más recientes cabe insertarlos en el debate suscitado por las políticas de ajuste de orientación neoliberal de los años ochenta.

Entre los argumentos esenciales que encontramos en estos trabajos, con mayor o menor énfasis, cabe destacar los siguientes: que la ayuda refuerza los patrones de desigualdad e injusticia heredados del periodo colonial o poscolonial, y que impide las reformas estructurales; que la ayuda refuerza la dependencia externa y es un instrumento del capitalismo internacional —o, según algunos de estos autores, del imperialismo— que no contribuye a un “verdadero” desarrollo, y que se intenta imponer un modelo de desarrollo occidental y eurocéntrico ajeno a las necesidades y aspiraciones de los pueblos del Tercer Mundo. Aunque por razones radicalmente diferentes a las

¹ Hayter 1971.

² Mende 1974.

³ Zelystra 1975.

⁴ Lappé *et alii* 1980.

⁵ Hayter y Watson 1985.

⁶ Hancock 1989.

⁷ George y Bennett 1988. Ver también George 1987 y 1990.

planteadas por los economistas neoclásicos, la mayor parte de los autores citados también consideran que la ayuda externa debe cesar.

Según observan algunos de los estudios citados, la ayuda externa se canaliza a través de estructuras internas de poder que reflejan la preeminencia y los intereses de clase de la élites económicas, lo que impide que la ayuda llegue a los grupos sociales más pobres o que promueva las reformas estructurales que serían necesarias para mejorar de forma efectiva su situación. Este argumento parte del supuesto de que la pobreza y la marginalidad no es un problema de recursos, sino de estructuras de poder que generan exclusión. Lappé, refiriéndose a la ayuda de Estados Unidos, señaló que *«El influjo de recursos externos en aquellos países en los que el control económico está concentrado en muy pocas manos, refuerza a las élites locales, nacionales e internacionales, cuyo completo dominio de la tierra y de otros recursos productivos es la primera causa de la pobreza y el hambre»*¹.

El propósito de la ayuda puede ser, incluso, impedir el cambio. Tibor Mende se refirió a este hecho al señalar:

*«Los pocos países que han intentado seriamente eliminar los obstáculos estructurales de su desarrollo casi siempre se han encontrado con castigos, sea mediante medidas comerciales discriminatorias o por reducción y aun el cese de la ayuda. Al contrario, los grupos dominantes que se han abstenido de importunar a las estructuras heredadas se han visto por lo común generosamente recompensados por un mejoramiento de las posibilidades comerciales y una expansión de la ayuda»*².

Teresa Hayter señaló, sin embargo, que no es extraño que la ayuda se utilice para impulsar reformas estructurales, aunque en el marco de un proyecto contrainsurgente o contrarrevolucionario:

«En su papel general como preservador del sistema capitalista, la ayuda (...) puede ser utilizada para apoyar el intento de construir sistemas económicos y sociales que puedan ser resistentes y duraderos frente al

¹ Lappé *et alii* 1980, p. 11.

² Mende 1974, p. 83.

cambio revolucionario. En ocasiones, su concesión se ha condicionado a la adopción de ciertas reformas al interior de los países en desarrollo, particularmente en los ámbitos como la fiscalidad, la educación e incluso la reforma agraria, con la esperanza de que apacigüen situaciones potencialmente revolucionarias»¹.

Si la ayuda refuerza estructuras de exclusión y perpetúa la pobreza, no se debe sólo a los intereses de clase que se expresan en las instituciones de Gobierno que la reciben y distribuyen. El problema también está en las agencias y las organizaciones internacionales proveedoras de ayuda, que expresan los intereses de los países más poderosos —el “centro” del sistema capitalista mundial— y la alianza que se establece entre las élites de los países industrializados y en desarrollo, cuyos intereses son coincidentes.

La ayuda —y este es el segundo argumento básico de este enfoque— debe ser interpretada en el marco de las relaciones de dominación entre el “centro” y la “periferia”. La ayuda facilita la penetración del capital extranjero, introduce tecnología foránea, orienta la estructura productiva del receptor y sus políticas económicas en función de los intereses del donante y, en suma, refuerza un patrón de crecimiento dependiente, extravertido y desarticulado. De nuevo es Teresa Hayter quien expresa con toda nitidez este punto de vista:

«Ahora creo que la existencia de la ayuda puede ser explicada sólo como un intento de preservar el sistema capitalista en el Tercer Mundo (...) Cualquier contribución al bienestar de los pueblos del Tercer Mundo que pueda surgir a través de la ayuda es accidental respecto a sus verdaderos propósitos, y debemos verla en contraposición a sus efectos generalmente negativos. La ayuda puede ser considerada como una concesión de los poderes imperialistas para permitirles continuar su explotación de los países semicoloniales (...) Desde el punto de vista de aquellos que la reciben, la ayuda tiene varias desventajas adicionales. Por ejemplo, puede ser utilizada directamente como un soborno para asegurar la adopción de medidas favorables a los proveedores de ayuda y desfavorables para sus receptores; puede ser utilizada, deliberadamente o no, para proyectos que empobrecen a la mayoría de la población; y generalmente incrementa la carga de la deuda de los

¹ Hayter 1971, p. 10. La traducción es nuestra.

*países que la reciben. En cierto sentido, la ayuda es meramente un subsidio para las compañías internacionales pagado por los contribuyentes de los países imperialistas»*¹.

Pierre Jalée, a partir de la teoría marxista del imperialismo, también sitúa la ayuda en el marco de las relaciones de explotación imperialistas². Robert E. Wood, por su parte, destaca cómo las fuentes privadas y públicas de capital se complementan para facilitar la penetración del capital extranjero y promover la incorporación de los Estados periféricos a la economía mundial³. En un trabajo posterior, este mismo autor parte de la teoría wallersteniana del sistema-mundo, señala que los Estados donantes, mediante el control de las fuentes públicas y privadas de financiación, son capaces de dictar las políticas de desarrollo de los Estados de la periferia. Los países centrales, en concreto, utilizan la ayuda para imponer estrategias exportadoras *outward-oriented* en vez de estrategias *inward-oriented* de desarrollo real autocentrado⁴.

Autores como Mende o Zelystra han destacado las dimensiones culturales de este proceso de dominación. La ayuda contribuye a expandir un modelo de civilización occidental, y tanto los problemas de subdesarrollo como las soluciones que propone ese modelo están teñidas de eurocentrismo y son profundamente inadecuadas para la situación de los países y las culturas no-occidentales donde pretenden ser aplicadas. Mende señala que Occidente intenta expandir el “original inimitable” de la revolución industrial, y que ese intento conduce inevitablemente a un “encuentro deformador”⁵. Zelystra, por su parte, cuestiona el paradigma de la “modernización” que guía las estrategias de ayuda al desarrollo de Occidente⁶. Desde ese paradigma, todo esfuerzo de ayuda estará encaminado al fracaso, y lo mejor que puede hacerse es acabar con él⁷.

Constatando que la ayuda no contribuye al desarrollo y que su reforma es extremadamente difícil, la mayoría de estos autores abogan por su eliminación.

¹ Hayter 1971, p. 9.

² Jalée 1968, p. 69.

³ Wood 1980, pp. 5-6 y 31-33

⁴ Wood 1986, p. 314.

⁵ Mende 1974, pp. 5 y 13.

⁶ Zelystra 1975, pp. 225-226.

⁷ Zelystra 1975, p. 256.

Graham Hancock, autor de una de las más devastadoras críticas contra la ayuda oficial, señala:

«Con un volumen de 60.000 millones de dólares anuales (...) la ayuda ya es lo suficientemente grande para causar daño. De hecho (...) a menudo es profundamente peligrosa para los pobres y contraria a sus intereses: ha financiado la creación de proyectos monstruosos que, a un alto coste, han devastado el medio ambiente y han arruinado muchas vidas (...) sus resultados son fundamentalmente malos, y, lejos de ser aumentada, debe detenerse de inmediato, antes de que haga más daño»¹.

Algunos autores de talante reformista comparten estas críticas. Dudley Seers y Gunnar Myrdal han señalado que no se debe conceder ayuda a menos que existan plenas garantías sobre su uso en favor de los más pobres, lo que excluiría las transferencias a los Gobiernos y las élites del Tercer Mundo².

Keith Griffin, uno de los autores que ha desarrollado la noción de “desarrollo humano” del PNUD, insiste en que el desarrollo es un proceso autocentrado (*self-reliant*) que debe estar basado en recursos propios y no ajenos. No se ha logrado demostrar que la ayuda contribuya al crecimiento económico, con lo que esta es irrelevante, si no perjudicial, para un verdadero desarrollo. Según Griffin, *«La verdad es que el legado de cuarenta años de ayuda externa es la carga de la deuda, y no el desarrollo económico»*³. Griffin también cree que la ayuda externa —que considera un producto de la guerra fría— debe cesar, aunque aboga por la cancelación de la deuda externa y el mantenimiento de ciertas formas de asistencia de emergencia y de carácter humanitario, las cuales deben estar por encima de toda disputa⁴.

El determinismo, el escaso rigor demostrado en el análisis, el contraste entre el alto nivel de abstracción y la debilidad de las evidencias empíricas para sostener la teoría, la incapacidad de explicar los procesos de desarrollo desigual en el Tercer Mundo han sido los aspectos más criticados de las teorías de la dependencia, tanto por autores ortodoxos como neomarxistas⁵. A esta

¹ Hancock 1989, p. 189.

² Riddell 1987, p. 53.

³ Griffin 1991, p. 679.

⁴ Griffin 1991, p. 679.

⁵ Ver la dura crítica de Menzel 1993, especialmente pp. 47-52.

críticas se le han añadido las evidentes limitaciones y costes de oportunidad de las políticas nacionalistas de desarrollo y de las estrategias de “sustitución de importaciones” que, inspiradas en mayor o en menor medida en estas teorías, especialmente en su variante reformista, habían sido impulsadas en numerosos países del Tercer Mundo. Esta crítica también se aplicaría a los procesos revolucionarios y de “desconexión” de los años setenta y principios de los ochenta. Las experiencias de desarrollo de los países de reciente industrialización (NICs) del Sudeste Asiático representaron, en este sentido, un duro golpe al determinismo de los dependentistas¹.

El rechazo de las teorías de la dependencia, sin embargo, no debe rebajar la importancia de sus aportaciones ni llevarnos a ignorar los importantes problemas teóricos y prácticos que ha planteado esta corriente de pensamiento. Los estructuralistas contribuyeron a insertar los problemas del desarrollo en un marco global y no nacional, en el que desde entonces se han mantenido, y resaltaron la importancia del eje Norte-Sur para explicar la realidad de las relaciones internacionales y la economía mundial contemporánea. En este sentido, al igual que el paradigma transnacional, los estructuralistas contribuyeron de forma decisiva a poner los cimientos de la actual economía política internacional. Aunque el enfoque de clase no siempre contribuyó a esclarecer el análisis, los estructuralistas y los dependentistas vincularon los problemas de la desigualdad y la pobreza al proceso de formación del Estado nacional en el Tercer Mundo, y a los condicionantes de la economía mundial.

Este vínculo es un elemento muy importante, como se verá, de nuestro marco de análisis. Aun sin aceptar, por sus limitaciones, la visión dependentista de la economía internacional, en los cinco casos nacionales contemplados en esta tesis resaltaremos cómo la ayuda estadounidense se ha articulado estrechamente con los intereses empresariales y de las élites, y cómo ha inducido la adopción de políticas económicas que, a tenor de las evidencias disponibles, no han contribuido ni a la mejora inmediata de la situación de los más pobres, ni a la eliminación de los mecanismos estructurales de exclusión que generan pobreza.

¹ Una acertada síntesis de las deficiencias teóricas del estructuralismo, desde una perspectiva latinoamericana, en Kay 1989, pp. 197-227. Sobre este tema, ver también Hettne y Blomstrom 1990, pp. 105-127.

2.2.4 *La ayuda y el estudio de la Economía Política Internacional*

A pesar de sus limitaciones, las teorías de la dependencia y de la interdependencia contribuyeron decisivamente a establecer un nuevo horizonte epistemológico en el estudio de las relaciones internacionales, en el que se entrelazan la economía y la política. Ello ha obligado a mirar con ojos nuevos las cuestiones tradicionales del poder, la seguridad o el interés nacional, introduciendo en la agenda de investigación de las relaciones internacionales nuevos interrogantes relativos a los problemas económicos, sociales, demográficos y medioambientales emergentes en la décadas de sesenta y los setenta.

El entrelazamiento de la economía internacional y la política mundial constituye el punto de partida de la Economía Política Internacional. Los estudiosos de las relaciones internacionales que se inscriben en este área de estudio rechazaron la separación académica de la economía y la ciencia política, que dificultaba la comprensión del sistema internacional. En sus formulaciones más recientes, han enriquecido el análisis político incorporando concepto y métodos propios de la economía, como el análisis de los “ciclos largos” de Kondratieff, o el uso del cálculo de las preferencias racionales para la maximización del bienestar desarrollado por los economistas neoclásicos.

Pero la Economía Política Internacional contemporánea, como ha señalado Richard Higgott, no es sólo una crítica de las limitaciones académicas de ambas disciplinas, o un intento de combinar ambas a través de un método o un enfoque multidisciplinar. La Economía Política Internacional es sobre todo un intento de exploración sistemática de la interacción entre la riqueza y el poder, e intenta responder a las cuestiones que ocuparon de la economía política clásica del siglo XIX —la producción y la distribución— en el marco de una economía global¹. La economía política contemporánea, por esta razón, es la heredera directa de los dos grandes paradigmas que desde los años sesenta y setenta intentaron responder a estos interrogantes: el paradigma estructuralista y el de la interdependencia, ahora remozados bajo las denominaciones de

¹ Higgott 1994, p. 157.

“neoestructuralismo”, en el primer caso, y de “teorías de la estabilidad hegemónica” o de “institucionalismo neoliberal” en el segundo¹.

Estas preocupaciones teóricas y epistemológicas han quedado reflejadas en algunas de las definiciones más aceptadas de la economía política internacional. Robert Gilpin, uno de los más importantes autores en este campo, propuso a mediados de los setenta la siguiente definición: «*La economía política significa (...) la interacción dinámica y recíproca dentro de las relaciones internacionales, de la búsqueda de riqueza y la búsqueda de poder*»². Una década después Gilpin introdujo una “sutil diferencia” en la definición, destacando el papel de los actores y el marco en el que estos se desenvuelven más que sus objetivos, señalando que la Economía Política Internacional es «*...la interacción del Estado y el Mercado para determinar la distribución del poder y la riqueza en las relaciones internacionales*»³. Susan Strange, también autora de una de las obras más influyentes en el campo de la economía política internacional, se refirió a ésta como «*una forma de sintetizar la política y la economía por medio del análisis estructural de los efectos del Estado —o, de forma más apropiada, de cualquier tipo de autoridad política— en los mercados, y a la inversa, de las fuerzas del mercado sobre el Estado*»⁴

Robert Keohane, por su parte, definió la Economía Política Internacional como «*la intersección del área sustantiva estudiada por la economía —producción e intercambio de medios mercantiles de satisfacer necesidades— con el proceso por el cual se ejerce el poder, que es crucial en política*»⁵. Según este autor, en estas tres dimensiones:

«...la causalidad es más recíproca que unidireccional; por una parte, la distribución del poder crea estructuras de derechos de propiedad dentro de las que se produce y distribuye la riqueza; por otra parte, los cambios en la eficiencia productiva y el acceso a los recursos afectan, a largo plazo, las relaciones de poder. La interacción entre riqueza y poder es

¹ Una cuidada selección de autores en el campo de la Economía Política Internacional puede encontrarse en Goddard *et alii* 1996.

² Gilpin 1975, p. 43.

³ Gilpin 1990, p. 22.

⁴ Strange 1988, pp. 13-14. La traducción es nuestra.

⁵ Keohane 1988, p 37.

dinámica porque tanto la riqueza como el poder son constantemente alteradas, al igual que las conexiones existentes entre ambas»¹.

La riqueza y el poder son objetivos perseguidos por diversos actores de la política mundial, incluyendo a los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores no estatales como las compañías transnacionales. En esta búsqueda, en condiciones de interdependencia y en ausencia de una autoridad central en la economía y la política internacional, los actores recurren a arreglos institucionales y fórmulas diversas de cooperación que permiten maximizar ganancias y reducir costes —aunque la distribución de los mismos pueda ser desigual— y que proporcionarían, en última instancia, un marco de “gobernación” de la economía internacional. Tanto Gilpin como Keohane consideran que la interdependencia económica crea relaciones de poder entre grupos y sociedades. Ni el mercado es políticamente neutro, ni el poder es económicamente neutral. La interdependencia económica crea fortalezas y vulnerabilidades económicas que pueden ser explotadas y manipuladas².

En este contexto, resulta de crucial importancia el estudio de los regímenes internacionales, el cual constituye uno de los temas más frecuentes de la Economía Política Internacional. A través de este concepto, heredado del paradigma de la interdependencia, la Economía Política Internacional pretende explicar el comportamiento de los actores, las dinámicas de cooperación que estos establecen, los entramados institucionales y normativos que la hacen posible, y los conflictos y arreglos distributivos que los regímenes encierran.

La importancia que se destina a la organización política de las relaciones económicas pone de manifiesto, como ha destacado Björn Hettne, que la Economía Política Internacional también trata de aprehender la naturaleza y las dinámicas del particular orden social —“orden mundial” en el contexto de la Economía Política Internacional— que enlaza ambas esferas, y que determina qué y cómo se produce, de que forma se distribuye, y cómo se gobierna el sistema económico internacional en ausencia de autoridad central. La noción de “orden” representa, en suma, una de las preocupaciones centrales de la Economía Política Internacional³.

¹ Keohane 1988, p. 33.

² Gilpin 1990, p. 34; Keohane 1988, pp. 33-34.

³ Hettne 1995, p. 149.

En torno a la noción de “orden mundial” o de “orden económico internacional” han existido y existen, sin embargo, interpretaciones y enfoques muy diversos. En cuanto orden social, el “orden mundial” constituye un conjunto de instituciones y de reglas de comportamiento a las que se someten los actores que constituyen el sistema. En esas reglas, obviamente, subyacen preferencias ideológicas y de valores¹. La aplicación de estas reglas implica, además, una distribución desigual de los costes y los beneficios de la cooperación.

Más que un nuevo paradigma, la Economía Política Internacional es por esta razón un ámbito de investigación donde compiten las diferentes tradiciones paradigmáticas y enfoques ideológicos de la teoría de las relaciones internacionales². Si adoptamos el punto de vista del Estado y el poder estatal en su relación con la economía internacional encontraremos, según Gilpin, tres grandes opciones ideológicas en el seno de la Economía Política Internacional: la liberal, neoliberal o neoclásica, que reafirma la validez del mercado libre; la nacionalista o “neomercantilista”, que otorga primacía a la construcción y la seguridad del Estado frente al libre juego del mercado y, sin cuestionarlo, es más intervencionista, y la marxista, dominada por la preocupación normativa por el socialismo³.

El debate descriptivo-normativo que ha dominado la Economía Política Internacional en los últimos años, sin embargo, ha girado en torno al mercado como principio ordenador de una economía internacional en acelerado proceso de globalización, en torno al significado de ese proceso para el Estado y su capacidad de adoptar políticas económicas y de desarrollo, y en torno a las políticas de ajuste estructural, en cuanto estas suponen una readecuación de las economías nacionales a los requerimientos del mercado global⁴.

Para ilustrar este punto podemos recurrir a las dos formulaciones de “orden internacional” aparecidas en las dos últimas décadas: el “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) impulsado por los países en desarrollo en los años setenta, y el “Nuevo Orden Mundial” de la posguerra fría. Ambas

¹ Cox 1987, p. 223.

² Hettne 1995, p. 149.

³ Gilpin 1990, pp. 37-53.

⁴ Higgott 1994, p. 162.

concepciones asumen la necesidad de un orden mundial que determine los principios, las normas y las reglas del juego —los regímenes— del sistema económico internacional, aunque el papel que cada una de ellas asigna al Estado y al Mercado como principios fundadores de ese “orden” es, obviamente, muy distinto.

Nos detendremos brevemente en estas dos nociones de orden económico internacional para mostrar las diferencias ideológicas que han recorrido y recorren el campo de la Economía Política Internacional.

El NOEI, en primer lugar, expresó el interés del Tercer Mundo en una economía mundial organizada con objetivos redistributivos, a partir de mecanismos de asignación de los recursos basados en la regulación y la intervención pública. El “Nuevo Orden Mundial”, por el contrario, es una actualización del viejo orden liberal de Bretton Woods una vez desaparecido el comunismo, y expresa la preferencia de las potencias occidentales —particularmente de Estados Unidos— por una economía mundial basada en el mercado como mecanismo de asignación de los recursos. Esta noción, que surgió en el particular marco de la Guerra del Golfo, trasciende lo económico y tiene evidentes implicaciones políticas. En este “Nuevo Orden Mundial”, el mercado libre es el “orden natural” de las relaciones económicas internacionales, y deber ser mantenido por la potencia hegemónica. Para los primeros, el mercado es una institución o, en otros términos, una construcción social y política contingente, que como tal debe ser regulada y orientada —o, en algunos casos, eliminada— en función de fines de redistribución y equidad.

Muchos de los estudiosos de la Economía Política Internacional de procedencia estadounidense hacen del mercado una variable independiente en el análisis. Emparentados de una u otra forma con el neorrealismo o con el paradigma de la interdependencia, continúan teniendo preocupaciones epistemológicas similares a las que caracterizaron los enfoques mencionados: el papel de los regímenes internacionales de posguerra —particularmente el régimen de Bretton Woods y el régimen comercial del GATT—, el papel del liderazgo hegemónico —especialmente el de Estados Unidos— y las fuentes y mecanismos de ejercicio del poder para el mantenimiento del orden económico liberal de posguerra. Como ha señalado Richard Higgott, «...la mayor parte de la actividad de los estudiosos de la Economía Política Internacional de las

últimas dos décadas se ha enfocado, de una manera u otra, a la cuestión de la hegemonía estadounidense en el orden global»¹.

Como vimos, estas son las preocupaciones que han presidido las teorías de la estabilidad hegemónica². Estas teorías afirman que un orden económico internacional —identificado con el mercado libre— sólo es posible si existe un Estado hegemónico que lo establece y mantiene, y que proporciona “bienes públicos colectivos” —estabilidad, gobernabilidad, predecibilidad— a través de los regímenes internacionales, de los que se beneficia tanto el Estado hegemónico como otros Estados más débiles. Esto significa que el declive hegemónico conduce a una crisis de gestión en la economía mundial, con sus secuelas de inestabilidad, incertidumbre y aumento de los costes de transacción³.

Según Charles C. Kindleberger, precursor de esta teoría, el declive de la hegemonía del Reino Unido —la *Pax Britannica*— y el periodo de vacío hegemónico de entreguerras, con sus secuelas de recesión, autoritarismos y conflicto, ponen de manifiesto los riesgos que comporta la ausencia de un *Hegemon* para la estabilidad del sistema⁴. La Segunda Guerra Mundial y el consiguiente ascenso de Estados Unidos a la categoría de potencia hegemónica permitió el establecimiento de un nuevo orden hegemónico liberal —la *Pax Americana*— que es el que ha proporcionado estabilidad y prosperidad al mundo de la posguerra.

A partir de esta concepción de la historia y de la economía mundial, la Economía Política Internacional contemporánea ha prestado considerable atención a la creación y la evolución de los regímenes e instituciones en los que se ha sustentado el orden económico internacional de posguerra —el sistema monetario internacional y el FMI, el Banco Mundial y, en el ámbito comercial, el GATT—, al papel de la potencia hegemónica en la creación y mantenimiento de los mismos, al declive de la hegemonía y su efecto sobre los regímenes y la gestión económica global, y a las formas y mecanismos

¹ Higgott 1994, p. 160. La traducción es nuestra.

² Higgott 1994, p. 159.

³ Algunas obras más significativas dentro de estas teorías son las de Gilpin 1983 y 1990, Rosencrance 1986 Krasner 1989 o Kennedy 1994. Sobre la relación de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica con otras teorías, ver Attinà 1991, pp. 319-321.

⁴ Kindleberger 1973.

—económicos o políticos, coercitivos o de consenso¹— por los que se ejerce el poder hegemónico.

La teoría de la estabilidad hegemónica proporciona algunas claves analíticas de interés para la comprensión del fenómeno de la ayuda externa. Según Robert O. Keohane, «*las potencias hegemónicas tiene la capacidad de mantener los regímenes internacionales que han favorecido. Pueden utilizar la coerción para hacer cumplir las reglas, o pueden basarse en mayor medida en sanciones positivas, como la provisión de beneficios a aquellos que cooperan*»². Keohane también señala que el poder hegemónico puede obligar a sus aliados a compartir los costes (*burden-sharing*) del mantenimiento de los regímenes³. La ayuda de los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que en gran medida ha contribuido a sostener el orden económico liberal de posguerra, respondería a esta caracterización.

En el marco de las teorías de la estabilidad hegemónica, Stephen D. Krasner ha realizado un penetrante estudio de los regímenes financieros internacionales y dentro de ellos, de los mecanismos de ayuda multilateral —Banco Mundial, Naciones Unidas y bancos regionales de desarrollo—.

Según Krasner, los Estados del Tercer Mundo actúan en la economía política internacional guiados por objetivos de poder y riqueza. «*Una estrategia para lograr este objetivo es cambiar las reglas del juego en diversas áreas temáticas internacionales*»⁴. Es esta estrategia, el Tercer Mundo ha demandado mecanismos de transferencia de recursos de Norte a Sur y para ello ha respaldado principios, normas e instituciones —esto es, regímenes internacionales— basados en la autoridad y la reglamentación más que en el libre juego de las fuerzas del mercado, debido a que éstos proporcionarían mayores recursos, de forma más estable y predecible.

Naciones Unidas, en cuya Asamblea General los países en desarrollo tenían una considerable mayoría, ha sido uno de los canales preferidos para el despliegue

¹ Ver las nociones de “poder cooptivo” o *soft power* de Nye 1991, pp. 38-39, de poder hegemónico basado en el consenso de Cox 1987, caps. 6 y 7, o de “poder estructural” de Strange 1994, pp. 25-28.

² Keohane 1980, p. 132.

³ Keohane 1989, p. 133.

⁴ Krasner 1989, p. 14.

de esta estrategia. Sin embargo, muchos países industrializados, bajo el liderazgo de Estados Unidos, se han resistido a los intentos de modificación de los regímenes o de creación de nuevos regímenes impulsados por el Tercer Mundo¹. La visión de Krasner de las relaciones Norte-Sur es profundamente pesimista: debido a este “conflicto estructural”, las relaciones Norte-Sur están «...condenadas a ser conflictivas, porque la mayoría de los países del Sur no pueden enfrentar la vulnerabilidad internacional que padecen, salvo si cuestionan los principios, las normas y las reglas preferidas por los países industrializados»².

Los mecanismos de financiación y ayuda multilateral —FMI Banco Mundial, bancos regionales de desarrollo, agencias de Naciones Unidas— han sido una de las arenas en las que se ha dirimido este conflicto. La distribución del voto y los procedimientos de toma de decisiones en estas instituciones reflejan la jerarquía de poder que caracteriza el sistema internacional. Aunque el poder de Estados Unidos ha declinado y ambas organizaciones se han hecho más autónomas, el FMI y el Banco Mundial siguen siendo las instituciones que reflejan más claramente los intereses del Occidente industrializado.

El Banco Mundial, en particular, ha respaldado políticas económicas liberales y neoliberales y, aunque algunas de sus políticas de los años sesenta y setenta pueden estuvieron bajo la influencia del keynesianismo, se ha opuesto sistemáticamente a las interpretaciones y las prescripciones estructuralistas sobre el desarrollo. A través de su condicionalidad el Banco ha podido ejercer una influencia considerable en las políticas económicas y sociales de sus clientes. Formalmente, el proceso de toma de decisiones debe estar basado en criterios técnicos, lo que limita la interferencia política. La actuación del Banco, sin embargo, ha coincidido con los objetivos de la política exterior norteamericana: la contención del comunismo en Europa y Asia, y —sobre todo en el llamado “periodo McNamara”— la prevención y control de brotes revolucionarios en el Tercer Mundo. El Banco impidió el acceso al crédito al Chile de Allende, pero lo restableció tras el golpe de Estado de Pinochet. Nicaragua también fue excluida, pero Sudáfrica no³. Los organismos de Bretton Woods, por último, se han mantenido totalmente al margen del

¹ Krasner 1989, pp. 14-15.

² Krasner 1989, p. 13.

³ Krasner 1989, pp. 133-141. Hemos tratado estas cuestiones con más detalle en Sanahuja 1994b, pp. 25-30.

control, de los principios de actuación y de las políticas de Naciones Unidas, a pesar de ser formalmente organizaciones especializadas de las mismas¹.

Las visiones y la actuación de los países del Tercer Mundo han logrado alterar algunas de las normas y principios básicos de los regímenes económicos internacionales. La asistencia al desarrollo es considerada una obligación de los países ricos, y el principio del tratamiento preferencial se ha introducido en numerosos acuerdos comerciales y mecanismos financieros. La misma existencia de regímenes e instituciones aísla a los países en desarrollo, aunque sólo sea parcialmente, de presiones políticas directas por parte de los donantes².

El Tercer Mundo, sin embargo, ha tenido muy poco éxito intentando modificar la estructura del orden económico liberal establecido en Bretton Woods y el comportamiento del FMI y el Banco Mundial, tanto en lo referido a los procesos de toma de decisiones como en cuanto a los flujos de recursos.

Las demandas de financiación concesional de los países del Tercer Mundo, planteadas inicialmente en el seno de Naciones Unidas, dieron lugar a la Asociación Internacional de Fomento, insertada finalmente dentro del Grupo del Banco Mundial y por lo tanto sujeta al sistema “plutocrático” de distribución de voto prevaleciente en este organismo³.

En este contexto de insatisfacción hay que situar la creación de los bancos regionales de desarrollo, que como señaló John White, fueron esencialmente *«...un acto de resistencia política contra la hegemonía de los países desarrollados dentro de la economía mundial»*⁴. Los países del Tercer Mundo —especialmente en los casos del Banco Interamericano y el Banco Africano de Desarrollo — han logrado ejercer un mayor grado de control en estas instituciones, y sus políticas han sido más sensibles a sus demandas y necesidades⁵. La base financiera de estas instituciones, sin embargo, es muy limitada en comparación al Banco Mundial, y también ha estado dominada por los países industrializados donantes. Todo ello muestra, según expresa Krasner,

¹ Sanahuja 1994b, pp. 87-88.

² Krasner 1989, p. 160.

³ Childers y Urquart 1994, pp. 80-81.

⁴ White 1972, p. 28.

⁵ Tussie 1995, p. 1.

«...los límites estructurales dentro de los cuales deben funcionar los países del Tercer Mundo: los Estados industrializados, inclusive los hegemónicos, no tienen deseos de transferir fondos a instituciones sobre las que no tienen control»¹.

Los limitados logros del Tercer Mundo, por otra parte, se vieron ensombrecidos por la “crisis del desarrollo” de los años ochenta. La crisis de la deuda, que puso de manifiesto la vulnerabilidad financiera de los países del Sur, fue un factor clave en el declive del NOEI y la diplomacia económica que el Tercer Mundo levantó con el objeto de modificar estos y otros regímenes. La estricta condicionalidad de los Programas de Ajuste Estructural del Banco Mundial, aplicados a lo largo de los años ochenta en más de cien países en desarrollo, ha sido uno de los principales mecanismos utilizados por Estados Unidos y sus aliados occidentales para debilitar el NOEI y restablecer el orden liberal y los valores del libre mercado a escala global².

En este contexto hay que situar la expansión de la condicionalidad que se ha registrado desde principios de los años ochenta. La condicionalidad de los planes de estabilización, inicialmente prevista para programas de estabilización de corto plazo, limitada al ámbito macroeconómico y ejercida sólo por el FMI³, se ha ido extendiendo a todas las áreas y ámbitos del desarrollo, incluso a los sistemas de Gobierno, y la práctica totalidad de las agencias de cooperación bilateral y multilateral cuentan ya con una agenda de condicionalidad extremadamente compleja y desarrollada, que ha ido incorporando políticas económicas y sociales, políticas ambientales, derechos humanos, papel de la mujer y, lo más reciente, el tema de la “gobernación” o el “buen gobierno” (*Good governance*)⁴. La condicionalidad se había visto debilitada por la ausencia de coordinación de los donantes, pero ésta es cada vez menos frecuente al proliferar la “condicionalidad cruzada”, o mecanismos

¹ Krasner 1989, p. 149.

² Ver Biersteker 1990, pp. 107-110. Este es también el punto de vista de autores situados en la izquierda, como Bello *et alii* 1994, pp. 7-28.

³ Williamson 1983 y Cohen 1983.

⁴ El Consejo de Desarrollo de Ultramar (*Overseas Development Council*) ha realizado un estudio sistemático de la condicionalidad en la posguerra fría. Ver Ball 1992, Nelson y Eglinton 1992 y 1993, Williams y Petesch 1993 y Lewis 1993. Para el tema del “buen gobierno”, ver también Banco Mundial 1994.

de coordinación informal como los “grupos de consulta” o las “conferencias de donantes”¹.

La creciente controversia sobre las condiciones políticas impuestas por los donantes —promoción de la economía de mercado, sistema político (democracia liberal), vigencia de los derechos humanos, niveles de armamento y gasto de defensa, conservación del medio ambiente— demuestra, según Hettne, que la ayuda y la condicionalidad que ésta trae aparejada son un mecanismo para la imposición y la expansión de los valores, las instituciones y las normas que conforman un determinado orden mundial —el orden liberal de las “democracias de mercado”—, lo que representa una clara “homogeneización del espacio político”².

En su obra *States and Markets*, Susan Strange también analiza el fenómeno de la ayuda externa en el marco de la economía política internacional. El punto de partida de Strange es el estudio del poder, para el que establece dos categorías: el “poder estructural” y el “relacional”. El primero, el más importante, es aquel que permite «...*configurar y determinar la estructura de la economía política global, dentro de la que tienen que operar otros Estados, sus instituciones políticas, sus economías, sus empresas y (no lo menos importante) sus científicos y sus profesionales*»³.

A través del poder estructural se establece la agenda y los regímenes internacionales que gobiernan la economía mundial, el marco de relación entre los Estados, las corporaciones y las gentes. Strange distingue cuatro “estructuras primarias” constitutivas del poder estructural: la seguridad, la producción, el conocimiento y las finanzas. Esta autora analiza cómo interactúa el Estado y el mercado para la asignación, la producción y la distribución de los recursos en cada una de estas cuatro estructuras. Las opciones que se toman en ese proceso se basan en intereses, pero también en preferencias de valores⁴.

Existen, además, cuatro “estructuras secundarias”: el sistema principal de transporte internacional, el sistema comercial, el suministro de energía y el

¹ Es el caso, por ejemplo, de la cooperación de la Unión Europea y sus Estados Miembros. Ver Overseas Development Institute 1995.

² Hettne 1995, p. 154.

³ Strange 1994, p. 25. La traducción es nuestra.

⁴ Strange 1988, pp. 26-28.

sistema transnacional de bienestar y desarrollo (*welfare and development transnational system*). Como en el caso de las otras tres, la estructura que proporciona y distribuye el bienestar refleja la naturaleza de las estructuras primarias de poder. El poder, en otros términos, determina los patrones de asignación del bienestar entre los Estados, las clases y los grupos sociales¹.

El sistema de bienestar social incluye tanto las oportunidades y beneficios ofrecidos por el mercado, como aquellos disponibles a través de las intervenciones del Estado. En el primer caso, es la oferta y la demanda, a través del mecanismo de los precios, el mecanismo que asigna los recursos. En el segundo caso, la asignación de recursos se produce a través de actos políticos. Strange se centra en estos últimos, considerando que suelen ser los más importantes debido a que el papel de los sistemas de bienestar social es, precisamente, corregir o paliar las “fallas de mercado”, así como los desequilibrios causados o agravados por éste. Estos actos o mecanismos políticos, junto con el funcionamiento de los mercados, contribuirán a determinar si el sistema es progresivo o regresivo, en relación tanto a la generación presente como —introduciendo la variable ambiental— a las generaciones futuras².

Los tres mecanismos políticos que conforman el sistema de bienestar social son los siguientes³:

- a) Las “reglas de protección”: incluyen los convenios internacionales de derechos humanos o las convenciones de la OIT. Según Strange, no han sido muy efectivas, aunque las ONG las han utilizado con éxito para alterar o por lo menos deslegitimar la conducta de algunos gobiernos.
- b) La provisión de ciertos bienes públicos a través de regímenes internacionales, y
- c) Las “transferencias de recursos” a través del sistema institucionalizado de la ayuda externa.

¹ Strange 1994, pp. 211-212.

² Strange 1994, pp. 212-216.

³ Strange 1994, p. 214.

¿Contribuye la ayuda externa a un sistema mundial progresivo de bienestar social?. Tras examinar las tendencias que han dominado la ayuda externa durante los últimos cincuenta años, la respuesta de Strange es negativa¹. La ayuda externa, en primer lugar, representa una parte muy pequeña de los recursos transferidos en la economía mundial, en comparación, por ejemplo, con la inversión extranjera, las ganancias de exportación o los créditos comerciales. A menudo, la ayuda apenas compensa las transferencias negativas de recursos generadas por el endeudamiento, la repatriación de beneficios de las empresas transnacionales o la fuga de capitales.

Por otra parte, sólo en casos muy concretos la ayuda es otorgada a partir de motivaciones altruistas. Por lo general, es el resultado de negociaciones políticas explícitas o implícitas, de objetivos estratégicos o económicos o de antiguos lazos coloniales. La elevada proporción de ayuda bilateral sobre la multilateral, la persistencia de la ayuda “ligada”, el incumplimiento del objetivo del 0,7% del PNB de Naciones Unidas ponen de manifiesto que *«...los programas de ayuda no son simples transferencias de recursos militares o civiles de los países ricos a los pobres, sin más bien transferencias que benefician a intereses y grupos particulares en los países donantes y receptores»*², los cuales casi nunca coinciden con los grupos más pobres. La única excepción la constituirían las ONG, que contribuyen a alterar las percepciones y las creencias, aunque no han logrado modificar la conducta de los Estados³.

Constatando esta realidad, Hettne ha señalado lo siguiente.

«Es obvio que el presente orden mundial está débilmente desarrollado como un sistema de bienestar social, en comparación con la mayoría, si no todos, de los sistemas nacionales. La sencilla razón para ello es que no existe una autoridad política responsable de la mala asignación de los recursos y el bienestar en el sistema global. El único recurso de los países pobres es el vacilante compromiso internacionalista de las naciones favorecidas, manifestado en la “asistencia para el desarrollo” , las operaciones de emergencia y el crecimiento de las instituciones

¹ Strange 1994, pp. 219-226.

² Strange 1994, p. 221. La traducción es nuestra.

³ Strange 1994, p. 226.

internacionales con algunos recursos propios. Si se puede hablar de un sistema global de bienestar social, se trata de algo verdaderamente embrionario y utópico»¹.

Este idealismo, sin embargo, es el que anima a algunos de los autores y las instituciones de Naciones Unidas —particularmente el PNUD— que han hecho suya la noción de “desarrollo humano” de Amartya K. Sen. En los documentos de antecedentes del Informe sobre Desarrollo humano de 1992, que aborda específicamente estas cuestiones, Paul Streeten reclama nuevas instituciones monetarias y financieras internacionales —en pocas palabras, un nuevo Bretton Woods— para adaptar el sistema económico internacional a las exigencias de la posguerra fría, así como sistemas impositivos globales². Keith Griffin y Azizur K. Rahman, por su parte, reclaman la creación de un programa de asistencia internacional de carácter supranacional, financiado con contribuciones obligatorias y progresivas —una especie de “impuesto sobre la renta internacional”— que hagan al sistema internacional de ayuda más predecible y equitativo³. En estas propuestas también se aboga por una paulatina “multilateralización” de la ayuda, a fin de minimizar las influencias políticas en su concesión⁴.

Estas ideas no son nuevas ni han sido defendidas sólo por organismos de Naciones Unidas. En la conferencia de Bretton Woods de 1944 el propio Keynes sugirió establecer impuestos internacionales gravando los superávits comerciales excesivos. En 1980 la Comisión Brandt propuso establecer un impuesto al comercio internacional y a las actividades mineras en el lecho marino; esto último quedó incorporado en la Convención del Derecho del Mar, que tantas vicisitudes ha atravesado hasta su entrada en vigor⁵. Más recientemente, el premio Nobel de Economía James Tobin ha propuesto un impuesto a las transacciones de capital de carácter especulativo, conocido como *Tobin Tax*⁶. Existen ya hasta veinte propuestas diferentes para la recaudación de ingresos de carácter global para la financiación del desarrollo. Algunas de

¹ Hettne 1995, p. 154. La traducción es nuestra.

² Streeten 1992, pp. 6-18.

³ Griffin y Rahman 1992, pp. 26-29.

⁴ PNUD 1992, pp. 101-17, y PNUD 1994, pp. 79-92.

⁵ Comisión Brandt 1980, pp. 277-278.

⁶ Tobin 1992. Ver también PNUD 1994, p. 79.

ellas son ahora contempladas con mayor interés debido al fenómeno de la “fatiga de la ayuda” que caracteriza el periodo de la posguerra fría¹.

Este impulso reformista global coincide, en gran medida, con la agenda negociadora de los países en desarrollo, puesta al día tras el “doloroso aprendizaje” que representó la aplicación de los programas de ajuste de la década de los ochenta.

El informe de la Comisión del Sur, presidida por Julius K. Nyerere —antiguo impulsor del G-77 y el NOEI—, dado a conocer en 1990, también propone reformar el sistema de Bretton Woods, introduciendo mecanismos de transferencia de recursos de Norte a Sur estables, predecibles, duraderos y de carácter progresivo, con la seguridad y la continuidad que la inversión extranjera, los créditos comerciales y la ayuda extranjera no han podido ni podrán asegurar², y un nuevo sistema de ponderación del voto en el FMI y el Banco Mundial, más equitativo y democrático³. Estas y otras propuestas de la Comisión del Sur o del Grupo de los 24⁴ muestran que la agenda política y económica propuesta hace más de dos décadas por los estructuralistas, aunque con menor influencia del marxismo, sigue en gran medida vigente.

La convergencia entre los países del Sur y Naciones Unidas —un rasgo característico de la diplomacia económica del Tercer Mundo en los años sesenta y setenta— también se pone de manifiesto en el debate actual sobre las políticas de desarrollo, dominado por el enfrentamiento entre el neoliberalismo y el neoestructuralismo. Las estrategias de desarrollo de corte neoestructuralista están siendo impulsadas, en gran medida, por organismos de Naciones Unidas como la CEPAL⁵. Como en otras épocas, el Estado y el Mercado, en cuanto principios ordenadores de la vida social internacional, siguen polarizando este debate.

¹ Overseas Development Institute 1996, p. 1. Sobre la “fatiga de la ayuda” ver Overseas Development Institute 1994 y Hewitt 1994, pp. 88-95.

² Comisión del Sur 1990, p. 227.

³ Comisión del Sur 1990, p. 266.

⁴ Ver las propuestas del G-24 sobre la reforma del FMI y el Banco Mundial propuestas en la 49ª Asamblea General de estos organismos, celebrada en Madrid en octubre de 1994, en *Boletín de Información Comercial Española (BICE)* n° 2429, 17-23 de octubre, pp. 2687-2690.

⁵ Es el caso de la propuesta de “Transformación productiva con equidad”, lanzada por CEPAL en 1990. Ver CEPAL 1990c, 1991a y 1992d. Sobre el neoestructuralismo, como alternativa al neoliberalismo, ver Sunkel 1991.

2.2.5 *A modo de conclusión: trazando el marco de estudio*

Tal y como señalamos, la Economía Política Internacional proporciona a nuestro juicio el marco de análisis más adecuado para el estudio de la ayuda externa, en cuanto ésta es un fenómeno a la vez político y económico, y en cuanto se inserta en unas relaciones económicas internacionales y un “orden mundial” para cuya comprensión es necesario considerar a la economía mundial como la unidad de análisis. La utilización de variables económicas para explicar fenómenos como el poder, la estabilidad o la seguridad y, al tiempo, la utilización de variables institucionales y políticas para analizar el funcionamiento de la economía, junto con la plena incorporación de los debates y la teoría sobre el desarrollo al estudio de la política mundial, son los elementos, entre otros, en los que se fundamenta esta opción analítica.

La pluralidad de métodos y enfoques analíticos utilizados también hacen de la economía política internacional un enfoque especialmente atractivo. En nuestra investigación la expresión “economía política” también se utiliza, como hace Robert Gilpin, «...para aludir a un conjunto de preguntas por responder a partir de una combinación ecléctica de métodos analíticos y perspectivas teóricas»¹. Esta perspectiva ecléctica nos permite incorporar aportaciones teóricas diversas, en la medida que son relevantes para nuestra investigación.

La perspectiva realista y neorrealista, como tuvimos oportunidad de señalar, ha proporcionado la visión del mundo y las prescripciones políticas en la que en gran medida se ha inspirado las políticas exteriores y de ayuda externa de Estados Unidos. Es, en definitiva, un marco de referencia inexcusable para el análisis del comportamiento de Estados Unidos como actor estatal, así como para definir la ayuda bilateral y, en cierta medida, multilateral, como un instrumento de la política exterior. Por la misma razón hay que tener presentes las perspectivas globalistas, aunque su influencia en la política de asistencia externa de Estados Unidos no ha sido tan acusada.

En lo que se refiere a las políticas de desarrollo, liberalismo y neoliberalismo, por un lado, y keynesianismo o “desarrollismo”, por otro, han sido las doctrinas que han inspirado la actuación de las agencias de ayuda de Estados

¹ Gilpin 1990, p. 20.

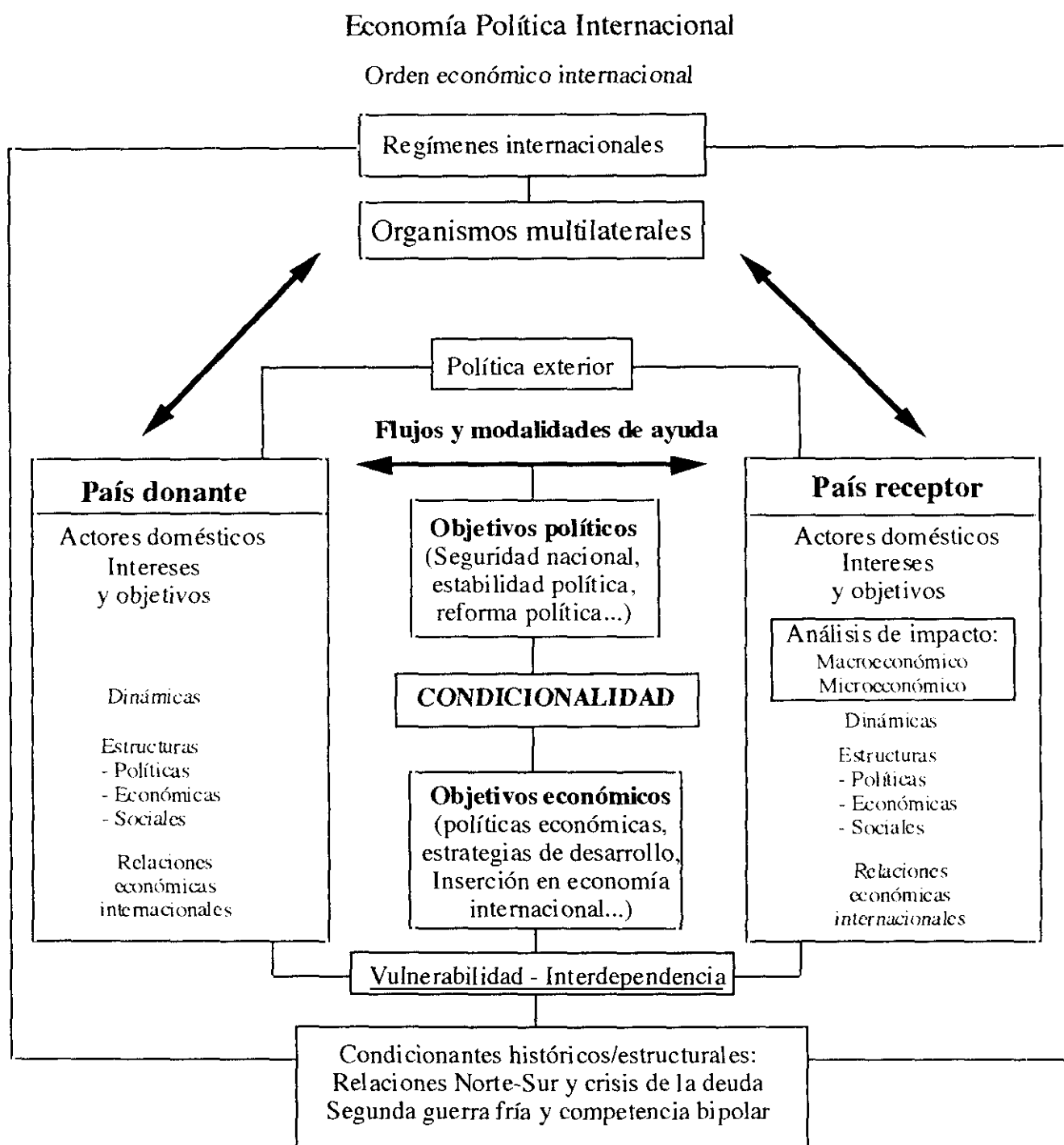
Unidos. Como veremos en el capítulo dos, las políticas de ayuda se han construido sobre particulares combinaciones de enfoques de política exterior y de economía del desarrollo. El Neoliberalismo ha tendido a combinarse con el realismo y el neorrealismo, pero también encontramos una fuerte asociación entre estos últimos enfoques y las políticas de matriz keynesiana. La etapa Johnson de la Alianza para el Progreso es un buen ejemplo de ello. Con la Administración Reagan, como veremos, asistiremos a una combinación ecléctica de desarrollismo y neoliberalismo en el marco de una política exterior de vocación hegemónica y de perceptible inspiración neorrealista.

A pesar de sus insuficiencias, el enfoque estructuralista llama la atención sobre el impacto de la ayuda en las políticas de desarrollo del país receptor en el marco de la economía internacional, en las estructuras de poder económico y político, y en el patrón de distribución de la renta y los activos productivos. Es en este paradigma —especialmente en su variante reformista, puesta al día en los años noventa a través del pensamiento neoestructuralista— en el que nos basaremos para examinar críticamente de qué forma la ayuda ha incidido en las estructuras económicas y sociales y en las dinámicas de desarrollo de los países objeto de nuestro estudio.

Recogiendo estas aportaciones teóricas en el marco de la economía política internacional, hemos trazado un marco de análisis en el que se identifican las variables básicas de nuestra investigación. Este marco de análisis, que sintetizamos en el cuadro nº 2, situamos la ayuda en el marco de la economía política internacional y de su objeto de estudio, el orden internacional y los regímenes que, en un contexto de poder hegemónico, sustentan ese orden.

Trazado ese marco general, el análisis se detendrá en los actores internacionales y domésticos. En cuanto a los actores internacionales, analizaremos el comportamiento de Estados Unidos como país donante, de los cinco países centroamericanos como receptores, y de los organismos financieros internacionales, especialmente el FMI y el Banco Mundial. Consideraremos, asimismo, el comportamiento, y los objetivos e intereses de los actores domésticos del donante y los receptores, cuál es su papel en el proceso de asignación y distribución de la ayuda, y cómo se articulan y contribuyen a formular o modificar los objetivos de política doméstica y de política exterior relacionados con la ayuda.

Cuadro nº 2
La ayuda externa: un marco de análisis



Fuente: elaboración propia

En lo que se refiere a las interacciones entre los distintos actores considerados, nuestra atención se concentrará en sus objetivos políticos y económicos, en los flujos y modalidades de ayuda, y sobre todo en la condicionalidad que ésta trae aparejada, tanto en el plano político como económico, en la medida que es el mecanismo principal para que estos objetivos se materialicen. El modelo de interdependencia compleja propuesto en su día por Keohane y Nye es particularmente relevante para determinar, en relación a la condicionalidad y su cumplimiento, el grado de dependencia mutua de la ayuda y del cumplimiento de las condiciones.

Este marco de análisis se inserta, por último, en unas condiciones históricas y estructurales determinadas. Para el periodo y la región considerada, la crisis de la deuda y el enfrentamiento bipolar —la segunda “guerra fría” y la distensión que ha comportado la desaparición del bloque del Este— son referencia obligada.

Como hemos tenido oportunidad de observar, en los paradigmas y enfoques teóricos que se dan cita en la economía política internacional están implícitas, como no podía ser de otra forma, determinadas opciones ideológicas y de valores. Estas opciones se ponen de manifiesto a la hora de trazar horizontes epistemológicos, construir el objeto de estudio, interpretarlo y formular respuestas teóricas y prácticas. Aun reclamándonos del eclecticismo metodológico que es frecuente en este campo de investigación, en nuestro estudio también se expresan determinadas opciones ideológicas y preferencias de valores que, sin que ello menoscabe el obligado rigor académico de la investigación, lo dotan de relevancia y le otorgan la dimensión ética y normativa que es ineludible, a nuestro juicio, en el trabajo de las ciencias sociales.

Consideramos, junto con Arenal, que el estudio de las relaciones internacionales debe estar al servicio de una práctica internacional inspirada en valores de justicia, paz y libertad¹. Esta opción, como se verá en las páginas siguientes, nos sitúa en torno a las posiciones neoestructuralistas. Entendemos que en la actualidad son éstas las que, además de proporcionar un marco adecuado de interpretación de la realidad social, representan la más firme

¹ Arenal 1990, p. 454.

alternativa teórica frente al neoliberalismo¹, contribuyendo de esta forma a definir una agenda de cambio social para los países del Sur en particular, y para el conjunto de la sociedad internacional en general, que, de ser aplicada, puede conducir a formas de convivencia más democráticas, a patrones de distribución de la renta más equitativos y justos, y a estrategias de desarrollo más compatibles con la preservación del medio ambiente.

¹ Sobre el neoestructuralismo como alternativa al neoliberalismo, ver Bitar 1988, Rosales 1988, Ffrench-Davis 1988, Meller 1991, y Sunkel 1990, 1991 y 1994, entre otros.

Capítulo 3

La ayuda, la seguridad y el desarrollo en perspectiva histórica: de la estrategia de la contención a la posguerra fría

3.1 Introducción

Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha proporcionado 241.000 millones de dólares de ayuda con el objetivo declarado de promover el desarrollo económico de los países receptores. La asistencia económica bilateral vinculada explícitamente al objetivos de seguridad ha ascendido a otros 146.000 millones de dólares. Algo más de 100.000 millones adicionales se han canalizado a través de organismos multilaterales, especialmente del Banco Mundial. En total, Estados Unidos ha entregado más de 500.000 millones de dólares como ayuda externa. En dólares corrientes de 1992, esta cifra equivaldría a 1,1 billones de dólares, aproximadamente una quinta parte del PNB estadounidense de ese año¹.

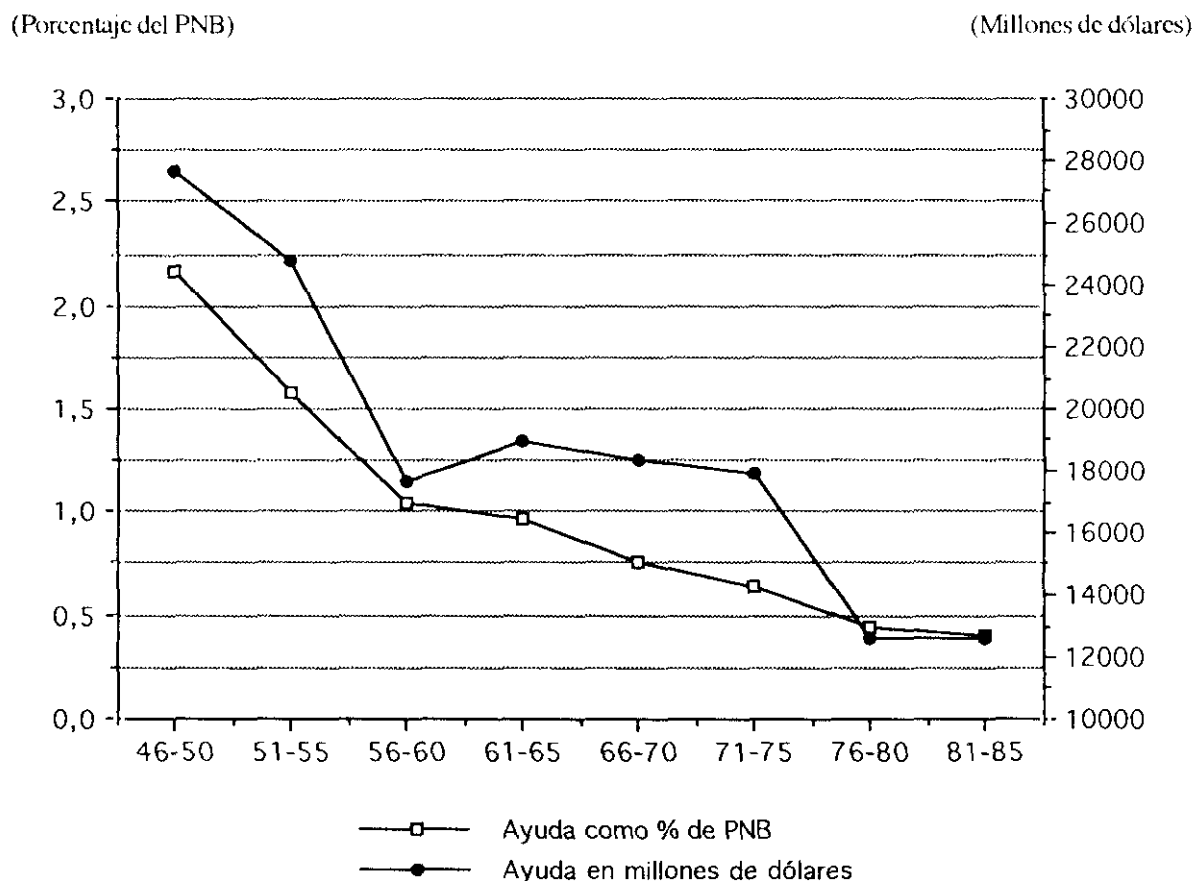
Más allá de la fuerza militar o de la presión diplomática, este gigantesco flujo de dinero ha sido uno de los mecanismos más frecuentes y permanentes de ejercicio de la hegemonía norteamericana. Como ha señalado Doug Bandow, Estados Unidos ha utilizado el poder del dinero para modelar el sistema económico y financiero internacional, para inmiscuirse en los asuntos de prácticamente todos los países del mundo, especialmente de los países en desarrollo, y para mantener y subsidiar la *pax americana* de una forma menos onerosa y menos intrusiva que a través del uso de la fuerza militar². La historia de las relaciones internacionales del siglo XX, la evolución del sistema económico internacional y la evolución y características de las economías y las sociedades de los países en desarrollo no pueden entenderse, en suma, sin hacer referencia a la asistencia económica de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial.

¹ Datos de la AID en Bandow 1992, p. 75.

² Bandow 1992, p. 75.

Aunque la concesión de ayuda económica y militar ha sido una constante de la política exterior norteamericana desde 1946, ha habido cambios muy acusados en sus montos totales, en sus objetivos y en sus instrumentos. El gasto total ha oscilado entre los valores “pico” de 40.000 millones de dólares de 1949 y los 9.000 millones de 1980. Como muestra el cuadro n° 3, como porcentaje del PNB ha habido un descenso permanente, desde el 2,88% de 1947 al 0,28% de 1991.

Cuadro n° 3
Evolución de la ayuda de Estados Unidos en relación al PNB, 1946-1986



Notas: promedios quinquenales. Incluye ayuda militar y otras categorías de ayuda económica que no califican como Ayuda Oficial al Desarrollo según los criterios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE

Cifras absolutas (columna derecha) en dólares constantes de 1987

Fuente: Datos del Servicio de Investigaciones del Congreso.

Como veremos en este capítulo, la política de asistencia externa no respondió a un diseño global y acabado una vez finalizada la conflagración mundial. Fue, por el contrario, resultado de los condicionantes geopolíticos de la guerra fría, y por esta razón nació con un enfoque regional y temporal limitado y con objetivos de seguridad muy explícitos.

Sólo a partir de los años sesenta, cuando el proceso de descolonización llevó la problemática del subdesarrollo a la agenda mundial, surgió en Estados Unidos una política de cooperación global y de carácter permanente que, aun conservando la preocupación originaria por la seguridad y el enfrentamiento con el comunismo, hizo del desarrollo uno de sus elementos centrales.

Seguridad nacional y desarrollo económico, independientemente de cómo estos sean definidos, han sido desde entonces los pilares básicos del programa de ayuda de Estados Unidos. Otras constantes han sido la coexistencia, muchas veces conflictiva, de objetivos políticos, económicos y humanitarios; de actores internos y externos, estatales y no estatales, y la tensión existente entre las motivaciones altruistas y el interés propio (*self-interest*) —dos constantes de la política exterior norteamericana— a la hora de justificar el envío de ayuda al exterior.

Estos elementos de continuidad, empero, no deben ocultar los intensos cambios que se han producido en la manera en la que se concibe el desarrollo, y la a menudo contradictoria relación de éste con la seguridad y los objetivos de la política exterior. Formación de capital, satisfacción de las necesidades básicas y primacía del mercado libre han sido las cambiantes respuestas que Estados Unidos ha dado al reto del desarrollo a lo largo de más de tres décadas, sin que existan hoy resultados ni soluciones concluyentes. Sin embargo, como indica con claridad la distribución geográfica de la ayuda, independientemente de la estrategia adoptada el desarrollo ha estado casi siempre a la zaga de las prioridades estratégicas de la potencia hegemónica.

Los cambios que se han producido en cuanto a las prioridades geográficas son, por ello, los más reveladores (ver cuadro nº 3). Durante los años cuarenta y cincuenta el grueso de la ayuda se destinó a Europa. En 1955 Asia empezó a

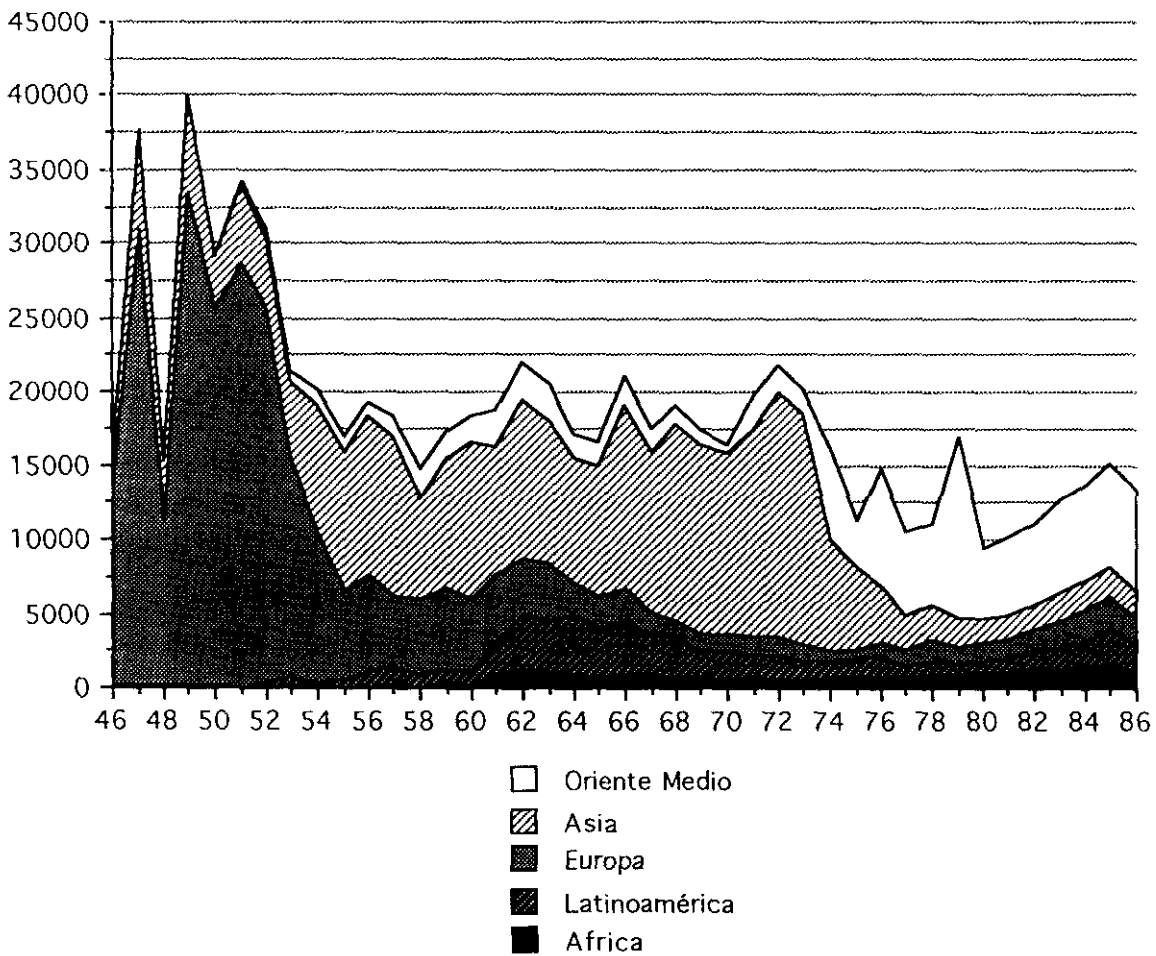
sobrepasar a Europa como destinataria de asistencia, manteniendo el primer puesto hasta el colapso de Vietnam del Sur y Camboya.

Durante los años sesenta Latinoamérica empezó también a ser un destinatario importante de ayuda, pero en los años setenta ambas regiones fueron superadas, por mucha diferencia, por Oriente Medio y en particular por Israel y Egipto. África, a pesar de concentrar grandes bolsas de pobreza y subdesarrollo, no ha tenido apenas importancia estratégica para Estados Unidos y en consecuencia nunca fue un destinatario importante de asistencia norteamericana .

Cuadro nº 4

Evolución de la ayuda de Estados Unidos por áreas geográficas, 1946-1986

(Millones de dólares)



Cifras en millones de dólares constantes de 1987

Fuente: Servicio de Investigaciones del Congreso, con datos oficiales de la AID

En los años ochenta, finalmente, el recrudecimiento de la guerra fría significó nuevos incrementos en la ayuda —especialmente en los países centroamericanos objeto de nuestra tesis—, aunque las grandes prioridades geográficas no sufrieron alteraciones importantes hasta los años noventa, en los que el centro de atención volvió a Europa y, en menor medida, a los países andinos, debido a la preocupación norteamericana por la producción y tráfico de estupefacientes.

Este proceso formativo, como tendremos ocasión de examinar en esta investigación, ha dejado como resultado un programa de ayuda limitado por inercias burocráticas y un marco legislativo desfasado, fragmentado por intereses corporativos e institucionales de muy diverso tipo y, lo que es más importante, totalmente deformado por las prioridades estratégicas de la guerra fría. Centrado en preocupaciones de seguridad, no ha sido capaz de generar desarrollo, se ha utilizado para ayudar a regímenes autoritarios —aunque afines a Estados Unidos— y sostener conflictos armados.

Esta práctica, que se contradice con el discurso humanitario, desarrollista y democratizador con el que se justifica el programa de ayuda desde instancias gubernamentales, le ha privado de apoyo popular y del consenso interno necesario para sobrevivir. Al comenzar los años noventa, la supervivencia misma de la ayuda y de la agencia que la distribuye, la AID, están en cuestión debido al poco satisfactorio legado que ha dejado en sus más de cuarenta años de vigencia.

3.2 La ayuda como instrumento de la Contención

3.2.1 Los precedentes de la política de ayuda

Las primeras operaciones de ayuda externa, antes de la Primera Guerra Mundial, fueron por lo general de carácter puntual y no estaban plenamente integradas en la política exterior de Estados Unidos. Algunas iniciativas tempranas fueron los auxilios enviados a Venezuela tras el terremoto de 1812, el apoyo económico a los nacionalistas griegos en 1820, la ayuda enviada a

Irlanda con motivo de la hambruna irlandesa de 1840, o la ayuda alimentaria enviada a Cuba y Filipinas durante la guerra con España¹.

Durante la Primera Guerra Mundial la ayuda externa dejó de tener carácter puntual y se convirtió en un dispositivo permanente de la acción exterior de Estados Unidos, sirviendo a objetivos tanto políticos como económicos. Con el liderazgo de Herbert Hoover, posteriormente Presidente de Estados Unidos, se establecieron instituciones públicas y privadas como la Comisión para el Socorro de Bélgica (1914-1919), que abasteció de cereal a los territorios ocupados por Alemania en el norte de Europa; la *US Food Administration*, creada en 1917 para facilitar alimentos a los aliados occidentales hasta la firma del Tratado de Versalles y la *American Relief Administration (ARA)* establecida en 1918, que desplegó parte de su actividad en la recién establecida URSS y dio soporte a una amplia gama de actividades de espionaje e inteligencia.

Como ha señalado Luis Portillo, los programas de ayuda alimentaria creados en este momento fueron presentados como obras filantrópicas, pero en realidad pretendían facilitar la comercialización de los excedentes agrarios de la que entonces era ya la primera potencia agrícola del mundo, apoyar el esfuerzo de guerra tras la entrada de Estados Unidos en la contienda u oponerse a la revolución bolchevique en Rusia². El impacto económico de estos programas fue muy visible: Entre 1914 y 1923 Estados Unidos suministró 33,9 millones de toneladas métricas de productos alimenticios a 23 países y territorios, con un valor de 5.250 millones de dólares de la época, logrando así triplicar sus exportaciones de alimentos³.

Durante la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos activó la Ley de "Préstamo y Arriendo" (*Lend-Lease Act*), considerada por autores como Theodor W. Galdi «...el primer gran programa de ayuda externa de Estados Unidos»⁴. Esta Ley autorizaba al Presidente a prestar o donar material militar a los países contendientes cuya defensa fuera considerada "vital" para la

¹ Los programas de ayuda de Estados Unidos hasta la II Guerra Mundial fueron estudiados en Curti y Kendall 1954.

² Un detallado análisis de estos programas se encuentra en Portillo 1987, pp. 21-62. Ver también Wallerstein 1980, pp. 27-31.

³ Portillo 1987, p. 31.

⁴ Galdi 1988, p. 2.

seguridad de Estados Unidos. El programa comenzó en marzo de 1941 proporcionando material bélico y materias primas esenciales al Reino Unido. Al finalizar en agosto de 1945 se había extendido a más de cuarenta países, y había otorgado suministros militares y civiles por valor de 52.600 millones de dólares. El Reino Unido y la Unión Soviética, que obtuvieron 31.000 y 11.000 millones de dólares respectivamente, fueron los mayores beneficiarios.

La finalización del Préstamo y Arriendo no interrumpió el flujo de mercancías norteamericanas. Entre 1944 y 1951 Estados Unidos facilitó bienes de carácter civil a través de varios programas de socorro y rehabilitación, esta vez con el objeto de garantizar la supervivencia económica inmediata de los Estados europeos. Los más importantes fueron¹:

- El Programa de Gobierno y Socorros en Áreas Ocupadas (*Government and Relief in Occupied Areas*) o GARIOA, que proporcionó ayuda de carácter civil por valor de 6.100 millones de dólares —aproximadamente la mitad de lo que después fue el Plan Marshall— a los territorios ocupados durante la guerra, y que estuvo vigente hasta 1951.
- El apoyo a la Administración de Naciones Unidas para el Socorro y la Rehabilitación (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration* o UNRRA), que operó en Europa hasta 1946 y en Asia y China hasta 1947. Estados Unidos fue el principal suministrador de fondos de esta agencia, proporcionando el 73% del presupuesto —2.600 millones de dólares entre 1944 y 1947— y el 70% del personal.
- El “Crédito especial a Gran Bretaña” de 1946.

3.2.2 *El Plan Marshall (1948-1952)*

El Plan Marshall es el precursor más inmediato de la políticas de ayuda externa de Estados Unidos, especialmente de aquellas de carácter bilateral que comportan transferencias financieras. El Plan Marshall no responde en sentido estricto a lo que hoy consideramos “ayuda al desarrollo”, ya que se aplicó en países plenamente industrializados y su objetivo fue la reconstrucción más que

¹ Galdi 1988, pp. 2-3.

el desarrollo. Sin embargo, este Plan y sus precedentes inmediatos tuvieron una gran influencia en la conformación del sistema internacional de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de nuestros días y en particular en la política norteamericana de ayuda externa.

En 1947 las economías europeas apenas habían mostrado signos de recuperación, haciendo necesario un nuevo programa de ayuda económica de medio o largo plazo. Ente 1947 y 1948 Estados Unidos respondió a esta necesidad iniciando, entre otros programas de ayuda, el Plan Marshall. En términos financieros, el nuevo Plan era la continuación del Préstamo y Arriendo y de los programas de rehabilitación de posguerra. Sus motivaciones, sin embargo, fueron muy distintas desde el punto de vista político, económico y estratégico: la guerra fría y la división del mundo en dos bloques antagónicos ya había comenzado, y Estados Unidos se embarcó en la estrategia de la “Contención”.

Dicha estrategia fue presentada ante el Congreso en el Discurso presidencial del 12 de marzo de 1947, en el que se enunció la denominada “Doctrina Truman”. En este discurso el presidente Truman señaló que Estados Unidos sólo sobreviviría en un mundo donde “floreciera la libertad”, y ese objetivo requería que:

«...estemos dispuestos a ayudar a los pueblos libres a mantener sus instituciones y su integridad nacional contra los movimientos agresivos que se proponen imponerles regímenes totalitarios (...) Creo que nuestra ayuda debe concretarse primordialmente por medio de asistencia económica y financiera, la cual es esencial para la estabilidad económica y los procesos políticos ordenados»¹.

Tal y como señala John L. Gaddis, en la primera fase de la estrategia de la contención Washington decidió concentrarse en la recuperación económica de Europa más que en la competencia militar a escala global. Este enfoque se debió a la situación crítica en la que se encontraban las economías europeas, a la que se le unieron en el invierno de 1946-47 —uno de los más duros de la historia— otros factores de crisis, como las malas cosechas, la creciente agitación obrera, el ascenso de los partidos comunistas en Francia e Italia, la

¹ Citado en Spanier 1991, p. 48.

guerra civil en Grecia o la toma del poder por partidos cercanos a la URSS en varios países de Europa Oriental¹.

Como resultado inmediato de la “Declaración Truman”, Estados Unidos puso en marcha el programa greco-turco de 1947 y 1948, por valor de 650 millones de dólares, así como el Programa Interino de Ayuda a Europa de 1947-48, por valor de 597 millones de dólares. Un programa de mayor entidad, sin embargo, estaba ya en camino.

En junio de 1947, en un histórico discurso pronunciado en Harvard, el Secretario de Estado Marshall delineó las orientaciones básicas del Plan que a partir de entonces se conoció por su nombre. Marshall propuso un programa de asistencia masiva de medio plazo para evitar el colapso económico de Europa, ampliar la producción, aliviar la escasez de dólares e integrar a las clases trabajadoras. Marshall también pidió a Europa un esfuerzo concertado de cooperación económica para ampliar el impacto de la ayuda, en el convencimiento de que la recuperación sólo sería posible si se evitaban las políticas proteccionistas del pasado. El resultado fue la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), antecesora de la OCDE, tras una Conferencia convocada por Estados Unidos para elaborar el programa de reconstrucción y evaluar las necesidades financieras.

Los Estados europeos estimaron que la asistencia financiera necesaria se elevaría a 33.000 millones de dólares. El Presidente Truman solicitó al Congreso 17.000 millones. El Congreso, finalmente, aprobó 13.000 millones. La Ley de Asistencia Económica (*Economic Assistance Act*) del 3 de marzo de 1948, que autorizaba estos desembolsos, estableció también la Administración de la Cooperación Económica (*Economic Cooperation Administration* o ECA), dirigida por el financiero norteamericano Paul G. Hoffman². La ECA fue la primera agencia especializada de ayuda de Estados Unidos de la posguerra. La ECA, como veremos, sobrevivió al Plan Marshall y después de varios cambios de nombre daría lugar a la actual AID.

¹ Gaddis 1989, p. 76.

² El nacimiento y desarrollo de la ECA y el Plan Marshall fueron descritos por su propio director en Hoffman 1951, *passim*.

A pesar de los recortes del Congreso, el Plan Marshall representó un gran esfuerzo económico. Entre 1948 y 1952 la ECA transfirió a Europa bienes agrícolas y manufacturados por valor de algo más de 12.000 millones de dólares, que representaban en torno al 15% del presupuesto federal y el 2,5% del PNB como promedio (ver cuadro nº 3). A título comparativo, esta ayuda fue 15 veces mayor que la otorgada en 1990. A estos fondos se le sumaron, además, 7.800 millones de dólares de ayuda militar. Francia, Alemania y el Reino Unido fueron los tres mayores beneficiarios. Japón y el Sudeste Asiático no fueron incluidos en el Plan Marshall, pero la Administración llevó a cabo en esta región un programa similar, el “Plan Dodge”, dotado con 6.400 millones de dólares.

El Plan Marshall pretendía colmar la escasez de dólares —la “brecha” de dólares o *dollar gap*— que aquejaba a las economías europeas y, al mismo tiempo, lograr elevadas tasas de crecimiento económico en Estados Unidos. Según la visión prevaleciente en Washington en ese momento, la escasez de divisas en Europa impediría adquirir los bienes norteamericanos necesarios para la reconstrucción, podía inducir políticas comerciales proteccionistas, reducir la demanda de bienes norteamericanos y conducir a una grave depresión económica internacional y doméstica. Financiar las importaciones europeas mediante un programa masivo de ayuda facilitaría, por el contrario, políticas comerciales más abiertas en ultramar, lo que contribuiría a mantener la plena producción y el pleno empleo en Estados Unidos¹.

Los arquitectos del Plan Marshall estaban dispuestos a impedir el retorno a los duros tiempos de la “Gran Depresión” y las políticas económicas proteccionistas de “empobrecer al vecino” de la década de los treinta. Uno de los principales objetivos que desde entonces han dominado los programas de ayuda externa de Estados Unidos ha sido la creación y el mantenimiento de mercados abiertos en ultramar para las exportaciones norteamericanas y, de forma más general, la construcción de un sistema económico mundial basado en el liberalismo; esto es, en la libre circulación de bienes y capitales, limitando el proteccionismo y las políticas económicas de corte nacionalista².

¹ Wood 1986 y DeLong y Eichengreen 1991.

² Danby 1989, p. 7. Ver también Eberstadt 1988, p. 19-20, para un tratamiento más extenso de este asunto.

El Plan Marshall introdujo los denominados “fondos equivalentes” o “de contrapartida” (*counterpart funds*) en moneda local, desde entonces un rasgo característico de los programas de ayuda de Estados Unidos. Los dólares transferidos a los Gobiernos europeos eran depositados en el Banco Central, que los vendía a los empresarios locales para que pudieran importar mercancías de origen norteamericano. La venta de la divisa norteamericana generaba un fondo en moneda local que se asignaba a actividades de reconstrucción. Esta modalidad de intercambio de dólares fue considerado el “catalizador esencial” del Plan por su director, Paul Hoffman¹, permitía a Washington imprimir un determinado rumbo a las políticas económicas europeas, y fortalecía sus vínculos con la economía estadounidense².

El Plan Marshall ha sido considerado uno de los mayores éxitos de las políticas de ayuda de Estados Unidos. En 1950, cuando estalló la guerra de Corea, Europa ya había superado en un 25% la producción de antes de la guerra. Dos años después, la producción era un 200% mayor. La “escasez de dólares” fue quedando atrás y la cooperación económica en Europa era un hecho³. Para algunos economistas neoclásicos, sin embargo, la contribución del plan Marshall a la recuperación europea ha sido exagerada, y tuvo efectos negativos posteriores, ya que contribuyó a modelar un enfoque de la cooperación para el desarrollo basado en transferencias de capital que, al margen de los mecanismos de asignación de recursos del libre mercado, estuvieron en lo sucesivo lastradas por la ineficiencia⁴.

Uno de los aspectos más destacables del Plan Marshall fue el alto grado de consenso que suscitó en el *establishment* político, los poderes económicos y la opinión pública de Estados Unidos. Ningún programa de ayuda externa posterior logró conciliar el altruismo y el interés nacional como lo hizo el Plan Marshall. El extraordinario esfuerzo financiero que representó el Plan fue posible porque se percibió que era indispensable para detener al comunismo, expandir los mercados externos y evitar la recesión económica. Desde los años cincuenta el vínculo entre la ayuda exterior y la consecución de los objetivos nacionales se fue debilitando. A partir de entonces, los programas de ayuda internacional de Estados Unidos se vieron permanentemente cuestionados por

1 Hoffman 1951, pp. 91-92.

2 Danby 1989, p. 8.

3 Un recuento de este proceso en OECD 1978, *passim*.

4 Cowen 1986, p. 61 y ss.

el Congreso y la opinión pública, y sucesivas administraciones intentaron revivir, sin demasiado éxito, el “consenso fundacional” con el que nacieron a finales los años cuarenta los programas de ayuda externa de Estados Unidos.

3.2.3 La ayuda y la proyección global de la Contención: de la Ley para el Desarrollo Internacional (1949-1951) a la Ley de Seguridad Mutua (1951-1961)

Al comenzar la década de los cincuenta, la estrategia de la contención entró en una nueva fase, en la que el énfasis se trasladó a la creación de alianzas militares, el reforzamiento de las capacidades defensivas de los aliados de Estados Unidos y el establecimiento de una línea de “defensa perimetral” de alcance mundial. El rearme nuclear y la implicación de Estados Unidos en la guerra de Corea puso de manifiesto la dimensión militar y el alcance global de la estrategia de la contención en esta fase¹.

La asistencia externa, en consecuencia, fue otorgada en los países y territorios de la periferia de la URSS y de China en función de su importancia estratégica y militar. Y aunque revestida de la retórica del crecimiento económico, la ayuda en realidad estuvo subordinada a los intereses de seguridad de Estados Unidos. En consecuencia, el desarrollo económico del llamado “Tercer Mundo” no se encontraba entre los objetivos explícitos de la legislación y las políticas de ayuda externa, y las escasas menciones relativas al mismo fueron de una notable ambigüedad, sin precisar metas, medios ni fines. En los años cincuenta, además, esta cuestión apenas despuntaba en el debate intelectual y en la agenda de las relaciones internacionales, siendo necesaria una década más para que la problemática del subdesarrollo se hiciera plenamente presente y se empezara a establecer en el seno de la OCDE el régimen internacional de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), con sus correspondientes principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones.

El punto de partida de la ayuda norteamericana para el Tercer Mundo fue el “Programa de los Cuatro Puntos”, enunciado en el discurso que el Presidente

¹ Este enfoque fue el adoptado por el influyente documento del Consejo Nacional de Seguridad de 1949 NSC-68. Sobre las implicaciones de la NSC-68 en la política exterior norteamericana, ver Gaddis 1989, p. 107.

Truman pronunció el 20 de enero de 1949. En esta alocución Truman incorporó por primera vez al lenguaje político de Estados Unidos el término “subdesarrollo” para referirse al después denominado “Tercer Mundo”. En el punto cuarto del discurso, Truman propuso iniciar un amplio programa de asistencia para poner a disposición de los países subdesarrollados “los beneficios del progreso científico e industrial” alcanzado por Estados Unidos¹. Paul G. Hoffman, administrador del Plan Marshall, señaló al respecto:

«Hemos aprendido en Europa lo que hemos de hacer en Asia; bajo el Plan Marshall hemos desarrollado los instrumentos esenciales de una política exterior de éxito en la arena de la política internacional»².

En junio de ese mismo año Truman propuso al Congreso la creación de un programa de asistencia técnica para las áreas subdesarrolladas, denominado “Ley para el Desarrollo Internacional” tras su aprobación como Título IV de las Enmiendas al Plan Marshall de 1950³. La Ley estableció un nuevo organismo: la Administración para la Cooperación Técnica (*Technical Cooperation Administration* o TCA), dependiente del Departamento de Estado.

Para evitar confusiones, el Congreso y el Senado reafirmaron el propósito limitado de esta Ley. Sólo proporcionaría asistencia técnica, ya que *«...no es ni un Plan Marshall mundial ni un programa de inversiones de capital»⁴*. Los acontecimientos posteriores, si embargo, revelaban que se estaban produciendo cambios importantes en la política de ayuda externa al Tercer Mundo. Ésta se estaba convirtiendo en una política de alcance global y, más allá del socorro y la rehabilitación, estaba incorporando objetivos económicos de medio y largo plazo.

En enero de 1949, 18 meses antes de que estallara la guerra de Corea, el Presidente Truman confirió a la ECA la responsabilidad de administrar la ayuda económica a Corea. Se iniciaron también programas en Birmania,

¹ *Address by President Truman, Point Four. A Revolution Against Hunger, Disease, and Human Misery*, Delivered by Secretary Acheson for the President before the National Conference on International Economic and Social Development at Washington. Ver *AID Historical Collection*, actualizado a noviembre de 1993, doc. n° 1.

² Hoffman 1951, p. 130.

³ Galdi 1988, p. 4.

⁴ Informe sobre la Ley de Asistencia Económica de 1950 del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, citado en Galdi 1988, p. 5.

Indochina y Tailandia, utilizando fondos no desembolsados en China a causa del triunfo comunista en la guerra civil.

Ello dio origen a una situación confusa. La Administración pasó a tener dos instrumentos legales y dos agencias para proporcionar la ayuda. Algunos países en desarrollo, en los que la TCA inició sus actividades, Estados Unidos sólo otorgaba asistencia técnica. En otros —allí donde la ECA tenía representación— se facilitaban créditos y donaciones. En algunos coincidían ambas administraciones y se proporcionaba ayuda de todos los tipos.

La Ley de Seguridad Mutua (*Mutual Security Act* o MSA), aprobada en 1951, intentó solucionar esta situación de confusión integrando todas las modalidades de ayuda en un solo marco legal. Instrumentos ya existentes como la Ley para el Desarrollo Internacional, los contenidos del “punto 4” del Presidente Truman o los programas de ayuda militar que se estaban iniciando con los aliados de Europa y Asia fueron refundidos dentro de la MSA.

La nueva legislación, a pesar de incluir modalidades de asistencia económica, tenía muy poco que ver con el desarrollo. La MSA era un herramienta más de la política exterior que, en el contexto de la guerra fría, fue empleada como instrumento de la estrategia de la Contención. El desarrollo, desde la perspectiva de la Administración Eisenhower (1952-1960), sería el resultado “natural” del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, de la operación de las compañías transnacionales y de la expansión del comercio, y no de la ayuda bilateral¹.

La mayor parte de la ayuda concedida en los diez años de vigencia de la MSA, en consecuencia, fue de carácter militar y estuvo dirigida a fortalecer las capacidades defensivas de la OTAN y de los países de la periferia de la URSS y de China como: Irán, Pakistán, Filipinas, Birmania, Tailandia, Laos, Indonesia, Malasia, Grecia o Turquía.

La MSA contemplaba diversas modalidades de ayuda económica: la asistencia técnica proporcionada por la TCA, la financiación de proyectos de infraestructura y los fondos de apoyo económico de carácter general. El objetivo de este tipo de ayuda era, como hemos dicho, el fortalecimiento de las

¹ Hook 1995, p. 121.

descendido al 35,8%, y la de Asia se había elevado al 54,1%, proporción que con pequeñas oscilaciones mantuvo hasta mediados de los sesenta. En los diez años de vigencia de la MSA Latinoamérica sólo recibió, como promedio, el 3,3% del total, y África el 0,5%.

3.2.4 Razón de Estado y razón de mercado: la ayuda alimentaria y la Ley Pública 480 de 1954¹

Con la Ley Pública 480 (PL-480), la política de ayuda externa de Estados Unidos se dotó de uno de sus componentes más importantes. Promulgada en julio de 1954 y todavía en vigor tras sucesivas reformas, la PL-480 estableció el marco legal y los mecanismos de distribución de la ayuda alimentaria. Al igual que la MSA, la PL-480 respondía a los imperativos de la política exterior y a la lógica de la contención, pero también respondía directamente al problema de los excedentes agrarios y a las necesidades de expansión del poderoso sector agroalimentario norteamericano. En la PL-480, en consecuencia, encontraremos uno de los más notables ejemplos contemporáneos de articulación de la política doméstica y la política exterior de Estados Unidos y, dentro de esta última, de combinación de intereses comerciales y estratégicos.

La agricultura norteamericana, dominada por las grandes corporaciones y las explotaciones intensivas en capital, se ha enfrentado desde el siglo XIX a los problemas de caída de precios y de crisis agrarias derivados de la sobreproducción y de la acumulación de excedentes. La “Gran Depresión” de 1929 puso de manifiesto los dramáticos efectos de la acumulación de excedentes y la directa relación de este problema con la balanza de pagos y los mercados externos. En 1933, en el marco del *New Deal*, la Administración Roosevelt promulgó la Ley de Ajuste Agrícola (*Agricultural Adjustment Act*), que establecía un sistema de sustentación de precios agrícolas y una entidad, la Corporación de Crédito Mercantil (*Commodity Credit Corporation* o CCC), con el objeto de financiar las adquisiciones estatales de excedentes agrarios.

La Segunda Guerra Mundial y el Plan Marshall y las donaciones extraordinarias de cereal a países como Yugoslavia, la India y Paquistán

¹ Para este apartado nos hemos basado en Portillo 1987, especialmente pp. 63-123.

permitieron dar salida a los excedentes agrícolas durante la década de los cuarenta y los primeros años cincuenta, y ampliar los mercados externos para las exportaciones norteamericanas. La participación de Estados Unidos en el mercado agrícola mundial a finales de los años treinta era del 7,3%. Al comenzar la década de los cincuenta se elevaba ya al 40%¹. A pesar de ello, los excedentes agrícolas seguían acumulándose. Sólo en el caso del trigo, los *stocks* acumulados pasaron de 256 millones de *bushels* en 1951 a 1.036 millones en 1954². A mediados de 1953 los excedentes en poder del Gobierno ya superaban los 5.000 millones de dólares. Esta extraordinaria acumulación de excedentes, unida a la presión de los *lobbies* de las corporaciones agrícolas norteamericanas, sería uno de los factores que llevaría a la promulgación en 1954 de la PL-480³.

A principios de los años cincuenta la ayuda alimentaria era ya , por otra parte, un instrumento al servicio de la estrategia de la Contención. Antes de que la PL-480 fuera promulgada, este tipo de ayuda estuvo bajo la cobertura legal de la Ley de Seguridad Mutua, y por lo tanto sólo fue concedida a los “países amigos” que también eran beneficiarios de otras formas de ayuda militar y de seguridad.

Los intereses económicos y políticos que caracterizaron la ayuda alimentaria antes de 1954 quedaron reflejados explícitamente en la declaración de objetivos de la “Ley de Desarrollo del Comercio y la Asistencia Agrícola” (*Agricultural Trade Development and Assistance Act*) promulgada, como señalamos, en julio de 1954. Según lo dispuesto en la Ley, la ayuda alimentaria sería utilizada, entre otros fines, para incrementar el comercio de los productos agrícolas de Estados Unidos en el extranjero, mejorar las relaciones exteriores de Estados Unidos, hacer el mejor uso posible de los productos agrícolas excedentarios en apoyo de la política exterior norteamericana, facilitar la convertibilidad de las monedas, promover la estabilidad de la agricultura estadounidense y aumentar el comercio agrícola con los “países amigos”. La Ley excluía expresamente de esta consideración a la URSS, a China o a cualquier otro país “dominado por el movimiento comunista internacional”, siendo competencia del Presidente

¹ Portillo 1987, p. 71.

² 1 *bushel* equivale a 35,2 litros de cereal.

³ Portillo 1987, p. 74.

determinar qué países podían ser considerados no “amigos” en función de este criterio.

Es importante precisar que la PL-480, a pesar de estar habitualmente acompañada de la retórica del humanitarismo, no incluía en su descarnada declaración de objetivos ni el desarrollo de los países del Tercer Mundo ni sus necesidades agroalimentarias, mencionando tan sólo los intereses económicos y políticos del donante. Las enmiendas de 1959, a pesar de dar a la Ley el sobrenombre de “Alimentos para la Paz” (*Food for Peace*), no alteraron esta realidad¹.

La distribución de la ayuda por áreas geográficas pone de manifiesto que la PL-480 fue utilizada para sostener la política exterior de Estados Unidos, particularmente en las áreas de tensión o en países en conflicto, y que los problemas del hambre y la desnutrición no eran la principal preocupación de Washington.

En sus dos primeras décadas de vigencia (1954-1974) los principales receptores fueron, por este orden, la India, Pakistán, Corea del Sur, Vietnam del Sur, Yugoslavia, Indonesia, Egipto, Brasil, Turquía e Israel, que en conjunto acumulaban el 63% de toda la ayuda alimentaria entregada. En términos per cápita, las mayores concentraciones de ayuda correspondieron a Israel y Vietnam². Los 26 países más pobres, todos ellos parte del grupo de los Países Menos Adelantados (PMA) recibieron sólo el 1,3% de la ayuda alimentaria norteamericana³.

La Ley estableció en sus dos primeros Títulos los dos principales mecanismos de la ayuda alimentaria norteamericana que, con algunas variantes, se han mantenido hasta la actualidad. El Título I, denominado “Ventas contra moneda local”, que regulaba la venta de los excedentes a través de créditos concesionales financiados por la *Commodity Credit Corporation* (CCC). Estos créditos se abonarían en la moneda del país receptor. Estados Unidos los utilizaría para abonar importaciones o apoyar su política exterior, entre otros

¹ Portillo 1987, p. 76 y ss.

² Portillo 1987, p. 188, con datos de la AID.

³ Portillo 1987, p. 185, con datos de la AID.

posibles usos. En 1954 fueron autorizados desembolsos de hasta 700 millones de dólares bajo la cobertura del Título I.

La importancia de la PL-480 y sobre todo del Título I como instrumento de ayuda, de expansión comercial y de la política exterior ha sido cada vez menor. En los años cincuenta, cuando la PL-480 fue promulgada, el Título I representaba aproximadamente el 80% de la ayuda alimentaria y el 20% del valor de todas las exportaciones agrícolas de Estados Unidos. A finales de los años ochenta, sin embargo, la aparición de nuevos donantes bilaterales, la creación de nuevos programas de ayuda por parte del Departamento de Agricultura (USDA). En 1993 el Título I representaba el 14% de la ayuda alimentaria, y menos del 1% de las exportaciones agrícolas de Estados Unidos¹.

El Título II, denominado “Ayuda contra el hambre y otros tipos de asistencia”, permitía otorgar donaciones de alimentos y ayuda de emergencia a los “países amigos” que se enfrentaban a conflictos armados o situaciones de desastre. En 1954 fueron autorizados desembolsos por valor de 300 millones de dólares, con lo que la relación Título I-Título II fue de más de dos a uno.

Finalmente, el Título III estableció un mecanismo de trueque de excedentes norteamericanos por productos agrícolas que no se produjeran en Estados Unidos o por materiales estratégicos, y un sistema de donaciones a ONG.

Para salvaguardar los intereses empresariales, las transacciones del Título I deberían realizarse exclusivamente a través de operadores privados, y tanto las donaciones como los créditos debían cumplir el requisito de “adicionalidad”; es decir, no deberían desplazar las importaciones comerciales que el país realizara normalmente.

Este requisito, sin embargo, se ha aplicado generalmente sólo en aquellas situaciones en las que no estaban en juego los intereses de seguridad de Estados Unidos. Al igual que otras modalidades de ayuda económica, los créditos del Título I de la PL-480 representan una significativa inyección de dólares en la balanza de pagos del país receptor y tienen un fuerte efecto estabilizador en términos macroeconómicos. Para los estrategas de Washington, ésta era una

¹ GAO 1995a, p. 4.

condición esencial para garantizar la estabilidad política de un “gobierno amigo”. La ayuda alimentaria, en consecuencia, fue a menudo utilizada como herramienta de estabilización, independientemente de los efectos nocivos —desgraciadamente frecuentes— que ello pudiera tener en el sistema agroalimentario, los hábitos de consumo, los mercados locales o el sector campesino del país receptor¹.

3.3 Los años sesenta y setenta: auge y declive del desarrollismo

3.3.1 El desarrollo entra en escena: la Ley de Asistencia Extranjera de 1961

La ambigüedad y el desinterés por el desarrollo económico que caracterizó la ayuda externa proporcionada bajo la cobertura de la MSA se mantuvo hasta finales de los años cincuenta. Durante los últimos años de esa década, sin embargo, se fue extendiendo la idea de que la contención del comunismo y un escenario mundial favorable a los intereses de Estados Unidos no podría lograrse sólo por medio de la disuasión militar. Estos objetivos requerían sociedades estables y prósperas en las áreas subdesarrolladas. Una política exterior efectiva por parte de Estados Unidos, en consecuencia, exigía algo más que ayuda militar o apoyo económico a la defensa. El interés nacional de Estados Unidos justificaría un programa de ayuda económica más amplio y de mayor refinamiento técnico que el contemplado en la MSA, que promoviera el desarrollo económico a largo plazo y un proceso de cambio social ordenado en el conjunto de los países más pobres —y no sólo en la periferia del bloque comunista—, guiado por criterios económicos “objetivos”, y que no estuviera sujeto a consideraciones de política exterior y de seguridad de corto plazo.

La necesidad y la oportunidad de dicho programa de ayuda fue ampliamente argumentada en varios documentos de la época elaborados por Nelson Rockefeller², en el Informe de la “Comisión Fairless”, nombrada por el presidente Eisenhower, o los influyentes estudios del Centro de Estudios

¹ Una discusión más amplia de estos efectos en Clay y Singer 1982.

² Rockefeller, hombre de negocios con intereses en América Latina, fue Coordinador de Asuntos Interamericanos y Presidente del Consejo Asesor de Desarrollo Internacional del Presidente Truman. Estos organismos produjeron, entre otros, *Partners in Progress* (conocido como el “Informe Rockefeller” sobre desarrollo internacional) de 1951 (*AID Historical Collection* n° 44) y *Política económica exterior para el siglo XXI* de 1958 (*AID Historical Collection* n° 30).

Internacionales (CENIS) del Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT) publicados en torno a 1957, entre los que destacaba el titulado *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, del que eran autores Max Millikan y Walter W. Rostow¹. Este último autor señalaba que la asistencia de Estados Unidos:

«...no debería aspirar a asegurar gratitud y amistad ni permitir a los países que la reciben soportar una carga mucho mayor de acumulación militar contra las fuerzas armadas comunistas ni a detener el comunismo mediante la eliminación del hambre. La asistencia de Estados Unidos debería contribuir a la evolución de sociedades que son estables en el sentido de que son capaces de cambio rápido sin violencia. Este juicio emana directamente de una definición del interés nacional de Estados Unidos que se considera que consiste en preservar un ambiente mundial dentro del cual pueda persistir y desarrollarse nuestra forma de sociedad democrática»².

La asistencia económica, siguiendo a Rostow, debería contribuir al proceso de “modernización” de las sociedades atrasadas proporcionando capital de inversión, y amoldarse al estadio en el que cada una de éstas se encontrara³. En términos generales, el estudio del MIT distinguió tres estadios: las condiciones previas para el despegue, el despegue y el crecimiento autosostenido. En su célebre obra de 1960 *The Stages of Economic Growth: A non-Communist Manifesto*⁴ Rostow refinó esta teoría de las “etapas” y la metáfora del “despegue” o *Take-off*.

Como sugiere el título de esta obra y el propio pensamiento de Rostow y sus colaboradores, el pensamiento sobre el desarrollo económico, la definición de una política de ayuda al desarrollo efectiva y el “interés nacional” —esto es, el enfrentamiento con el comunismo— estuvieron estrechamente ligadas en este periodo formativo. Según Roger C. Riddell, Rostow puede ser considerado el “puente” entre la política y la economía de la ayuda externa. Su razonamiento económico, de matriz keynesiana y basado en el modelo Domar-Harrod de crecimiento económico, se situó dentro de un explícito marco ideológico anticomunista. La popularidad y la duradera influencia de Rostow, concluye

¹ Millikan y Rostow, 1957, MIT Center for International Studies (CENIS), 1957.

² Rostow 1986, p. 244.

³ Millikan y Rostow 1957, pp. 49-50.

⁴ Rostow 1960.

Riddell, no emanaba tanto de su rigor analítico como de haber proporcionado una justificación económica y política convincente de la necesidad de la ayuda externa en la política exterior de Estados Unidos¹.

La Administración Eisenhower era reacia a establecer un programa de las características propuestas por la Comisión Fairless o el MIT, y las propuestas que adoptó fueron de alcance modesto. En 1957 el Congreso creó el Fondo de Préstamos para el Desarrollo (*Development Loan Fund*), dotado con 300 millones de dólares al año. En 1959 la Administración autorizó, no sin reticencias, la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)². En 1960 permitió que fuera creada, en el seno del Grupo del Banco Mundial, la “ventanilla” de ayuda concesional a los países más pobres, la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Ese mismo año también fue aprobado en el Congreso el “Fondo Fiduciario para el Progreso Social”, precedente inmediato de la “Alianza para el Progreso”³.

Fue la Administración Kennedy, sin embargo, la que entre 1961 y 1963 renovó el marco legal e institucional de la ayuda y estableció un nuevo programa de asistencia económica. En su primer año de mandato, el Congreso aprobó la Ley de Asistencia Exterior (*Foreign Assistance Act*) de 1961, todavía hoy vigente, que estableció la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID)⁴. Esta Ley hizo del desarrollo económico y social uno de los principales objetivos de la ayuda exterior norteamericana, aunque su concesión siguió estando limitada a los “países amigos”, y a través del Título IX —introducido en 1967—, incorporó por primera vez la democracia y la participación social al concepto y los objetivos del desarrollo⁵.

En consonancia con estos objetivos, la asistencia económica dejó de estar limitada a la asistencia técnica o a los Fondos de Apoyo a la Seguridad (*Security Supporting Assistance* o SSA), y a partir de 1961 se hizo un uso

¹ Riddell 1987, p. 87. Para una reflexión autobiográfica sobre este periodo, ver Rostow 1985, pp. 139-169.

² Sobre la creación del BID, ver Tussie 1995, p. 18.

³ Levinson y Onís 1972, p. 58.

⁴ La Ley de Asistencia Exterior y la creación de la AID fueron, en gran medida, propuestas emanadas del “Informe Gant”, elaborado por la Comisión sobre Asistencia Económica Exterior nombrada por el Presidente Kennedy el 31 de marzo de 1961. Ver *The President's Task Force on Foreign Economic Assistance 1961a y 1961b*.

⁵ AID 1987i.

mucho más amplio de la Asistencia al Desarrollo (DA), la modalidad más extendida de “ayuda a proyectos” (*project-aid*) de la AID hasta la actualidad (ver apartado 3.1.3).

La asistencia técnica se amplió con la aprobación, ese mismo año, de la Ley que establecía el “Cuerpo de Paz” (*PL-87-293, Peace Corps Act*), un programa para enviar jóvenes graduados norteamericanos a trabajar en programas de desarrollo en los países del Tercer Mundo. La Administración Kennedy también dio un impulso financiero decisivo al BID y a la AIF, y en agosto de 1961, finalmente, proclamó la “Alianza para el Progreso”.

Estas medidas pudieron estar influenciadas por las propuestas de los economistas y los centros académicos, pero lo verdaderamente determinante fueron las situaciones de crisis que se produjeron en América Latina, Oriente Medio y Asia a finales de los años cincuenta. Los disturbios que recibieron al Vicepresidente Nixon en sus visitas a Caracas y Lima en 1958, la crisis de Líbano y Jordania de agosto de ese mismo año, y sobre todo la revolución cubana y la llegada al poder de Fidel Castro en 1959, pusieron en cuestión la política exterior de Eisenhower y obligaron a la Administración a prestar más atención a los problemas del desarrollo en el Tercer Mundo, particularmente en América Latina¹. No fueron ajenos a este proceso, por último, los profundos cambios que en ese momento se estaban registrando en el escenario internacional, particularmente los procesos de descolonización y la proclamación de la “Primera Década del Desarrollo” por parte de Naciones Unidas.

El principal rasgo característico de las iniciativas de la Administración Kennedy era la estrecha relación que se establecía entre el desarrollo económico y social y la seguridad nacional. Para la nueva Administración, el interés nacional de Estados Unidos y el imperativo moral de erradicar la miseria eran coincidentes, y el país, según las palabras del propio Kennedy, debía movilizarse en pos de esa “Nueva Frontera”:

«Urgimos a aquellos que quieran hacer algo por Estados Unidos (...) a canalizar sus energías a través del nuevo programa de ayuda que

¹ Levinson y Onís 1972, p. 54.

ayudará a prevenir las injusticias sociales y el caos económico de las que se nutren la subversión y la revuelta»¹.

En sus alocuciones, cargadas de idealismo, Kennedy planteó que la estabilidad y la cohesión del “mundo libre” dependerían del apoyo que Estados Unidos prestara a la eliminación de la pobreza, al desarrollo económico y la democratización de los países del Tercer Mundo. Este apoyo permitiría que el proceso de cambio social que estos países estaban atravesando se realizara de forma pacífica y ordenada, impidiendo que sucumbieran ante la “subversión comunista organizada”². En su mensaje al Congreso del 14 de marzo de 1961 Kennedy argumentó que la ayuda para el desarrollo era una forma de asistencia de seguridad, señalando expresamente:

«...si no estamos dispuestos a emplear nuestros recursos y energías en la tarea del progreso social y del desarrollo económico, entonces enfrentamos el grave e inminente peligro de que la gente, desesperada, vaya al comunismo o a otras formas de tiranía como su única esperanza de cambio»³.

Si la pobreza y la marginación eran el “caldo de cultivo” de la insurrección, el desarrollo económico, la reforma social, la democratización y la equidad eran entonces un imperativo de la seguridad nacional y servían a los intereses de Estados Unidos. Este razonamiento fundamentó la estrategia liberal de la contención (*liberal containment*) o el “consenso liberal” sobre política exterior, según la formulación de Pakenham. Este consenso, usualmente impulsado por los demócratas, que considera que una política de ayuda orientada por consideraciones de reforma y democracia es el mejor instrumento para enfrentar la pobreza y la desigualdad, y por ello eliminar las condiciones que hacen posible la “expansión del comunismo”⁴. Robert McNamara, Secretario de Defensa de Kennedy, afirmó en 1964 que *«...el programa de ayuda externa es la mejor arma que tenemos para asegurar que nuestros propios soldados no*

¹ Citado en Zimmermann 1992, p. 10.

² Eberstadt 1988, p. 31.

³ El texto íntegro de este mensaje aparece en Levinson y Onís 1972, pp. 313-319. La cita procede de la página 313.

⁴ Fernández 1986, p. 24, a partir de Pakenham 1973. La relación entre pobreza, inestabilidad y seguridad nacional de Estados Unidos ha sido tratada por Schoultz 1987, pp. 71-105.

*necesiten ir al combate»*¹. Como veremos, los debates sobre la ayuda externa en los setenta y en los ochenta giraron en gran medida en torno a la validez o no de la estrategia liberal de la contención.

En consecuencia, la estrategia de desarrollo impulsada por la Administración Kennedy intentó combinar crecimiento económico, reforma social y desarrollo democrático. Influida por la teorías de la modernización y por la idea del “despegue” de W. W. Rostow, la AID insistió en grandes proyectos intensivos en capital, particularmente en el campo energético y de comunicaciones, en la agricultura de la “revolución verde” y en la modernización del Estado². Simultáneamente, la Administración Kennedy alentó a las élites gobernantes a acometer una “revolución pacífica” basada en la participación social, en el proceso de desarrollo y en reformas agrarias y fiscales para lograr una mejor distribución de la renta y eliminar injusticias sociales.

Sin embargo, la visión idealista de Kennedy fue de corto aliento. Durante la Presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1968) el Departamento de Estado y la AID establecieron nuevas orientaciones para los programas de ayuda, que obviaban las reformas y el apoyo a las instituciones democráticas y volvían a dar la máxima prioridad al enfrentamiento con el comunismo, en esta ocasión en el Sudeste Asiático y en Latinoamérica. Los objetivos de desarrollo de largo plazo, reforma política y lucha contra la miseria en los países más pobres fueron sustituidos por el apoyo a regímenes “de seguridad nacional” y a estrategias contrainsurgentes mucho más sofisticadas, en las que se integraba el desarrollo económico y social y las reformas estructurales, como la reforma agraria. En suma, conforme Estados Unidos se fue involucrando en la guerra de Vietnam, la asistencia económica volvió a estar subordinada a los imperativos de la guerra fría.

3.3.2 América Latina y la experiencia de la “Alianza para el Progreso”

La experiencia de la “Alianza para el Progreso” es quizás el mejor ejemplo del auge y el declive de las políticas reformistas de la Administración Kennedy, y

¹ Citado en Bello *et alii* 1994, p. 12.

² Sobre las ideas de Rostow y el denominado “paradigma de la modernización”, ver Hettne 1995, pp. 49-57.

del carácter contrainsurgente que, ya bajo la Administración Johnson, adquirieron los programas de ayuda en América Latina. En América Central, región objeto de nuestro estudio, la Alianza tuvo un notable impacto, particularmente en los campos de la modernización del estado, la creación de infraestructura, la industrialización y la modernización y diversificación agrícolas. La ausencia de reformas, de democracia y de equidad, sin embargo, fue un factor determinante del estallido insurreccional que la región vivió a finales de los setenta. Casi veinte años después, las palabras de Kennedy al presentar la Alianza para el Progreso adquirieron un tono profético: « *...quienes hacen imposible la revolución pacífica, tornan inevitable la revolución violenta* »¹. Por todas estas razones, es oportuno dedicar cierto espacio al estudio de la experiencia de la Alianza.

La historia de las relaciones interamericanas desde la segunda guerra mundial hasta 1960 estuvo dominada, según Levinson y Onís, por un largo ruego de ayuda para el desarrollo, al que Estados Unidos no dio respuesta salvo en situaciones de crisis². Desde el punto de vista de Washington, Latinoamérica era una región estratégicamente “segura”, por lo que no precisaba asistencia de seguridad, y además era un área en la que los inversores privados norteamericanos estaban encontrando condiciones favorables. Antes de la creación de la Alianza, la asistencia norteamericana a la región se limitaba a financiar exportaciones norteamericanas a través del Eximbank y la CCC y llevar a cabo un modesto programa de asistencia técnica.

Las demandas latinoamericanas —un programa de ayuda regional, un banco interamericano— fueron planteadas en la histórica reunión de la OEA de Quitandinha (Brasil) de 1954 en un documento preparado por Raúl Prébisch y los técnicos de la CEPAL. El Secretario del Tesoro de Eisenhower, George Humphrey, rechazó de nuevo esta petición señalando que la ayuda no debía sustituir a los flujos privados de capital cuando éstos estuvieran disponibles, ni interferir las fuerzas del mercado³. Según este criterio, Latinoamérica no era

¹ Citado en McCall 1989, p. 350

² Levinson y Onís 1972, p. 48. Una de estas situaciones se produjo en Guatemala en 1954, con el golpe de Estado, alentado por Estados Unidos, que derrocó al Gobierno de Jacobo Arbenz, frustró la reforma agraria y llevó al poder al Coronel Castillo Armas.

³ La conferencia económica de Quitandinha fue una concesión de Estados Unidos tras obtener la condena de la OEA al régimen de Arbenz en Guatemala. En Quitandinha, Estados Unidos no se mostró dispuesto a conceder la ayuda solicitada por los latinoamericanos. Ver Levinson y Onís 1972, p. 52.

elegible como receptora de ayuda económica de Estados Unidos, y si los Gobiernos de la región deseaban acceder a financiación externa, ésta debería ser de origen privado, para lo cual era preceptivo mantener saneadas sus respectivas finanzas públicas.

La agitación política que atravesaba América Latina a finales de los años cincuenta y la revolución cubana fueron, como vimos, los acontecimientos que modificaron las percepciones y las actitudes de Washington hacia América Latina. En este contexto, la reforma social y el desarrollo democrático parecían ser una prudente medida de pragmatismo político y no sólo el resultado del idealismo de la “Nueva Frontera”. Los recelos que motivó en América Latina la frustrada invasión de la CIA en Bahía de los Cochinos (Cuba) a principios de 1961 aumentaron el atractivo de la Alianza para la diplomacia norteamericana, pues contribuiría al aislamiento político de Cuba¹.

Tras un periodo de consultas, la Alianza para el Progreso fue presentada por el Vicesecretario de Estado para Asuntos Interamericanos Dillon y el propio Presidente Kennedy en marzo de 1961. En agosto de ese mismo año se adoptó la Carta de Punta del Este (Uruguay), en la que se definía el alcance y contenido de la Alianza. Según lo acordado, se trataba de un vasto programa de desarrollo económico y reforma social basado en los principios democráticos. El programa incluía la reforma agraria, la mejora de las condiciones laborales, la reforma tributaria, la lucha contra el analfabetismo y la mejora de la salud y la vivienda. En el plano económico, los integrantes de la Alianza se comprometieron a promover la estabilidad macroeconómica y la integración regional y a elaborar planes de desarrollo nacional para asignar eficazmente los recursos. Para muchos de estos objetivos se establecieron metas cuantitativas precisas, incluyendo alcanzar tasas de crecimiento del PIB per cápita como mínimo del 2,5% anual. Estados Unidos se comprometió a proporcionar, a partir de fuentes públicas, la mayor parte de los 20.000 millones de dólares de financiación externa necesarios para alcanzar los ambiciosos objetivos de la Alianza².

¹ Levinson y Onís 1972, p. 69.

² El texto completo de la Carta de Punta del Este aparece en Levinson y Onís 1972, pp. 320-337.

El anuncio de la Alianza despertó un enorme entusiasmo en los sectores reformistas de América Latina. En 1964, sin embargo, era muy poco ya lo que quedaba de la Alianza, de las reformas propuestas y de sus objetivos sociales y políticos. También estaba ya claro que las metas cuantitativas establecidas en Punta del Este no se estaban alcanzando¹. Se trataba, según la expresión del Presidente chileno Eduardo Frei, de una “Alianza extraviada”, cuyos objetivos iniciales de reforma se habían perdido². En gran medida, el fracaso de la Alianza se debió al abandono del que fue objeto por parte de sus promotores norteamericanos, pero hubo otros factores³:

En primer lugar, el compromiso democrático de la Alianza fue efímero. Entre 1961 y 1966 se produjeron golpes militares en nueve países de la región, incluyendo Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y República Dominicana. Inicialmente, la Administración Kennedy reaccionó condenando el golpismo. En 1964, sin embargo, el Presidente Johnson decidió aplicar la denominada “Doctrina Mann” —enunciada por el nuevo Secretario de Estado de Johnson, Thomas Mann— que se resumía en cuatro principios básicos⁴: a) acelerar el crecimiento económico y permanecer neutrales ante los procesos de reforma social; b) proteger las inversiones norteamericanas en el Hemisferio; c) no mostrar preferencia, a través de la ayuda o de otras formas, por los regímenes basados en instituciones de la democracia representativa, y d) oponerse al Comunismo por todos los medios. La invasión de la República Dominicana de 1965, la primera en el Hemisferio desde que Estados Unidos proclamó la “política del buen vecino” y retiró a los “marines” de Nicaragua treinta años antes, fue una de las primeras concreciones prácticas de la nueva doctrina. Posteriormente las Administraciones Johnson y Nixon apoyaron nuevos golpes militares en Bolivia, Argentina y Panamá.

La “doctrina Mann” privó a la Alianza de todo contenido democrático, y abrió la puerta a la oleada de regímenes militares que, bajo la doctrina de la “seguridad nacional”, empujarían a América Latina a una de las peores etapas de autoritarismo de su historia.

¹ McCall 1989, p. 350.

² Citado en Levinson y Onís 1972, p. 192.

³ Existe un amplio consenso sobre los factores que impidieron que se materializaran los objetivos de la Alianza. En nuestra apretada síntesis nos hemos basado en la obra clásica de Levinson y Onís 1972, en LaFeber 1989, pp. 197-207 y en McCall 1989.

⁴ Levinson y Onís 1972, p. 92.

La Alianza, además, se vio privada de buena parte de los fondos comprometidos por Estados Unidos. El Congreso permitió que la Alianza contara con una asignación propia, al incorporarla como Título VI de la Ley de Asistencia Exterior de 1961. Sin embargo, recortó drásticamente las peticiones del Presidente y no permitió la aprobación de compromisos plurianuales. Este hecho limitó drásticamente la efectividad de la ayuda, que en su mayor parte se entregaba como Asistencia para el Desarrollo (DA) vinculada a proyectos de largo plazo.

A partir de 1966 la Administración concedió prioridad absoluta a Vietnam, y las asignaciones a la Alianza fueron recortadas una vez más. Entre 1961 y 1969 Estados Unidos destinó a América Latina 4.800 millones de dólares de fuentes públicas, a los que se sumaron inversiones privadas por valor de 1.400 millones de dólares. Estas cifras representaban sólo un poco más de una cuarta parte de los fondos inicialmente comprometidos, y apenas pudieron compensar la transferencia de recursos al exterior que representaron los 4.600 millones de dólares abonados en ese periodo en concepto de intereses de la deuda externa, o los 5.700 millones de dólares que las multinacionales norteamericanas repatriaron como beneficios a lo largo de la década de los sesenta. También como comparación, entre 1965 y 1975 Vietnam del Sur recibió unos 23.000 millones de dólares. Hacia 1969 este país recibía la mitad de toda la ayuda económica de Estados Unidos, la mayor parte de la ayuda militar y tres cuartas partes de la Asistencia de Apoyo a la Seguridad (*Supporting Security Assistance*), antecesora de los ESF.

Por último, Estados Unidos subestimó la resistencia que desplegaron los sectores dirigentes a las reformas encaminadas a la distribución de la renta y los activos productivos, particularmente la reforma agraria y la tributaria. Al obviarse las reformas, los frutos del crecimiento económico se concentraron en los sectores más ricos, dando paso a un modelo de crecimiento “concentrador y excluyente”¹. Estados Unidos, decepcionado por las resistencias oligárquicas a la estrategia reformista, volvió a insistir en el libre comercio como motor de crecimiento de la región, asumiendo el eslogan “comercio y no ayuda” (*Trade, not aid*) que también hacían suyo los líderes latinoamericanos. El “Informe Rockefeller” de 1969 proponía una menor

¹ McCall 1989, p. 358.

involucración de Estados Unidos en la región y mayor apertura comercial en y hacia la región¹.

La ausencia de equidad y de democracia fue especialmente pronunciada en América Central. La década de la Alianza arrojó notables éxitos en cuanto a crecimiento económico y diversificación de las exportaciones, con productos entonces “no tradicionales” como el algodón y la carne. La Alianza respaldó también la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA), aunque condicionó explícitamente su apoyo a la adopción de una modalidad de integración que, al contrario de lo que proponía la CEPAL, desalentó la industrialización más allá de plantas ligeras de ensamblado y transformación de bienes intermedios importados². En ausencia de la reforma agraria —ésta sólo se llevó a cabo en Honduras a mediados de los setenta—, estas transformaciones acentuaron las diferencias sociales, el desarraigo campesino, la marginalidad urbana y la pobreza, y tuvieron graves costes ambientales. En el marco de la Alianza, Estados Unidos apoyó a los regímenes militares y a las dictaduras de El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Honduras, alentando la creación del Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) en 1964 y proporcionando abundante ayuda militar³. Todo ello contribuyó a gestar, en palabras de Walter Lafeber, las “revoluciones inevitables” de los años ochenta, que Kennedy había profetizado veinte años antes⁴.

El programa “Alimentos para la Paz” también fue modificado en este periodo. En 1966 el Congreso aprobó una de sus reformas más importantes, incorporando el desarrollo económico y social entre sus fines. Con esta reforma se pretendía atemperar la cruda declaración de objetivos de la PL-480 dominada, como vimos, por el interés propio de Estados Unidos, y dar una respuesta de carácter humanitario al problema, cada vez más visible en el plano internacional, del hambre y la desnutrición.

Las reformas de 1966, sin embargo, no modificaron en lo esencial los objetivos de la ayuda alimentaria, tal y como fueron establecidos en 1954. La

¹ *Rockefeller Report*, 1969.

² Estados Unidos impidió que fuera adoptado el Convenio de las Industrias de Integración (CII), que pretendía crear “industrias regionales” con apoyo estatal para aprovechar las ventajas del mercado ampliado. Ver *Bulmer-Thomas* 1989, p. 226, y *Bodenheimer* 1975, p. 306.

³ *Coatsworth* 1994, pp.

⁴ *Lafeber* 1989, p. 180, 191 y 207.

expansión de los mercados y los objetivos de seguridad siguieron siendo los criterios determinantes para asignar la ayuda y establecer prioridades. Es significativo mencionar que las autorizaciones de gasto de 1966 para el Título I —el instrumento por excelencia de apertura de los mercados externos— eran de 1.900 millones, y para el Título II —el componente “humanitario”— de 600 millones. La relación entre los de uno y otro Título, de 3 a 1, era más desfavorable que diez años antes, que era de 2 a 1.

En cuanto a la distribución geográfica, la ayuda alimentaria siguió estando concentrada en los países donde Estados Unidos tenían en juego intereses estratégicos de importancia, particularmente en Oriente Medio, el Sudeste asiático y el subcontinente indio. La estrecha correlación existente entre los países que recibían ayuda alimentaria y ayuda militar, y el frecuente uso de la ayuda alimentaria como herramienta de estabilización económica en situaciones de guerra, valieron a la PL-480, críticas generalizadas y el sobrenombre de “alimentos para la guerra”¹.

La reforma de 1966 introdujo dos cambios significativos al Título I de la PL-480. En primer lugar, se estableció que el reembolso de los créditos concesionales del Título I se realizaría en dólares y no en moneda local. Este cambio se debió a la acumulación de fondos en monedas de los países receptores y a la creciente preocupación de Estados Unidos por el déficit público. Esta reforma representó un evidente endurecimiento de las condiciones del Título I, con efectos negativos sobre la balanza de pagos y la deuda externa de los países receptores.

En segundo lugar, la condicionalidad de la PL-480 se hizo mucho más estricta con la introducción de las llamadas “medidas de auto-ayuda” (*Self-help measures*) en las estipulaciones de los convenios que regulaban las entregas de ayuda alimentaria. Estados Unidos exigió a los países receptores el cumplimiento de una serie de políticas, a las que nos referiremos con más detalle en el apartado sobre ayuda alimentaria, para aumentar la producción de alimentos básicos y mejorar su almacenamiento y distribución². Con las medidas de auto-ayuda la PL-480 incorporó una poderosa herramienta de

¹ Portillo 1987, pp. 125-235. Ver también Cohen 1988, pp. 22-25.

² Portillo 1987, p. 94.

condicionalidad económica, que sería frecuentemente utilizada para orientar en un sentido determinado la política económica del país receptor.

El Título II, por su parte, se hizo más flexible y se reforzó su carácter humanitario. A partir de 1966, la posibilidad de conceder donaciones de alimentos no dependería sólo de la existencia de excedentes, sino de su disponibilidad en el mercado. Además, la ayuda podría ser distribuida también a través de organizaciones privadas de voluntarios (OPV) u organizaciones no gubernamentales (ONG) como CARE, y de canales intergubernamentales como el Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas (PMA).

3.3.3 Estrategias de desarrollo en los años setenta: las “Nuevas Directrices” y la política de ayuda de la Administración Carter

Desde finales de los años sesenta la política exterior de Estados Unidos se vio sometida a una oleada de críticas por parte de amplios sectores políticos, académicos y de la opinión pública, dentro de los cuales se encontraban los grupos opuestos a la guerra del Vietnam y a la política de Estados Unidos en el sudeste asiático. La derrota estratégica y la retirada de Estados Unidos de Vietnam pusieron en entredicho la estrategia de la contención y la “política de fuerza” aplicada en los años sesenta para “trazar las fronteras” ante el comunismo, exigiendo un profundo replanteamiento de los supuestos teóricos, prácticos y de orden moral de la política exterior de Estados Unidos. La crisis del petróleo de 1973 —expresión traumática de la transnacionalización económica— también parecía demostrar que la política mundial se encontraba en un momento de transición, exigiendo nuevas concepciones de seguridad que, alejadas del crudo realismo político en el que se basaba la estrategia de la contención, prestaran más atención a los aspectos económicos y sociales y a la dimensión Norte-Sur¹. Con estos elementos como telón de fondo apareció una nueva conceptualización de la política internacional de carácter globalista o “transnacional”, basada en el concepto de “interdependencia” entre las naciones².

¹ Sobre el impacto de la derrota de Vietnam y la crisis del petróleo en la formulación de la política exterior de Estados Unidos ver Spanier 1991, pp. 232-243.

² No es objeto de esta tesis examinar el paradigma “globalista” de las relaciones internacionales. Para una visión detallada del mismo, ver Arenal 1990, pp. 307-332.

Esta nueva concepción, que dominó la vida académica y la formulación de la política exterior norteamericana durante toda la década de los setenta, articulaba estrechamente los intereses de seguridad de Estados Unidos con la realidad de un mundo cada vez interdependiente, en el que se acrecentaba la importancia política de los temas económicos y de bienestar, antes considerados *low politics*, de la cooperación internacional y de la resolución pacífica de los conflictos. En este marco, la política exterior de Estados Unidos — particularmente durante los años centrales de la década de los setenta— se alejó del uso de la fuerza y se inclinó cada vez más hacia la distensión¹.

La política de ayuda externa se vio fuertemente influenciada por las nuevas concepciones de la política mundial y por la reorientación de la política exterior norteamericana. La ayuda externa, desde el punto de vista de los críticos, no había logrado ni los objetivos de seguridad ni de desarrollo económico y social, debido a que había estado totalmente subordinada a la guerra de Vietnam y a una estrategia de contención que ya no respondía a la realidad internacional. Era necesario, en consecuencia, reformar la asistencia económica y de seguridad y adaptarla a las nuevas realidades de la interdependencia y la distensión².

Las críticas, sin embargo, desbordaban el ámbito de la seguridad y de la política exterior, y también se dirigieron contra la estrategia de desarrollo aplicada por la AID y por agencias como el Banco Mundial. Basada en el modelo rostowiano de la “modernización”, dicha estrategia no estaba logrando mejoras sustanciales en las condiciones de vida de los países donde eran aplicadas. Desde la perspectiva de amplios sectores del Congreso, del *establishment* político y académico y de una nueva generación de economistas del desarrollo, también desde el punto de vista económico era necesario imprimir otro rumbo a las políticas de ayuda y modificar los supuestos en los que ésta se basaba.

Los enfoques ortodoxos del desarrollo vigentes hasta principios de la década de los setenta consideraban que el crecimiento económico era condición necesaria y suficiente para garantizar el desarrollo social. La forma más efectiva de alcanzar tasas elevadas de crecimiento era a través de la producción

¹ Spanier 1990, pp. 189-230.

² Pauker *et alii* 1973, p. 60 y sgtes.

industrial intensiva en capital en los centros urbanos. La industrialización traería aparejado un rápido aumento del producto, de la productividad y de la renta nacional. Los frutos del crecimiento, según este enfoque, se “filtrarían” de forma espontánea hacia los estratos más pobres, en lo que se denominó el “efecto derrame” o *trickle-down*. El proceso de modernización liderado por la industria, por último, absorbería trabajadores rurales, induciría la modernización de la agricultura y contribuiría a la reducción de la pobreza rural.

Adoptando esas estrategias, los países del Tercer Mundo alcanzaron tasas de crecimiento económico mucho más elevadas que en los países industrializados¹. Las evidencias acumuladas a principios de los años setenta, sin embargo, mostraban que los automatismos del *trickle-down* no estaban operando en la práctica. El crecimiento económico no estaba produciendo mejoras sustanciales en las condiciones de vida en el Tercer Mundo y se estaba produciendo de forma tal que estaba contribuyendo a ensanchar la brecha norte-sur y a aumentar la pobreza, la desigualdad y la polarización social, como sugerían a simple vista los enormes barrios marginales y los bolsones de empleo “informal” que aparecieron en las ciudades de los países en desarrollo en este periodo.

Este proceso de “modernización excluyente” o de “crecimiento con pobreza” había sido ya denunciado por los teóricos del desarrollo surgidos en el Tercer Mundo en los años sesenta, agrupados en torno al pensamiento estructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) o a la entonces incipiente “escuela de la dependencia”. Se consideraba que este proceso era una característica estructural del desarrollo del capitalismo periférico².

Washington no aceptó los postulados estructuralistas debido a la escasa confianza que éstos mostraban respecto al libre mercado, y no ocultó su rechazo a la escuela de la dependencia a causa de su vinculación con el

¹ Morawetz 1979, pp. 18-26.

² De la que formaban parte autores como Prébisch, Cardoso y Faletto, Gunder Frank, Dos Santos, Sunkel, Paz o Marini, y, en el caso de África, Samir Amin y el Consejo para el Desarrollo de la Investigación Económica y Social en África (CODESRIA). Una síntesis sobre estructuralistas y dependentistas y sus críticas al paradigma de la modernización se encuentra en Hettne 1995, pp. 87-104.

marxismo. A principios de los años setenta, sin embargo, las críticas al “crecimiento con pobreza” comenzaron a surgir también del *establishment* económico y político norteamericano y de los organismos internacionales en los que Estados Unidos tenían un papel dominante. En los círculos académicos y políticos de Washington comenzó a imponerse un nuevo consenso sobre desarrollo que consideraba que el crecimiento económico era una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr mejoras efectivas en los niveles de vida y eliminar la pobreza, y que el desarrollo debía medirse con índices diferentes al PNB o que lo complementarían¹. Roger C. Riddell señaló que este nuevo consenso se caracterizaba por:

«...un mayor énfasis en la distinción entre crecimiento económico y desarrollo económico, la inclusión del tema de la distribución en la agenda de la política de desarrollo, la definición de metas específicas relativas a las necesidades básicas y el bienestar social junto con —y a veces en lugar de— las metas de crecimiento económico. El alivio de la pobreza había sido siempre una razón central para proporcionar ayuda. Fue la desilusión respecto al método que se suponía aliviaría la pobreza —indirectamente, acelerando la tasa de crecimiento— lo que llevó a un mayor énfasis en la asignación directa de la ayuda a los pobres»².

En la formación de este nuevo consenso tuvo un papel destacado el influyente informe que el Banco Mundial encargó al ex-primer ministro canadiense y premio Nobel de la Paz Lester B. Pearson. El informe *Partners in Development* o “Informe Pearson”, publicado en 1969, evaluaba la experiencia de 20 años de ayuda al desarrollo, cuestionando una estrategia que identificaba el crecimiento económico con el desarrollo, y que en la práctica no atendía a las necesidades de articulación y expansión de los mercados internos, penalizaba al sector agrícola, empobrecía al campesinado e ignoraba los procesos de exclusión social causados por la modernización³. El informe abogaba por una nueva estrategia de desarrollo que diera prioridad al desarrollo agrario y a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres urbanos y de la población rural, en lo que pasó a llamarse el “enfoque de las

¹ Un ejemplo pionero es el “Índice de Calidad Física de Vida” del Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC) de Washington. Ver Morris 1979, pp. 7-10, Lasso 1990, p. 50 y Anderson 1991, pp. 21-31.

² Riddell 1987, p. 93. La traducción es nuestra.

³ Pearson 1969.

necesidades básicas”, *Basic Needs Approach* o “BNA”. El Informe Pearson marcó un punto de inflexión en la historia del Banco Mundial, que bajo la presidencia de Robert McNamara (1969-1978) acogió con entusiasmo la nueva estrategia¹.

Este enfoque también se fue imponiendo en otros organismos internacionales. La “II década del desarrollo” de Naciones Unidas hizo del desarrollo social uno de sus objetivos prioritarios. En 1976 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó la “Declaración de Principios y el Programa de Acción para una Estrategia de Desarrollo de las Necesidades Básicas”, cuyo objetivo principal era la creación de empleo y la satisfacción de dichas necesidades, con énfasis en la distribución de la renta, más que en el crecimiento económico *per se*².

Los supuestos en los que se basaba esta nueva concepción del desarrollo también habían sido influidos por las experiencias de países de reciente industrialización (*Newly Industrialized Countries* o NIC) como Corea, Taiwan, Hong-Kong o Singapur. En estos países se habían adoptado estrategias de desarrollo que pusieron énfasis en la creación de empleo a través de actividades económicas intensivas en el factor trabajo, y que a través de reformas estructurales —particularmente la reforma agraria— habían asegurado el acceso de los sectores pobres a la educación, a la salud, a los medios de producción, al mercado y al crédito, logrando un espectacular aumento de la renta per cápita y un patrón de distribución de la riqueza relativamente equitativo, merced al cual se había logrado una rápida reducción de la pobreza³.

Estados Unidos adaptó su política de ayuda externa al nuevo consenso sobre desarrollo impulsando una de las reformas más importantes que ha experimentado la Ley de Asistencia Exterior de 1961. Las reformas, adoptadas por iniciativa del Congreso en 1973, fueron conocidas como las “Nuevas Directrices” (*New Directions*), y fueron completadas por la “Ley Humphrey” de 1978. El Congreso estableció que la asistencia para el desarrollo (DA) debería estar guiada por el concepto de “auto-dependencia” (*Self-reliance*) y

¹ Streeten *et alii* 1986, p. 21.

² OIT 1976 y 1977. Ver también Hettne 1995, p. 177-180.

³ Galdi 1988, p. 14.

apoyar aquellas iniciativas de los países receptores que significaran una mejora directa e inmediata de la situación de los grupos más pobres de la población, que en la mayor parte de los países en desarrollo se encontraban en las áreas rurales.

El Congreso también estableció que se debería prestar más atención a la salud, la nutrición, la educación básica, el control de la natalidad y los programas de desarrollo agrícola, con especial énfasis en la agricultura campesina y el cooperativismo, y menos a los proyectos de formación de capital de gran escala, que habían sido la modalidad de ayuda hasta entonces más extendida¹. Con “Nuevas Directrices”, la “estrategia modelo” de la AID para alcanzar a los sectores rurales pobres pasó a ser el “desarrollo comunitario” o los “programas de desarrollo rural integrado” o DRI, que combinaban políticas de empleo, salud, educación, infraestructura rural y modernización agraria con un enfoque integral.

Las “Nuevas Directrices” también modificaron la estructura y el presupuesto de la AID. Entre 1961 y 1973 el presupuesto de la asistencia para el desarrollo (DA) contó con tres categorías básicas: a) los “Préstamos de Desarrollo” (*Development Loans*), que otorgaba fondos concesionales para importar los bienes necesarios para poner en marcha un proyecto, un programa o un sector determinado; b) la Asistencia Técnica (*Technical Assistance*), y c) la Alianza para el Progreso, una categoría especial para América Latina que incluía tanto los préstamos como la asistencia técnica especialmente asignada a esta región.

A partir de 1973 se establecieron las denominadas “categorías funcionales”, que originalmente fueron las siguientes: “alimentación y nutrición”, “planificación familiar y salud”, “educación y desarrollo de los recursos humanos” y “energía y actividades seleccionadas de desarrollo”. Estas categorías se han ido modificando desde entonces, en respuesta a las exigencias del Congreso y el poder ejecutivo. A mediados de los ochenta eran “Agricultura, desarrollo rural y nutrición”, “Población”, “Salud”, “Educación y desarrollo de los recursos humanos”, “energía y actividades seleccionadas de desarrollo”. A partir de 1988 fue creada una nueva categoría presupuestaria de carácter geográfico, el “Fondo de el Desarrollo del África Subsahariana”².

¹ AID 1973, *passim*.

² Galdi 1988, p. 16.

“Alimentos para la Paz” también fue reformado por el Congreso tras la traumática experiencia de Indochina. En 1974 Camboya y Vietnam del Sur habían recibido 400 millones de dólares a través de la PL-480, y ambos Gobiernos estaban recibiendo como donación el 80% de los fondos generados por las ventas en moneda local, para ser empleados por sus fuerzas armadas. Mientras tanto, el Sahel, a pesar de estar padeciendo una dramática hambruna, sólo recibió unos 61 millones de dólares. En 1975 el Congreso prohibió el uso de la PL-480 para fines bélicos, y estableció la llamada “Regla 75/25”, por la que el 75% de los recursos deberían ser dirigidos a los países más pobres¹.

Aparentemente, “Nuevas Directrices” representaba un punto de inflexión en la política de asistencia externa de Estados Unidos. Sin embargo, el compromiso con la lucha contra la pobreza fue más retórico que real. Al igual que había ocurrido con la Alianza para el Progreso, las estrategias contempladas en “Nuevas Directrices” estuvieron subordinadas a objetivos de seguridad de corto plazo en los países receptores y a las nuevas prioridades de la política exterior norteamericana, particularmente en el periodo Carter, y los compromisos financieros no estuvieron a la altura de lo requerido. El cambio realmente destacable de este periodo, como muestra el cuadro nº 4, fue la abrupta caída de la ayuda dirigida al sudeste asiático tras la derrota de Vietnam del Sur, y el espectacular aumento de la asistencia otorgada al Oriente Medio tras los acuerdos de Camp David. Examinaremos brevemente ambas cuestiones.

“Nuevas Directrices” y el “enfoque McNamara” eran, como hemos visto, una respuesta a las nuevas concepciones de desarrollo de los años setenta y a los fracasos con los que se había cerrado la “1 década del desarrollo”, pero también respondían a motivaciones de seguridad, y en concreto al objetivo norteamericano de desactivar el potencial de inestabilidad política y brotes revolucionarios que, en la perspectiva de la confrontación Este-Oeste, se encontraba en la extensa pobreza de los países en desarrollo. Robert McNamara, en su calidad de Presidente del Banco Mundial, y sin duda influenciado por su experiencia como Secretario de Estado entre 1961 a 1968, expresó con mucha claridad el vínculo que Estados Unidos establecía entre la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas, poniendo de manifiesto

¹ Portillo 1987, pp. 114 y 126.

que “Nuevas Directrices” era la expresión, bajo nuevas formas, de la estrategia liberal de la contención. En un discurso pronunciado en 1972, cuyo tono enlazaba directamente con la retórica de la “Alianza para el Progreso” de diez años antes, McNamara señaló expresamente:

«Cuando los más privilegiados son pocos y los desesperadamente pobres son muchos —y cuando la distancia entre ellos empeora— el momento de tomar una decisión entre el coste político de una reforma y el riesgo político de una rebelión, es sólo cuestión de tiempo. Es por esto que las políticas específicamente diseñadas para reducir la miseria entre el 40% de la población más pobre de los países en desarrollo son recetas no sólo de principios sino de prudencia social, dado que la justicia no sólo es un imperativo moral. También es un imperativo político»¹.

A pesar de “Nuevas Directrices”, la ayuda no llegó a apartarse de la lógica liberal ni dejó de considerar al crecimiento económico, según el patrón convencional, como mecanismo básico para incorporar a los pobres a la producción y al consumo. Aunque aumentó la ayuda dirigida a sectores “sociales” como la salud y la educación, la estrategia básica siguió siendo la modernización del agro y la expansión de la agricultura capitalista exportadora. Ello respondió, a pesar de la retórica reformista, a una lógica de “modernización sin reforma” más que al apoyo a transformaciones estructurales. Evitando enfrentarse con las élites locales, los programas de la AID no abordaron las causas estructurales de la pobreza, como la injusta tenencia de la tierra, la inequitativa distribución de la renta nacional, los sistemas fiscales regresivos o los problemas derivados de la asimetría de los mercados internacionales.

El mandato de “Nuevas Directrices” coincidía en gran medida con las prioridades declaradas de la política exterior de la Administración Carter. Esta Administración fue una defensora de la ayuda como herramienta de promoción del desarrollo, de los derechos humanos y de la democratización, rebajando la dimensión de seguridad del programa de asistencia externa de Estados Unidos. Tras el intenso debate que suscitó la participación de la CIA en el golpe de Estado chileno —hecha pública a mediados de los años setenta— diversos programas de asistencia militar o policial fueron cancelados, y el

¹ Citado en Berzosa 1991, p. 368.

Congreso adoptó cuatro enmiendas para incorporar los derechos humanos a la Ley de Asistencia Exterior de 1961, a la PL-480 y a otros textos. Estas enmiendas, introducidas por iniciativa demócrata, rebasaron el ámbito de la ayuda externa y han sido desde entonces el fundamento de la política de derechos humanos en el marco de la política exterior de Estados Unidos.

Entre las iniciativas del Congreso destaca la “Enmienda Harkin” a la Sección 116 de la Ley de Asistencia Exterior de 1961. Presentada por el congresista demócrata Tom Harkin, esta enmienda condicionaba la ayuda económica al respeto de los derechos humanos. La Administración debería interrumpir la ayuda a los gobiernos de aquellos países en los que se registraran graves violaciones de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, a menos que la ayuda estuviera dirigida directamente a los sectores más necesitados. En 1977 esta disposición también fue incluida en la PL-480.

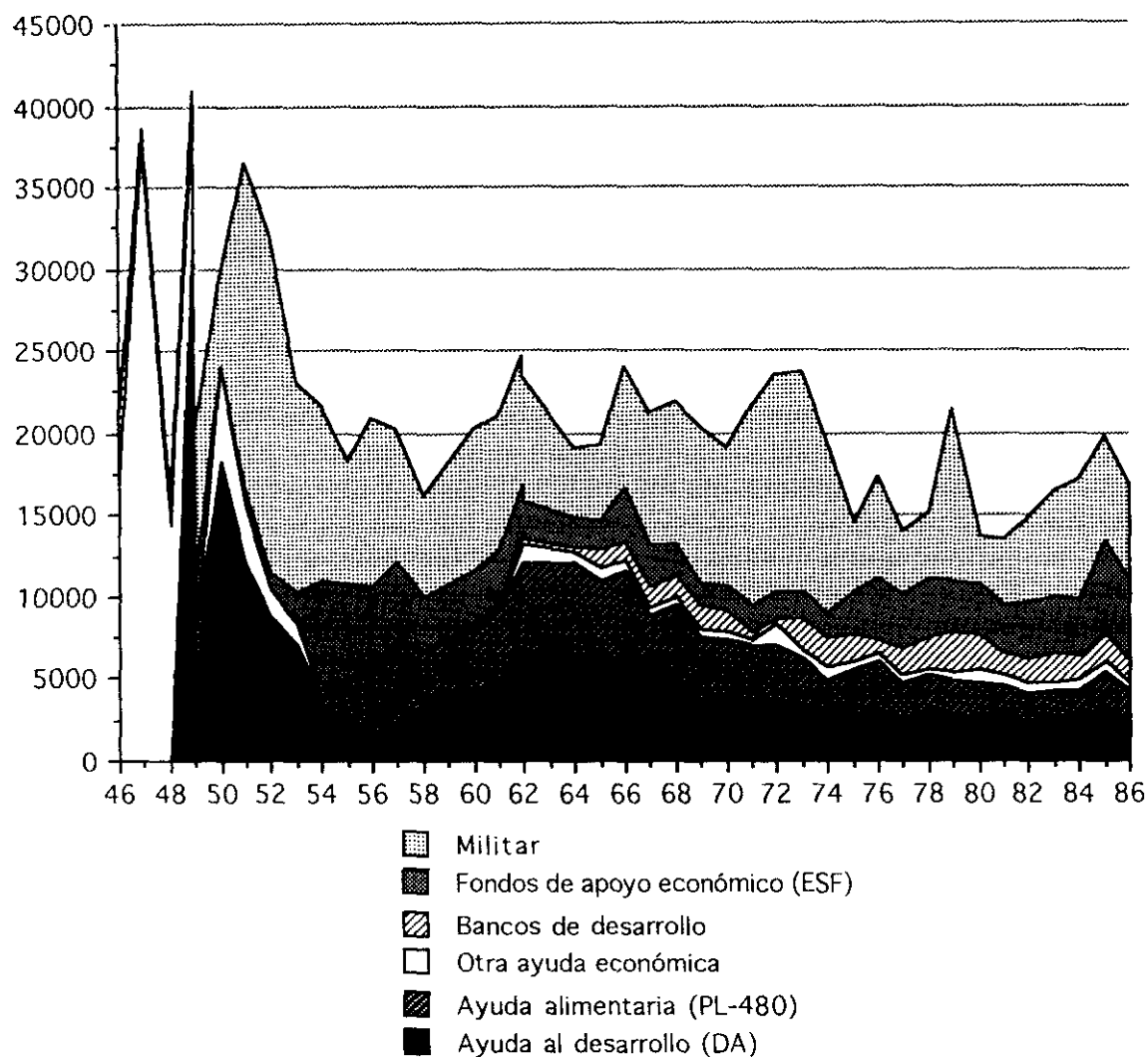
Ese mismo año también se enmendó la Ley de Asistencia Financiera Internacional, instruyendo al Gobierno a utilizar su voz y su voto en los organismos financieros internacionales para promover los derechos humanos, oponiéndose a los créditos solicitados por los países en los que se estuvieran produciendo graves violaciones de estos derechos, exceptuando aquellos destinados a satisfacer necesidades básicas de la población. En 1978, por último, el Congreso enmendó la sección 502 a y b de la Ley de Asistencia Exterior de 1961, prohibiendo la entrega de asistencia de seguridad —ESF y ayuda militar— a aquellos países en los que existieran graves violaciones de los derechos humanos, aunque se dejaba en manos del Presidente la facultad de otorgar dicha ayuda si concurrían “circunstancias extraordinarias”¹.

La cuantía y la distribución de los recursos durante el periodo Carter , igual que en cualquier otra etapa, revela sin embargo las verdaderas prioridades de la ayuda norteamericana y la escasa voluntad política que acompañaba la retórica desarrollista y el compromiso con los derechos humanos. Como vimos en el cuadro nº 3, la segunda mitad de la década de los setenta fue el periodo en el que la ayuda norteamericana, con 12.500 millones de dólares anuales como promedio, alcanzó el nivel más bajo en términos absolutos de todo el periodo 1945-1990.

¹ Weiss-Fagen 1980. p. 117 y Nelson y Eglinton 1992, pp. 26-33.

Cuadro n° 5
Evolución de la ayuda de Estados Unidos por tipos, 1946-1986

(Millones de dólares)



Notas: La categoría "Fondos de Apoyo Económico" (ESF) incluye los fondos de "Apoyo Económico a la Defensa" y los "Fondos de Apoyo a la Seguridad" que les precedieron. "Otra ayuda económica" se refiere al Plan Marshall, e incluye modalidades de ayuda alimentaria anteriores a la promulgación de la PL-480. "Bancos de Desarrollo" incluye las aportaciones al BID y a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial que se consideran como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)

Cifras en millones de dólares constantes de 1987

Fuente: Servicio de Investigaciones del Congreso, con datos de la AID

El cuadro n° 5 muestra además que la modalidad de ayuda afectada por la legislación de "Nuevas Directrices" —la Asistencia para el Desarrollo o DA— experimentó un cierto descenso, mientras que la ayuda más explícitamente

política, la Asistencia de Apoyo a la Seguridad, denominada desde 1978 Fondos de Apoyo Económico o ESF, fueron lo que experimentaron un crecimiento más acusado en este periodo, hasta llegar a representar más del 50% de la ayuda económica.

En lo referido a las prioridades geográficas, tras la caída de Vietnam del Sur la ayuda otorgada al Sudeste Asiático (ver cuadro nº 4) descendió tan rápidamente como se incrementaron las asignaciones dirigidas al Oriente Medio, que llegó a concentrar por sí sólo entre el 50 y el 60% de toda la ayuda norteamericana. La Administración Carter consideró que la asistencia económica podía ser una herramienta efectiva para alcanzar la paz y la estabilidad en esa región. Los acuerdos de Camp David de 1978 dieron lugar a compromisos financieros de más de 5.000 millones de dólares al año para Israel y Egipto, en su mayoría ESF.

Las asignaciones dirigidas a otras regiones también experimentaron un fuerte descenso. Latinoamérica conoció en este periodo los niveles más bajos de ayuda desde la Segunda Guerra Mundial, y la asistencia tendió a concentrarse en los países más pobres de la región¹. En el quinquenio 1961-1965 —el momento álgido de la “Alianza para el Progreso”— América Latina recibió 3.318 millones de dólares anuales como promedio. Entre 1966 y 1970 el promedio anual fue de 2.432 millones. Entre 1971 y 1975 descendió a 1.332 millones, y entre 1976 y 1980 a 866 millones, apenas una cuarta parte de lo asignado quince años antes.

Como ha señalado Steven Hook, la masiva ayuda dirigida a Israel y Egipto sirvió directamente al interés nacional de Estados Unidos en una región considerada “vital” desde los tiempos de Eisenhower, pero ni Israel ni Egipto se encontraban entre los países más pobres, ni la ayuda tenía como objetivo la satisfacción de las necesidades básicas, ni la promoción de la democracia, ni la eliminación de la pobreza, por lo que la Administración tuvo que justificarla en términos estratégicos y militares, mostrando así el escaso respaldo que tuvo en la práctica “Nuevas Directrices”².

¹ Esta era una de las recomendaciones de la Comisión Linowitz, que sentó las bases de la política de Carter hacia América Latina. Ver Bitar y Moneta 1984, pp. 17-20.

² Hook 1995, p. 123.

Por otra parte, los objetivos de desarrollo, democratización y derechos humanos de la Administración Carter se enfrentaron al final de la década con las renovadas tensiones de la guerra fría. Al igual que había ocurrido con las iniciativas de Kennedy, la política de Carter sucumbió ante las exigencias de la contención. Carter respondió a la invasión soviética de Afganistán y al conflicto centroamericano incrementando el gasto militar y proporcionando ayuda militar a regímenes caracterizados por masivas violaciones de los derechos humanos, como ocurrió en El Salvador a principios de 1981 (ver el apartado 6.4).

3.4 La ofensiva neoconservadora y la ayuda externa en la década de los ochenta

3.4.1 El desarrollo y el libre mercado: el auge de la ortodoxia neoliberal

La permanencia del “enfoque de las necesidades básicas” no fue duradera. La Administración Reagan llegó al poder en 1981 con una visión del mundo totalmente distinta a la de su predecesor, y con la determinación de poner en marcha una nueva política económica impregnada de neoliberalismo —la *Reaganomics*— y una política exterior de matriz hegemónica, dominada por la idea de la contención del comunismo y la reversión —*rollback*— de los procesos revolucionarios del Tercer Mundo. Estos objetivos, que según señala Palomares representaban un retorno a la “doctrina Kennan” de la contención¹, exigieron una profunda readaptación de la política, las estrategias y las asignaciones de la ayuda externa por sectores y áreas geográficas .

Reagan y su entorno ideológico rechazaban abiertamente las premisas en las que se basaba la estrategia liberal de la contención y las teorías de la ayuda externa de matriz keynesiana hasta entonces vigentes. Según la nueva Administración, la actitud condescendiente de Estados Unidos ante el llamado “diálogo Norte-Sur” y las demandas del “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) del Grupo de los 77 estaban deteriorando la hegemonía norteamericana, al poner barreras a la actuación de las empresas transnacionales (ETN) originarias de Estados Unidos. Las políticas económicas estatistas seguidas por los países del sur no estaban generando riqueza ni un

¹ Palomares 1993, p. 106.

mundo más estable o seguro, y la estrategia liberal de la contención había alentado la expansión de fuerzas nacionalistas y revolucionarias, fortaleciendo el bloque comunista. Dicha estrategia, desde el punto de vista del interés nacional de Estados Unidos, había sido un fracaso.

En la Cumbre Norte-Sur celebrada en Cancún en octubre de 1981 las esperanzas del Sur se esfumaron ante la nueva actitud de países como Estados Unidos o Gran Bretaña. Reagan condenó expresamente el NOEI y las propuestas reformistas de diálogo Norte-Sur del “Informe Brandt”, y lanzó su visión de la “Reaganomics global”: un sistema económico internacional abierto, dominado por las fuerzas del mercado libre, bajo la hegemonía de Estados Unidos¹. En marzo de ese mismo año el Secretario de Estado, Alexander Haig, ya había declarado lo siguiente:

«Continuaremos trabajando con otros países para mantener un sistema económico mundial abierto y accesible. Ello incluirá esfuerzos para hacer participar más ampliamente al sector privado en el proceso de desarrollo económico»².

Decidida de nuevo a “trazar las fronteras” al comunismo y restablecer la hegemonía económica norteamericana, la Administración vinculó la ayuda bilateral y multilateral a las reformas en favor del mercado libre e incrementó la asistencia de seguridad —militar y ESF—, que en 1985 llegó a ser el 68% del total, respecto al 50% de la era Carter. Walden Bello señaló al respecto: *«...para la mayor parte de los Reaganitas, parecía existir el consenso de que la ayuda era un instrumento principalmente político, que debería ser desplegado para reforzar la posición de Estados Unidos en la política de poder internacional»³*. Más que ningún otro Presidente norteamericano, Reagan utilizó la ayuda para influir en la política exterior de los países receptores. Durante su segundo mandato, la Administración intentó vincular la ayuda —aunque sin demasiado éxito— a las votaciones en los órganos de Naciones Unidas, donde la adhesión a las posiciones estadounidenses era cada vez más débil⁴.

¹ Bello *et alii* 1994, p. 21. La posición de Reagan en Cancún puede verse en Bitar y Moneta 1984, pp. 171-185.

² Haig 1984, p. 78.

³ Bello *et alii* 1994, p. 25.

⁴ Kegley y Hook 1991, p. 307.

Aunque limitada por los masivos compromisos económicos (*earmarks*) con Egipto e Israel, la Administración dirigió recursos adicionales a las áreas consideradas “clave” en la estrategia de neocontención, particularmente a Centroamérica. La tendencia descendente de la ayuda de los años setenta se rompió. La ayuda bilateral no militar ligada a objetivos de seguridad creció un 80%, mientras que la asistencia para el desarrollo (DA) y la ayuda alimentaria se mantuvieron en los mismos niveles o descendieron. Las asignaciones dirigidas a América Latina, en declive desde los tiempos de la “Alianza para el Progreso”, experimentaron un fuerte aumento (ver cuadro n° 4), y la participación de los ESF en la ayuda total, en aumento desde la época de Carter, siguió creciendo (ver cuadro n° 5).

El caso de Centroamérica, como veremos, es quizás el más claro ejemplo de utilización de la ayuda al servicio de los imperativos de la guerra fría. A pesar de las violaciones a los derechos humanos y de las controversias en el Congreso, la Administración logró mantener un fuerte flujo de fondos a la “Contra” y a países como Honduras y El Salvador, hasta que estas políticas, al descubrirse el escándalo “Irán-Contras”, se volvieron en contra del Presidente, que se enajenó el apoyo del público y de las Cámaras y vio su política centroamericana en bancarrota.

El viraje ideológico que representaba el Reaganismo se relacionaba directamente con la crisis del keynesianismo y la enérgica contraofensiva teórica de la economía neoclásica, basada en la reafirmación de la validez universal de principios como el mercado libre, las ganancias del comercio internacional y el imperativo de “mantener precios correctos”. Estas ideas, defendidas por autores como Hayek, Friedmann o Mises, representaban un desafío frontal a la justificación keynesiana de la intervención pública. En el ámbito de la teoría del desarrollo, las estrategias de las “necesidades básicas” y las de “industrialización de sustitución de importaciones” inspiradas en el pensamiento estructuralista, que defendían la necesidad de intervención pública, se vieron sometidas a críticas contundentes por parte de autores neoclásicos como Balassa, Bauer, Krueger, Lal o Little, entre otros¹. Las críticas contribuyeron decisivamente a gestar un nuevo consenso en el

¹ Ver Krueger 174, Bauer 1981, Balassa 1982, Little 1982 y Lal 1983. Para un detallado análisis de la genealogía del neoliberalismo, ver Toye 1987.

pensamiento sobre desarrollo económico —o la reafirmación del viejo, como señaló Roger Riddell— que volvía a poner el acento en el crecimiento agregado y el *trickle down* como mecanismo básico de desarrollo¹.

Estas ideas se convirtieron en la principal corriente inspiradora de las políticas económicas aplicadas en la mayor parte del mundo en desarrollo. El neoliberalismo y las políticas que ha inspirado han sustituido, revertido o ha hecho obsoletas las políticas de desarrollo nacional de muchos países, y ha contribuido e forma determinante a redefinir el comportamiento de las agencias de ayuda al desarrollo. El neoliberalismo es, por todo ello, un marco de referencia obligado al considerar la evolución de la teoría y la práctica de la ayuda al desarrollo y, más en concreto, al examinar el papel de la AID en América Central, nuestro caso de estudio.

En cierta forma, la propuesta neoliberal representaba una reacción frente a la crisis del “Estado del Bienestar” keynesiano de los países industrializados y la crisis económica en la que se vieron sumidos un gran número de países del Tercer Mundo que habían aplicado estrategias de desarrollo nacionalistas, basadas en la intervención del Estado, el énfasis en la redistribución de la renta, el proteccionismo y la promoción de la “industrialización sustitutiva de importaciones”. El estatismo inherente a esta estrategia, se arguyó, distorsionó gravemente el sistema de precios e incentivos, ahogó la iniciativa privada, desalentó la inversión productiva y la innovación tecnológica, penalizó a la agricultura, contribuyó a asignar ineficientemente los recursos, deterioró la competitividad de la economía y, en suma, estaba destruyendo el sistema de mercado. Sólo sería posible retornar a la senda del crecimiento económico si se permitía que las fuerzas del mercado pudieran operar libremente y las economías nacionales volvieran a reinsertarse en el mercado internacional².

¹ Riddell 1987, p. 95.

² El diagnóstico de la crisis del estructuralismo era, obviamente, muy diferente. Desde esta perspectiva, la crisis puso de manifiesto el agotamiento de los dos “motores” de crecimiento en los que se basó el modelo económico vigente desde la posguerra: la industrialización orientada a la sustitución de importaciones y los mercados internos, y la exportación de productos básicos. El declive de la industria se debió a la estrechez de los mercados internos, consecuencia de la desigual distribución del ingreso, a la pérdida de dinamismo a escala mundial de la modalidad de industrialización en el que estaba basado y a su falta de orientación exportadora, en un contexto de acelerado cambio tecnológico. Respecto a los productos básicos agrícolas o mineros, hay que recordar entre los años setenta y los ochenta se produjeron cambios fundamentales en la estructura de la demanda y los precios internacionales de estos productos experimentaron fuertes caídas. El fácil acceso al crédito en los años setenta retrasó la aparición de las manifestaciones del agotamiento del modelo y la adopción de las necesarias políticas de

Las propuestas neoliberales desafiaban también a muchos de los supuestos y justificaciones teóricas de la ayuda al desarrollo de las dos décadas anteriores. En la teoría económica convencional se consideraba que la ayuda era necesaria debido a los “fallos del mercado” (*market failures*) característicos de los países en desarrollo. Las estrategias del “despegue” y las de las “necesidades básicas” ponían el acento en diferentes fallas del mercado, pero compartían la misma premisa.

Las críticas neoliberales, sin embargo, señalaban que los mercados, en lo esencial, funcionan correctamente. La causa de los fallos de mercado se encuentra en la propia intervención estatal que se supone debe corregirlos, y aun reconociendo la existencia de fallos, en cualquier caso se considera mejor un mercado imperfecto que un Estado imperfecto¹. En este contexto, la ayuda, como cualquier otra forma de intervencionismo, representaba una asignación ineficiente de los recursos, impidiendo o dificultando el crecimiento económico. Desde esta perspectiva la ayuda, aunque se dirigiera a satisfacer necesidades básicas, era parte del problema del desarrollo y no la solución. Para los neoliberales más extremos, partidarios de un total *laissez-faire*, el modelo ideal de libre mercado mundial auto-regulado no dejaría ningún lugar para la ayuda al desarrollo. Si un país en desarrollo precisaba ahorro externo, debería recurrir al mercado internacional privado de capitales, adoptando políticas favorables al mercado que hicieran atractivo dicho país para la inversión extranjera². Para esta corriente, en suma, las opciones del Estado en el desarrollo económico se limitaban a adaptar la economía nacional a las necesidades del capital externo.

La Administración Reagan no renunció a la ayuda debido a que ésta era una de las principales herramientas de una política exterior basada en la contención. El principal efecto de la contraofensiva neoclásica fue más bien inclinar la política de desarrollo y la ayuda externa hacia la nueva estrategia neoliberal. La ayuda se centró desde entonces en promover la expansión del sector privado, el crecimiento y la competitividad de los sectores exportadores como pilares de la inserción internacional y el establecimiento de un entorno

ajuste y precipitó el estallido de la crisis al producirse en 1979 la elevación de las tasas de interés internacionales. Ver Sunkel y Griffith-Jones 1987, pp. 133-150.

¹ Colclough 1994, p. 21.

² Sobre este enfoque, ver el excelente análisis de Riddell 1987, pp. 157-170.

favorable a la empresa privada como condiciones para superar la crisis y restablecer el crecimiento económico.

La ayuda, además, fue vinculada a la reducción de la intervención estatal y al abandono de las estrategias del NOEI. En relación con estas últimas, la Administración Reagan condicionó expresamente la asistencia al levantamiento de las restricciones impuestas a las actividades de las empresas transnacionales en el marco del NOEI —normas de contenido nacional, reinversión de utilidades, límites a la propiedad extranjera— de forma que éstas gozaran de igualdad de trato con las empresas nacionales, mediante acuerdos bilaterales de inversión¹.

3.4.2 *Las políticas de ajuste y el “Consenso de Washington”*

En el marco de la crisis de la deuda, estas políticas se insertaron en los programas de ajuste estructural (PAE) que fueron aplicados en la mayor parte de los países en desarrollo a lo largo de la década de los ochenta. Los programas de ajuste han sido, en gran medida, el instrumento para imponer la nueva estrategia de desarrollo. La ayuda externa de la mayor parte de los donantes multilaterales y bilaterales —y como veremos, de la AID— se articuló estrechamente con las políticas de ajuste, reforzándose mutuamente a través de la “condicionalidad cruzada” y la puesta en práctica de nuevos métodos y modalidades de condicionalidad favorables al mercado y el desarrollo de la empresa privada.

Se argumentó que la ayuda por proyectos (*project-aid*) característica de décadas anteriores no tendría un impacto duradero si no se adoptaban las políticas económicas correctas. En consecuencia, la ayuda no fue otorgada a proyectos concretos sino a programas (*program-aid* o *policy-based aid*) y se condicionó a la adopción de medidas de ajuste. Este patrón de comportamiento fue iniciado por el Banco Mundial a finales de los años setenta, cuando fueron creados los Préstamos de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Loans* o SAL) o los Préstamos Sectoriales de Ajuste (*Sector Adjustment Loans* o

¹ Bitar y Moneta, pp. 55-58.

SECAL)¹. Diversas agencias bilaterales siguieron este camino. La AID, en concreto, comenzó a vincular la asistencia de seguridad a los programas del FMI y del Banco Mundial o, en ausencia de estas instituciones —como ocurrió en varios países centroamericanos— aplicó estos programas en solitario².

Los programas de estabilización y ajuste, aun cuando estaban diseñados para enfrentar desequilibrios de corto y medio plazo, se convirtieron por la fuerza de las circunstancias en la principal y casi única estrategia de desarrollo aplicada en los años ochenta en América Latina. Adoptados por la totalidad de los organismos financieros internacionales, definieron una matriz de política económica que a finales de la década de los ochenta fue denominada el “Consenso de Washington” (ver cuadro n° 6)³. La AID, como tendremos ocasión de ver, fue una de las principales impulsoras de este consenso.

A corto plazo —uno a tres años—, los programas de estabilización y ajuste pretenden recortar el gasto público y la demanda interna para reducir los déficit de la balanza de pagos y controlar la inflación. A medio plazo —tres a cinco años— intentan readaptar la estructura productiva de un país a las exigencias del mercado mundial⁴. Examinaremos brevemente el contenido típico de estos programas, ya que a menudo coincidió con la condicionalidad de la AID:

- Control estricto de la oferta monetaria y reducción de la disponibilidad de crédito. Aumento de los tipos de interés y eliminación del crédito subsidiado para los campesinos, la industria nacional o la adquisición de vivienda, y para financiar el déficit público.

¹ Un detallado estudio sobre esta modalidad de ayuda y su impacto es el de Mosley, Harrigan y Toye 1991.

² Nowells 1985, p. 9.

³ La expresión “Consenso de Washington” fue acuñada por el economista norteamericano John Williamson en 1989, en un seminario organizado por el Instituto para la Economía Internacional. Ver Williamson 1990, especialmente pp. 2-19.

⁴ El ajuste estructural ha generado desde finales de los años ochenta una extensa bibliografía. Un buen recuento de la misma se encuentra en Lafay y Lecaillon 1994. Ver también Haggard y Kaufman 1994, y Sanahuja 1994, pp. 30-44.

Cuadro n° 6

El "Consenso de Washington": una matriz de política económica

El "Consenso de Washington", según Williamson, incluye las siguientes diez áreas de reforma política:

1. **Disciplina fiscal.** Un déficit presupuestario ajustado a la inflación de más de entre el 1% y el 2% del PIB es «*evidencia de una política fallida*».
2. **Reorientación del gasto público:** la reducción del gasto debe ir acompañada de cambios en su composición, eliminando subsidios, especialmente los de carácter indiscriminado, y reduciendo los gastos de la administración pública.
3. **Reforma fiscal** para obtener sistemas fiscales de amplia base, reglas simples, un sistema de recaudación eficiente y menores tasas marginales,
4. **Liberalización financiera.** "Washington" favorece tipos de interés determinados por el mercado, aunque a veces se opta por tipos de interés real ligeramente positivos. Estos, sin embargo, están en contradicción con las estrictas políticas monetarias que requieren la estabilización y el ajuste. La cuestión también incluye la liberalización de la cuenta de capital.
5. **Tipo de cambio.** Existe amplio consenso en los organismos de Washington respecto a que la única estrategia de crecimiento posible para América Latina se basa en las exportaciones a mercados externos (*Outward-oriented growth*). El primer prerrequisito para este tipo de crecimiento es un tipo de cambio real positivo y por lo tanto competitivo. Se da también por sentado que un tipo de cambio unificado es superior a un sistema de tasas múltiples, y que la determinación del tipo de cambio debe dejarse a las fuerzas del mercado aunque puede utilizarse algún sistema de anclaje durante la estabilización.
6. **Liberalización comercial.** Las barreras no arancelarias deben ser eliminadas y los aranceles deben constituir la única protección. Estos, no obstante, deben reducirse para eliminar toda traza de proteccionismo. Los insumos a la producción exportable deben quedar libres de aranceles. Los países de América Latina deben incorporarse al GATT.
7. **Promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED).** Las políticas nacionalistas de rechazo a la IED deben ser abandonadas. La IED y las empresas transnacionales son fuente de capital, tecnología y mercados de exportación, y se deben establecer condiciones favorables —fiscales, reguladoras— para su acogida.
8. **Privatización.** Las empresas estatales son consideradas ineficientes y a menudo alimentan el déficit. Se deben establecer amplios programas de privatización y privar a los Estados de funciones productivas.
9. **Desregulación** en ámbitos como el transporte, la banca, el sector energético, los seguros, a fin de establecer un marco de competencia que incremente la eficiencia y la competitividad de los operadores económicos.
10. **Derechos de propiedad.** Asegurar estos derechos —especialmente en cuanto a la propiedad de la tierra y el suelo urbano— es condición necesaria para el correcto funcionamiento de los mercados. Ello implica crear sistemas de regulación eficientes.

Fuente: Williamson 1990, pp. 5-21.

- Reducción del déficit fiscal, adoptando medidas de austeridad y recortes en el gasto público corriente y de inversión —exceptuando el gasto financiero para pagar la deuda—, especialmente en los sectores sociales; reducción de plantillas y congelación de salarios de los empleados públicos; eliminación de los subsidios a fertilizantes, combustibles, transporte, bienes de consumo popular, y aumento de las tarifas de los servicios esenciales que provee el Estado).
- Reforma fiscal para aumentar los ingresos. Según el enfoque monetarista, generalmente aumentan los impuestos indirectos o al consumo —IVA—, al tiempo que se recortan los tipos marginales de los impuestos directos a la renta, al patrimonio y a los beneficios empresariales.
- Devaluación, con el objeto de reducir el déficit comercial. La devaluación encarece las importaciones, y por lo tanto su demanda en el mercado nacional, y tiende a promover las exportaciones reduciendo los precios internos —uno de los cuales es el del factor trabajo— aumentando la competitividad internacional de la producción exportable. Por otro lado, incentiva a los productores nacionales a vender en mercados externos, en los que obtienen divisas y, al cambio en moneda nacional, ingresos superiores. La devaluación, según la agenda de las agencias de ayuda, ha de serlo en términos reales —es decir, en relación con el poder de compra de otras monedas y no sólo respecto de su valor nominal— y se han de evitar subsiguientes alzas en los precios internos que neutralizarían sus efectos, en concreto mediante políticas de contención salarial que reduzcan el valor real de los salarios.
- Desregulación, se pretende establecer una política de “precios correctos” basada en la reducción o eliminación de la regulación estatal, los subsidios, los controles de precios y salarios y los controles cambiarios. Se liberalizan los mercados financieros y laborales, reduciendo la cobertura de la protección social, el poder de los sindicatos y la negociación colectiva.
- Reducción del papel del Estado en la dirección y/o planificación de la economía. Privatización de las empresas estatales y los servicios públicos, incluyendo los servicios sociales básicos.

- Apertura comercial, desgravación arancelaria y desmantelamiento de medidas de protección a la producción nacional, y eliminación de las restricciones y reglas a la inversión extranjera.

En el marco del ajuste son frecuentes, además, algunas políticas sectoriales orientadas a transformar la estructura de la economía. Las más comunes son la promoción del sector exportador, especialmente los llamados sectores “no tradicionales”, como las “maquilas” o industrias de ensamblaje, o la “agricultura de cambio” —hortalizas de invierno, plantas ornamentales y frutas frescas—, mediante exenciones fiscales y aduaneras, y medidas legislativas como la creación de “zonas francas”. Estas medidas se relacionan con la promoción de la inversión extranjera en estos sectores. También es común el apoyo al sector privado y sus instituciones, reforzando su capacidad de negociación ante los poderes públicos.

Las políticas de ajuste y el “Consenso de Washington”, centrados en preocupaciones macroeconómicas, confiaron la reducción de la pobreza a la reanudación del crecimiento y los automatismos del *trickle down*. A mediados de los años ochenta, sin embargo, muchos países que habían aplicado políticas de ajuste aún estaban sumidos en la recesión económica, la pobreza y la desigualdad habían aumentado, y las políticas sociales del Estado, debilitadas por las medidas de austeridad, no tenían la capacidad de enfrentarse a esta situación¹. En 1987 UNICEF lanzó la voz de alarma sobre el coste social del ajuste, demandando un “ajuste con rostro humano”². En 1991 el Banco mundial reconoció que la preocupación excesiva por el ajuste en los años ochenta «eclipsó al objetivo de reducir la pobreza»³.

El clamor internacional frente al ajuste recesivo y a las presiones del Congreso norteamericano llevaron a las agencias de desarrollo —particularmente al Banco Mundial— a impulsar la creación de programas sociales compensatorios, de carácter transitorio, para paliar el coste social del ajuste, como los “Fondos de Inversión Social” o “Emergencia Social” creados en

¹ Sanahuja 1994, pp. 52-57.

² Cornia *et alii* 1987.

³ Banco Mundial 1991, punto 2.

muchos países en desarrollo y en todos los de América Central¹. Estas Instituciones, creadas habitualmente al margen de los Ministerios “sociales” (Salud o Educación), desarrollan programas de empleo de emergencia, salud primaria o nutrición orientados a grupos-meta (*targeting*) o “focalizados” (sic) hacia los más pobres, a menudo con la participación de las ONG y con financiación procedente de la ayuda internacional.

A finales de los años ochenta, en consecuencia, los programas de ajuste y el “Consenso de Washington” incorporaron de nuevo la preocupación por la reducción de la pobreza. Sigue plenamente vigente el supuesto de que el crecimiento económico es el factor decisivo para reducir el número de personas pobres, aunque ahora también se consideran necesarias las políticas compensatorias y la “inversión en capital humano”. Las agencias de cooperación, en esta lógica, han ampliado sus estrategias para incorporar la “focalización” dentro de su condicionalidad².

El enfoque de “ajuste con compensación”, sin embargo, sigue siendo objeto de fuertes controversias debido a su carácter contradictorio: por lo general no tienen los recursos suficientes para tener un impacto apreciable y son un simple añadido a los programas de ajuste que no llegan a modificar sus componentes macroeconómicos esenciales³. Se pretende aplicar simultáneamente políticas económicas regresivas que contribuyen a profundizar la pobreza, y políticas sociales cuyo efecto debería ser el contrario. Tal contradicción es difícil de sortear, y como ya ha mostrado la práctica de la AID la política social es la que está subordinada al ajuste, y no al revés. Por último, señalan las críticas, los programas de compensación social se han diseñado expresamente para hacer viable políticamente el ajuste, apoyar a los gobiernos y desactivar la potencial protesta urbana que han causado las “terapias de *shock*” —“caracazos” o, según la terminología de Walton y Ragin,

¹ Sobre los fondos sociales en Centroamérica, ver Franco s.f., Caballero 1991, Menjívar y Trejos 1992 y Güendell y Rivera 1993.

² Una visión panorámica de este proceso en el excelente estudio de Lewis 1993. Ver también Sojo 1990.

³ Stewart 1995, pp. 108-137.

“motines del FMI” (*FMI riots*)¹—, evitando de esta forma el desgaste político que produciría su eventual represión violenta².

Organismos como la CEPAL han señalado el riesgo de considerar la focalización y la privatización como alternativas excluyentes de los servicios de carácter universal. Ello comportaría el riesgo de perder el papel redistribuidor de las políticas sociales y la limitación a problemas específicos y de corto plazo de la acción estatal, descuidando acciones más amplias. Diversos organismos de Naciones Unidas han señalado la necesidad de políticas sociales que promuevan simultáneamente la universalidad de los servicios y la selectividad o “focalización” frente a la pobreza, en una estrategia de reforzamiento mutuo³.

Otras propuestas recientes señalan, en el contexto de las discusiones sobre la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe en el decenio de los noventa, que es necesario un enfoque integral que abarque tanto las políticas sociales como las económicas. Un enfoque integrado como el que proponen, entre otros, la CEPAL o el PNUD, llevaría a preferir aquellas políticas económicas que, en una lógica de complementariedad, favorecen no sólo el crecimiento, sino también la equidad, así como aquellas políticas sociales que favorecieran, además de la equidad, la productividad, la eficiencia y la racionalidad de la economía. El caso más evidente de políticas que favorecen la complementariedad entre crecimiento y equidad es la inversión en “capital humano”, particularmente en salud, nutrición y educación, que además de su carácter redistributivo, a medio y largo plazo contribuyen a mejorar la competitividad de la economía y la generación de empleo productivo.

Estos enfoques, como veremos, han ido sustentando un nuevo consenso sobre desarrollo en el que se integran planteamientos teóricos neoestructuralistas⁴, el concepto de “desarrollo sostenible” de la Comisión Brundtland⁵ y la noción de

1 Walton y Ragin 1990, p. 876. Un estudio reciente de la AID en el que se reconocen estas críticas es el de Kingsbury 1994, especialmente pp. 7-9.

2 No es este el momento de adentrarse en el debate sobre la política social del ajuste. Las propuestas más representativas pueden encontrarse, entre otros muchos trabajos, en Banco Mundial 1993, Bombarolo *et alii* 1994, Stahl 1994 y Stewart 1995.

3 CEPAL 1989, citado en Sojo 1990, p. 307

4 Un buen recuento de los planteamientos neoestructuralistas se encuentra en Sunkel 1991.

5 La definición de “desarrollo sostenible” propuesta por la Comisión Brundtland en 1986 es la siguiente: «Desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades».

“desarrollo humano” de Naciones Unidas¹, insiste tanto en la equidad social como en la sostenibilidad ambiental y pretenden ser alternativas al planteamiento neoliberal².

3.4.3 *La agenda neoliberal y la política de ayuda de la Administración Reagan: los “cuatro pilares” y la “Iniciativa de la Empresa Privada”*

La incorporación de la agenda neoliberal a las políticas de ayuda de Estados Unidos durante la era Reagan no fue inmediata, y se superpuso a las estrategias desarrollistas arraigadas en la práctica de la AID desde los años sesenta y setenta, debido a inercias burocráticas, a consideraciones de pragmatismo político y a la necesidad de llegar a acuerdos con el Congreso, que durante el primer mandato de Reagan estuvo dominado por los demócratas. Como veremos más adelante, la Administración Reagan percibió que la aplicación de los programas de ajuste podía dar lugar a inestabilidad social. En la visión Reaganita de la política mundial, dominada por la confrontación Este-Oeste, ello podía tener efectos contraproducentes. En estos casos —Honduras y El Salvador son dos ejemplos significativos— la AID solía eludir o posponer el ajuste aplicando diversas combinaciones de políticas desarrollistas y de apoyo al sector privado. Por otra parte, la Administración Reagan se vio a menudo obligada a aceptar en el Congreso aumentos en las partidas de ayuda tradicionalmente “desarrollistas”, como contrapartida al aumento de la ayuda militar o de seguridad, con lo que las estrategias de “Nuevas Directrices” siguieron vigentes a pesar de la oposición de la Administración³.

Desde 1981 la Administración adoptó una serie de iniciativas para dejar atrás el mandato de las “Nuevas Directrices” —con el que Reagan se mostraba

Ver World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) 1987, p. 43 y Hettne 1995, pp. 204-206.

¹ Según el PNUD, el desarrollo humano es: «*el proceso por el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas. Entre estas, las más importantes son una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo*». Ver PNUD 1991, p. 19.

² La CEPAL ha sistematizado este planteamiento en la propuesta “Transformación productiva con equidad”, que ha desarrollado en diversos documentos, entre ellos CEPAL 1990c, 1991, 1992d y 1995. Respecto a la noción de “desarrollo humano”, ver PNUD 1990, Griffin y Knight 1990 y Griffin y McKinley 1994.

³ Una discusión general de este asunto en McGuire y Ruttan 1990, p. 128.

especialmente descontento—, transformar el marco legislativo e institucional de la ayuda y superar las polémicas y la falta de consenso que ésta, en el marco de su controvertida política exterior, estaba originando en el Congreso y en la opinión pública. Muchas de las iniciativas del presidente Reagan estuvieron dirigidas expresamente a América Central —Iniciativa para la Cuenca del Caribe, Comisión Kissinger, Iniciativa para Centroamérica— y fueron, en gran medida, la respuesta a las controversias que suscitó la política de ayuda hacia El Salvador (ver capítulo 7). Dichas iniciativas serán tratadas en un apartado posterior, y en éste nos referiremos sólo a aquellas de carácter general:

- En julio de 1981, poco después de asumir la Presidencia, Reagan lanzó la “Iniciativa de la Empresa Privada” (*Private Enterprise Initiative*) o IEP, y estableció en el seno de la AID el “Buró de la Empresa Privada” y el “Centro de Privatización”, con delegaciones en cada Misión de la AID en los países receptores. A partir de 1983 el Buró contó con un fondo circulante de 20 millones de dólares —ampliables hasta 100 millones— para financiar estudios sobre privatización y apoyar organizaciones empresariales.

La IEP pretendía inducir cambios en las políticas gubernamentales de los países receptores, promoviendo un marco regulador favorable al sector privado, apoyar los procesos de privatización y fortalecer las organizaciones empresariales, especialmente las de los sectores “modernizantes” vinculados a las exportaciones no tradicionales. En América Latina, la IEP se concretó en siete programas operacionales: diálogo de políticas, promoción de la inversión y las exportaciones, capacitación gerencial, asistencia financiera y crédito, privatización, asistencia a la microempresa y desarrollo turístico¹.

- La Administración también presionó al Banco Mundial a partir de 1981 para que éste modificara sus políticas y abandonara las estrategias de combate a la pobreza y el enfoque de las necesidades básicas. En 1981 McNamara, el más claro exponente de la estrategia liberal de la contención, renunció a su cargo de Presidente del Banco Mundial. Utilizando el derecho no escrito de Estados Unidos de nombrar a los

¹ Congressional Research Service (CRS) 1989b.

Presidentes de esta institución, Reagan sustituyó a McNamara con A. W. "Tom" Clausen, ex-director del Banco de América. A mediados de los ochenta Clausen fue sustituido a su vez por Barber Conable, un ex-congresista republicano aún más proclive a las posiciones Reaganianas. Bajo Clausen y Conable el Banco dio la máxima prioridad a los préstamos de ajuste estructural (SAL y SECAL) vinculados a la estrategia internacional contra la crisis de la deuda, lanzada por el Secretario del Tesoro, James Baker. El Banco también condicionó la concesión de los créditos blandos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) dirigidos a los países más pobres, a esta misma lógica¹.

- En la solicitud de ayuda al Congreso del año fiscal 1982, presentada en noviembre de 1981, la administración Reagan introdujo dos de las principales "señas de identidad" de su política de ayuda externa: el énfasis en la empresa privada y la exigencia de un "marco de políticas económicas adecuado" en los países receptores.
- Entre febrero de 1982 y marzo de 1983 se elaboraron 23 documentos de política sectorial con el objeto de redefinir en su totalidad las estrategias de la AID. Los documentos abarcaban las siguientes ámbitos del desarrollo: promoción de la empresa privada, nutrición y desarrollo agrario, política de precios y subsidios en agricultura, ayuda alimentaria, agua domiciliaria y saneamiento, asistencia en materia de control del crecimiento de la población, apoyo a las organizaciones privadas de voluntarios (OPV), enfoques del "diálogo de políticas", educación básica y capacitación técnica y desarrollo institucional. Entre 1983 y 1984 este esfuerzo sería complementado con la elaboración de planes estratégicos de los burós regionales.
- En febrero de 1983 la Administración estableció formalmente la política de los "Cuatro Pilares" en los que se basaría su programa de ayuda²:

1) El "diálogo de políticas" (*policy dialogue*) y la reforma económica, identificando "conjuntamente" con el país receptor los principales

¹ McNamara arrastró consigo a sus colaboradores más directos, como Mahbub ul Haq, ex-ministro de Planificación de Pakistán y posteriormente uno de los "cerebros" de la propuesta del PNUD del "desarrollo humano". Ver Bello 1994, p. 26.

² Galdi 1988, p. 21.

obstáculos que impiden el funcionamiento del mercado y el crecimiento económico, y las políticas a aplicar para eliminarlos. La expresión “diálogo de políticas” sería utilizada casi como sinónimo de “condicionalidad”, y por lo general se refirió a la exigencia de aplicar las medidas de ajuste estructural.

2) El desarrollo institucional (*Institutional Development*), orientado específicamente a las instituciones del sector privado, a promover procesos de descentralización y de privatización de los servicios públicos.

3) La transferencia de tecnología, especialmente en el campo agrícola, de la biotecnología y la planificación familiar.

4) La utilización de la empresa privada para resolver los problemas del desarrollo.

- En noviembre de 1983 la Comisión Carlucci sobre ayuda económica y de seguridad publicó su informe (*Carlucci Report*), señalando cuatro grandes objetivos para la ayuda externa estadounidense¹: a) Políticos: impulsar un patrón de relaciones internacionales “que promueva los intereses nacionales de Estados Unidos”; b) Humanitarios: “terminar con el flagelo de la pobreza mundial”; c) Económicos: “el éxito económico interno de los países en desarrollo es importante para el bienestar de Estados Unidos”, y d) de Seguridad: reforzar la disposición defensiva frente a la Unión Soviética, tanto en las alianzas militares occidentales como en otros lugares del mundo².

- En 1984 se dio a conocer el Informe de la “Comisión Presidencial sobre la Empresa Privada Internacional”. La Comisión rechazaba el énfasis redistributivo de estrategias anteriores y volvía a reafirmar que “promover el desarrollo económico” significaba para la Administración Reagan «...promocionar el papel de la empresa privada, los mercados libres y la competencia»³. El informe abordaba específicamente el papel que deberían tener los gobiernos en el desarrollo económico:

¹ Carlucci 1983.

² Schoultz 1989, p. 420.

³ *The President's Task Force on International Private Enterprise*, 1984, vol. 1, p. 30, citado en Riddell 1987, p. 158. La traducción es nuestra.

«perseguir una estrategia pro-empresa privada no implica que no hay un papel para el gobierno. Los gobiernos deben permitir que las fuerzas del mercado se expresen plenamente, apoyar la creación de un entorno favorable a asumir riesgos y a la innovación y proporcionar la infraestructura necesaria. Los gobiernos deben definir sus políticas cuidadosamente para evitar impedir el crecimiento del sector privado»¹.

- En junio de 1985 se divulgó el anteproyecto del Plan Estratégico de la AID, incorporando las conclusiones y orientaciones de muchos de los documentos elaborados desde 1981, especialmente los “Cuatro Pilares”². El documento declaraba que la AID había roto con el supuesto de que el gobierno es el agente más efectivo del desarrollo, y resaltaba la decisiva contribución del sector privado al mismo. El crecimiento económico volvía a ocupar el pedestal que había tenido dos décadas antes, y se sobreponía —aunque no sustituía— a las metas de necesidades básicas de “Nuevas Directrices”. La Administración sometió el Plan Estratégico a consideración del Congreso ese mismo año con el objeto de introducir sus principios, objetivos y métodos en la Ley de Asistencia Exterior de 1961. A partir de ese momento la AID contó con el mandato legal para utilizar tanto las políticas pro-mercado del “Plan estratégico” como las estrategias desarrollistas de décadas anteriores³.

3.5 Promoviendo la democracia y el libre mercado: la Administración Bush y las políticas de ayuda en la posguerra fría

3.5.1 La asistencia externa y el escenario de la posguerra fría: continuidad y cambio

Entre 1989 y 1991 el colapso de la Unión Soviética alteró drásticamente el escenario internacional. Estados Unidos pasó a ser la única superpotencia militar —así lo puso de manifiesto la Guerra del Golfo—, aunque no

¹ The President's Task Force on International Private Enterprise, 1984, vol. 2, p. 70, citado en Riddell 1987, p. 159. La traducción es nuestra.

² AID 1985d.

³ Galdi 1988, p. 22.

económica, y la competencia hegemónica se trasladó a la arena productiva, comercial y tecnológica más que a la militar y estratégica. Las alianzas militares del mundo bipolar desaparecieron o se vieron sumidas en una profunda “crisis de identidad”, al tiempo que emergieron con claridad grandes áreas comerciales que, en el contexto de la globalización, compiten por los mercados mundiales y el liderazgo tecnológico: el área de libre comercio de América del Norte, la Unión Europea ampliada al Este y Asia Oriental. Los países en desarrollo, desaparecidas las “áreas de influencia”, vieron cómo su importancia estratégica se devaluaba —y con ella su capacidad de negociación—, y que el futuro demandaba nuevas formas de inserción en la economía internacional, evitando quedar marginados de los flujos del comercio, las inversiones y el intercambio tecnológico.

Los profundos cambios de la geopolítica y el orden internacional han obligado a Estados Unidos a una profunda reevaluación del interés nacional y de los objetivos y medios de la política exterior. En el mundo de la posguerra fría, mantener una economía internacional abierta y estable, garantizando los mercados de exportación y el acceso de Estados Unidos a las materias primas y la mano de obra de ultramar, es un objetivo que ha recobrado vigencia ante la creciente fuerza económica de Europa occidental y el área económica de Asia-Pacífico. En materia de seguridad, Estados Unidos ha prestado más atención a aquellas fuentes de inestabilidad y conflicto que afectan directamente a sus intereses, como las migraciones, el narcotráfico, el terrorismo internacional, la degradación ambiental o la propagación de enfermedades infecciosas como el sida¹.

La política de ayuda externa debería adecuarse a estas nuevas exigencias de carácter transnacional. Como veremos en el siguiente epígrafe, desde mediados de los ochenta se ha ido gestando un amplio consenso en favor de la reforma de los objetivos y del marco legislativo de la ayuda y de la propia AID.

La ayuda externa, sin embargo, se vio constreñida por el continuismo que presidió la política exterior de Bush, que no modificó el corsé legislativo que le ha impedido adaptarse a las nuevas realidades del mundo de la posguerra fría. La Administración Bush, a pesar de impulsar algunos cambios en la forma y en el énfasis, mantuvo prácticamente invariable la política de Reagan

¹ Lyman 1988, pp. 10-15.

de utilizar la ayuda como un instrumento para lograr objetivos políticos y de seguridad mucho más restringidos. Aunque se aumentó la asignación otorgada a los países andinos productores de coca con la “Iniciativa Andina” de 1989, y se empezó a otorgar asistencia a los “países en transición”, la ayuda siguió estando orientada básicamente a zonas y a programas cuya importancia estratégica había sido establecida por las anteriores administraciones, como Oriente Medio o Centroamérica¹. A mediados de 1990 el periodista norteamericano Douglas Waller señalaba al respecto:

«Quien lea el presupuesto de la ayuda de Estados Unidos al exterior, jamás sabría que el Pacto de Varsovia se ha derrumbado, que las tropas soviéticas ya salieron de Afganistán o que la democracia barre a lo largo y ancho de América Latina. Moscú puede estar en retirada, pero el presupuesto de la ayuda norteamericana todavía suena como un discurso de plaza pública de Ronald Reagan de 1980 (...) El presupuesto de 15.800 millones de dólares propuestos por el Gobierno actual para la ayuda exterior en el próximo año varía poco de los presupuestos presentados por Reagan. Aproximadamente el 60% es asistencia de seguridad destinada a contener el comunismo, porcentaje que no es diferente al de los dos últimos años (...) Muchos países consiguen ayuda simplemente porque la han recibido en años pasados»².

En suma, como ha señalado Steven Hook, la estructura y contenido de la política de ayuda de Estados Unidos permaneció casi intacta a pesar de los grandes cambios que se estaban produciendo en el sistema internacional, en lo que debe ser considerado un caso típico de programa dirigido por inercias burocráticas más que por un claro liderazgo político³.

Entre 1990 y 1992 la ayuda de seguridad —militar y ESF— siguió siendo en torno al 50% del total, y la distribución geográfica de los fondos siguió primando a Oriente Medio y a los países de la periferia del antiguo bloque del Este, donde Estados Unidos tenía bases militares. Con la caída del muro de Berlín, diversos sectores comprometidos con el tercer mundo abogaron por una concepción renovada de la seguridad nacional de Estados Unidos, en la que

¹ Sewell y Gwin 1994, p. 81.

² Waller 1990, p. 8.

³ Hook 1995, p. 139.

las cuestiones transnacionales como el liderazgo económico¹, los problemas ambientales, el subdesarrollo y la pobreza deberían tener más importancia, pero la Guerra del Golfo Pérsico respaldó los puntos de vista de los sectores conservadores y de la Administración, para los que el mundo era aún “un lugar peligroso” y en el que las visiones y los instrumentos tradicionales de la seguridad nacional seguían teniendo plena validez.

Con la Administración Bush también se reafirmó el compromiso de la ayuda norteamericana con el libre mercado y las reformas económicas del “Consenso de Washington”. En febrero de 1989 el Administrador General de la AID, Alan Woods, hacia público el informe *Development and the National Interest*, conocido como “Informe Woods”. El Informe sostiene que “desarrollo” significa —primero y ante todo— crecimiento económico, y sólo éste podrá contribuir a la reducción de la pobreza a largo plazo². La ayuda debería estar subordinada, en consecuencia, a promover la aplicación de políticas que favorezcan el crecimiento, alienten la inversión y el comercio y promover una mayor participación del sector privado de los países receptores y de Estados Unidos.

El efecto inmediato ha sido la vinculación de la ayuda, de una forma mucho más explícita y enérgica que el pasado, al ajuste estructural y las políticas pro-mercado. Este efecto ha sido particularmente visible en aquellos países en los que el ajuste había sido pospuesto por imperativos políticos —caso de Honduras o El Salvador—. Desaparecido el conflicto este-oeste, Estados Unidos se despreocupó de los efectos desestabilizadores que este tipo de programas pudiera tener en la vida política interna. La asistencia de la AID, que se ha ido reduciendo conforme lo ha hecho la importancia estratégica de los países receptores, ha tenido menor capacidad para amortiguar los efectos sociales de estos programas. Y lo que es más significativo, la reducción de la ayuda canalizada a través de la AID significó a menudo que el protagonismo de la reforma económica pasara a manos de los organismos multilaterales —FMI y Banco Mundial— y, a través de ellos, al Departamento del Tesoro. En 1994 los funcionarios del Tesoro encargados de dar seguimiento al III Programa de

¹ Una síntesis de estos planteamientos se encuentra en Renner 1989.

² Woods 1989, capítulo 2.

Ajuste Estructural (PAE-III) aplicado en Costa Rica por el Banco Mundial ni siquiera se coordinaron con los funcionarios de la AID¹.

3.5.2 “Trade, not Aid”: la Iniciativa para las Américas y la apertura comercial

La creciente importancia de la agenda comercial y la liberalización económica en las relaciones con el mundo en desarrollo y en particular con América Latina, tradicional área de influencia norteamericana, se puso de manifiesto en el lanzamiento el 27 de junio de 1990 de la “Iniciativa para las Américas” del Presidente Bush. La Iniciativa pretendía ser una respuesta “global y comprehensiva” al desafío de las relaciones interamericanas del fin de siglo, una solución a medio y largo plazo de los problemas del comercio, la deuda, el narcotráfico y la inmigración, y un apoyo efectivo a los procesos democráticos “que se traducen en apertura económica”.

El propio Bush, en la presentación pública de la Iniciativa, hizo explícito el vínculo entre la Iniciativa y la aplicación de las políticas del “consenso de Washington”:

«En los años ochenta, el comercio dentro de nuestro hemisferio siguió la pauta de disminución del comercio mundial. La principal razón de este hecho: barreras comerciales extremadamente restrictivas que aislaron las economías de los países de la región entre si y con la de los Estados Unidos, con un gran coste para todos nosotros. Estas barreras son el legado de la equivocada noción de que la economía nacional necesita protección para prosperar. La gran lección económica de este siglo es que el proteccionismo, sin embargo, sofoca el progreso y que el libre mercado engendra prosperidad »².

La iniciativa tiene tres “pilares”: comercio, inversión y deuda externa. El comercio es el componente más importante, ya que el objetivo final es la creación de una zona de libre comercio “desde Alaska a la Tierra de Fuego”. Para hacer posible este ambicioso objetivo de largo plazo, la iniciativa propone

¹ Comunicación personal de Karen Hansen-Kuhn, Directora del Programa Latinoamericano de The Development Gap, Washington, el 11 de enero de 1996.

² Iniciativa 1990, p. 3. Las citas del texto de la Iniciativa se refieren a la paginación de la versión en castellano proporcionada por USIA.

fortalecer la cooperación con las naciones del hemisferio en la Ronda Uruguay del GATT, y la adopción de acuerdos de libre comercio con países y grupos de países que se hayan asociado con el propósito de liberalizar el comercio. El acuerdo con México sería el primer paso en esta dirección. Con aquellos países que aún no estén preparados para adoptar acuerdos de libre comercio pleno, se establecerían “acuerdos marco” mediante los cuales se vayan realizando las reformas estructurales para la apertura y liberalización de los mercados, según el modelo experimentado con México.

En el campo de la inversión Estados Unidos propuso crear un fondo de inversión de 500 millones de dólares, de los cuales 300 serían proporcionados por Estados Unidos. Este fondo, administrado por el BID, reforzaría las reformas de liberalización y captación de inversión extranjera y los programas de privatización adoptados por los gobiernos latinoamericanos.

La reducción de la carga de la deuda es el “tercer pilar” de la Iniciativa. La Administración Bush reconoció que el peso de la deuda impedía que se gestara un clima propicio para la inversión y el crecimiento económico. En este ámbito, se propuso fortalecer el “Plan Brady” con las siguientes medidas:

- a) Que el BID —hasta entonces relativamente independiente de la ortodoxia financiera del FMI y el Banco Mundial— se uniera a estos dos organismos para apoyar la reducción de la deuda comercial de Latinoamérica, y que sus fondos estén directamente vinculados a los programas de ajuste y a la reforma económica. En el caso extremo, los créditos del BID serían administrados sólo después de ejecutarse las reformas.
- b) La reducción de la deuda pública norteamericana, que alcanzaba los 12.000 millones de dólares, de los que 7.000 millones corresponden a créditos concesionales, «*para aquellos países que adopten enérgicos programas de reforma económica y de la inversión con el apoyo de los organismos internacionales*»¹. La reducción se produciría considerando por separado la deuda concesional y de tipo comercial y negociando y analizando caso por caso. El primer tipo, compuesto sobre todo por créditos de la AID y del programa PL-480, podría ser reestructurada y pagada en moneda local, creando fondos para programas de apoyo a la

¹ Iniciativa 1990, p. 5

inversión, programas sociales o canjeándola por programas de preservación del medio ambiente (*Debt-for-nature swaps*)¹ mediante “fondos fiduciarios ambientales”². Además de los créditos de la AID y de la ayuda alimentaria, se incluiría el canje o venta de algunos créditos del Eximbank y de la CCC (Commodity Credit Corporation), en el marco de los programas de privatización.

Las características más significativas de la Iniciativa para las Américas —en abierto contraste con su predecesora, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe— son su carácter no recíproco, su inclusión en un marco multilateral —el GATT— y la ausencia total de ayuda económica en el seno de la misma. El propio Bush señaló que «...*todos los signos apuntan al hecho (...) de que la prosperidad en nuestro hemisferio depende del comercio, no de la ayuda*»³. El liderazgo en la conducción de la Iniciativa fue conferido a los Departamentos de Comercio y del Tesoro y no al Departamento de Estado. La AID ni siquiera estuvo presente en la presentación de la misma, aunque desde 1990 tuvo que subordinar su condicionalidad y políticas a este nuevo marco de relación hemisférica.

Todo ello pone de manifiesto que la concesión de ayuda y las preferencias comerciales de la ICC estuvieron motivadas por consideraciones de seguridad y que, teniendo éstas menor importancia, la agenda de relaciones y los intereses de Estados Unidos pasaban a estar dominados por la lógica del mercado y las consideraciones comerciales.

3.5.3 *Nuevas políticas de ayuda de la Administración Bush: la “Iniciativa para la Democracia”, las reformas a la PL-480 y la “Iniciativa Andina” contra el narcotráfico*

Algo similar a lo expuesto en el punto anterior ocurrió con la política de promoción de la democracia. Bajo la Administración Reagan, ésta se subordinó

¹ Los *Swaps* “deuda por naturaleza” tienen ya precedentes en Bolivia, Costa Rica y Ecuador, donde grupos ambientales privados han realizado estas operaciones adquiriendo títulos de deuda en el mercado secundario a precios muy inferiores a los nominales. Existe una considerable polémica al respecto dentro y fuera del espectro ecologista y conservacionista.

² SELA 1990, p. 63

³ Iniciativa 1990, p. 6.

a los objetivos estratégicos y de seguridad. Con Bush y posteriormente con Clinton, la democracia se ha justificado más en función de su contribución al desarrollo del libre mercado, que por su valor intrínseco como forma de Gobierno. En diciembre de 1990 la Administración Bush presentó la “Iniciativa para la Democracia”, en cuyo preámbulo se señala expresamente que «*La democracia complementa y apoya la transición a las economías de mercado y al crecimiento económico sostenido y de amplia base*»¹.

Esta iniciativa constituye la principal herencia política del periodo Bush en las estrategias de la AID, y fue lanzada con el objeto de dar continuidad a los programas democráticos iniciados durante el periodo Reagan y ampliarlos a Europa del Este, un área en la que la AID comenzó a desarrollar un gran número de actividades entre 1990 y 1991. La Iniciativa para la Democracia no tuvo un impacto significativo en América Latina, ya que en la práctica las actividades propuestas ya se venían realizando en la región desde mediados de los años ochenta.

Los cuatro grandes objetivos de la iniciativa fueron: a) fortalecer las instituciones democráticas; b) integrar la democracia dentro de todos los programas de la AID; c) “recompensar” los progresos realizados en materia de democratización, utilizando dichos progresos como criterio para la asignación de fondos, y d) establecer mecanismos “de respuesta rápida” ante situaciones de ruptura del orden constitucional, o para satisfacer “necesidades no previstas” en este campo².

La Iniciativa para la Democracia fue acompañada de otras tres iniciativas sectoriales: la “Asociación de los Negocios y el Desarrollo” (*The Business and Development Partnership*) —diseñada para implicar a la empresa privada norteamericana en la promoción de los principios del libre mercado en el Tercer Mundo—, “Familia y Desarrollo” y “Hacia la gestión estratégica” (*Towards Strategic Management*). Esta última dio lugar a una profunda reorganización de la estructura y el organigrama de la AID en Washington, aunque su estructura sobre el terreno permaneció sin cambios sustanciales³.

¹ AID 1990e, p. 1.

² AID 1990e, pp. 4-6.

³ Ver AID 1991g. El organigrama anterior y posterior a esta reorganización puede consultarse en GAO 1992b, pp. 11 y 13.

Entre 1991 y 1992, por último, la AID adoptó una nueva “declaración de Misión” (*Mission Statement*) que, sustituyendo a los “cuatro pilares” de la Administración Reagan, establecía seis “objetivos estratégicos”:

- i) Apoyar el libre mercado y el crecimiento económico “de amplia base”.
- ii) Enfocar la asistencia al individuo y al desarrollo de su bienestar económico y social.
- iii) Apoyar la democracia.
- iv) Promover políticas ambientales responsables y gestión prudente de los recursos naturales.
- v) Apoyar soluciones duraderas para los problemas de la transición.
- vi) Proporcionar asistencia humanitaria tras los desastres naturales o causados por la mano del hombre.

La nueva definición de la misión de la AID intentó integrar el énfasis en el mercado libre y el crecimiento económico con las preocupaciones sobre la pobreza y el medio ambiente que han dominado el debate sobre desarrollo desde mediados de los años ochenta. Dicha incorporación fue sólo parcial, ya que la idea de crecimiento económico a ultranza siguió siendo central en la estrategia de la AID, y no se asumieron conceptos como el “desarrollo humano” que ha presidido la IV década del desarrollo de Naciones Unidas, o el “desarrollo sostenible” de la Comisión Brundtland y la Conferencia de Río. El efecto final de esta ampliación de los objetivos de la AID fue añadir ambigüedad y confusión a la política de ayuda externa, sin lograr realmente su adaptación a las nuevas condiciones de los años noventa.

El creciente peso de las consideraciones comerciales en la política exterior de la Administración Bush y la necesidad de adaptar en esa dirección el marco legislativo de la ayuda externa también dieron lugar a la reforma de 1990 de la PL-480. Esta reforma, la más importante desde 1966 fue adoptada a través de la Ley de Alimentación, Agricultura, Conservación y Comercio de 1990 (*1990 Food, Agriculture, Conservation and Trade Act*). La reforma tuvo varios

objetivos: en primer lugar, se intentó “despolitizar” la ayuda alimentaria, dando más peso a consideraciones comerciales y humanitarias en la asignación de los fondos; en segundo lugar, se intentó diferenciar con más precisión los objetivos comerciales y de desarrollo de la misma, y en tercer lugar, la reforma pretendió establecer líneas de autoridad y de responsabilidad más claras y sencillas¹.

La “nueva” PL-480 contó con una nueva definición de objetivos, que dan más énfasis al libre mercado y la expansión comercial, pero también a consideraciones humanitarias: la ayuda alimentaría promovería la política exterior de Estados Unidos mejorando la “Seguridad Alimentaria” de los países en desarrollo mediante el uso de productos agrícolas y la moneda local, con el objeto de: 1) combatir el hambre y la desnutrición mundial y sus causas; 2) promover el desarrollo económico sostenido, incluyendo el desarrollo agrícola; 3) ampliar el comercio mundial; 4) desarrollar y expandir los mercados para los productos agrícolas norteamericanos y 5) alentar el crecimiento de la libre empresa y la participación democrática en los países en desarrollo².

La inclusión de la “seguridad alimentaria” es una importante innovación conceptual respecto a versiones anteriores de la Ley. Ésta se definió como «*el acceso para todos y en todo momento a los alimentos y a la nutrición requerida para poder tener una vida saludable y productiva*»³.

La reforma asignó la gestión del Título I al Departamento de Agricultura (USDA), dejando en manos de la AID el Título II y el nuevo Título III, por el que se donarían alimentos a los países más pobres —según la definición de “Países Menos Avanzados” (PMA) de Naciones Unidas— y a los grupos sociales más pobres. Se pretendía de esta forma dar un carácter más “comercial” al Título I, dejando los objetivos de desarrollo y de política exterior al Departamento de Estado, a través de la AID. El Programa “Alimentos para el Progreso”, el más politizado, quedó en manos del Presidente.

¹ Un análisis detallado de la reforma de 1990 en Garst 1992, pp. 61-76.

² Citados en Garst 1992, p. 61.

³ Citado en GAO 1995c, p. 2. La traducción es nuestra.

La tercera novedad a considerar, la “Iniciativa Andina” de 1989, pone de manifiesto la creciente vinculación de la ayuda a la lucha contra el narcotráfico, un problema que desde la desaparición del comunismo es percibido por Estados Unidos Como la principal amenaza a la seguridad nacional procedente de América Latina.

La preocupación por las drogas ilegales en la política latinoamericana de Estados Unidos puede rastrearse desde hace décadas, pero fue el Presidente Reagan quien con su Directiva de Seguridad Nacional nº 221, del 8 de abril de 1986, elevó el narcotráfico a la categoría de “amenaza a la seguridad nacional” y declaró la “guerra contra las drogas”. Durante el mandato Reagan esta “guerra” fue una preocupación secundaria respecto a América Central y a la contención del comunismo¹.

En septiembre de 1989 la Administración Bush, que declaró públicamente que el narcotráfico debía ser considerado una “alta prioridad” para la seguridad nacional², presentó al Congreso la “Iniciativa Andina”³. Como otras iniciativas anteriores experimentadas en América Central, la propuesta de Bush combinaba ayuda militar, asistencia económica y preferencias comerciales unilaterales, condicionadas al “buen comportamiento” de los países receptores —certificado por el Presidente ante el Congreso— en materia de erradicación y lucha contra los carteles de la droga.

Aunque la guerra contra las drogas continuó estando altamente militarizada⁴, la ayuda ha tenido un papel importante. Respecto a la ayuda, se proponía un programa de 2.200 millones de dólares en asistencia económica y militar en cuatro años para los tres principales países productores: Bolivia, Colombia y Perú. La ayuda estaría dirigida a reforzar las capacidades militares y policiales, a reforzar el poder judicial, a estabilizar las balanzas de pagos y a promover cultivos de sustitución “no tradicionales”. La iniciativa estableció metas cuantitativas relativamente precisas: una reducción del ingreso de drogas ilegales en Estados Unidos del 15% en los dos primeros años, y del 60% en diez años. En febrero de 1991, sin embargo, estas metas fueron modificadas, y en enero de 1992 se abandonaron definitivamente.

¹ Walker III 1994, pp. 2-12.

² Bagley 1994, p. 63.

³ Un detallado análisis de esta Iniciativa, en el que nos hemos basado, en Perl 1994, pp. 23-41.

⁴ Tokatlian 1994, pp. 79.

En lo referido al comercio, la Iniciativa descansaba en la “Ley de Preferencias Comerciales Andinas” (*Andean Trade Preferences Act*), que permitiría el acceso al mercado norteamericano, libre de derechos de aduana, de una amplia gama de productos “no tradicionales” —hortalizas de invierno, plantas ornamentales, artículos de cuero— de los países beneficiarios¹. El Presidente Bush presentó el proyecto de Ley al Congreso en noviembre de 1989. Éste, después de ser “rebajado” por las Cámaras, no fue aprobado hasta noviembre de 1991.

3.6 La ayuda externa, de Bush a Clinton: ¿Transición o crisis?

3.6.1 La crisis de la asistencia externa en el mundo de la posguerra fría

Nacida y diseñada con el objetivo de enfrentarse al comunismo —fuera por la fuerza militar o por las estrategias desarrollistas del *liberal containment*—, y sin objetivos claros después de casi 30 años de reformas, enmiendas y reorientaciones, la ayuda norteamericana se ha enfrentado desde los últimos años de la década de los ochenta a una profunda crisis de racionalidad, estructura y objetivos. También ha experimentado una nueva oleada de críticas del Congreso, del ámbito académico y de una opinión pública cada vez más preocupada por los problemas domésticos de la economía y por la contención del déficit, aparentemente más aislacionista que el pasado, y sin duda mucho más escéptica hacia una política de ayuda cuya justificación primaria se ha diluido muy rápidamente².

El signo más visible de esta crisis es la marcada tendencia descendente que ha experimentado el presupuesto de ayuda, que ha pasado de más de 20.000 millones en 1985 a 14.000 millones en 1993 y que como porcentaje del PNB ha descendido desde el 0,24% del periodo 1982-86 al 0,17% de 1989-90. Durante el mandato Bush, la mayor parte de los recortes se han concentrado en la ayuda económica, mientras que la Administración Clinton —por lo menos

¹ Esta Ley tenía muchas similitudes con la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe” de 1984, lanzada por el Presidente Reagan, que examinaremos en el capítulo 5. También era similar en cuanto a sus limitaciones, pues no cubría los principales productos de exportación de la región y no levantaba las barreras no arancelarias que afectaban a muchos de ellos.

² Hook 1995, p. 124.

durante el periodo en el que los demócratas tuvieron la mayoría en la Cámara— propuso reducir la ayuda de seguridad.

Los reiterados recortes presupuestarios y la creciente impopularidad de la ayuda en la opinión pública han dado lugar a un intenso debate en el Congreso en el que se han llegado a proponer recortes mucho más drásticos e incluso abolir el programa en su conjunto, pero en el que también están surgiendo propuestas conducentes a reconstruir la ayuda externa con una nueva racionalidad, estructura y objetivos¹.

En 1988 el Comité de Asuntos Exteriores del Congreso estableció un Grupo de Trabajo, presidido por los congresistas Lee Hamilton y Benjamin A. Gilman, con el objetivo de revisar la política de ayuda de Estados Unidos, sus actividades y legislación. El Informe del Grupo de Trabajo, hecho público en febrero de 1989 y conocido como “Informe Hamilton”, constataba los graves problemas que afectaban al programa de ayuda de Estados Unidos y recomendaba realizar cambios drásticos si se quería garantizar su continuidad.

El Grupo de Trabajo señaló que la ayuda seguía siendo un instrumento “vital” para los intereses domésticos y de política exterior de Estados Unidos. Su efectividad, sin embargo, se veía constreñida por objetivos contradictorios, condicionamientos legislativos desfasados, asignaciones reservadas (*earmarks*) y burocracia excesiva.

Para reactivar la ayuda de Estados Unidos, el Grupo de Trabajo concluyó que sería necesario, entre otras medidas, promulgar una nueva ley de asistencia internacional, reemplazando la que desde 1961 se encontraba en vigor; crear una nueva agencia para la gestión de la ayuda, reemplazando a la AID; hacer más flexibles y eficaces los procedimientos de asignación y gestión de la ayuda, estableciendo programas plurianuales, eliminando requerimientos burocráticos y la mayor parte de los *earmarks*; establecer sistemas de rendición de cuentas basados en resultados de desarrollo y no en los procesos de implementación, y mejorar la coordinación con otros donantes bilaterales y multilaterales.

El Grupo de Trabajo, por último, recomendó diferenciar los objetivos de seguridad y económicos, dando prioridad a estos últimos. La ayuda al

¹ Selvaggio y Alexander 1992, p. 1.

desarrollo debería estar guiada por cuatro objetivos básicos: promover el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental, la reducción de la pobreza y el “pluralismo económico”. En cuanto a la asistencia de seguridad, se planteó eliminar en un periodo de cinco años toda la asistencia militar otorgada como contrapartida de los derechos de uso de bases militares.

Coincidiendo con la difusión del “Informe Hamilton”, fue emergiendo un amplio consenso en torno a la necesidad de reformar la política norteamericana de ayuda al desarrollo con el objeto de resolver sus problemas más importantes. Siguiendo a Brittan *et alii*, podemos clasificar estos problemas en tres grandes grupos¹:

a) Racionalidad desfasada:

En primer lugar, es necesario adaptar la ayuda al escenario de la posguerra fría y a la nueva definición del “interés nacional” de Estados Unidos que demanda esta realidad. La desaparición de la confrontación este-oeste ha hecho más visibles procesos de larga data como la profundización de la interdependencia entre las naciones, la persistencia y el agravamiento de la pobreza y el surgimiento de una compleja agenda de problemas globales — medio ambiente, migraciones, narcotráfico, deuda externa, entre otros— que han adquirido una gran relevancia en la agenda internacional y están exigiendo nuevas respuestas. En este marco, se constata que la realidad del tercer mundo se ha hecho mucho más compleja y diversa, demandando estrategias diferenciadas de desarrollo. Frente a todo ello, Estados Unidos ha mantenido una política de ayuda anclada en los condicionamientos de la guerra fría y que se ha mostrado inadecuada para responder a estos retos². La última vez que se introdujeron cambios significativos en la Ley de Asistencia Exterior fue, como vimos, en 1985.

Los condicionantes de la guerra fría y la ambivalente actitud estadounidense hacia el desarrollo económico y social han dado lugar a una ambigua y confusa mezcla de objetivos políticos, militares, de seguridad,

¹ Britan *et alii* 1989, p. 4.

² Una crítica a la inadecuación de la ayuda de Estados Unidos para combatir la pobreza, en Hellinger *et alii* 1988.

humanitarios y de desarrollo, a menudo contradictorios, que la han convertido en un instrumento ineficaz.

b) Marco legal e institucional inadecuado:

La falta de adecuación de la política de ayuda externa de Estados Unidos ha sido particularmente visible en la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y en la principal institución responsable de ejecutar la ayuda, la AID.

Como señaló Robert Bissell, decenas de iniciativas y enmiendas del Congreso se han ido incrustando a lo largo de los años en este viejo texto legal, fijando nuevas prioridades sin eliminar las anteriores, diluyendo su sustancia y su normatividad¹. La proliferación de asignaciones de fondos reservadas a fines o zonas geográficas determinadas (*earmarks*) ha impedido que la política de ayuda tenga prioridades estratégicas claras, y ha dejado la distribución de la mayor parte de los fondos al albur de intereses y grupos de presión concretos que a menudo no reflejaban los verdaderos intereses nacionales de Estados Unidos². En septiembre de 1993 un informe de la Oficina del Vicepresidente de Estados Unidos señalaba: «El principal problema de la AID es que se le han cargado demasiadas responsabilidades y se espera que logre demasiados objetivos»³.

Un informe de la Oficina General de Cuentas (GAO) publicado en 1988 señalaba que las diversas reformas de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 habían hecho ambiguo y confuso su contenido, contribuyeron a la falta de consenso que existía en la opinión pública y el Congreso respecto a las prioridades de la ayuda, y diluyeron las responsabilidades de la AID para rendir cuentas respecto a la consecución de uno o varios objetivos⁴.

Cuatro años después, sin embargo, la indefinición de objetivos aún no había tenido solución debido a la falta de acción del Ejecutivo y el Legislativo⁵. Un nuevo informe del GAO de 1992 señalaba al respecto:

¹ Ver Bissell 1989, pp. 34-38.

² The President's Commission on the Management of AID Programs 1992, pp. 4 y 11-12.

³ Oficina del Vicepresidente, 1993, p. 3. La traducción es nuestra.

⁴ GAO 1988b, p. 2. Ver también GAO 1992a, p. 10.

⁵ Nowels 1992.

«La AID, la agencia que en primera instancia administra el programa de ayuda económica bilateral, no tiene una misión claramente articulada. La Ley de Asistencia Exterior de 1961, tal y como ha sido enmendada, contiene más de 30 directivas que cubren un amplio rango de objetivos, tales como la promoción de los derechos humanos, la protección del bosque tropical, la integración de la mujer en las economías de los países en desarrollo, la promoción de la empresa privada y el uso de tecnología apropiada para la microempresa y los pequeños campesinos. Nuevos programas y enfoques introducidos por cada Administrador, unidos a actividades en marcha y directivas del Congreso, han dado lugar a un complejo e incoherente conjunto de objetivos sin prioridades claras. El programa de asistencia exterior está fragmentado, en gran medida debido a la falta de consenso entre los muchos grupos a los que afecta la misión de AID o que tienen intereses en juego en los servicios y recursos de la AID. El programa ha sido zarandeado por las agendas a menudo contradictorias de otras agencias federales, el significativo papel que el Congreso ha tomado en las decisiones relativas a la programación, y los esfuerzos de lobbying de grupos de interés ajenos al Gobierno»¹.

La confusión de objetivos ha afectado a los principales instrumentos de ayuda —Fondos de Apoyo Económico (ESF), Asistencia al Desarrollo (DA) y ayuda alimentaria—. En septiembre de 1992 la Comisión Ferris propuso diferenciar claramente la asistencia al desarrollo y los ESF, restringiendo el uso de estos últimos².

Las elecciones presidenciales de 1992 coincidieron con la publicación del “Informe Ferris”, preparado por una Comisión Presidencial encargada de revisar la gestión de los programas de la AID. La comisión, creada por el Congreso en septiembre de 1991, propuso la desaparición de la AID y su refundición dentro del Departamento de Estado y la creación de una nueva Comisión para revisar el conjunto de la ayuda de Estados Unidos³.

¹ GAO 1992d, p. 7. La traducción es nuestra.

² The President's Commission on the Management of AID Programs (The Ferris Commission), 1992, p. 13.

³ The President's Commission on the Management of AID Programs (The Ferris Commission), 1992, p. 12.

c) Burocratización y problemas de gestión:

La eficacia de la ayuda ha estado minada por requerimientos de gestión e información y por reglas de procedimiento costosas, pesadas y obsoletas. La AID, además, ha puesto mucho énfasis en los procesos de implementación de la ayuda —planificación, diseño, ejecución, elaboración de informes y auditorías— y en el desempeño de los proyectos a corto plazo, y los procedimientos de evaluación han estado dominados por consideraciones de eficiencia —*inputs* versus *outputs*—, descuidando los resultados y el impacto en términos de desarrollo¹. El Informe Hamilton señalaba expresamente que «...*el resultado era un programa de ayuda guiado por el proceso más que por el contenido y la sustancia*»². El Administrador Atwood resumió estos problemas diciendo:

«Nuestros fallos del pasado han sido la causa del exceso de regulación del presente. Hemos pasado más tiempo en el trabajo burocrático que en el trabajo con la gente. El personal de la AID está más preocupado por el proceso que con el desarrollo. La primera cosa que debería venir a la mente de un oficial de proyectos de la AID no debería ser ¿He rellenado bien el formulario?, sino ¿Qué se logrará con este proyecto?»³.

Siguen existiendo, sin embargo, pronunciadas diferencias conceptuales y políticas respecto a la estrategia que debería adoptar la ayuda norteamericana. Estas diferencias son un reflejo muy directo de posiciones políticas e ideológicas —republicanos, demócratas y sectores liberales—, así como de los dilemas que enfrenta el pensamiento y la práctica sobre el desarrollo desde mediados de los años ochenta. En cierta medida, son también un eco de los debates sobre el desarrollo que se produjeron en los años sesenta y setenta. Siguiendo a Brittan *et alii*, entre esos dilemas destacaremos los siguientes⁴:

- a) Si el énfasis debe estar en el crecimiento económico o en los proyectos específicamente dirigidos a la reducción de la pobreza.

¹ Oficina del Vicepresidente, 1993, sección 2, “Reduce Funding, Spending and Reporting Micromanagement”.

² Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes 1989, citado en Smillie 1993, p. 314. La traducción es nuestra.

³ Citado en Oficina del Vicepresidente, 1993, sección 2, p. 3.

⁴ Brittan *et alii* 1989, p. 5.

- b) Si el crecimiento es compatible con una estrategia de desarrollo sostenible, respetuosa del medio ambiente.
- c) Si la opción por las políticas de ajuste implica o no un incremento de la pobreza.
- d) Si las políticas frente a la pobreza deben optar por la compensación y la focalización o por reformas de carácter estructural.
- e) Si es preferible concentrar la ayuda en modalidades de asistencia por proyectos (*project assistance*) o por programas (*program assistance*).
- g) Si el protagonismo del proceso de desarrollo corresponde al Estado, a las fuerzas del mercado o a la iniciativa social.

La AID, como vimos, reafirmó en la Presentación al Congreso del presupuesto de ayuda para 1989 y en el "Informe Woods" de ese mismo año que la asistencia externa debería concentrarse en las políticas favorables al crecimiento, ya que sólo éste, si era de amplia base, contribuiría a generar empleo y a reducir la pobreza a largo plazo. Para la AID, esto significaba concentrarse en el "diálogo de políticas" (*policy dialogue*) e impulsar las políticas favorables el mercado, la apertura comercial, la empresa privada y la reforma económica. La AID considera que la asistencia económica enfocada a grupos-meta puede contribuir a mejorar los indicadores sociales, se trataría de ganancias inadecuadas e insostenibles si no van acompañadas de crecimiento¹.

El enfoque favorable al mercado y la entronización del crecimiento económico ha sido alentado por la "nueva derecha" norteamericana, de cuyas posiciones ultraliberales es representativa la Fundación Heritage. En 1988 esta Fundación urgía al Presidente Bush a reescribir la Ley de Asistencia Exterior, estableciendo como criterio de asignación de ayuda el grado en el que se respetaban los principios del libre mercado en los países en desarrollo, a partir del denominado "Índice de Libertad Económica". El Buró de la Empresa Privada establecido por Reagan debería ser abolido, para integrar esta

¹ AID 1988f, pp. 1-5 y Woods 1989.

actividad en el conjunto de la AID, y la condicionalidad en torno al libre mercado debería tener aún más prioridad¹.

Desde amplios sectores académicos y de la cooperación al desarrollo se considera, sin embargo, que el *trickle-down* no se produce automáticamente, y que para reducir la pobreza, el crecimiento económico, siendo condición necesaria, no es suficiente. Este objetivo sólo podrá lograrse llevando a cabo programas de ayuda diseñados específicamente para incrementar el ingreso de los grupos sociales más pobres y satisfacer sus necesidades humanas básicas y utilizar el “diálogo de políticas” o condicionalidad para alentar reformas estructurales que permitan a estos grupos aumentar su influencia social y política (*empowerment*) y acceder a los activos productivos —crédito, tierra, tecnología—, y que contribuyan a establecer un patrón de distribución de la renta nacional más equitativo.

En este enfoque también se insiste en el papel esencial de las organizaciones de base y las ONG. Ni el enfoque liberal de los años setenta —canalizar grandes montos de ayuda a las burocracias gubernamentales—, ni las políticas neoconservadoras —ampliar al máximo la ayuda destinada al sector privado— serían efectivas en una estrategia de lucha contra la pobreza. La asistencia de Estados Unidos debería en cambio dar más énfasis a las organizaciones locales de base popular y a las ONG que las acompañan, que ya han demostrado que son capaces de promover un desarrollo equitativo².

Estas críticas y propuestas, que como vimos estaban ya en la base de la legislación de “Nuevas Directrices”, ha logrado introducirse de nuevo en la legislación de ayuda de Estados Unidos por iniciativa de ONG de desarrollo, grupos de presión religiosos y humanitarios y sectores demócratas y republicanos moderados. En 1984, por ejemplo, el Congreso creó el “Fondo para la Supervivencia Infantil” (*Child Survival Fund*), que llegó a contar con 140 millones de dólares en 1992³.

En 1988 se presentó en el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes el Anteproyecto de “Ley de Reducción de la Pobreza Global”

¹ Middendorf 1988, pp. 665-684.

² Hellinger *et alii* 1988, especialmente capítulo 1.

³ AID 1992d.

(100º Congreso, H. R. 4277), que aunque no logró ser aprobada reflejó la existencia de un amplio respaldo a estrategias alternativas de desarrollo¹. Esta ley exigiría que el Presidente reformara la política de ayuda externa de forma que ésta contribuyera “con fechas y metas mensurables” a la erradicación de la pobreza extrema o miseria, a mejorar la alfabetización de la mujer y a reducir las tasas de mortalidad infantil. La ayuda debería promover proyectos de pequeña escala, que promovieran una gestión sostenible de los recursos y la participación de los beneficiarios. La asignación de la ayuda, por último, debería hacerse en función de indicadores sociales y no del PNB, de consideraciones de seguridad o de intereses comerciales.

En estrecha relación con lo anterior, se han cuestionado los efectos y costes sociales de los programas de ajuste estructural impulsados por la AID y los organismos financieros multilaterales con sede en Washington. Para la AID, se trata de “costes transitorios” que pueden ser paliados con programas de compensación social de carácter temporal y que tenderán a desaparecer conforme se logre un crecimiento económico sostenido².

Sin ánimo de introducirnos en la extensa polémica abierta en torno a los programas de ajuste estructural, señalaremos que las críticas se han centrado en la injusta distribución de sus cargas —éstas recayeron de forma desproporcionada sobre los grupos sociales más vulnerables— y en el modelo de desarrollo que éste impulsa, en el que la pobreza, lejos de ser un efecto transitorio, aparece como un rasgo estructural³.

En la medida en que la oferta exportable de los países en desarrollo está en la inmensa mayoría de los casos compuesta por productos primarios intensivos en recursos naturales y en mano de obra, las mejoras de la competitividad necesarias para sobrevivir en el modelo económico liberal-exportador impulsado por la AID y por otros organismos financieros internacionales se han obtenido, por lo general, sobreexplotando el “capital natural” necesario para el desarrollo futuro y reduciendo el coste del factor trabajo —deteriorando los salarios y reduciendo sus costes de reproducción (salud,

¹ Global Reduction Poverty Act, 1988, especialmente sección 3.

² Kingsbury 1994, p. 3.

³ Esta cuestión la hemos tratado más extensamente en Sanahuja 1994, pp. 44-66. Ver también Haggard y Kaufman 1992 y Stewart 1995, entre otros. Una completa recopilación bibliográfica sobre el ajuste aparece en Lafay y Lecaillon 1994.

educación, bienestar social)—, lo que contribuye a generar una pobreza articulada estructuralmente a este modelo económico.

El ajuste necesitaría, por el contrario, un enfoque alternativo en el que se insertaran políticas que favorecieran simultáneamente el crecimiento, la productividad y eficiencia de la economía, la equidad y la lucha contra la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Políticas de este tipo, además de las antes mencionadas, serían sobre todo las inversiones en “desarrollo humano”, particularmente en salud primaria, nutrición y educación. Además de su carácter redistributivo, estas políticas contribuyen a medio y largo plazo a la generación de empleo productivo y a mejorar la competitividad real de las economías, la cual debiera basarse en un “capital humano” de alta calidad, apto para incorporar el conocimiento y la tecnología, y no en los bajos salarios y la depredación del medio ambiente.

3.6.2 *¿Reforma o abolición de la ayuda?: los dilemas de la Administración Clinton*

Al llegar a su fin el mandato presidencial de George Bush, la Administración no había abordado la reforma de política de ayuda externa ni de la AID con la profundidad necesaria. En agosto de 1992, con la campaña electoral en ciernes, el Senador demócrata Patrick Leahy escribió una carta abierta al Presidente Bush y al entonces candidato demócrata Bill Clinton, en la que describía el estado en el que se encontraba dicha política, señalando lo siguiente:

«Nuestro programa de asistencia internacional está intelectualmente, conceptualmente y políticamente exhausto. Carece de un conjunto de objetivos ampliamente entendidos y aceptados, le falta coherencia y visión, y hay que preguntarse si realmente sigue sirviendo a intereses nacionales de Estados Unidos que estén ampliamente respaldados (...) En conjunto, no está respondiendo adecuadamente a intereses fundamentales de Estados Unidos en cuestiones como la explosión poblacional, la masiva degradación ambiental a escala global, y la pobreza y la desesperanza, aparentemente imposible de erradicar, que se encuentra en los países en desarrollo»¹.

¹ Citado en Zimmerman 1993, p. xii. La traducción es nuestra.

Fue la Administración Clinton la que asumió la tarea de reformar la política de ayuda de Estados Unidos en el marco de una nueva política exterior que pretendía dar respuesta al escenario internacional de la posguerra fría. La nueva Administración definió tres áreas de interés nacional a largo plazo: seguridad nacional, revitalización económica y promoción de la democracia, insistiendo en que era necesario establecer fuertes vínculos entre los compromisos internacionales y los intereses domésticos de Estados Unidos. El interés nacional de Estados Unidos se ha desplazado, según la nueva Administración, de la contención del Comunismo a la consolidación y la ampliación (*enlargement*) de la comunidad de “democracias de mercado”. La consolidación de esta comunidad, según la nueva administración, proporcionan estabilidad a la política internacional y facilita la expansión de las exportaciones norteamericanas y, con ellas, del empleo doméstico. La ayuda debería contribuir, ante todo, a respaldar esta política¹.

La Administración Clinton dio muestras de concentrarse más en asuntos domésticos que en la política internacional, pero la reforma de la asistencia exterior ha ocupado un lugar destacado en sus prioridades de política exterior. A los pocos meses de acceder a la Presidencia, Clinton estableció un nuevo Grupo de Trabajo de alto nivel con el objetivo de revisar el conjunto de la política y la legislación de asistencia externa, tal y como había recomendado la Comisión Ferris y otros organismos independientes². La Comisión fue presidida por el Vicesecretario de Estado Clifford R. Wharton, aunque éste presentó su renuncia en noviembre de 1993.

En mayo de 1993 el nuevo Administrador de la AID, Brian Atwood, anunció que la Agencia sería el primer organismo federal en someterse al programa del Vicepresidente Gore de Revisión Nacional de Desempeño (*National Performance Review*), un programa de reforma administrativa que abarca al conjunto de la Administración y que también es conocido como “Reinventando el Gobierno” (*Reinventing Government*).

¹ La política de *Enlargement* fue presentada en septiembre de 1993 en un discurso del Consejero Nacional de Seguridad, Anthony Lake en la Universidad John Hopkins. Ver Lake 1993. Para un análisis crítico de esta política, ver Hippler 1995, pp. 12-15.

² Ver Grupo Independiente sobre el Futuro de la Cooperación al Desarrollo de Estados Unidos 1992, e InterAction 1992.

A mediados de 1993 el Secretario de Estado Warren Christopher presentó un presupuesto de ayuda “de transición” para el año fiscal 1994, en el que —como primer paso de la reforma— se solicitaba la ayuda en función de “objetivos” y no de categorías presupuestarias o países. Los cuatro objetivos que guiarían la ayuda según dicho presupuesto serían la mejora del medio ambiente, la mejora de la salud y el control del crecimiento de la población, el fortalecimiento de la democracia y el crecimiento económico.

El Congreso condicionó su aprobación a la presentación, en el plazo de sesenta días, de un plan de reforma global de la política de asistencia externa. En septiembre de ese mismo año fue dado a conocer el informe de la NPR, que rechazó la idea de eliminar la AID —algo que había sugerido la Comisión Ferris y que desde entonces fue un objetivo de los republicanos—, pero propuso un gran número de medidas concretas para agilizar y simplificar los objetivos, estructura y procedimientos de la ayuda de Estados Unidos¹. Entre las propuestas más importantes se encontraban:

- Reemplazar la Ley de 1961 con una nueva ley de asistencia exterior, con una definición clara y precisa de objetivos y una nueva concepción del desarrollo, que incluyera su dimensión ambiental.
- Establecer un procedimiento de asignación de fondos de carácter plurianual y eliminar las asignaciones reservadas (*earmarks*) y las diferentes “categorías funcionales” de ayuda, estableciendo una sola cuenta para la Asistencia al Desarrollo (DA).
- Simplificar los procedimientos de gestión y administración, empezando por el manual de procedimientos de la AID, que consta de 33 volúmenes, y establecer un procedimiento de evaluación por resultados. La reforma en este ámbito debería estar guiada por criterios de servicio al usuario, descentralización de la gestión y mejora de los sistemas de rendición de cuentas, y crear un Fondo de Capital para la Innovación de la gestión.
- Unificar diferentes categorías de personal existentes en la AID.

¹ Oficina del Vicepresidente, 1993.

- Reducir la presencia sobre el terreno, cerrando las Misiones y oficinas que no sean estrictamente necesarias.

En enero de 1994 la AID adoptó la “Estrategia para el Desarrollo Sostenible”. A través de esta estrategia la AID pretende fomentar el crecimiento económico y el desarrollo social sin agotar los recursos naturales; respetar el entorno cultural, económico y natural del país receptor; fomentar la articulación interna de las economías; fortalecer las instituciones locales y conferir poder (*empowerment*) a la ciudadanía. El rasgo más notable de esta estrategia es la completa asimilación de la concepción del “desarrollo sostenible” de la Comisión Brundtland.

Finalmente, el 2 de febrero de 1994 la Administración remitió a la Cámara de Representantes el anteproyecto de la “Ley para la Paz, la Prosperidad y la Democracia de 1994” (103° Congreso, H.R. 3765), que pretendía sustituir a la Ley de Asistencia Externa de 1961.

El Anteproyecto de Ley, en su “Declaración de Política”, se distanciaba de textos anteriores identificando el interés nacional de Estados Unidos con el respeto de los derechos humanos y la democracia, la resolución pacífica de los conflictos, la apertura comercial, la satisfacción de las necesidades fundamentales del ser humano y el uso sostenible de los recursos naturales. Afirmar la democracia y los derechos humanos permite afirmar los intereses de Estados Unidos, se señala, porque *«...las democracias conducen a los mercados libres, son socios más fiables, son más receptivas a la cooperación en materia de protección ambiental y otros problemas globales, y menos propensas a entablar guerras entre sí o a patrocinar el terrorismo»*. Con estos objetivos, el anteproyecto de Ley estableció los cinco objetivos para la ayuda externa de Estados Unidos, coincidentes con los cinco primeros Títulos de la misma:

- I) Promover el Desarrollo Sostenible: este Título incluye los programas de microempresa, organizaciones privadas de voluntarios, el Fondo de Desarrollo para África, el Cuerpo de Paz y la Fundación Interamericana.

- II) Construir la Democracia: este Título abarca los programas de apoyo a la democracia y, de forma específica, la asistencia a la ex-Unión Soviética y los países del Europa oriental.
- III) Promover la Paz: comprende las operaciones de paz de Naciones Unidas, la asistencia de seguridad y defensa y la asistencia ligada a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.
- IV) Proveer Asistencia Humanitaria: éste Título regula la asistencia para refugiados, la ayuda humanitaria y la ayuda alimentaria de emergencia del Título Ii de la PL-480.
- V) Promover el crecimiento económico a través del comercio y la inversión: regula las operaciones de la Corporación de Inversiones Privadas en Ultramar (OPIC), el Eximbank y la “Agencia de Comercio y Desarrollo” prevista en la Ley.
- VI) Avanzar la diplomacia estadounidense: éste objetivo afecta a los cinco anteriores.

Los tres Títulos restantes —VII a IX— regulan la autoridad, las restricciones por las que se denegaría o suspendería la ayuda a un país receptor, los sistemas de información y notificaciones al Congreso, los procedimientos de coordinación con otras agencias federales y las normas administrativas de gestión, licitaciones y personal.

El Anteproyecto de Ley, según John Sewell y Catherine Gwin, del influyente Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC), un *Think-Tank* radicado en Washington, decepcionó a amplios sectores del Congreso y a muchos analistas y ONG. La nueva propuesta de legislación contemplaba aspectos positivos, entre los que cabe destacar que lograba identificar objetivos precisos para la política de ayuda externa, hacía más flexible el programa al eliminar las partidas tradicionales —ESF, DA— y las “cuentas funcionales”, daba énfasis a la promoción del desarrollo sostenible y no vinculaba la ayuda externa a la promoción de exportaciones norteamericanas.

El anteproyecto, sin embargo, no establecía una jerarquía de prioridades entre los diferentes programas, y aumentaba la discrecionalidad de la

Administración sin la suficiente supervisión y rendición de cuentas ante el Congreso¹.

El anteproyecto se ha enfrentado a difíciles obstáculos políticos. En 1994 la Administración Clinton dio prioridad a otras iniciativas políticas domésticas como la reforma de la salud y la asistencia social o la Ley del Crimen, y no lo presentó a consideración del Congreso. En noviembre de 1994 los Republicanos lograron la mayoría en la elecciones a ambas Cámaras, por primera vez en cuarenta años, y el proyecto quedó aparcado. Fue, en palabras de Marc Cohen, “la muerte de la reforma”². Influentes *lobbies* como el judío rechazaron la Ley, que eliminaba la asignación reservada de fondos (*earmark*) a Israel. Este país y Egipto captan 5.000 millones de dólares anualmente, en su mayoría ESF, que representan en torno al 35% del presupuesto total de ayuda, y que no se justificaban bajo los criterios de la nueva legislación.

Aun sin contar con un nuevo marco legislativo, la AID hizo suyas muchas de las recomendaciones de la iniciativa *Reinventing the Government* e inició entre 1994 y 1995 un profundo programa de reformas que incluyó el despido de un millar de empleados, el anuncio de cierre en un plazo de tres años de 27 misiones en países en desarrollo cuyos “éxitos económicos” les permitirían “graduarse” de la asistencia norteamericana, y una completa reorganización de la Agencia, eliminando 90 unidades organizativas. La AID reestructuró sus operaciones y su organigrama en torno a un “Buró Global” para dar respuesta a “cuestiones transnacionales”. Este Buró incluyó la Oficina del Administrador, la de “Mujer y Desarrollo” (*Women in Development, WID*), la de Gestión y Programas, y cinco “centros de excelencia” coincidentes con las grandes líneas de acción de la política de ayuda: i) población, salud y nutrición; ii) crecimiento económico; iii) medio ambiente; iv) democracia y gobernación y v) desarrollo del capital humano. A estos centros se les agregó la “Oficina de Transición”, para proporcionar asistencia rápida que cubra el vacío que se extiende entre los socorros de corto plazo y las operaciones de paz y los programas de rehabilitación y desarrollo de largo plazo³

¹ Sewell y Gwin 1994, p. 84.

² Cohen 1995, p. 96.

³ Sewell y Gwin 1994, p. 83, y Atwood 1995, p. 6.

Capítulo 4

Instrumentos, actores y procesos

4.1 Las modalidades e instrumentos de la ayuda

Los principales programas de ayuda económica bilateral de Estados Unidos son tres: los Fondos de Apoyo Económico (ESF o *Economic Support Funds*), la Asistencia para el Desarrollo (DA o *Development Assistance*) y la Ayuda Alimentaria. Esta categorización corresponde a la forma en que son presentados al Congreso y procede del marco legislativo de la Ley de Asistencia Exterior y de la Ley Pública 480 (PL-480). El cuadro n° 7 muestra la importancia relativa de cada una de ellas en el año fiscal 1992.

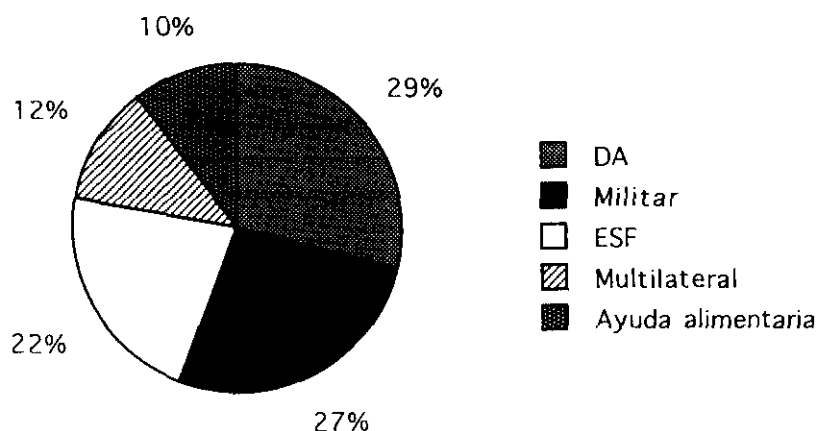
Otras categorías de ayuda bilateral, que no consideramos en este trabajo sino a título comparativo respecto a las modalidades “económicas”, son las correspondientes a la ayuda de emergencia de la Oficina para el Socorro en Desastres de la AID (OFDA-AID), y a la ayuda militar. Esta última se canaliza a través de los programas de capacitación de militares y fuerzas de seguridad, conocidos como IMET (*International Military Education and Training*), la ayuda militar directa en armamento y equipos del MAP (*Military Assistance Program*) y las ventas de equipo militar en términos concesionales del programa FMS (*Foreign Military Sales*). A estas modalidades de ayuda bilateral se les suma la que se otorga a organismos multilaterales como los bancos regionales de desarrollo, el Banco Mundial o las agencias de Naciones Unidas.

El estudio de las distintas modalidades de asistencia nos permitirá analizar cómo opera en la práctica la ayuda norteamericana, cómo se vincula a los diferentes objetivos de la política exterior, cuáles son los efectos macroeconómicos y de desarrollo previstos en el país receptor y qué tipo de condicionalidad comportan. El análisis de la condicionalidad de las diversas formas de asistencia económica nos permitirá analizar también cómo la AID ha

intentado lograr sus objetivos políticos y económicos en la práctica, y cómo se articulan los intereses y las estrategias de la AID con los actores económicos y políticos de los países receptores de la ayuda.

Cuadro n° 7

Composición de la ayuda norteamericana por tipos, año fiscal 1992



Fuente: AID

4.1.1 Los Fondos de Apoyo Económico (ESF)¹

Los Fondos de Apoyo Económico (*Economic Support Fund* o ESF) son la categoría de ayuda más importante. Entre 1989 y 1991 el Congreso asignó un promedio anual de 3.200 millones de dólares como ESF.

Hay cuatro modalidades de ESF: a) transferencias de dólares en efectivo a través de créditos o donaciones para equilibrar la balanza de pagos del país receptor (*ESF Cash transfers*); b) financiación de importaciones (a través del *Commodity Imports Program, CIP*); c) ESF destinados a financiar proyectos de desarrollo (*ESF projects*), y d) ESF destinados a apoyar actividades de desarrollo no ligadas a proyectos (*ESF Sector Assistance*). En 1987, por citar un año significativo, Estados Unidos proporcionó 3.759 millones de dólares

¹ Este apartado se basa, en gran medida, en Nowells 1985, GAO 1988a y Zimmermann 1993, pp. 15-17.

como ESF. El 61% fueron *Cash Transfers*, el 32% ESF destinados a proyectos, y el 9,5% fueron apoyo a las importaciones¹.

El procedimiento por el que se otorgan los ESF (ver cuadro n° 8) es el siguiente: estos fondos, en dólares, son depositados en el Banco Central del país receptor, que puede utilizarlos para fortalecer sus reservas, hacer frente a obligaciones externas en divisas —pago de la deuda, entre otras—, y para su venta a los importadores. El gobierno queda obligado a abrir una cuenta en dólares, separada de otras cuentas en divisas, así como una cuenta separada en moneda local por un monto equivalente, al cambio oficial, a los dólares transferidos. Estos “Fondos en moneda local” se reponen mediante la venta de los dólares en el mercado cambiario. Los fondos generados por los ESF, finalmente, se utilizan para fortalecer el presupuesto estatal o financiar proyectos de desarrollo gubernamentales o privados. El destino final de estos fondos es objeto de acuerdos entre la AID y el gobierno receptor. Aunque formalmente es el Gobierno quien debe tomar la decisión última sobre el destino de los fondos, la oficina local de la AID puede ejercer un control casi total de los mismos, como veremos en el caso de Costa Rica.

Es importante resaltar que los ESF sólo pueden ser utilizados para financiar importaciones procedentes de Estados Unidos. En aquellos países en los que se ha recibido un gran volumen de ESF a lo largo de varios años —como ocurrió en Centroamérica—, ello ha contribuido a alterar la estructura del comercio exterior de la región, permitiendo que Estados Unidos aumente significativamente su cuota de mercado.

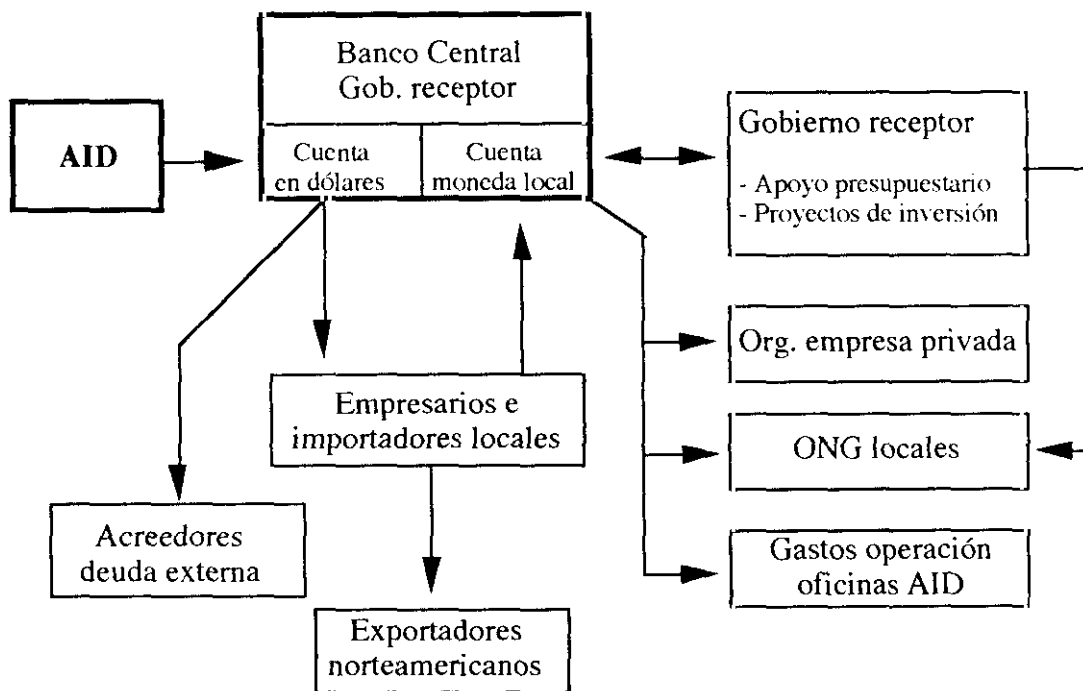
Los ESF son también conocidos como “fondos de estabilización” o “de apoyo a la balanza de pagos”, pues contribuyen a paliar los desequilibrios causados por el déficit comercial y/o el pago de la deuda externa. Los fondos en moneda local también pueden ser utilizados para paliar el déficit fiscal. Por todo ello han gozado de gran aceptación entre los gobiernos receptores.

El principal objetivo de los ESF no es humanitario ni de desarrollo, aunque por su naturaleza económica tienen importantes efectos en esos ámbitos. Por su origen y características son considerados una herramienta esencial de la política exterior, y ha sido la modalidad de ayuda con objetivos más

¹ GAO 1988a, p. 10.

explícitamente políticos. El ESF permite responder rápidamente a intereses de seguridad emergentes debido a su gran flexibilidad. Este tipo de fondos tiene efectos económicos inmediatos en términos de estabilización —el simple anuncio de su llegada afecta a variables económicas clave como el tipo de cambio o los tipos de interés—, no se ven lastrados por los lentos y costosos procedimientos de gestión de los proyectos que caracterizan a la Asistencia para el desarrollo (DA), no sufren “cuellos de botella” burocráticos, y los procedimientos de control que se les aplican suelen ser mucho más laxos.

Cuadro n° 8
Canalización de los Fondos de Apoyo Económico (ESF)



Fuente: elaboración propia

A lo largo de su historia, este tipo de asistencia se ha visto afectada por los grandes cambios que han afectado a la política de ayuda externa de Estados Unidos. En los años cincuenta y sesenta estos fondos se concentraron en países seleccionados en función de su importancia para la política exterior norteamericana, a menudo en guerra o bajo amenaza de guerra. Según resumió

Larry Q. Nowels, los ESF y sus antecesores fueron diseñados inicialmente como «... un programa de apoyo presupuestario que atenúa las consecuencias económicas negativas de fuertes gastos de defensa»¹. En 1977 el Congreso decidió que la legislación de “Nuevas Directrices” también afectaba a los ESF. A partir de los años ochenta la crisis económica que atravesaban diversos países en desarrollo de importancia estratégica para Estados Unidos llevó a la AID a condicionar la entrega de ESF para apoyar la balanza de pagos a la aplicación de políticas de ajuste y reforma económica. La lógica de este nuevo enfoque era la siguiente: sin reformas que liberalicen la economía y permitan restablecer el crecimiento, la ayuda o la reducción de la deuda no podrán garantizar por sí solas la estabilidad económica y política a largo plazo².

Los actuales ESF fueron creados en 1951 como “Apoyo Económico a la Defensa” (*Defense Economic Support*), contribuyeron a restaurar la capacidad militar de la Europa Occidental tras la creación de la OTAN y facilitaron el despliegue estratégico estadounidense. A mediados de los cincuenta y hasta la derrota de Vietnam del Sur, Asia fue el principal destino de este tipo de fondos, que entre 1964 y 1978 fueron denominados “Asistencia de Apoyo a la Seguridad” (*Security Supporting Assistance* o SSA). En los años “pico”, Vietnam llegó a concentrar el 85% de los mismos. Desde mediados de los setenta, Egipto e Israel fueron los destinatarios más importantes. En los años ochenta este programa se caracterizó por una dispersión geográfica mucho mayor, y algunos Estados centroamericanos se situaron entre los principales destinos de los ESF a nivel mundial. En 1979 sólo recibían ESF ocho países. En 1987 los ESF se utilizaban en 39 países³.

Según la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos, a finales de los años ochenta los ESF servían básicamente a cuatro grandes propósitos: a) los compromisos financieros de Estados Unidos con Egipto e Israel; b) los pagos por derechos de uso de las bases militares norteamericanas; c) la estabilización económica de los países con dificultades de balanza de pagos, y d) la promoción de las reformas económicas⁴.

¹ Nowels 1985, p. 4. La traducción es nuestra.

² GAO 1986a, p. 2.

³ GAO 1988a, p. 10.

⁴ GAO 1988a, p. 8.

Aunque el ESF es considerado “asistencia de seguridad” en los presupuestos, su naturaleza y su impacto es fundamentalmente económico —desde 1961 no pueden utilizarse para fines militares o paramilitares— y lo administra la AID, dependiente del Departamento de Estado, y no el Departamento de Defensa. Esta paradoja ha dado lugar a fuertes debates en el Congreso sobre el verdadero carácter de los ESF y la necesidad de establecer un adecuado “equilibrio” entre los componentes de seguridad y de desarrollo de la ayuda. Los sectores políticos y académicos —generalmente demócratas y liberales— que consideran que la ayuda es ante todo un medio de aliviar la pobreza y promover el desarrollo suelen tener una visión desfavorable de los ESF. Quienes desde posiciones conservadoras consideran que el principal cometido de la ayuda es apoyar a los aliados comprometidos en la lucha contra el comunismo —o, más recientemente, el narcotráfico— suelen tener la visión contraria¹.

La forma en la que operan los ESF ha añadido elementos de confusión. Aunque los ESF no pueden destinarse a usos directamente militares, representan en la práctica un efectivo apoyo a los gobiernos en guerra, ya que los dólares ESF son indiscernibles, una vez han llegado a las arcas del Banco Central, de otros dólares destinados, por ejemplo, a la compra de armas. Los ESF, en efecto, liberan recursos de otras áreas y posibilitan al gobierno reforzar su esfuerzo bélico. Esto significa que las limitaciones del Congreso respecto a adquisición de armamento, por ejemplo, pueden burlarse con una gran facilidad por el gobierno receptor. En 1984, ante los acontecimientos de El Salvador, el Congreso exigió que los ESF se mantuvieran en una cuenta aparte en el Banco Central de los países receptores para evitar esta confusión. En 1987 el Congreso y GAO consideraron ilegal la pretensión de Egipto de utilizar los ESF para hacer frente a las obligaciones de la deuda derivada de compras de equipo militar a Estados Unidos².

Por otra parte, el objetivo de los ESF en el país receptor es una economía estable y en crecimiento, que proporcione estabilidad al gobierno y fortalezca sus capacidades defensivas. A corto plazo, sin embargo, es frecuente que los objetivos económicos y de seguridad no sean coincidentes. Una economía en crisis requiere a menudo dolorosas medidas de ajuste que pueden dar lugar a

¹ Schoultz 1989, p. 426.

² GAO 1988a, pp. 35 y 43.

descontento social e inestabilidad política y, en el caso de conflictos guerrilleros o guerras civiles, puede reforzar a las organizaciones insurgentes. En estas situaciones los ESF pueden ser utilizados como herramienta de estabilización, eludiendo o posponiendo el ajuste, lo que a largo plazo impide superar la crisis y recuperar el crecimiento económico. Como veremos, los casos de Honduras y El Salvador ilustran los dilemas de la estabilización y el ajuste cuando existen fuertes intereses de seguridad.

Los ESF confieren a la AID una gran capacidad de influir en el comportamiento político y en la política económica de los países receptores, a través de los Convenios que regulan la entrega de los ESF, generalmente de carácter anual, y del calendario de libramiento y ejecución de los fondos. La oficina local de la AID puede decidir discrecionalmente en que momento libra los fondos, tanto en ese año como en el siguiente —los ESF aprobados en un año fiscal por el Congreso también pueden ejecutarse en el año siguiente— (efecto *pipeline*). Al reservar cada año una cantidad pendiente de ejecución para el siguiente año, el ejecutivo y la AID se reservan una gran autonomía para presionar al gobierno receptor¹.

A través del uso de los fondos en moneda local la AID puede también influir en las prioridades de gasto del Estado, y extender su influencia a la sociedad civil. En el caso centroamericano, los fondos en moneda local generados por los ESF se han venido utilizando para los siguientes fines:

- El apoyo presupuestario a los gobiernos.
- La creación y financiación de organizaciones de la empresa privada —cámaras de Comercio, institutos, patronales— vinculadas a los sectores “modernizantes” del empresariado y a los exportadores no tradicionales. Estas actúan como *Think-Tanks* en materia de política económica, se coordinan con el gobierno para la promoción de las exportaciones no tradicionales y diversos proyectos de desarrollo, y realizan un importante esfuerzo de educación y difusión de los principios de la libre empresa y del liberalismo económico.

¹ Danby 1989, p. 55.

- La creación y financiación de organismos estatales que financian ONG locales, de organizaciones “paraguas” y de organizaciones no gubernamentales (ONG) locales; también se han financiado ONG norteamericanas, incluyendo un importante número de organizaciones vinculadas a las sectas fundamentalistas y a la “nueva derecha” norteamericana.
- Apoyo a las privatizaciones: la AID aporta la diferencia entre el valor de mercado y el valor de registro, contribuyendo a las operaciones de privatización del sector público productivo.
- La dotación de fondos de contrapartida a proyectos de desarrollo de otros donantes, como el BID o el Banco Mundial, o de la propia AID: los proyectos de desarrollo de un donante suelen implicar una aportación de la institución contraparte, que sirve tanto como medio para garantizar el “compromiso” del receptor con el proyecto, como su sostenibilidad futura. En diversas ocasiones, los fondos en moneda local han cumplido este papel, con lo que se ha dado la paradoja de que la AID ha tenido como contraparte a sí misma, aunque a través del gobierno local¹.
- Por último, los fondos en moneda local generados por los ESF se han destinado a cubrir los gastos de operación de las oficinas locales de AID.

4.1.2 “Alimentos para la Paz”: la ayuda alimentaria²

La ayuda alimentaria de la PL-480 *Food for Peace* se canaliza, como vimos, a través de dos mecanismos: el Título I de la Ley proporciona créditos concesionales para la compra de productos agrícolas norteamericanos especialmente: trigo, harina de trigo, maíz, sorgo, aceite vegetal y arroz. El Título II autoriza donaciones de alimentos procedentes de los excedentes norteamericanos. La ayuda alimentaria es administrada en Estados Unidos por la Corporación de Crédito Mercantil (*Commodity Credit Corporation* o CCC) del Departamento de Agricultura (USDA), y en cuanto al país receptor, por la

¹ Danby 1989, p. 39

² Para este apartado nos hemos basado en Bremer-Fox y Bailey 1989, en Garst y Barry 1990, especialmente en los capítulos I y II, y en Garst 1992.

AID. En términos cuantitativos es la segunda modalidad de ayuda más importante. En 1990 el Congreso autorizó préstamos y donaciones de alimentos por valor de 1.600 millones de dólares.

El Título I es, en esencia, una forma de apoyo económico a los gobiernos. Su objetivo básico es aliviar la balanza de pagos de los países receptores y, al tiempo, dar salida a los excedentes agrícolas norteamericanos. Tanto en términos económicos como de seguridad, cumplen una función similar a los ESF, aunque su naturaleza sea distinta. Tiene, por lo tanto, muy poco que ver con el hambre, la desnutrición y el alivio de la pobreza, entre otros objetivos que habitualmente se han asociado a la ayuda alimentaria. En los cuarenta años de vigencia de la PL-480, Estados Unidos ha asignado más de 88.000 millones de dólares (en dólares constantes de 1993) en asistencia alimentaria bajo el Título I¹.

El funcionamiento básico del Título I puede verse en el cuadro nº 9. En primer lugar, la AID y el USDA otorgan al gobierno receptor un crédito en dólares vinculado a la adquisición de productos agroalimentarios estadounidenses. Posteriormente, los importadores privados —panificadores, molineros, fabricantes de pienso, ganaderos— o públicos —instituciones reguladoras y de comercialización agraria— adquieren los productos alimentarios a precios de mercado. Los exportadores norteamericanos reciben el pago en dólares de inmediato, a través de los sistemas de estabilización de precios de la CCC y el USDA. Los importadores abonan la factura en moneda local en su Banco Central, generando un fondo en moneda local. El gobierno receptor deberá pagar el crédito en dólares —lo que contribuye a incrementar la deuda externa— pero los términos del Título I son extremadamente favorables: durante un periodo de gracia de 10 años se abona un interés de entre el 2% y el 3%. La amortización del crédito se realiza en un periodo de hasta 30 años adicionales, con un interés de entre el 3% y el 4%. El ahorro total para el gobierno receptor puede ser de hasta el 70% del precio de mercado.

La implementación de la ayuda alimentaria requiere la coordinación de varias agencias federales. El Secretario de Agricultura, a través del Servicio Agrícola Exterior (*Foreign Agricultural Service*) preside un Comité Interagencias

¹ GAO 1995a, p. 3.

(*Interagency Staff Committee* o ISC) del que forman parte diversos organismos gubernamentales, entre ellos la AID. Como veremos en el apartado dedicado a actores y procesos, la asignación de los fondos responde a los objetivos, a veces contrapuestos, de un gran número de agencias y de los intereses y grupos de presión que se sitúan en su entorno¹.

La administración interagencias del programa dio origen a una burocratización excesiva, a conflictos de intereses y a una influencia excesiva del Departamento de Estado y sus objetivos, lo que politizó el programa. En 1990 se reformó la Ley, otorgando a USDA la gestión del Título I y a la AID la de los Títulos II y III, con el objeto de simplificar su administración y, como vimos, contribuir a “despolitizarlo”. Un estudio de la Oficina General de Cuentas (GAO) publicado en 1995 señalaba, sin embargo, que estas reformas no habían logrado mejorar la eficiencia del Título I ni su eficacia para lograr objetivos de desarrollo².

Las operaciones del Título I se enmarcan en “Convenios de Préstamo” anuales acordados con el gobierno del país receptor, en los que se estipulan las “medidas de auto-ayuda” que éste debe adoptar para mejorar su sistema agroalimentario. En estas medidas radica la condicionalidad económica del programa, ya que la AID suele utilizarlas para inducir reformas políticas. En los años setenta, las medidas de auto-ayuda pretendían fortalecer las instituciones públicas de comercialización agrícola —almacenamiento, estabilización de precios, extensión agraria y apoyo a los productores—. Desde principios de los años ochenta, en un viraje de 180 grados, estas medidas tuvieron como objetivo llevar el ajuste estructural al agro, contribuyendo a dismantelar las instituciones cuya creación y desarrollo había alentado la propia AID diez años antes.

En 1990, como vimos, la PL-480 experimentó importantes reformas, entre las que destaca la inclusión de la “seguridad alimentaria” como objetivo de la ayuda y la eliminación de condiciones específicas y mensurables dentro de las medidas de auto-ayuda. Éstas se redujeron a partir de entonces a declaraciones generales de política.

¹ Zimmermann 1993, p. 19.

² GAO 1995a, p. 5.

La condicionalidad del Título I ha experimentado las mismas limitaciones que la aplicada a través del ESF. La capacidad de presionar de la AID depende de los volúmenes de ayuda alimentaria otorgados. Cuando éstos son muy grandes suele ser por motivos políticos, y entonces la AID está más interesada en la estabilización económica que en aplicar un programa de ajuste estructural potencialmente desestabilizador¹. En otros casos, sin embargo, la AID ha coordinado la condicionalidad de la ayuda alimentaria con la de los ESF. La propia AID señala que la ayuda alimentaria: «...incrementa, a veces sustancialmente, la magnitud del paquete global de ayuda que somos capaces de ofrecer a los gobiernos, aumentando de esta forma nuestra capacidad de influir en sus decisiones»²

Según una cláusula de la PL-480 denominada el “Requerimiento Usual de Mercado” (*Usual Marketing Requirements* o UMR), la ayuda alimentaria no debe sustituir ni desplazar las importaciones comerciales que el país realiza habitualmente. Se espera que los gobiernos que reciben ayuda alimentaria mantengan dichas importaciones. La ayuda recibida debe ser adicional, para no incurrir en competencia desleal y dañar a otros exportadores³. Sin embargo, cuando han estado en juego intereses de seguridad —caso de Honduras, Guatemala o El Salvador— la AID ha violado conscientemente este principio estableciendo arbitrariamente el UMR en “cero” o cerca de este valor. Un estudio del GAO sobre el Título I mostraba que estos tres países habían sido los más claros ejemplos de desplazamiento de importaciones comerciales por parte del Título I⁴.

Esta maniobra, obviamente dirigida a proporcionar el máximo alivio en la balanza de pagos, pone de manifiesto que la ayuda alimentaria es considerada una herramienta de estabilización y que no se tienen en cuenta los efectos que ésta pueda tener distorsionando los mercados locales e internacionales de grano.

¹ Garst y Barry 1990, p. 27.

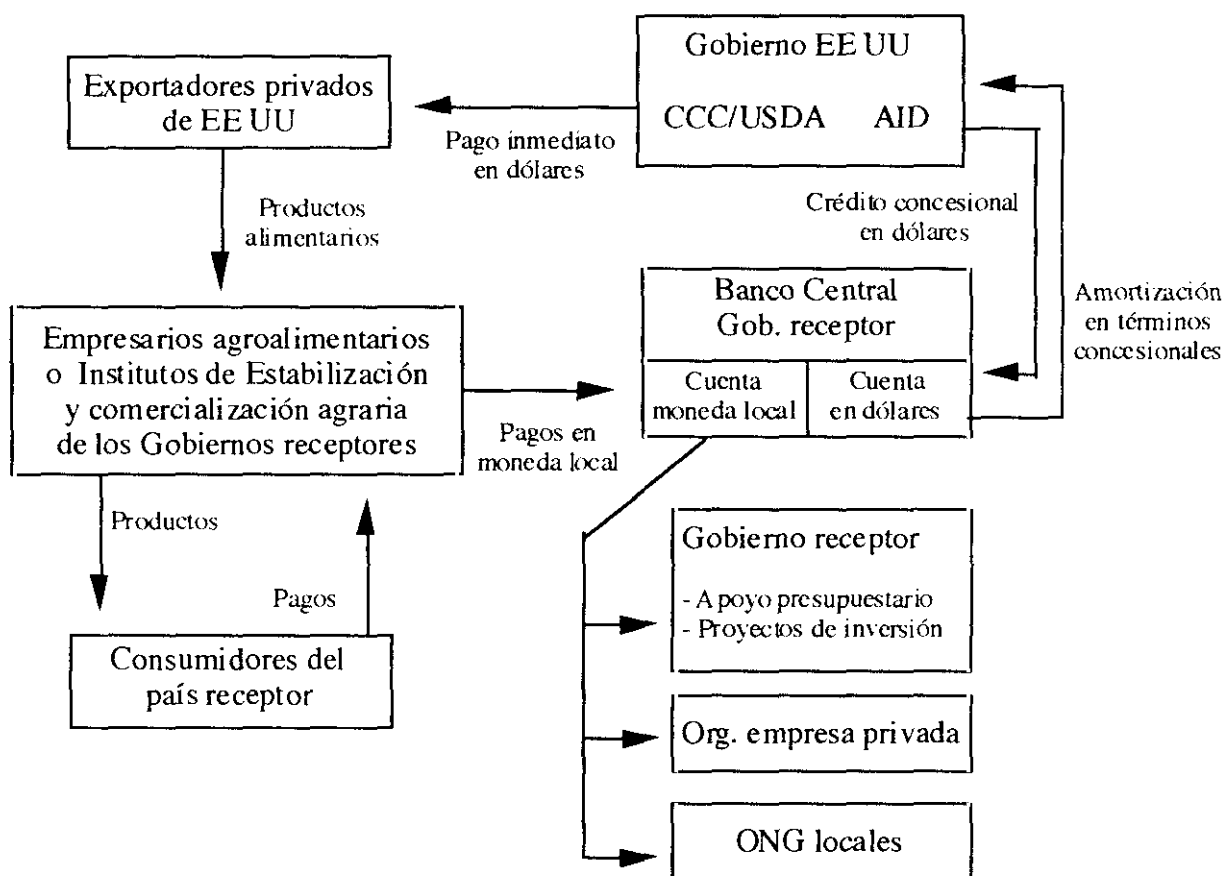
² Plan Estratégico Regional para Centroamérica de la AID de 1983, citado en Garst 1990, p. 29.

³ El nivel usual de importaciones o UMR se calcula obteniendo el promedio de las importaciones de los cinco años anteriores. Sobre el UMR, ver Garst y Barry 1990, p. 23 y Vondal 1990, p. 9.

⁴ GAO 1985, pp. 6 y 46-48.

Un estudio de la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos (GAO) publicado en 1995 indicó que el apoyo a la balanza de pagos no tiene efectos duraderos en materia de desarrollo. En materia agroalimentaria, las aportaciones realizadas por el Título I no contribuyen tampoco a lograr la seguridad alimentaria, ya que ésta depende del proceso mismo de desarrollo y no de contribuciones externas sujetas a fuertes influencias políticas¹.

Cuadro n° 9
Canalización de la ayuda alimentaria a crédito (PL-480 Título I)



Fuente: Garst y Barry 1990, p. 19

Los fondos en moneda local generados por las ventas del Título I se gestionan de forma similar a los generados por los ESF. La AID y el gobierno receptor firman un convenio en el que se establecen los proyectos y las entidades,

¹ GAO 1995a, p. 5.

públicas y privadas, que recibirán los fondos. Una parte sustancial de los mismos puede engrosar el presupuesto gubernamental.

El programa, como puede verse, tiene evidentes efectos estabilizadores. Las compras de productos alimentarios realizadas con los créditos del Título I alivian el déficit de la balanza de pagos y liberan dólares para otros usos; los fondos en moneda local fortalecen las finanzas públicas, y las importaciones de grano contribuyen a mantener bajos los precios de los alimentos para la población urbana. Inicialmente, todo esto representa una gran ventaja, ya que serán otros los gobiernos que, años después, tengan que afrontar los pagos. Estados Unidos y los intereses agrícolas privados de ese país también logran lo que, como vimos, es uno de los principales objetivos de la PL-480: expandir los mercados para las exportaciones agrícolas norteamericanas.

La ayuda alimentaria puede comportar fuertes costes para los productores nacionales. La ayuda alimentaria distorsiona la demanda modificando los hábitos de consumo —“efecto desplazamiento”—, puede deprimir los precios, desalentar la producción local —“efecto desincentivador”— y dañar a los productores nacionales de granos básicos. Frente a estos problemas, en 1977 el Congreso añadió a la PL-480, por iniciativa del Senador Henry L. Bellmon, la llamada “Enmienda Bellmon” (*Bellmon Determination*), que prohíbe la entrega de ayuda alimentaria si el Departamento de Agricultura determina que ésta puede desalentar o interferir la producción local, o que el país receptor no cuenta con facilidades de almacenaje adecuadas para su acopio y distribución. Esta Enmienda, sin embargo, no se suele aplicar con rigor, especialmente allí donde hay intereses de seguridad en juego¹.

Por otra parte, en los años ochenta la AID ha tenido a menudo como objetivo explícito de su política agrícola desalentar la producción de granos básicos para empujar a los campesinos a la producción de los “no tradicionales” para la exportación, sustituyendo la producción alimentaria con grano importado. En los países en los que se han llevado a cabo evaluaciones fiables —entre los de nuestro estudio, es el caso de Honduras— estos efectos negativos están claramente documentados. El deterioro de la seguridad alimentaria observable en muchos países en desarrollo —y con éste, la creciente dependencia externa— es el resultado lógico de estos procesos.

¹ Garst 1990, p. 59 y Zimmermann 1993, p. 19.

El Título II es el componente “distributivo” de la PL-480. Dona alimentos procedentes de los excedentes adquiridos por el Departamento de Agricultura a través de sus programas de apoyo a los precios agrícolas. A pesar de canalizar sólo una tercera parte de la ayuda alimentaria, es el que tiene más visibilidad. Según la Ley, los objetivos del Título II son enfrentarse al hambre y a la desnutrición, especialmente la infantil; prestar socorro a las víctimas de desastres; promover el desarrollo económico de la comunidad en países en desarrollo con los que Estados Unidos tenga relaciones de amistad; distribuir alimentos a los necesitados y apoyar la nutrición escolar a través de organizaciones sin ánimo de lucro.

Los alimentos donados a través del Título II se distribuyen generalmente a través del Programa Mundial de Alimentos (PMA) o el ACNUR, de ONG y organizaciones humanitarias y de agencias gubernamentales de los gobiernos receptores (ver cuadro nº 10). Entre las organizaciones encargadas de la distribución, las norteamericanas CARE, *Catholic Relief Services* (CRS), *World Vision* o la Agencia de Socorro y Desarrollo Adventista (ADRA) se encuentran entre las más importantes. En 1993 las ONG distribuyeron 1,3 millones de toneladas métricas de ayuda alimentaria en 58 países. 568.000 toneladas fueron distribuidas por CARE y CRS¹. Agencias religiosas locales como Cáritas, y las Sociedades Nacionales de Cruz Roja han sido a menudo canales de distribución privilegiados. A mediados de los años ochenta el Congreso autorizó la reventa de hasta un 10% de las donaciones por parte de estas agencias —la denominada “monetización” de la ayuda alimentaria— con el objeto de financiar las costosas operaciones de distribución, ya que el Título II no las cubre.

Dejando al margen la ayuda canalizada a través de organismos multilaterales —PMA y ACNUR— los mecanismos más frecuentemente utilizados para la distribución de este tipo de ayuda son los siguientes:

- a) Programas de alimentación suplementaria dirigidos a escolares y a madres lactantes.

¹ GAO 1994b, p. 11.

- b) Programas de “alimentos por trabajo” (*food for work*) en áreas urbanas y rurales, generalmente asociados a la construcción y reparación de infraestructura viaria. En mucha menor medida, programas de “alimentos por capacitación”.
- c) Ayuda de emergencia ante situaciones de desastre.
- d) Programas de “Acción cívica” realizados conjuntamente con las Fuerzas Armadas, en el marco de campañas contrainsurgentes y para atender a desplazados de guerra.

El Título II, aparentemente la modalidad de ayuda más “desinteresada” y “humanitaria” de Estados Unidos, ha sido desde su nacimiento objeto de intensas controversias en el Congreso y en la opinión pública debido a que ha sido a menudo objeto de prácticas irregulares y se ha utilizado como arma de la guerra contrainsurgente y de operaciones de pacificación, como veremos en los casos de Honduras, El Salvador y Guatemala. Por parte de los gobiernos receptores, las donaciones de alimentos de Estados Unidos se han utilizado en no pocas ocasiones para reforzar el patronazgo y el clientelismo político y no se han visto libres de corrupción. En el caso de Vietnam a principios de los años setenta, los casos de corrupción aireados por los medios de comunicación se convirtieron en un escándalo nacional, provocando reformas en la legislación¹.

Un informe de la Oficina General de Cuentas (GAO) publicado en julio de 1993 señaló que no podía afirmarse que la ayuda de los Títulos II y III estuviera contribuyendo a la seguridad alimentaria de los países receptores, debido a la falta de una política clara y de criterios precisos de implementación y a la incapacidad de demostrar tal impacto por parte de la AID. En 1995 GAO realizó una nueva evaluación, constatando que aunque la AID había resuelto muchos de los problemas pendientes, el impacto de la ayuda en la seguridad alimentaria seguía siendo difícil de establecer²

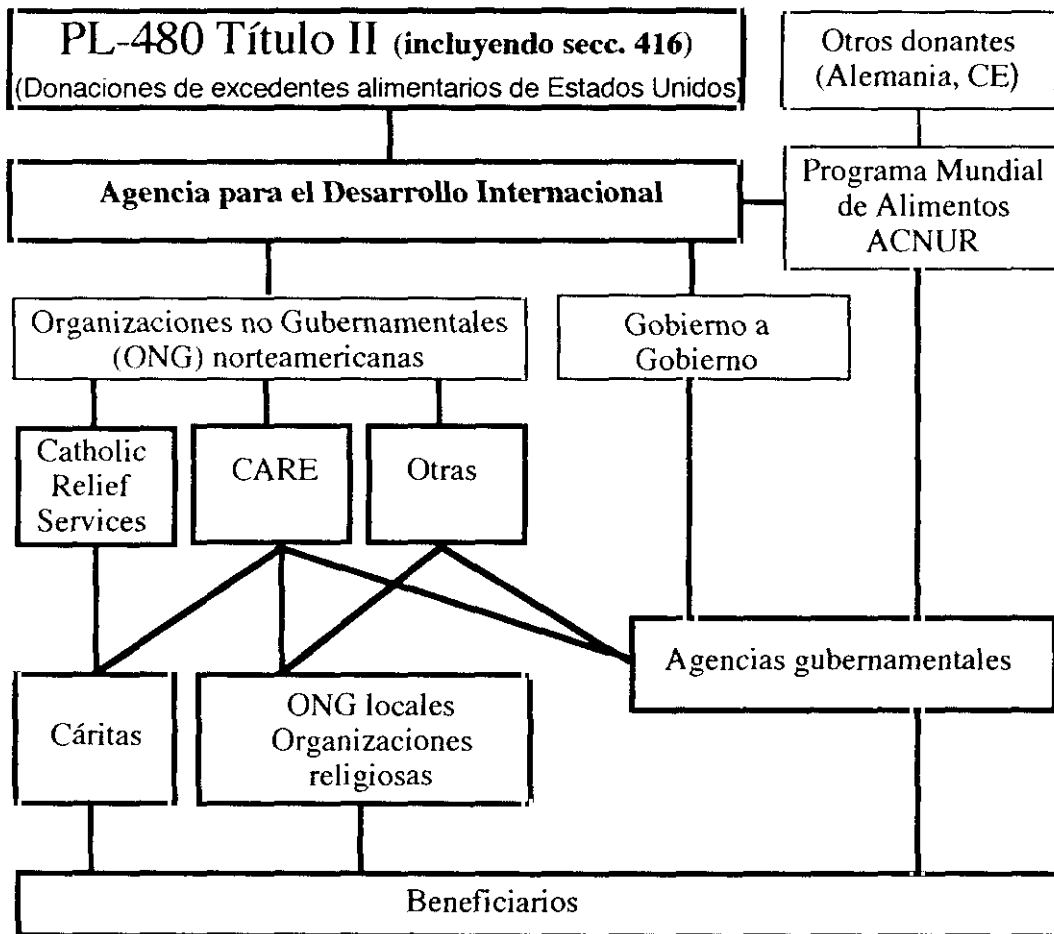
¹ Un recuento de estas prácticas, para el caso de Centroamérica, en Garst y Barry 1990, pp. 95-183.

² GAO 1993a, p. 4 y GAO 1995c, p. 3.

Mecanismos distributivos como “Alimentos por Trabajo” han sido también cuestionados por las ONG de desarrollo debido a que en muchas ocasiones refuerzan el caciquismo y dan lugar a actitudes de dependencia, tienen efectos particularmente destructivos sobre la organización comunitaria, fomentan cambios de hábitos de consumo y en algunos casos han encubierto trabajos forzados ligados a operaciones de contrainsurgencia, como ocurrió en Guatemala durante la primera mitad de los años ochenta¹.

Cuadro nº 10

Canalización de la ayuda alimentaria como donación (PL-480 Título II)



Fuente: Garst y Barry 1990, p. 99

¹ CITGUA 1994, vol II, pp. 31-35.

También se han canalizado pequeñas cantidades de ayuda alimentaria a través de la “Sección 416” de la Ley de Comercio Agrícola de 1949, una disposición creada para eliminar los excedentes de productos agropecuarios de la CCC mediante donaciones humanitarias; aunque el programa es de importancia reducida respecto al Título II de la PL-480, no precisa aprobación del Congreso, por lo que en América Central se le ha utilizado a menudo para apoyar programas de “acción cívica” y operaciones de contrainsurgencia¹.

En 1985 se creó el Programa “Alimentos para el Progreso”. Éste fue diseñado por el Consejo Nacional de Seguridad para apoyar a los gobiernos que emprendieran programas de ajuste y liberalización del sector agrario, sirviendo a los intereses de seguridad de Estados Unidos. La asignación de la ayuda —que incluye tanto créditos como donaciones— depende totalmente del ejecutivo, sin participación del Congreso. Todo ello lo convierte en el programa de ayuda alimentaria más politizado. En el caso centroamericano se aplicó por primera vez en Nicaragua, inmediatamente después de las elecciones en las que fue derrotado el Frente Sandinista².

4.1.3 La Asistencia para el Desarrollo (DA)

La asistencia para el desarrollo (*Development Assistance* o DA) es la tercera categoría en orden de importancia. Se rige, básicamente, por las provisiones de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961. En 1992 el Congreso aprobó 1.200 millones de dólares como DA. Ese mismo año, la AID estaba apoyando con este tipo de fondos unos 1.500 proyectos en 80 países.

Mientras que los ESF son asignados a países, la DA es asignada a categorías funcionales del presupuesto, como “salud y nutrición”, “agricultura”, “educación” o “planificación familiar”, siendo la modalidad de ayuda que más responde a la estrategia de las “necesidades básicas” y a la ejecución de proyectos de alivio de la pobreza. Un tipo especial de DA es el “Fondo de Desarrollo para África Subsahariana”, creado en 1988 y que en 1992 recibió 800 millones de dólares y no cuenta con líneas presupuestarias específicas.

¹ Garst y Barry 1990, p. 104.

² Ver Garst 1992, p. 71.

La DA se ejecuta a través de proyectos de desarrollo intensivos en personal, siguiendo todos los pasos del “ciclo de proyecto”. Sus procedimientos, por esta razón, son mucho más lentos. Los proyectos se diseñan con un horizonte de medio y largo plazo, entre dos y diez años. Aunque la adopción de un horizonte de largo plazo parece lo más adecuado para abordar programas de desarrollo, en no pocos casos ello conduce a la burocratización y a limitar el impacto de los mismos. En 1989 el Representante Demócrata Lee Hamilton, un tradicional defensor de la ayuda externa, señaló que la elaboración de los documentos de proyecto solía requerir dos años, otro año más para recabar los fondos, otro para efectuar licitaciones y contratos, y para entonces las condiciones habían cambiado y el proyecto tenía que ser diseñado de nuevo¹. En 1991 una evaluación de la Oficina General de Cuentas (GAO) detectó que la AID tenía 8.300 millones de dólares en DA y en ESF “en la tubería ” (*pipeline*) —es decir, comprometidos pero no gastados— debido a deficiencias de planificación y a la sobrevaloración de costes relacionados con lo anterior².

Los proyectos se ejecutan a menudo a través de contrapartes gubernamentales, por lo que su capacidad institucional y financiera es un factor crítico para su ejecución y para su continuidad una vez termine la financiación de la AID. En no pocas ocasiones las contrapartes de la AID no cuentan con esas capacidades. Una evaluación interna de los proyectos de salud de la AID realizada en 1988 determinó que estas carencias habían provocado el fracaso o discontinuidad del 62% de los proyectos³.

La DA, con la excepción del Fondo para África Subsahariana, no puede utilizarse para apoyar la balanza de pagos. Por todo ello, la DA es una herramienta de escaso valor para influir a corto plazo en los gobiernos u organizaciones receptoras y es quizás la modalidad de ayuda menos comprometida políticamente.

Durante los años sesenta gran parte de la DA se destinó a proyectos de infraestructura. En los setenta se concentró en proyectos de pequeña escala, especialmente en los campos del desarrollo rural, infraestructura o

¹ Hamilton 1989, p. 30, citado en Zimmermann 1993, p. 75.

² GAO 1992b, p. 4.

³ Citada en Rondinelli 1989, p. 74.

cooperativismo. Hay que señalar, sin embargo, que tanto en esa década como en la siguiente muchos de estos proyectos respondían a estrategias y lógicas contrainsurgentes, produciéndose una creciente politización de esta categoría de ayuda. En los años ochenta, por último, la DA ha prestado mucha mayor atención a la promoción del sector privado, especialmente a los “nuevos exportadores” de productos no tradicionales.

4.1.4 Otras modalidades de ayuda: el Cuerpo de Paz, el Eximbank y la Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior (OPIC)

Creado por una orden ejecutiva del presidente Kennedy del 1 de marzo de 1961 y aprobado por el Congreso en septiembre de ese mismo año, el “Cuerpo de Paz” se ha convertido en uno de los más antiguos y característicos programas de asistencia de Estados Unidos. A lo largo de 35 años de funcionamiento, ha enviado 140.000 jóvenes voluntarios norteamericanos —generalmente recién graduados— a realizar actividades de desarrollo a 98 países de Asia, Latinoamérica y África, generalmente en el campo del desarrollo comunitario. En 1990 el Cuerpo de Paz contaba con 6.700 voluntarios desplegados en 75 países, y su presupuesto anual ha estado situado en torno a los cien millones de dólares anuales, alcanzando los 158 millones en 1989.

Los objetivos del Cuerpo de Paz, según el mandato legislativo del Congreso, son “promover la paz y la amistad mundial” a través de la capacitación de recursos humanos y promover un mejor conocimiento de los estadounidenses en los países en los que los voluntarios realizan su labor. En 19749 el Presidente Carter enmendó la legislación reguladora del Cuerpo de Paz para garantizar su independencia.

El Cuerpo de Paz, a pesar de actuar sólo en “países amigos” de Estados Unidos, se ha mantenido desde sus orígenes ostensiblemente al margen de las Embajadas y las actividades diplomáticas, y las misiones de la AID ha sido su principal cobertura de sus actividades. Su dedicación a actividades de desarrollo —que se desea exprese la buena voluntad de Estados Unidos hacia los países más pobres— no ha impedido, sin embargo, que sean frecuentemente percibidos como un agente de penetración política y cultural, y como veremos

en el caso de Honduras a mediados de los ochenta, el Cuerpo de Paz no ha estado al margen de actitudes y sentimientos nacionalistas y antinorteamericanos.

El Eximbank (*Export-Import Bank*) fue creado en 1934 con el objeto de financiar y promover las exportaciones de Estados Unidos. Su creación fue el resultado de las políticas del *New Deal*, y tras la Segunda Guerra Mundial se orientó a la reconstrucción de Europa y Asia. En 1953 el Presidente Eisenhower intentó liquidar esta institución, argumentando que no era necesaria en una economía de mercado, pero el Congreso lo mantuvo operativo.

El Eximbank no es una agencia de desarrollo, pero el Gobierno de Estados Unidos ha facilitado el acceso a sus recursos dentro de programas de asistencia más amplios, y a menudo financia exportaciones incluidas dentro de programas de ayuda de la AID, del Banco Mundial o del BID. El Eximbank proporciona garantías y seguros de crédito a los exportadores norteamericanos a países en desarrollo considerados “de alto riesgo”, así como créditos a corporaciones o a países en desarrollo para realizar compras en Estados Unidos.

La Corporación de Inversiones Privadas en el Exterior (*Overseas Private Investment Corporation* u OPIC) fue establecida por mandato del Congreso en 1969, comenzando a operar en 1971. La OPIC, que tampoco es una agencia de desarrollo en sentido estricto, proporciona garantías y seguros a las inversiones norteamericanas en países en desarrollo y en países en transición, que a su vez sean generadoras de exportaciones desde Estados Unidos, contra riesgos de expropiación, conmoción interna, inconvertibilidad de las monedas y una larga serie de supuestos. En 1994 la OPIC garantizó inversiones por valor de 3.700 millones de dólares en 37 países en desarrollo.

4.1.5 La ayuda canalizada por las Organizaciones Privadas de Voluntarios (OPV)¹

Las organizaciones privadas de voluntarios (OPV) —nombre usualmente utilizado en Estados Unidos para las organizaciones no gubernamentales u

¹ Esta sección se basa, en gran medida, en Smillie 1993 y GAO 1995b.

ONG— han desarrollado desde los años cuarenta programas de ayuda externa con financiación del Gobierno Federal. Tras la Segunda Guerra Mundial, la Administración empezó a realizar donaciones de material sobrante a las OPV, y a financiar sus embarques a los países receptores. En 1954 la PL-480, como vimos, autorizó la distribución de ayuda alimentaria a través de OPV. Aunque las OPV están todavía hoy muy implicadas en la distribución de ayuda alimentaria y de ayuda de emergencia, desde mediados de los años sesenta, con el apoyo financiero de la AID, el énfasis de su acción se fue trasladando al campo del desarrollo.

La AID ha considerado que las OPV son más eficaces para prestar servicios y llevar a cabo “microproyectos” dirigidos específicamente hacia los sectores más pobres. En los años setenta, al popularizarse el enfoque de las “necesidades básicas”, las OPV se convirtieron en un importante canal de distribución de asistencia al desarrollo (DA). En 1970 el Congreso creó la Fundación Interamericana (*Inter American Foundation* o IAF) con el objeto de financiar “iniciativas de auto-ayuda” de grupos de base, ONG y comunidades locales de América Latina y el Caribe. En 1974 la AID estableció la Oficina de Cooperación Privada y Voluntaria para canalizar la relación con las OPV, con las que, según la AID, se estableció una relación de “complementariedad”¹. En los años ochenta, cuando el interés de la AID se dirigió hacia las reformas macroeconómicas y las políticas de ajuste, las OPV y las ONG locales fueron a menudo utilizadas por la AID para implementar programas de carácter compensatorio con el objeto de paliar los costes sociales de dichas políticas².

Desde 1977, la AID exige ciertos requisitos a las entidades que deseen registrarse como OPV y recibir fondos gubernamentales: ser de naturaleza privada, recibir contribuciones voluntarias en dinero, en especie o en trabajo³ y estar implicadas en actividades benéficas o de desarrollo en el exterior, que no sean de carácter religioso, y que coincidan con los objetivos de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 o de la PL-480⁴. En 1994 eran 419 OPV norteamericanas y cerca de 500 ONG de países en desarrollo las que se habían registrado en la AID.

¹ Smillie 1993, p. 306.

² GAO 1995b, p. 11.

³ Las donaciones a las OPV son deducibles del pago de impuestos según reglamentaciones fiscales promulgadas en 1936. Ver Smillie 1993, p. 305.

⁴ Smillie 1993, p. 306.

Considerando la financiación pública y privada, los recursos en manos de las OPV pasaron de 3.600 millones de dólares en 1982 a 5.200 millones en 1992, con un “pico” de 7.300 millones en 1986¹. La cuantía de los fondos y la importancia de la financiación gubernamental hacen de las OPV, en definitiva, un componente esencial de la ayuda norteamericana al exterior.

En 1993 el Gobierno de Estados Unidos otorgó a las OPV más de 1.700 millones de dólares, incluyendo 414 millones en ayuda alimentaria y fletes. Las subvenciones y los contratos de la AID alcanzaron los 813 millones, y otras agencias federales —el Departamento de Estado, por ejemplo, otorga ayuda para refugiados— proporcionaron otros 439 millones. En 1993 la ayuda canalizada por las OPV fue el 16% de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total de Estados Unidos, siendo ésta uno de las proporciones más elevadas de los países de la OCDE.

Las tres modalidades más importantes de financiación pública de las OPV son la ayuda alimentaria —a la que ya nos referimos anteriormente—, la ayuda de emergencia y las subvenciones para programas (*Program Grants*). Estas últimas son otorgadas por las oficinas de la AID en los países en desarrollo y tienen carácter plurianual. Hasta julio de 1994, las OPV debían aportar como mínimo un 25% de su coste. Algunas de estas subvenciones se otorgan a organizaciones “paraguas” que a su vez actúan como financiadoras de organizaciones más pequeñas.

La ayuda de emergencia, que desde 1990 ha experimentado un notable crecimiento, es responsabilidad de la Oficina para Desastres en el Exterior de la AID (*Office for Foreign Disaster Assistance* u OFDA). Ésta alcanzó en 1992, sin incluir la ayuda en alimentos, los 200 millones de dólares, de los que un 60% fueron canalizados a través de OPV norteamericanas².

Existen otras modalidades de menor importancia, como la cofinanciación (*Matching Grants*), que otorga fondos en régimen de concurso en Washington; el programa “Supervivencia infantil”, para programas de inmunización, nutrición o rehidratación oral dirigidos a la infancia; los programas para las

¹ Todas las cifras, en dólares constantes de 1992. GAO 1995b, p. 34.

² Smillie 1993, p. 310.

OPV de menor escala (*Outreach Program*), el programa “Campesino a Campesino” (*Farmer to Farmer*) o la financiación de acciones de educación para el desarrollo (*Biden-Pell Program*).

En los últimos diez años las OPV norteamericanas han reducido significativamente su dependencia de fondos públicos, aunque hay organizaciones y proyectos concretos que dependen casi totalmente de las subvenciones de la AID. Entre 1982 y 1992 la proporción de fondos federales en el presupuesto total de las OPV pasó del 42% al 29%. Este cambio es más significativo si consideramos que las aportaciones gubernamentales a las OPV crecieron un 41% en términos absolutos, pasando de 1.071 millones de dólares en 1982 a 1.500 millones en 1992. La recaudación de fondos de origen privado, sin embargo, creció un 160% en este mismo periodo, pasando de 1.300 millones de dólares en 1982 a 2.700 millones en 1992, registrándose un “pico” de 3.400 millones en 1989. El número de OPV que recibió fondos federales también aumentó, pasando de 126 en 1982 a 231 en 1992¹.

Una gran parte de los fondos gubernamentales, sin embargo, se concentra en un número reducido de OPV. En 1992 las dos primeras organizaciones, CARE y *Catholic Relief Services* (CRS) recibieron 258 y 221 millones de dólares, respectivamente, lo que representaba casi un tercio de todas las subvenciones concedidas a las OPV. Las siete primeras recibieron la mitad de los fondos, y las 15 primeras —el 12% de las OPV que recibieron fondos federales— concentraron dos tercios del total².

La financiación directa de ONG de países en desarrollo (*direct-funding*) ha sido una práctica usual de la AID desde sus orígenes. Ésta ha sido otorgada a través de subvenciones —aunque sólo las ONG más grandes han podido acceder debido a las exigencias administrativas de AID— y de fundaciones (*Endowments*), que en algunos casos recientes han sido dotadas mediante canjes de deuda externa.

La Fundación Interamericana (IAF) es, para el caso de América Latina, una significativa fuente de fondos para proyectos de pequeña escala de ONG,

¹ GAO 1995b, pp. 4 y 31.

² GAO 1995b, p. 34. Una relación completa de las OPV que recibieron fondos en 1982 y 1992 puede verse en GAO 1995b, pp. 45-60.

cooperativas y grupos de base locales. Otorga subvenciones de pequeña cuantía —75.000 dólares como promedio— con fondos del Congreso y del Fondo Fiduciario para el Progreso Social del BID. En 1994 contó con un presupuesto de 38 millones de dólares. Desde 1971 ha financiado 3.800 proyectos, invirtiendo 410 millones de dólares¹. La Fundación, dirigida por un Consejo del que sólo un tercio de los miembros son representantes gubernamentales, se ha caracterizado a lo largo de su historia por el rigor en la asignación de los fondos y por una notable independencia política².

La independencia de las OPV respecto a la AID y el sesgo de la financiación otorgada por esta agencia ha dado origen a diversas controversias. Algunas organizaciones consideran que la AID utiliza a las OPV como meros subcontratistas, y existen fuertes críticas hacia organizaciones cuya actuación respalda la política exterior de Estados Unidos. Un buen ejemplo es *Americares*, cuyo Presidente fue el ex-Consejero Nacional de Seguridad Zbigniew Brzezinski, que actuó en Vietnam y después en Polonia³.

En los años ochenta Centroamérica fue el foco de atención de un gran número de organizaciones vinculadas al Partido Republicano. Conocidas como “los humanitarios de la nueva derecha”, organizaciones como *Americares*, *Friends of Americas* o PRODEMCA canalizaron fondos públicos, ayuda pretendidamente “humanitaria” y cuantiosas donaciones privadas a la “Contra”, como veremos en los capítulos dedicados a Nicaragua y Honduras⁴.

4.2 Los actores y procesos⁵

La formación, diseño y ejecución de la política de asistencia externa comienza con la identificación y análisis de los problemas del desarrollo económico y social de un país o área determinada, y la forma en la que éstos afectan a los intereses de Estados Unidos.

¹ Fundación Interamericana 1994, p. 3.

² Smillie 1993, p. 311.

³ Barry *et alii* s.f., p. 2.

⁴ Barry *et alii* s.f., *passim*, y Resource Center 1988c.

⁵ Esta sección se basa en gran medida en el análisis de Zimmermann 1993, pp. 39-79. Robert Zimmermann ha basado su análisis en documentos oficiales y en 23 años de experiencia como funcionario del Cuerpo de Paz, de la AID y del Departamento de Estado.

El diseño y ejecución de las políticas, sin embargo, no responde solamente a la racionalidad tecno-burocrática de una agencia determinada. Ya hemos visto que la visión de la AID de los problemas del desarrollo responde a orientaciones ideológicas muy definidas, sean éstas neoliberales o reformistas, aunque siempre comprometidas en mayor o menor medida con el mercado. Lo que nos interesa destacar ahora es que tanto las opciones ideológicas como el conjunto del proceso de toma de decisiones respecto a la formulación de políticas y prioridades y la asignación de la ayuda está muy determinado por la interacción de lógicas burocráticas y políticas y actores, y por la influencia de intereses públicos y privados que son parte de la política doméstica de Estados Unidos (ver cuadro nº 11). Como ha señalado George Guess, la política de ayuda *«...es un subproducto del sistema político estadounidense, un entramado de actores altamente burocratizado que lucha por los recursos, la autoridad y la influencia política»*¹.

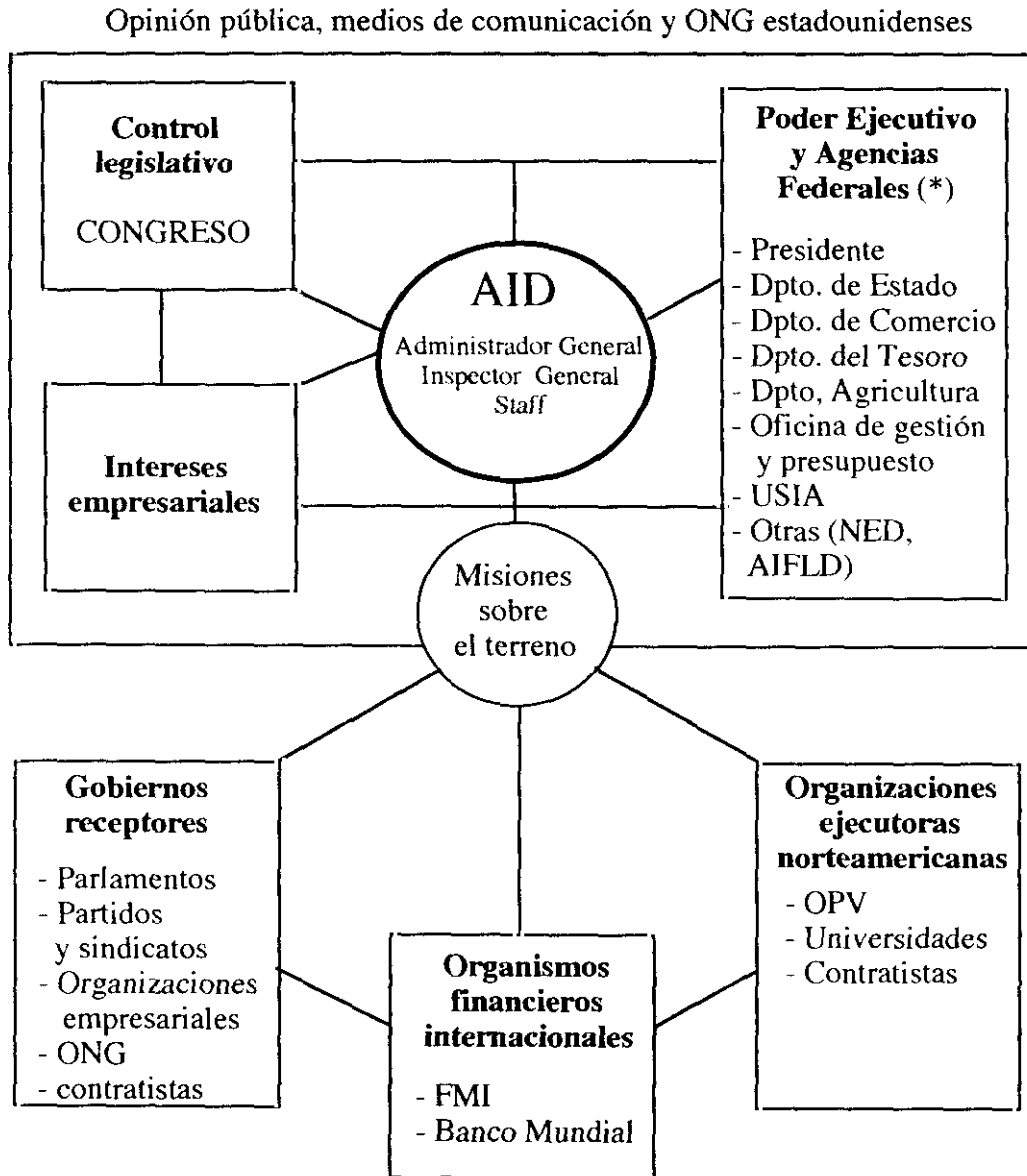
Todos estos elementos influyen fuertemente en el volumen, dirección, objetivos y naturaleza de los flujos de ayuda externa, de tal manera que ésta responde en la mayor parte de los casos más a condicionamientos domésticos de Estados Unidos que a las necesidades o la situación real del país receptor. Como veremos, ello afecta negativamente a la coherencia del programa de ayuda y a su relación con el resto de la política exterior, impidiendo que Estados Unidos alcance sus objetivos. Pero lo que es más significativo es que, desde el punto de vista del desarrollo económico y social, la ayuda así predeterminada puede tener en el país receptor efectos perniciosos o, en el mejor de los casos, irrelevantes.

En los cinco estudios nacionales sobre los que versa esta investigación examinaremos en detalle el proceso de ejecución de la ayuda una vez la AID ha culminado el proceso de planificación y cuenta con el mandato legislativo para desembolsar los fondos, prestando especial atención al establecimiento de condiciones o “condicionalidad” y a la interacción de la AID con el Gobierno y con otros actores e intereses públicos y privados del país receptor. En este apartado analizaremos sucintamente lo que ocurre en Estados Unidos antes de que la ayuda sea desembolsada.

¹ Guess 1987, p. 2.

Cuadro nº 11

Actores y grupos implicados en la asignación y distribución de la ayuda



(*) Se incluyen agencias como la NED o el AIFLD que, siendo de carácter privado, reciben la mayor parte de sus fondos de Agencias Federales y de la propia AID y actúan en estrecha coordinación con éstas.

Fuente: adaptado de GAO 1992a, p. 16.

4.2.1 *El proceso de planificación de la ayuda*

Los dos pasos más importantes en el proceso de planificación y asignación de la ayuda a los países receptores son la elaboración de la “Declaración de Estrategia de Desarrollo del País” (*Country Development Strategy Statement* o CDSS) y la “Presentación al Congreso” (*Congressional Presentation* o CP). Ambos documentos establecen los propósitos de la ayuda bilateral de Estados Unidos y la relacionan con los grandes objetivos de la política exterior. A la hora de implementar la ayuda, la AID negocia y establece acuerdos o convenios específicos para cada proyecto o programa —caso de la ayuda alimentaria o de los ESF— que incluyen una serie de condiciones de carácter económico y técnico. Como ha señalado Robert Zimmerman, existen considerables diferencias entre los planes elaborados por la AID, los documentos presentados al Congreso, los presupuestos y prioridades finalmente aprobados, el proceso de implementación y los resultados e impacto final de la ayuda¹.

La CDSS describe los objetivos estratégicos, políticos y económicos de Estados Unidos en cada país receptor; analiza los problemas económicos y sociales del mismo, y cómo estos pueden afectar a su estabilidad social y política y a los intereses estadounidenses. También se definen cuáles van a ser los enfoques y estrategias de la AID en campos como la política económica, la agricultura, la salud, la energía, el transporte, el medio ambiente o los servicios públicos. La definición de prioridades suele estar basada en el vínculo entre los problemas del desarrollo, la estabilidad económica, social y política del país y de su entorno regional, y la política exterior de Estados Unidos. La AID considera, no obstante, que también hay que considerar las necesidades reales de desarrollo del país, las oportunidades para realizar intervenciones efectivas, y los recursos disponibles².

La CDSS es elaborada cada cinco años por parte de la Misión de la AID y la Embajada de Estados Unidos en el país receptor. La Oficina de Programas de

¹ Zimmermann 1993, p. 40.

² Zimmermann 1993, p. 40.

la AID coordina el proceso, que puede durar varios meses y contar con la participación de consultores y personalidades clave del país receptor. Es el Embajador, sin embargo, quien aprueba el documento final antes de su envío a las oficinas de la AID en Washington.

La *Congressional Presentation* (CP) es la petición formal de financiación a las Cámaras para cada año fiscal (del 1 de octubre de ese mismo año al 30 de septiembre del año siguiente). Este documento es preparado anualmente e intervienen en su confección la Embajada y la Misión de la AID en el país receptor, las oficinas regionales y los *desk-officer* de la AID y del Departamento de Estado en Washington, y la Oficina de Gestión y Presupuesto (OMB). La CP incluye una relación de programas y proyectos —propuestos y en marcha— y sus respectivos presupuestos, y los pone en relación con los objetivos establecidos en la CDSS.

Relacionar necesidades de desarrollo y objetivos de política exterior no es fácil, ya que se contraponen las lógicas burocráticas de la AID y del Departamento de Estado, y de las Misiones locales de la Agencia y de las Embajadas, por no mencionar las de otras agencias federales. El lenguaje mismo revela la difícil contraposición de ambas: los programas y proyectos se definen en términos económicos, pero los objetivos y las decisiones que definen cuál debe ser el nivel de asistencia y el peso relativo de las diferentes modalidades de ayuda son de naturaleza claramente política. En nuestros casos de estudio —particularmente en Honduras y El Salvador— veremos cómo estas lógicas son a veces imposibles de conciliar, y las contradicciones entre una y otra impiden que se logren o bien los objetivos económicos, o bien los políticos, o incluso ambos.

Las Presentaciones al Congreso (CP) argumentan, casi invariablemente, que los objetivos de Estados Unidos sólo podrán lograrse si el Congreso asigna los fondos requeridos. Con el objeto de convencer a las Cámaras —objetivo primario de las CP—, el tono es invariablemente positivo y se pone énfasis en los progreso y los éxitos alcanzados en los diferentes proyectos, omitiendo conscientemente los aspectos problemáticos que puedan suscitar debates entre los congresistas y los senadores. Esta situación, unida a prácticas ilegales por parte del Ejecutivo, ha suscitado a lo largo de los años la desconfianza y la crítica de las Cámaras, que perciben que la Administración trata de

escamotearle sus errores, incoherencias y contradicciones en la implementación de la ayuda. El legislativo, queriendo controlar la acción de la AID, ha ido estableciendo a lo largo de los años un sistema de supervisión, auditoría e información tan estricto y detallado que se ha vuelto totalmente ineficaz. En 1989 la Comisión Hamilton reveló que la AID enviaba cada año al Congreso sesenta informes de cierta relevancia y en torno a un millar de notificaciones relativas a cambios en los proyectos, que evidentemente ninguno de los comités competentes en materia de ayuda era capaz de procesar¹.

4.2.2 *El entramado burocrático de la ayuda: el papel de la AID y de otras agencias y organismos federales²*

La AID es la agencia federal encargada en primera instancia de la ejecución de la ayuda, aunque esta responsabilidad, como veremos, es compartida por otras agencias. Creada en 1961 por la Administración Kennedy, forma parte del Departamento de Estado, se rige por las provisiones de la Ley de Asistencia Exterior y tiene carácter independiente. Su acción, según establece claramente la Ley de Asistencia Exterior, debe estar subordinada a los intereses de la política exterior de Estados Unidos.

Elemento central del sistema institucional de la ayuda norteamericana (ver cuadro n° 11), la AID es, por ello, una de las instituciones más importantes dentro de la estructura burocrática encargada de ejecutar la política exterior de Estados Unidos. Los indicadores presupuestarios pueden dar alguna luz al respecto: en 1990 la AID gestionó directamente un presupuesto de 7.500 millones de dólares, que representaban el 66% de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de Estados Unidos y el 38% del presupuesto de asuntos exteriores.

La AID depende de un Administrador nombrado por el Presidente. Legalmente, el funcionario encargado del conjunto de la ayuda estadounidense —incluyendo ciertas actividades del Eximbank y la OPIC— es el Director de la Agencia de Cooperación Internacional al Desarrollo (*International*

¹ Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes 1989, p. 27-31.

² Para esta sección nos hemos basado, entre otros, en Rondinelli 1987 y GAO 1992d.

Development Cooperation Agency o IDCA), pero desde 1981 el Administrador de la AID ha sido también Director de IDCA.

El Administrador, el Viceadministrador y el Secretario Ejecutivo son las autoridades máximas de la AID. El organigrama de la Agencia ha experimentado cambios muy importantes a lo largo de su historia, siendo las reorganizaciones más recientes las acometidas por la Administración Bush (junio-septiembre de 1991) y la Administración Clinton (a lo largo de 1994-95). A mediados de los años ochenta la estructura de la AID contaba con ocho "Oficinas" y nueve "Burós"¹. Las oficinas eran las de Asuntos Externos, Programas de Igualdad de Oportunidades, Utilización de Pequeñas Empresas y Discapacitados, Gestión de Personal, Asistencia a Desastres (OFDA), Consejo General y Gestión Financiera. El Inspector General de la AID, con funciones de supervisión, auditoría y control financiero y de gestión interno, contaba también con su propia oficina.

Los burós, por su parte, tenían responsabilidades funcionales o geográficas relacionadas mucho más directamente con la implementación directa de la ayuda. Los de carácter funcional eran los siguientes: a) Asuntos Legales; b) Alimentos para la Paz y Asistencia Voluntaria; c) Servicios de Gestión; d) Coordinación de Políticas y Programas; e) Ciencia y Tecnología, y f) Buró de la Empresa Privada. A estos se les agregaban los burós regionales: a) África b) Asia c) Latinoamérica y el Caribe y d) Europa y Oriente Medio. Las misiones locales de la AID dependen de los burós geográficos, pero los burós funcionales tienen oficinas dentro de cada misión para la ejecución de los programas. Esta "fragmentación organizativa", como la denominó un informe de la Oficina General de Cuentas (GAO), ha sido un factor negativo para la implementación y evaluación de los programas².

La AID cuenta con una estructura muy descentralizada desde el punto de vista territorial y de la administración, como pone de manifiesto su despliegue geográfico y la distribución de las tareas de gestión y del personal³.

¹ Una descripción más detallada de los organigramas de la AID y de las reformas más recientes que éstos ha experimentado, en GAO 1992b, pp. 10-16.

² GAO 1992d, p. 13.

³ GAO 1992d, p. 12.

En 1992 la AID mantenía 100 oficinas abiertas en unos 70 países en desarrollo. Estas oficinas son de varios tipos. Las más importantes son la “Misión”, que se suele instalar en los países en los que existe un programa de ayuda de cierto tamaño; la “Oficina”, de menor rango, administra programas de pequeño tamaño, y la “Sección” de la Embajada, allí donde los programas son muy pequeños o están siendo terminados¹. Las misiones cuentan con autoridad para aprobar y gestionar de forma independiente los proyectos con un monto de hasta 10 millones de dólares. Como veremos en los estudios de caso de Centroamérica, los directores de las misiones locales de la AID desempeñan su función con un alto grado de discrecionalidad pero en estrecha coordinación con el respectivo Embajador. Éste ejerce una considerable influencia en las actividades de la AID en cada país. De los más de 1.600 proyectos activos en ese mismo año, las misiones en ultramar gestionaban directamente el 72%, quedando el 28% restante en manos de las oficinas centrales de Washington².

Respecto al personal, en 1992 la AID empleaba 1.175 funcionarios del Servicio Exterior de nacionalidad norteamericana. 280 de ellos trabajaban en las oficinas de Washington, y 980 —el 78%— en las misiones locales. La AID contaba además con otros 1.074 empleados de otras nacionalidades, contratados por las misiones locales, 552 consultores y contratistas individuales estadounidenses y unos 4.500 consultores individuales de otras nacionalidades, contratados por las Misiones locales. En 1992, en suma, el personal de la AID superaba las 10.000 personas³.

Atendiendo a la distribución geográfica, el 45% de los funcionarios estadounidenses expatriados estaban ubicados en África, el 31% en América Latina y el Caribe, el 27% en Asia, el 17% en Oriente Medio —la mayoría en Egipto e Israel— y el 7,5% en Europa. Aproximadamente la mitad del personal de la AID destacado en América Latina se concentraba en los cinco países de América Central objeto de nuestro estudio. Es significativo señalar, por último, que la AID ha sido la única agencia federal que ha reducido su personal —hasta un 17% entre 1985 y 1995— mientras que otras agencias, desde el Departamento de Estado al de Transportes, han aumentado el número de funcionarios en Estados Unidos y expatriados con responsabilidades

¹ GAO 1992b, p. 14.

² GAO 1992b, pp. 2 y 25.

³ GAO 1992b, p. 40.

internacionales, lo que pone de manifiesto la cada vez menor importancia de la AID como entidad ejecutora de la política exterior y de cooperación de Estados Unidos¹.

Subcontratando muchos de los proyectos, la AID ha tejido a su alrededor una tupida red de intereses de contratistas, proveedores, centros de investigación y universidades, tanto en Estados Unidos como en los países receptores. En 1990 la AID financió 475 contratos, donaciones o convenios con 265 universidades, por un total de 805 millones de dólares². Como veremos en los Estudios de caso, muchos programas y proyectos de la AID son responsabilidad de entidades públicas de los países receptores, pero desde los años ochenta la AID ha privilegiado como ejecutores de sus proyectos a contratistas privados y ONG.

El uso generalizado de contratistas norteamericanos tiene una fuerte influencia en el impacto de los programas de la AID. En primer lugar, encarece los costes. En segundo lugar, los contratistas suelen mostrar más preocupación por el proceso que por el impacto, y por la ejecución del proyecto que por su continuidad futura³.

Otras Agencias federales que ejercen influencia sobre la asignación de la ayuda son los Departamentos de Estado, Agricultura, del Tesoro, Comercio y Justicia.

El Departamento de Estado es el principal órgano responsable de la conducción de la política exterior. Tiene una fuerte influencia en la definición de prioridades de la asistencia global y, en concreto, en la asignación de los Fondos de Apoyo Económico (ESF) y de la ayuda militar. En el caso de los ESF, no obstante, interviene el Tesoro, y en lo referido a la ayuda militar, la Agencia de Asistencia de Seguridad y Defensa (*Defense Security Assistance Agency* o DSAA) tiene también una influencia determinante. El Departamento de Estado, por último, actúa en estrecha relación con el Consejo Nacional de Seguridad (NSC), que bajo la directa autoridad del Presidente se ocupa de

¹ GAO 1994c, pp. 14-15 y 22-32.

² GAO 1992a, p. 17.

³ Oficina del Vicepresidente 1993, capítulo 6.

coordinar la política exterior en todos sus ámbitos: seguridad, comercio, ayuda o inversión.

Las relaciones entre la AID y el resto del Departamento de Estado no son siempre fáciles. En ellas interactúa una lógica explícitamente política y diplomática, preocupada por objetivos políticos de corto plazo, y otra lógica tecno-económica regida por preocupaciones económicas y sociales de medio y largo plazo. En Washington, ello provoca controversias en cuanto a los niveles de ayuda que deben destinarse a uno u otro país. En el país receptor, ello afecta a las relaciones entre la Embajada y la misión local de la AID. La condicionalidad y los desembolsos de ayuda, como veremos en el caso centroamericano, se ven afectados directamente por estas lógicas en pugna.

El Departamento de Agricultura (USDA) ha tenido un papel muy importante en la asignación de la ayuda alimentaria y, desde la reforma de la PL-480 de 1990, es el órgano plenamente responsable de los créditos del Título I de dicha Ley. Hasta 1980, el Secretario de Estado de Agricultura presidía el Comité Interagencias de Staff (*Interagency Staff Committee* o ISC). En este Comité estaban presentes la Oficina de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget* u OMB), la AID —a través de su Buró “Alimentos para la Paz”— y los Departamentos de Agricultura, Estado, del Tesoro, Defensa y Comercio. USDA cuenta con el Servicio Agrícola Extranjero (*Foreign Agricultural Service* o FAS) para la gestión de la ayuda alimentaria y otros programas de promoción de las exportaciones agrícolas estadounidenses. Creado en 1953, el FAS opera en todo el mundo a través de una red de 75 *Trade and Attache Offices* que en 1992 cubrían 130 países. Estas oficinas actúan en estrecha coordinación con las misiones locales de la AID.

El Departamento del Tesoro representa a Estados Unidos en los organismos financieros internacionales, como el FMI, el Banco Mundial o el BID. Tiene una influencia determinante en las políticas de reprogramación o reducción de deuda a través de los mecanismos del Plan Brady. Controlando la aprobación de los créditos del FMI y el Banco Mundial, el Departamento del Tesoro de hecho controla las políticas macroeconómicas de los países en desarrollo. Su principal preocupación, en suma, es el ajuste y la reforma económica, promoviendo la coordinación de las políticas y la condicionalidad de la AID con las del FMI y el Banco Mundial.

Ello afecta especialmente a los ESF. Si no existen intereses de seguridad esenciales en juego, los ESF se utilizan para promover el ajuste según lo exigido por el FMI y el Banco Mundial. Si los intereses políticos en juego son mayores, los ESF pueden utilizarse para “ayudar” al país receptor a cumplir las metas macroeconómicas acordadas con el FMI, atemperando los costes sociales de las mismas.

El Departamento de Comercio y la Oficina del Representante Especial de Comercio del Presidente ejercen una fuerte influencia en la política comercial y de inversiones. Comercio, junto con Agricultura, tiene como objetivo primordial la promoción de los intereses empresariales de las firmas estadounidenses en el exterior. Ambos Departamentos, en estrecha conexión con sus respectivas clientelas —industriales, exportadores— tienden a ver en la AID y en la ayuda más unas herramientas para promocionar y subsidiar las exportaciones, que para apoyar procesos de desarrollo endógeno en los países receptores.

A efectos de control y auditoría, las entidades más relevantes son la Oficina de Gestión y Presupuesto (*Office of Management and Budget* u OMB) y la Oficina General de Cuentas (*General Accounting Office* o GAO). La OMB es una dependencia de la Casa Blanca que supervisa la gestión presupuestaria, controlando que la acción de las agencias coincida con lo aprobado en el Presupuesto y con las políticas de la Administración. Por esta razón, la OMB tiene la visión de conjunto de la política de ayuda que a veces le falta a otras agencias, y atempera sus requerimientos. A fin de evitar posibles problemas políticos al Presidente, la OMB a veces se interesa por la implementación de los proyectos.

GAO es, finalmente, la principal instancia de control del Congreso. Bajo la Autoridad del Interventor General de Estados Unidos, produce a requerimiento de los Comités de las Cámaras informes de evaluación y auditoría sobre el funcionamiento de las agencias federales y sus programas. A lo largo de los años ochenta, GAO ha elaborado un cierto número de informes sobre las políticas de ayuda y el desempeño de la AID y de otras agencias encargadas de éstas. Generalmente críticos, aunque siempre dentro de los parámetros de los objetivos políticos de Estados Unidos, estos informes han

obligado a introducir cambios de cierta magnitud en la AID y en la gestión de la ayuda.

4.2.3 *La ayuda en la política doméstica: el papel del Congreso, los grupos de presión y la opinión pública*

El sistema de separación de poderes y de “controles y equilibrios” de la Constitución estadounidense es un marco de referencia obligado para examinar el proceso de toma de decisiones de la política de ayuda. Mientras que el Presidente es el responsable de la política exterior, los fondos necesarios para llevarla a cabo deben ser aprobados por el Congreso. Dado que las Cámaras y el ejecutivo pueden estar dominados por partidos distintos, la negociación —a menudo larga y difícil— y el compromiso son requisitos inevitables para sacar adelante el presupuesto de ayuda externa.

Las Cámaras intervienen en el proceso de asignación de la ayuda aprobando “leyes de autorización” (*Authorization bills*) y “leyes de financiación” (*Appropriating bills*). Las primeras establecen las grandes orientaciones políticas de la asistencia externa actualizando la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y las segundas determinan la cuantía y la distribución de los fondos para cada año fiscal, por países y por “cuentas funcionales”, establecen restricciones a su uso o imponen mandatos específicos respecto a su destino (*earmarking*). No se ha aprobado ninguna Ley de Autorizaciones desde 1985, pero diversas leyes de financiación posteriores —en 1990 y 1992— han modificado los grandes objetivos de la ayuda externa para adecuarlos a las prioridades políticas de nuevas Administraciones.

La Administración somete su solicitud de ayuda al Congreso en enero de cada año. Según el tipo de ayuda, la legislación de asistencia externa es debatida en las audiencias (*Hearings*) de diversos comités y subcomités antes de ser sometida al voto del plenario (ver cuadro nº 12).

Las audiencias de los comités y subcomités son el escenario en el que las Agencias Gubernamentales —los Departamentos de Estado, Tesoro, Comercio y Defensa—, e innumerables grupos de presión —empresas, universidades, ONG, movimientos sociales— tratan de influir en los congresistas para obtener

“su parte del pastel” e influir en las prioridades de la ayuda. La orientación final del programa de ayuda, señala Zimmermann, está fuertemente influida en este periodo por el toma y daca y el chalaneo entre congresistas, Administración y *lobbies* con intereses particulares de diverso tipo¹. En estas audiencias, sin embargo, también se debate la política exterior a la que la ayuda pretende estar sirviendo, como ilustran los casos de El Salvador y Nicaragua en los años ochenta. El proceso no termina hasta que la *Congressional Presentation*, generalmente con muchas modificaciones, es votada en todos los Comités y se remite al pleno de ambas Cámaras.

Cuadro n° 12

Comités del Congreso responsables de la asistencia externa

	Cámara de Representantes	Senado
<u>Ayuda bilateral (DA), ayuda de seguridad (ESF) y ayuda a las agencias de Naciones Unidas</u>		
<i>Authorizations</i>	Foreign Affairs Committee	Foreign Relations Committee
<i>Appropriations</i>	Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations	Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations
<u>Ayuda alimentaria (PL-480)</u>		
<i>Authorizations</i>	Agricultural Committee Foreign Affairs Committee	Agricultural Committee
<i>Appropriations</i>	Appropriations Committee Agricultural Subcommittee	Appropriations Committee Agricultural Subcommittee
<u>Ayuda a través de los bancos multilaterales de desarrollo (BM, BID...)</u>		
<i>Authorizations</i>	Banking Committee	Foreign Relations Committee
<i>Appropriations</i>	Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations	Appropriations Committee Subcommittee on Foreign Operations
Fuente: Selvaggio y Nassar 1993, p. 3		

¹ Zimmermann 1993, p. 59.

Es importante señalar que en los años ochenta, por desacuerdo con la política exterior o con el objeto de introducir intereses particulares, el Congreso ha llevado la discusión presupuestaria y la toma de decisiones hasta los niveles, extremadamente detallados, de lo que se denomina “micro-gestión” (*micro-management*). Esta actitud ha limitado seriamente la libertad de acción de la AID y de otras ramas del Ejecutivo¹.

Las importantes modificaciones que experimenta la Presentación al Congreso en su paso por las Cámaras se deben, en gran medida, a la acción de distintas lógicas institucionales y políticas, que se yuxtaponen definiendo un escenario de gran complejidad. En este escenario, la situación y las necesidades de los países receptores —reales o según la interpretación de la AID en las Presentaciones al Congreso— son un criterio que suele tener muy poca importancia a la hora de adoptar decisiones.

Hay que considerar, en primer lugar, las diferentes concepciones ideológicas que sobre la asistencia externa han tenido los demócratas y los republicanos. Como hemos tenido oportunidad de ver hasta ahora, y a riesgo de simplificar una situación en la que existen innumerables matices y tendencias, cabe afirmar que los “halcones” tienden a identificar la asistencia externa con una concepción “realista” de la política exterior, ignorando o minimizando la importancia de los objetivos de desarrollo o asignando a éstos un valor instrumental. La ayuda debe servir a intereses de seguridad de corto plazo, la inclinación humanitaria del pueblo norteamericano debe limitarse a prestar asistencia en situaciones de desastre, y el desarrollo se considera el resultado natural del libre juego de las fuerzas del mercado y las relaciones comerciales. Poco amistosos con la AID y sus preocupaciones económicas y sociales, los republicanos han tendido tradicionalmente a privilegiar los ESF y la ayuda militar y a recortar la asistencia para el desarrollo (DA).

El Partido Demócrata, por el contrario, tiende a establecer un vínculo mucho más refinado entre seguridad, desarrollo y democracia, y desde una concepción “globalista” o “transnacional” de la política exterior, ha privilegiado la ayuda para el desarrollo (DA) y las estrategias “desarrollistas”

¹ Cohen 1994, p. 128.

de largo plazo, asignando a la AID un papel importante en el diseño e implementación de su política exterior.

Más allá de posiciones ideológicas o partidistas, el dinámico sistema de equilibrios que domina las relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo también determina el destino de la asistencia externa. Desde sus orígenes en los años cincuenta, la ayuda ha sido un permanente motivo de conflicto entre el Congreso, las agencias federales —particularmente la AID y USIA— y la Casa Blanca. La ayuda externa es uno de los escasos medios que las Cámaras, a través del ejercicio de sus atribuciones de control presupuestario, pueden utilizar para influir o condicionar el conjunto de la política exterior¹. Con raras excepciones, los debates son ásperos, las decisiones se adoptan al borde del cierre de las sesiones, y las restricciones, las reasignaciones de fondos y los recortes presupuestarios son la norma². Como ha señalado Theodor W. Galdi, en varias ocasiones a lo largo de la historia de la ayuda externa, el Congreso ha llegado a proponer la total abolición del programa, y la Administración ha tenido que realizar grandes esfuerzos de reforma para reconstruir en torno a la ayuda el consenso necesario para garantizar su continuidad³

Los congresistas, como hemos señalado, también utilizan la ayuda para satisfacer intereses particulares, públicos y privados, y satisfacer a los grupos de presión, introduciendo en la legislación “asignaciones reservadas” (*earmarks*). Estas asignaciones especifican niveles máximos o mínimos de ayuda destinada a determinados países, sectores o programas, o definen niveles mínimos o máximos de “contenido nacional” en los bienes y servicios adquiridos con la ayuda. La práctica del *earmarking* se ha ampliado desmesuradamente a lo largo de los últimos quince años. En 1985 afectaba al 10% de la ayuda al desarrollo (DA). En 1993 el 57% de este tipo de ayuda, el 84% de los Fondos de Apoyo Económico (ESF) y el 96% del programa de financiación de ventas militares (FMS) estaba reservado⁴. Algunos *earmarks* son necesarios para mantener cierto tipo de ayuda, pero en la mayor parte de los casos sirven para proteger los niveles de asistencia de países receptores

¹ Hook 1995, p. 126.

² Hook 1995, p. 128.

³ Galdi 1988, pp. 23-26.

⁴ Sewell y Gwin 1994, p. 86.

prioritarios —el caso más notorio es Israel— o intereses económicos y políticos de diversa naturaleza.

Estas prácticas han limitado la capacidad de respuesta de la Administración para lograr objetivos políticos o responder a las cambiantes exigencias del desarrollo, sin establecer alternativas definidas, contribuyendo a la paulatina desvinculación de la ayuda de los objetivos de la política exterior y de su justificación última, sea humanitaria, política o de desarrollo¹. También han contribuido a la proliferación de objetivos y programas inconexos y a veces contradictorios, a la ausencia de una estrategia definida de desarrollo por parte de la AID² o al desvanecimiento de la autoridad sobre el programa de ayuda³. Según la Oficina General de Cuentas (GAO) «...la planificación estratégica de la asistencia al desarrollo en el nivel del programa y del país ha sido reemplazada por proyectos diversos que se llevan a cabo para satisfacer las directrices de gasto del Congreso»⁴. GAO también observó que el *earmarking* obliga a la AID a gastar decenas de millones de dólares en proyectos que no interesan al país receptor, pero que responden a las pugnas e intereses políticos del Congreso. GAO menciona expresamente los programas de Reforma Judicial en Centroamérica, impuestos por el Congreso como contrapeso a la ayuda militar, y que se encontraban con la indiferencia o la oposición del país receptor⁵.

La mayor parte de los informes elaborados a partir de 1988 por Comisiones del Congreso o de la Presidencia también consideraron que el *earmarking* era una de las prácticas más perniciosas y que, sin debilitar los poderes del Congreso, debía restringirse⁶.

Los *lobbies* o grupos de presión suelen dirigir su acción a los Comités del Congreso responsables de las ayudas, logrando enmiendas y *earmarkings*, pero también intentan incidir directamente en la AID, a través de contactos directos o bien con la mediación de un Senador o un Congresista que puede hacer

¹ Hook 1995, p. 128.

² Woods 1989, p. 9.

³ Zimmermann 1993, p. 39.

⁴ GAO 1992a, p. 11.

⁵ GAO 1993, pp. 1-25.

⁶ Las consecuencias negativas del *earmarking* han sido identificadas en diferentes informes oficiales. Ver Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes 1989, pp. 27 y 39-40, y The President's Commission on the Management of AID Programs 1992, pp. 4, 11-12.

requerimientos concretos a la Agencia. Éstos se traducen, por lo general, en reprogramaciones de fondos, ajustes en los contratos, prolongación o cese de los proyectos y, en general, nuevos cambios en el nivel del *micro-management*. Al igual que ocurre en el Congreso, este tipo de “micropolítica” debilita la coherencia global del programa, impidiendo que la AID logre sus objetivos.

Entre los grupos de presión más influyentes en el proceso de toma de decisiones hay que mencionar al sector empresarial, a los *lobbies* vinculados con comunidades culturales, étnicas o religiosas —como el judío o el cubano-americano— y a las ONG, los grupos religiosos y de derechos humanos. Los líderes latinoamericanos también han realizado directamente actividades de presión política ante el Congreso, en no pocos casos para sortear dificultades planteadas por funcionarios de la Administración, por las Embajadas y por las oficinas locales de la AID.

El sector empresarial ha tenido una influencia considerable en la definición de las políticas de ayuda¹. Muchos programas, particularmente desde los años ochenta, han estado explícitamente orientados a la creación de oportunidades de comercio e inversión en ultramar para las firmas norteamericanas. Las organizaciones empresariales más representativas —la Cámara de Comercio de Estados Unidos, la Asociación Nacional de Manufactureros y otras organizaciones sectoriales— han sido firmes defensoras de la ayuda “atada” a las compras en Estados Unidos. En el caso de la ayuda alimentaria, las Cámaras Agrarias —la *American Farm Bureau Federation*— y la Administración Marítima de Estados Unidos, con el respaldo de las navieras, son dos grupos de presión particularmente efectivos. Este último logró introducir en 1953 la Ley de Preferencias de Carga, que exige que la AID realice el 75% de sus embarques de ayuda humanitaria en barcos norteamericanos, a un coste muy superior al de mercado, anulando gran parte de las ventajas de la ayuda. Las presiones agrícolas, en otros casos, han logrado que la AID impusiera las importaciones de ayuda alimentaria a países que, empeñados en una política de fortalecimiento de la seguridad alimentaria, deseaban alentar la producción nacional y se negaban a aceptar el grano estadounidense. En este como en otros casos, los intereses particulares se impusieron sobre los objetivos de desarrollo de largo plazo de la AID.

¹ Conteh-Morgan 1990, p. 3, y Porter 1990, p. 22.

Algunas enmiendas a la Ley de 1961 son resultado directo de las presiones empresariales. Es el caso de la “Enmienda Hickenlooper”, por la que se cortarían la ayuda a aquel país que expropiara o nacionalizara propiedades de ciudadanos norteamericanos, o la “Enmienda Zorinsky”, que prohíbe la ayuda que contribuya a aumentar la capacidad agrícola de los países en desarrollo en aquellos productos que compitan con los estadounidenses. En los años ochenta, los esfuerzos de la AID para promover las exportaciones no tradicionales de los países en desarrollo a partir de “ventajas comparativas” como los bajos salarios, la ausencia de legislación laboral o ambiental, se enfrentaron en muchas ocasiones a acusaciones de *dumping* por parte de asociaciones empresariales y sindicatos estadounidenses. Éstas forzaron a la Administración a aplicar nuevas barreras proteccionistas y medidas de represalia que anulaban todo o parte de lo que la AID pudiera haber hecho en ese campo.

Sólo un 18% de la ayuda norteamericana está formalmente “atada” —es decir, vinculada a compras en Estados Unidos—, pero la AID estimó que entre 1979 y 1987 la “tasa de retorno” de la ayuda —el porcentaje de fondos que retorna a Estados Unidos mediante la compra de bienes y servicios norteamericanos— se situó entre el 64 y el 75%¹.

Desde la Segunda Guerra Mundial los intereses empresariales estuvieron en gran medida subordinados a los condicionantes políticos de la guerra fría. Desde 1990, sin embargo, las presiones en favor de una orientación más “comercial” de la ayuda se han recrudecido, y defensores destacados de la ayuda atada —como el ex-Senador demócrata Lloyd Bentsen— han llegado a ocupar puestos clave de la Administración Clinton. Esta Administración, ante la necesidad de encontrar una nueva racionalidad a la ayuda una vez desaparecida la amenaza comunista, no ha dudado en vincular explícitamente la ayuda a la apertura de los mercados de ultramar.

Las Organizaciones Privadas de Voluntarios u OPV, los movimientos ecologistas, los grupos de derechos humanos y las comunidades religiosas han jugado también un papel importante a través de campañas de incidencia política y de movilización de la opinión pública. Aunque las PVO más grandes —y con más fondos de la Administración, como CARE— no tienen una actitud crítica, otras muchas OPV han participado activamente en las Audiencias del

¹ Cohen 1994, p. 122.

Congreso, testificando a favor o en contra de la política de la Administración. 152 OPV de desarrollo cuentan con una plataforma de coordinación para influir en el Congreso y en las políticas de la AID, denominada *InterAction*. La AID ha establecido un mecanismo permanente de diálogo con las OPV a través del “Comité Asesor sobre Ayuda Voluntaria Extranjera” (*Advisory Committee on Voluntary Foreign Aid* o ACVFA), cuyos orígenes se remontan a 1948.

Durante los años ochenta ha habido dos cuestiones en las que estas organizaciones se han mostrado particularmente activas. Una, la política ambiental de los bancos multilaterales de desarrollo. Dos, la política centroamericana de la Administración Reagan. Respecto a la primera cuestión, entre 1983 y 1990 una coalición de organizaciones ambientalistas —incluyendo el *Environmental Defense Fund*, el *World Wildlife Fund* y el *Sierra Club*— logró que el Congreso vinculara la reposición de fondos a la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial y al BID y la aprobación de los créditos de estos organismos por parte del representante norteamericano al cumplimiento de normas básicas en materia de evaluación de impacto ambiental¹.

La acción de este tipo de organizaciones ha sido un factor clave en la falta de consenso interno que caracterizó la política centroamericana de la Administración Reagan. Como tendremos ocasión de ver en los capítulos dedicados a Nicaragua y El Salvador, las contradicciones de la Administración en materia de derechos humanos y democratización fueron explotadas por estas organizaciones para debilitar el respaldo social de la política exterior reaganiana.

Las ONG han desarrollado una intensa actividad en favor de la reforma de la política de ayuda de Estados Unidos. La “Coalición de ONG Estadounidenses para el Desarrollo Sostenible”, formada en 1989, propuso en 1990 una nueva Ley de Asistencia Exterior, y la sustitución de la AID por una nueva “Agencia de Cooperación al Desarrollo”. Otras ONG y *Think Tanks* activos en este campo, como *Bread for the World*, *The Development Group on Alternative Policies* (*The Development GAP*), cercanas a grupos liberales, o el Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC), con fuertes vínculos con los demócratas, o la

¹ Sofderheide y Rich 1990, pp. 141-150.

Fundación Heritage, cercana a los sectores más duros del Partido Republicano también han lanzado, como vimos en el capítulo 2, influyentes propuestas en relación a la AID y la política de asistencia exterior¹

La opinión pública es también un actor de indudable influencia en el proceso de toma de decisiones. En una perspectiva histórica cabe señalar que la expansión del programa de ayuda de Estados Unidos se ha producido en un contexto invariablemente caracterizado por la falta de entusiasmo de la opinión pública². El apoyo de ésta se ha limitado tradicionalmente a la ayuda de emergencia y a la asistencia dirigida a objetivos humanitarios tales como “combatir el hambre”, más que a objetivos de seguridad o a la protección de los intereses empresariales en el extranjero. es significativo señalar en este contexto que el deterioro del apoyo popular a la ayuda que se ha producido en los años ochenta se ha correspondido con un significativo aumento de las contribuciones privadas a las ONG.

En los años ochenta, diferentes encuestas han ido mostrando la falta de apoyo que la opinión pública ha dispensado a las peticiones de ayuda de la Administración Reagan a El salvador y a la “contra” nicaragüense. Pero estas encuestas también revelaron que el nivel de conocimientos de los norteamericanos sobre la crisis centroamericana y la posición de su país era muy bajo. En 1983 sólo el 25% de los norteamericanos sabía a quién apoyaba su Gobierno en El Salvador. En el caso de Nicaragua el porcentaje era del 13%. Y sólo el 8% lo sabía en ambos casos. El nivel de información sobre los problemas económicos y sociales de la región y sobre las complejidades del desarrollo al que la ayuda debería estar sirviendo eran, obviamente, mucho más bajos³. El desconocimiento por parte del público permite que los congresistas y el Ejecutivo actúen con relativa independencia respecto a sus electores. Por esta razón puede concluirse que la opinión pública, aun siendo un factor muy influyente, no es determinante.

Las mismas encuestas, sin embargo, mostraban un elevado grado de adhesión a la ayuda económica y militar como un instrumento sustitutivo de una eventual

¹ Smillie 1993, p. 312.

² Hook 1995, p. 129.

³ Arnson 1989, p. 21.

intervención militar directa, lo que pone de manifiesto que la opinión pública norteamericana seguía conmocionada por el “síndrome de Vietnam”¹.

La impopularidad de la ayuda se acentuó a finales de los años ochenta y principios de los noventa, al agravarse los problemas presupuestarios, la recesión y el desempleo doméstico. Dicha impopularidad ha dado lugar a una percepción desproporcionada de los fondos que Estados Unidos destinaba a la asistencia exterior. Según diversas encuestas, en 1993 la estimación media de los encuestados sobre el porcentaje de gasto federal destinado a ayuda externa era del 20%. En 1995 las estimaciones promedio eran del 15%. En realidad, la ayuda total representa menos del 1% del presupuesto federal y es el más bajo porcentaje sobre el PNB de la OCDE.

Según una encuesta de la Fundación Rockefeller, difundida en diciembre de 1992, el 50% de los norteamericanos se oponía a la asistencia externa, y la ayuda para el control de la población o la interdicción del narcotráfico tenía más apoyo que la ayuda de emergencia. En marzo de 1993 se difundió otra encuesta de la AID, que mostraba que el 72% apoyaba la ayuda humanitaria y el 53% la asistencia al desarrollo². Esta encuesta, sin embargo, no ha logrado alterar la percepción generalizada de que la ayuda externa no es apropiada en tiempos de austeridad y recortes presupuestarios. La AID, además, no parece haber mejorado su reputación como gestora a pesar de los esfuerzos de “reinvención” de la Vicepresidencia, y existe un considerable escepticismo sobre la eficacia y la eficiencia de la ayuda en la promoción de los intereses de Estados Unidos y en la lucha contra el subdesarrollo. Los estadounidenses, en suma, están mucho más preocupados por la economía doméstica, el desempleo y la seguridad laboral, el crimen, la pobreza, las drogas y la degradación de los centros urbanos, y gran parte de ellos no apoyan la política de ayuda externa tal y como es en la actualidad³.

Esta situación ha tenido visibles efectos en el Congreso: los Representantes y los Senadores, especialmente en el ala republicana, ofrecen recortes en la ayuda al electorado como baza política, en el marco del debate presupuestario

¹ Sobre la influencia de este “Síndrome” en las actitudes de la opinión pública hacia América Central ver Herring 1991, pp. 181-191 y Rosati 1992, pp. 182-188.

² Cohen 1994, p. 126.

³ Sewell y Gwin 1994, p. 86.

que desde finales de los años ochenta ha vivido Estados Unidos. En 1991 el Senador republicano Robert Dole empezó a cuestionar incluso el masivo programa de ayuda a Israel. Frente a estos ataques, la Administración Clinton, como vimos, ha buscado en la protección de los puestos de trabajo y de la economía doméstica un renovado “interés nacional” que justifique la ayuda externa¹. Este enfoque, que prima las consideraciones comerciales y privilegia la “ayuda atada”, puede no obstante debilitar la ayuda enfocada a la reducción de la pobreza y la satisfacción de necesidades esenciales.

¹ Atwood 1995, p. 2.

Capítulo 5

América Central y la ayuda norteamericana, de Reagan a Clinton (1981-1994)

5.1 América Central en la política exterior de la Administración Reagan

La Administración Reagan llegó al poder en enero de 1981 cuestionando la política exterior de su predecesor, que habría puesto en peligro la seguridad de Estados Unidos al permitir que un gran número de antiguos aliados —Afganistán, Angola, Etiopía, Irán, Mozambique y Nicaragua— quedaran en manos de “gobiernos hostiles”, a menudo con vínculos cada vez más intensos con la Unión Soviética. En otros muchos países se asistía al auge de movimientos insurreccionales cuyo triunfo, en la perspectiva de la Administración Reagan, podría alterar irreversiblemente el equilibrio mundial de poder.

La nueva Administración consideraba que el deterioro de la hegemonía norteamericana no se debía a razones objetivas —el deterioro de la economía norteamericana o los gastos de defensa excesivos— sino subjetivas. Las inhibiciones ideológicas y psicológicas de gobiernos “tibios” como el de Carter, que impidieron a Estados Unidos hacer pleno uso de sus capacidades económicas, políticas y militares, eran según los “halcones” la causa fundamental del declive norteamericano¹. Esta situación podía revertirse si Estados Unidos adoptaba una actitud de fuerza en los asuntos mundiales y reconstruía las alianzas estratégicas —apoyando si era preciso a regímenes autoritarios— que habían frenado el expansionismo inherente al sistema soviético. Estados Unidos no debía dudar en recompensar a los países amigos y castigar a los enemigos. En América Latina, ello suponía adoptar una actitud abiertamente hostil contra los movimientos insurgentes y las fuerzas reformistas que se consideraban hostiles al interés nacional de Estados Unidos.

¹ Coatsworth 1994, p. 163.

En la percepción dominante entre los “halcones”, los conflictos centroamericanos, en una lógica de confrontación y de juego “de suma cero”, fueron expresión de “la “infiltración comunista cubano-soviética”. Esta infiltración se producía en unas sociedades en las que, desde México hasta Panamá, la crisis y la pobreza eran el adecuado "caldo de cultivo" para la subversión. El fuerte potencial de expansión del fenómeno revolucionario a lo largo de toda la región se convirtió, en la percepción del ejecutivo norteamericano, en lo que desde décadas anteriores se conocía como el “efecto dominó”¹. Como señaló John H. Coatsworth, por primera vez desde los años Veinte la Administración diferenció de forma explícita las políticas dirigidas al Centroamérica y el Caribe de las aplicables al resto de Latinoamérica².

La revolución sandinista y las guerrillas salvadoreñas y guatemaltecas fueron consideradas, por ello, una amenaza a la tradicional hegemonía norteamericana en el área tanto por sí mismas como por su “efecto demostración”. Todo ello significó, en esta lógica y en virtud de los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos en el istmo, una directa “amenaza a la seguridad nacional”. Las palabras del Presidente Reagan en el discurso de presentación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) en 1982 son reveladoras a éste respecto:

« La región del Caribe es una arteria vital, estratégica y comercial para Estados Unidos (...) es la ruta de transporte a través del Canal de Panamá y el Golfo de México, por la cual pasan (...) casi la mitad del comercio estadounidense, dos terceras partes de nuestro petróleo importado y más de la mitad de nuestros minerales estratégicos importados (...) que nadie se equivoque, el bienestar y la seguridad de nuestros vecinos en esta región favorecen nuestros propios intereses vitales»³.

A fin de restablecer la dominación norteamericana en Centroamérica se pretendió bloquear y revertir (*rollback*) la revolución sandinista y los procesos

¹ Para una discusión general sobre las percepciones de la seguridad nacional y el comunismo, ver Schoultz 1987, especialmente pp. 106-140.

² Coatsworth 1994, p. 164.

³ Discurso de Ronald Reagan ante la OEA, citado en Bitar y Moneta 1984, p. 281.

salvadoreño y guatemalteco, así como prevenir brotes revolucionarios en otros países de la región. Nicaragua y el Salvador adquirieron, además, el carácter de “caso test” de la nueva política norteamericana y de su credibilidad frente a otros aliados en regiones más lejanas. Decidida a “trazar la frontera” en Centroamérica, la Administración Reagan puso todos sus recursos políticos, diplomáticos y económicos al servicio de la estrategia de la contención en el istmo. Se pusieron en práctica múltiples formas de intervención tanto político-militares como económicas, que en su diseño más acabado fueron conocidas como “la guerra de baja intensidad” (GBI). Esta nueva modalidad de guerra contrainsurgente combinaba, de una forma muy flexible, las acciones encubiertas y la financiación de fuerzas irregulares —la Contra—, las operaciones de inteligencia, el bloqueo y las represalias económicas, la “acción cívica”, la asistencia económica y militar y la presión diplomática¹.

En paralelo, se pretenderá estabilizar las economías de los países de la región y restablecer el crecimiento, combinando acciones en el terreno del comercio, la inversión y la ayuda económica, articuladas y coherentes entre sí, en una estrategia de transformación de las economías a través del fortalecimiento de la empresa privada, la liberalización comercial y financiera y la reducción del papel del Estado en la vida económica. Todo ello, en la lógica neoliberal, liberaría el potencial de crecimiento del área, reduciendo los efectos de la crisis económica y social que azotaba a la región, y reduciendo por ello las causas que dieron origen a los conflictos. Con ello se pretendió crear bases duraderas para la estabilidad de la región, y por lo tanto para la seguridad de Estados Unidos.

5.2 Comercio y ayuda: las iniciativas centroamericanas de la Administración Reagan

Estas concepciones van a ser el fundamento ideológico de las iniciativas políticas y legislativas en las que se enmarcan los programas de ayuda norteamericana a la región durante los años ochenta. Las dos propuestas más importantes fueron la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) de 1982 y la

¹ Existe una amplia bibliografía sobre la GBI. Ver, particularmente, Vergara *et alii* 1986, Halliday 1987, VV AA 1988, Bermúdez 1989 y Aguirre y Matthews 1989, especialmente los capítulos 1 a 3.

“Iniciativa para la Democracia, la Paz y el Desarrollo de Centroamérica”, aprobada por el Congreso en agosto de ese mismo año, que pretendió financiar y llevar a la práctica las recomendaciones y propuestas del Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica (Comisión Kissinger) de enero de 1984. Hay que destacar, por último, la creación de la “Fundación Nacional para la Democracia” (*National Endowment for Democracy, NED*) en noviembre de 1983.

5.2.1 La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC)¹

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) fue presentada por el Presidente Reagan ante la Organización de Estados Americanos (OEA) en febrero de 1982. En esta presentación Reagan hizo explícitos los objetivos de la Iniciativa: la reactivación económica de los países del área siguiendo los principios de libre mercado, creando con ello las bases duraderas de la estabilidad de una región “vital para la seguridad nacional de Estados Unidos”².

A fin de lograr estos objetivos, la ICC combinaría acciones en el terreno del comercio, la inversión y la ayuda. El comercio era el elemento más importante, ya que en el esquema conceptual de la ICC se entendía que la ruptura de las restricciones comerciales a la región, o el “desatascamiento” del comercio, según la expresión de Stuart K. Tucker³, liberaría por sí solo el “potencial” de crecimiento económico de Centroamérica y el Caribe.

La Iniciativa se convirtió en la “Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe” (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*; o PL-98/67) el 18 de julio de 1983, entrando en vigor el 1 de enero de 1984. El periodo de vigencia de la ICC se estableció en 12 años, aunque el 20 de agosto de 1990, ya durante la Presidencia de Bush, la ley adquirió estatus permanente. Los países potencialmente beneficiarios fueron 27, incluyendo todos los de América Central y la mayor parte de las Antillas. Es significativo anotar que no se incluyeron aquellos países ribereños del Caribe de mayor peso económico y

¹ Para el estudio de la ICC nos hemos basado en GAO 1986b, Gallardo 1988, Tucker 1989 y Whittingham 1989.

² El texto completo de la alocución de Reagan puede verse en Bitar y Moneta 1984, pp. 278-290.

³ Tucker 1989, p. 361

desarrollo relativo, como Colombia, Venezuela o México. Cuba, sujeta a sanciones comerciales, fue excluida *a priori*. Nicaragua no solicitó su inclusión. Hasta 1987 habían sido designados beneficiarios 21 de los 27 países elegibles¹.

La Legislación que regula la ICC permitía al Presidente excluir aquellos países: a) considerados “comunistas”; b) que no respeten los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos norteamericanos en materia de propiedad, impuestos, contratos o patentes; c) que no reconozcan los laudos arbitrales; d) que otorguen “trato preferente” a los productos de un país desarrollado que no sea Estados Unidos y cuyos efectos sobre el comercio de éste sean “considerables”; e) que no respeten los derechos de autor de propiedad estadounidense; f) que no “cooperen” con Estados Unidos en materia de narcotráfico y g) que no sean signatarios de acuerdos de extradición con Estados Unidos. Entre otras cosas, el Presidente también tomará en consideración *«el uso de medidas que desordenen el comercio internacional tales como subvenciones o compromisos de otra índole con las exportaciones y el consumo local»*². Este listado de condiciones resume acertadamente los intereses comerciales, políticos y de seguridad de Estados Unidos en la región y los objetivos reales de la Iniciativa.

Con el fin de aumentar y diversificar las exportaciones de Centroamérica y el Caribe, la ICC otorgaba amplias preferencias comerciales unilaterales y no recíprocas. Un gran número de bienes exportables de la región podrían acceder al mercado norteamericano libres de derechos de aduana. La ICC consideraba “elegibles” la mayor parte de las manufacturas y los productos agrícolas “no tradicionales”, como hortalizas y verduras frescas, camarones, cítricos, productos agroindustriales como los concentrados de frutas para zumos, plantas ornamentales o productos tropicales como la palma africana, el cacao o la piña. Las manufacturas, para ser elegibles, deberían contar con un mínimo del 35% del valor añadido “local”, del que el 15% debería estar producido por Estados Unidos. La ICC excluyó expresamente del trato preferencial a los siguientes productos: textiles, productos de cuero, atún

¹ Nicaragua, Anguila, Guyana, Islas Cayman, Islas Turcos y Caicos y Surinam quedaron fuera de la ICC. Surinam y Guyana quedaron excluidas al considerar Estados Unidos que no ofrecían suficientes garantías al sector privado. Los otros países no solicitaron su inclusión, debido al carácter de sus economías (centros bancarios *off-shore*).

² Citado en Gallardo 1988, p. 11.

enlatado y petróleo y derivados¹. En 1986, sin embargo, se modificaron las condiciones de acceso del vestuario, al promulgarse una “garantía de acceso libre de cuotas”, conocida como regulación “super 807”, por la que se permitía el acceso libre de derechos al vestuario producido con tela producida y cortada en Estados Unidos, lo que alentó la implantación de maquiladoras textiles en la región.

La ICC —en esencia, una ampliación del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)²— ha sido, con la excepción de los Acuerdos de Libre Comercio con Israel y después con Canadá y México, el régimen comercial más generoso y de mayor apertura concedido por Estados Unidos a un grupo de países en desarrollo desde la Segunda Guerra Mundial. Este hecho cobra especial relevancia si consideramos el recrudecimiento del proteccionismo y las exigencias de reciprocidad que caracterizaron la política comercial de Estados Unidos a mediados de los años ochenta³. El principio de no reciprocidad de la ICC se debió en este caso a los intereses políticos y de seguridad de Estados Unidos en la región y a la necesidad de aislar a Nicaragua.

Los efectos de la Iniciativa en el ámbito del comercio no estuvieron a la altura de las expectativas iniciales. En 1989 Stuart K. Tucker consideraba que éstos eran “irrelevantes” debido a que la ICC nació con graves limitaciones y contradicciones en su diseño. En primer lugar, sólo el 5% de las exportaciones de la región no estaban contempladas por esquemas preferenciales anteriores. Productos de cierta importancia en las exportaciones de la región, como los textiles, el petróleo y ciertos bienes de cuero fueron excluidos, como vimos, por ser considerados “sensibles” por Estados Unidos⁴.

La ICC no daba ninguna respuesta a los problemas recurrentes de los productos básicos. La Iniciativa tampoco contemplaba el problema de las barreras no arancelarias —cuotas, acuerdos voluntarios, normas técnicas y la posibilidad de imponer unilateralmente represalias comerciales como la “super

¹ SELA, 1986, p. 156.

² Gallardo 1988, p. 9.

³ SELA 1990, p.

⁴ GAO 1986b, p. 5.

301”¹. A mediados de los ochenta, el Congreso y la Administración adoptaron diversas disposiciones de significado proteccionista, como las enmiendas “Lautenberg” de 1986 y “Bumpers” de 1987², la reducción de las cuotas azucareras de 1987 o la imposición de normas de origen restrictivas al etanol, limitando el acceso de productos procedentes de los países beneficiarios de la ICC³.

Hay que considerar, por último, que las políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales recomendadas por la AID en el marco de la ICC, aplicadas en un gran número de países, podían aumentar la competencia, conducir a la saturación de los mercados y a la caída de los precios, y reducir los ingresos de divisas por exportación.

La ICC, en suma, no modificaba las principales constricciones que han afectado tradicionalmente a las exportaciones de la región. La caída de los precios de los productos agrícolas primarios “tradicionales” —particularmente el café— tuvo por sí sola efectos negativos que sobrepasaron a los efectos positivos de la ICC⁴. La ICC, por último, hacía abstracción de las condiciones de guerra y conflicto —alentadas por Estados Unidos— bajo las cuales no podía esperarse ningún incremento sustancial del comercio o la inversión extranjera.

El crecimiento de las exportaciones, en consecuencia, se ha concentrado en los productos “no tradicionales” y en un número muy reducido de países. Costa Rica, como veremos, pudo aprovechar los beneficios de la ICC debido, en gran medida, a su relativa estabilidad política, a un generoso sistema de incentivos fiscales y a su mejor dotación de infraestructura y recursos humanos. Costa Rica logró una expansión espectacular de las exportaciones no tradicionales al

¹ La aprobación de la Ley de Comercio y Aranceles de 1984 ampliaba las prerrogativas presidenciales en materia de represalias comerciales reforzando la conocida sección 301 de la Ley de Comercio de 1974. Ver SELA 1986, p. 129.

² Estas enmiendas impedían que la AID se involucrara en actividades de promoción de aquellas exportaciones agrícolas y manufactureras que pudieran competir con productores norteamericanos.

³ GAO 1986b, p. 6.

⁴ La ICC no contemplaba un sistema de compensación de ingresos por exportación similar al “STABEX” que la Comunidad Europea ha establecido con sus socios comerciales de la Convención de Lomé, y que era una vieja demanda de los países de la región.

mercado Estadounidense, pero en otros países de la región — particularmente Honduras y El Salvador— sus efectos fueron insignificantes.

El segundo elemento sustancial de la ICC era el aumento la ayuda económica. Este aspecto era particularmente importante en el periodo 1982-1983, en el que los países del área atravesaban el momento más crítico de la crisis, con importantes déficit por cuenta corriente y ante la imposibilidad de enfrentar el pago del servicio de una pesada deuda externa.

La ICC propuso un “paquete” adicional de ayuda de 350 millones de dólares destinados a resolver los problemas de balanza de pagos, a través de los ESF canalizados por AID, así como a financiar programas de fomento de la libre empresa, de la inversión extranjera y de las exportaciones de productos no tradicionales elegibles por la ICC. La mayor parte de estos fondos se canalizarían hacia América Central. En la primera propuesta del Presidente algo más del 50% — 128 millones de dólares— se otorgarían a El Salvador. El Congreso, alertado ante la previsible utilización de estos fondos para apoyar el esfuerzo bélico antes que a promover la reactivación económica, estableció restricciones a su uso y redujo la cifra a 75 millones de dólares¹.

La ayuda económica adicional prevista en la ICC, en el caso de América Central, perdió especificidad propia y quedó pronto subsumida en programas de asistencia mucho más amplios, surgidos del consenso creado por el Informe de la Comisión Kissinger, y cuyas prioridades se subordinaron mucho más explícitamente a los intereses geopolíticos y de seguridad de Estados Unidos en el istmo.

El componente “inversión”, por último, prácticamente desapareció de la ICC tras las restricciones impuestas por el Congreso, temeroso de que la ICC alentara la “deslocalización” de plantas industriales radicadas en suelo norteamericano. La ICC adquirió así su configuración definitiva de política de “comercio y ayuda” (*trade and aid*)².

¹ Amson 1989, p. 81 y 111.

² GAO 1986b.

5.2.2 El Informe de la Comisión Kissinger y la Iniciativa Centroamericana de 1984

Entre 1981 y 1983 la política centroamericana de la Administración Reagan estuvo dominada por ásperas controversias políticas en el Congreso y en los medios de comunicación. Las disputas se refirieron, sobre todo, a la política de la Administración en Nicaragua y en El Salvador y a la conveniencia o no de otorgar ayuda económica y militar al régimen y el ejército salvadoreño, que contaban con un siniestro historial en materia de respeto de los derechos humanos y vigencia de las libertades fundamentales. La controversia tenía una clara definición partidista, con los republicanos alineados detrás de la Administración, y la mayoría demócrata decidida a impedir que ésta prestara un apoyo incondicional al Gobierno de El Salvador.

En el trasfondo de estos debates se encontraban dos visiones opuestas de las causas de la crisis centroamericana y, en consecuencia, de las políticas que Estados Unidos debería llevar a cabo para resolverla. La visión neoconservadora de los Reaganitas, por un lado, insistía en achacar a la “expansionismo comunista”. La visión demócrata, sin excluir la intervención de agentes externos hostiles, insistía en que la crisis se debía sobre todo a la ausencia de democracia, a la pobreza y la desigualdad. Esta visión, directa heredera del “enfoque liberal” de la contención, señalaba que la victoria sobre la insurgencia comunista sólo sería posible en el marco de sociedades más justas y democráticas, adoptando las necesarias reformas estructurales. La visión neoconservadora, por el contrario, insistía en la necesidad de ayuda militar para apoyar a los Gobiernos aliados de Estados Unidos en su lucha contra el comunismo¹.

Las disputas se referían también a las estrategias y a los riesgos de aplicar unas u otras. La intervención cada vez más acusada contra Nicaragua y en El Salvador, que parecía conducir a la intervención militar directa de Estados Unidos y a la larga a la “vietnamización” y regionalización del conflicto, debilitó el consenso interno y alejó a Estados Unidos de sus aliados tradicionales en Latinoamérica y en Europa, en este último caso preocupados

¹ Estas dos visiones, que como hemos visto han aparecido de forma recurrente en la política norteamericana hacia América Latina, fueron magistralmente analizadas en Schoultz 1987, especialmente en los capítulos 2 y 3.

por la escalada de la tensión este-oeste. El proceso de Contadora —con su credibilidad internacional y apoyo europeo—, iniciado en 1983, así lo puso de manifiesto.

Durante este periodo, como se verá en este capítulo, la mayoría demócrata del Congreso condicionó la ayuda militar y de seguridad a la presentación por parte del Presidente de “certificaciones” semestrales en las que se demostraba que el Gobierno y las Fuerzas Armadas de El Salvador hacían progresos sustanciales” en materia de derechos humanos, reformas socioeconómicas, sujeción de las Fuerzas Armadas al poder civil y solución negociada del conflicto. El Congreso no aprobó los incrementos de ayuda militar para El Salvador solicitados por la Administración. A finales de 1983 las Fuerzas Armadas de este país se encontraban en una grave situación logística y financiera. La fractura política en relación a Centroamérica era también un obstáculo importante en la campaña de Reagan en pos de la reelección presidencial, que debería desarrollarse a lo largo de 1984.

En julio de 1983 el Presidente Reagan decidió convocar una Comisión bipartidista de alto nivel político y técnico, presidida por Henry Kissinger, para debatir los orígenes de la crisis centroamericana y proponer una estrategia de consenso que, superando divisiones anteriores, dotara de respaldo, eficacia y credibilidad a la política norteamericana en Centroamérica¹. Alan Stoga, refiriéndose al contexto político en el que surgía la Comisión, señaló lo siguiente:

«En el pasado, los Presidentes de Estados Unidos han utilizado comisiones de “la mayor excelencia”, como la Comisión Kissinger, para generar ideas nuevas sobre problemas referidos a políticas públicas, para desviar críticas políticas de iniciativas en curso, para ganar apoyo público en las direcciones políticas preferidas, para remontar resistencias burocráticas a sus propias propuestas o para aquietar problemas políticamente sensibles (...) La creación de una comisión bipartidista, apoyada por el Congreso, servía en este contexto a un propósito inmediato: remover el tema centroamericano del debate político durante la primera mitad de 1984 y anticipadamente —si la Comisión era exitosa— de la propia campaña presidencial. Al mismo

¹ Rojas y Solís 1988, p. 64.

tiempo, demostraba voluntad por parte de la Administración para exponer sus políticas a la crítica, en un esfuerzo para lograr algún grado de respaldo bipartidista»¹.

A partir de la Comisión Kissinger la Administración Reagan logró definir un consenso bipartidista y frenar, aunque de forma transitoria, la oleada de críticas a su política centroamericana. El Salvador desapareció de los debates del Congreso—en parte debido al consenso que suscitó el Presidente Duarte— y la Administración obtuvo una generosa provisión de ayuda económica y militar para la región. El éxito de las recomendaciones de la Comisión Kissinger, sin embargo, se debió más a acontecimientos ajenos a la propia Comisión que a su poder de convicción sobre el Congreso, que se demostró bastante escaso.

El informe, como otros documentos nacidos de un proceso de compromisos políticos, intentó integrar las dos percepciones dominantes de la crisis². En este sentido, se señala que el triunfo de un movimiento revolucionario o insurgente en El Salvador o Guatemala conduciría a la instauración de regímenes totalitarios similares al que se había establecido en Nicaragua, proporcionando a la Unión Soviética una “cabeza de puente” en Centroamérica que amenazaría gravemente la seguridad nacional de Estados Unidos³. El informe, empero, reconoció también que la crisis también se debía a la pobreza, la desigualdad y la represión política, ente otras causas internas.

El reconocimiento de los factores socioeconómicos permitió diseñar una política más comprehensiva de las causas del conflicto. También permitió generar en torno al ejecutivo mayor consenso social. La propuesta de incrementar la ayuda para la modernización y desarrollo económico, combinando estrategias reformistas heredadas de la “Alianza para el Progreso” y la promoción de la libertad de mercado y la empresa privada permitió también generar un amplio consenso en torno a la ayuda económica.

El Informe Kissinger enfatiza reiteradamente las buenas relaciones que han presidido, históricamente, la política exterior de Estados Unidos en

¹ Stoga 1989, p. 401.

² Arnson 1989, p. 139.

³ Comisión Kissinger 1984, p. 5.

Centroamérica: desde la doctrina Monroe, que se afirma que preservó al istmo de las intervenciones imperialistas europeas, a la “política de buena vecindad” formulada por Franklin D. Roosevelt y a la “Alianza para el Progreso” de la Administración Kennedy. El Informe Kissinger pretendía así legitimar la política de la Administración Reagan. Ésta, de nuevo, intentaba evitar la intervención de potencias foráneas, en este caso reforzando “la solvencia y estabilidad” de cada país, favoreciendo su “modernización” y promoviendo su “democratización”¹.

El Informe Kissinger plantea tres ejes para una “nueva relación” de Estados Unidos con Centroamérica, caracterizados por su globalidad e interdependencia, los cuales serán los principios rectores de la política norteamericana hacia la región:

- a) La autodeterminación democrática. El concepto de “democracia” utilizado se basa en el pluralismo político, la libertad de expresión, el respeto de los derechos humanos, un sistema independiente y efectivo de justicia, y la celebración de elecciones libres y competitivas. Francisco Rojas Aravena resaltó que éste principio debe ser examinado, no obstante, desde la perspectiva de la estrategia antisandinista :

«Al asociarse a las nuevas democracias en Guatemala, Honduras y El Salvador, y ratificar su histórica adhesión al régimen en Costa Rica, el Departamento de Estado ha buscado “aislar” a Nicaragua, presentándola como ejemplo indudable de régimen “totalitario” según la expresión de la Señora Kirpatrick, valga decir, sin posibilidades de retorno por vías institucionales al camino de la democracia occidental»².

- b) El estímulo del desarrollo económico y social, dentro de los parámetros de una economía de libre mercado. El precedente de la “Alianza para el Progreso” es citado reiteradamente en el Informe, aunque sin dejar de resaltar que la crisis centroamericana se debió en gran medida a la aplicación de una estrategia de desarrollo basada en el proteccionismo y la iniciativa estatal. La ayuda económica externa, vinculada a la

¹ Comisión Kissinger, p. 45.

² Rojas y Solís 1988, p. 65.

liberalización de las economías, actuaría como catalizador de un nuevo ciclo de crecimiento económico y desarrollo.

- c) La cooperación en materia de seguridad frente a “los peligros que amenazan la seguridad en la región”. La Comisión recomendó incrementar de forma inmediata la ayuda militar y de seguridad a la región, particularmente la asignada a El Salvador¹. La Comisión, sobre la que gravitaba el “síndrome de Vietnam”—, insistió en los elevados costes que tendría una eventual intervención militar directa en la región. La ayuda militar debe ser aumentada, se argumentó, para lograr los objetivos norteamericanos evitando bajas propias.

El Informe Kissinger propuso una serie de recomendaciones operativas, coherentes con estos principios, organizadas en torno a un “Programa de Emergencia para la Estabilización”², un “Programa de Desarrollo de mediano y largo plazo”³, y acciones sectoriales en los campos de la educación, la salud, la vivienda, la ayuda humanitaria, la seguridad y la paz. La Comisión propuso un nuevo marco para la concesión de ayuda a la región: la Organización para el Desarrollo de América Central (ODCA), en la que debían participar otros donantes y los organismos multilaterales⁴.

También estableció metas cuantitativas “ambiciosas pero realistas”: una tasa anual de crecimiento del PIB del 6% y del PIB per cápita del 3%, que permitiría crear 250.000 empleos al año y recuperar en 1990 los niveles de renta per cápita de 1980, la escolarización primaria debería haber alcanzado el 95%, la mortalidad infantil debería estar por debajo de los 55 fallecimientos por mil nacidos vivos, el acceso al agua potable, el saneamiento y la vivienda debía incrementarse un 25%, y los servicios de planificación familiar deberían alcanzar 600.000 usuarias adicionales⁵.

Dentro del programa de emergencia para la estabilización se recomendaban “ocho elementos clave”:

¹ Comisión Kissinger 1984, pp. 127 y 135.

² Comisión Kissinger 1984, p. 61.

³ Comisión Kissinger 1984, p. 66.

⁴ Comisión Kissinger 1984, p. 78

⁵ GAO 1989, p. 47.

- 1) La elaboración conjunta de un “Plan integral de desarrollo económico” de la región, por parte de los “líderes” de América Central y Estados Unidos, y la revitalización del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El Informe estimó que la región necesitaría 24.000 millones de dólares entre 1984 y 1990 para poder llevar a cabo tal programa. La mitad de estos recursos deberían proceder de Estados Unidos, y la otra mitad de fuentes multilaterales y de otros donantes bilaterales.
- 2) La incorporación del sector privado a los esfuerzos de estabilización y ajuste estructural.
- 3) Nuevas iniciativas, por parte de Estados Unidos, para tratar “activamente” los problemas de la deuda externa de la región.
- 4) Un aumento inmediato de la ayuda económica bilateral¹. La ayuda se canalizaría a través de la AID, « *...con énfasis en la generación de empleos productivos, en el apoyo al mejoramiento general de la situación de la balanza de pagos y en la ayuda a los países receptores en la puesta en práctica de sus programas de estabilización* »².
- 5) Un impulso mayor de la ayuda a la construcción de infraestructura intensiva de trabajo y a los proyectos de vivienda.
- 6) Nuevas garantías oficiales de crédito comercial, a administrar por el Eximbank.
- 7) Un crédito de emergencia al MCCA
- 8) La incorporación de Estados Unidos como socio del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

El “Programa de Desarrollo de Mediano y Largo Plazo”, que insiste en el objetivo de una más justa distribución del ingreso, establecía las líneas directrices de la asistencia norteamericana a través de 29 recomendaciones. Entre ellas destacan las siguientes:

¹ Comisión Kissinger 1984, p. 64.

² Comisión Kissinger 1984, p. 64.

- a) Un programa de ayuda para el periodo 1985-1990 cifrado en 8.000 millones de dólares, de carácter plurianual, cuya entrega estaría condicionada a reformas económicas y a la aplicación de programas de ajuste estructural:

« Lo que se requiere ahora es un compromiso firme de los países de Centroamérica para poner en práctica políticas económicas, incluyendo reformas tributarias, que estimulen la iniciativa del sector privado, creen incentivos para invertir, disminuyan la corrupción e impulsen el desarrollo »¹.

Medidas concretas en torno a la ayuda son: el incremento de la ayuda alimentaria², la ampliación de las actividades del “Cuerpo de Paz” y el *International Executive Service Corps (IESC)*³, un programa de 10.000 becas para estudiantes centroamericanos, el incremento de los programas de salud de la AID en el campo de enfermedades infecto-contagiosas y de la salud materno-infantil, así como de la vivienda y los servicios básicos.

- b) Medidas en el campo del comercio, como la extensión de las preferencias de la ICC a otros mercados como el Europeo, la revisión de las barreras no arancelarias del mercado norteamericano, y el apoyo financiero y técnico a la promoción de exportaciones⁴.
- c) La mejora de las condiciones para la inversión: creación de una compañía de capitales privados, mayor disponibilidad de seguros de la Corporación de Inversiones Privadas en el exterior (OPIC), y el apoyo a la microempresa.
- d) El desarrollo agrícola, en particular ampliando la propiedad de la tierra, apoyando las cooperativas y entregando recursos financieros para el crédito y la inversión.

1 Comisión Kissinger 1984, p. 71.

2 Comisión Kissinger 1984, p. 92.

3 Organización privada formada por ejecutivos jubilados de empresas norteamericanas, que prestan servicio voluntario en países en desarrollo.

4 Comisión Kissinger, p. 72.

El Informe de la Comisión Kissinger fue presentado en enero de 1984. En febrero de ese mismo año la Administración Reagan anunció su intención de solicitar al Congreso un “paquete” extraordinario de ayuda de carácter plurianual de unos 8.000 millones de dólares, dentro del cual se incluían montos significativos de ayuda militar para El Salvador, con el objeto de llevar a la práctica las recomendaciones del Informe Kissinger. No fue hasta agosto de ese año cuando la Administración Reagan logró que este vasto programa de ayuda fuera aprobado por el Congreso. Cynthia Arnson, refiriéndose al impacto de la Comisión Kissinger, señaló:

«La ironía del esfuerzo de la Comisión Kissinger por forjar un consenso político es que las recomendaciones de informe tuvieron poco que ver en última instancia con las acciones que el Congreso llevó a cabo en 1984 sobre Centroamérica. La acción del Congreso respondió, por el contrario, a dos acontecimientos catalizadores: la elección de José Napoleón Duarte como Presidente de El Salvador, y la participación de la CIA en el minado de los puertos nicaragüenses. Ambos acontecimientos fueron un punto de inflexión en la valoración del Congreso de la política centroamericana. En El Salvador, ésta se acercó a las posiciones de la Administración. En Nicaragua se inclinó por una senda de creciente confrontación y acritud»¹.

Tras la toma de posesión del Presidente Duarte y el levantamiento de las condiciones políticas asociadas a la ayuda a El Salvador, el Congreso aprobó la ayuda solicitada por la Administración a través de la denominada “Iniciativa para la Paz, la Democracia y el Desarrollo de Centroamérica” (*Central America Democracy, Peace and Development Initiative*) o, de forma resumida, *Central American Initiative* (CAI), finalmente dotada con 8.400 millones de dólares de ayuda adicional al istmo, de los que 6.500 eran asistencia directa, y unos 1.500 millones en garantías y avales de crédito². Un buen reflejo de la importancia de esta iniciativa es el hecho de que, una vez aprobada, se convirtió en el capítulo VI de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961. En su forma definitiva, la Iniciativa de 1984 estableció cuatro objetivos básicos para la asistencia económica a Centroamérica:

¹ Arnson 1989, p. 140. La traducción es nuestra.

² Esta iniciativa ha sido reproducida en el anexo “C” de Departamento de Estado 1986.

- a) Garantizar la seguridad nacional de Estados Unidos, frenando la expansión soviética en Centroamérica.
- b) La estabilización económica, deteniendo el declive de la producción, y la transformación estructural de las economías a partir del aumento de la inversión privada y el crecimiento de las exportaciones no tradicionales, sentando las bases de un proceso de crecimiento sostenido.
- c) Aumentar la equidad y ampliar los beneficios del crecimiento económico.
- d) Fortalecer las instituciones y los procesos democráticos.

La aprobación de la Iniciativa para Centroamérica (CAI) tuvo efectos muy visibles en la concesión de ayuda económica. Entre 1978 y 1980, la ayuda a Centroamérica había sido limitada en tamaño y de naturaleza principalmente económica y de desarrollo. De 1981 a 1984 la asistencia que más creció fue la de seguridad —militar y ESF—, y a partir de 1985, por efecto del Informe Kissinger, la ayuda experimenta un fuerte incremento y, aunque las partidas que más crecen son los ESF y la ayuda militar, también se incrementa la DA¹.

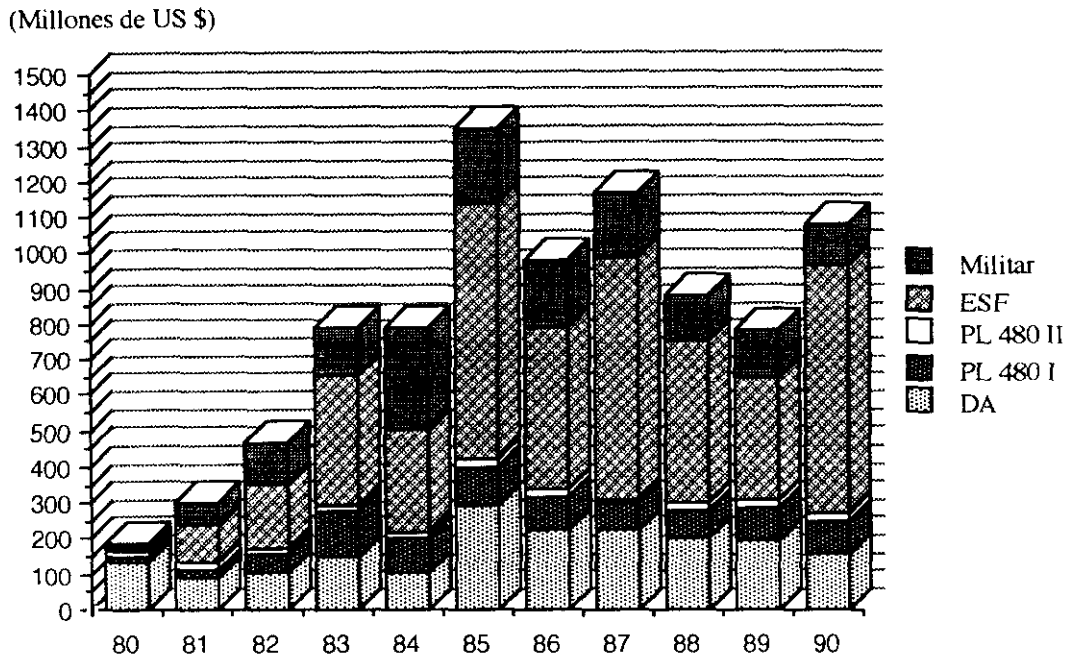
Como puede verse en el cuadro n° 13, 1985 fue el año en el que se comprometieron más fondos para la región, llegando estos a un valor “pico” de 1.312 millones de dólares, siendo el mayor incremento el de los ESF; esto es, de aquella modalidad de ayuda asociada a la estabilización, pero que también de aquella en la que existe mayor condicionalidad y posibilidades de presión diplomática y política por parte del donante.

A partir de 1986 las cifras anuales se estabilizan entre los 875 y los 1.160 millones anuales. La ayuda aprobada anualmente estuvo, sin embargo, entre un 25% y un 30% por debajo de los compromisos de la CAI, debido a recortes del Congreso y a restricciones presupuestarias. En 1987, por ejemplo, fue aprobada la Ley Gramm-Rudman-Hollings, que establecía límites presupuestarios muy estrictos para contener el déficit público. En 1990 se produjo un repunte de los montos totales de ayuda, que respondía a la aprobación de 300 millones de dólares en ESF para Nicaragua tras el triunfo electoral de Violeta Chamorro.

¹ Un estudio detallado de la evolución de la ayuda según países es Sanford 1986, pp. 7-21.

Cuadro n° 13

Centroamérica: evolución de la ayuda comprometida por tipos, 1980-1990



Fuente: elaboración propia, a partir de datos de la AID

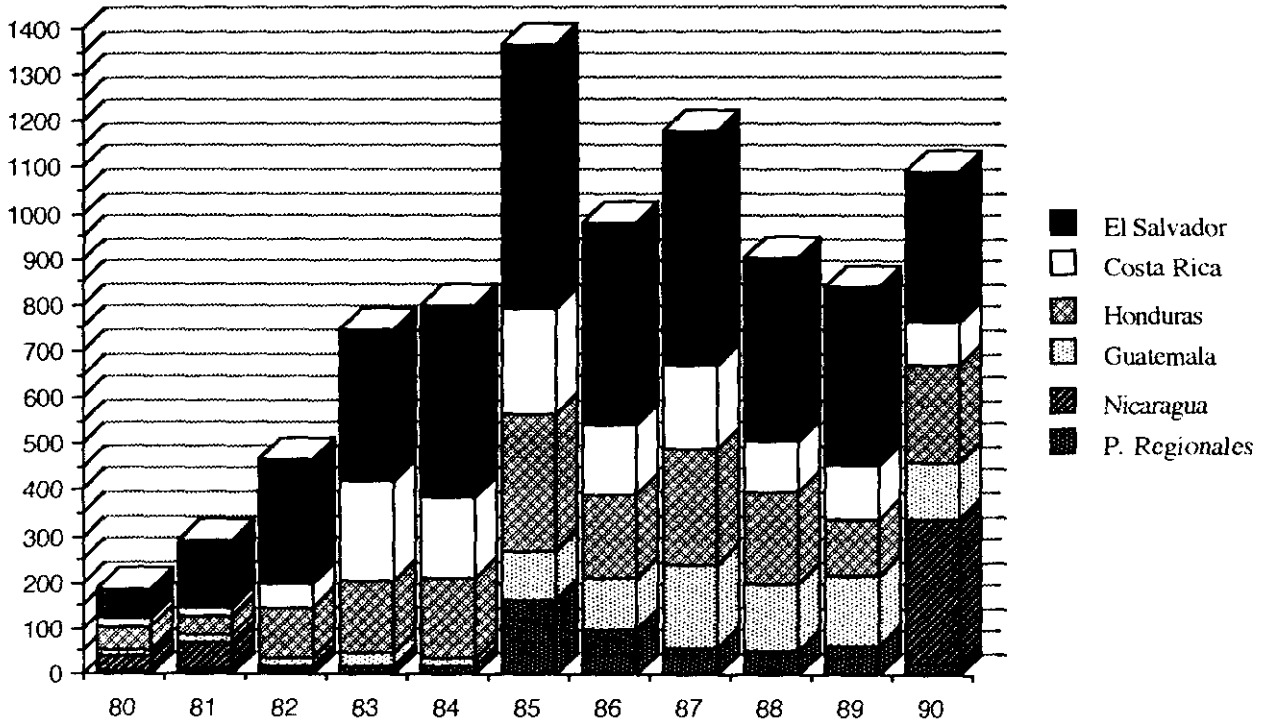
Como puede observarse en los cuadros n° 14 y 15, a lo largo de la década la concesión de la ayuda ha privilegiado a El Salvador, que ha recibido más del 43% de la asistencia total a la región. En segundo lugar se encuentra Honduras, con una quinta parte del total. En tercer lugar, Costa Rica, con el 15% y en cuarto lugar se encuentra Guatemala, con el 10%. Nicaragua, que representa el 3,6%, tiene una presencia significativa sólo a partir de 1990, al perder las elecciones el FSLN.

La escasa importancia de los programas regionales muestra el sesgo bilateral de la asistencia norteamericana en la región. La distribución total de la ayuda pone de manifiesto con claridad el grado de prioridad que cada uno de los países del área ha tenido en la agenda de seguridad de Estados Unidos. Esta agenda ha tenido como objetivos, en los primeros lugares, frenar el proceso revolucionario en El Salvador y revertir el proceso nicaragüense mediante la acción de la "contra". Ello explica el fuerte flujo de recursos destinados a Honduras y, en menor medida, a Costa Rica.

Cuadro n° 14

Centroamérica: evolución de la ayuda comprometida por países, 1980-1990

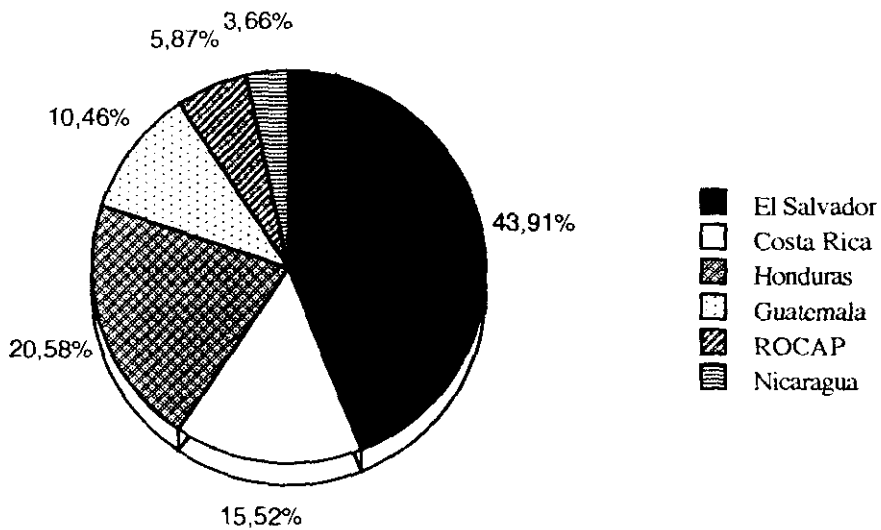
(Millones de US \$)



Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de AID

Cuadro n° 15

Centroamérica: distribución de la ayuda comprometida por países, 1980-1990

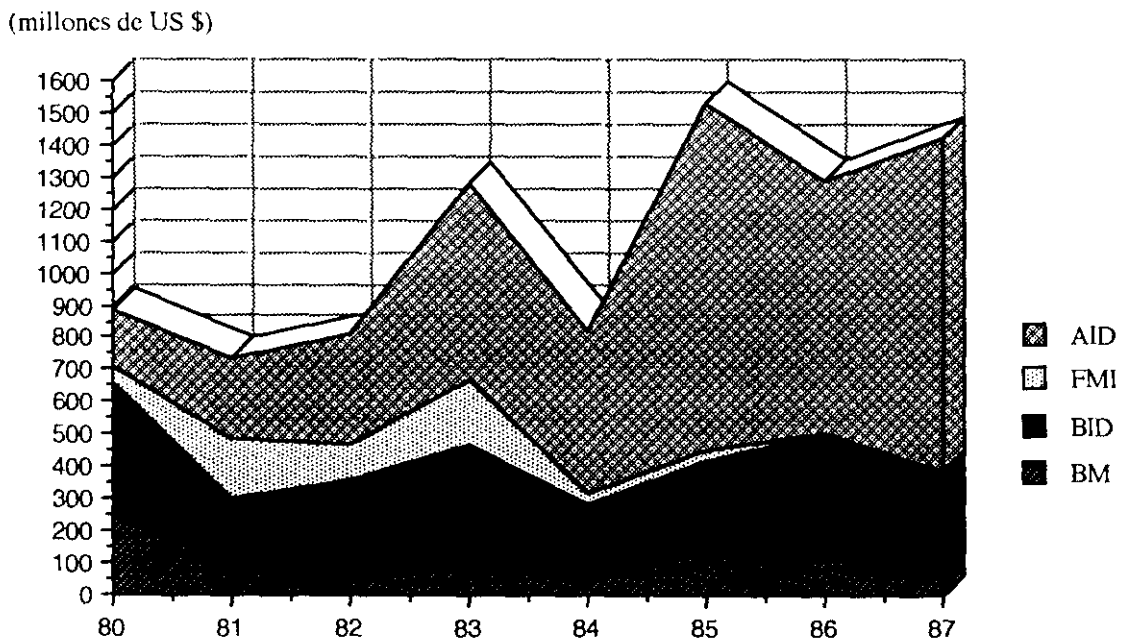


Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

La Iniciativa para Centroamérica otorgó a la AID un indudable protagonismo entre los actores financieros externos. A lo largo de los ochenta los flujos financieros procedentes de fuentes oficiales se redujeron, con la excepción del BID, que mantuvo su presencia de forma relativamente constante. En torno a 1983 y 1984 la corriente financiera con el FMI incluso adoptó signo inverso, y otras fuentes bilaterales aportan muy poco financiamiento “fresco” a la región. La AID compensó de forma efectiva estas reducciones, lo que representa una peculiaridad importante en los procesos de financiación, endeudamiento y negociación de la deuda en Latinoamérica (ver cuadro n° 16).

Un efecto importante fue evitar negociaciones y procesos de ajuste “duros” que hubieran aumentado la inestabilidad política y social en la región, lo que hubiera actuado en detrimento de los intereses de seguridad. Como veremos, con la excepción de Costa Rica, los organismos financieros internacionales estuvieron prácticamente ausentes de la región desde 1982 hasta 1989¹.

Cuadro n° 16
Evolución de la financiación externa a Centroamérica, 1980-1987



Fuente: Timossi 1989, p. 129, a partir de datos de AID, Banco Mundial, FMI y BID.

¹ Timossi 1989, p. 125

Es significativo anotar que la implementación de las recomendaciones de la Comisión Kissinger fue altamente selectiva. Dentro del “menú de opciones” que representaban dichas recomendaciones, la Administración dio prioridad a aquellas que coincidían con su estrategia económica, de corte neoliberal. El apoyo al Mercado Común Centroamericano y al BCIE fue virtualmente inexistente, lo que coincidía con el enfoque, estrictamente bilateral de la asistencia norteamericana y su acusado sesgo anti-integracionista. Algo similar ocurrió con los programas para “incrementar el acceso a la tierra” o las reformas tributarias. Los problemas de carácter estructural —deuda externa o barreras al comercio, particularmente las no arancelarias— tampoco tuvieron respuesta concreta en el marco de la CAI. La Organización para el Desarrollo de Centroamérica (ODCA), finalmente, no se estableció debido a la hostilidad inicial de la AID y posteriormente de los Gobiernos centroamericanos. No fue hasta 1990 cuando se estableció una instancia afín a la propuesta por la Comisión Kissinger: la Asociación para el Desarrollo de Centroamérica. No hubo ruptura con el pasado, como señaló Alan Stoga, y la ayuda siguió canalizándose a través de las estructuras tradicionales¹.

Hay que señalar, por otra parte, que la firma del Acuerdo de Paz de Esquipulas en 1987 modificó radicalmente el escenario regional, definiendo un nuevo marco de acción para las agencias de cooperación. En el Acuerdo los Presidentes Centroamericanos hicieron un llamamiento extraordinario a la Comunidad Internacional, solicitando su apoyo financiero para respaldar el proceso de paz, presentando un “Plan de Acción Inmediata” (PAI). El Plan contemplaba un programa de emergencia en las áreas alimentaria, de energía, deuda externa, reactivación económica y refugiados, y medidas de medio plazo para la reactivación de las exportaciones y del comercio regional por un total de 1.400 millones de dólares. El PAI se subsumió poco después en el “Plan Especial de Cooperación con Centroamérica” (PEC), elaborado por el PNUD, por otras agencias de Naciones Unidas y por los Gobiernos de la región y aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas².

¹ Ver Departamento de Estado 1987, *passim*, y Stoga 1989, pp. 409-412.

² Asamblea General 1988, pp. 87-157.

Este hecho debiera haber motivado cambios significativos en la estrategia de la AID. Ésta, sin embargo, siguió actuando dentro de los parámetros de la CAI, manteniéndose al margen de lo que otros donantes estaban haciendo. Mientras que la Unión Europea y sus Estados Miembros, Canadá, Japón y otros países cooperantes coordinaron su ayuda en el marco del PEC, la AID siguió insistiendo en un patrón de relaciones de carácter bilateral, y no alteró un ápice su estrategia.

Como respuesta al llamamiento de Esquipulas, el senador demócrata norteamericano Terry Sandford reunió una comisión independiente y pluralista formada por 47 personalidades procedentes de Estados Unidos, Europa y Centroamérica. El objetivo de esta Comisión fue crear un espacio de estudio y reflexión que pudiera emitir recomendaciones para lograr el desarrollo económico y social de la región y, en este marco, crear las bases para una nueva política estadounidense hacia Centroamérica. El informe de la Comisión, que analizaba la crisis regional en términos mucho menos ideologizados que la Administración Reagan, propuso la inversión de 2.500 millones de dólares en tres años en sectores prioritarios en los que la AID, en muchos casos, no estaba actuando, y recomendó —sin éxito— que Estados Unidos insertara su cooperación en el marco multilateral¹.

Un informe de 1989 de la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos (GAO) evaluaba los logros de la Iniciativa para Centroamérica (CAI) en función de sus objetivos declarados, reconociendo que los resultados eran muy desiguales y, en no pocos casos, abiertamente insatisfactorios. La ayuda de Estados Unidos debería continuar por mucho más tiempo².

Según el GAO, en materia de seguridad Estados Unidos habría logrado frenar la expansión de los movimientos insurgentes, pero no derrotarlos, y los esfuerzos de modernización y de sujeción al poder civil de las fuerzas armadas de países como El Salvador y Honduras apenas habían tenido resultados perceptibles. Si Estados Unidos deseaba promover la paz en la región debería apoyar, según el informe, el proceso de Esquipulas³. Un proceso que, es

¹ Comisión Sandford, 1989; p. xxxv.

² GAO 1989, p. 3.

³ GAO 1989, pp. 16-28.

importante recordarlo, fue una iniciativa regional que nació y se desarrolló sin el apoyo, e incluso con la abierta oposición, de Estados Unidos.

En materia democrática GAO señalaba que era difícil medir los progresos alcanzados, y hasta que punto éstos se debían a la influencia de la Iniciativa Centroamericana y la política de Estados Unidos. Las violaciones de los derechos humanos, la corrupción y la extrema desigualdad socioeconómica seguían conspirando contra la consolidación democrática, y aunque existían progresos en el ámbito de la reforma judicial —un ámbito en el que la AID había comprometido, como veremos, significativos recursos— seguían existiendo “serias deficiencias”¹.

Los resultados alcanzados en el tercer objetivo de la Iniciativa Centroamericana —la estabilización económica y el ajuste estructural— variaban según país. Como tendremos ocasión de ver, los elevados niveles de ayuda económica contribuyeron de forma determinante a detener el declive económico de El Salvador, Honduras, Costa Rica y Guatemala. El informe de GAO señalaba, no obstante, que todos los países seguían siendo dependientes de la ayuda externa. Los esfuerzos de ajuste estructural habían tenido éxito en Costa Rica y en menor medida en Guatemala, pero en El Salvador y Honduras Estados Unidos y los respectivos Gobiernos habían eludido las reformas por razones políticas y de seguridad. Más adelante nos referiremos detalladamente a este hecho, que pone de manifiesto las profundas contradicciones que minaron el diseño de seguridad y desarrollo de la Iniciativa para Centroamérica y, en general, de las políticas de la Administración Reagan hacia la región.

Respecto al cuarto objetivo de la Iniciativa, el “desarrollo de amplia base”, GAO señalaba que la ayuda había contribuido a paliar los efectos de la crisis, contribuyendo a mantener los niveles de vida en un nivel que, de otra forma, no hubiera sido posible. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad continuaban, en algunos casos en niveles incluso muy superiores. En materia de escolarización en la escuela primaria, mortalidad infantil, agua potable, saneamiento y vivienda los logros estaban considerablemente por detrás de las metas establecidas por la Comisión Kissinger. En cuanto al acceso a la tierra, el informe reconocía avances en el caso de El Salvador, pero como veremos en

¹ GAO 1989, pp. 29-36.

el capítulo dedicado a este país, dichos avances eran muy cuestionables. El crecimiento económico también estaba por detrás de lo esperado, y en materia de creación de empleo, las economías centroamericanas estaban generando menos de la mitad de la cantidad prevista¹.

El informe de la Oficina General de Cuentas atribuía estas carencias a la persistente situación de violencia en la región, que entre otros efectos negativos inhibió la inversión extranjera, a la caída de los precios de exportación y a las debilidades institucionales de los Gobiernos receptores, entre otros factores². Como tendremos oportunidad de considerar en los capítulos dedicados a los diferentes países y en las conclusiones de esta tesis, el análisis del GAO, con una considerable dosis de autocomplacencia, hacía abstracción del hecho de que la situación de violencia e inestabilidad estaba también inducida por Estados Unidos, y no se consideraba que las políticas macroeconómicas propugnadas por la AID tenían una relación directa con el empeoramiento de la situación social que se registraba en la mayor parte de los países de la región en este periodo.

5.3 Las iniciativas democráticas de la Administración Reagan

La Administración Reagan inició el denominado “Proyecto Democracia” en 1982. Éste comprendió un gran número de programas de desarrollo político en campos como la reforma judicial, los procesos electorales, el fortalecimiento de las corporaciones locales y, sobre todo, el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil afines a su proyecto ideológico neoconservador. Parte del apoyo a estas organizaciones se canalizó a través de la *National Endowment for Democracy* o NED. A finales de los ochenta la ayuda destinada a programas de “fortalecimiento democrático” en América Latina se elevaba a más de 20 millones de dólares al año, y a lo largo de la década llegaron a sumar unos 100 millones de dólares³. El escándalo “Irán-Contras”, no obstante, puso de manifiesto que el “Proyecto Democracia”

¹ GAO 1989, pp. 45-56

² GAO 1989, p. 48.

³ 20 millones en programas de derechos humanos y participación democrática, 60 millones destinados al Programa de Administración de Justicia, y entre 15 y 20 millones destinados a apoyar procesos electorales. Estimación tomada de Carothers 1994a, p. 170.

también incluyó operaciones encubiertas de carácter ilegal, incluyendo la financiación de las fuerzas irregulares nicaragüenses y de su entorno político.

El “Proyecto Democracia” fue presentado por el propio Reagan en el discurso pronunciado en el Parlamento británico el 8 de junio de 1982. El objetivo de este Proyecto, según el Presidente, era el fortalecimiento de las organizaciones que componen lo que Reagan denominó “la infraestructura de la democracia”: prensa libre, sindicatos, partidos políticos y universidades. Con este enfoque, Reagan se distanciaba de su predecesor, que había puesto mucho más énfasis en los derechos humanos y las libertades fundamentales, y optaba por un concepto de democracia muy restrictivo, en el que las dimensiones formales iban a ser las más importantes.

Ese mismo año, la AID financió un estudio de la Fundación Política Americana (*American Political Foundation* o APF) sobre la promoción de la democracia en el Tercer Mundo. El estudio proponía establecer una fundación privada para prestar apoyo económico a las organizaciones que compartían el proyecto de democracia de la Administración Reagan.

En 1983 se aprobó, finalmente, la legislación necesaria para materializar el “Proyecto Democracia” de Reagan. El Congreso autorizó a la AID y a la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA) a financiar “instituciones democráticas”, y el 22 de noviembre aprobó la legislación —la Ley Pública PL-98-164— que autorizaba a la USIA a crear la *National Endowment for Democracy* o NED, dotándola con un fondo inicial de 18 millones de dólares¹. En 1984 el “Proyecto Democracia” recibió un nuevo espaldarazo con la publicación del Informe Kissinger, que recomendaba dar continuidad y ampliar los programas de la NED y la propia AID en este campo².

El objetivo de la NED era articular los esfuerzos del sector privado en favor del proyecto democrático neoconservador de la Administración Reagan. La Fundación estaba gobernada por un Consejo de 17 miembros, que representaban a los distintos sectores y grupos del *establishment* político y económico de Estados Unidos. Su primer director fue Carl Gershman, un funcionario con vínculos con la CIA que había sido el jefe de gabinete de la

¹ Sobre el origen y desarrollo de la NED, ver Carothers 1994b.

² Comisión Kissinger 1984, pp. 71, 97 y 137.

Embajadora ante Naciones Unidas, la ultraconservadora Jeanne Kirkpatrick¹. La NED tiene vedada por ley la ejecución directa de programas, limitándose a financiar las actividades de otras organizaciones². Los cuatro receptores de fondos más importantes de la NED (*core grantees*) han sido:

- a) El Instituto del Sindicalismo Libre (*Free Trade Union Institute* o FTUI), vinculado a la AFL-CIO, ha recibido en torno a dos tercios de los fondos de la NED. El FTUI ha apoyado, a su vez, al Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (*American Institute for Free Labor Development* o AIFLD), que desde los años sesenta lleva a cabo una intensa actividad de apoyo a sindicatos no marxistas en América Latina. Desde la perspectiva de la “nueva derecha” norteamericana, los sindicatos de izquierda son “antidemocráticos”, por lo que el apoyo a sindicatos de centro y derecha es una forma de apoyo a la democracia.
- b) El Centro de la Empresa Privada Internacional (*Center for International Private Enterprise* o CIPE), dependiente de la Cámara de Comercio de Estados Unidos. El CIPE ha promovido la ideología de la empresa privada y el mercado libre y ha apoyado organizaciones empresariales y *think-tanks* neoliberales en los países del Tercer Mundo, bajo el supuesto de que las libertades económicas y las libertades políticas están estrechamente emparentadas.
- c) El Instituto Nacional Republicano de Asuntos Internacionales (*National Republican Institute* o NRI), creado en 1983, que ha apoyado a sus contrapartes ideológicas en el exterior.
- d) El Instituto Nacional Demócrata (*National Democratic Institute* o NDI), también creado en 1983, que a diferencia del NRI ha optado por un enfoque más pluralista, apoyando procesos de democratización y no sólo a sus homólogos³.

¹ Barry y Preusch 1987, p. 246.

² Una detallada descripción de las relaciones institucionales y políticas de la NED en “The democracy offensive”, p. 4.

³ WOLA 1990b, p. 4.

La NED ha destinado como mínimo un 25% de su presupuesto a financiar otras organizaciones (*Discretionary grantees*) como *Freedom House* o PRODEMCA, que a mediados de los años ochenta adquirieron notoriedad por su abierto apoyo a la “Contra”. El apoyo a organizaciones de extrema derecha o a determinadas formaciones políticas ha provocado intensas controversias a lo largo de los diez primeros años de vida de la NED. En 1984, por ejemplo, pudo saberse que el FTUI, con fondos de la NED, había financiado la campaña electoral de Ardito Barletta, candidato vinculado a las Fuerzas de Defensa de Panamá. En 1985 se supo que la NED financió a través de la FTUI a organizaciones de extrema derecha francesas conectadas a grupos terroristas. En 1987 y 1988 se divulgaron conexiones de la NED con el “Irangate”, y entre 1989 y 1990 se puso en cuestión desde diversos sectores el papel excesivamente sesgado y partidista que la NED estaba teniendo en las elecciones de Nicaragua¹. A pesar de la caída del muro de Berlín, como señaló Thomas Carothers, la NED siguió actuando con fuertes inercias anticomunistas².

Según un estudio realizado por el Consejo de Asuntos Hemisféricos, a pesar de su mandato democratizador, la NED a menudo ha interferido en los procesos políticos internos apoyando a organizaciones extremistas y militaristas asociadas a grupos armados. Los programas de NED han reforzado las organizaciones de los sectores económicamente más poderosos, lo que difícilmente contribuye a democratizar las sociedades de países en desarrollo, caracterizadas precisamente por un gran desequilibrio de poder en favor de los intereses privados³.

El décimo aniversario de la NED se celebró entre fuertes controversias en el Congreso. Los sectores demócratas más liberales abogaron por la desaparición de la NED, a la que se imputó ser una “reliquia” de la Guerra fría y un instrumento para interferir en la política interna de los países en desarrollo. Con el apoyo de los sectores conservadores y de *think-tanks* como la Fundación Heritage, la NED obtuvo la financiación necesaria para seguir su andadura, aunque cada vez más sujeta al escrutinio de las Cámaras⁴

¹ WOLA 1990b, p. 6.

² Carothers 1994b, p. 128.

³ Sims 1990, *passim*.

⁴ Carothers 1994b, p. 123.

Mucho más importante en términos financieros y políticos dentro del “Proyecto Democracia”, aunque menos visible políticamente que la NED, ha sido el papel de la “Oficina de Iniciativas Democráticas” del Buró de América Latina y el Caribe (LACC/ODI), de la AID y del Departamento de Estado. Las actividades de esta oficina se han desplegado en tres grandes ámbitos: a) la asistencia electoral; b) el Programa de Administración de Justicia (*Administration of Justice Program* o AOJ) y el apoyo a la democratización y a los derechos humanos¹. Estas actividades se han financiado con cargo a la sección 116e de la Ley de Asistencia Exterior de 1961 y, sobre todo, los fondos en moneda local generados por los ESF.

- a) El Programa de Administración de Justicia ha sido, con unos 20 millones de dólares anuales de presupuesto para América Latina entre 1985 y 1989, el más grande en tamaño y en recursos financieros. Ejecutado conjuntamente por la AID, USIA y el Departamento de Estado, pretende impulsar mejoras técnicas, institucionales y de formación de los sistemas judiciales de la región².

En América Central se ha llevado a cabo en Costa Rica, Guatemala, Honduras y El Salvador³. En éste último país se puso en marcha el programa pionero de AOJ, dotado con 9,2 millones de dólares. Fue iniciado en 1982 por iniciativa del Congreso, tras la traumática experiencia del asesinato de cuatro monjas y dos expertos en reforma agraria de nacionalidad norteamericana.

Entre los criterios básicos del Programa AOJ, definidos por un grupo de estudio interagencias creado en 1983, se estableció que no se intentaría “exportar” el modelo judicial estadounidense, y apoyar a las entidades ya existentes, sin intentar crear nuevas instituciones.

En 1985 el programa adquirió rango regional. La AID confió parte del mismo a entidades como el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas

¹ Para una visión general de los objetivos de la AID en este ámbito, ver AID 1992c, pp. 55-57.

² AID 1992c, pp. 59-61.

³ Las experiencias de AOJ en estos países han sido evaluadas por la AID en AID 1993, Hansen 1993 y Blair 1994.

para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), ubicado en Costa Rica¹.

AOJ también ha prestado asistencia técnica a las fuerzas policiales a través del “Programa Internacional de Asistencia y Capacitación Criminal e Investigativa” (*International Criminal Investigative and Training Assistance Program* o ICITAP), especialmente en El Salvador y Honduras. La asistencia a cuerpos policiales había sido prohibida por el Congreso en 1974, después de las amargas experiencias de apoyo a policías represivas de la “Oficina de Salud Pública” del Departamento de Estado. ICITAP burló esta prohibición limitando el mandato de la AID a la investigación criminal, como mecanismo de apoyo a la justicia. El programa, sin embargo, ha sido motivo de áspera controversia debido a que ha asociado a Estados Unidos con cuerpos policiales cuya actuación se ha caracterizado por violaciones persistentes y sistemáticas de los derechos humanos y las garantías fundamentales²

- b) Asistencia electoral: el apoyo que Estados Unidos ha prestado a los procesos electorales en los años ochenta —antes descartado por su alta visibilidad política— ha sido una actividad relativamente nueva de la AID. Se inició en las elecciones salvadoreñas de 1982 y se fue convirtiendo en una actividad usual. Centroamérica ha sido uno de los focos de atención de la AID en este campo, debido a la fragilidad de sus sistemas e instituciones electorales y a la importancia geopolítica de las elecciones “libres y honestas” en esta región³.

La asistencia electoral norteamericana ha adoptado las siguientes formas: a) transferencias de efectivo a los Gobiernos para financiar elecciones; b) apoyo material —urnas, ordenadores, papeletas—; c) capacitación técnica de los institutos electorales; d) apoyo a las misiones de observadores. El apoyo material y las transferencias de efectivo han sido las más comunes en Centroamérica⁴, aunque también han tenido cierta importancia las acciones de capacitación en materia electoral. Parte de éstas se han

¹ Carothers 1994a, pp. 172-176.

² WOLA 1990b, pp. 15 y 16.

³ WOLA 1990b, p. 7.

⁴ Un detallado análisis de las formas que ha adoptado el apoyo de la AID a los procesos electorales, incluyendo estudios de caso, en Wozniak y Peterson 1993.

canalizado a través del Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL). Este Centro, creado en 1983 en Costa Rica, es parte del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)¹.

El apoyo a los procesos electorales en Centroamérica ha sido criticado a causa de su alta visibilidad política, que lo hacía objeto de acusaciones de injerencia, y a su énfasis excesivo en la aspecto formal de la democracia —la mera celebración periódica de elecciones “libres y limpias” homologables ante la comunidad internacional— y no en su contenido, como la vigencia de las libertades fundamentales o la sujeción de los militares al control del poder civil, por citar dos aspectos. La importancia concedida por Estados Unidos a los aspectos formales fue resaltada por Thomas Carothers, que trabajó como funcionario de la AID entre 1986 y 1987. Este analista señaló que el enfoque de Estados Unidos en este ámbito podría resumirse diciendo que Centroamérica «...*tendría elecciones libres y limpias aunque la Embajada de Estados Unidos tuviera que hacerlas por ellos*»². También se ha cuestionado el sesgo partidista de estos programas. Como veremos en los capítulos respectivos, en los comicios salvadoreños de 1984 o en los nicaragüenses de 1990 todo el apoyo de la AID estuvo subordinado a la victoria electoral, a cualquier precio, de la opción afín a los intereses norteamericanos.

- c) Apoyo a organizaciones de la sociedad civil: a lo largo de los ochenta la AID ha aportado fondos a un gran número de institutos de investigación, *think-tanks* y organizaciones de derechos humanos afines al proyecto estratégico de Estados Unidos para Centroamérica. Como se verá en los capítulos nacionales, este apoyo se ha otorgado a organizaciones que ocupan el espacio que va desde el centro-derecha a la extrema derecha del espectro político, con especial énfasis en las organizaciones vinculadas a la “contra” en el caso de Nicaragua, y de la Democracia Cristiana en los casos de Guatemala y El Salvador. En el ámbito de los derechos humanos la asistencia de Estados Unidos ha sido esencial para sostener organizaciones afines a los Gobiernos o, en el caso de Nicaragua, a las posiciones del Departamento de Estado.

¹ AID 1992c, p. 61.

² Citado en WOLA 1990b, p. 13.

Como veremos en los capítulos respectivos, uno de los rasgos característicos de los programas de democratización de la Administración Reagan ha sido su carácter instrumental, y su subordinación a las necesidades políticas internas de Estados Unidos. Los programas de reforma judicial y la asistencia ligada a la celebración de elecciones sirvieron como contrapeso de la asistencia de seguridad, y la Administración los utilizó como baza negociadora para aplacar al grupo demócrata del Congreso. Un informe de 1993 de la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos llamó la atención sobre este hecho, indicando que estos proyectos, al responder más a las necesidades de legitimación de la Administración que a las demandas del Gobierno receptor, difícilmente podían tener éxito¹.

5.4 La ayuda a Centroamérica y la Administración Bush: continuidad, cambio y declive

Los radicales cambios geopolíticos que se produjeron durante el mandato presidencial de George Bush (1989-1993) tuvieron dos importantes consecuencias para América Central: primero, contribuyeron a reducir la tensión en el área, que se devaluó desde el punto de vista estratégico, permitiendo que Estados Unidos pudiera enfocar su política hacia otras áreas de Latinoamérica. Segundo, hicieron desaparecer la supuesta amenaza soviético-cubana a la seguridad de Estados Unidos. Ello alteró los términos del debate político doméstico, facilitando la recuperación del consenso interno y la adopción de políticas más pragmáticas y desideologizadas².

Con el escándalo “Irán-Contras” aún cercano, el punto de partida de la Administración Bush fue la recuperación del consenso interno, con el objeto de sacar Centroamérica de la agenda política doméstica. En marzo de 1989 Bush logró un acuerdo bipartidista por el que se mantendría la asistencia “humanitaria” a la Contra³. Meses después, la ofensiva del FMLN y el asesinato de los jesuitas de la Universidad Centroamericana (UCA) en El Salvador propició un cambio de estrategia hacia el conflicto salvadoreño, y Estados Unidos, tras romper sus lazos con la cúpula militar de este país, alentó

¹ GAO 1993b, pp 1-25.

² Ver Jonas 1993, pp. 125-146, y Coatsworth 1994, pp. 207-208.

³ Sobre este acuerdo, ver el análisis de Palomares 1993, p. 115.

la depuración de las Fuerzas Armadas y el cese el fuego que conducirían, meses después, al Acuerdo de Paz de Chapultepec. En Nicaragua, las elecciones de febrero de 1990, en las que contra todo pronóstico fueron derrotados los sandinistas, dieron paso a un ingente programa de asistencia económica con el objeto, como veremos, de impulsar un ambicioso programa de reordenación conservadora del país. Panamá, por último, fue invadida por tropas norteamericanas en diciembre de 1989, ilustrando la importancia —internacional y sobre todo doméstica— que el narcotráfico estaban adquiriendo en la agenda política de Estados Unidos. Tras la invasión, Panamá y Nicaragua se convirtieron en los dos países prioritarios de la AID en la región.

El Salvador, Nicaragua y Panamá concentraron grandes dosis de atención de Estados Unidos y de la AID en el periodo 1990-1992, pero la devaluación estratégica de la región era un hecho irreversible, y la importancia relativa de estos tres países en la agenda exterior y doméstica estadounidense se redujo con rapidez. Cuando Bush terminó su mandato, Centroamérica ocupaba un lugar muy bajo en la escala de prioridades de Estados Unidos en el mundo e incluso en el conjunto de América Latina. En este contexto, no es de extrañar que los montos globales de ayuda disminuyeran con rapidez, particularmente en Guatemala, Costa Rica y Honduras.

En estos dos últimos casos, en el marco de la “Iniciativa para las Américas”, Estados Unidos concedió reducciones extraordinarias de deuda oficial bilateral, que en gran parte era resultado de créditos de la AID y del Título I de la PL-480. Estas concesiones, sin embargo, no restaron nitidez al mensaje de la Iniciativa: en los años noventa el patrón de relaciones hemisféricas estaría dominado por la apertura comercial recíproca y no por la ayuda o las preferencias comerciales unilaterales (*Trade, not Aid*), y las economías centroamericanas deberían adaptarse, lo más rápidamente posible, a vivir sin el apoyo económico de la AID, acometiendo las políticas de ajuste estructural que antes, merced a condicionantes geoestratégicos, habían podido eludir. La paulatina retirada de la AID significaba, además, que el liderazgo del proceso de ajuste y reforma económica volvía a estar en manos del FMI y el Banco Mundial.

El marco en el que se hicieron explícitos los nuevos parámetros de la relación económica entre Estados Unidos y Centroamérica fue la IX “Cumbre” Presidencial de Antigua Guatemala del 15 al 17 de junio de 1990, en la que los Presidentes centroamericanos adoptaron el “Plan de Acción Económica para Centroamérica” (PAECA). En esta reunión, en la que estuvo presente el Secretario de Estado Baker, se relanzó el proceso de integración regional de forma que éste fuera compatible con la apertura económica que se estaba produciendo de forma generalizada en la región —un “mercado común para exportar”, según la expresión acuñada en la Cumbre— y se propuso la creación de una “Asociación para la Democracia y el Desarrollo” de Centroamérica (ADD)—una vieja idea de la Comisión Kissinger, actualizada por el Informe de la Comisión Sandford— a la que se invitaría a participar a otros países donantes y a los organismos multilaterales. Esta propuesta ha sido interpretada como un intento de atemperar los costes de la “retirada” de la asistencia norteamericana de la región¹.

La paulatina reducción de la asistencia norteamericana se hizo explícita en enero de 1991, cuando la AID dio a conocer el documento titulado “Estrategia de la Asistencia Económica para Centroamérica 1991-2000”. En este documento, que sustituía a la Iniciativa para Centroamérica de 1984 (CAI), la AID se comprometía a apoyar los objetivos de la Cumbre Presidencial de Antigua de junio de 1990 así como los compromisos de la Declaración de Puntarenas, celebrada en diciembre de ese mismo año, aunque con “recursos en disminución”.

En la propuesta financiera que acompañaba al documento, la asistencia pasaría de los 810 millones de dólares de 1990 a los 430 millones previstos para 1996. En términos globales la reducción sería de un 50%, de los 6.200 millones de dólares del periodo 1984-1990 a los 3.200 millones previstos para el periodo 1991-1996. De éstos, 1.000 millones serían asignados a Nicaragua².

Las asignaciones reales, sin embargo, se han reducido mucho más rápidamente de lo previsto en el documento, en el contexto de la política de recortes presupuestarios del Congreso. En 1994 la ayuda total asignada a la región fue de 222 millones de dólares, lo que significa una caída del 75%. Centroamérica,

¹ Para una valoración general de la Cumbre, ver “La Declaración de Antigua Guatemala”.

² AID 1991d, pp. i y 27-28.

durante más de diez años a la cabeza de las asignaciones de ayuda, pasó a situarse en segundo lugar después del área andina, una zona mucho más importante para Washington dentro de la nueva agenda de seguridad de la posguerra fría (ver cuadro nº 17).

Cuadro nº 17

Evolución de la ayuda bilateral a Centroamérica y al área andina, 1991-1994
(millones de dólares y porcentajes)

América País/área	1991	1992	1993	1994	Reducción	Como	%	ayuda a
					1991-94	Latina en 1991 y 1994		
Costa Rica	54,2	20,0	8,7	8,3	85%	2,9	1,1	
El Salvador	289,4	303,9	194,8	77,5	73%	15,5	10,1	
Guatemala	92,2	64,2	51,0	39,1	67%	4,9	5,1	
Honduras	158,7	98,5	60,6	40,8	74%	8,5	5,3	
Nicaragua	270,5	80,2	155,4	56,7	79%	14,5	7,3	
Centroamérica	865,0	566,8	470,5	222,4	74%	46,3	28,6	
Bolivia	202,8	220,3	172,5	113,6	49%	10,8	14,7	
Colombia	94,6	147,4	70,8	34,5	74%	5,1	4,5	
Ecuador	23,6	32,1	18,3	15,6	34%	1,3	2,0	
Perú	199,6	129,4	163,6	147,2	26%	10,7	19,1	
Área andina	520,6	529,2	425,2	310,9	40%	27,9	40,3	
Am. Latina	1865,7	1500,7	1227,4	770,0	59%	--	--	

Fuente: AID, *Congressional Presentations*, varios años

La estrategia de la AID para Centroamérica para el periodo 1991-2000 plantaba tres objetivos básicos: a) el desarrollo de sociedades democráticas estables; b) el logro de un crecimiento económico sostenido y de “amplia base”, y c) el logro de una cooperación regional efectiva. La estrategia, además, se articuló en torno a diez principios, que en parte recogían la práctica de la AID en los ochenta y en parte eran contardictorias con la misma. Estos principios eran los siguientes¹:

¹ AID 1991d, p. 7.

- 1) La eliminación de los impedimentos al libre comercio y al proceso de crecimiento económico y generación de empleo liderado por el sector privado.
- 2) El desarrollo de instituciones democráticas y fomento de la participación.
- 3) El fortalecimiento de los sistemas judiciales, legislativos y electorales
- 4) La promoción de la participación cívica.
- 5) El fortalecimiento de los gobiernos locales y apoyo a los procesos de descentralización.
- 6) Se pondrá más énfasis en la adopción de políticas económicas, sistemas de incentivos y marcos reguladores que promuevan la protección y el uso sostenible de los recursos naturales.
- 7) Para asegurar que la mayoría de los centroamericanos participa de los beneficios del crecimiento, la AID promoverá la adopción de medidas que favorezcan la participación económica de los desfavorecidos, especialmente en lo referido al empleo, donde Centroamérica tiene ventajas comparativas debido a sus costes de mano de obra.
- 8) La AID apoyará a los Gobiernos y el sector privado de la región para mejorar la efectividad, financiación y control local de los servicios sociales básicos, mejorando el acceso y la continuidad de los mismos.
- 9) En el marco de la Iniciativa para las Américas y la Asociación para la Democracia y el Desarrollo (ADD), la AID colaborará con otras agencias federales, con los organismos multilaterales y otros donantes bilaterales.
- 10) La AID apoyará los esfuerzos para desarrollar políticas regionales, incluyendo el posible surgimiento de un Parlamento Centroamericano y la liberalización del comercio intrarregional, y respaldará iniciativas de interés de Estados Unidos, como la lucha antinarcóticos.

5.5 El final de una etapa: la ayuda a Centroamérica y la Administración Clinton

Durante la Administración Bush, la importancia estratégica de América Central se fue desvaneciendo, aunque tres países de la región —El Salvador, Nicaragua y Panamá— siguieron ocupando un puesto relativamente elevado en la agenda exterior estadounidense y en los debates del Congreso. Ello se ha debido a factores más o menos coyunturales —el compromiso norteamericano con la reconstrucción de Panamá, las pugnas en torno a la transición, el papel del Ejército y los derechos de propiedad en el caso de Nicaragua, y el proceso de paz en El Salvador. Con la Administración Clinton, que ha concedido más importancia a la política doméstica, Centroamérica ha vuelto a situarse en un punto muy bajo de la escala de prioridades de Estados Unidos, tanto en su política exterior como en su política latinoamericana.

Como señaló Carlos Sojo, el escenario más probable con la nueva administración es el de la continuidad¹. En consecuencia, las relaciones hemisféricas han seguido dominadas por temas económicos. En diciembre de 1994 la “Cumbre de las Américas”, convocada por el presidente, puso de manifiesto que el proyecto de la Iniciativa para las Américas de Bush era coincidente con la política de “Ampliación de la Comunidad de Democracias de Mercado” de la nueva Administración, y que la continuidad de la política de “comercio, no ayuda” (*Trade, not aid*) iba a ser la nota dominante de la política norteamericana hacia la región. Ha habido, es cierto, cambios de énfasis. La democracia, los derechos humanos o el medio ambiente son temas hacia los que la nueva Administración muestra mayor sensibilidad. Estos cambios, sin embargo, son perfectamente compatibles la Estrategia de la AID para Centroamérica 1996-2000.

Con el objetivo de crear una “Área de Libre Comercio de las Américas” para el año 2005, la liberalización comercial ha seguido siendo el eje central de las relaciones de Estados Unidos con Centroamérica. En este contexto, la ayuda ocupa un segundo plano. Ante las críticas y las amenazas de recorte de fondos de los republicanos, ésta se justifica y se subordina a las necesidades de la apertura comercial y la reforma económica. En la Presentación al Congreso para América Latina y el Caribe para 1996, la Administración Clinton

¹ Sojo 1993, p. 1.

fundamentó la solicitud de fondos en los beneficios que la apertura comercial comporta para la economía estadounidense, sin hacer apenas referencia a las amenazas a la seguridad nacional, reales o supuestas.

Con este planteamiento la Administración Clinton se distanciaba del tradicional enfoque demócrata de la contención, que vinculaba seguridad y desarrollo, y abraza la política de promoción del libre comercio que tradicionalmente habían defendido los sectores republicanos y conservadores. Las diferencias, sin embargo, persisten. Mientras que los Republicanos abogan por la desaparición de la ayuda, los demócratas consideran que ésta sigue siendo necesaria para fomentar las oportunidades comerciales en el exterior. En el caso de los países más pobres, esto supone fomentar Gobiernos democráticos estables y sociedades menos polarizadas, con clases medias dispuestas a consumir bienes y servicios producidos en Estados Unidos¹.

Según los datos de la Administración, América Latina y el Caribe es el mercado más dinámico para las exportaciones de Estados Unidos. Entre 1984 y 1994 éstas se triplicaron, alcanzando en 1994 los 91.000 millones de dólares. En este mismo periodo la cuota de mercado de estados Unidos en Latinoamérica, respecto al conjunto de países de la OCDE, pasó del 48% al 57%. En 1990 Estados Unidos registró un déficit comercial en sus relaciones con Latinoamérica de 5.000 millones de dólares, pero en 1994 logró un superávit de unos 8.000 millones de dólares. 1,8 millones de empleos, según estimaciones de la administración, dependían directamente de las exportaciones a Latinoamérica².

En este contexto, sólo un reducido número de países pueden esperar que se mantengan los niveles de asistencia del pasado, o al menos que ésta se reduzca de forma paulatina. El área andina, como vimos en el cuadro nº 17, mantiene un perfil elevado debido al narcotráfico. En Haití, donde Estados Unidos se involucró militarmente, se han comprometido cuantiosos fondos. En 1994 este país concentró el 10% de la asistencia norteamericana a la región. Este es, sin embargo, un caso coyuntural dentro de un panorama regional en el que las tendencias van en la dirección contraria.

¹ Lake 1993, p. 25.

² AID 1996, p. 2.

Centroamérica, donde no hay intereses económicos ni de seguridad relevantes, no puede esperar que la ayuda se mantenga a los niveles del pasado. El cuadro nº 17 mostraba que la asistencia ha disminuído a un ritmo particularmente rápido. Las solicitudes de la Administración al Congreso de 1995 y 1996 confirman esa tendencia. De esta forma, las relaciones con Estados Unidos se van a ir canalizando en mucha mayor medida a través de los canales diplomáticos tradicionales, a través de canales comerciales —entre 1994 y 1995 la agenda de relaciones ha estado dominada por diversos conflictos comerciales, como el del banano o las maquilas textiles— o de organismos internacionales dominados por Estados Unidos, como el FMI y el Banco Mundial, donde es el Departamento del Tesoro y no el de Estado el que tiene el protagonismo.

En 1994 el Administrador Atwood anunció que en septiembre de 1996 se cerraría definitivamente la Misión de la AID en Costa Rica, después de 35 años de presencia ininterrumpida de la Agencia en ese país, en el marco de una amplia reforma organizativa en la que 21 misiones y oficinas dejarían de existir. Atwood justificó la clausura de esta misión señalando que Costa Rica “se había graduado” económicamente y ya no precisaba asistencia externa. En 1998 cesarán también las actividades del Cuerpo de Paz. Con los fondos en fideicomiso en este país la AID ha creado la Fundación Costa Rica-Estados Unidos (CRUSA), encargada de gestionar los proyectos aún pendientes de cierre cuando la AID se retire definitivamente¹.

¹ *Central American Update* vol. II, nº 2, 16-31 de junio de 1996.

Capítulo 6

Costa Rica y la ayuda norteamericana: la década del ajuste estructural

6.1 El caso de Costa Rica: consideraciones generales

En la década de los ochenta Costa Rica ha sido el décimo más importante receptor de fondos de la AID a escala mundial y el tercero en América Central. Los 1.460 millones de dólares que Washington asignó a Costa Rica fueron la materialización de una intensa relación bilateral en la que se entrecruzaron motivaciones tanto políticas como económicas. Este cuantioso apoyo financiero permitió mantener la estabilidad política y la recuperación económica del país en un momento en el que éste atravesaba la peor crisis económica desde la “gran depresión” de los años treinta; fue también la compensación por los costes que comportaba el establecimiento de la Contra en el territorio de la tradicionalmente estable y pacífica Costa Rica, y por su participación en la estrategia de aislamiento y presión diplomática frente a Nicaragua.

Los fondos de la AID, finalmente, constituyeron una herramienta esencial para que la AID impulsara un ambicioso programa de reformas económicas, las cuales han contribuido decisivamente a transformar la economía, el Estado y la sociedad costarricense. Costa Rica ha sido durante los años ochenta, según la expresión del sociólogo Manuel Rojas Bolaños, “una sociedad en transición”¹. Se han producido cambios importantes en la orientación de la economía, la institucionalidad estatal, la estratificación social y la inserción internacional del país, en los cuales la AID, a través de sus fondos y su condicionalidad, ha tenido un papel determinante.

Después de diez años de crisis y de ajuste estructural, han quedado atrás parte de las políticas y las estructuras que conformaban el moderno Estado y la

¹ Rojas Bolaños 1992, p. 16.

sociedad costarricense, tal y como se configuraron en los años posteriores a la guerra civil de 1948. Agotada definitivamente la estrategia de desarrollo de la etapa de la modernización (1950-1980), se ha impuesto un nuevo modelo de crecimiento en el que las exportaciones de productos no tradicionales, la inversión extranjera y el turismo se han convertido en los sectores más pujantes y competitivos. El Estado se ha retirado de importantes funciones reguladoras, productivas y financieras, y ha entrado en un proceso de reforma aún inacabado. Los vínculos comerciales con el exterior han experimentado importantes cambios. Estados Unidos, Europa y los terceros mercados son hoy mucho más importantes para Costa Rica, y la relación con el MCCA se ha debilitado.

Este proceso comenzó al finalizar la década de los setenta. La Administración Carazo experimentó ya los efectos de la crisis económica, pero durante su periodo de Gobierno no pudo afirmarse con claridad una estrategia para enfrentar la crisis, alcanzar la recuperación y volver a poner el país en la senda del crecimiento. A partir de 1982, sin embargo, la Administración Liberacionista de Monge inició el proceso de estabilización y ajuste estructural en cuyo marco se han producido las transformaciones mencionadas. EL Partido de Liberación Nacional (PLN), que paradójicamente había sido el impulsor de un modelo de desarrollo basado en el intervencionismo estatal y la construcción de un avanzado Estado de bienestar, se vio compelido ante la extrema gravedad de la crisis a dar un viraje en la política económica y tratar de establecer una nueva estrategia de crecimiento. En esta nueva estrategia se ha producido una retirada parcial del Estado y el intervencionismo estatal. Dicho intervencionismo, sin embargo, no ha llegado a desaparecer. Por el contrario, como veremos, ha experimentado un profundo cambio de racionalidad, orientación y destinatarios.

El principal desafío para la Administración Monge fue llevar a cabo este proceso de forma gradual, minimizando los costes sociales y económicos de la transición al nuevo modelo. Monge intentó evitar que se produjera una ruptura violenta con el pasado en un momento en el que el resto de la región centroamericana se encontraba envuelta en la crisis y la guerra. Aunque la protesta social fue muy activa durante todo el proceso de ajuste y transición a un nuevo modelo económico, Monge logró que se mantuviera dentro de umbrales tolerables, y no se crearon las condiciones de polarización y

enfrentamiento que hubieran conducido al uso generalizado de la violencia para mantener el orden constituído. Ello se debió a la aplicación de una modalidad de ajuste gradual, “con rostro humano”, que distribuyó los costes del ajuste de forma relativamente equitativa, y que integro en su diseño diversos mecanismos de compensación social.

Esta modalidad de estabilización y ajuste “heterodoxo” constituye una experiencia prácticamente única en relación a lo ocurrido en otros países de América Latina durante ese mismo periodo¹. Su relativo éxito se debió tanto a factores internos —la existencia de espacios de concertación política y una sólida tradición democrática— como externos. La financiación extraordinaria proporcionada por la AID, entre estos últimos, fue un factor decisivo. Los programas de estabilización y ajuste del FMI y el Banco Mundial hubieran tenido costes económicos y sociales mucho más elevados, y por lo tanto potencialmente más desestabilizadores, si Costa Rica no hubiera podido acceder a la multimillonaria inyección de fondos proporcionada por Estados Unidos. La experiencia de otros países de América Latina ilustra los fuerte costes que se derivaron de aplicar políticas de ajuste contando sólo con la financiación del FMI, el BID y el Banco Mundial —una financiación claramente insuficiente— en un periodo en el que el acceso a fuentes privadas de capital estaba prácticamente cerrado debido a la crisis de la deuda.

La Administración Monge percibió, correctamente, que las condiciones políticas del istmo permitirían demandar a Estados Unidos grandes montos de ayuda económica, a fin de evitar la extensión de los conflictos centroamericanos a Costa Rica, y garantizar niveles mínimos de cohesión y estabilidad social. El propio Oscar Arias declaró en 1985: «...*mientras los nueve comandantes sandinistas estén en Nicaragua, obtendremos 200 millones de dólares anuales de Washington*»².

Costa Rica, además, tuvo para Estados Unidos un valor emblemático, al ser presentado como el “modelo exitoso” de democracia y libertad económica de la “cruzada democrática” de la Administración Reagan. Una evaluación realizada

¹ Sobre la relación entre protesta social y ajuste estructural, ver Walton y Seldon 1994.

² Declaraciones de Oscar Arias a la revista *Forbes* de abril de 1985. Citado en Barry y Preusch 1988, p. 25.

por la AID en 1988 sobre el impacto de la asistencia económica a Costa Rica indicaba al respecto:

«...con su fuerte tradición de democracia y justicia social, el éxito de Costa Rica era importante para el objetivo norteamericano de alentar naciones libres, democráticas y estables a lo largo de Latinoamérica. La dedicación del país a la democracia no debía fallar frente a niveles de vida cada vez más bajos y la creciente amenaza de la vecina Nicaragua. Los intereses políticos de Estados Unidos podrían ser logrados a través de un proceso de estabilización económica y crecimiento sostenido y de amplia base»¹.

Ello, evidentemente, tuvo fuertes costes políticos. La Administración Monge obtuvo cuantiosos recursos económicos, pero el *quid pro quo* de la ayuda fue el alineamiento con la política regional de la Administración Reagan. Importantes sectores de la sociedad y el Gobierno de Costa Rica intentaron limitar el involucramiento del país al terreno diplomático y político, pero finalmente Costa Rica —con la anuencia de importantes grupos empresariales y políticos costarricenses— se vio obligada a admitir la presencia desestabilizadora de fuerzas irregulares en su territorio, y se vio envuelta en una peligrosa dinámica de militarización que para amplios sectores de la sociedad costarricense parecía ser la antesala de una confrontación armada.

Aunque el Gobierno costarricense y la AID negaron la existencia de condicionamientos y ataduras políticas en la ayuda, el juicio a Oliver North y sus colaboradores por el escándalo “Irán-Contras” aportó evidencias irrefutables de lo contrario. El espectacular aumento de los Fondos de Apoyo Económico (ESF) en este periodo —aunque desde el punto de vista económico estuvieran destinado a estabilizar la balanza de pagos— fue en gran medida una compensación económica por el alineamiento costarricense con la estrategia antisandinista.

Ante las extraordinarias presiones de la Administración Reagan, el principal objetivo de la política exterior costarricense durante las Administraciones Monge y Arias fue la recuperación de un mínimo grado de autonomía en la política exterior, a fin de buscar soluciones no militares a la crisis regional. La

¹ AID 1988, p. 4. La traducción es nuestra.

Administración Monge se enfrentó a extraordinarias dificultades para recuperar dicha autonomía, y comprobó cuál era el precio real del “pacto faustico” acordado en 1982 con Estados Unidos. La Administración Arias, sin embargo, aprovechó hábilmente el debilitamiento de la Administración Reagan a causa del escándalo “Irán-Contras”, pudo ampliar notablemente sus márgenes de autonomía y logró afirmar una iniciativa de paz cuyos logros, entonces y ahora, desde la perspectiva de los años noventa, sólo pueden ser calificados de históricos.

Las tensiones entre la esfera política y la económica fueron muy visibles durante la Administración Arias. El Presidente Arias logró afirmar una política exterior más autónoma y hacer realidad el Acuerdo de paz de Esquipulas. Washington, a cambio, recortó la ayuda económica y, de común acuerdo con el FMI y el Banco Mundial, endureció la condicionalidad. Aunque se mantuvo el enfoque gradualista del ajuste contando con la financiación de la AID —sobre todo en lo referido a políticas de compensación social, como la de vivienda— la política económica, la política agropecuaria y la de rentas se fueron internando en la senda neoliberal. Las protestas sociales de este periodo obligaron a Arias, al final de su mandato, a introducir nuevos correctivos, que no impidieron que buena parte del electorado diera la espalda a su partido en las elecciones de 1990.

La importancia de los objetivos de seguridad y de transformación de la economía, en consecuencia, ha variado a lo largo del decenio. Durante el mandato presidencial de Luis Alberto Monge (1982-1986) la lógica antisandinista tuvo mucho más peso, justificando fuertes volúmenes de ayuda y una condicionalidad económica relativamente menor que en la segunda mitad de la década. En este periodo concurren tanto un incremento de la vulnerabilidad externa de Costa Rica —1982 fue el peor año de la crisis económica— como la acción del “Frente Sur” de la Contra, dirigido por Edén Pastora desde bases clandestinas ubicadas al norte del territorio costarricense.

A partir de 1987 las consideraciones geopolíticas pasaron a un segundo plano, la AID redujo los volúmenes de ayuda dirigidos a Centroamérica, y el ajuste estructural se afirmó con claridad como la matriz de la intervención de la AID. Esta situación contrastaba abiertamente con lo que entonces ocurría en

Honduras y El Salvador, donde los intereses geopolíticos seguían siendo los dominantes.

La AID pretendió, junto con el FMI y el Banco Mundial, desarrollar un amplio programa de reforma económica y de reestructuración del Estado signo liberalizador. En ningún otro país de América Central la AID ha puesto tanto énfasis en el ajuste estructural y la apertura de la economía, y en ningún otro sus políticas han tenido un impacto tan determinante en el rumbo de la política económica y el modelo de desarrollo del país. La irrupción de la masiva ayuda norteamericana pudo estar inducida por razones geopolíticas, pero en el caso de Costa Rica su verdadera importancia, como veremos, radicó en la condicionalidad que introdujo en la política económica.

Los fondos facilitados por Estados Unidos permitieron estabilizar la economía, hacer frente —aunque sólo parcialmente— al pago de la deuda externa, financiar una política de rentas que evitó fracturas sociales internas, y acometer las transformaciones estructurales de la economía evitando la quiebra y el desmantelamiento de buena parte del aparato productivo. Las presiones de la AID, el FMI y el Banco Mundial, sin embargo, también comportaron costes en el plano económico para la sociedad, el Estado y el sistema democrático costarricense. Las jornadas de agosto de 1984 y la aprobación de la legislación que dio inicio al proceso de apertura del sistema financiero a la banca privada —“desnacionalización de la banca” según sus críticos— así lo pusieron de manifiesto.

El sistema democrático y las organizaciones populares, empero, consiguieron atemperar la condicionalidad de los organismos financieros internacionales, y lograron introducir correctivos y medidas de compensación para hacer más soportable el coste social que se deriva de una política de ajuste, distribuyendo la carga de una forma relativamente equitativa entre los distintos grupos sociales.

Este proceso no fue ajeno a los ciclos político-electorales característicos del régimen costarricense. Como veremos, las medidas económicas más impopulares tendieron a concentrarse en los dos primeros años de cada periodo de Gobierno. En la segunda mitad del periodo presidencial la política económica suele dulcificarse, hasta el punto de que en el año electoral es

cuando suelen producirse las mayores concesiones, en ocasiones a costa de romper con los objetivos fiscales y monetarios acordados con la AID, el FMI o el Banco Mundial.

A partir de 1990, en un escenario regional totalmente distinto —distensión este-oeste, derrota sandinista en las elecciones, redefinición de la política hemisférica norteamericana con la “Iniciativa para las Américas” del Presidente Bush—, ya no había motivos estratégicos por parte de Estados Unidos para mantener elevados los niveles de ayuda de los años ochenta. Estados Unidos cedió su liderazgo como donante externo al Banco Mundial, y la reducción de la ayuda de la AID corrió pareja al endurecimiento del ajuste estructural.

El contenido de los diez Convenios de Estabilización y Recuperación Económica firmados con la AID entre 1982 y 1990 permite distinguir con claridad estas tres etapas:

- a) Entre 1982 y 1985 el principal objetivo fue la estabilización macroeconómica, pero también se pusieron las bases para iniciar, a partir de ese último año, el proceso de transformación económica. AID, en concreto, condicionó todo desembolso posterior a febrero de 1983 a la modificación de la Ley Orgánica del Banco Central y de la Ley de la Moneda, haciendo accesibles los recursos de esta entidad a la banca privada¹. Por otra parte, se limitó severamente el crédito al Consejo Nacional de Producción y a las empresas de CODESA, cuya privatización y/o disolución se emprendió en el periodo posterior.
- b) Entre 1985 y 1989 la AID actuó en estrecha coordinación con el Banco Mundial y sus programas de ajuste estructural (PAE-I de 1985 y PAE II de 1989), y hay una mayor insistencia en la privatización y liquidación de CODESA, la liberalización del sector agrario, la apertura comercial, la promoción del sector exportador, la banca privada y la inversión extranjera. La AID también apoyó algunas de las medidas de compensación social de la Administración Arias, como el programa de vivienda social.

¹ Timossi 1989, p. 55

c) A partir de 1990, ya con la Administración Calderón en el poder, se abandona el enfoque gradualista del ajuste adoptado por las administraciones Monge y Arias. En el marco de las negociaciones para el PAE-III se aceleró significativamente el proceso de ajuste —por lo que diversos sectores hablaron de “tratamiento de *shock*”—, se produjeron mayores costes sociales y un aumento de la conflictividad social claramente perceptible. La condicionalidad de la AID se dirigió en este periodo a la reducción del tamaño del Estado y a acelerar la apertura comercial, en consonancia con las propuestas de la “Iniciativa para las Américas” presentada por el Presidente Bush en junio de 1990.

Un rasgo característico de la acción de AID en Costa Rica ha sido el celo mostrado para controlar los fondos en moneda local generados por los ESF, a diferencia, por ejemplo, de El Salvador o Guatemala, que ingresaron en el presupuesto del Estado la mayor parte de estos fondos, o de Honduras, donde en torno al 50% tuvo este destino. Los fondos en moneda local generados por los ESF se destinaron preferentemente al sector privado y a financiar instituciones cuya labor ha duplicado la realizada por las instituciones públicas, o que se han constituido en poderosos grupos de presión respecto a las políticas gubernamentales, aunque una parte también fue utilizada para cancelar parte de la deuda interna. Los funcionarios de la AID, tal y como indicaron al investigador norteamericano Colin Danby, actuaron de esta forma porque temían que la ayuda «*se disolviera en programas sociales*»¹.

La condicionalidad de la AID y el FMI, unida a los PAE I y II del Banco Mundial, ha tenido como consecuencia un intenso proceso de liberalización y apertura. El aparato estatal no ha podido ser reducido a su mínima expresión, tal y como desearían los liberales más extremos, pero ha sido notablemente “adelgazado”, y sus relaciones con los diferentes sectores productivos han cambiado de forma radical respecto al pasado. El “Estado del Bienestar” se ha mantenido, pero como señaló Ana Sojo, muestra síntomas de debilitamiento que pudieran conducir a una crisis del mismo². El sector privado, encabezado por los sectores exportadores y la pujante banca privada, ha recuperado la hegemonía económica.

¹ Según dijo el 5 de enero de 1989 Neil Billig, funcionario de la Misión de la AID en Costa Rica. Citado en Danby 1989, p. 106.

² Sojo, Ana 1992, p. 1.

El cambio más espectacular se ha producido en el ámbito de las exportaciones, en el que una serie de productos no tradicionales han superado como fuente de divisas a los tradicionales productos de exportación del país. En 1990, como vimos, los “no tradicionales” y la maquila eran ya más de la mitad de las exportaciones totales. Este proceso alimentó un crecimiento económico anual promedio para el decenio 1984-1994 del 4,6%, uno de los más altos de América Latina en este periodo.

El auge exportador, sin embargo, no compensó el fuerte incremento de las importaciones producido por la liberalización comercial. El déficit comercial ha sido parcialmente compensado por la inversión extranjera y el espectacular auge de las exportaciones de servicios —especialmente el turismo—, pero al igual que en otros países de América Latina, el déficit comercial es una manifestación de la vulnerabilidad externa producida por este tipo de políticas, y en última instancia, de la debilidad del enfoque aperturista y de la estrategia de desarrollo propuesta por la AID.

La AID, recordemos, planteó que una política de promoción de las exportaciones a mercados externos debía tener como resultado una balanza comercial más equilibrada o en la que el déficit se redujera, que permitiera hacer frente a los pagos de la deuda externa y, además, sostener el proceso de desarrollo a largo plazo sin necesidad de recurrir permanentemente a la ayuda.

También ha habido costes en otros ámbitos: el sistema de incentivos fiscales necesario para hacer viable el nuevo modelo liberal-exportador se convirtió en un pesado fardo financiero para la hacienda pública. Los pequeños y medianos campesinos han tenido serias dificultades para incorporarse a la producción exportable, y los que se han aventurado en esa senda enfrentan graves riesgos económicos. El medio ambiente, por último, ha seguido soportando los costes ocultos del nuevo modelo, al recibir mayores cantidades de residuos y de agroquímicos tóxicos.

¿Cuál es el significado de estas transformaciones? De nuevo según Rojas Bolaños, ha emergido una sociedad más dinámica, más competitiva, más eficiente desde el punto de vista productivo, aparentemente mejor insertada en el mercado mundial, y con mayor bienestar para los más aptos para jugar de

acuerdo con las reglas del mercado. Pero la cohesión social que tradicionalmente ha sido el fundamento de la estabilidad social y política de Costa Rica también se ha debilitado. La sociedad costarricense es cada vez más una “sociedad de los dos tercios”, con estratos sociales más rígidos y más distantes, cuyas metas de bienestar social se debilitan y, en general, con menor calidad de vida¹.

6.2 Examen de los flujos y la composición de la ayuda

La ayuda económica norteamericana ha estado presente en Costa Rica desde 1946, aunque en ningún momento llegó a tener el volumen ni la significación económica y política que alcanzó a partir de 1980. Hasta 1979 Costa Rica recibió unos 12 millones de dólares anuales como promedio, y el total acumulado entre 1946 y 1979 fue de 375 millones.

A partir de 1979 la crisis centroamericana confirió una gran importancia estratégica a Costa Rica. Entre 1980 y 1990 Estados Unidos le concedió 1.358 millones de dólares —135 millones de dólares anuales como promedio—, multiplicando por diez los niveles de asistencia de la década anterior.

El cuadro nº 19 muestra la evolución de la ayuda en los años ochenta. En los dos primeros años de la década se mantuvieron los niveles de asistencia promedio de la década anterior. Washington no confiaba en la Administración Carazo, que apoyaba a los sandinistas y se negaba a aplicar las políticas del FMI, y optó por concentrar sus esfuerzos financieros en El Salvador y Honduras, mucho más proclives a su estrategia regional.

En 1982, sin embargo, la tendencia cambió. La ayuda aumentó entre 1981 y 1983 al ritmo más rápido de toda la región. De los 13 millones de 1981 pasó a 53,8 millones en 1982 y a 218,7 millones en 1983. Los dos factores que explican este incremento espectacular fueron, como veremos, la aguda necesidad de divisas que atravesaba Costa Rica después de la moratoria unilateral de los pagos de la deuda externa de 1980, y la llegada al poder de la Administración Monge, que se declaró favorable a la estrategia de Washington ante la crisis centroamericana.

¹ Rojas Bolaños 1992, p. 21.

Cuadro n° 18
Costa Rica. La ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994
 (millones de dólares)

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
1980	13,6	0,4	0	0	0	0	14
1981	11,5	1,8	0	0	0	0	13,3
1982	11,5	18	1,1	1	20	2,1	53,8
1983	27,2	28	0,2	1,7	157	4,6	218,7
1984	15,5	22,5	0	1,8	130	9,1	179
1985	25,9	21,4	0,2	2,9	169,6	11,2	231,2
1986	11	16,2	0,3	2,6	120,5	2,6	150,6
1987	17,1	15,2	0	2,9	142,5	1,7	179,5
1988	11,7	0	0,1	3,5	90	0,2	105,6
1989	9,8	15	0,1	3,5	90	1,7	118,6
1990	11,8	15	0,2	3,5	63,5	0,2	94,3
Total	166,2	153,5	2,2	23,4	919,6	33,4	1.358,6
1991	11	15	0	2	25	0,3	53,3
1992	7,4	0,1 (a)	-	1,9	10	0,2	20
1993	5,5	0,2 (a)	-	2,2	0,5	0,2	8,6
1994 (b)	5,3	0,9	-	2	0	0,1	8,3

(a) Incluye Título I y Título II

(b) Solicitud de la Administración al Congreso

Fuente: *AID Congressional Presentations*, Años fiscales 1980-1994

Como consecuencia de este rápido aumento, en 1983 y 1984 Costa Rica se convirtió en el segundo receptor de fondos más importante de la región, sólo por detrás de El Salvador. En 1985 perdió este lugar en favor de Honduras, cuya importancia estratégica para la Administración Reagan fue a mediados de la década mucho mayor, pero mantuvo el tercer puesto durante el resto de la década.

El incremento se debió, sobre todo, a las transferencias de efectivo de los Fondos de Apoyo Económico (ESF) y, en menor medida, a la aparición de un importante programa de ayuda alimentaria en el marco del Título I de "Alimentos para la Paz" (PL-480). Los ESF habían estado totalmente ausentes de Costa Rica hasta 1981. En 1983 los ESF alcanzaron la cifra de 157 millones de dólares —el promedio a lo largo de la década fue de unos 92 millones

anuales. Las entregas de crédito de la PL-480 Título I pasaron de 1,8 millones de dólares en 1981 a 28 millones en 1983, con un promedio anual a lo largo de la década de 15 millones de dólares.

Otorgando fuertes transferencias de ESF, Estados Unidos obtuvo una herramienta muy potente y de corto plazo para intervenir en los asuntos internos de Costa Rica y orientar su política exterior. 1985, quizás el año en el que fue más difícil resistir las presiones norteamericanas para la Administración Monge y afirmar una política de neutralidad, fue también el año en el que se comprometieron mayores entregas de fondos por parte de la Administración Reagan. Como veremos, el efecto estabilizador de estas modalidades de ayuda fue muy importante, pero la entrega de los ESF exigía un determinado comportamiento político e implicaba una estricta condicionalidad económica.

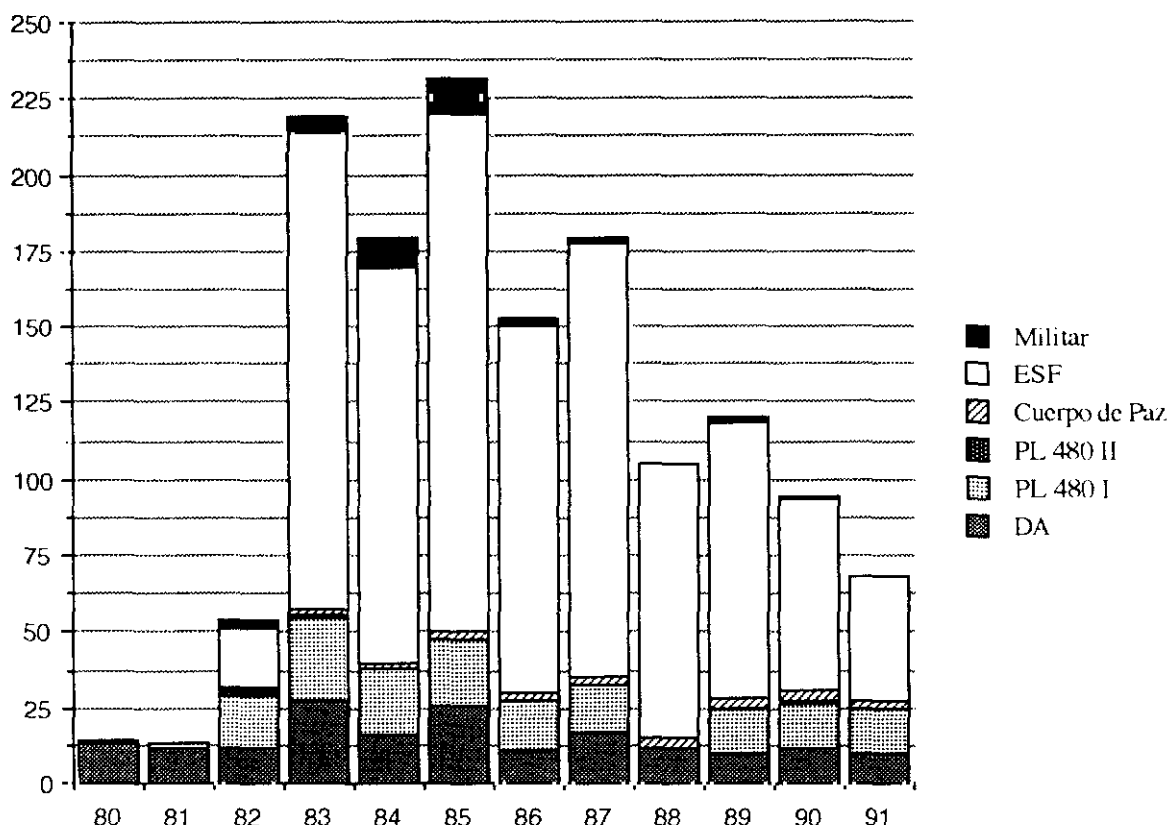
La evolución de la ayuda militar es también significativa en relación a los objetivos estratégicos de Washington. Inexistente hasta 1981 —como corresponde a un país que renunció constitucionalmente al Ejército en 1948—, entre 1982 y 1987 sumó 31,3 millones de dólares. Sólo en 1985 —un año de fuerte escalada del conflicto regional— Costa Rica recibió, no sin presiones de Washington, 11 millones de dólares en equipo y entrenamiento militar. Aunque era una cantidad modesta en relación a la otorgada a El Salvador u Honduras, tuvieron un impacto significativo en las fuerzas de seguridad costarricenses, de pequeño tamaño y equipadas sólo con armamento ligero.

Con la llegada al poder del Presidente Arias la política exterior de Costa Rica giró hacia posiciones contrarias a Washington —iniciativas para impedir las operaciones de la Contra desde territorio Costarricense, Plan de Paz de Oscar Arias—, lo que se tradujo en un fuerte recorte de la ayuda económica. Los montos concedidos en 1988, después de ser firmados los acuerdos de Esquipulas, se redujeron en un 42% respecto a 1987. Esta reducción coincidió con un periodo de recortes presupuestarios en la ayuda exterior motivados por la Ley Gramm-Rudman-Hollings de reducción del déficit público norteamericano, pero ha sido interpretada por diversos diplomáticos y analistas como una “acción de castigo” por parte de la Administración Reagan¹.

¹ Hackel y Siegel 1987, p. 46, Aguilera, Morales y Sojo 1991, p. 193, Coatsworth 1994, p. 205.

Cuadro n° 19
Costa Rica. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991

(Millones de dólares)

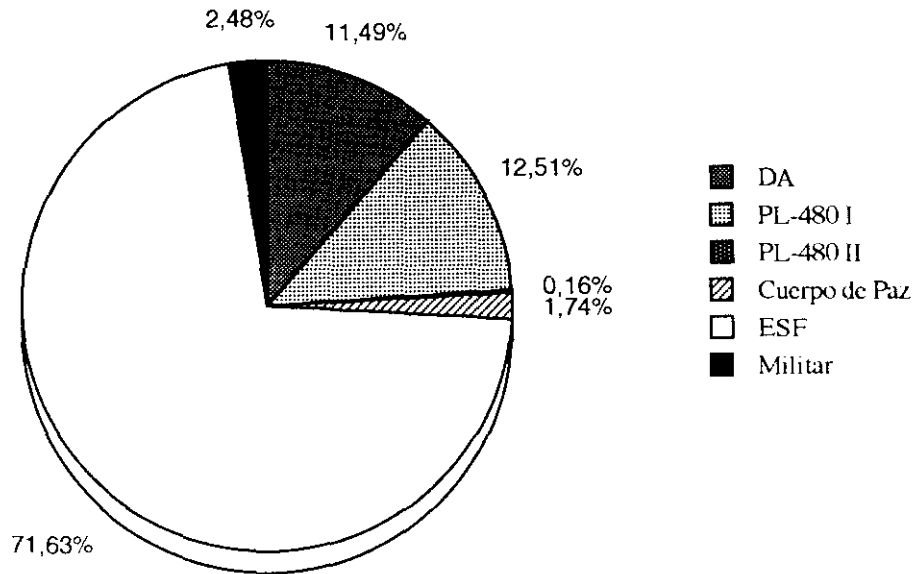


Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

Los componentes más “desarrollistas” del programa de ayuda norteamericano —la asistencia para el desarrollo (DA), el Cuerpo de Paz— habían sido las modalidades predominantes durante la década de los setenta, pero nunca alcanzaron niveles muy altos debido al mayor grado de desarrollo social alcanzado por Costa Rica. En la década de los ochenta se mantuvieron en niveles similares a los alcanzados en el decenio anterior —un promedio de 18 millones de dólares anuales—, con lo que perdieron importancia relativa dentro del conjunto de la ayuda. Como puede verse en el cuadro n° 20, los ESF representaron casi tres cuartas partes del programa de ayuda a Costa Rica, y la

asistencia para el desarrollo (DA) y la ayuda alimentaria (PL-480 Título I y II) se situaron en un 11,5 y un 15% respectivamente.

Cuadro n° 20
Costa Rica. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1991



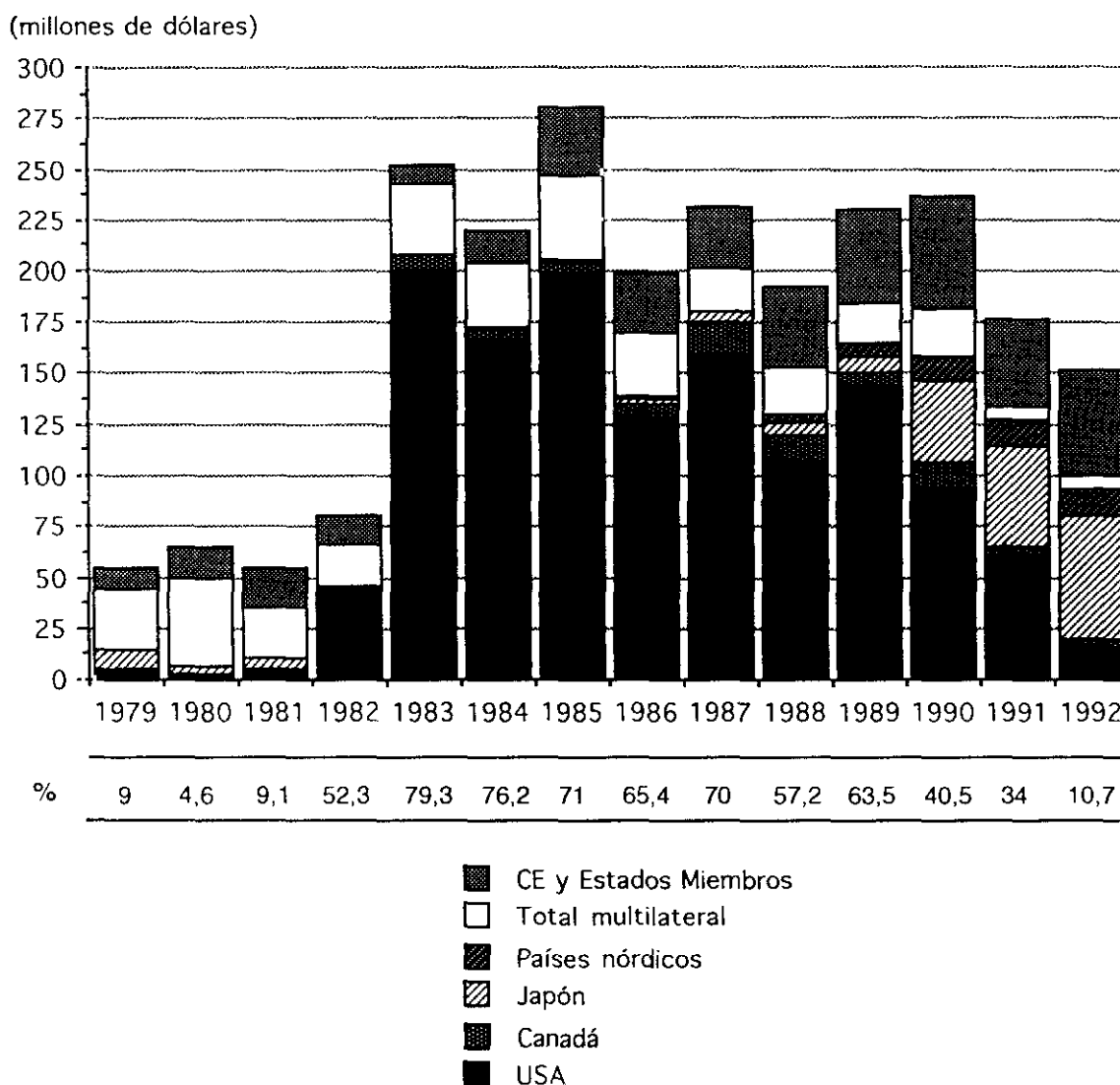
Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

Algunos indicadores básicos muestran el tamaño relativo de la ayuda en relación a la economía del país. Entre 1983 y 1987, años en los que la ayuda es mayor, Estados Unidos concedió un promedio anual de 182 millones de dólares. Ello representaba el 5,4% del producto interno bruto (PIB), superando ampliamente el déficit fiscal, ya que en este periodo fue ligeramente superior al 3% del PIB. La ayuda cubrió el 13% de las importaciones totales del país. En términos per cápita, en estos años Costa Rica fue el segundo mayor receptor de ayuda norteamericana del mundo, sólo por detrás de Israel, con un promedio anual de 55 dólares por habitante/año.

Considerando la ayuda que comporta transferencia de recursos con efectos inmediatos en la estabilización de la balanza de pagos —ESF y PL-480 Título I—, la ayuda representó el 162% del déficit de la balanza comercial y el 45,4% de los pagos de la deuda externa, permitiendo a Costa Rica adoptar una política de estabilización y ajuste menos traumática, hacer frente a los pagos de

la deuda y asegurar un nivel mínimo de importaciones, De esta forma, Costa Rica pudo mantener ciertos niveles de producción y minimizar los efectos recesivos habitualmente asociados a este tipo de políticas.

Cuadro n° 21
Costa Rica. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos y de otros donantes, 1979-1992



Desembolsos netos que califican como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) según los criterios de la OCDE
 Las cifras del borde inferior del gráfico expresan la proporción de los desembolsos de Estados Unidos respecto a la AOD total

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, varios años

En relación a otros donantes bilaterales y multilaterales de ayuda oficial al desarrollo (AOD), Estados Unidos ha tenido a lo largo de los ochenta una posición claramente dominante. Como pone de manifiesto el cuadro nº 21, hasta 1981 la mayor parte de la AOD procedía de fuentes multilaterales y Estados Unidos aportó entre el 4% y el 10% de toda la ayuda. En 1982 se produjo el cambio de tendencia que hemos venido comentando, y la AOD proporcionada por Estados Unidos ya representó el 42% del total. Entre 1983 y 1987 la AOD norteamericana representó entre el 70 y el 80% del total. En 1988 se produjo un marcado cambio de tendencia debido al “efecto Esquipulas”. Estados Unidos redujo rápidamente sus aportaciones, y Japón y en menor medida la Comunidad Europea y sus Estados Miembros ocuparon, aunque sólo parcialmente, el vacío dejado por la cooperación estadounidense. En conjunto, en el periodo 1980-1990 Estados Unidos desembolsó según los datos de la OCDE el 61,8% de toda la AOD destinada a Costa Rica.

6.3 La ayuda económica, la estrategia antisandinista y la política exterior de Costa Rica: de la subordinación estratégica al Plan Arias

6.3.1 La Administración Monge (1982-1986): la “alianza estratégica” con Estados Unidos y la difícil afirmación de la neutralidad costarricense

La Administración Reagan acogió con evidente satisfacción la elección de Luis Alberto Monge como Presidente de Costa Rica en las elecciones de febrero de 1982. Monge encabezaba el ala más conservadora del Partido de Liberación Nacional (PLN) y contaba con un sólido historial anticomunista en su época de lucha sindical¹.

Monge percibió que la solución de los problemas económicos y la búsqueda de alternativas a los conflictos centroamericanos exigían un mayor acercamiento a Washington. Por esta razón Monge se distanció abiertamente de las políticas de su antecesor en la Presidencia, Rodrigo Carazo (1979-1982). Carazo había sido un interlocutor incómodo para Washington, debido a su política exterior de matriz autonomista o “tercermundista”, al apoyo a los sandinistas y a la política

¹ Sojo 1991, p. 59.

de aislamiento de Somoza, a la moratoria de la deuda externa y a su resistencia a aplicar los programas de ajuste propuestos por el FMI para enfrentarse a la crisis económica¹.

A finales de 1980 el Presidente Carazo y el Canciller Bernd Niehaus intentaron aproximar la política exterior de Costa Rica a las posiciones de Estados Unidos, convocando la “Comunidad Democrática Centroamericana” para aislar a los sandinistas, pero a los ojos de Washington, esto fue demasiado poco y demasiado tarde, y Estados Unidos prefirió esperar la salida de la Administración Carazo en las elecciones de 1982.

La crisis económica era el principal problema con el que se enfrentó el nuevo Gobierno debido a sus implicaciones sociales y políticas. El acelerado deterioro de los indicadores económicos y sociales auguraba un periodo de fuerte inestabilidad política y conflictividad social. Según las percepciones anticomunistas dominantes en el nuevo Gobierno, evitar dicha conflictividad era esencial para neutralizar la estrategia de desestabilización que, orquestada desde Managua, pretendería subvertir la democracia costarricense. En su primer viaje a Washington en junio de 1982 el Presidente Monge hizo explícitas estas percepciones, al declarar lo siguiente:

«Nuestra democracia está atrapada como en una pinza: por un lado, la grave inquietud social desatada por los problemas económicos y por otro, la amenaza del comunismo encargada en Nicaragua»².

Enfrentarse a la crisis y reducir el peligro de inestabilidad política exigía asegurar flujos de financiación externa que permitieran llevar a cabo las políticas de estabilización y ajuste que la Administración Carazo había eludido. Los fondos externos permitirían, además, atenuar los costes sociales y la previsible conflictividad laboral que estas políticas suelen traer aparejadas.

Costa Rica, sin embargo, tenía pocas opciones para obtener dicho financiamiento. La moratoria unilateral de los pagos de la deuda externa, declarada en los últimos meses de la Presidencia de Rodrigo Carazo, había

¹ Sobre la política exterior de la administración Carazo, ver Rojas Aravena 1990b, pp. 40-59

² Declaraciones de Luis Alberto Monge en *La Nación*, 22 de junio de 1982, p. 1 y 4A. citado en Morales 1988, p. 29.

cerrado las fuentes de crédito internacional privado, y la firma de un convenio *stand-by* con el FMI habría aportado sólo una pequeña parte de los fondos necesarios para poner en práctica un programa de estabilización sin excesivos traumas. Estados Unidos era el único socio externo capaz de otorgar en ese momento asistencia financiera en el volumen requerido. La Administración Monge percibió que la cooperación diplomática para aislar y deslegitimar el régimen sandinista podría ser el *quid-pro-quo* de dicha asistencia, y el fundamento de una “alianza estratégica” entre ambos países, de la que supuestamente se derivarían beneficios mutuos.

El investigador costarricense Carlos Sojo definió de forma precisa los términos en los que se basaría dicha alianza desde la perspectiva del nuevo Gobierno de Costa Rica:

«...la alianza estratégica entre Costa Rica y Estados Unidos (...) está fundada en el supuesto de que Costa Rica proporcionaría a los propósitos de la política exterior de Estados Unidos hacia Nicaragua una activa acción diplomática tendiente a favorecer el retorno de ese país al reducto de las democracias occidentales. A cambio, el Gobierno de Estados Unidos debería comprometerse con la estabilidad interna de Costa Rica fortaleciendo la cooperación económica para hacer frente a los peligros tanto de la crisis como de las medidas de corrección de los desequilibrios macroeconómicos.»¹.

La ayuda norteamericana que permitiría la recuperación económica y la estabilidad interna pasaba a depender, en consecuencia, del despliegue por parte de Costa Rica de una política exterior basada en el enfrentamiento con los sandinistas. Dicho enfrentamiento, sin embargo, debería limitarse al ámbito político y diplomático, en consonancia con la tradición civilista de Costa Rica, evitando que el país se viera envuelto en una confrontación bélica.

La Administración Reagan, sin embargo, quería algo más que iniciativas diplomáticas. La ayuda económica vino acompañada de ayuda militar y de fuertes presiones para involucrar militarmente a Costa Rica en la “guerra de baja intensidad”, utilizando su territorio —más favorable geográficamente que

¹ Sojo 1991, p. 64.

el de Honduras— como base de operaciones del “Frente Sur” de la Contra o de una eventual invasión estadounidense.

La escalada del conflicto armado en las áreas fronterizas, el incipiente proceso de militarización de Costa Rica y el riesgo de un conflicto bélico generalizado en el istmo entre 1983 y 1986 mostraron que el precio de la ayuda norteamericana en términos de soberanía, estabilidad y seguridad nacional era mucho más alto que el inicialmente esperado. Se habían cometido errores de cálculo al evaluar los costes de la subordinación de Costa Rica a los objetivos de la Administración norteamericana, ya que cada concesión comportaba nuevas exigencias por parte de la Administración Reagan. El Presidente Monge comprobó, finalmente, que la relación con Estados Unidos se planteaba en términos de subordinación hegemónica y no de alianza entre iguales.

Estos condicionantes plantearon a la Administración Monge un difícil dilema: la política exterior de Costa Rica debería subordinarse a los objetivos estratégicos de Washington a fin de garantizar la ayuda necesaria para la recuperación económica, pero al mismo tiempo se debería mantener la autonomía suficiente para evitar que el país se viera envuelto en una escalada militar o en un conflicto armado que hicieran peligrar la neutralidad del país y la renuncia constitucional al Ejército, adoptada por los costarricenses en 1948. La Administración Monge, en consecuencia, tuvo que realizar importantes esfuerzos para mantener unos mínimos márgenes de acción frente a los sectores más antisandinistas de su propio Gobierno y frente a Estados Unidos.

El resultado de estos condicionantes fue un conjunto muy diverso de iniciativas de política, discursos ideológicos e intervenciones institucionales aparentemente contradictorias: unas, orientadas al enfrentamiento diplomático con Managua; otras, a la contención del conflicto en niveles tolerables o a la difícil reafirmación de la neutralidad costarricense. Por esta razón la política de neutralidad debe entenderse, como señalaron Rojas y Solís, más como una respuesta a la política norteamericana que como una reacción a la política sandinista¹.

Monge anunció la política de neutralidad al llegar al poder, pero ésta no pudo afirmarse hasta año y medio después, en medio de fuertes pugnas y

¹ Rojas Aravena y Solís 1988, p. 74.

discrepancias en el ejecutivo y la opinión pública. En suma, la ausencia de consenso interno —un determinante de toda política exterior— debilitó la política de neutralidad, que en contra de lo deseado por Monge no pudo finalmente adquirir el rango constitucional ni obtener el refrendo de la Asamblea Legislativa.

El resultado fue una política exterior ambivalente, ambigua y sin sentido aparente. Los vaivenes de la política exterior en este periodo respondieron en gran medida a la intervención de diversos actores nacionales, dentro y fuera del propio Gobierno, así como de Estados Unidos. Unos y otros pugnarón por afirmar sus posiciones e inclinar el rumbo de la política exterior más cerca o más lejos de las exigencias de Washington, lo que profundizó las divisiones dentro del Gobierno. La asistencia económica norteamericana, como veremos, fue un elemento clave en estas pugnas.

Un ejemplo muy visible de las divisiones que existían en el Ejecutivo respecto a las relaciones con Nicaragua lo constituyó la Comisión Mixta Costa Rica-Nicaragua, establecida en 1982 por el Ministro de Seguridad Pública de Costa Rica, Angel Edmundo Solano, y el Ministro del Interior de Nicaragua, Tomás Borge. La Comisión, que contó con el apoyo inicial del Presidente Monge, fue creada para resolver de forma dialogada los problemas de seguridad fronteriza originados por la actuación de la Contra. La Comisión naufragó entre 1983 y 1984 debido a la oposición frontal del Canciller Volio, y a la constatación por parte de Nicaragua de que Costa Rica no estaba haciendo ningún esfuerzo para evitar que la Contra continuara operando impunemente desde sus bases en territorio costarricense.

La “alianza” entre la Administración Reagan y el Gobierno de Luis Alberto Monge se materializó a lo largo de 1982. La Administración norteamericana solicitó al Congreso un fuerte aumento de la ayuda económica y abogó a favor de Costa Rica en el FMI, con lo que el Gobierno pudo presentar a finales de año buenos resultados en materia de gestión macroeconómica. En las visitas oficiales de Monge a Washington de junio de 1982, apenas un mes después de tomar posesión, y en la visita de Reagan a Costa Rica en diciembre de ese mismo año, pudo comprobarse que ambos Gobiernos compartían percepciones muy similares respecto a la naturaleza de la crisis centroamericana, su adscripción al conflicto este-oeste, y la necesidad de eliminar el régimen

sandinista. Monge nombró Ministro de Relaciones Exteriores a Fernando Volio, quien desde la cancillería intentó articular una política de enfrentamiento con los sandinistas muy ideologizada y de marcado acento anticomunista.

Esta política insistió en considerar a los sandinistas como una amenaza a la seguridad nacional y la integridad territorial de Costa Rica; vinculó la agitación social interna con intentos de desestabilización promovidos desde Managua; y finalmente cedió a las presiones de Washington para permitir el establecimiento de una base de operaciones de la Contra en la frontera norte¹. Desplegando esta política, el sector “anticomunista” del Gobierno contó con el apoyo de importantes grupos empresariales, particularmente los agroexportadores, el capital financiero, las cámaras de comercio exterior y los sectores neoliberales aglutinados en torno a la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). Para estos grupos, una posición beligerante contra Nicaragua era una precondition para mantener la ayuda norteamericana así como la política económica de corte neoliberal que la ayuda estaba induciendo con su condicionalidad, y que era muy favorable a sus intereses².

El ala antisandinista del Ejecutivo también contó con el apoyo de grupos sindicales de ideología anticomunista, de diversos sectores sociales conservadores, y de los principales medios de comunicación. Con el apoyo de la USIA y de la CIA, los medios de comunicación costarricenses se sumaron a la “guerra psicológica” contra Nicaragua y jugaron un papel destacado desacreditando al Sandinismo, alentando el enfrentamiento con el país vecino y apoyando a la Contra. En este contexto, es significativo mencionar que USIA instaló un emisor-repetidor de la “Voz de América” (VOA) en Costa Rica —inaugurada el uno de febrero de 1985 por Monge y el Embajador norteamericano— y las principales emisoras nacionales, incluyendo Radio Reloj, Radio Monumental y Radio Impacto, retransmitieron regularmente la información proporcionada por VOA desde principios de la década³.

¹ Un profundo estudio del discurso y la práctica anticomunista en Sojo 1991, pp. 61-123.

² Vargas 1988, p. 134.

³ Un interesante estudio sobre el tratamiento de la información relativa a Nicaragua en los medios costarricenses, en Sobrado *et alii* 1988, pp. 161-225. Sobre las operaciones de guerra psicológica (*Psysops*) en Costa Rica, ver Barry y Preusch 1988, p. 209.

El despliegue de la primera iniciativa diplomática regional del nuevo Gobierno contribuyó a cimentar la relación con Estados Unidos, pero su fracaso también fue una muestra de los límites y los costes que imponía un excesivo acercamiento a Washington. El 4 de octubre de 1982 Costa Rica convocó, a instancias de Estados Unidos, el “Foro Pro-paz y Democracia”. El objetivo no declarado del Foro era aislar diplomáticamente a Managua y presionar a los nicaragüenses para abandonar el proyecto revolucionario. En su primera y única reunión participaron Costa Rica, Honduras, El Salvador, Jamaica y Belice, y asistieron como observadores Panamá, República Dominicana y Estados Unidos. El Foro contribuyó a deslegitimar el régimen sandinista, pero su credibilidad se vio afectada negativamente por el protagonismo del Subsecretario de Estado Thomas Enders —la reunión fue denominada “Foro Enders”—, la ausencia de México y Venezuela, que recelaron de la exclusión de Nicaragua y la presencia norteamericana, y el desencanto de los participantes por lo que se consideró, según la expresión de Adolfo Aguilar Zinser, «un burdo intento de manipulación política»¹.

La creación del Grupo de Contadora el 8 de enero de 1983, que dio inicio a un proceso de paz con mayores visos de viabilidad, acabó definitivamente con el Foro y evidenció que la alianza con Washington, al aislar y desacreditar a Costa Rica, comportaba fuertes costes. El Gobierno costarricense no fue invitado a formar parte del grupo de mediación. Este hecho puso de manifiesto que Costa Rica, en la perspectiva de Contadora, estaba implicada en la crisis centroamericana y no al margen de ella, como pretendía la Administración Monge, debido a su ostensible acercamiento a Estados Unidos y a su velado apoyo a la Contra.

Por otra parte, a principios de 1983 la Administración Reagan descartó definitivamente las vías diplomáticas para derrocar al Sandinismo y puso todas sus cartas en la opción militar y el apoyo a la Contra². El endurecimiento de la

¹ Aguilar 1988, p. 101 y Rojas Aravena 1990b, p. 144.

² La inclinación de la administración Reagan por la opción militar se puso claramente de manifiesto a lo largo de 1983. Durante ese año el Congreso aprobó a la CIA el gasto de hasta 24 millones de dólares para apoyar la Contra, se realizaron las maniobras “Pino Grande II” en Honduras y el despliegue de unidades navales en el Caribe. En abril la Embajadora Jeanne Kirkpatrick regresó de una gira por Centroamérica recomendando ejercer mayor presión militar sobre Nicaragua y El Salvador. Incapaz de revivir el “Foro Enders”, Reagan optó por reactivar el CONDECA, que se reunió el 1 de octubre de 1983. Entre septiembre y octubre se produjo el minado de puertos y los bombardeos encubiertos de la CIA en Nicaragua, coincidiendo con la

Administración Reagan representó el triunfo de las tesis más militaristas del Pentágono y el Consejo Nacional de Seguridad frente a las posiciones del Departamento de Estado, favorable a una estrategia de doble vía (*double track policy*) que combinara presión militar y acción diplomática, o, en otros términos, “garrote y zanahorias”. En el marco de una amplia “purga” de funcionarios, el Subsecretario Enders fue enviado a Madrid como embajador en el mes de mayo de 1983, y en julio del mismo año fue destituido el embajador en Costa Rica, Frank McNeil, un diplomático profesional nombrado por Carter.

McNeil fue sustituido por Curtin Winsor, un empresario de ideología ultraderechista¹. Winsor vinculó explícitamente la ayuda norteamericana y el apoyo a la Contra, dejando claro qué papel debía jugar Costa Rica en la estrategia de Washington en Centroamérica. Monge se vio obligado a permitir la presencia encubierta en territorio costarricense de los 2.000 contras de la Alianza Revolucionaria Democrática Nicaragüense (ARDE), dirigida por el ex-comandante sandinista Edén Pastora. En los últimos meses de 1983 ARDE lanzó una ofensiva coordinada con el FDN en Honduras y con las operaciones de la CIA en Nicaragua, incluyendo ataques aéreos de aviones no identificados desde territorio costarricense, lo que dio origen a incidentes fronterizos —como el ataque de Peñas Blancas de septiembre de 1983²— que deterioraron las relaciones entre Nicaragua y Costa Rica.

Aunque la mayor parte de la ayuda que comenzó a fluir desde Estados Unidos se destinó a la estabilización económica, la ayuda inició una dinámica de militarización de Costa Rica que alarmó a un amplio sector de la opinión pública costarricense. Costa Rica se convirtió entre 1982 y 1986 en el tercer receptor de ayuda militar de Estados Unidos en la región, y entre 1980 y 1984 los cuerpos de seguridad pasaron de 8.000 a casi 14.000 efectivos. Con el apoyo financiero de Estados Unidos, estos cuerpos se dotaron de armamento de

primera gran ofensiva de la Contra, denominada “septiembre negro”. Finalmente, el 25 de octubre de 1983 los “marines” ocuparon Granada.

¹ Coatsworth 1994, p. 193.

² El 28 de septiembre de 1983 se produjo un confuso enfrentamiento en la frontera de Peñas Blancas en el que participaron efectivos del EPS, de la Guardia Civil costarricense y de ARDE, y que Costa Rica interpretó como un ataque del EPS a su territorio. Ver Sobrado *et alii* 1988, p. 198.

guerra, que excedía las necesidades de una fuerza pública de carácter civil¹. Además, se llevaron a cabo numerosas obras de infraestructura de carácter estratégico con fondos norteamericanos, como el dragado de puertos, la ampliación de aeródromos o el acondicionamiento de carreteras y puentes para tráfico de vehículos pesados². En 1982, por último, fue creada mediante un decreto ejecutivo una fuerza de reserva pública, la Organización para Emergencias Nacionales (OPEN), que encuadró y proporcionó entrenamiento militar a más de 10.000 efectivos³.

Además, parte de los fondos de la AID fueron asignados a proyectos desarrollistas de corte contrainsurgente en la zona norte del país. Estos proyectos pretendían facilitar la creación de las bases de la Contra o una eventual invasión norteamericana, y desactivar la tensión social de una región que había sido escenario de movilizaciones campesinas en años anteriores, y sobre todo, compartía una extensa frontera con Nicaragua. El “Proyecto de Desarrollo de la Zona Norte”, al que la AID asignó 60 millones de dólares para el periodo 1982-1984, incluía la colonización y entrega de tierras a los campesinos de la zona, y la construcción de diversas infraestructuras, incluyendo 152 kilómetros de nuevas vías de comunicación. Aunque el objetivo declarado de las carreteras era “integrar la Zona Norte en la economía nacional”, era muy visible el interés estratégico-militar de las carreteras, ya que éstas enlazaban las principales bases de la Contra. En 1982 el propio Presidente Monge declaró que «...*el relativo aislamiento de la región la expone a influencia e infiltración externa, y el proyecto mejorará la seguridad nacional de Costa Rica*»⁴.

Entre 1983 y 1984, sin embargo, las amenazas a la seguridad del país estuvieron cada vez más claramente relacionadas con las presiones norteamericanas, la presencia de la Contra y los campos de refugiados nicaragüenses⁵, y el consiguiente aumento de la tensión y la inseguridad en las

¹ Las compras bajo el Programa MAP ente 1983 y 1987 comprendían fusiles M-16, morteros de 81 mm., patrulleras y lanchas rápidas, equipo de comunicaciones y aviones de ataque a tierra. Ver Sojo 1991c, p. 239, con datos de la AID.

² Inforpress 1988, p. 225.

³ Las dimensiones del proceso de militarización se detallan en Vargas 1989, p. 127.

⁴ Citado en Barry y Preusch 1988, p. 222.

⁵ Según datos de ACNUR, en 1988 Costa Rica contaba con 21.000 refugiados nicaragüenses reconocidos con tales, y se estimaba que había otros 75.000 indocumentados en situación ilegal. La mayor parte ingresaron en Costa Rica entre 1984 y 1985. Ver ACNUR/CIREFCA

áreas fronterizas. Estos factores agudizaron las tensiones dentro del Gobierno y el PLN, y Monge se vio obligado a dar un golpe de timón para tranquilizar a los defensores de la neutralidad. En noviembre de 1983 el Canciller Volio fue forzado a renunciar, y la cancillería pasó a manos de Carlos José Gutiérrez, anterior ministro de justicia y defensor de esta política. El 17 de noviembre de 1983 —unos días después de forzar la renuncia de Volio— el Presidente Monge hizo pública en un acto solemne la “Proclama de Neutralidad”, y anunció su intención de reformar la Constitución para dar al principio de neutralidad el máximo rango legal.

Estas medidas no acabaron con las pugnas dentro del Gobierno y del PLN y tampoco fueron del agrado de Washington, que reforzó sus presiones. Monge mantuvo su compromiso con la política de neutralidad, pero el sector anticomunista del Gobierno y los grupos empresariales interesados en la ayuda económica de Washington continuaron teniendo una fuerte influencia. En la práctica, Monge tuvo que ceder ante las principales exigencias de Estados Unidos.

A lo largo de 1984 la Contra continuó operando sin demasiados impedimentos, a menudo con la connivencia de las fuerzas de seguridad de Costa Rica, y pudo lanzar en los primeros meses de 1984 una fuerte ofensiva, llegando a tomar en abril la ciudad de San Juan del Sur. Los choques armados en la frontera fueron utilizados para exacerbar el enfrentamiento con Nicaragua. En febrero de 1984, por ejemplo, Costa Rica denunció un ataque del EPS a una patrulla de la Guardia Rural, y como represalia retiró su embajador en Managua.

En este contexto, aumentaron las presiones norteamericanas para que Costa Rica solicitara ayuda militar norteamericana, y el Congreso asignó a los cuerpos de seguridad costarricenses 11 millones de dólares en ayuda militar para el año fiscal 1984-1985. La polémica en torno a la militarización de Costa Rica se agudizó en este periodo al saberse que algunos funcionarios costarricenses estaba implicados en actividades de la CIA y de apoyo a la Contra, y que el aeropuerto de Llano Grande en Liberia sería ampliado por ingenieros militares norteamericanos —las obras fueron llevadas a cabo,

1989, p. 10. Al igual que en Honduras, la Contra utilizó los campos, a menudo con la connivencia de las autoridades locales costarricenses, para reclutar nuevos miembros, alojar a los familiares de los combatientes y reforzar su logística de retaguardia.

finalmente, por contratistas civiles. Igualmente polémica fue la confusa cadena de declaraciones y desmentidos norteamericanos y costarricenses sobre la posibilidad de llevar a cabo maniobras conjuntas en la frontera.

En este escenario, Monge intentó mantener y ampliar sus márgenes de autonomía en defensa de la neutralidad, aprovechando factores internos —la creciente inquietud de la sociedad costarricense ante el riesgo de un conflicto armado— y externos —la campaña para la reelección de Reagan en las presidenciales de noviembre de 1984, en cuyas vísperas la Administración norteamericana redujo la intensidad del enfrentamiento con Nicaragua. El 15 de mayo tuvo lugar una “Marcha por la Paz” convocada por los sectores neutralistas del PLN y por el propio Presidente Monge, que convocó 50.000 personas en las calles de San José. A finales de mayo Monge realizó una gira por Europa —la denominada “Operación Verdad”—, solicitando un mayor involucramiento de Europa en el istmo, lo cual daría lugar en septiembre de 1984 a la Conferencia de San José I, con participación de los Estados miembros de la Comunidad Europea, el Grupo de Contadora, España y Portugal. En julio, aprovechando lo que parecía ser un cambio en la correlación de fuerzas, Monge volvió a introducir en la Asamblea Legislativa el Proyecto de Reforma Constitucional de Neutralidad, que había sido retirado en el mes de enero.

La oposición de los grupos empresariales más influyentes a esta política se reveló en toda su fuerza entre mayo y agosto de 1984. Desde el mes de mayo, con el apoyo velado de la AID y del Embajador Winsor, estos sectores venían exigiendo al Gobierno una clara orientación neoliberal en la conducción de la política económica. Entre las exigencias empresariales destacaba la aprobación de reformas a la Ley Orgánica del Banco Central y a la Ley de la Moneda —ambas medidas eran también una de las más importantes condiciones de la AID (ver apartado 6.5.4)—, la contención de los movimientos huelguistas —en julio estalló la huelga de los trabajadores de la bananera United Brands, reprimida violentamente, y la huelga de 30.000 maestros y profesores— y una política exterior más confrontativa con los sandinistas.

Estas demandas mostraban que el empresariado era plenamente consciente de los réditos económicos que comportaba una política claramente antisandinista, y que la percepción mayoritaria en estos círculos era que la neutralidad

implicaría la reducción o la suspensión de la ayuda norteamericana y los beneficios obtenidos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, lo que afectaría negativamente a los sectores exportadores y financieros emergentes¹.

El 18 de julio la Cámara de Comercio endureció el tono de sus demandas, planteando un verdadero ultimátum al ejecutivo. En un plazo de treinta días el Gobierno debería cortar las relaciones diplomáticas con Managua, aprobar una estricta ley antiterrorista, romper las negociaciones con los huelguistas y descargar sobre ellos “todo el peso de la Ley” destituir al Ministro de Seguridad, Angel Edmundo Solano, aceptar ayuda militar “de países amigos”, depurar la administración pública de “elementos proclives al comunismo”, asegurar un “espacio político más amplio a grupos políticos extranjeros”, en clara alusión a la Contra, reducir el gasto público, aprobar las reformas a la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central y reorientar el rumbo de la política económica².

En estas fechas críticas, en suma, Monge experimentó la presión combinada de la AID y los sectores patronales, el ambiente de agudización del enfrentamiento con Nicaragua —el 30 de mayo se produjo el atentado de “La Penca” contra Edén Pastora—, y el efecto desestabilizador de los rumores de golpe de Estado que se difundieron en esas fechas³. Como resultado inmediato, las controvertidas reformas a la legislación bancaria fueron aprobadas (ver apartado 6.5.4) y Monge solicitó de inmediato la renuncia de todo su gabinete.

A mediados de agosto Monge formó un nuevo Gobierno, en el que el giro a la derecha era muy marcado. Entre los cesados se encontraban críticos de la política neoliberal de la AID, como el Ministro de Agricultura Francisco Morales. Entre los nuevos nombramientos destacaban economistas liberales como el prestigioso Eduardo Lizano, hombre de confianza de la AID, al que Monge encomendó la Presidencia del Banco Central. También fueron cesados destacados neutralistas, como el Ministro de Seguridad Pública Angel

¹ Rojas Aravena 1990a, p. 19.

² ICES 1986, p. 73.

³ El 8 de agosto de 1984 el Ministro de Seguridad, Angel E. Solano, denunció maniobras golpistas tendientes a sustituir a Monge por el Vicepresidente Arauz, favorable a una intervención militar norteamericana contra Nicaragua desde territorio de Costa Rica. Solano movilizó a los reservistas y ordenó el acuartelamiento de las fuerzas de seguridad. La intervención de “Don Pepe” Figueres fue decisiva para aquietar las maniobras golpistas (Comunicación de los periodistas Tony Avirgan y Martha Honey, abril de 1992).

Edmundo Solano, cuya sustitución por Benjamín Piza —fundador del anticomunista “Movimiento Costa Rica Libre”— facilitó el tránsito y el reabastecimiento de la Contra en el territorio costarricense. El Embajador Winsor no ocultó su satisfacción por los nuevos nombramientos, que tanto en lo económico como en lo político iban a permitir avanzar sus posiciones.

En noviembre, con ocasión del primer aniversario de la Proclama de Neutralidad, los sectores neutralistas, encabezados por Monge, convocaron una nueva manifestación masiva. El apoyo popular a la neutralidad contrastaba sin embargo con la falta de apoyo parlamentario, y en noviembre Monge retiró de nuevo el proyecto de reforma. El último intento de legalización de la neutralidad, no ya como reforma constitucional sino como Ley ordinaria, se produjo un año después, en noviembre de 1985. En marzo de 1986, después ya de las elecciones en las que triunfó la candidatura “pacifista” de Oscar Arias, la Ley fue aprobada en Comisión, pero no reunió todavía los votos suficientes para ser aprobada en el plenario.

Los estrechos márgenes de acción de Monge y las posibilidades de afirmar la política de neutralidad —ya muy limitados tras la crisis de agosto de 1984— se evaporaron casi totalmente en 1985, al comenzar el segundo mandato de Reagan. Estados Unidos, insatisfecho con la ambigua actitud de Monge y el retroceso militar de la Contra, aumentó la presión sobre Costa Rica. La Contra había sufrido serios reveses militares desde finales de 1984, y a mediados de 1985 el Ejército sandinista logró expulsarla del territorio nicaragüense.

Paralelamente se produjo un proceso de descomposición interna de ARDE, cuando Estados Unidos impulsó la creación de un mando único para todas las fuerzas de la Contra. Pastora rehusó aceptar la hegemonía del FDN en la UNO, y en agosto la CIA dejó de financiar a las fuerzas de Pastora. En julio había llegado a Costa Rica un nuevo embajador norteamericano, Oliver Tambs, con la misión de reabrir a toda costa el “Frente Sur” de la Contra. Monge, por ejemplo, cedió ante las exigencias de Tambs, permitiendo la construcción y uso del aeródromo de Santa Elena para el abastecimiento de los irregulares nicaragüenses del maltrecho “Frente Sur”¹. Tambs también obtuvo la aquiescencia de Costa Rica para que los “boinas verdes” norteamericanos proporcionaran entrenamiento militar a unos 750 efectivos de la Guardia Civil

¹ Coatsworth 1994, p. 195.

para crear una unidad de intervención rápida en la base de “El Murciélagos”, situada en Guanacaste, a 16 kilómetros de la frontera con Nicaragua¹.

La actitud de la Administración Monge respecto a Contadora también fue ambivalente y a veces contradictoria. Costa Rica participó en el proceso, pero en la práctica impidió que llegara a buen fin rehusando aceptar las sucesivas versiones del Acta Final. Esta actitud puso de manifiesto los estrechos márgenes de acción de la Administración Monge, que vio en Contadora un asidero para llevar a cabo una política exterior más autónoma, pero al tiempo se vio compelida a entorpecer el proceso a fin de mantener la ayuda económica de Washington.

En febrero de 1983, inmediatamente después de ser creado el Grupo de Contadora, Volio intentó, sin éxito, revivir el Foro Pro-paz y Democracia. Poco después, el Presidente Monge desautorizó a Volio y expresó su apoyo a Contadora, considerando que podría ser una útil plataforma de presión frente a Nicaragua, e inició un acercamiento a México². El 20 de abril Costa Rica participó en la primera reunión del Grupo de Contadora con los países centroamericanos, pero unos días después denunció ante la OEA supuestas incursiones fronterizas del Ejército Popular Sandinista (EPS), ignorando la función mediadora asumida por el Grupo de Contadora. Los intentos de trasladar el conflicto a un espacio más favorable a Washington, sin embargo, no prosperaron debido a que los países miembros del Grupo de Contadora lograron mantener la crisis centroamericana fuera de la OEA, evitando así un enfrentamiento abierto con Estados Unidos³.

En junio de 1984 se presentó el primer borrador del Acta Final de Contadora. Costa Rica anunció su intención de firmar, pero en septiembre de 1984 Nicaragua anunció repentinamente su intención de aceptar el texto en su integridad. Costa Rica modificó su posición e hizo suyas muchas de las objeciones planteadas por Estados Unidos. Junto con Honduras y El Salvador —países con los que formaba el llamado “Bloque de Tegucigalpa”— rehusó firmar el Acta antes de la fecha final del 15 de octubre. A principios de 1985 el caso Urbina Lara motivó la ruptura de relaciones diplomáticas con

¹ Vargas 1989, p. 127.

² Rojas Aravena 1990b, p. 151.

³ Aguilar 1988, p. 104.

Nicaragua y la cancelación de la reunión con el Grupo de Contadora prevista para el mes de febrero. El enfrentamiento de Las Crucitas en el mes de mayo, en el que murieron dos guardias civiles costarricenses, empeoró de nuevo las relaciones bilaterales y proporcionó a la Administración Monge un motivo para impedir una nueva reunión del Grupo. Todo ello contribuyó fuertemente al *impasse* que sufrió el proceso de paz durante todo el año 1985¹.

6.3.2 *La Administración Arias (1986-1990): la afirmación de la paz y la recuperación de la autonomía de la política exterior*

El involucramiento de Costa Rica en la estrategia de Estados Unidos suscitó un fuerte rechazo en el PLN. El Partido eligió como candidato presidencial a Oscar Arias, que se había opuesto con rotundidad a la presencia de la Contra en Costa Rica. La victoria electoral de Arias en los comicios presidenciales de febrero de 1986 evidenció el arraigo popular de la política de neutralidad, a pesar de que Estados Unidos apoyó a su oponente socialcristiano.

Arias, empero, no podía escapar a los factores externos que habían condicionado la política exterior de su antecesor. La Administración Reagan mantenía una fuerte presión política, y Costa Rica seguía precisando grandes montos de ayuda para proseguir con la política de estabilización y hacer frente a las obligaciones de la deuda externa, máxime si consideramos que durante el periodo anterior ésta se había incrementado —entre 1982 y 1986 la deuda externa total pasó de 3.188 a 4.079 millones de dólares—, se estaba gestando una nueva moratoria técnica en el pago de los intereses de la deuda, y era necesario restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales. Sin embargo, Arias heredó una economía en fase de recuperación, y el peso relativo de los condicionantes externos era, en relación a su antecesor, considerablemente menor.

Arias basó su política exterior en un renovado discurso “democrático-pacifista”, según la formulación de Carlos Sojo². La nueva Administración vinculó la democratización de Nicaragua con la paz y la normalización de la región, rechazó la resolución del conflicto por medios militares, reafirmó la

¹ Rojas Aravena 1990b, pp.160-165.

² Sojo 1991, p. 173-205.

estricta neutralidad de Costa Rica y se mostró contrario a la presencia de fuerzas irregulares en territorio nacional, dejando atrás la ambigüedad de Monge respecto a la Contra. Finalmente, Arias intentó recuperar el protagonismo de Costa Rica en las negociaciones de paz, iniciando el proceso que dio lugar, un año después, al Plan Arias¹. Los condicionantes de la política exterior de Arias fueron en gran medida externos, ya que Arias logró superar las divisiones —en el Gabinete y en el PLN— que habían debilitado la política de neutralidad de su antecesor.

Contando con un mayor consenso interno, los principales retos de Arias fueron la renegociación de los términos de la relación con Estados Unidos y la ampliación de los márgenes de autonomía de la acción exterior para poder desarrollar una política de paz. La zigzagueante política exterior de la Administración Arias durante el primer año de su mandato y el enfrentamiento con Washington en torno a la Contra reveló cuán limitadas eran las posibilidades de afirmar una política de corte pacifista.

En 1986 la Administración norteamericana endureció extraordinariamente sus posiciones, como puso de relieve la polémica aprobación en el Congreso de los 100 millones de dólares para la Contra. Costa Rica mantuvo una beligerante actitud antisandinista, denunciando la ausencia de libertades democráticas en Nicaragua, y en junio de 1986 Costa Rica, Honduras y El Salvador, abiertamente respaldados por Washington, volvieron a rechazar la última versión del Acta Final de Contadora, lo que de hecho terminó con el proceso. La convergencia con Washington en estos y otros temas no pudo impedir que las relaciones se deterioraran cuando Arias comenzó a tomar medidas para impedir las operaciones de la Contra en las zonas fronterizas.

Dos semanas después de tomar posesión, Arias viajó a Washington y condenó públicamente tanto el régimen sandinista como el apoyo norteamericano a la Contra. La respuesta norteamericana no se hizo esperar. El Departamento de Estado reaccionó negativamente, El Embajador Tambos fue llamado a consultas, y la AID retuvo durante más de seis meses un desembolso de 85 millones de dólares, alegando razones económicas². Con el Convenio de Estabilización y Recuperación Económica de junio de 1986 (ESR-V) la Administración Arias

¹ Rojas Aravena 1990a, p. 21.

² Rojas Aravena 1990a, p. 26.

comprobó que la AID reducía sus desembolsos y endurecía fuertemente la condicionalidad económica. Un año más tarde, el ex-embajador Francis McNeil decía al respecto:

«Es imposible evitar la sospecha de que el tratamiento de “Nación menos favorecida” a Costa Rica [por la Administración Reagan] es una forma de venganza por haber cometido la temeridad de estar en desacuerdo con nosotros respecto a los contras»¹.

En abril de 1986 terminó la construcción del aeródromo clandestino de Santa Elena. Arias exigió a Tambs que no fuera utilizado, pero éste hizo caso omiso y las operaciones ilegales de abastecimiento de la contra comenzaron a tener lugar desde dichas instalaciones. En septiembre Arias envió a la policía a Santa Elena para clausurar definitivamente el aeródromo. La Comisión Tower, nombrada por Reagan para investigar el asunto Irán-Contras, reveló que North y Tambs amenazaron personalmente a Arias con la retención de 80 millones de dólares acordados con la AID si el Gobierno costarricense cerraba el aeródromo, cosa que éste hizo días después a pesar de las presiones norteamericanas².

La propia descomposición interna del “Frente Sur” vino en ayuda de Arias. La operatividad militar de ARDE y el FDN se había reducido considerablemente después de la ofensiva del Ejército Popular Sandinista (EPS) de mediados de 1985. En mayo de 1986 Pastora perdió el mando de ARDE, renunció a la lucha armada y solicitó asilo político en Costa Rica.

¹ Declaraciones de Frank McNeil ante el Subcomité del Congreso sobre asuntos del Hemisferio Occidental el 7 de julio de 1987. Citado en Hackel y Siegel 1987, p. 46 (La traducción es nuestra).

² Una nota de Oliver North, Director de Asuntos Político-militares del Consejo Nacional de Seguridad, dirigida el 2 de septiembre de 1986 al Consejero Nacional de Seguridad, John Poindexter, decía textualmente:

«...I had a conference call w/ Tambs, Abrams and [borrado], and we agreed on the following sequence: North to call Pres. Arias and tell him that if the press conference were held, Arias would never see a nickel of the \$80M that McPherson [Administrador General de la AID] had promised him earlier on Friday (...) Arias then got the same word from Elliot [Abrams] (...) Arias called back to advise that there would be no press conference and no team of reporters sent to the airfield».

El 26 de septiembre, sin embargo, tuvo lugar la rueda de prensa, convocada por el Ministro de Seguridad Pública de Costa Rica. Ver Tower Commission 1987, p. 473, y Hackel y Siegel 1987, pp. 44-46.

Al terminar 1986 la situación cambió repentinamente. El 25 de noviembre el Fiscal General de Estados Unidos reveló los primeros datos del escándalo "Irán-Contras". Poco después North y Poindexter fueron apartados de su cargo, el Embajador Tams presentó su renuncia¹ y Reagan formó la Comisión Tower para realizar una investigación del asunto. Estos acontecimientos abrieron posibilidades inesperadas para las iniciativas de paz del Presidente Arias. En los primeros meses de 1987 se fueron conociendo los detalles del escándalo y las ramificaciones del "Proyecto Democracia", la red ilegal creada por North, Poindexter y Abrams. El 26 de febrero de 1987 se hizo público el informe de la Comisión Tower y entre junio y julio el Congreso discutió sus hallazgos. El escándalo "Irán-Contras" desacreditó irreversiblemente la política de apoyo a la Contra de la Administración, dando mayor protagonismo al Congreso en la definición de la política hacia la región.

Arias, consciente de los espacios políticos que abría el escándalo Irán-Contras y de la credibilidad ganada con su actitud frente a la Contra, actuó con rapidez y habilidad. En enero de 1987 convocó una "cumbre" de presidentes centroamericanos en San José, excluyendo intencionadamente a Nicaragua para no provocar la oposición norteamericana. En la reunión, celebrada el 15 de febrero, Arias presentó repentinamente un nuevo plan de paz, el cual contemplaba el cese de la ayuda a la Contra y un calendario para la democratización de Nicaragua. Los principios generales del Plan fueron favorablemente acogidos por los otros tres Gobiernos.

Inmediatamente después, el Presidente Arias intentó convencer tanto a Estados Unidos como a Nicaragua. En marzo, con las revelaciones del escándalo Irán-Contras en plena eclosión y el poder del ejecutivo evaporándose, Arias logró que el Senado norteamericano aprobara una resolución de apoyo a su plan con una mayoría de 97 a 1.

En abril el grupo de Contadora expresó su apoyo al Plan, y Nicaragua, sumida en la crisis económica y deseosa de lograr la desmovilización de la Contra, también empezó a contemplarlo con una actitud positiva. Con el apoyo de líderes demócratas como Jim Wright y Christopher Dodd y mediante un hábil

¹ Su sustituto, el Embajador Dean Hinton, no presentó sus credenciales hasta casi un año después, poniendo de manifiesto el deterioro de las relaciones entre la Casa Blanca y Arias. Ver Sojo 1991c, p. 194.

trabajo de negociación, Arias logró evitar que la hostilidad de Reagan al plan obstaculizara su aceptación por parte de Honduras y El Salvador. Tras incorporar algunas modificaciones, en la “cumbre” de Esquipulas II del 7 de agosto de 1987 los cinco Presidentes accedieron a firmar el “Procedimiento para establecer una paz firme y duradera en Centroamérica”, iniciando una fase totalmente nueva, con resultados mucho más fructíferos, en el proceso de paz en la región¹.

La firma del plan de paz y el cese de las operaciones militares de la Contra desde el territorio de Costa Rica pusieron de manifiesto que Arias logró ampliar considerablemente sus márgenes de autonomía en el ámbito político y renegociar favorablemente los términos de la relación con Estados Unidos. Como veremos, fue en el ámbito económico en el que Arias tuvo que hacer frente a los costes que comportaba mantener una política exterior más autónoma.

Al reducirse o desaparecer el interés estratégico de Costa Rica, la Administración Reagan perdió buena parte de las motivaciones para mantener los elevados montos de ayuda concedidos hasta entonces. En el contexto de una reducción general de los fondos de la AID destinados a Centroamérica, la ayuda concedida en 1988 —105 millones de dólares— fue sólo el 45% de la otorgada en 1985, y un 42% menor que la entregada en 1987. Arias logró arrancar a la AID algunas concesiones —la destitución en 1987 de Dan Chaij, controvertido director de la misión de AID en Costa Rica, y una solución más favorable a Costa Rica en la controversia, que detallaremos más adelante, sobre los fondos en moneda local generados por los ESF. Aunque Costa Rica obtuvo un trato muy favorable de Washington al acceder a un acuerdo Brady en 1989, se produjo un cierto endurecimiento de la condicionalidad económica de la AID y de las exigencias de profundización del ajuste estructural.

En suma, la autonomía lograda en materia de política exterior tuvo como contrapartida la pérdida de márgenes de maniobra en el ámbito de la política económica doméstica, revelando que Arias, en definitiva, tenía que optar por una cosa o la otra. Este dilema tuvo implicaciones importantes en la política nacional. La profundización de las reformas económicas inducida por la AID

¹ Un excelente análisis del proceso que condujo a la firma de Esquipulas, y la actitud de la administración Reagan al respecto, en Coatsworth 1994, pp. 198-201.

impidió, como veremos, que Arias pudiera llevar a cabo sus promesas electorales en el ámbito de la compensación social, o en favor de la agricultura campesina, uno de los sectores más golpeados por las políticas de estabilización y el ajuste. El prestigio internacional alcanzado por Arias y el plan de paz sirvió de poco al PLN en las elecciones de 1990. La alternancia —un rasgo característico de la cultura política costarricense— terminó imponiéndose cuando la mayoría del electorado, descontento con la política económica liberacionista, optó por Rafael Angel Calderón, candidato de la oposición socialcristiana.

A lo largo de 1988 la Administración Reagan y los sectores republicanos más duros del Congreso y el Senado siguieron intentando torpedear el Plan de Paz de Esquipulas, lo que hizo aparecer nuevos escollos en las ya difíciles relaciones bilaterales. En el mes de mayo Guido Fernández, Embajador costarricense en Washington, fue declarado “non grato” por 15 congresistas republicanos por haber realizado actividades de cabildeo para evitar la aprobación de nuevas partidas de ayuda a la Contra, y Arias se vio obligado a sustituirlo por Danilo Jiménez¹.

A finales de ese mismo mes Washington exigió —y obtuvo— la destitución del chileno John Biehl, funcionario del PNUD, asesor personal del Presidente Arias y uno de los ideólogos del Plan Arias, después de que éste criticara a la AID, a la que acusó de estar creando un “Estado paralelo” en Costa Rica bajo control norteamericano (ver apartado 6.5.2).

La Administración Reagan también intentó debilitar el ala izquierda del Partido de Liberación Nacional, a fin de inclinar la política de Arias a su favor. Las pugnas relacionadas con la política económica de la AID, como veremos, forzaron entre 1987 y 1988 la destitución o renuncia de los ministros socialdemócratas de Arias. El Gobierno de Costa Rica se negó dar asilo político al ex-dictador filipino Ferdinand Marcos a pesar de los requerimientos de Estados Unidos². En agosto de 1988, por último, el Secretario de Estado Shultz intentó recuperar la iniciativa diplomática y convertir el proceso de

¹ Sojo 1991c, p. 198.

² Rojas Aravena 1989, p. 177.

Esquipulas en una plataforma para acosar a los sandinistas, algo a lo que Arias y Cerezo se opusieron¹.

Otro indicador significativo del bajo nivel de las relaciones bilaterales en este periodo fue el tardío nombramiento del nuevo Director de la Misión de la AID en Costa Rica, Carl H. Leonard, que no se produjo hasta marzo de 1988, un año después de la destitución, forzada por Arias, de Dan Chaij.

Las relaciones con Washington mejoraron tras las elecciones presidenciales norteamericanas de noviembre de 1988 y el Acuerdo bipartidista sobre Centroamérica previo a dichas elecciones. En los dos viajes de Arias a Washington en 1989 y en las visitas oficiales a Costa Rica del Presidente Bush y el Vicepresidente Quayle pudo percibirse que, aunque persistían diferencias de fondo respecto al proceso de paz de Esquipulas, se estaba produciendo un acercamiento en otros temas de la agenda bilateral. Costa Rica, por ejemplo, se convirtió en el segundo país de América Latina —el primero fue México— que pudo acceder a una importante reducción de la deuda externa comercial a través del “Plan Brady”, que la AID apoyó.

El acercamiento a Washington se acentuó tras las elecciones de febrero de 1990, que llevaron a la Presidencia a Rafael Angel Calderón Fournier. Candidato del Partido de Unidad Social Cristiana (PUSC), Calderón se mostró mucho más cercano a los postulados económicos de la Administración Bush y el “Consenso de Washington”. La devaluación estratégica de la región, sin embargo, impidió que las cordiales relaciones entre el nuevo Gobierno de Costa Rica y la Administración Bush se tradujeran en un incremento de la ayuda económica. Por el contrario, la AID redujo sus aportaciones y comenzó un proceso en el que el protagonismo de las políticas de ajuste fue paulatinamente asumido por el FMI y el Banco Mundial².

¹ Sojo 1991c, p. 204.

² A mediados de 1995 la AID anunció que cerraba sus operaciones en Costa Rica, considerando que el país había alcanzado su “graduación” después de 14 años de fuerte asistencia norteamericana.

6.4 Ayuda y condicionalidad cruzada: Costa Rica, el “Consenso de Washington” y la reforma económica

6.4.1 Políticas de estabilización y ajuste y condicionalidad cruzada: el papel de la AID y de los organismos financieros multilaterales

Coincidiendo con la crisis económica de 1981-82, los economistas Pratt, Adamczyk *et alii* realizaron por encargo de la AID un detallado estudio de la situación de la economía y el sector privado costarricense¹. El estudio reconoció que la estrategia de crecimiento basada en la industrialización por sustitución de importaciones y en la participación en el MCCA permitió que Costa Rica alcanzara elevadas tasas de crecimiento y un alto grado de equidad. Sin embargo, el intervencionismo estatal inherente a dicha estrategia, era según el estudio una de las causas estructurales que habían llevado a la crisis económica. Las políticas públicas, concluían estos autores, no fueron capaces de prepararse para el ajuste que demandaban las adversas condiciones externas del periodo 1978-1982

Según este estudio, el éxito de la estrategia de industrialización se debió casi enteramente a oportunidades externas y agravó la dependencia de unos cuantos productos de exportación, cuyos precios habían caído aceleradamente. La intervención estatal, por otra parte, promovió el establecimiento de industrias ineficientes y el abandono relativo de la agricultura, se basó en el fuerte endeudamiento externo, y la política económica se caracterizó en su conjunto por un marcado sesgo antiexportador. El sistema bancario nacionalizado, por otro lado, fue incapaz de promover el ahorro interno y proporcionar una intermediación financiera adecuada.

En el campo social, el estudio reconocía el “progreso sustancial” realizado en áreas como la salud y la educación. Estas mejoras, sin embargo, gestaron una burocracia “grande, costosa e ineficiente”, con crecientes costes de personal y servicios al ciudadano cada vez menores. El coste “insostenible” de los programas sociales también fue un factor decisivo para llevar el endeudamiento externo hasta niveles inmanejables.

¹ Nos referimos a Pratt *et alii* 1983, pp. vii-xv.

Las conclusiones de este análisis coincidían en gran medida con los planteamientos neoliberales dominantes en la primera mitad de la década de los ochenta tanto en los círculos académicos y políticos como en la práctica de los organismos financieros internacionales. Aunque se reconocía la importancia de los factores externos, el análisis hacía recaer la mayor parte de la responsabilidad de la crisis en la intervención estatal, juzgada “excesiva” e “inadecuada”.

Este diagnóstico tenía profundas implicaciones para la estrategia de las agencias de cooperación, tanto bilaterales como multilaterales. Durante los años sesenta y setenta la acción de estas agencias se limitó a los préstamos para proyectos o al apoyo financiero de contingencia para la estabilización de la balanza de pagos. Enfrentarse a la crisis y recuperar un crecimiento económico sostenido, según estos nuevos planteamientos, exigiría ir más allá de los proyectos y la estabilización macroeconómica.

La acción de los donantes de fondos, en consecuencia, debería estar orientada a una tarea más ambiciosa: reestructurar el conjunto de la economía, empezando por modificar la naturaleza y el grado de la intervención pública y el marco regulador y el sistema de incentivos vigente. La asistencia financiera de la AID, del Banco Mundial o el FMI fue condicionada a la aplicación de políticas de ajuste estructural que, se entendía, eran el camino idóneo para lograr dichas modificaciones.

En el caso de Costa Rica, la estabilidad política, la ausencia de conflictos armados internos y la estabilidad macroeconómica alcanzada entre 1982 y 1984 fueron los factores que despejaron los obstáculos políticos para la aplicación de las políticas de ajuste, sobre todo a partir de 1985. En abierto contraste con otros países de la región donde no concurrían estas circunstancias, como El Salvador y Honduras, Costa Rica ha sido el país de América Central que ha visto su política económica sometida a una influencia más intensa de los organismos financieros internacionales y de sus programas de estabilización y ajuste estructural, y ha sido la economía que ha experimentado las transformaciones estructurales más profundas.

En ningún otro caso, además, ha sido tan visible la práctica de la “condicionalidad cruzada”. La AID, el FMI y el Banco Mundial actuaban con

una agenda de reformas políticas y económicas muy similar, la que abarca el denominado “consenso de Washington”, y por lo general las condiciones exigidas por un organismo lo eran también por los otros dos.

Como puede verse en el cuadro n° 22, a lo largo de la década se negociaron 16 acuerdos económicos con los organismos de Washington y con la AID: seis acuerdos de contingencia (*Stand-by*) y un acuerdo EFF (*Extended Fund Facility*) con el FMI, dos Programas de Ajuste Estructural (PAE I y II) y un acuerdo de exportaciones con el Banco Mundial, nueve “Convenios de Estabilización y Recuperación Económica” (ESR) con la AID. A estos acuerdos hay que añadir otros seis convenios de la PL-480 Título I (créditos de la ayuda alimentaria) con esta misma agencia, no incluidos en el cuadro. Hubo, además, tres rondas de renegociación de la deuda externa en el “Club de París”.

Cuadro n° 22
Financiación externa, políticas de estabilización y ajuste
y “condicionalidad cruzada” en Costa Rica, 1980-1990

Año	Mes	Institución	Monto (*)	Tipo de acuerdo y condicionalidad
1980	marzo	FMI	78,7	<i>Stand-by</i> a dos años. Suspendido en 1981 por incumplimiento gubernamental de las condiciones. 53,3 millones no desembolsados
1981	junio	FMI	326,3	<i>Extended Fund Facility</i> a tres años. Cancelado en 1982 por incumplimiento gubernamental de las condiciones. 271,8 millones no desembolsados
	junio	FMI	35,4	<i>Stand-by</i> . Desembolsado
1982	junio	AID	20,0	ESR-I. Negociación de un acuerdo <i>Stand-by</i> con el FMI
	diciembre	FMI	98,6	<i>Stand-by</i> a un año. Cumplimiento parcial de las condiciones. Desembolsado tras dilatadas negociaciones
		AID	123,7	ESR-II, condicionado a la adopción del acuerdo con el FMI y al cumplimiento de sus objetivos de estabilización
1983	junio	BM	25,0	Préstamo para el Desarrollo de las Exportaciones
		Club de París		1ª “ronda” de renegociación de la deuda externa

1984	agosto	AID	95,0	ESR-III, condicionado a la firma de un nuevo acuerdo con el FMI (finalmente no alcanzado) y cumplimiento metas estabilización
1985	marzo	FMI	80,0	<i>Stand-by</i> a un año. 54,8 millones desembolsados, pero el Gobierno incumple durante la campaña electoral los objetivos fiscales de diciembre
		AID	160,0	ESR-IV. Condicionado a la adopción del acuerdo con el FMI y el logro de sus metas de estabilización y a la firma del PAE-I con el Banco Mundial
	abril	BIRF	80,0	SAL. Programa de Ajuste Estructural (PAE) I. El primer tramo es desembolsado en septiembre después de cumplirse las condiciones iniciales y el segundo tramo en junio de 1986, comenzando las negociaciones para el PAE II
	mayo	Club de París		2ª "ronda" de renegociación de la deuda externa
1986	junio	AID	120,5	ESR-V. Condicionado a la elaboración de un plan de estabilización, a la negociación de un nuevo acuerdo con el FMI, y al cumplimiento de objetivos del PAE-I
1987	junio	AID	150,5	ESR-VI. Apoyo a la negociación de un acuerdo <i>Stand-by</i> con el FMI, a la renegociación de la deuda en el "Club de París" y a la adopción de un nuevo PAE con el Banco Mundial
	noviembre	FMI	51,7	<i>Stand-by</i> a 18 meses. Aprobado tras largas negociaciones, en las que el FMI demandó un acuerdo de renegociación de la deuda con los bancos comerciales, finalmente no alcanzado
1988	junio	AID	85,0	ESR-VII. Cumplimiento metas estabilización macroeconómica
1989	mayo	FMI	53,8	<i>Stand-by</i> . Desembolsado
		AID	85,0	ESR-VIII. Cumplimiento metas macroeconómicas del acuerdo con el FMI
	octubre	Bancos comerciales		"Acuerdo Brady" de reducción de deuda comercial
	noviembre	BIRF	200,0	PAE-II (100 millones proporcionados por el BIRF y otros 100 por Japón)
1990	mayo	AID	60,0	ESR-IX. Apoyo a la recompra de deuda en el marco de un acuerdo "Brady" auspiciado por el FMI. Cumplimiento metas del PAE-II

(*) En millones de dólares

Fuentes: elaboración propia a partir de FMI 1992 y de AID 1988b, p. 10 y 48-56.

En la mayor parte de estos acuerdos la AID, el Banco Mundial y el FMI actuaron con un alto grado de coordinación, presentando un frente común ante las autoridades económicas de Costa Rica. Como consecuencia de todo ello, Costa Rica no pudo escapar a la condicionalidad económica de Washington. Los años ochenta fueron para Costa Rica, según la expresión de la economista Stephany Griffith-Jones, “la década del ajuste obligatorio”¹.

El cuadro nº 30 muestra que la AID condicionó expresamente el desembolso de los ESF a la firma y al cumplimiento de Programas de Ajuste Estructural (PAE) con el Banco Mundial y de acuerdos de contingencia del FMI. En los años en los que el Gobierno de Costa Rica no había firmado un Acuerdo de Contingencia (*Stand-by*) o un Acuerdo de Servicio Ampliado (*Extended Fund Facility* o EFF), la condicionalidad de la AID fue consistente con los objetivos de las “cartas de intención” dirigidas al Fondo.

En 1984 el Congreso norteamericano aprobó la Enmienda Kemp-Kasten a la Ley de Presupuestos para la Asistencia Exterior de 1985. Dicha Enmienda prohibía el condicionamiento de la ayuda de Estados Unidos al cumplimiento de los acuerdos con los donantes multilaterales. Las referencias al FMI desaparecieron de los Acuerdos ESF, pero según una evaluación de la Oficina General de Cuentas de 1986, en términos prácticos la Enmienda no representó ningún cambio significativo:

«Dado que las Misiones de la AID realizan valoraciones independientes de las necesidades de realizar esfuerzos de reforma por parte de los Gobiernos receptores, la enmienda no ha cambiado significativamente el establecimiento de condiciones en las misiones que hemos examinado. En Costa Rica, un funcionario de la Embajada de Estados Unidos dijo que la enmienda no había representado una diferencia significativa para la AID dado que el Departamento de Estado y la AID operaban bajo el supuesto de que Costa Rica cumpliría con el FMI, y añadió posteriormente que el FMI, el Banco Mundial y Estados Unidos son todos los jugadores del diálogo sobre política; que las condiciones deben

¹ Griffith-Jones 1988, p. 67.

reforzarse mutuamente, y que la necesidad de ciertas reformas políticas es obvia»¹.

6.4.2 La Administración Carazo (1978-1982): neoliberalismo, ajuste unilateral y desencadenamiento de la crisis

En las tres décadas posteriores a la guerra civil de 1948 Costa Rica logró edificar un modelo propio de “capitalismo de Estado benefactor” que permitió alcanzar altas tasas de crecimiento económico y un alto grado de equidad². Este modelo dio lugar a importantes avances en el desarrollo social, y creó las bases de la excepcional estabilidad democrática que ha caracterizado al país.

El modelo se basaba en políticas económicas muy similares a las de otros países de la región: la promoción de las exportaciones tradicionales, la diversificación agrícola, la expansión de exportaciones de nuevos productos agropecuarios —carne, algodón—, la industrialización para la sustitución de importaciones en el marco del MCCA, y un activo papel del Estado en la conducción de la política económica. Esta estrategia de crecimiento, como consecuencia de la guerra civil de 1948, se combinó con la banca nacionalizada y la ausencia de gasto militar, con políticas salariales y de rentas funcionales a la expansión del mercado interno, con un sistema fiscal más equitativo, y con un sistema de educación, salud y protección social que paulatinamente alcanzó la cobertura universal y permitió que Costa Rica alcanzara en los años setenta indicadores sociales a la altura de los países industrializados. Todo ello actuó en favor del crecimiento económico y, al tiempo, de la cohesión social y la estabilidad política.

Los primeros síntomas de agotamiento del modelo aparecieron a principios de los años setenta, coincidiendo con la crisis energética de 1973 y la subsiguiente recesión económica internacional. Las administraciones liberacionistas de Figueres (1972-1974) y Oduber (1974-1978) reaccionaron frente a las nuevas exigencias de la economía mundial desarrollando políticas económicas de muy diversa matriz. Por un lado, se intentó expandir y diversificar las exportaciones, siendo el primer país de la región que puso en práctica una

¹ GAO 1986a, p. 18. La traducción es nuestra.

² Sobre la caracterización de este modelo, ver Vega 1986, pp. 362-379.

política de incentivos de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, particularmente en el campo de los productos agroindustriales. Por otro lado, el modelo de sustitución de importaciones y desarrollo del mercado interno siguió ampliándose merced a la intervención directa del Estado.

En 1972 fue creada la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), que en la segunda mitad de la década edificó un importante grupo empresarial estatal recurriendo a la financiación preferencial de la banca pública y al crédito externo, entonces abundante y barato¹; en 1975 se estableció el “Programa Nacional de Granos Básicos” del Consejo Nacional de Producción (CNP), con el objetivo de lograr la autosuficiencia en arroz, frijoles, maíz y sorgo interviniendo en los mercados agrícolas; también en 1975 se nacionalizaron los activos de las compañías transnacionales que distribuían petróleo y sus derivados y fue creada la Refinadora Costarricense de Petróleos (RECOPE); durante los años setenta, por último, se aceleró el proceso de creación de agencias estatales autónomas. Hacia 1978, casi el 50% del presupuesto estatal se destinaba a 182 instituciones estatales autónomas y semi-autónomas².

Las divergentes orientaciones de la política económica reflejaban la creciente oposición de intereses entre diversos grupos y sectores. Por un lado, se enfrentaron los sectores empresariales orientados al mercado interno, interesados en cierta grado de intervención estatal, y los sectores emergentes vinculados a la exportación de productos no tradicionales para el mercado internacional, más dinámicos y competitivos y cada vez más cercanos a posiciones neoliberales. Por otro lado, el conflicto empezó a gestarse entre la “burguesía de Estado” y los grupos sociales medios y bajos favorecidos por la expansión del intervencionismo estatal y, frente a ellos, los grupos empresariales agrupados frente al “Estado empresario”.

Estas contradicciones, reflejo también de la erosión del consenso sociopolítico gestado en 1948, emergieron con claridad durante los mandatos de Oduber (PLN, 1974-1978) y Carazo (Coalición Unidad, 1978-1982). La afirmación del “Estado empresario” durante la Presidencia de Oduber encontró una fuerte

¹ Sobre la gestación de CODESA y el “Estado empresario” ver Vega 1986, pp. 369-371. Sobre la evolución del endeudamiento externo en los años setenta, ver Rodríguez 1990, pp. 259-264.

² Sobre el intervencionismo estatal en los años setenta, ver Reuben y Rovira 1990, pp. 48-58.

oposición por parte del sector privado, que consideró que el Estado estaba invadiendo sus espacios de acción. Dicha oposición fue un factor clave en la victoria electoral de Rodrigo Carazo, de la Coalición Unidad, en las elecciones de 1978¹.

La Administración Carazo, con el apoyo de las cámaras de exportadores no tradicionales, los tecnócratas neoliberales —conocidos como “Chicago boys”— y grupos como la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), intentó poner en práctica una política económica de tintes neoliberales destinada a acabar con el modelo de sustitución de importaciones. Ello implicaba eliminar el sistema de protección arancelaria, reducir drásticamente el gasto público, liberalizar el sector financiero y el tipo de cambio y privatizar las empresas estatales.

La Administración Carazo, sin embargo, se encontró de bruces con una profunda crisis económica y con fuertes resistencias a la política monetarista por parte de los sectores sociales y empresariales interesados en el desarrollo del mercado interno y la continuidad del “capitalismo de Estado benefactor”.

En medio de fuertes disensiones políticas, el nuevo modelo económico liberal-exportador no pudo afirmarse con claridad, dando lugar a una política económica errática y a una “experiencia traumática de ajuste sin coherencia instrumental”, según la expresión de Fürst². Por esta razón, los economistas costarricenses Eugenio Rivera y Ana Sojo consideraron este periodo como un “interregno”³.

Fue durante la Administración Monge (1982-1986) cuando estas pugnas se fueron resolviendo y pudo afirmarse plenamente un nuevo modelo económico basado tanto en el rechazo al “Estado empresario” como en la expansión de las exportaciones no tradicionales, aunque con una serie de correctores sociales a los excesos neoliberales del periodo anterior.

El Gobierno presidido por Rodrigo Carazo se enfrentó a graves desequilibrios macroeconómicos derivados del agotamiento del modelo de desarrollo y la

¹ Sobre esta cuestión, ver el trabajo de Sojo 1984.

² Fürst 1989, p. 189.

³ Rivera *et alii* 1986, p. 55.

caída de los precios de los productos de exportación, así como de acontecimientos más inmediatos como el *shock* petrolero de 1979 o la elevación brusca de los tipos de interés internacionales en ese mismo año. Las zigzagueantes políticas económicas de la Administración Carazo, lejos de resolver estos desequilibrios, contribuyeron a profundizarlos.

La elevación de los tipos de interés, el gasto público expansivo y la imposibilidad de aprobar una reforma tributaria contribuyeron a aumentar el déficit fiscal, que entre 1979 y 1981 pasó del 6,6 al 13,7% del PIB. El mantenimiento de un tipo de cambio fijo durante los dos primeros años de la legislatura agravó el déficit de la balanza por cuenta corriente, que entre 1975 y 1980 pasó de -217,8 millones a -658 millones de dólares, y que en ese último año llegó a representar en torno a la mitad del valor de las exportaciones.

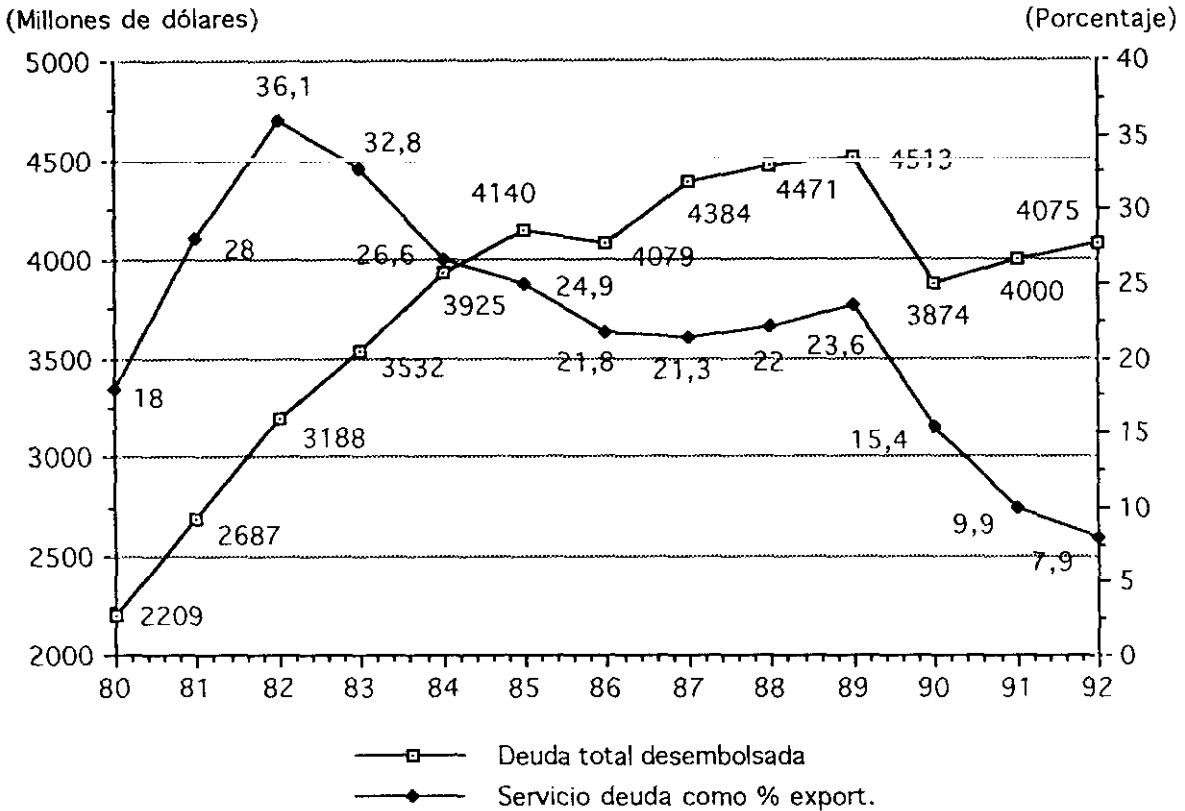
La necesidad de financiar el déficit y la elevación de los tipos de interés propició un fuerte aumento de la deuda. Entre 1978 y 1982 la deuda externa total aumentó un 70,5%, pasando de 1.870 a 3.188 millones de dólares, y el servicio de la deuda, que consumía el 18% de los ingresos por exportación en 1980, llegó a consumir el 36% en 1982 (ver cuadro n° 23)¹.

A finales de 1980 los desequilibrios habían llegado a un nivel insostenible y era inevitable adoptar medidas drásticas de estabilización. El Gobierno inició conversaciones con el FMI y a instancias de este organismo decretó —muy tardíamente— la flotación del colón, que se devaluó más de un 50%.

La devaluación liberó presiones inflacionarias reprimidas. El índice de precios al consumo se elevó el 65,1% en 1981 y el 82% en 1982. Estas medidas, por su efecto recesivo, contribuyeron a agravar la crisis económica. En 1980 el PIB per cápita cayó un 2,3% y en 1981 un 5,3% (ver cuadro n° 24), y el desempleo abierto pasó entre esos dos años del 6 al 9% de la población activa. En apenas tres años, en suma, los indicadores de empleo y pobreza registraron un retroceso equivalente a una década.

¹ Datos de CEPAL en IICA-FLACSO 1986, pp. 113, 122, 148 y 132.

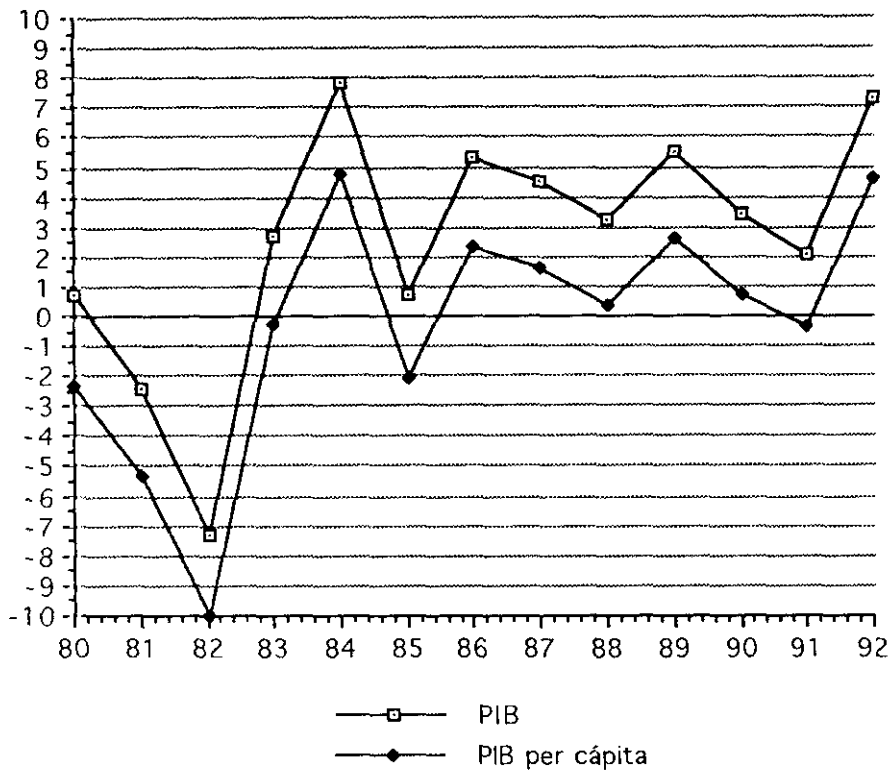
Cuadro n° 23
Costa Rica. Evolución del endeudamiento externo 1980-1992



Fuente: CEPAL

La Administración Carazo se negó a aplicar nuevas medidas de ajuste prescritas por el FMI e incumplió las metas macroeconómicas estipuladas en los acuerdos con este organismo, particularmente en lo referido al déficit fiscal, razón por la que el FMI suspendió desembolsos pendientes por valor de 272 millones de dólares (ver cuadro n° 22). En agosto de 1981, finalmente, se produjo la ruptura de las negociaciones, y la Administración Carazo invitó a la misión del FMI a abandonar el país. Sin el aval del Fondo, no fue posible obtener nuevos recursos y en julio de 1981 la Administración Carazo tuvo que declarar la moratoria unilateral en el pago de la deuda externa con los bancos comerciales, con lo que Costa Rica se convirtió en el primer país de América Latina afectado por lo que un año después se denominó “la crisis de la deuda”.

Cuadro n° 24
Costa Rica. Evolución económica 1980-1992
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL

6.4.3 De la estabilización al ajuste gradualista: la política económica de la Administración Monge (1982-1984)

1982, año de elecciones, fue también el peor año de la crisis económica. El PIB per cápita cayó un 10% (ver cuadro n° 24), la inflación alcanzó el 90% y el 40% de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza¹. El fracaso de las política económica de la Administración Carazo y la recesión condujeron a la derrota electoral del candidato de la Coalición Unidad y al triunfo de Luis Alberto Monge, candidato del Partido de Liberación Nacional (PLN).

¹ Datos del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) citados en Garnier 1991, p. 17.

La nueva Administración se enfrentaba con difíciles dilemas, Por un lado, era ineludible restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales y acceder de nuevo a la financiación externa, lo que exigía aplicar un programa drástico de estabilización y ajuste. Por otro lado, era necesario restaurar el consenso social y político, mantener la adhesión de los sectores populares, campesinos y trabajadores, y evitar el riesgo de desestabilización habitualmente asociado a medidas de ajuste traumático. Era necesario, por último, afirmar un nuevo modelo de crecimiento económico, con el consenso de los sectores empresariales y los trabajadores, que fuera viable y que dejara atrás tanto el “Estado-empresario” y la sustitución de importaciones, como el modelo neoliberal monetarista puro, que en la perspectiva de la nueva Administración ya habían fracasado en la realidad costarricense.

La solución de estos dilemas era la aplicación de una política de ajuste de signo gradualista, con un reparto equitativo de los costes sociales, que diera paso a un nuevo modelo de crecimiento que, sin sacrificar el mercado interno, diera prioridad a las exportaciones a terceros mercados. El elemento crucial para que esta propuesta fuera factible, a pesar de contener elementos intrínsecamente contradictorios, era contar con abundante financiación externa, restablecer las relaciones con la banca internacional y reestructurar las obligaciones de la deuda externa.

Como indicamos, los organismos multilaterales no podrían, por sí solos, proporcionar fondos en el volumen y la concesionalidad requeridas. Por esta razón, el papel de la financiación de la AID era esencial. A cambio de colaborar con la estrategia antisandinista y de iniciar un proceso de reformas económicas, entre 1982 y 1985 la AID proporcionó a la Administración Monge 655 millones de dólares para sostener el esfuerzo de estabilización. Costa Rica logró además, con el apoyo de Estados Unidos, la concesión de créditos por parte del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por valor de 435 millones de dólares adicionales en ese mismo periodo¹.

¹ Datos del FMI; el Banco Mundial y el BID recogidos en Timossi 1989, p. 129. Sobre el papel del BID en Costa Rica, ver Tussie 1995, pp. 58-63.

El periodo 1982-1985 estuvo dominado por los esfuerzos de estabilización. En junio de 1982 la AID y el Gobierno de Costa Rica adoptaron el I Convenio de Estabilización y Recuperación Económica (ESR-I), condicionado a la adopción de un acuerdo *Stand-by* con el FMI. El acuerdo fue alcanzado en diciembre de 1982, permitiendo la llegada de fondos “en cascada” a Costa Rica en los últimos meses de 1982 y a lo largo de 1983 (ver cuadro n° 25). A los 98 millones de dólares acordados con el FMI se le sumaron 144 millones de dólares del ESR-II de la AID, adoptado justo después de la firma del acuerdo con el FMI; el BID, además, aprobó préstamos por valor de unos 90 millones de dólares.

Cuadro n° 25
Costa Rica 1980-1990: financiación de fuentes oficiales
(millones de dólares)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
AID	14	13	50	212	168	207	150	179	105	115	75
B. Mundial	30	29	0	25	0	84	0	26	100	95	4
BID	133	29	61	36	87	0	174	120	61	189	63
FMI (**)	25	90	100	0	0	52	0	60	0	53	0

(*) Incluye desembolsos de ESF, asistencia para el desarrollo (DA) y ayuda alimentaria.

(**) El FMI suspendió el desembolso de 325 millones adicionales acordados en 1980 y 1981 debido a que la Administración Carazo incumplió los requerimientos macroeconómicos del FMI

Fuente: Banco Central de Costa Rica y Misión de la AID en Costa Rica

El acuerdo con el FMI incluía difíciles metas macroeconómicas y exigía adoptar medidas drásticas de estabilización. El Gobierno se comprometió a reducir el déficit fiscal en diez puntos en apenas dos años, recortando gasto corriente y de inversión —la inversión pública cayó un 50% en 1983-84— y aumentando los ingresos tributarios, incluyendo aumentos de las tarifas de los servicios públicos y medidas de clara impronta “liberacionista” como un impuesto extraordinario a las exportaciones que representó el 1% del PIB. La Administración Monge también se comprometió a adoptar una política salarial restrictiva, y un sistema de “minidevaluaciones” en materia de política cambiaria.

La Administración Monge logró impresionantes resultados en materia de estabilización y recuperación económica, cumpliendo plenamente las metas del FMI para 1983 y 1984. Como puede verse en el cuadro n° 24, en 1983 ya se recuperaron tasas positivas de crecimiento del PIB y el deterioro de la renta per cápita se detuvo. En 1984 el PIB creció un 8% y el PIB per cápita un 5%. La inflación se redujo a un 10% en 1983 y un 17% en 1984, y el déficit público se redujo en sólo un año de casi el 10% del PIB al 2,7%. Como puede verse en el cuadro n° 30, entre 1982 y 1985 la balanza comercial también experimentó una sensible mejoría. En 1983 Costa Rica también pudo acceder a la primera “ronda” de renegociación de la deuda externa, logrando una cierta reducción de su servicio¹.

La abundante financiación norteamericana fue un factor clave para alcanzar los objetivos macroeconómicos exigidos por el FMI adoptando una modalidad de ajuste caracterizada, como han señalado muchos autores, por el gradualismo y la heterodoxia, y por acercarse a lo que UNICEF definió en 1986 como el “ajuste con rostro humano”². Tal y como señalaba un informe de la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos, la AID asumió para sí el papel de “paliativo” del ajuste frente a la estricta condicionalidad del FMI:

«El espectacular incremento de la asistencia norteamericana permitió que Costa Rica pudiera acometer un rápido proceso de ajuste sin demasiada austeridad negativa, y fue crucial en los esfuerzos gubernamentales para lograr la estabilidad cambiaria y la reducción de la tasa de inflación. El economista de la misión de la AID en Costa Rica señaló que el alto nivel de asistencia norteamericana fue la principal razón del éxito de la AID en Costa Rica, y añadió que las medidas de ajuste no causaron excesivas privaciones debido a que la asistencia de Estados Unidos “amortiguó” los efectos del programa del FMI »³.

El programa de estabilización fue acompañado por medidas de apoyo a las empresas en crisis, un amplio “Programa de compensación social” —ayuda alimentaria, asignaciones familiares—, el aumento de los ingresos de la Caja

¹ Sobre la renegociación de la deuda con la administración Monge, ver Rodríguez 1988, p. 225, y el detallado análisis de Rodríguez 1990, pp. 266-280.

² Rivera *et alii* 1986, p. 59; Rodríguez 1988, p. 227; Fürst 1989, p. 191; Sojo, Ana 1990a, p. 294; Garnier 1991, p. 19 y 24; Zuvekas 1992, p. 1, y Castro y González 1992, p. 11.

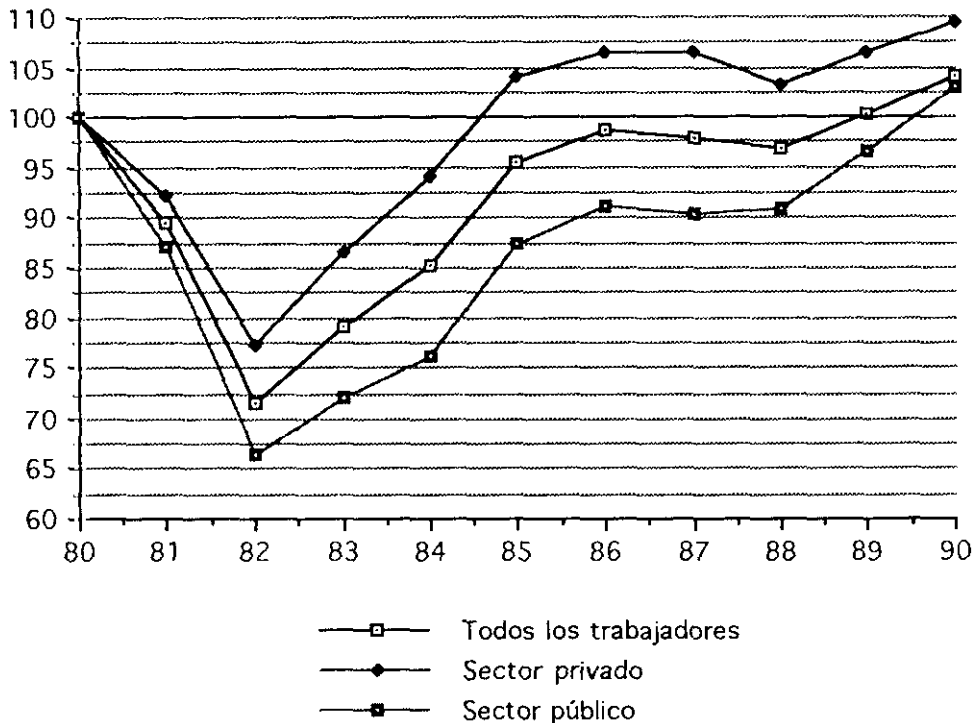
³ GAO 1986a, p. 26. La traducción es nuestra.

Costarricense del Seguro Social (CCSS) para hacer frente a la demanda creciente de prestaciones, y la paulatina recuperación de los salarios reales en aras de la reactivación de la demanda interna (ver cuadro n° 26). La política salarial, defendida por el Ministro de Planificación de orientación socialdemócrata Juan Manuel Villasuso, permitió recuperar en un plazo relativamente corto las pérdidas de poder adquisitivo del periodo Carazo.

Cuadro n° 26

Costa Rica. Índices de salarios y remuneraciones reales 1980-1990

Índice: 1980 = 100



Fuente: elaborado a partir de Zuvekas 1992, p. 5, con datos de la CCSS y el Ministerio de Trabajo

En materia de política social, además, se intentó recuperar el nivel de gasto anterior a la crisis. En 1980 el gasto social representaba el 15,7% del PIB. En 1982, por efecto de la crisis, se redujo al 12,8,3%, y en 1984 se situó en el 13,7%. Aunque en 1985 descendió de nuevo al 12,7, esta tendencia a la recuperación se consolidó con la Administración Arias, ya que a partir de

1986 se situó en un nivel similar al de 1980, entre el 15 y el 16% del PIB¹. Clarence Zuvekas, economista de la AID, señaló al respecto:

«La relativa expansión de los gastos de seguridad social y vivienda —y salud en la última parte de los ochenta— durante el periodo del ajuste estructural fue reflejo de decisiones conscientes por parte del Gobierno de Costa Rica para mitigar los efectos adversos de corto plazo de las medidas de estabilización y ajuste a través de programas diseñados para asistir a los grupos sociales más vulnerables (...) Algunos de estos programas han tenido efectos significativos en el bienestar de las familias de bajos ingresos»².

En 1983 se produjeron grandes movimientos de protesta urbana contra el alza de las tarifas eléctricas, pero en términos generales este periodo se caracterizó por un nivel de conflictividad social relativamente bajo. Por ello puede afirmarse que las políticas orientadas a atenuar el impacto del ajuste contribuyeron decisivamente a garantizar la estabilidad sociopolítica perseguida por la Administración Monge y por los estrategas de Washington³.

Los éxitos alcanzados en materia de estabilización macroeconómica y renegociación de la deuda externa dieron paso al primer Programa de Ajuste Estructural (PAE-I), cuyas negociaciones e implementación se extendieron a lo largo de los dos últimos años de la Administración Monge, entre 1984 y 1986.

A finales de 1983, una vez vencido el Acuerdo *Stand-by* de 1982, el Gobierno de Costa Rica inició las negociaciones para acceder a un préstamo de ajuste estructural (SAL) con el Banco Mundial. Estas negociaciones se extendieron a lo largo de todo el año 1984 y la primera mitad de 1985. Este dilatado periodo de negociación se debió a que el Banco Mundial exigió la adopción de una serie de medidas legislativas —a manera de “ajuste antes del ajuste”— con anterioridad a la firma del convenio, a que las autoridades costarricenses intentaron introducir una serie de elementos “heterodoxos” con el objeto de “suavizar” el impacto del programa, y a que se sobrepasaron las metas

¹ La cifra de 1982 no es clara. Datos del Banco Central de Costa Rica y el FMI en Zuvekas 1992, p. 21.

² Zuvekas 1992, p. 21. La traducción es nuestra.

³ Rivera *et alii* 1986, p. 56.

macroeconómicas acordadas con el FMI, lo que obstaculizó la firma de un nuevo convenio *Stand-by*¹.

Entre las condiciones previas exigidas por el Banco Mundial se encontraban la Ley de Emergencia de febrero de 1984, que impuso límites estrictos al crédito destinado al sector público productivo, impidiendo su crecimiento; las reformas a la Ley de la Moneda, de agosto de 1984, que permitía el acceso de la banca privada a los recursos del Banco Central; el decreto que autorizaba la privatización de las empresas de CODESA, promulgado en febrero de 1985, y la reducción unilateral de aranceles.

En este último punto, la Administración Monge logró atemperar las exigencias del Banco Mundial y establecer metas de reducción arancelaria compatibles con la reducción de la tarifa externa común (TEC) del Mercado Común Centroamericano, evitando la ruptura unilateral con la integración centroamericana².

Como puede verse en el cuadro n° 22, la condicionalidad de los convenios ESR-III de 1984 y ESR-IV de 1985 de la AID coincidía explícitamente con las exigencias del Banco Mundial, a fin de apoyar la firma del PAE-I. Dicha condicionalidad también incluía la adopción de un nuevo *Stand-by* con el FMI y la 2ª “ronda” de renegociación de deuda externa, que culminó en mayo de ese año. La convergencia de objetivos entre la AID, el FMI y el Banco Mundial en 1984 y 1985 fue muy notoria. La AID, que se concentró en la privatización de las empresas de CODESA y la liberalización del sector financiero, facilitó la implementación del ajuste y la firma del PAE-I con el Banco Mundial financiando el fideicomiso que haría posible un proceso rápido de disolución, traspaso o venta de las empresas de CODESA.

En agosto de 1984, después de extraordinarias presiones por parte de la AID y, en menor medida, del FMI, se aprobaron las reformas a la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica del Banco Central (ver apartado 6.5.4). Ello allanó el camino para las negociaciones con el Banco Mundial, que culminaron en abril de 1985. En agosto, el PAE-I fue aprobado en la Asamblea Legislativa y en Septiembre el Banco procedía a desembolsar el primer tramo del préstamo.

¹ AID 1988, p. 49.

² Esta cuestión es tratada en extenso en López 1989, pp. 30-34.

Entre 1985 y 1986 la Administración Monge acometió con relativa rapidez las reformas requeridas por el PAE-I (ver cuadro n° 27) y por la AID en lo referido a la privatización de CODESA, la política de promoción de exportaciones no tradicionales y la reducción arancelaria. En enero de 1986, después de arduas negociaciones, entró en vigor el nuevo arancel externo común centroamericano. El arancel máximo se redujo del 220 al 100%, el arancel promedio del 53 al 23%, y la dispersión arancelaria —medida por la desviación estándar— fue reducida del 52 al 21%¹.

Cuadro n° 27
Contenidos básicos del PAE-I de 1985

Objetivos	Medidas de política
1) Promoción de las exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Reestructuración del sistema de incentivos a las exportaciones no tradicionales - Orientación preferencial del crédito a los productos no tradicionales
2) Incremento de la inversión privada	<ul style="list-style-type: none"> - Liberalización del sistema financiero - Acceso de la banca privada al crédito externo y los recursos del Banco Central de Costa Rica (BCCR)
3) Reducción del tamaño del Estado y el gasto público	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción de los subsidios a la producción y la comercialización de granos básicos por medio del Consejo Nacional de Producción (CNP) - Privatización de las empresas de CODESA - Autoridad presupuestaria central y reducción de la autonomía financiera de las instituciones públicas autónomas - Eliminación de 5.000 empleos públicos
4) Liberalización comercial	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de controles de importación - Racionalización del régimen arancelario y reducción de la protección arancelaria efectiva, con un nuevo Arancel Centroamericano con "techo" del 80% y "piso" del 10%
5) Política cambiaria	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de "minidevaluaciones" para mantener un tipo de cambio real competitivo
Fuentes: Hansen-Kühn 1993, p. 7 y Fürst 1989, p. 194, en base a Banco Mundial 1985.	

¹ Saborio 1990, p. 293 y Sojo y Franco 1992, pp. 42-49.

El Gobierno, sin embargo, se mostró mucho más reacio a adoptar las políticas del PAE-I que comportaban mayores costes sociales y políticos, como la reducción del número de funcionarios el Estado o la eliminación de los subsidios agrarios del CNP, de los que se beneficiaban tanto los pequeños y medianos campesinos como los grandes productores agropecuarios, como era el caso de los arroceros. Durante el resto de la década se asistió a un pulso de fuerza entre los sectores sociales afectados por las políticas de ajuste, el Estado costarricense y los organismos de Washington —FMI, Banco Mundial y AID.

A pesar de los compromisos adquiridos con el Banco Mundial y la AID, en 1985 el sistema bancario siguió extendiendo créditos al Consejo Nacional de Producción (CNP) para financiar los subsidios a la producción agraria, lo que desde la perspectiva de la AID fue un factor determinante en el aumento del déficit fiscal que se produjo ese año. Finalmente, no fue hasta 1987 cuando las políticas más controvertidas del ajuste —las relativas a la reducción de empleo público y subsidios agrarios— comenzaron a llevarse a cabo de forma efectiva.

La desigual aplicación del PAE-I durante el último año de mandato del Presidente Monge revelaba las contradicciones y dilemas que la sociedad y el Estado costarricense iban a enfrentar durante el resto de la década y durante los primeros años noventa. Las medidas de ajuste acordadas con la AID y el banco Mundial una vez lograda la estabilización eran congruentes con la implantación de una estrategia de crecimiento económico basada en la diversificación de las exportaciones no tradicionales en terceros mercados, que con Monge se afirmó con claridad.

La nueva estrategia se basaba en una alianza entre el Estado y los empresarios vinculados a los mercados externos, más dinámicos y competitivos, e implicaba, más que el libre juego de las fuerzas del mercado, una reorientación de los recursos públicos en su favor. Se trataba de mantener y ampliar los incentivos fiscales a los exportadores funcionales a la nueva estrategia —los Certificados de Abono Tributario o CAT, que como veremos operaban como un subsidio a la exportación—, al tiempo que se reducían los subsidios a los productores de granos básicos o bienes industriales para el mercado interno o regional y a los sectores populares. Los organismos de Washington, comprometidos con esta estrategia, insistieron sistemáticamente en reducir el

déficit fiscal recortando los gastos del CNP —cuyo programa de subsidios a los granos básicos no representó más de 1.100 millones de colones—. Los CAT, que en 1989 representaban un gasto de más de 5.400 millones, también estuvieron en su punto de mira debido a que representaban una sangría de recursos para el fisco más cuantiosa que la anterior, pero la condicionalidad de estos organismos no se aplicó en este caso de forma tan enérgica.

A pesar del compromiso de la Administración Monge con la estrategia del ajuste, el Estado, el PLN y el Gobierno no podían dejar totalmente de lado a los sectores que se encontraban en una situación desfavorable ante el nuevo modelo económico, y que en buena medida constituían su base electoral. El Estado se vio compelido a compensar los costes sociales del ajuste y adoptar un enfoque gradualista del mismo. Esta realidad era congruente con el diseño estratégico de la AID para este periodo: la asistencia norteamericana, al hacer posible la estabilización, otorgó al Gobierno de Monge una cierta capacidad de maniobra para atender las demandas sociales y minimizar el conflicto que hubiera producido una hipotética situación de “ajuste duro”.

En términos de estabilización y ajuste, el balance final de periodo de Gobierno del Presidente Monge —e indirectamente de la estrategia de la AID— arrojaba un saldo globalmente positivo. En apenas dos años Costa Rica logró estabilizar la economía e iniciar la recuperación sin imponer costes excesivos a la población. La victoria electoral del PLN en las elecciones de 1986 se debió, en gran medida, a estos logros.

La recuperación, sin embargo, se estaba produciendo sobre bases muy frágiles, que se harían plenamente visibles en los años posteriores. El masivo apoyo a la balanza de pagos por parte de Estados Unidos y el apoyo a las exportaciones deberían haber permitido hacer frente a los pagos de la deuda y reducir la necesidad de recurrir al financiamiento externo. Sin embargo, la ayuda permitió que continuara la espiral de endeudamiento.

La generosa política de incentivos a las exportaciones permitió que los “no tradicionales” se expandieran con gran rapidez, aunque no al ritmo al que crecieron las obligaciones de la deuda. Cuando Monge dejó el cargo, la deuda externa era un 30% más grande que al principio de su mandato, Costa Rica no pudo hacer frente al pago de los intereses y en 1986 incurrió de nuevo en

retrasos. Esta situación quedó reflejada en un informe realizado en 1986 por la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos:

«La estrategia de Estados Unidos para la recuperación económica de Costa Rica (...) a través del uso de la condicionalidad de la AID en los ESF ha tenido relativo éxito logrando la estabilización, pero el precio ha sido contribuir a aumentar los requerimientos del servicio de la deuda (...) La estrategia de la AID para incrementar las exportaciones en aras del crecimiento económico y la mejora de la capacidad de servir las obligaciones de la deuda está basada en supuestos optimistas...»¹.

Estos problemas revelaban, en suma, que se estaba impulsando un modelo de desarrollo muy dependiente del financiamiento externo y por lo tanto sujeto a las presiones de los organismos financieros internacionales. Y aunque aún no era plenamente visible, la nueva estrategia también estaba gestando o agravando algunos de los problemas fundamentales de la economía costarricense, como la brecha comercial. Monge, por último, logró sólo posponer el conflicto social asociado al ajuste, cuya eclosión iba a producirse en el mandato de su sucesor.

6.4.4 El ajuste gradualista durante la Administración Arias (1986-1989): continuidad y declive

La Administración Arias llegó al poder con una propuesta de política económica continuista. El nuevo Gobierno hizo del ajuste estructural y la reforma económica la orientación fundamental de su política —así lo puso de manifiesto la continuidad de Eduardo Lizano al frente del Banco Central— y, al igual que su antecesor, intentó mantener el enfoque gradualista del mismo. A tal fin, se comprometió a acometer programas de compensación social enfocados a los sectores más perjudicados por la estabilización y el ajuste, entre los que destacó el programa de vivienda social anunciado durante la campaña electoral.

Arias, sin embargo, tuvo en materia de política económica mucho menos margen de maniobra que su antecesor. Su Gobierno no podía oponerse

¹ GAO 1986a, p. 42. La traducción es nuestra.

simultáneamente a las estrategias políticas y económicas de Washington, y el espacio ganado en el terreno diplomático se perdió en el ámbito económico. La reducción de la asistencia externa, el contenido de la condicionalidad de la AID, el sesgo cada vez más ortodoxo de sus políticas, y las exigencias de profundización del ajuste por parte del FMI y el Banco Mundial fueron, en cierta medida, un “precio a pagar” por haber impulsado un plan de paz contrario a los intereses de la Administración Reagan.

La reducción del margen de maniobra para llevar a cabo una política de ajuste gradualista se puso de manifiesto en el hecho de que a pesar de que el PIB creció en el periodo 1986-1988, los salarios reales experimentaron un cierto descenso¹ (ver cuadro n° 26). En este periodo también se registró un aumento de la pobreza, que pasó del 21,1% de la población en 1987 al 24,4% en 1988². Por último, entre 1987 y 1989 el gasto social se contrajo por efecto de las restricciones presupuestarias contempladas en la condicionalidad de los organismos de Washington, impidiendo que Arias cumpliera plenamente sus compromisos electorales³. Ello rompió la tendencia a la recuperación del gasto social que se venía produciendo durante el periodo 1983-1987. A la postre, la política económica se inclinó hacia posiciones más cercanas al discurso y la práctica neoliberal y éste fue un periodo de afirmación de las políticas de ajuste y del nuevo modelo económico “liberal-exportador” aún más marcado.

Desde el mismo momento de tomar posesión, la Administración Arias se enfrentó a la “condicionalidad cruzada” de la AID, el FMI y el Banco Mundial. Estos tres organismos congelaron sus desembolsos de forma concertada, exigiendo al nuevo Gobierno “un plan convincente de estabilización” y la puesta en práctica de nuevas medidas de ajuste y apertura de la economía.

En el primer trimestre de 1986 el FMI congeló el último tramo pendiente del *Stand-by* aprobado el año anterior y se negó a conceder un nuevo crédito de contingencia. Este organismo argumentó que el Gobierno no había cumplido las estipulaciones del PAE-I referidas a la reducción del empleo público y al

¹ Rovira y Reuben 1990, p. 69.

² Según datos de las encuestas de hogares realizadas por la Dirección General de Estadística y Censos, recogidos en Castro y González 1992, p. 28.

³ Castro y González 1992, p. 55.

recorte de los subsidios agrarios del CNP, y que se había relajado el control de la política fiscal —el déficit público de 1986 ascendió a un 7,1% del PIB, respecto a un 4,1% en 1985.

La AID congeló sus desembolsos señalando que el aumento del déficit público había sido causado por el incumplimiento de las estipulaciones del ESR-IV, que prohibían la concesión de nuevos créditos al CNP para cubrir las pérdidas causadas por los subsidios agrícolas. Como vimos, diversos analistas consideraban que la suspensión de los desembolsos de la AID también estaba relacionada con la firme actitud de rechazo a la Contra del Presidente Arias. El Banco Mundial, finalmente, retrasó el desembolso del segundo tramo del PAE-I acogiéndose a diversos incumplimientos por parte del Gobierno de Costa Rica¹.

Sin acceso a los recursos de estas organizaciones, a mediados de 1986 se empezaron a registrar retrasos en los pagos de la deuda externa, que se extendieron hasta 1988². Esta “moratoria no declarada”, como señaló Adrián Rodríguez, mostraba que el problema de la deuda externa de Costa Rica requería algo más que la mera reprogramación de los pagos y el acceso a financiación adicional. Este enfoque, impulsado por la AID y el FMI hasta 1989, estaba posponiendo el problema y contribuía a agravarlo al acumular deudas sobre deudas, proporcionando sólo alivio temporal. La insostenibilidad del proceso y la necesidad de una reducción de la deuda fueron cada vez más visibles. Por ello, entre 1987 y 1989 la búsqueda de soluciones a este problema fue un objetivo estratégico de la Administración Arias³.

Para evitar el empeoramiento de la situación macroeconómica, desde mediados de 1986 la Administración Arias se vio inmersa en una negociación “a cuatro bandas” extraordinariamente compleja, que implicó a la AID, al FMI, al Banco Mundial y al Club de París. Ante la presión combinada de estas organizaciones, el Gobierno se comprometió a adoptar un programa de estabilización de corte relativamente ortodoxo para 1987, a iniciar la 3ª “ronda” de renegociación de

¹ AID 1988, p. 50.

² Inforpress 1988, p. 215.

³ Rodríguez 1990, p. 282.

la deuda externa, y a adoptar a partir de 1987 un nuevo conjunto de políticas de ajuste y liberalización, entre las que destacan las siguientes¹:

- Reducción del déficit público: el Gobierno se comprometió de nuevo a reducir los gastos, a eliminar subsidios y a limitar estrictamente el crédito extendido al CNP por parte del Banco Central. A fin de incrementar los ingresos, la Administración Arias introdujo en la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma tributaria —una exigencia del FMI— que suscitó un acalorado debate político². Ante el retraso sufrido por el “paquete” tributario, en septiembre se promulgaron 26 medidas de urgencia que incluían nuevos recortes de gastos y la elevación de las tarifas de los servicios públicos y los precios de los carburantes. La reforma tributaria fue finalmente aprobada en noviembre de 1987³.
- Reducción del empleo público: el Gobierno reafirmó los compromisos del PAE-I, aunque logró que el Banco Mundial aceptara escalonar la reducción del número de empleados estatales, aplicando programas de “movilidad laboral voluntaria” —bajas incentivadas— en vez de despidos forzosos.
- Liberalización comercial: en 1987, en el marco de las negociaciones del PAE-II, la Administración Arias inició la segunda “ronda” de reducción de aranceles acogiendo a las cláusulas de salvaguardia del MCCA, con el objetivo de reducir el arancel máximo al 40%, el arancel promedio al 16%, y la dispersión arancelaria al 13% para 1992. Como resultado de esta nueva ronda de recortes arancelarios, Costa Rica pudo adherirse al GATT en noviembre de 1989⁴.
- Revisión del régimen de incentivos a las exportaciones —especialmente los CAT— con la intención de reforzarlos y, al tiempo, hacerlos más discriminatorios.
- Intensificación del ritmo de las “minidevaluaciones” con el objetivo de mantener un tipo de cambio real competitivo. En enero de 1988, por

¹ Fürst 1989, p. 199.

² Ver *Inforpress Centroamericana*, 10 de septiembre de 1987 y 14 de enero de 1988.

³ Una descripción completa de las reformas tributarias finalmente aprobadas, en *Inforpress* 1988, p. 211.

⁴ Saborío 1990, p. 293 y Rodríguez 1993, pp. 108-110.

ejemplo, las presiones del FMI y el Banco Mundial produjeron una devaluación del 6% de un golpe, que desencadenó una oleada de protestas debido a su impacto negativo sobre los salarios reales.

Las políticas adoptadas en el marco del PAE-I y la negociación del PAE-II dieron origen en 1987 y 1988 a fuertes pugnas internas en el equipo gubernamental de Arias. El gabinete de Arias había incluido representantes de las dos grandes corrientes ideológico-políticas del PLN, que podríamos denominar, a riesgo de simplificar, “neoliberales” y “socialdemócratas”.

El sector neoliberal estaba representado por Fernando Naranjo, Ministro de Hacienda, y Eduardo Lizano, Presidente del Banco Central. Este sector —abiertamente aliado con la AID y el Banco Mundial— pretendía una rápida liberalización de la economía, eliminando “distorsiones” contrarias al libre juego de las fuerzas del mercado, y la afirmación de los sectores exportadores como fuerza motriz del crecimiento económico¹. Ottón Solís, Ministro de Planificación, era uno de los más notables representantes del ala socialdemócrata del Partido de Liberación Nacional (PLN). Esta corriente, cercana a las posiciones neoestructuralistas de la CEPAL, abogaba por una política económica más equilibrada, con cierta participación del Estado en las economía, y por un enfoque del ajuste más gradual.

En materia de política agraria las diferencias eran también muy notables. Los socialdemócratas defendieron la política de autosuficiencia alimentaria —a veces denominada “soberanía alimentaria”— y cuestionaron los incentivos indiscriminados a la “agricultura de cambio” y el abandono de los pequeños y medianos campesinos ligados a las exportaciones tradicionales —el café— y la producción para el mercado interno. Las corrientes neoliberales consideraron que la agricultura tradicional y la política de autosuficiencia alimentaria eran altamente ineficientes, y que la liberalización del sector agrario promovería una asignación más eficiente de los recursos en el agro, favoreciendo el desplazamiento a los nuevos productos de exportación (ver apartado 6.5.5).

Las pugnas entre ambas corrientes dieron lugar a fuertes crisis ministeriales. La primera de ellas le costó el puesto a Alberto Esquivel, primer Ministro de Agricultura de Arias, y a Muni Figueres, Ministra de Exportaciones. Figueres

¹ Ver Lizano 1990.

fue obligada a renunciar tras cuestionar el papel de CINDE, la institución creada por la AID para promover los no tradicionales. Esquivel, por su parte, intentó en vano reafirmar la tradicional política liberacionista de apoyo al pequeño campesino, se opuso al desmantelamiento del Consejo Nacional de Producción (CNP), a la reducción del crédito agrícola subsidiado y a la importación de alimentos, insistiendo en la necesidad de mantener la autosuficiencia alimentaria.

En 1987 Esquivel se enfrentó públicamente a Eduardo Lizano y al Director de la Misión de la AID en Costa Rica, Dan Chajj. El Ministro intentó impedir que la AID importara 1.400 toneladas excedentarias de leche en polvo a través del programa de ayuda alimentaria PL-480, considerando que inundar el mercado costarricense con excedentes norteamericanos de bajo coste equivalía a bancarrota del sector lechero nacional. La AID retiró la oferta debido a la sequía en Estados Unidos y Arias, considerando que la permanencia de Esquivel en el Gobierno estaba perjudicando las relaciones con Washington, empezó a considerar su cese.

A las presiones de la AID se sumó el propio Eduardo Lizano, que renunció a su cargo en el Banco Central. Forzado a optar entre Esquivel y Lizano, Arias optó por este último y, obviamente, por la línea política que éste representaba¹. Lizano regresó a su puesto en el Banco Central y se nombró un nuevo ministro de agricultura, Antonio Álvarez Desanti, claramente comprometido con la política impulsada por la AID. Un año después, en el contexto de las protestas campesinas, Álvarez fue trasladado a otro Ministerio y Arias asignó la cartera de Agricultura a José María Figueres, empresario agrícola comprometido con la política de promoción de los no tradicionales, que en 1994 llegaría a ser Presidente de la nación. Con este nombramiento la política agraria se decantó inequívocamente en favor de la “agricultura de cambio”².

La segunda crisis también fue provocada por las políticas impulsadas por la AID. En 1988, en el reflujó de la crisis de las compañías financieras de 1987, Lizano presentó el proyecto de la “Ley de Modernización del Sistema Financiero”. Como se detalla más adelante (ver apartado 6.5.4), la Ley daba un

¹ Franco y Sojo 1992, p. 95. Las ideas de Lizano respecto a la liberalización del sector agrario en Lizano 1988, pp. 128-135.

² Honey 1992, capítulo 6, p. 3.

paso más en el proceso de apertura del sistema financiero iniciado con las reformas a la Ley del Banco Central y la Ley de la Moneda de 1984, al otorgar garantías públicas a las instituciones financieras privadas. Por otra parte, la nueva legislación eliminaba toda posibilidad de financiar al CNP. El Ministro de Planificación, Ottón Solís, fue el único que objetó La Ley, y en septiembre de 1988, cuando quedó claro que Arias apoyaba el proyecto, Solís presentó su dimisión.

La resolución de ambas crisis no dejaba espacio para la duda: igual que había ocurrido en 1984 con su antecesor, Monge, después de algo más de dos años de mandato las presiones de la AID empujaron a Arias a confiar plenamente la política económica al sector neoliberal de su Gobierno, liderado por Naranjo y Lizano.

Las negociaciones con los organismos de Washington y con el Club de París se extendieron a lo largo de toda la legislatura. Las negociaciones con el FMI duraron 18 meses, y sólo después de ser aprobada la reforma tributaria de noviembre de 1987 el FMI accedió a firmar un nuevo *Acuerdo Stand-by*, renovado en mayo de 1989. El Fondo accedió a conceder financiación de contingencia en 1987 a pesar de no haberse llegado a ningún acuerdo con los bancos acreedores. Estos se resistieron a aceptar las propuestas planteadas por la Administración Arias, y además dieron prioridad a la renegociación de la deuda brasileña.

No fue hasta octubre de 1989 cuando, con la firma de un acuerdo enmarcado en el "Plan Brady", se llegó a resultados concretos en materia de deuda externa. El Acuerdo, que implícitamente reconocía que el problema de la deuda de Costa Rica era de solvencia y no de liquidez, se refirió a 1.500 millones de dólares de deuda comercial de medio plazo y 325 millones de atrasos de intereses. Costa Rica logró una opción de recompra con una elevada tasa de descuento, ya que los títulos de deuda costarricense se cotizaban en el mercado secundario al 16% de su valor nominal. La recompra contó con el apoyo de financiación extraordinaria de donantes externos. El FMI y el Banco Mundial se comprometieron a aportar 102 millones de dólares, y los donantes bilaterales aportaron otros 150 millones de dólares¹. El Convenio ESR-IX con

¹ Una descripción detallada del Acuerdo "Brady" de reducción de la deuda comercial de octubre de 1989 se encuentra en CEPAL 1990a, p. 61.

la AID destinó 33 millones de dólares a financiar la recompra de deuda, siendo la primera vez que los ESF se utilizaban con este fin.

Las negociaciones con el Banco Mundial para la concesión de los 200 millones de dólares que respaldarían el PAE-II no culminaron hasta dos años y medio después, dejando atrás un proceso de negociación dominado por las rígidas posiciones de este organismo, así como del Gobierno y la Asamblea Legislativa costarricense. El convenio fue firmado finalmente en noviembre de 1989, justo después del “Acuerdo Brady” (ver cuadro n° 28).

Cuadro n° 28
Contenidos básicos del PAE-II de 1989

Objetivos	Medidas de política
1) Promoción de las exportaciones	- Mantenimiento del sistema de “contratos de exportación” y modificación del sistema de operación del mismo para junio de 1991
2) Política cambiaria	- Mantenimiento de las “minidevaluaciones” - Reducción de los depósitos previos de importación al 10%
3) Liberalización comercial	- Nueva “ronda” de reducción de la protección arancelaria - Liberalización de la importación de granos básicos a través de un sistema de contratos de importación
4) Política agraria	- Convergencia de los precios de sustentación de los granos básicos con los precios internacionales y los precios al consumo - Reorientación del CNP a funciones de asistencia técnica
5) Sector público	- Reducir el déficit público - Eliminar empleo público - Elevar la tasa de ahorro del sector público al 6% del PIB en 1990

Fuente: Taft-Morales 1991

La profundización de las políticas de ajuste durante el periodo de Gobierno de Oscar Arias agudizó los conflictos sociales, especialmente en los dos últimos

años de su mandato¹. En septiembre de 1986 las organizaciones campesinas realizaron marchas de protesta a la capital. En septiembre de 1987 el Parque Central de San José fue ocupado por dichas organizaciones, que elevaron un pliego de propuestas al Presidente Arias en contra de los Programas de Ajuste y en defensa del “derecho a la producción y al trabajo” y “la soberanía alimentaria”.

Un año después se produjeron fuertes movilizaciones de los pequeños productores de granos básicos y café y los grandes productores de café y arroz, agrupados en la Unión Nacional del Sector Agropecuario (UNSA), una heterogénea coalición donde coincidían desde grandes productores agropecuarios deseosos de mantener privilegios heredados de etapas anteriores, con pequeños campesinos en trance de desaparecer debido a las nuevas políticas de liberalización. Como resultado de estas presiones, entre 1988 y 1989 la Administración Arias adoptó algunas medidas en favor de los grandes productores agropecuarios, como el subsidio de los tipos de interés del sector ganadero y la Ley FODEA, un instrumento para reprogramar deudas de los grandes empresarios del sector².

En agosto de 1989 se produjo una extensa huelga en la provincia de Limón, y en septiembre 30.000 maestros llevaron a cabo la “huelga de la dignidad”, denunciando el declive de los salarios y el deterioro producido por los recortes de presupuesto de educación. También en 1989 los campesinos de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Productores Agrarios (UPANACIONAL) llevaron a cabo amplias movilizaciones contra las políticas de promoción de la “agricultura de cambio”, demandando la eliminación del impuesto del 10% ad-valorem a la producción de café³.

Los movimientos de pobladores urbanos, por último, detuvieron sus movilizaciones entre 1986 y 1988 ante la promesa electoral de construir 80.000 viviendas. En 1989, sin embargo, la decepción ante el debilitamiento del programa de vivienda —según datos recogidos por el Centro de Estudios para la Acción Social (CEPAS), en 1990 se habían construido sólo 27.130

¹ Un recuento de las movilizaciones sociales en el periodo Arias se encuentra en Román 1994, pp. 75-93.

² Franco y Sojo 1992, p. 93 y 97.

³ Sobre las movilizaciones y la creciente influencia del movimiento campesino, ver Mora 1992, p. 51 y Román 1994.

viviendas para los grupos de más bajos ingresos¹—, la lentitud burocrática y el favoritismo que lo habían caracterizado, dieron origen a nuevas manifestaciones de protesta.

En el año electoral de 1989, ante las presiones de diversos grupos sociales, la Administración Arias hizo algunas concesiones. Los campesinos lograron rebajas impositivas en función de los precios internacionales del café, lo que provocó la renuncia del Ministro de Hacienda, Fernando Naranjo. Después de tres años de caída se elevaron los salarios reales, especialmente en el sector público (ver cuadro nº 27). Todas estas medidas, sin embargo, implicaban el aumento del déficit público, con lo que se incumplieron las metas acordadas con el FMI.

A pesar de estas concesiones de última hora, las medidas de ajuste deterioraron la base electoral del PLN, especialmente en el medio rural. Las divergencias entre la retórica campesina liberacionista y las políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales inclinaron el voto campesino hacia la oposición, cuya campaña electoral se basaba en un programa de justicia social y apoyo al campesinado. En las elecciones del 4 de febrero de 1990 Rafael Angel Calderón Fournier, candidato del Partido de Unidad Social Cristiana (PUSC), obtuvo el 51% de los votos, frente al 47% de Carlos Manuel Castillo, candidato del PLN.

Ottón Solís, ex-Ministro de Planificación de Arias, economista y activista del PLN, declaró justo después de las elecciones:

«El partido de Liberación Nacional se ha olvidado de su agenda tradicional, de nuestro compromiso con el crecimiento con equidad. En los últimos ocho años y especialmente en los últimos cuatro años, el énfasis ha estado sólo en el crecimiento y en las exportaciones. Eso se ha reflejado en el resultado de las elecciones: los votantes nos han castigado»².

¹ Castro y González 1992, p. 64.

² Declaraciones recogidas por Martha Honey en febrero de 1990. Ver Honey 1992, capt. 6, p. 5.

6.4.5 *La política económica de la Administración Calderón y la aceleración del proceso de ajuste (1990-1994)*

La Administración Calderón asumió el poder en un contexto regional muy distinto al de su antecesor. Tras la derrota sandinista en las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990 se produjo una acelerada disminución de la importancia estratégica de la región. Los volúmenes de ayuda proporcionados por Estados Unidos se redujeron aceleradamente conforme se evaporaron las motivaciones geopolíticas de la ayuda. El Convenio ESF de 1991 concedió ESF por valor de 24 millones de dólares, y el de 1992, por valor de 20 millones, lo que suponía una tercera parte de los ESF entregados en 1990, y menos de una sexta parte del promedio recibido entre 1983 y 1987.

En este escenario, el Banco Mundial fue asumiendo paulatinamente el protagonismo de las reformas económicas. Menor ayuda norteamericana significó también menor capacidad financiera para introducir “correctivos” a las rígidas políticas del FMI y el Banco Mundial. La condicionalidad norteamericana —cada vez más vinculada al Departamento del Tesoro y menos a la AID— convergió aún más con la del Banco Mundial, sobre todo en lo referido a la apertura comercial, la liberalización de la política cambiaria y la reducción de empleos públicos. Con todo ello, el Gobierno se vio compelido a acelerar y profundizar el ritmo del ajuste estructural.

El anuncio de la “Iniciativa para las Américas” en junio de 1990, además, puso de manifiesto que el nuevo eje de las relaciones bilaterales sería la apertura comercial bilateral, y no, como en la década de los ochenta, la ayuda económica y las concesiones comerciales unilaterales —como fue el caso de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Desde 1991, los programas de la AID se subordinaron a los objetivos de la Iniciativa, lo cual se reflejó en su condicionalidad e incluso en su denominación, pues dejaron de ser “de Estabilización y Recuperación Económica” y pasaron a denominarse “de Comercio e Inversiones” (*ESF Trade and Investment Program*).

Los factores externos explican en parte la estrategia de ajuste rápido —a menudo denominada “terapia de *shock*”— que intentó aplicar la Administración Calderón. Pero no menos importante fue la clara orientación neoliberal del equipo económico del nuevo Gobierno. El Presidente del Banco

Central, Jorge Guardia, o el Ministro de Hacienda, Thelmo Vargas, consideraban que las políticas de ajuste aplicadas hasta entonces habían sido excesivamente lentas y “desequilibradas”, y que el ritmo y profundidad del ajuste debía acelerarse, argumentando que el déficit fiscal heredado de la Administración Arias requería acciones drásticas y urgentes¹.

La nueva Administración introdujo drásticos recortes del gasto público, comprometiéndose a llevar a cabo miles de despidos de funcionarios. También fue aplicada una rígida política monetaria, aumentando el encaje mínimo legal, elevando las tasas de interés del Banco Central, imponiendo depósitos de importación y limitando la monetización de los fondos externos. En el ámbito fiscal, el impuesto de ventas fue elevado del 10 al 13%, y se aumentaron las tarifas de los servicios públicos y el precio de los combustibles. Con todas estas medidas se pretendió reducir la inflación y alcanzar las severas metas acordadas con el FMI en materia de déficit fiscal —reducir el déficit fiscal desde un 5,2% del PIB en 1990 a un 0,5% en 1992—.

Otras medidas de la Administración aceleraron la desgravación arancelaria y el ritmo de las “minidevaluaciones”. En 1992, finalmente, se abandonó el sistema de “crawling-peg” y el Banco Central liberalizó totalmente el tipo de cambio. Se adoptaron nuevas medidas de liberalización de la inversión extranjera —como la “Ley de cogeneración de energía” de 1990, que permitiría inversiones del sector privado en el sector eléctrico de hasta un 30% del suministro de energía. También se liberalizaron los precios agrarios, reduciendo la intervención del CNP. Se lanzaron propuestas de privatización de empresas ajenas a CODESA, como la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). El Gobierno, por último, inició las conversaciones con el Banco Mundial para la adopción del PAE-III, que incluiría el despido de miles de funcionarios públicos y profundas reformas del sistema financiero y la Seguridad Social y el sistema de pensiones.

Los programas y la condicionalidad de la AID en 1991 y 1992, aunque con menor influencia que el Banco Mundial, coadyuvaron a la aplicación de estas medidas. El Convenio de 1991 se condicionó a la finalización del proceso de privatización de CODESA —en especial a los activos de FERTICA y

¹ Castro y González 192, p. 12. Los planteamientos del ajuste de Thelmo Vargas aparecen en Vargas 1990, especialmente pp. 78-80.

CEMPASA—, a la desgravación arancelaria y a una reducción de 7.000 empleos públicos. El Programa de 1992 exigió la liberalización de la política cambiaria, la reducción del déficit público —con metas rígidas, pero no tan estrictas como las del FMI—, nuevas medidas de liberalización del sector financiero, reducciones arancelarias en aquellos productos en los que se habían producido rezagos en la liberalización —textiles, calzado, vestuario—, la aprobación de legislación de protección de la propiedad intelectual —un punto clave de la agenda norteamericana en las relaciones comerciales bilaterales y en el GATT—, y la eliminación de 3.500 empleos públicos¹.

Cuadro n° 29

Costa Rica. Variación porcentual de la renta real media per cápita de los hogares de distintos estratos, 1980-1992

<u>Estratos de población</u>	<u>1980-1990</u>	<u>1990-92</u>	<u>1980-1992</u>	<u>Ingreso medio per cápita en 1992 (a)</u>
Estrato bajo (Deciles 1-4, 40% más pobre)	-18	-7	-24	0,81
Estrato medio-bajo (Deciles 5-7, 30% medio-bajo)	-12	-8	-19	1,99
Estrato medio-alto (Deciles 8 y 9, 20% medio-alto)	-15	-5	-19	3,58
Estrato alto (Decil 10, 10% más rico)	-8	5	-3	8,55
Total hogares	-13	-3	-16	2,49

(a) Múltiplos de la línea de pobreza correspondiente a 1992.

Fuente: CEPAL 1994a, p. 36, a partir de encuestas de hogares.

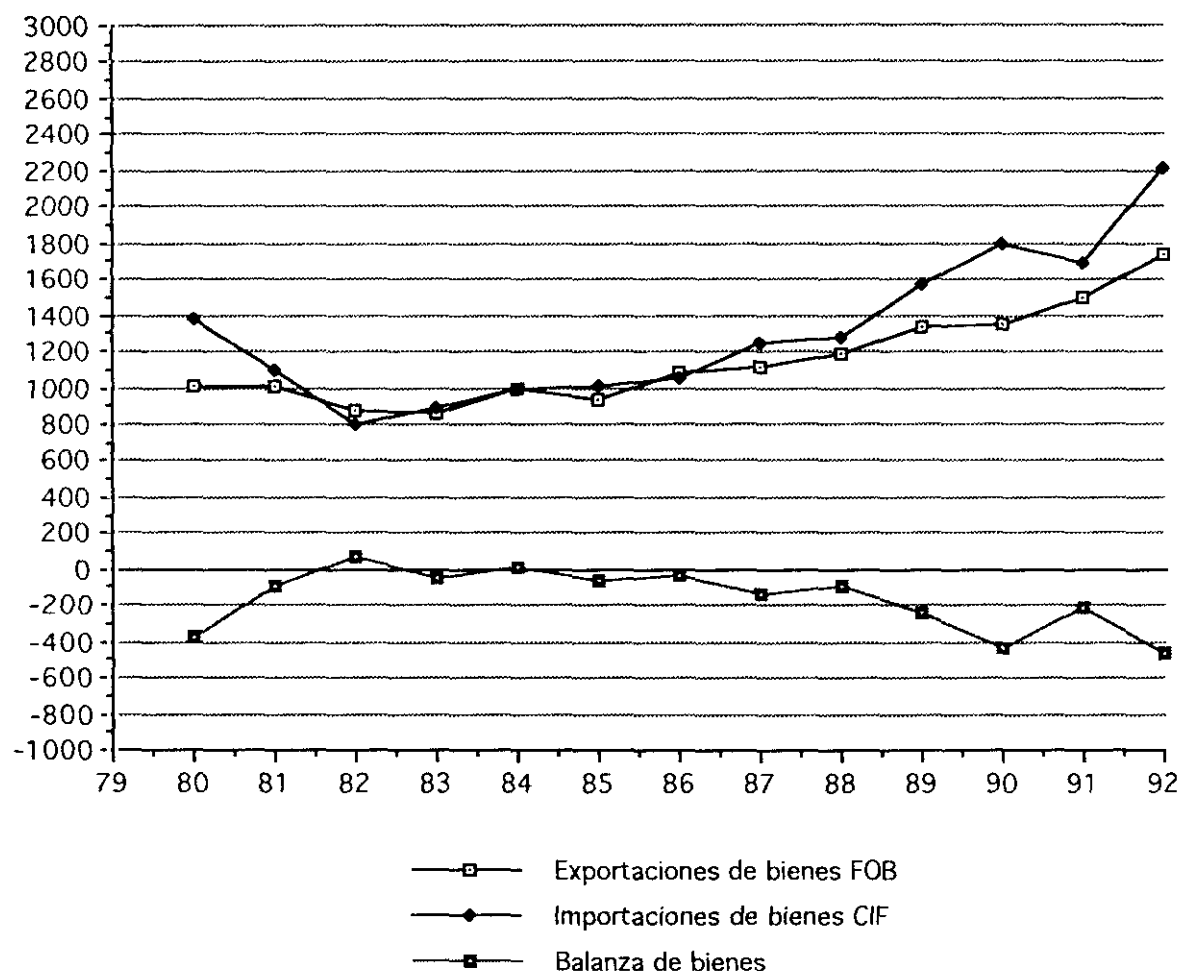
Las medidas de ajuste de 1990 y 1991 tuvieron efectos recesivos, y se tradujeron en la desaceleración del crecimiento económico. El PIB per cápita de 1990, según datos de CEPAL, aumentó un 0,7% y el de 1991 se redujo un 0,4%. Los salarios reales perdieron el 5,5% de su valor real en esos dos años, y la pobreza experimentó un fuerte crecimiento, pasando del 23,4 al

¹ AID 1992a.

27,9% de la población total¹. Estos hechos tuvieron consecuencias negativas en términos de equidad social, como pone de manifiesto el cuadro n° 29. Por otra parte, la acelerada desgravación arancelaria contribuyó en 1990 a un aumento del déficit comercial de tal magnitud (ver cuadro n° 30) que en 1991 fue necesario introducir medidas de urgencia para frenar la afluencia de importaciones.

Cuadro n° 30

Costa Rica. Evolución del comercio exterior y la balanza de bienes 1980-1992
(En millones de dólares)



Fuente: CEPAL

¹ Datos de las Encuestas de Hogares de la Dirección General de Estadística y Censos, citados en Castro y González 1992, p. 24. Una encuesta del Ministerio de Trabajo reveló que entre 1987 y 1992 la población en situación de pobreza pasó del 21 al 28%. Ver *La República*, 20 de febrero de 1992, pp. 1-2. Para la distribución de la renta, ver también CEPAL 1993a.

A partir de 1992 se volvieron a registrar tasas positivas de crecimiento económico —el PIB per cápita creció un 4,6% en 1992 y un 3,6% en 1993— y la pobreza volvió a declinar. Sin embargo, la acelerada apertura comercial contribuyó a un deterioro de la balanza comercial aún mayor. Como puede verse en el cuadro n° 30, en 1992 el déficit comercial superó ligeramente los niveles de 1990, y hasta 1994 no dejó de aumentar, sobrepasando ampliamente el impresionante incremento de las exportaciones —sobre todo productos no tradicionales— que se produjo en ese mismo periodo. El déficit fue aún más preocupante si consideramos que gran parte de las importaciones fueron bienes de consumo. Entre 1989 y 1994, por ejemplo, las importaciones de alimentos procesados de Estados Unidos pasaron de 10,5 a 26,3 millones de dólares¹.

El agravamiento del déficit comercial —un problema crónico de la economía costarricense— ha sido uno de los más costosos legados de las políticas de ajuste y liberalización inducidas por la AID, el Banco Mundial y el FMI. La reducción arancelaria², la inexistencia de incentivos para la integración vertical de la producción, y las elevadas necesidades de bienes intermedios importados de los productos no tradicionales, han conducido a un aumento de las importaciones insostenible a largo plazo y que las exportaciones, a pesar de los logros obtenidos, no pueden financiar. La brecha comercial ha sido financiada a través de la inversión extranjera directa —178 millones de dólares en 1991— y los ingresos por turismo —193 millones de dólares en 1990 y unos 300 millones en 1992. En 1994, sin embargo, la volatilidad de los flujos de IED puso de relieve las limitaciones de la IED como mecanismo de financiación del déficit.

La modalidad de “ajuste traumático” suscitó las protestas de sectores sociales muy diversos. En octubre de 1990 el Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT), mayoritario en el sector público, convocó una huelga nacional en la que participaron unos 70.000 trabajadores³. Los grupos industriales, hasta entonces alineados con la orientación aperturista de la economía, demandaron

¹ Departamento de Estado 1995.

² Según datos de CEPAL, en 1993 el arancel máximo se había reducido al 20% y el arancel promedio al 14%. Ver CEPAL 1995, p. 106.

³ Sobre las movilizaciones de trabajadores de 1990 y el proceso de concertación con el Gobierno, ver Menjívar 1993, p. 12 y 13.

un proceso de desgravación arancelaria más gradual. El conflicto más importante, sin embargo, se produjo en torno a la financiación de la universidad pública. El Gobierno, siguiendo las orientaciones del Banco Mundial, intentó reducir la financiación estatal y aumentar las tasas universitarias¹. Frente a estas medidas, entre septiembre y octubre de 1991 se produjo un intenso movimiento de protesta estudiantil.

Los movimientos de protesta mostraron de nuevo los límites sociales al modelo liberal-exportador preconizado por el Banco Mundial. Calderón aceptó la dimisión de Thelmo Vargas y renunció a los despidos en el sector público, manteniendo el programa de bajas incentivadas o de "movilidad laboral voluntaria". Con el objeto de ampliar su margen de maniobra frente al Banco Mundial, Calderón estableció la "Comisión de Reforma del Estado" (COREC), con participación de la oposición liberacionista. Finalmente, los planes para privatizar empresas públicas estratégicas como RECOPE o el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) —monopolio de las telecomunicaciones— fueron pospuestos, ya que los beneficios de estas empresas contribuían a reducir el déficit público, permitiendo que el Gobierno pudiera financiarse sin solicitar a la Asamblea Legislativa un aumento de las cargas impositivas.

Las concesiones de la Administración Calderón impidieron que el Gobierno alcanzara los objetivos acordados con el FMI en materia fiscal y de inflación. El Banco Mundial, por su parte, congeló un desembolso pendiente del PAE-II a mediados de 1991. La resistencia gubernamental a las políticas de este organismo produjeron, de nuevo, un retraso considerable en las negociaciones, y el PAE-III no fue aprobado durante el periodo de Gobierno de Calderón Fournier. Las concesiones de la Administración socialcristiana, sin embargo, parecieron no convencer a los costarricenses. En las elecciones presidenciales de 1994 los votantes dieron el triunfo a José María Figueres, candidato del

¹ Es importante mencionar que gran parte del subsidio destinado a la educación superior beneficia a los sectores medios y altos, ya que la proporción de hijos de familias pobres que acuden a la universidad es muy baja. Costa Rica, como otros países de América Latina, destina una proporción excesiva del gasto en educación a la formación universitaria en perjuicio de la educación básica, las enseñanzas medias y la formación profesional. Este problema se agravó durante los años ochenta, ya que las medidas de austeridad en el gasto público afectaron más a la educación básica que a la universitaria (Comunicación personal de Clarence Zuvekas, noviembre de 1995).

PLN, que basó su campaña en el cuestionamiento de las políticas neoliberales y en el rechazo al PAE-III¹.

Algunos donantes externos también consideraban necesario atemperar el ajuste. El Gobierno japonés, que había aportado 100 millones de dólares al PAE-II —el 50% del préstamo— retiró en 1992 su compromiso de proporcionar otros 100 millones de dólares para el PAE-III. En un documento oficial del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar, Japón criticó la “excesiva” insistencia del Banco Mundial en los mecanismos de mercado y en la privatización, y el desconocimiento de las circunstancias nacionales de Costa Rica. «...desafortunadamente», dice el documento japonés, «... el enfoque del Banco Mundial parece ser el mismo para todos los países»².

6.5 La AID y el ajuste estructural en Costa Rica: condicionalidad, estrategias y prioridades

6.5.1 Los Convenios de Recuperación y Estabilización Económica (ESR): examen general

El contenido de los nueve Convenios de Estabilización y Ajuste acordados entre 1982 y 1989 (ver cuadro n° 31) pone de manifiesto que la AID actuó en Costa Rica con un enfoque de largo plazo y una estrategia de reforma muy articulada. Los convenios cubrieron prácticamente todas las áreas de reforma política incluidas en el “consenso de Washington”, y además se perciben claramente dos etapas: la primera, de 1982 a 1985, dominada por los esfuerzos de estabilización y recuperación económica. A partir de 1985, una vez lograda cierta estabilidad, la AID desplazó su interés y su condicionalidad hacia las reformas estructurales. Este desplazamiento fue aún más pronunciado a partir de 1987, cuando la importancia estratégica de Costa Rica, una vez desalojada la Contra, se fue reduciendo.

¹ La Administración Figueres, sin embargo, cedió ante las presiones del FMI y el Banco Mundial pocos meses después de su toma de posesión, aceptando llevar a efecto el PAE-III. La ruptura de los compromisos electorales dio origen a un fuerte ciclo de protestas sindicales, huelgas y manifestaciones.

² Citado en Hansen-Kuhn 1993, p. 9.

Cuadro n° 31

**Los Convenios de estabilización y recuperación económica
y la condicionalidad de la AID 1982-1990**

Convenio	Fecha	Monto en ESF (millones de dólares)	Aspectos más destacados de la condicionalidad y el uso de los fondos en moneda local
ESR I	julio 1982	20,0	<ul style="list-style-type: none"> - Negociación de un acuerdo <i>Stand-by</i> con el FMI - Reformas legislativas en el sector financiero
ESR II	diciembre 1982	123,7	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción de un acuerdo <i>Stand-by</i> con el FMI - Cumplimiento del programa de estabilización acordado con el FMI en diciembre de 1982 - Creación de CINDE (promoción de las exportaciones no tradicionales) - Reformas legislativas en el sector financiero - Proyecto de Desarrollo de la Zona Norte
ESR III	mayo de 1984	95,0	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción de un nuevo acuerdo <i>Stand-by</i> con el FMI y cumplimiento objetivos estabilización - Límites a la expansión del crédito doméstico - Modificación de la Ley Orgánica del Banco Central y la Ley de la Moneda (Acceso de la banca privada al crédito del BCCR y liberalización del sector financiero) - Límites del crédito del BCCR a CODESA y el CNP (Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público) - Diseño de un plan para la privatización de CODESA - Creación de EARTH
ESR IV	marzo de 1985	160	<ul style="list-style-type: none"> - Plan para la privatización de CODESA: Creación de un fideicomiso de 140 millones de dólares administrado por FINTRA para dicha privatización - Adopción de un Acuerdo <i>Stand-by</i> con el FMI (marzo de 1985) y cumplimiento objetivos estabilización - Firma del PAE I con el Banco Mundial - Límites estrictos al crédito a CODESA y el CNP
ESR V	junio de 1986	120,5	<ul style="list-style-type: none"> - Aceptación por AID del plan de estabilización de 1987 cumplimiento estricto objetivos macroeconómicos - Cumplimiento objetivos PAE I - Adopción de un calendario para la privatización de las empresas de CODESA - Reformas legislación bancaria (apoyo a banca privada) - Negociación de un nuevo acuerdo con el FMI - Creación de línea de crédito a sector privado en el BCCR - Creación de Banco Hipotecario centralizado (BANHVI) y racionalización de la política de vivienda
ESR VI	junio 1987	150,5	<ul style="list-style-type: none"> - Apoyo a la firma de un acuerdo de estabilización con el FMI, a la renegociación de la deuda en el Club de París y al cumplimiento de los objetivos del PAE I - Adopción del PAE II con el Banco Mundial - Cumplimiento límites expansión crédito doméstico - Creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y financiación del BANHVI - Reforma arancelaria favorable a exportaciones - Reducción empleo público

ESR VII	junio 1988	85	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilidad macroeconómica (objetivos de política cambiaria, tipos de interés, contención del crédito y fortalecimiento banca privada) - Eficiencia del sector público (reducción del empleo estatal y nuevo calendario de privatizaciones de CODESA) - Racionalización política de vivienda social - Racionalización institucional de la política de promoción de exportaciones e inversión extranjera
ESR VIII	mayo 1989	85	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilidad macroeconómica: política cambiaria para mantener paridad poder adquisitivo con socios comerciales - Límites estrictos para el crédito al sector público y para el crédito subsidiado - Liberalización de los tipos de interés y asignación del crédito según criterios de mercado - Reducción del empleo público y reforma administración - Liberalización sector generación energía eléctrica
ESR IX	mayo 1990	60	<ul style="list-style-type: none"> - Recompra de deuda comercial por parte del BCCR, en el marco de un acuerdo "Brady" de reducción de deuda auspiciado por el FMI - Estabilidad macroeconómica - Reformas legales tendentes a garantizar igualdad de trato de banca privada y banca estatal - Reforma administración pública, reducción empleo estatal y reforma al sistema de pensiones - Generación privada de energía eléctrica - Reducción arancelaria y liberalización comercial - Resolución legal de casos de expropiación de ciudadanos norteamericanos

Fuente: Elaboración propia a partir de AID 1982a, 1982b, 1984a, 1985a, 1986a, 1987a, 1988a, 1988b, 1989a, 1990a y Sojo 1991.

La modificación de las políticas públicas y el marco de regulación estatal, y la reducción de la intervención del Estado en la economía fueron, como hemos tenido ya oportunidad de ver, los objetivos estratégicos de la condicionalidad de la AID en Costa Rica. Aunque la intervención de la AID abarcó prácticamente todas las áreas de reforma del "consenso de Washington" —disminución del gasto público y el déficit fiscal, liberalización comercial, desregulación— la AID se concentró en cuatro de ellas, en las cuales su intervención puede considerarse decisiva:

- a) La disolución del sector público productivo, especialmente las empresas estatales o con participación estatal de la Corporación Costarricense de

Desarrollo (CODESA). Examinaremos esta cuestión detalladamente en el apartado 5.5.3.

- b) La liberalización financiera y el desarrollo de la banca privada, inicio según los críticos de un proceso de disolución de la banca estatal. Esta cuestión se analizará en el punto 6.5.4.
- c) La afirmación de una nueva estrategia de crecimiento basada en la primacía del sector privado, la apertura comercial y el desarrollo de las exportaciones no tradicionales. Este punto será tratado en el apartado 6.5.5.
- d) La liberalización del sector agrícola, debilitando el papel regulador del Consejo Nacional de Producción. Este punto será tratado en el apartado 6.5.6

Una evaluación de los ESF realizada en 1988 así lo afirmaba:

«Aunque las estipulaciones de condicionalidad de la AID, el FMI y el Banco Mundial hacia Costa Rica se han apoyado mutuamente, cada organización insistió en una parte diferenciada del paquete de ayuda. El FMI enfatizó los factores monetarios (oferta monetaria y crédito), política fiscal (impuestos gubernamentales, gastos y déficit) y los tipos de interés, mientras que el Banco Mundial insistió en la reestructuración económica (promoción de la inversión y las exportaciones). Aunque la AID incorporó muchas condiciones similares a las del FMI y el Banco Mundial, insistió en la disolución del sector público, el desarrollo del sector privado, la reforma bancaria (incluyendo la privatización de los bancos) y la promoción de las exportaciones»¹.

A diferencia de lo ocurrido en Honduras o El Salvador, el grado de cumplimiento la condicionalidad económica por parte del Gobierno de Costa Rica fue muy elevado. La AID señaló al respecto:

«El Gobierno de Costa Rica cumplió las condiciones exigidas por Estados Unidos debido a los altos niveles de asistencia, la voluntad de la

¹ AID 1988b, p. 24. La traducción es nuestra

AID de retener los desembolsos en caso de incumplimiento, y el compromiso gubernamental con las reformas»¹.

El volumen de la asistencia prestada por la AID fue un factor, en efecto, decisivo. La AID, siendo el principal donante externo, pudo asumir el liderazgo del triunvirato formado por ella misma, por el FMI y el Banco Mundial. No menos importante fue la presencia de un equipo de tecnócratas neoliberales, tanto en la Administración Monge como en la Arias, que compartían los objetivos de la AID.

El protagonismo del Ejecutivo costarricense en la aceptación de las condiciones impuestas por la AID fue muy grande. Los Convenios ESR nunca fueron sometidos a la Asamblea Legislativa para su aprobación. Según la Constitución costarricense, el Legislativo debe aprobar los empréstitos externos, lo que permite someter a discusión parlamentaria las condiciones de los acuerdos con el Banco Mundial, el BID, el FMI o la AID en lo referido a los créditos de la ayuda alimentaria (PL-480)². Los ESF, al ser donaciones, no requerían autorización legislativa, dejando al Ejecutivo o a instancias como el Banco Central la capacidad de llegar a acuerdos con la AID.

La ausencia de debate parlamentario favoreció tanto a la AID como al poder ejecutivo. De esta forma la AID podía desembolsar los fondos rápidamente y se evitaban las largas demoras que podían producirse en la aprobación de los créditos por parte de la Asamblea Legislativas. La AID argumentó al respecto que la discusión parlamentaria de los créditos podía introducir elementos “partidistas” ajenos al óptimo técnico. Un economista de la misión de la AID en Costa Rica declaró a la Oficina General de Cuentas (GAO) de Estados Unidos que la utilización de donaciones en vez de créditos:

¹ GAO 1986a, p. 3. La traducción es nuestra.

² El artículo 121, inciso 15, de la Constitución costarricense establece que es atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa:

«Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el poder ejecutivo. Para efectuar la contratación de empréstitos en el exterior o de aquellos que, aun convenidos en el país, hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa».

«...evitaron la discusión de la condicionalidad de la ayuda norteamericana en la Asamblea Legislativa (...) lo que hubiera podido dar lugar a indeseable retórica anti-norteamericana»¹.

Algunos legisladores lanzaron la voz de alarma sobre la condicionalidad de la AID y los procedimientos utilizados para sortear el debate parlamentario al respecto. En 1984, con motivo de las reformas de la legislación concerniente al sistema financiero, las presiones de la AID fueron muy visibles, y el PLN y los diputados socialdemócratas de la Asamblea Legislativa denunciaron públicamente las maniobras de la Agencia, acusándola de “injerencia” y de no respetar la soberanía nacional (ver apartado 6.5.4).

En junio de 1987 el diputado liberacionista José Miguel Corrales, con el apoyo de otros diputados del PLN, denunció los seis convenios ESR firmados hasta entonces, considerándolos “ilegales” y “gravemente lesivos a la soberanía nacional”. En julio Corrales llevó el caso a la Corte Suprema. La Corte no aceptó la denuncia y Corrales fue criticado por Arias y sus asesores económicos más cercanos, pero sus denuncias lograron de nuevo poner de relieve ante la opinión pública los costes, en términos de soberanía e independencia, que comportaba la condicionalidad de la AID².

6.5.2 El programa de la AID en Costa Rica: el destino de los fondos en moneda local³

El Gobierno de Costa Rica, tal y como establecía la legislación norteamericana relativa a los ESF, depositó en una cuenta del Banco Central el equivalente en colones de las asignaciones en dólares de este tipo de ayuda. Los fondos en moneda local de esta cuenta, conocida como “Cuenta Especial”, se utilizaron para financiar proyectos tanto del Gobierno de Costa Rica como de la AID. El elevado monto de las transferencias de dólares —casi 900 millones de dólares entre 1982 y 1990— generó enormes recursos en moneda nacional. Entre 1980 y 1990 los depósitos y los intereses de esta cuenta ascendieron a 50.833

¹ GAO 1986a, p. 27. La traducción es nuestra.

² Honey 1992, capt. 2.

³ Esta sección se basa en gran medida en la información proporcionada por Tony Avirgan y Martha Honey, y en la evaluación del impacto de los ESF realizada por la AID en 1988. Ver AID 1988, pp. 39-45.

millones de colones (ver cuadro n° 32). A modo de comparación, en 1986 los fondos de la AID en moneda local eran equivalentes al 25% del presupuesto del Estado costarricense.

En el caso de Costa Rica la “Cuenta Especial” tenía tres características singulares y posiblemente ilegales. En primer lugar, la AID mantuvo la Cuenta a su nombre, cuando lo habitual era considerar que los recursos generados por los ESF eran propiedad del Gobierno y por lo tanto la cuenta solía estar a nombre del país receptor. La asignación de los fondos a uno u otro proyecto dependía en gran medida de la AID, pero el país receptor tenía cierta capacidad de influir en las decisiones. Manteniendo la cuenta a su nombre, la AID se reservó la capacidad de otorgar fondos a proyectos e instituciones afines a su estrategia sin que existiera supervisión gubernamental. Como veremos, la mayor parte de estos fondos se destinaron al sector empresarial y a organizaciones privadas, dando lugar a lo que John Biehl llamó el “Estado paralelo”.

Cuadro n° 32

Depósitos y pago de intereses en la Cuenta Especial de la AID, 1982-1990

(Millones de colones)

Convenio ESR	Depósitos	Interés	Total (*)
II 1982	876,6	207,8	1.084,4
III 1984	4.355,9	2.597,6	6.953,5
IV 1985	7.021,9	2.356,9	9.378,9
V 1986	6.974,4	2.712,1	9.686,5
VI 1987	8.113,7	947,6	9.061,3
Total 1982-87	27.342,5	8.822,2	36.164,7
%	75,6	24,4	100,0
VII 1988	6.515,2	0,0	6.515,2
VIII 1989	5.272,0	0,0	5.272,0
IX 1990	2.880,9	0,0	2.880,9
Total general	42.010,8	8.822,2	50.833,0
%	82,6	17,4	100,0

(*) Las cifras totales pueden no coincidir debido al redondeo
Fuente: AID/Costa Rica y MIDEPLAN

Al mantener la cuenta a nombre de la AID, los fondos en moneda local no fueron incluidos en el presupuesto anual del Gobierno de Costa Rica. De esta forma, la Asamblea Legislativa no pudo supervisar o debatir el destino de los fondos, que además quedaron al margen de los sistemas de control y auditoría de la Contraloría General de la República.

Desde la perspectiva de los tecnócratas del Gobierno y la AID, la Asamblea Legislativa representaba una amenaza para la racionalidad técnica de los planes de la AID. Como venimos observando, estos planes escondían opciones políticas de honda significación, que la AID, en una práctica contradictoria con su propio discurso democrático, hurtó al poder legislativo. La búsqueda de un supuesto óptimo económico se sobrepuso así al sistema de controles y equilibrios generadores de consenso que se encuentra en la base de la democracia costarricense. Una evaluación de la AID de 1988 señaló al respecto:

«Aunque el Gobierno de Costa Rica supervisó la mayoría de las propuestas de proyectos y el uso de los fondos, éstos no fueron incluidos en el proceso presupuestario del Gobierno costarricense y no se sometieron al escrutinio del Legislativo. Todas las asignaciones de moneda local fueron tratadas por el Gobierno de Costa Rica como recursos “extra-presupuestarios”, y en la práctica la AID ha tenido un control casi completo de los fondos en moneda local. Este procedimiento está en agudo contraste con la práctica usual de fuerte involucramiento del Legislativo y estricto control ministerial de todos los gastos»¹

El documento de la AID, entre las ventajas de este procedimiento, señala que se evitaron:

«...las consideraciones políticas y los intereses electoralistas que son resultado natural de un sistema democrático como el costarricense. La necesidad de consenso político puede condenar al fracaso esfuerzos muy

¹ AID 1988, p. 39. La traducción es nuestra.

costosos y requerir acción legislativa para intentan reestructurar y eliminar obstáculos de largo alcance al desarrollo»¹.

En la práctica, el control directo sobre la cuenta en moneda local y la posibilidad de utilizar sus fondos discrecionalmente otorgaron al Director de la Misión de la AID en Costa Rica, Dan Chaij, extraordinarios poderes económicos y políticos. Como veremos, Chaij utilizó los fondos para influir las políticas gubernamentales y, sorteando a las instituciones públicas, para crear y sostener un amplio entramado de entidades privadas encargadas de ejecutar la política de reestructuración económica de la AID. Fernando Zumbado, un alto funcionario de las administraciones Monge y Arias, se refirió a estos poderes diciendo que Chaij *«era como el Ministro de Finanzas»*². Los poderes discrecionales de Chaij y la ausencia de controles y de sistemas de rendición de cuentas dieron lugar, tal y como reveló una auditoría interna de la AID realizada en 1987, a una administración de los fondos plagada de amiguismo, favoritismo y mala gestión.

En un memorándum interno de enero de 1988 que recogía los resultados de esta auditoría, y que se filtró a la prensa, el Inspector General de Departamento de Estado, Herbert Beckington, alertó sobre estas prácticas al Administrador de la AID, Peter McPherson. Según el memorándum, en los programas de la AID en Costa Rica no existían sistemas de control, la supervisión de Washington era “inexistente”, y la conducta de los responsables estaba muy cerca de lo delictivo³. El memorándum Beckington se refirió expresamente a las operaciones de CINDE, que definió como una “plataforma de intereses personales de costarricenses prominentes”, en la que se incumplieron planes y objetivos y se cometieron abusos⁴.

En tercer lugar, entre 1982 y 1988 la AID exigió al Banco Central de Costa Rica el pago de intereses —como promedio, del 24%— a los depósitos de la “Cuenta Especial”. Este requerimiento, ideado por el Director de la Misión de la AID en Costa Rica, Daniel Chaij, no se correspondía con los principios de gestión habituales ni con los métodos de funcionamiento de la AID en otros

¹ AID 1988, p. 44. La traducción es nuestra.

² Citado en Honey 1992, capt. 2, p. 11.

³ Citado en Honey, capt. 2, p. 15.

⁴ Sojo 1992, p. 45.

países, y algunos funcionarios de la AID en Washington se opusieron a esta práctica.

El pago de intereses a la AID le costó al Banco Central 8.500 millones de colones — 169 millones de dólares al tipo de cambio de ese periodo—, que se sumaron a los enormes recursos que la AID manejó para reestructurar, sin control político alguno, la economía y la sociedad costarricense. Ello causó un fuerte resentimiento en los funcionarios gubernamentales, que consideraron que con esta práctica se trasvasaban recursos públicos al control de la AID y se ponía en cuestión la soberanía nacional. Según Ottón Solís, Ministro de Planificación del Presidente Arias: *«...se trataba de una renuncia. En tanto pagáramos intereses en la cuenta de la AID, el Gobierno podría gastar menos en sus propios programas sociales»*¹.

Según la AID, el pago de intereses intentaba evitar la devaluación de los fondos de la AID debido a la inflación y era un incentivo para que el Gobierno de Costa Rica usara los fondos con rapidez. Estos argumentos, sin embargo, demostraron ser un sinsentido económico. Como señaló Martha Honey, el Banco Central hizo frente a este pago imprimiendo más colones, una práctica inflacionista que iba en contra de los objetivos declarados de la AID. En cuanto al desembolso rápido, la decisión al respecto no correspondía al Gobierno sino a la propia AID. Y lo más importante, si los fondos de la “Cuenta Especial” se hubieran desembolsado con excesiva rapidez, ello habría tenido efecto devastadores en materia de inflación y déficit comercial, condenando al fracaso los esfuerzos de estabilización.

Constatando este riesgo, el FMI impuso límites anuales a los desembolsos de la Cuenta de la AID —el equivalente en colones a entre 60 y 80 millones de dólares al año. El resultado de estas limitaciones era una situación absurda y contraproducente: la AID exigía la reducción de la oferta monetaria y la reducción del déficit del Banco Central, y al mismo tiempo establecía un sistema que creaba inflación y aumentaba dichas pérdidas. En mayo de 1986, cuando la Administración Arias llegó al poder, los intereses pagados a la AID equivalían a una tercera parte de todo el déficit del Banco Central. En ese mismo momento, el tamaño de dicho déficit era uno de los principales escollos

¹ Declaraciones recogidas por la periodista Martha Honey.

en las negociaciones que la Administración Arias estaba manteniendo con el FMI.

La Administración Arias intentó acabar con esta práctica y deshacerse de Dan Chaij. En mayo de 1987 Arias planteó estas cuestiones a Philip Habib, enviado especial del Presidente Reagan para Centroamérica. En junio Chaij fue llamado a Washington, y tras su discreta partida, la Misión de la AID en Costa Rica permaneció sin Director hasta enero de 1988. La cuestión de los intereses, sin embargo, no se resolvió hasta un año más tarde. En las negociaciones con la AID de mediados de 1988 para la firma del ESR-VII, varios altos funcionarios de la Administración Arias y el asesor presidencial, John Biehl, intentaron de nuevo acabar con el pago de intereses y colocar la Cuenta Especial a nombre del Gobierno de Costa Rica.

Debilitada por la ausencia de Dan Chaij, la Misión de la AID cedió. La “Cuenta Especial” en colones pasó a ser propiedad del Gobierno de Costa Rica, el pago de intereses fue cancelado, y se estableció una Comisión de altos funcionarios del Gobierno de Costa Rica para decidir el destino de los fondos.

La victoria de Arias sobre la AID, sin embargo, fue sólo parcial. En las disposiciones del ESR-VII de junio de 1988, la AID se reservó la aprobación en última instancia de los proyectos, el poder Legislativo siguió al margen del proceso de decisión, y la comisión gubernamental fue formada por funcionarios de Gobierno cuyos planteamientos en materia de política económica eran muy coincidentes con los de la AID¹.

La distribución de los fondos de la “Cuenta Especial” reflejan nítidamente cuáles han sido los objetivos y los instrumentos de la AID en Costa Rica, así como la enorme discrecionalidad con la que estos fueron gastados. Como puede verse en el cuadro n° 33, estos fondos se canalizaron a través de tres grandes partidas presupuestarias²:

- Los “Proyectos directos de la AID” son acciones acordadas con organizaciones privadas, bajo control directo de la Misión de la AID en

¹ Sojo 1991b, p. 47.

² Esta sección se basa, en gran medida, en el análisis de los fondos en moneda local realizado por el investigador costarricense Carlos Sojo, en Sojo 1991b, pp. 43-46.

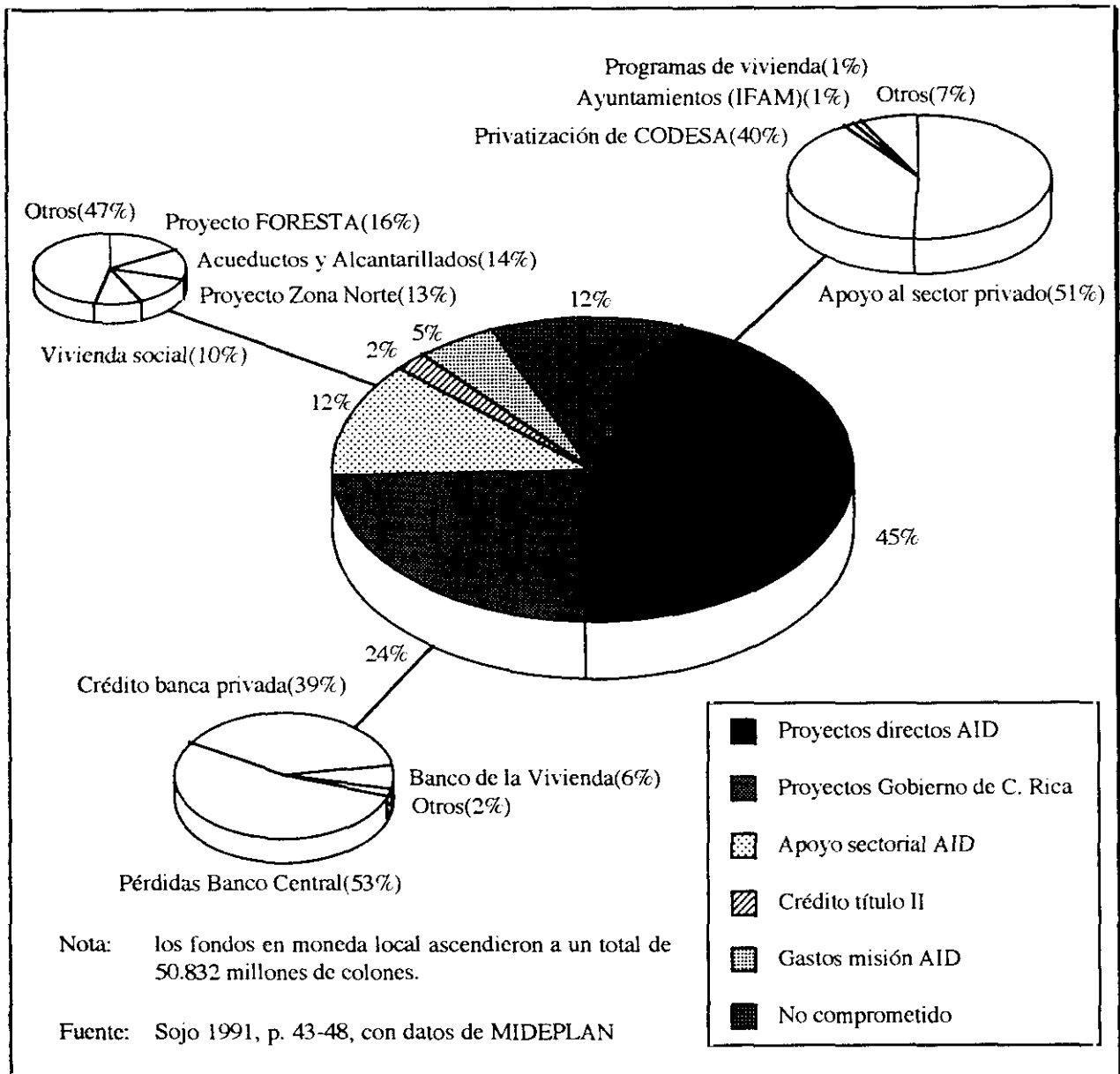
Costa Rica. El 45% del total (22.820 millones de colones) fue asignado a esta línea presupuestaria. Algo más de la mitad —el 51%— fue asignado a la empresa privada a través de la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), creada por la AID en 1982, y a la creación de la Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo (EARTH). El 40%, finalmente, fue destinado a FINTRA, el fideicomiso creado por la AID en 1984 para financiar la privatización de las empresas estatales de CODESA. FINTRA, CINDE y EARTH representaron, por sí solas, casi dos terceras partes de los fondos de esta línea presupuestaria. Como veremos después, los “proyectos directos de la AID” desaparecieron en 1988, después de una intensa controversia entre la AID y el Gobierno de Oscar Arias.

- Los “Proyectos del Gobierno de Costa Rica” son las acciones de la AID cuya ejecución y seguimiento fue encomendada al Gobierno. Estos proyectos recibieron 12.129 millones de colones, el 24% del total. El sector financiero fue el destinatario más importante de fondos. El 53% de esta partida de fondos —6.082 millones de colones— se destinó a cubrir las pérdidas del Banco Central, y el 38,6% a financiar una línea de crédito preferencial para el desarrollo de los bancos privados. Un 6% fue destinado a financiar el Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), creado en 1986 a instancias de la AID en el marco del programa de vivienda del Presidente Arias.
- Los proyectos de “Apoyo sectorial” son aquellos en los que el Gobierno de Costa Rica y la AID definen conjuntamente a los beneficiarios, y éste último se ocupa del seguimiento y la evaluación. Este grupo de acciones recibió 5.974 millones de colones, el 12% del total. Con estos fondos se financiaron un conjunto de proyectos muy heterogéneos. Como puede verse en el cuadro n° 33, el 16% financió el proyecto FORESTA¹, el 14% se destinó a la agencia gubernamental Acueductos y Alcantarillados (AyA), el 13% al “Proyecto Zona Norte” y el 10% al BANHVI y al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) para programas de vivienda social. El 47% se destinó a diversos proyectos de educación, transporte, administración de

¹ El Proyecto “Forest Resources for a Sustainable Environment” (FORESTA) tenía como objetivo la mejora de la gestión del Área de Conservación de la Cordillera Volcánica Central. Una amplia evaluación de este proyecto puede encontrarse en AID 1994a.

aduanas, Contraloría pública, parques nacionales e informática escolar, a través de la Fundación “Omar Dengo”.

Cuadro n° 33
Costa Rica: uso de los fondos en moneda local 1982-1990
 (En porcentaje sobre el total)



- Los “Fondos de crédito del Título II” —el 2,3% de los fondos en moneda local— se destinaron a actividades de muy diversa naturaleza: el programa

“Becas para la Paz en Centroamérica”, actividades del Cuerpo de Paz y “acción cívica” protagonizada por militares norteamericanos.

- Finalmente, el 5% de los fondos —2.674 millones de colones— financió los gastos administrativos de la misión de la AID en Costa Rica, y un 12% —6.243 millones— no habían sido desembolsados por razones relacionadas con la política monetaria, las cuales se detallan más adelante.

Estos datos ilustran el fuerte compromiso de la AID con el sector privado. En síntesis, casi dos terceras partes de los recursos de la “Cuenta Especial” financiaron actividades de la empresa privada o programas de instituciones públicas basados en la entrega de crédito a este sector.

Los fondos destinados al sector público fueron el 26,4% del total, unos 13.000 millones de colones. No obstante, si descontamos los intereses pagados por el Banco Central —objeto como veremos de una fuerte controversia con la AID— encontramos que la AID destinó realmente al sector público unos 4.600 millones de colones, lo que representa aproximadamente el 9% del total.

Como se analiza en otros apartados de este capítulo, buena parte de los programas del sector público financiados por la AID respondían a las necesidades de la estabilización económica y el ajuste estructural —caso de la cobertura del déficit del Banco Central— o a los intereses geopolíticos de Washington —como el “Proyecto Zona Norte”—, más que a las necesidades reales de desarrollo de Costa Rica.

La creación de un extenso entramado de instituciones privadas encargadas de ejecutar las políticas de la AID fue uno de los rasgos más sobresalientes del uso de los fondos en moneda local. Estas instituciones, creadas entre 1982 y 1987, permitieron que la AID desplegara sus políticas al interior de Costa Rica evitando la interferencia gubernamental. De esta forma, la AID se dotó con una herramienta de intervención en la política económica tan potente, por lo menos, como la condicionalidad de los ESF.

Las instituciones más importantes de este entramado fueron las siguientes:

a) La Coalición de Iniciativas de Desarrollo (CINDE)¹

CINDE fue creada en 1982 como un organismo privado sin fines de lucro. Esta entidad ha sido el “brazo” de la AID para la política de apoyo al sector privado y la promoción de las exportaciones no tradicionales (ver apartado 6.5.5). CINDE también promovió cambios en las políticas gubernamentales y el marco regulador de la economía. A tal fin ha desarrollado una activa labor de presión política y cabildeo en apoyo de la liberalización comercial y una política de incentivos más favorable a la inversión extranjera, a fin de insertar a Costa Rica en la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe” (ICC). En este sentido, CINDE ha jugado un papel muy similar al de FUSADES en El Salvador, CAEM en Guatemala o FIDE y FEPROEXAH en Honduras, y al igual que estas organizaciones formó parte de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP).

El Consejo Rector de CINDE contó con la presencia de destacadas personalidades del mundo empresarial y de la vida económica y política, reflejando los fuertes vínculos que unieron a la Misión de la AID y el sector privado en el periodo en que ésta fue dirigida por Dan Chaij².

La financiación de CINDE dependió casi exclusivamente de la AID. Fue creada con 11,2 millones de dólares en moneda local procedentes del ESR-II, y en los diez años posteriores recibió unos 2.400 millones de colones, casi el 5% de los fondos en moneda local. El promedio anual fue de unos 9 millones de dólares. A partir de 1991 la AID redujo sus aportaciones a CINDE. Aunque aportó el “capital semilla” de un fondo de promoción de las exportaciones, la Fundación para las Exportaciones (FUNDEX), que financiaría el mantenimiento de CINDE como institución independiente, el perfil de la institución se redujo notablemente.

¹ Un detallado análisis de CINDE se encuentra en Sojo 1992, pp. 41-75.

² En el Consejo Rector de CINDE figuraban personalidades como Jorge Woodbridge, Presidente de las Cámaras Industriales; Guido Fernández, ex-director del diario conservador *La Nación* y después embajador en Washington de la administración Arias; Jorge Manuel Dengo, Ministro de Exportaciones de Monge; Richard Beck y Ernesto Rohrmoser, influyentes hombres de negocios; Federico Vargas, Ministro de Hacienda de Monge, y Fernando Naranjo, ue fue Ministro de Hacienda con Arias.

b) El Consejo Agrícola y Agroindustrial Privado (CAAP)¹

El CAAP fue creado por las principales organizaciones representativas de los grandes empresarios del agro. En 1985 la AID logró que se integrara en CINDE. Entre 1986 y 1991 la AID entregó a esta organización 35 millones de dólares de diversas fuentes —ESF, fondos en moneda local procedentes tanto de los ESF como de la ayuda alimentaria— para cabildeo y presión política y, en general, para la promoción de los cultivos no tradicionales.

c) La Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo (EARTH)

Este centro de educación superior, con una capacidad de 400 estudiantes, fue creado con los fondos en moneda local del ESR-III de 1984. La AID estableció un fondo fiduciario de 50 millones de dólares —el mayor de Costa Rica, equivalente al 1% del PIB— y facilitó 105 millones adicionales procedentes de la “Cuenta Especial” para sus operaciones. Hasta 1988, este centro recibió más del 20% de los fondos en moneda local.

La AID exigió al Gobierno de Costa Rica una serie de privilegios e inmunidades para el establecimiento de EARTH que fueron motivo de fuertes protestas por parte de la comunidad universitaria. Por otra parte, una evaluación de la AID de 1988 consideró que este proyecto también era “cuestionable” desde el punto de vista técnico-financiero. Las tasas de retorno eran bajas, el coste de oportunidad era muy elevado, y el impacto de desarrollo era muy escaso, debido a que EARTH producía un número de graduados muy bajo a pesar del gran volumen de fondos invertido². La evaluación constataba, además:

«Irónicamente, uno de los objetivos declarados de la Escuela Agrícola financiada por la AID (EARTH) era alcanzar la autosuficiencia en productos agrarios cultivados en zonas tropicales. Ello está en contradicción con la actual estrategia de crecimiento “hacia fuera” compartida por la Misión de la AID»³.

¹ Sobre el CAAP, ver Sojo 1992, pp. 64-75.

² AID 1988, p. xvii y 60.

³ AID 1988, p. B-14. La traducción es nuestra.

d) La Asociación de Carreteras y Caminos de Costa Rica (ACCR)

Esta Asociación, formada por contratistas privados de obras públicas, fue el interlocutor de la AID para la construcción de carreteras en la Zona Norte. La AID alentó la creación de la ACCR al constatar que la Administración Monge se mostraba remisa a que las obras fueran realizadas por ingenieros militares estadounidenses.

e) La Asociación Costarricense de Organizaciones de Desarrollo (ACORDE)¹

ACORDE fue establecida en 1986 como organización “paraguas” para financiar a ONG costarricenses y a ONG norteamericanas con presencia en Costa Rica. Entre 1987 y 1991 ACORDE recibió fondos en moneda local por valor de 9,3 millones de dólares —en torno al 1% del total—, con los que financió programas de 65 ONG, en su mayoría de carácter social y de promoción de la microempresa. Estos se orientaron, en su mayoría, a paliar el impacto negativo de los programas de ajuste en los grupos de bajos ingresos.

La AID dedicó muy poca atención a los programas sociales. Sólo una pequeña parte de los fondos en moneda local fueron asignados a programas de salud y educación, y la mayor parte de ellos tuvieron como ejecutores ONG norteamericanas o integrantes de ACORDE. La deliberada exclusión de contrapartes públicas en este ámbito pudo deberse a las dificultades y los costes políticos que hubiera comportado una estrategia de privatización de unos servicios de salud y educación que habían alcanzado logros inéditos para un país en desarrollo, incluyendo la cobertura universal de la población e indicadores de salud y esperanza de vida similares a los obtenidos por los países industrializados.

Un caso significativo al respecto es el de la política de vivienda, que constituyó uno de los principales compromisos electorales de la Administración Arias. La AID aportó el 3% de los fondos en moneda local —unos 1.500 millones de colones— al capital del Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), creado en noviembre de 1986. A cambio, la AID exigió que éste fuera controlado por representantes del sector privado, y que la construcción de las

¹ Sobre ACORDE, ver el análisis de Sojo 1992, pp. 76-80.

viviendas —salvo las destinadas a los sectores de más bajos ingresos— fuera llevada a cabo por contratistas privados¹.

Es significativo anotar que a pesar de la privatización parcial que la AID logró llevar a cabo en la política de vivienda, ésta siguió siendo responsabilidad del Estado. Se trató más de una redefinición de las funciones sociales del mismo que de un proceso de desestatización. De ello se puede inferir, como hace el investigador costarricense Carlos Sojo, que existen fuertes inercias y resistencias en el Estado y la sociedad costarricense a aplicar una política ortodoxa de privatización en el ámbito de lo social².

En la primavera de 1988 John Biehl, asesor del Presidente Arias, realizó unas polémicas declaraciones al semanario chileno APSI. Refiriéndose a este entramado institucional, Biehl señaló:

«Aquí los norteamericanos han construido un “Estado paralelo”. Han establecido bancos privados y su propia universidad. Incluso tienen su propio Ministerio de Obras Públicas, donde la AID dice a Costa Rica cuáles carreteras deben construirse y cuales no»³.

Biehl se refirió al hecho de que las instituciones creadas o financiadas por la AID duplicaban instituciones ya existentes en el Estado costarricense, y además invadían su área de competencias, a menudo con políticas divergentes a las impulsadas por las instituciones públicas. El CAAP duplicaba funciones del Ministerio de Agricultura. El crecimiento de la banca privada se estaba realizando a expensas de la banca estatal, como veremos en el apartado 7.3. CINDE tenía funciones muy similares al estatal Centro de Promoción de las Exportaciones (CENPRO) y el Ministerio de Comercio Exterior, y desarrolló su programa de promoción de las inversiones y las exportaciones al margen de ambas instituciones públicas. Las funciones de EARTH ya eran realizadas por las Universidades públicas y por el prestigioso Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). A través de la ACCR la AID sorteaba al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). La Corporación para

¹ Ver Sojo 1991b, pp. 77-81.

² Sojo 1991b, p. 83.

³ Declaraciones a APSI, mayo de 1988, citadas en Honey 1992, capítulo 2, p. 16. Ver también *La Nación*, 17 de junio de 1988, p. 16A.

la Inversión Privada (CIP) asumió funciones de intermediación financiera similares a las de CODESA, aunque orientadas a los sectores productivos privilegiados por la AID. ACORDE, por último, compitió con la Federación de Organizaciones Voluntarias (FOV), de talante más progresista, y con la Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario (DINADECO), en ambos casos instancias encargadas de coordinar las acciones de las ONG. La creación de nuevas instituciones se justificó a menudo en nombre de la “eficiencia”. Biehl, sin embargo, criticó el carácter puramente ideológico de este argumento al señalar: *«Cuando algo es financiado por los contribuyentes costarricenses, es sector público e ineficiente. Cuando la misma cosa es financiada por los contribuyentes norteamericanos, es sector privado y eficiente»*¹.

Las declaraciones de Biehl motivaron fuertes ataques contra la Administración Arias por parte de los sectores conservadores de Washington y de Costa Rica, encabezados por el derechista “Movimiento Costa Rica Libre” y el periódico *La Nación*. La AID y el Departamento de Estado vieron una oportunidad para desembarazarse de un oponente incómodo, que había tenido un fuerte protagonismo en la elaboración del Plan Arias y en los recientes enfrentamientos con la AID, que condujeron a la destitución de Chajj. En julio, Biehl presentó su renuncia.

El concepto “Estado paralelo” era impreciso y probablemente incorrecto, pero Biehl llamó la atención sobre un hecho difícil de cuestionar, y hasta entonces oculto a las miradas del gran público: estas instituciones, situadas bajo el control directo de la AID, estaban disputando al Estado amplias parcelas de acción pública, al margen de los procesos de toma de decisiones, control parlamentario y rendición de cuentas establecidos en el sistema democrático costarricense. La creación del “Estado paralelo” y el celo privatizador de la AID, por otra parte, reflejaban que la AID era consciente de que sus políticas no podían ser llevadas a cabo dentro del marco institucional del Estado costarricense. La actuación de la AID tendió a minar la capacidad de gobernación del Estado y detraer recursos del sector público, poniéndolos en manos privadas.

Entre los usos más controvertidos de los fondos en moneda local hay que mencionar, por último, la construcción de la sede de la AID en Costa Rica. El

¹ Citado en Lara 1995, p. 150.

edificio, conocido como “el bunker” por los costarricenses, fue una obra costosa, sobredimensionada y, por sus características, claramente inadecuada para un país tradicionalmente estable y pacífico.

Se trata de una fortaleza de acero y hormigón construida conforme a estrictas especificaciones de seguridad, las cuales lo asemejan más a un puesto de mando susceptible de uso militar que a un edificio de oficinas convencional. Según la AID, el coste fue de entre 9 y 10 millones de dólares, aunque informaciones no oficiales señalaban que pudo ser muy superior. Puede dar cabida a unos 500 funcionarios. En 1990, sin embargo, la AID sólo contaba con unos 130. Este número se fue reduciendo conforme disminuyó la ayuda, hasta el punto de que en 1994 la AID decidió transferir al Gobierno de Costa Rica la propiedad de la sede cuando se produzca el cierre de sus oficinas en Costa Rica, previsto para septiembre de 1996.

La ironía final de este asunto es que el Gobierno de Costa Rica terminó heredando el “elefante blanco” que él mismo había financiado, pero sobre cuya construcción nadie le había consultado, y que éste puede terminar siendo la Casa Presidencial. Ya en 1988 la Administración Arias se mostró indignada ante el hecho de que Costa Rica tuviera que financiarle a Estados Unidos la construcción del edificio más caro jamás levantado en el país, cuando enfrentaba serias dificultades financieras para sacar adelante su programa de vivienda social¹.

6.5.3 La privatización de CODESA: la AID y la liquidación del “Estado-empresario”²

La política de privatización de la AID en Costa Rica, como señalamos, tuvo como objetivo esencial la liquidación y privatización de las empresas públicas o participadas por el Estado que se agrupaban en la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). En apenas cinco años, la AID y el Estado costarricense llevaron a cabo el programa de privatizaciones más amplio y más

¹ Informaciones proporcionadas por Martha Honey y Tony Avirgan.

² Este apartado ha sido elaborado a partir de los documentos de la AID 1984b y 1988b, de los comentarios sobre CODESA de Kenneth Lanza, ex-director de la Oficina de la Empresa Privada de la AID en Costa Rica hasta 1993, en Lanza 1995, pp. 34-37, y del estudio realizado por Carlos Sojo sobre la privatización de CODESA en Sojo 1991b, pp. 68-76.

temprano de Centroamérica y, en términos relativos, uno de los más grandes toda América Latina.

CODESA, una sociedad paraestatal de fomento industrial, fue creada en 1972 con el objetivo de contribuir al desarrollo económico en áreas estratégicas que se caracterizaban por fuertes volúmenes de inversión y rentabilidad a largo plazo, promoviendo nuevas industrias que, una vez consolidadas, serían transferidas al sector privado. Con CODESA el patrón de intervención estatal en la economía se desplazó de la actividades regulatorias y la creación de infraestructura al campo de la inversión industrial directa, lo cual fue resistido por el sector privado.

CODESA vivió un periodo de fuerte expansión durante la Administración Oduber (1974-1978). El acceso preferencial al crédito público le permitió mantener niveles de inversión promedio de unos 40 millones de dólares anuales. En 1984 contaba con 15 empresas subsidiarias, con una participación superior al 50% de sus acciones, y 21 empresas asociadas, en las que CODESA tenía participaciones inferiores al 50%. Estas empresas abarcaban actividades muy diversas.

Al comenzar la década de los ochenta, los resultados en términos financieros y de rentabilidad eran muy desiguales. En CODESA coexistían empresas rentables —en parte debido al acceso preferencial al crédito— con empresas que arrojaban fuertes pérdidas y se encontraban muy endeudadas. En 1984 las deudas acumuladas por CODESA ascendían a unos 266 millones de dólares, y la Corporación absorbía una tercera parte del crédito total del sector público. Desde la perspectiva de la AID, las pérdidas de CODESA eran una de las principales causas de los desequilibrios macroeconómicos que Costa Rica experimentaba a principios de la década. La liquidación o privatización de CODESA formaba parte, en consecuencia, de una política de ajuste estructural orientada a la desaparición de esos desequilibrios¹. Sin embargo, las exigencias de privatización de la AID contemplaron también las empresas rentables del grupo, poniendo de manifiesto que se trataba de una política orientada deliberadamente a modificar el perfil de la intervención estatal en la economía. El apoyo estatal, según la AID, debería limitarse al establecimiento de “incentivos” y concentrarse en los sectores de bienes transables orientados al

¹ Ver el estudio realizado por AIID sobre la situación de CODESA en AID 1984b.

mercado internacional —maquilas, exportación de no tradicionales— y no la producción industrial orientada al mercado interno.

La Administración Monge y el sector empresarial compartían los planteamientos de la AID respecto a CODESA, lo que permitió un proceso de disolución y venta de las empresas del Grupo relativamente rápido. Entre 1984 y 1990 fueron liquidadas o vendidas 30 empresas subsidiarias o asociadas, y otras 9 estaban en proceso de venta o disolución (ver cuadro n° 34).

En 1984 la AID incluyó en el Convenio ESR-III una serie de condiciones para dar inicio a la liquidación de CODESA. El Gobierno costarricense se comprometió a elaborar un plan de privatización, con un calendario que debería comenzar en 1985. El Convenio también estipulaba que CODESA, al igual que el Consejo Nacional de Producción (CNP) no debería tener acceso al crédito para crear nuevas subsidiarias ni expandir sus actividades. Para cumplir estas estipulaciones, en 1984 la Asamblea Legislativa aprobó la “Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público”, en febrero de 1985 el Gobierno promulgó un decreto que permitía la venta de las empresas, y se estableció la “Comisión Nacional para la Reestructuración de CODESA”.

El Convenio ESR-IV de marzo de 1985 incluyó en su condicionalidad la consolidación de la deuda de CODESA en el Banco Central, liquidando deudas con terceros. La mayor parte de los fondos en moneda local generados por los ESF de este convenio —140 de un total de 160 millones de dólares— fueron destinados a dotar un fideicomiso que sería administrado por una corporación privada creada por la AID, la Fiduciaria de Inversiones Transitorias (FINTRA). Con este apoyo económico, FINTRA adquiriría las empresas de CODESA conforme a su valor registrado o la tasación realizada por la Contraloría General de la República; las administraría temporalmente y liquidaría sus pasivos, y finalmente procedería a su disolución o a su venta a inversores privados a precios de mercado, generalmente mucho más bajos que los registrados. La diferencia era en ocasiones significativa. Por citar dos ejemplos, FINTRA adquirió ALUNASA en 2.619 millones de colones y la vendió en 390 millones, y ALCORSA fue tasada en 289 millones y vendida en 45 millones.

Cuadro n° 34
El proceso de privatización de CODESA. Situación en 1990

<u>Empresa</u>	<u>Situación</u>
a) Subsidiarias	
Acuacultura S.A.	Liquidación prevista en junio de 1990
Algodones de Costa Rica (ALCORSA)	Liquidación prevista en junio de 1990
Aluminios Nacionales (ALUNASA)	Vendida por FINTRA en 1985
Atunes de Costa Rica S.A.	Vendida por FINTRA en 1987
Cementos del Pacífico S.A. (CEMPASA)	40% en proceso de venta
Cementos del Valle S.A. (CEMVASA)	Liquidación prevista en junio de 1990
Central Azucarera del Tempisque S.A. (CATSA)	Vendida por FINTRA en enero de 1989
Consortio de Exportación de Productos Costarricenses S.A.	Liquidada en febrero de 1988
Corporación de Zonas Francas de Exportación S.A.	Traspasada al sector público en 1986
Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense (DAISA)	Liquidación prevista en junio de 1990
Distribuidora Costarricense de Cemento S.A.	Liquidada a finales de 1984
Ferrocarriles de Costa Rica S.A. (FECOSA)	Liquidada en febrero de 1988
Fertilizantes de Centroamérica (Costa Rica) (FERTICA)	40% en proceso de venta
Oficina de Fletamento Marítimo S.A. (FLEMAR)	Liquidada en julio de 1987
Tempisque Ferry Boat S.A.	Liquidación prevista en junio de 1990
Transporte Metropolitanos S.A. (TRANSMESA)	Traspasada al sector público en 1986
b) Asociadas	
Agropalmito S.A.	Vendida en febrero de 1986
Compañía Consolidada de Terrenos de Oro	Vendida en marzo de 1987
Líneas Aéreas de Costa Rica S.A. (LACSA)	Vendida en 1987
Maderas y Acabados (MACASA)	Vendida en mayo de 1987
Servicios Aéreos Nacionales (SANSAS)	Vendida en 1987
Subproductos del Café S.A.	Vendida en 1985
Stavel Barrels and Parquet (STABAPARI)	23,5% de CODESA en proceso de venta

Nota: otras 13 compañías habían sido liquidadas entre 1987 y 1988
 Fuente: Elaborado a partir de Sojo 1991, p. 74, con datos de CODESA

Una evaluación realizada por la AID en 1988 señaló que este procedimiento comportaba ventajas económicas —esterilizar moneda local, en el marco de la política antiinflacionaria— y sobre todo políticas:

«A la dificultad política de convencer al Legislativo de la necesidad de la privatización se le sumaban problemas de procedimiento referidos a la prohibición constitucional de vender una empresa por menos de su valor registrado total. Muchas empresas de CODESA incluían activos que habían sido fuertemente sobrevaluados, y las pérdidas anuales habían sido incluidas como activos del capital base (...) Para lograr una rápida implementación de la reforma política, era más fácil utilizar los fondos en moneda local que cambiar la legislación»¹

En la práctica el uso de los recursos en moneda local para la liquidación o venta de las empresas de CODESA también sirvió para ofrecer las acciones a precios subsidiados a los empresarios privados y, sobre todo, hurtar al debate público y dejar en manos de la AID una política en la que estaba en juego la propia definición del papel del Estado en la economía.

El calendario para la venta de las empresas de CODESA fue incluido en las condiciones del ESR-V de junio de 1986. Como puede verse en el cuadro n° 34, una parte importante de las empresas fue liquidada o vendida entre 1985 y 1988. El ESR-VII de junio de 1988 fijó un nuevo calendario ante el retraso que se produjo en la venta de CATSA, FERTICA y CEMPASA, tres empresas en las que concurrían circunstancias especiales, y para las que el calendario *«no había sido realista»*, según una evaluación de la AID². En el caso de CATSA, el Gobierno costarricense optó por la venta al sector cooperativo. CEMPASA era la empresa más rentable, con unos beneficios anuales de unos 122 millones de colones. La Administración Arias acordó con la AID poner a la venta sólo el 40% de las acciones. En el caso de FERTICA se puso a la venta un porcentaje similar. La intención de mantener parte de las empresas rentables en manos públicas pudo deberse a que éstas contribuían a financiar el gasto público.

Con la liquidación de CODESA, la AID logró modificar sustancialmente el perfil de la intervención económica del Estado y liquidar el “Estado empresario” construido en la década de los setenta. Sin embargo, como señaló Carlos Sojo, no se trató de una política orientada a una reducción integral del tamaño del Estado, puesto que el Gobierno costarricense logró preservar

¹ AID 1988b, p. 44

² AID 1988b, p. 62.

algunos de sus intereses. Como hemos visto, parte de las acciones de las empresas rentables se mantuvo en manos públicas, y el sector cooperativo participó en el proceso.

La condicionalidad de la AID, por otra parte, no pretendió en esta fase la privatización de empresas públicas estratégicas en ámbitos como las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el refinamiento de petróleo o el agua y el saneamiento, que se encontraban fuera de CODESA, debido a la fuerte oposición que ello hubiera suscitado. Neil Billig, Director de la Oficina del Sector Privado de la AID, justificó la limitación de las exigencias de la AID señalando que «...ya estamos torciendo el brazo del Gobierno todo lo fuerte que podemos (...) no podemos hacer todo, algunas [empresas e instituciones públicas] son vacas sagradas»¹.

6.5.4 Minando la banca nacionalizada: liberalización financiera y promoción de la banca privada²

La nacionalización bancaria fue una de las primeras medidas adoptadas por la Junta vencedora de la guerra civil de 1948, presidida por “Don Pepe” Figueres. Se permitió el funcionamiento limitado de algunos pequeños bancos, pero el pleno ejercicio de la intermediación financiera quedó reservado a los cuatro bancos estatales.

El control estatal de la banca permitió asignar el crédito en función de las prioridades del desarrollo nacional, lo cual contribuyó de forma determinante a alcanzar las tasas de crecimiento de la renta per cápita más elevadas de la región centroamericana y establecer un sistema de protección social sin parangón en la región. La banca nacionalizada también tuvo un papel esencial en la creación de las empresas públicas estratégicas y la construcción de infraestructuras. Parte del crédito agrario —a través de un sistema de cuotas de crédito o “topes”— se orientó a los pequeños y medianos campesinos, consolidando la mediana propiedad. En 1980, por citar un indicador significativo, el 30% de los productores agropecuarios tenía acceso al crédito,

¹ Citado en Lara 1995, p. 148.

² Para este apartado nos hemos basado primordialmente en el detallado análisis de ICES 1986, pp. 49-88 para los acontecimientos de 1984, y en Honey 1992, capítulo 3, y Sojo 1992, pp. 16-36, para el conjunto de la década.

mientras que el promedio latinoamericano era sólo del 15%. La banca nacionalizada, en última instancia, tuvo un papel esencial en un modelo de desarrollo que logró ampliar las clases medias y garantizar altos grados de equidad y cohesión social, a pesar de basarse en una economía agraria, periférica y dependiente.

Al finalizar la década de los setenta, sin embargo, la estrategia de desarrollo mostraba graves signos de agotamiento, a los que no fue ajeno el Sistema Bancario Nacional. Las pérdidas de CODESA, las devaluaciones, el pago de la deuda externa y la financiación del déficit fiscal provocaron graves pérdidas al Banco Central de Costa Rica (BCCR), y provocaron una exagerada concentración del crédito en el sector público. Entre 1981 y 1984 las pérdidas del Banco Central representaron, en promedio, el 150% del déficit público y el 5% del PIB. Entre 1974 y 1981 la proporción del crédito total captado por el sector público pasó del 20 al 59%, mientras que la correspondiente al sector privado se redujo del 80 al 41%¹.

La banca pública, además, se vio lastrada por serios problemas de burocratización e ineficiencia, los costes de intermediación llegaron a ser exageradamente elevados, y el crédito —y el subsidio implícito que llevaban consigo unos tipos de interés negativos en términos reales— tendió a concentrarse en un número cada vez menor de grandes productores agrarios². El crédito A principios de los ochenta existía además un amplio consenso sobre la necesidad de reformar el sistema de “topes”, plagados de redundancias e ineficacia.

Estos problemas de concentración del crédito, ineficiencia y corrupción, como señaló la socióloga costarricense Silvia Lara, revelaban que el sistema financiero nacionalizado se demostró finalmente incapaz de cumplir las funciones económicas y sociales para las que fue diseñado. La banca nacionalizada sólo pudo sostener sus altos costes de operación y su abultada cartera de impagables con diferenciales extremadamente altos en las tasas de interés del crédito y los depósitos —a veces superiores a 15 puntos. El elevado precio del crédito lo hizo más inaccesible a los pequeños y medianos empresarios y campesinos, con lo que se fue extendiendo la percepción de que

¹ Datos del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y de la SIECA citados en Sojo 1992, p. 17.

² González-Vega y Poyo 1989, p. 204. Ver también González-Vega 1985, pp. 63-74

la banca nacionalizada sólo beneficiaba a la gran empresa y a grupos familiares de la élite con buenas conexiones en los círculos de poder¹.

La quiebra del Banco Anglo-Costarricense, una de las entidades financieras estatales aparentemente más sólidas, en septiembre de 1994, fue una consecuencia lógica de estos problemas de ineficiencia y corrupción².

Los problemas del Sistema Bancario Nacional suscitaron en torno a 1980 y 1982 un fuerte debate político, en el que se contraponían diversos intereses corporativos. Los sectores productivos cuya supervivencia económica estaba ligada al mantenimiento de mecanismos de crédito preferencial —en su mayoría industriales y productores agropecuarios vinculados al mercado interno y regional— se mostraron, con matices, contrarios a la liberalización de la banca. A favor de la misma se encontraban los sectores empresariales y financieros emergentes —a menudo vinculados a las exportaciones no tradicionales— con capacidad de insertarse en el mercado internacional.

Estos intereses en pugna también se expresaron a través de los dos partidos mayoritarios. Los sectores más cercanos al neoliberalismo del PLN y el PUSC abogaron por una amplia liberalización bancaria. El ala socialdemócrata del PLN, bajo el liderazgo de los ex-presidentes Daniel Oduber y “Don Pepe” Figueres y de líderes históricos como Jorge Luis Villanueva Badilla, defendió vigorosamente la permanencia de un sistema nacionalizado —aun admitiendo la necesidad de reformarlo— debido a que la nacionalización de la banca era considerada una de las grandes “conquistas” de la revolución de 1948³. Los intereses corporativos y los factores ideológicos explican la intensidad de este debate, que contrasta con la facilidad con la que se llevó a cabo, por ejemplo, la privatización de CODESA, sobre la que existía un alto grado de consenso.

La reforma del sistema financiero fue una de las más altas prioridades políticas de la AID desde que comenzó el programa ESF en 1982. Desde la perspectiva de la AID, la banca nacionalizada no era competitiva y estaba “plagada de interferencias políticas”. La asignación del crédito según criterios de

¹ Lizano 1988, p. 187.

² Lara *et alii* 1995, p. 54.

³ Un extenso análisis de las pugnas en torno a la nacionalización bancaria se encuentra en Brenes 1990, *passim*.

desarrollo ajenos a las fuerzas del mercado, además, la hacía ineficiente. Desde la perspectiva de la AID, estos problemas debían enfrentarse desarrollando un sector bancario privado competitivo, lo que en última instancia conduciría a la apertura y liberalización del sector.

La estrategia de la AID para alcanzar este objetivo comprendía los siguientes elementos:

- Las reformas legislativas tendentes a modificar el marco regulador del sistema financiero, que se concretaron en las reformas de 1984 a la “Ley de la Moneda” y la “Ley orgánica del Banco Central”, y la “Ley de Modernización del Sistema Financiero” de 1988.
- El fortalecimiento financiero de los bancos privados mediante el acceso preferencial de los mismos a líneas de crédito subsidiado de la AID, la OPIC y el EXIMBANK. También se exigió al Banco Central el establecimiento de “ventanillas” de acceso a los fondos en moneda extranjera en manos del BCCR para uso de los bancos privados.

En relación a las reformas legislativas, ya en el primer Convenio ESR de julio de 1982, la AID exigió que el Gobierno de Luis Alberto Monge adoptara las medidas necesarias para que la banca privada pudiera acceder a los fondos en moneda local generados por las transferencias de ESF. En el ESR-II de diciembre de ese mismo año la AID insistió en este punto, fijando un plazo que terminaba en febrero de 1983. Poco después, entre mayo y agosto de 1983, la Administración Monge presentó a la Asamblea Legislativa el “paquete” de reformas requerido por la AID, dando inicio al que posiblemente uno de los más polémicos debates políticos de la década. Paradójicamente, la mayor fuerza de oposición a las reformas procedió de las filas del PLN, el mismo partido que, desde el Gobierno, las estaba impulsando.

El “paquete” legislativo presentado por Monge incluía importantes reformas a la Ley Orgánica del Banco Central y a la Ley de la Moneda. Las reformas a la primera de estas leyes, presentadas en mayo, permitirían que los bancos privados pudieran contraer préstamos con cargo a los créditos concesionales que el BCCR obtenía de las agencias financieras internacionales. Estos préstamos serían devueltos en colones y el Banco Central actuaría como

garante, lo que en caso de impago o de devaluación haría recaer las pérdidas sobre el BCCR. Las reformas a la Ley de la Moneda, propuestas en agosto, permitirían que los bancos privados, por primera vez, pudieran recibir depósitos a seis meses y realizar ciertas transacciones comerciales denominadas en dólares.

En los dieciséis meses que se extienden desde la presentación de las reformas hasta su aprobación en agosto de 1984, la AID llevó a cabo, según su propia terminología, “un amplio diálogo sobre políticas” con el Gobierno de Costa Rica y la Asamblea Legislativa para lograr la aprobación de las mismas. Para la oposición parlamentaria, citando también sus propias palabras, la actuación de la AID fue una “extorsión” y un flagrante caso de “injerencia”. En cualquier caso, el Embajador Curtin Winsor —llegado al país en julio de 1983— y el director de la oficina de la AID, Dan Chaij, fueron actores prominentes del intenso debate político que suscitaron las reformas, y su intervención fue decisiva para lograr su aprobación.

La Embajada y la AID respaldaron abiertamente a los sectores favorables a la aprobación de las reformas: las cámaras de comercio, grupos conservadores, ultraderechistas y neoliberales como el Movimiento “Costa Rica Libre”, el periódico conservador *La Nación*, miembros del gabinete adscritos al ala derecha del PLN, encabezados por el Vicepresidente Armando Arauz, el Ministro de Hacienda Fernando Vargas y el Presidente del Banco Central, Marcos López, y un nutrido grupo de diputados conservadores o neoliberales, tanto del PLN como de la coalición socialcristiana¹.

En enero de 1984, ante el activo cabildeo de la Embajada, el PLN emitió un comunicado denunciando que la actuación norteamericana no respetaba la soberanía de Costa Rica. En mayo, en pleno debate legislativo, el Embajador Winsor visitó la Asamblea Legislativa, presionando a favor de la aprobación de las reformas. A pesar de la creciente controversia causada por su actuación, declaró:

¹ ICES 1986, pp- 46-48.

«Estamos pidiendo a Costa Rica que siga a su propio programa de desarrollo. Pero debido a que tiene un Gobierno democrático, y por consiguiente ineficiente, ha sido incapaz de seguir tal programa»¹.

Entre mayo y junio de 1984 entraron en juego fuertes presiones económicas. La AID retuvo 58 millones de dólares ya comprometidos, anunció que haría lo mismo con otros 200 millones de dólares de la “Cuenta especial”, y retrasó la firma del Convenio ESR de ese año hasta que las reformas fueran aprobadas. El FMI se sumó a estas presiones, condicionando la renovación del Acuerdo *Stand-by* ya expirado a dichas reformas. Los medios de comunicación, con *La Nación* a la cabeza, anunciaron un “desastre económico” y la pérdida de ayudas por valor de más de 300 millones de dólares si el Legislativo no daba su voto favorable a las nuevas leyes.

A principios de junio, al regresar de su gira por Europa. Monge pidió directamente a Reagan que la AID desembolsara los fondos retenidos, ante los problemas de balanza de pagos que Costa Rica estaba atravesando. La AID desembolsó 23 millones de dólares, a condición de que ello no se diera a conocer a la opinión pública y por lo tanto, que no se debilitara la capacidad de presión de la AID y el Ejecutivo sobre la Asamblea Legislativa. Esta maniobra fue constatada en un informe elaborado en 1986 por la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos:

«Aunque la Asamblea Legislativa de Costa Rica y el público en general fueron informados de que la AID estaba reteniendo los desembolsos de los ESF de 1984 para presionar a la Administración costarricense y asegurar la aprobación por parte del Legislativo, la AID estuvo haciendo desembolsos silenciosamente a lo largo de todo este periodo porque la retención de los mismos habría llevado a desastrosos problemas de balanza de pagos. La Administración costarricense, a cambio, aseguró la aprobación de las enmiendas legislativas, las cuales cumplió»².

¹ Declaraciones de Curtin Winsor en mayo de 1984, recogidas por la periodista Martha Honey. Ver Honey 1992, capt. 3, p. 4.

² GAO 1986a, p. 26. La traducción es nuestra.

En julio, en un escenario de gran agitación política, la Cámara de Comercio presentó el listado de las demandas empresariales en materia de política económica, política exterior y de seguridad (ver apartado 6.3.1). La liberalización del sector bancario ocupaba un lugar destacado en las exigencias de los empresarios y los sectores conservadores. La crisis de Gobierno que se produjo entre el 10 y el 16 de agosto como consecuencia de estas presiones modificó la correlación de fuerzas dentro del Ejecutivo. La mayor parte de los oponentes a las reformas fueron destituidos, y destacados defensores de las mismas pasaron a ocupar puestos claves en el gabinete económico, como fue el caso de Eduardo Lizano, nombrado Presidente del Banco Central. Sólo tres días después de darse a conocer el nuevo Gobierno, el 19 de agosto, la Asamblea Legislativa aprobó las reformas tras 23 horas de debate parlamentario. con 30 votos a favor y 10 en contra.

El proceso de liberalización del sistema financiero tuvo un nuevo momento álgido en 1988 con la aprobación de la “Ley de Modernización del Sistema Financiero”. La justificación inmediata de la Ley fue la quiebra de numerosas sociedades financieras a lo largo de 1987 y 1988, aunque el verdadero objetivo de la nueva Ley fue el fortalecimiento de la banca privada y la profundización del proceso de desnacionalización del sistema bancario iniciado en 1984.

Las quiebras pusieron de manifiesto la ausencia de reglamentación del sector, el crecimiento desordenado del mismo —en 1979 había 13 financieras; en 1987 eran 68— y la proliferación de actividades financieras arriesgadas y prácticas irregulares. Entre 1987 y 1988 quebraron 15 sociedades financieras, y unos 16.000 inversores, en una elevada proporción gentes de clase media, perdieron sus ahorros. Las pérdidas fueron estimadas en unos 5.700 millones de colones por parte de las propias compañías, aunque otras estimaciones las elevaron hasta 11.000 millones.

La “Ley de Modernización” reforzaba los poderes del Auditor General de la Banca, otorgaba al sector privado la mayoría de los votos del Consejo Directivo del Banco Central, y garantizaba los depósitos de los bancos y las financieras privadas a través del Instituto Nacional de Seguros (INS), de titularidad estatal. Finalmente, la Ley eliminaba la posibilidad de financiar el déficit del Consejo Nacional de Producción (CNP). El principal efecto de la Ley fue reducir el factor de riesgo de la intermediación financiera privada,

haciendo esta actividad mucho más atractiva para los capitales nacionales y foráneos.

Sin embargo, la cobertura estatal de las posibles quiebras de las entidades privadas de crédito era, según los críticos, un claro caso de “riesgo moral” (*moral hazard*) que podría alentar comportamientos irresponsables por parte de bancos y financieras. En términos más directos, algunos funcionarios públicos y medios de comunicación afirmaron que la Ley establecía el principio de “privatización de beneficios y socialización de pérdidas”. Por último, aunque la Ley tuvo su origen en el escándalo de las Financieras, no hizo nada por resarcir a los ahorradores afectados, que años después seguían reclamando la devolución de sus depósitos¹.

El alineamiento de los diferentes grupos sociales y políticos en el debate de la Ley de Modernización fue muy similar al de las reformas legislativas de 1984. El Gobierno, sin embargo, presentaba un grado mucho mayor de homogeneidad. La mayor parte de los ministros del ala socialdemócrata del PLN habían sido destituidos o habían renunciado en los meses anteriores a la presentación de la Ley, y el control de la política económica había ido quedando en manos de personalidades de orientación más o menos cercana al neoliberalismo, como Eduardo Lizano, Presidente del Banco Central, Fernando Naranjo, Ministro de Hacienda, Rodrigo Arias, Ministro de la Presidencia, y Jorge Manuel Dengo, primer Vicepresidente. Dentro del gabinete, el único opositor a la Ley fue el Ministro de Planificación, el economista Ottón Solís. La imposibilidad de impedir la aprobación de la Ley motivó finalmente su renuncia (ver apartado 6.3.2).

En esta ocasión, la intervención de la Embajada norteamericana y la Misión de la AID tuvo un perfil mucho más bajo. El “caso Biehl”, la pugna por los fondos en moneda local, la revelación de prácticas corruptas a través del Memorándum Beckington y la destitución de Dan Chaij marcaron uno de los momentos más bajos en las relaciones entre la AID y el Gobierno. Los nuevos representantes de Estados Unidos, el Embajador Deanne Hinton y el Jefe de la Misión de la AID Carl Leonard, deseaban mejorar relaciones y evitar la confrontación. Por otra parte, los sectores favorables a la Ley eran, a diferencia de 1984, mucho más fuertes, y la injerencia norteamericana podía

¹ Honey, capítulo 3, p. 9.

ser contraproducente. El 24 de octubre de 1988, finalmente, la Ley de Modernización fue aprobada en la Asamblea Legislativa con 34 votos a favor y 10 en contra.

El segundo elemento de la estrategia de desarrollo de la banca privada de la AID, como indicamos, fue el apoyo financiero. Entre 1982 y 1990 la AID facilitó decenas de millones de dólares en donaciones y créditos, con tipos de interés preferenciales, en torno al 2 o al 3%. Dada la diversidad de mecanismos empleados para trasvasar fondos a los bancos privados, tanto en dólares como en colones, es difícil realizar una valoración exacta de la magnitud de este apoyo financiero. Las estimaciones existentes lo sitúan entre los 300 y los 500 millones de dólares. A mediados de la década, los fondos de la AID llegaron a representar entre el 40 y el 70% de los activos de los bancos privados¹.

Existen algunos indicadores más precisos, que dan cuenta de la magnitud de este tipo de apoyo. Entre 1982 y 1987 la AID entregó 60 millones de dólares a la banca privada para expandir la producción de “no tradicionales”. Dentro de esta cifra se incluyen 10 millones de dólares que la AID aportó en 1982 para el rescate de la Corporación Financiera Nacional (COFISA), una financiera privada creada en 1963 con un crédito de la AID de 5 millones de dólares, que había sido duramente golpeada por la crisis y las devaluaciones; otros 10 millones de dólares entregados ese mismo año al Banco Agroindustrial de Exportaciones (BANEX), que a través del proyecto “Productividad del Sector Privado”²; 20 millones de dólares entregados a la Corporación Costarricense de Inversiones (CIP), y los 20 millones de dólares de fondos de Asistencia para el Desarrollo (DA) del “Proyecto de reactivación agroindustrial” de 1986, distribuidos a través de diversos bancos privados. A estos fondos hay que sumarle unos 4.400 millones de colones —equivalentes a unos 120 millones de dólares— procedentes de la línea especial de crédito del BCCR para la banca privada creada con fondos en moneda local (ver apartado 6.5.2).

Estos fondos sustentaron una acelerada expansión de la oferta de crédito de los bancos privados —a una tasa promedio anual del 91%— y un crecimiento también muy rápido del número de entidades en funcionamiento: en 1979 los

¹ Honey 1992, capítulo 3, p. 11, con fuentes de la AID y del BCCR.

² Ver AID 1981.

bancos privados en funcionamiento eran cinco, y en 1990 llegaron a ser 21. Entre 1982 y 1990 los bancos privados, partiendo prácticamente de cero, llegaron a controlar el 25% de toda la actividad bancaria. La AID valoró positivamente esta expansión, pero al mismo tiempo reconoció que se estaba produciendo sobre bases muy frágiles: los bancos privados eran muy dependientes del crédito subsidiado facilitado por la AID, y su papel como intermediarios financieros no podría desplegarse plenamente en tanto no se quebrara el monopolio estatal de los depósitos en cuenta corriente, lo que les permitiría captar una mayor proporción del ahorro interno¹.

Este proceso de crecimiento —unido a las restricciones crediticias a CODESA, al CNP y otras agencias estatales deficitarias— tuvo efectos muy visibles en la asignación del crédito. Entre 1982 y 1987 la proporción del crédito absorbido por el sector público descendió del 43 al 23% del total, y la correspondiente al sector privado pasó del 57 al 77%. Los bancos privados, por otra parte, se han ido concentrando en el sector privado. En 1978, los bancos estatales eran la única fuente de crédito para la empresa privada. En 1984 los bancos privados ya proporcionaban el 12% del crédito al sector privado. Un año después era el 24%; en 1988 alcanzó el 41%, y en 1990 el 52%².

Los datos revelan que la estrategia de la AID tuvo pleno éxito, puesto que logró sustraer del control de la banca pública —y por lo tanto de criterios de desarrollo o “interferencias políticas”, según la expresión de la AID— más de la mitad del crédito absorbido por los agentes económicos. De esta forma, el Estado ha perdido la capacidad de decidir cómo debe distribuirse la ayuda internacional, el capital externo tomado en préstamo y la inversión productiva. Estas decisiones, en lo sucesivo, han quedado en manos del libre mercado.

El mercado financiero costarricense, sin embargo, no es tan libre ni tan eficiente como sus promotores hacen creer. El apoyo financiero de la AID refleja más una estrategia intervencionista que la plena competencia que cabría esperar en un mercado libre, y ha contribuido a crear un sistema bancario

¹ El proceso de liberalización del sistema financiero culminó con la Ley de Reformas Financieras aprobada el 26 de octubre de 1995. Esta Ley, promulgada tras cuatro años de intenso debate legislativo, liberalizó los depósitos en cuenta corriente y permitió la participación de los bancos privados en las operaciones de redescuento del Banco Central, reservadas hasta entonces a la banca estatal.

² Datos del BCCR citados en Sojo 1992, p. 30.

segmentado —podríamos decir “dual”— y un mercado financiero altamente distorsionado. Un análisis más detallado de la distribución del crédito revela que en términos generales los bancos privados han concentrado sus préstamos en las actividades exportables no tradicionales y en el crédito de corto plazo —las actividades menos arriesgadas y más rentables— dejando al sector público la inversión productiva a largo plazo y la financiación de los sectores productivos cuyo futuro, dentro del modelo liberal-exportador, parece más problemático.

Esta conclusión se desprende con cierta claridad de los datos disponibles. El cuadro n° 35 muestra que la industria y la agroindustria, el comercio y la agricultura son, por ese orden, los tres sectores productivos privilegiados por los bancos privados, mientras que la mayor parte de la cartera de los bancos estatales se orienta a sectores agrícolas y pecuarios “tradicionales” y, aunque en mucha menor medida que los bancos privados, al sector industrial.

Cuadro n° 35
Distribución del crédito bancario por sector, 1989
(porcentaje del total)

Sector	Bancos estatales	Bancos comerciales privados
	%	%
Agricultura	21	11
Ganadería	16	1
Industria	27	64
Comercio	10	14
Vivienda	8	1
Otros	17	9
Total	100	100

Fuente: Banco Central de Costa Rica

Las cifras del cuadro n° 36, por otra parte, ponen de relieve la concentración extrema del crédito de los bancos privados en las operaciones de corto plazo, dejando a la banca estatal las operaciones de inversión productiva,

generalmente menos rentables y de plazo mucho más largo. En 1988, según datos de la AID, la tasa de retorno de la inversión a través de bancos privados era del 11%, mientras que en los bancos estatales era sólo del 6%¹.

Cuadro n° 36
Distribución del crédito bancario por actividad y sector, 1988
(porcentaje del total)

	Agricultura	Ganadería	Industria	Comercio
Bancos estatales				
Inversión	47	53	45	28
Operacional	46	27	44	63
Transferencias	7	20	11	9
Total	100	100	100	100
Bancos Privados				
Inversión	7	2	11	1
Operacional	93	98	89	99
Total	100	100	100	100

Fuente: Banco Central de Costa Rica

La competencia de los bancos comerciales privados, por otra parte, también ha obligado a la banca estatal a colocar en primer plano la búsqueda de rentabilidad y la eficiencia administrativa, dejando progresivamente de lado los criterios de desarrollo y de equidad en el acceso al crédito. Los bancos estatales se ven ahora compelidos a competir con el sector privado, y están mucho menos dispuestos a hacer préstamos de pequeña escala y a financiar proyectos de inversión o sectores productivos menos rentables, como los pequeños y medianos campesinos que producen granos básicos para el mercado interno, aunque tal actividad arroje beneficios sociales no contabilizables en términos de equidad, estabilidad social o mantenimiento del empleo².

¹ Honey 1992, capítulo 3, p. 13, sobre datos de la AID.

² Serra y Castro 1994, pp. 214 y 222-225.

Las consecuencias de la liberalización financiera exceden, además, el ámbito de lo económico. Tal y como temió “Don Pepe” Figueres, artífice de la nacionalización bancaria de 1948, el resurgimiento de la banca privada ha consolidado un influyente polo de poder económico-político, que en estrecha conexión con los industriales y los grandes productores y exportadores agropecuarios, ha ido inclinando a su favor la política económica¹.

6.5.5 “Agricultura de cambio” y exportaciones no tradicionales

La estrategia de largo plazo de la AID y el Banco Mundial intentó afirmar un nuevo modelo de crecimiento capaz de eliminar o por lo menos reducir los desequilibrios estructurales acumulados por el modelo de industrialización sustitutiva de décadas anteriores. La elección del sector productivo que sustentaría el nuevo modelo de crecimiento se hizo en función de su capacidad de generación de divisas. Las maquilas y los sectores agroexportadores de productos “no tradicionales” orientados a los mercados externos eran los sectores con mayor potencial de crecimiento a corto plazo.

La AID y el Banco Mundial hicieron amplio uso de su influencia política y de sus recursos económicos para que estos sectores se expandieran lo más rápidamente posible. Para ello, era necesario eliminar el “sesgo antiexportador” que, según el diagnóstico de la AID, había caracterizado a la estrategia de desarrollo de décadas precedentes. Las políticas de promoción y los generosos incentivos concedidos a este sector intentarían eliminar eses sesgo, y desplazar el aparato productivo a la producción de bienes transables para el mercado internacional².

Costa Rica estableció la política más temprana de la región para la diversificación de las exportaciones y de promoción de los no tradicionales. En 1972 fue aprobada la “Ley de Promoción de Exportaciones”, y en 1973 se empezaron a conceder los denominados “Certificados de Abono Tributario” (CAT) con el objeto de promover las exportaciones no tradicionales al MCCA. En 1976 fue establecido el Centro Nacional para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO). En 1981 se aprobó la “Ley de Zonas de

¹ Honey 1992, capítulo 3, p. 12.

² Franco y Sojo 1992, p. 31.

Procesamiento de Exportaciones” (ZPE). El papel de la AID no fue, por lo tanto, poner en pie estas políticas, algo que sí estaba haciendo en los otros países de la región. Se trataba, más bien, de ampliarlas y convertirlas en el elemento central de la política económica, de tal forma que Costa Rica se incorporara plenamente a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), lanzada por la Administración Reagan en el periodo 1982-1984.

A tal fin, la AID desplegó una estrategia de promoción de las exportaciones con un diseño global, que afectó a la mayor parte de los instrumentos de política económica:

- El ámbito de la política cambiaria se intentó establecer un tipo de cambio real competitivo a través del sistema de “minidevaluaciones”.
- En lo referido a la política arancelaria, se estableció un marco de desgravaciones y exenciones para las plantas maquiladoras —régimen de zonas francas y de admisión temporal— y los exportadores de “no tradicionales”. Las dos “rondas” de reducción de aranceles, coincidentes con los dos programas de ajuste estructural del Banco Mundial (PAE-I y PAE-II) también contribuyeron a fomentar las exportaciones no tradicionales, pues forzaron a los productores nacionales a incrementar su competitividad y orientarse a los mercados externos¹.
- En el área de la política fiscal, quizás la más ampliamente utilizada, se pretendió actualizar y expandir el sistema de incentivos establecido en los años setenta a través de instrumentos como los “contratos de exportación”, las zonas francas y el régimen de admisión temporal.
- Con las reformas del sistema bancario, como hemos visto, se intentó establecer un sistema financiero regido por criterios de mercado —por lo tanto más proclive a la producción de no tradicionales— recortando el crédito preferencial a los sectores agropecuarios para el mercado interno o regional, considerados “ineficientes”, y canalizando a los no tradicionales amplios programas de crédito subsidiado de la AID.

¹ Franco y Sojo 1992, pp. 42-49.

- Finalmente, se estableció un aparato institucional de apoyo tanto en el sector público —el Ministerio de Comercio Exterior— como en el sector privado, con instituciones, ya mencionadas, como CINDE, CIP o el CAAP, encargadas de ejecutar políticas específicas de promoción.

Esta política, de la que ya hemos examinado algunos elementos, fue desplegada desde la firma de los primeros convenios ESR con Costa Rica. En este apartado nos centraremos en los incentivos fiscales y en las políticas específicas de promoción, elementos centrales de la promoción de los “no tradicionales” y que hasta ahora no habíamos tratado.

En lo referido a los incentivos fiscales, a lo largo de 1983 la AID presionó a través de su condicionalidad a favor de la puesta al día de los mismos, lo que se concretó en la “Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público” (Ley n° 6955) aprobada en la Asamblea Legislativa en 1984, con un plazo de vigencia de 12 años, hasta 1996.

En su capítulo III, la Ley creó el “Contrato de Exportación”, que otorgaba exenciones totales a los impuestos sobre las materias primas, los bienes intermedios y los bienes de capital importados utilizados en la producción exportada a terceros mercados; a los impuestos a la exportación, a las ventas y el consumo en la compra de insumos nacionales, y al impuesto a las utilidades derivadas de las ventas de exportación; el impuesto sobre la repatriación de capitales, además, se reducía al 15%.

Por último, cuando el valor agregado nacional de lo bienes exportados fuera mayor del 35%, se otorgarían Certificados de Abono Tributario (CAT) por un monto del 15% de su valor FOB, y del 20% si su valor agregado nacional superaba el 50,5%¹. El reglamento de esta Ley consideraba “productos tradicionales” sólo al café, el algodón, el banano, el azúcar, la carne y los granos básicos, por lo que una amplísima gama de productos podía acogerse a los beneficios de la Ley.

La legislación aprobada en 1984 también amplió el régimen de admisión temporal y el sistema de incentivos para el establecimiento de plantas de

¹ Una detallada descripción del régimen de incentivos vigente en Coata Rica se encuentra en Departamento de Estado 1995, punto F.

ensamblado o “maquilas” creado tres años antes. La “Ley de Zonas de Procesamiento de Exportaciones” estableció “Zonas Francas” de titularidad pública en Santa Rosa (Puntarenas), Moín (Limón) y Coto Sur, junto a la frontera de Panamá. Posteriormente fueron creadas nuevas zonas francas de titularidad privada: el Parque Industrial de Cartago, la Zona Franca de Saret (Alajuela) y la Zona Franca Metropolitana (Heredia).

Las Zonas de Procesamiento de Exportaciones y el régimen de admisión temporal concedieron la exención total de los impuestos de ventas, de importaciones y exportaciones y de remisión de beneficios al exterior. Las plantas maquiladoras también quedaron exentas del pago del impuesto sobre los beneficios durante los primeros seis años, y durante cuatro años posteriores se beneficiarían de una reducción del 50% del mismo. Las compañías que operaban en las Zonas Francas no podían beneficiarse de los CAT, pero no estaban sujetas a ninguna restricción cambiaria para acceder a divisas, de lo cual no podían beneficiarse las compañías sujetas a un “contrato de exportación”.

Finalmente, el régimen de incentivos fue complementado con las exenciones fiscales previstas en la reforma de la Ley del Impuesto sobre la Renta (Ley n° 7092) de octubre de 1988, y con las exenciones fiscales —muy similares a las aplicadas a las Zonas Francas— administradas por el Instituto Costarricense de Turismo (ICT) para promover las inversiones en este sector.

La AID llevó a cabo sus políticas de promoción a través de sus “brazos ejecutores” privados: la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y el Consejo Agrícola y Agroindustrial Privado (CAAP). Estas políticas fueron desplegadas plenamente a partir de 1986, ya que hasta entonces CINDE se concentró en las actividades de cabildeo y presión política orientadas a obtener las reformas institucionales y legales necesarias para mejorar las condiciones para la inversión y las exportaciones no tradicionales —reformas a la legislación bancaria, régimen de incentivos fiscales, reformas a la legislación de zonas francas.

Los principales programas de CINDE fueron el “Programa de Capacitación del Sector Privado (PROCAP), el Programa de Promoción de Inversiones y

Exportaciones (PIE), y el Programa de Desarrollo de la Agroempresa (Agribusiness):

- El PROCAP, dotado con 7,5 millones de dólares, hizo de CINDE una verdadera “incubadora” de gestores de las políticas de la AID, ya que estableció como meta la capacitación de 4.500 funcionarios públicos, gerentes y directivos de empresas y bancos privados.
- El PIE, establecido en 1984, lanzó un ambicioso “plan quinquenal” para el periodo 1986-1991, entre cuyas metas figuraba atraer inversiones extranjeras por valor de entre 130 y 165 millones de dólares anuales; crear entre 15.000 y 18.000 nuevos empleos directos, y generar “nuevas” exportaciones por valor de entre 185 y 230 millones de dólares al año. El Plan quinquenal contó, para alcanzar estas metas, con más de 500 millones de colones, el 50% de los fondos en moneda local destinados a CINDE.

Una evaluación realizada por consultores de la AID en 1990 consideró que el PIE fue el programa de promoción de la inversión extranjera financiado por la AID de mayor éxito en América Latina y el Caribe. La evaluación le atribuyó los siguientes resultados directos entre 1986 y 1989: la atracción de 100 millones de dólares en nueva inversión extranjera directa, 154 millones de dólares anuales en exportaciones no tradicionales, y la generación de 22.000 nuevos puestos de trabajo, lo que suponía el 10% de todos los empleos creados por la economía costarricense en ese trienio.

La AID atribuyó estos resultados al hecho de que Costa Rica contara con *«uno de los entornos de política económica más favorables de la región»* como consecuencia de la aprobación, inducida por la AID, de la legislación de 1984, especialmente las reformas al sistema bancario y Ley de Equilibrio Financiero. La evaluación de la AID también consideraba “determinante” el papel de CINDE-PIE en la aprobación, por parte del Gobierno, de las nuevas Zonas de Procesamiento de Exportaciones gestionadas por el sector privado¹.

- El Programa de Agroempresas, desarrollado a través del CAAP, fue dotado con créditos por valor de 67 millones de dólares, procedentes de

¹ Ver AID 1990b, especialmente p. 33 y pp. 41-43.

los fondos en moneda local generados por los ESF y las ventas de la ayuda alimentaria (PL-480 Título I), más algunos aportes en dólares. La mayor parte de estos fondos fueron canalizados a través de la Corporación de la Inversión Privada (CIP) y bancos privados como BANEX o COFISA

Este programa se centró en la identificación de socios comerciales y mercados de exportación para nuevos productos agrícolas de exportación —fresas, plantas ornamentales, mango, macadamia, papaya, cacao, hortalizas... Destacan los 20 millones de dólares de créditos destinados a poner en cultivo 10.000 hectáreas de cacao, parte de los cuales tuvieron que orientarse a otros productos al constatarse que las metas de exportación de cacao —4 millones de dólares al año— eran inalcanzables. Las exportaciones de este producto pasaron de 2 millones de dólares a 0,9 millones entre 1986 y 1990, debido a la caída de los precios en el mercado internacional¹.

Los fondos de Asistencia para el Desarrollo (DA) también han tenido en la promoción de la “agricultura de cambio” uno de sus principales destinos. A mediados de la década la AID reorientó el Proyecto de Desarrollo de la Zona Norte al fomento de cultivos tales como el palmito, los cítricos, el cacao, la pimienta o la fruta de la pasión. A finales de la década, 1.500 agricultores habían destinado más de 1.700 hectáreas a estos cultivos en los cantones norteños involucrados en este proyecto².

La AID también estableció en 1986 el Programa de Reactivación Agrícola e Industrial (PRAI) con cargo a los fondos DA. Los 20 millones de dólares con los que fue dotado financiaron una línea de crédito del Banco Central destinados exclusivamente a financiar, a través de la banca privada, hasta el 70% de las necesidades de inversión de proyectos de exportación de productos no tradicionales a mercados fuera del MCCA. El programa estableció explícitamente que la capacidad de generar divisas sería el criterio básico a utilizar para la concesión de los préstamos³.

¹ Sojo 1992, p. 67, con datos de la AID.

² AID 1991a y Garst 1992, anexo 1.1, p. 6.

³ Ver AID 1986b.

El régimen de incentivos y las políticas de promoción —sin ignorar otros factores importantes, como la estabilidad sociopolítica o la favorable dotación de recursos humanos e infraestructura de Costa Rica— han sido factores determinantes en el espectacular crecimiento de las exportaciones no tradicionales y los flujos de inversión extranjera directa (IED), el más elevado de Centroamérica y uno de los más alto, en términos relativos, del conjunto de América Latina¹. Una encuesta realizada en 1990 reveló que más de la mitad de los empresarios consideraban que los incentivos fiscales, y en concreto los CAT, habían sido un factor determinante a la hora de decidir exportar².

Según estimaciones recientes del FMI —Costa Rica no cuenta con datos oficiales al respecto— entre 1986 y 1993 la IED se quintuplicó (ver cuadro n° 37). En 1986 se elevó a 57 millones de dólares, en 1989 a 101 millones, en 1991 a 175 millones y en 1993 a 275 millones. La mayor parte de estos flujos de IED procedió de Estados Unidos, Japón, Alemania, España y Corea del Sur. Parte de estas inversiones —particularmente las procedentes de Estados Unidos, Alemania y España— se han dirigido al sector turismo, mientras que las Zonas Francas industriales han actuado como polo de atracción para las inversiones en plantas maquiladoras.

Cuadro n° 37

Inversión extranjera directa neta en Centroamérica, 1983-1993

(En millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993*
Costa Rica	55	52	65	57	90	122	99	159	175	217	275
El Salvador	0	n.d.	12	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Guatemala	46	40	64	69	91	96	68	84	91	101	116
Honduras	18	20	28	30	39	48	51	44	45	57	50

* Cifras preliminares

Fuente: USAID

¹ Ossa y Alonso 1990, p. 59.

² Citada en Franco y Sojo 1992, p. 62.

En 1993 existían 134 compañías operando en ocho zonas francas, en su mayoría del ramo electrónico, textil y agroindustrial, que proporcionaban empleo a unos 70.000 trabajadores. Según encuestas realizadas entre 1993 y 1994, el 54% de las inversiones en Zonas Francas procedían de Estados Unidos, el 20% de Europa, el 15% de Costa Rica y el 7% de Asia¹.

Es significativo señalar que la situación de los trabajadores de las zonas francas instaladas en Costa Rica no es tan deficiente en materia salarial o de derechos laborales como la que se registra en otros países de la región. La decisión de invertir en Costa Rica ha estado determinada por los incentivos fiscales y aduaneros, la dotación de infraestructura y la estabilidad política del país más que por los bajos salarios. Sin embargo, los derechos laborales de los trabajadores —particularmente el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva— se han visto a menudo restringidos por el establecimiento de asociaciones “solidaristas” que agrupan a empleados y empresarios.

En lo referido al sector turístico, según datos del ICT, en el periodo 1989-1993 el número de visitantes casi se duplicó, pasando de 376.000 a 761.000, y el número de plazas hoteleras se triplicó, pasando de 5.000 a 14.000. El sector proporcionó empleo directo a unos 62.000 trabajadores, y por lo menos a otros tantos de forma indirecta. Los ingresos del turismo en 1985 eran de 118 millones de dólares. En 1990 alcanzaron los 193 millones (ver cuadro n° 38), y en 1994 los 659 millones, con lo que este sector se convirtió en la principal fuente de divisas, por encima incluso de las exportaciones de café o banano, y uno de los principales polos de crecimiento de la economía, aunque según el Departamento de Comercio de Estados Unidos, este sector está ya muy próximo a un nivel de saturación².

En lo referido a las exportaciones no tradicionales, su crecimiento no ha sido menos notable. Como muestra el cuadro n° 38, entre 1984 y 1990 se duplicaron, y su participación en las exportaciones totales pasó en ese mismo periodo del 34 al 52%. A estas cifras habría que añadir las exportaciones netas de las plantas maquiladoras y los ingresos por turismo. Según datos de la CEPAL, las exportaciones de las maquiladoras han pasado de 4 millones de

¹ Departamento de Estado 1995, punto O.

² Departamento de Estado 1995, punto B.

dólares en 1980 a 149 millones en 1985, a 307 en 1990 y a 453 en 1994. Su participación en las exportaciones totales fue del 0,4% en 1980, del 14% en 1985, del 18% en 1990 y del 21% en 1994¹.

Cuadro n° 38

Costa Rica: exportaciones tradicionales, no tradicionales y turismo, 1984-1990
(En millones de dólares)

Año	Tradicionales	% del total	No tradicionales	% del total	Total	Turismo
1984	649,5	66	336,4	34	985,9	n.d.
1985	594,1	64	333,4	36	927,5	118,3
1986	721,7	66	368,1	34	1.089,8	132,0
1987	678,4	60	443,0	40	1.121,5	136,3
1988	671,5	57	512,6	43	1.184,1	170
1989	707,3	52	654,4	48	1.361,8	206,6
1990	666,5	48	702,9	52	1.369,4	193,3

Nota: se dispone de este desglose a partir de 1984

Fuente: CENPRO

El éxito alcanzado en el aumento y la diversificación de las exportaciones ha relegado a un lugar secundario a algunos productos antaño esenciales en la economía costarricense. Es el caso del café, cuya participación en las exportaciones totales pasó del 25 al 11% entre 1980 y 1990, de la carne —de un 7,1 a un 3,4%— o del azúcar —4,1 a 1,7%. Tan sólo el banano mantuvo una presencia constante, en torno al 21%, gracias al dinamismo de los mercados europeos².

El cuadro n° 39 muestra que las exportaciones no tradicionales agrícolas y agroindustriales, en respuesta al nuevo régimen de incentivos, son las que han crecido a un ritmo más acelerado. En términos absolutos, sin embargo, el mayor crecimiento se ha concentrado en el sector industrial. El elevado peso de los bienes manufacturados pone de manifiesto que el sector industrial logró

¹ CEPAL 1995, p. 125.

² Datos del Consejo Monetario Centroamericano (CMC) en FLACSO 1995, pp. 61-63.

adaptarse con éxito al nuevo modelo liberal-exportador, lo que es una particularidad del caso costarricense. Este sector se vio obligado a dirigirse a terceros mercados ante el colapso del MCCA y el proceso de desgravación arancelaria iniciado con el PAE-I. La magnitud de este cambio puede apreciarse si consideramos que en 1980 el 84% de la producción industrial de Costa Rica se dirigía al MCCA, y en 1989 el 75% de la misma se dirigía a terceros mercados.

Cuadro n° 39

Costa Rica: exportaciones no tradicionales por sector, 1984-1989

(En millones de dólares)

Año	Agrícolas		Agroindustriales		Industriales		Total	
	Valor	índice	Valor	índice	Valor	índice	Valor	índice
1984	47,7	100	10,9	100	277,8	100	336,4	100
1985	66,7	140	8,6	79	258,0	93	333,4	99
1986	56,3	118	34,6	317	277,1	100	368,1	109
1987	78,2	164	33,5	307	331,4	119	443,1	132
1988	110,0	230	45,6	418	357,0	128	512,6	152
1989	131,5	276	56,8	521	466,1	168	654,4	194

Fuente: CENPRO

Este desplazamiento, sin embargo, no fue traumático. Las cámaras industriales presionaron al Gobierno para que éste atemperase las exigencias del Banco Mundial en materia de reducción de aranceles, y obtuvieron el 15% de los recursos del PAE-II —30 millones de dólares— para financiar un programa de reconversión industrial¹.

El crecimiento de las exportaciones no tradicionales se concentró inicialmente en terceros mercados, al debilitarse el comercio dentro del MCCA. Entre 1984 y 1990 las exportaciones destinadas al MCCA se redujeron un 30,8%, pasando de 185 a 128 millones de dólares. Las destinadas a Estados Unidos, por el contrario, aumentaron un 357% —de 81 a 290 millones de dólares—, a la Comunidad Europea un 705% —de 12 a 87 millones— y a otros países un

¹ Franco y Sojo 1992, pp. 107-110.

333% —de 57,5 a 192 millones¹. El espectacular incremento de las exportaciones a Estados Unidos y la Comunidad Europea revela que los sectores exportadores aprovecharon plenamente las ventajas de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) comunitario. En el caso del mercado comunitario, el dinamismo de las exportaciones tradicionales se debió casi exclusivamente al aumento de la demanda europea de banano.

Cuadro n° 40

Costa Rica: exportaciones tradicionales y no tradicionales según mercados, 1984-1990

(En millones de dólares)

	MCCA	USA	CE	Otros
1984:				
Tradicionales	0,02	262,81	233,03	153,61
No tradicionales	185,31	81,22	12,40	57,49
1985:				
Tradicionales	0	252,01	148,40	193,71
No tradicionales	134,35	109,85	13,88	75,30
1986:				
Tradicionales	0,01	304,22	294,05	123,42
No tradicionales	91,95	160,33	20,72	95,08
1987:				
Tradicionales	0,07	294,98	279,16	104,28
No tradicionales	98,01	214,22	31,93	98,88
1988:				
Tradicionales	0,09	250,96	266,24	154,28
No tradicionales	114,89	233,20	55,08	109,42
1989:				
Tradicionales	1,2	274,25	300,64	131,23
No tradicionales	128,38	304,19	66,89	155,00
1990				
Tradicionales	0,2	246,60	316,31	103,41
No tradicionales	133,46	290,21	87,46	191,79

Nota: "no tradicionales" no incluye exportaciones de las Zonas Francas y del régimen de admisión temporal, que afectan a las maquiladoras

Fuente: CENPRO

¹ Datos de CENPRO.

En última instancia, los datos presentados en el cuadro n° 40 revelan que la estructura económica, la “cesta exportadora” y, en definitiva, la inserción de Costa Rica en la economía mundial han experimentado a lo largo de los ochenta una profunda transformación. La economía está mucho más internacionalizada, pero también es más dependiente —en otros términos, más vulnerable— de terceros mercados.

La estrategia exportadora, como vimos, requiere importar crecientes cantidades de bienes intermedios y partes —fertilizantes, componentes electrónicos para ensamblar, tela cortada para ser cosida en plantas maquiladoras—, a menudo libres de aranceles. Ello ha sido un factor importante en el deterioro de la balanza comercial, el cual ha puesto de manifiesto una de las principales debilidades de las políticas de promoción de las exportaciones impulsada por la AID, ya que se suponía que éstas lograrían reducir los desequilibrios externos. Entre 1986 y 1994 las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual del 8,7% —si se añaden las maquilas y el turismo la tasa es del 11%—, mientras que las importaciones lo hicieron al 13,6%.

La viabilidad del modelo depende, entre otros factores, de que se mantenga el dinamismo de los mercados externos para este tipo de productos. La posible saturación de estos, cada vez más competitivos, la menor demanda externa o los límites al crecimiento que establece la dotación de infraestructura para el desarrollo de estas actividades son límites que, aunque aún parecen no haberse presentado, penden sobre el futuro de estos sectores.

Como es natural, la nueva inserción económica internacional ha hecho más débil la ya tradicionalmente tibia voluntad integracionista de Costa Rica. Para amplios sectores empresariales la posibilidad de incorporarse a la “Iniciativa de las Américas”, lanzada por el Presidente Bush en junio de 1990, representaba una opción mucho más atractiva que un MCCA convaleciente de una larga crisis. Las reticencias a la integración regional de empresarios y líderes políticos costarricenses, que se acentuaron a finales de los años ochenta y principios de los noventa, deben entenderse en este contexto. La recuperación del mercado regional a partir de 1990, la nueva voluntad integradora y la estrategia de “regionalismo abierto” —compatibilidad de

acuerdos subregionales con apertura multilateral— podrían, no obstante, contribuir a modificar estas visiones.

El régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales contradecía el ideal de libre mercado que formaba parte del discurso ideológico de la AID. Como señaló el economista y ex-Ministro costarricense Ottón Solís, en la práctica el viejo intervencionismo en favor de la industrialización sustitutiva de importaciones y los productores agrícolas para el mercado interno fue sustituido por un fuerte “neointervencionismo” selectivo, en el que los incentivos —en gran parte transferencias o subsidios, como es el caso de los CAT— se han concentrado en un sector muy reducido de grandes empresas exportadoras, parte de las cuales son de capital mayoritaria o exclusivamente extranjero¹.

Estas transferencias han tenido otros efectos adversos: han generado fuertes distorsiones en la estructura de costes de la producción, su coste fiscal ha sido muy oneroso y han debilitado la competitividad real de las exportaciones, debido a que se otorgaban indiscriminadamente —recordemos que sólo un número reducido de productos tradicionales estaban excluidos de este esquema— y su eliminación comenzó muy tardíamente, en un proceso que va desde 1991 a 1999². El sector exportador, por ello, se ha hecho muy dependiente de las exenciones y los subsidios, lo que ha aumentado su vulnerabilidad ante un régimen multilateral de comercio que considera que estas prácticas son “competencia desleal”. Una encuesta realizada en 1989 reveló que más de la mitad de los empresarios dejarían de exportar o reducirían su producción en el caso de desaparecer los CAT³.

Las consecuencias en términos de equidad y justicia tributaria, por último, también han sido objeto de críticas. La reorientación del gasto público hacia las grandes empresas exportadoras, en un contexto de austeridad presupuestaria generalizada, se hizo a costa de las transferencias y subsidios dirigidos a los

¹ Ver Solís s.f., p. 8 y sgtes, y “Los efectos dramáticos del ajuste estructural”, p. 7.

² La justificación teórica para instrumentos como los CAT es muy similar al argumento de la “industria infante”: los incentivos y/o la protección son mecanismos de coorección temporal de imperfecciones del mercado, deben otorgarse de forma selectiva y temporal, y deben eliminarse gradualmente.

³ Citada en Román 1992, p. 20. Los datos de esta encuesta deben ser tomados con precaución. Los efectos de una eventual eliminación de los CAT han sido a menudo sobredimensionados por parte de los empresarios, a fin de justificar la permanencia de este subsidio.

sectores menos pudientes de la sociedad costarricense, aunque no es menos cierto que la liberalización arancelaria eliminó los subsidios indirectos que beneficiaban a otros sectores empresariales en el marco del modelo “de sustitución de importaciones”.

El movimiento anual de los Certificados de Abono Tributario (CAT) —sin llegar a considerar otras exenciones fiscales y arancelarias, que generan pérdidas millonarias para las arcas públicas— revela la magnitud de estas transferencias. Entre 1984 y 1990 los CAT, expresados en dólares, se cuadruplicaron, llegando a suponer para el fisco unas erogaciones anuales de 6.000 millones de colones, en torno a los 60 millones de dólares.

Como muestra el cuadro n° 40, esta cifra representó entre 1988 y 1990 en torno al 8% de todo el gasto público, casi lo mismo que se destinó a la política de vivienda —una de las prioridades políticas de la Administración Arias—, y en torno a la mitad del gasto destinado a asistencia social.

Cuadro n° 41
Costa Rica: gasto anual en los CAT, 1984-1990

Año	millones de colones	millones de dólares	CAT como % gasto gobierno	CAT como % Déficit público
1984	640,8	13,4	2,57	--
1985	973,5	18,1	3,28	--
1986	1.553,8	26,4	3,62	--
1987	2.030,4	29,3	4,18	--
1988	3.880,3	48,8	7,87	44,9
1989	5.394,9	64,0	8,64	31,1
1990	6.003,6	58,0	7,12	24,5

Fuente: Franco y Sojo 1992, p. 68, con datos del BCCR

La persistencia del déficit fiscal está directamente relacionada con el elevado coste de los CAT y otras exenciones fiscales y arancelarias concedidas a los exportadores de bienes no tradicionales. Entre 1988 y 1989 los CAT representaron entre el 24 y el 44% del déficit público. En 1991 esa proporción

se elevó al 62%. La AID, que exigió sistemáticamente la reducción del dicho déficit, no incluyó la reducción o la eliminación los CAT en su condicionalidad —aunque apoyó la condicionalidad del Banco Mundial, que sí la exigía— por ser coherentes con las orientaciones generales de su política, con lo que las reducciones del gasto tendieron a concentrarse en el crédito agrícola del CNP y en el gasto social.

El Banco Mundial, sin embargo, consideró que la emisión de CAT comprometía los esfuerzos de ajuste fiscal, y a partir de 1990 exigió un nuevo sistema de incentivos, más selectivo y sin costes fiscales tan elevados, como condición previa a la firma del PAE-III. Ese mismo año el FMI exigió, como vimos, una drástica reducción del déficit fiscal, que era difícilmente compatible con la permanencia de los CAT. Algunos economistas costarricenses fueron mucho más lejos. En 1991 Leonardo Garnier —ex-Viceministro de Planificación de Arias y Ministro de Planificación de Figueres—, planteó que los incentivos a los exportadores de no tradicionales deberían eliminarse, y que éstos tendrían que pagar impuestos, al igual que lo hacían los exportadores de café o banano, y de esta forma contribuir a reducir el déficit fiscal por la vía de los ingresos¹.

Los CAT, además, violaban las estipulaciones del GATT sobre subsidios a la exportación. Aunque Costa Rica no era signataria del Código de Subsidios de este organismo, era evidente que se trataba de un obstáculo muy importante para la plena participación de Costa Rica en el régimen multilateral de comercio. En 1986 la Asociación Norteamericana de Cultivadores de Flores denunció los CAT como “dumping”, logrando que el Departamento de Comercio impusiera tasas arancelarias equivalentes a las importaciones de este producto². En 1992 el Departamento de Comercio de Estados Unidos determinó de nuevo que los CAT constituían un subsidio susceptible de penalización según la legislación comercial estadounidense³.

Las críticas a este sistema también han resaltado la fuerte concentración de los CAT en un número de empresas muy reducido. Según datos oficiales, en el año fiscal 1988-1989 el 13% de las empresas exportadoras captaba el 50% de los

¹ Declaraciones recogidas en Honey 1992, capítulo 6, p. 12.

² GAO 1986b, p. 11.

³ Departamento de Estado 1994, punto F.

CAT, las ocho primeras receptoras recibieron el 27% de los Certificados, y la principal empresa receptora de CAT —PINDECO, una exportadora de piñas tropicales subsidiaria de la transnacional frutera norteamericana Del Monte— obtuvo por sí sola el 10% de los mismos¹.

También fue cuestionado el sesgo favorable de los CAT a las grandes corporaciones y a las empresas de capital extranjero —en 1989 estas últimas recibieron el 24,3% de los CAT, a pesar de que aportaron el 20% de las exportaciones—, y el hecho de que los CAT fueran entregados a los exportadores y no a los productores directos. La mitad de la producción de PINDECO, por ejemplo, era suministrada por pequeños y medianos agricultores a través de un sistema de subcontratación que “externalizaba” riesgos y costes indirectos de producción. Otras críticas subrayaron que el subsidio era muy poco progresivo en función de la proporción de valor agregado nacional, lo que desalentaba la articulación de los diferentes sectores productivos. En última instancia, ello favorecía la formación de “enclaves” exportadores aislados de la economía nacional.

Los CAT, por último, fueron objeto de prácticas irregulares y abusivas, y según diversas evidencias, en ocasiones se entregaron a compañías “de papel” que han podido estar involucradas en operaciones delictivas e incluso en el “blanqueo” de dinero procedente del narcotráfico. Algunas compañías fueron investigadas por la Policía Judicial por esta razón.. Entre ellas se encontraban algunos de los principales receptores de CAT, como A.M. Inversiones, Aurind S.A., o la Corporación Aires de Paz. A.M. Inversiones, por ejemplo, cerró repentinamente sus oficinas y abandonó Costa Rica misteriosamente al ser investigada, después de recibir 1,2 millones de dólares en CAT².

Con todos estos problemas como telón de fondo, los CAT han sido objeto de un intenso debate político nacional. Las propuestas de eliminación o de reforma del sistema, haciéndolo más selectivo y discriminatorio, supondrían un recorte de las transferencias a los exportadores que éstos, obviamente, se

¹ Las ocho principales receptoras de CAT en 1988-1989 fueron PINDECO (piñas tropicales), con el 9,6%; Olympic Fibers (cordelería), el 3%; Coopemontecillos (pescados y marisco), el 2,8%; Buen Paso (vestuario), el 2,5%; Aurind S.A. (joyería), el 2,5%; Aires de Paz (artesanía), el 2,1%; Hules técnicos (embalajes), el 2,1, y AM Inversiones (pescados y mariscos), 1,9%. Datos de CENPRO y el BCCR en Franco y Sojo 1992, cuadro 10.

² Honey, capítulo 6, p. 14.

han resistido a aceptar. Cuando la Administración Calderón Fournier, presionada por el Banco Mundial, intentó introducir cambios, se enfrentó a la oposición frontal de una nueva élite exportadora de no tradicionales. El Presidente de la Cámara de Industriales, Samuel Yankelwitz, declaró en 1991 que la desaparición de los CAT supondría la “ruina económica” para muchos exportadores. Ese mismo año el diputado socialcristiano Jorge Sánchez denunció ante la Corte Suprema que el sistema violaba el principio de igualdad fiscal, logrando que el Tribunal suspendiera —aunque sólo temporalmente— la emisión de CAT.

6.5.6 Ajuste estructural y liberalización del sector agrario: la AID, el fin de la autosuficiencia alimentaria y la crisis de la agricultura campesina

En el periodo 1948-1978 la política agraria de Costa Rica estuvo dominada por el aumento y la diversificación de las exportaciones “tradicionales” —café, carne, algodón, bananos— y, al mismo tiempo, por el desarrollo del mercado interno y la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria.

Con este último objetivo, el Estado costarricense desarrolló un amplio marco regulador y de apoyo a la producción y comercialización de los granos básicos, uno de cuyos elementos fue el Consejo Nacional de Producción (CNP). Este organismo fue creado en 1943 por la Administración Calderón Guardia, pero en 1949 la Junta Revolucionaria presidida por “Don Pepe” Figueres amplió considerablemente sus funciones, confiriéndole el monopolio de la importación de granos, y la capacidad de intervenir en el mercado a través de políticas de sustentación de precios al productor y de fijación y control de precios al consumidor. La intervención del CNP, el crédito preferencial, los subsidios a los productores, los servicios de extensión y los controles de importación lograron la estabilización de precios y permitieron el crecimiento de la producción más elevado de la región. Aunque estos subsidios comportaban costes para los consumidores, se lograron altas tasas de autosuficiencia y se generaron excedentes exportables en una amplia gama de productos básicos, como el arroz, los frijoles o el maíz¹.

¹ Bulmer-Thomas 1989, p. 122, 149 y 215.

Esta política, por otra parte, tuvo implicaciones sociales y políticas que no pasaron desapercibidas para los fundadores del Estado costarricense de 1948. La intervención estatal en los mercados agrícolas fue esencial para sostener las rentas de los pequeños y medianos propietarios agrícolas, garantizar la viabilidad de muchas explotaciones, y a la postre preservar una estructura social basada en los pequeños y medianos propietarios, que a mediados de los setenta representaban el 45% de la PEA agrícola, y evitar que la tenencia de la tierra alcanzara una situación de polarización tan grave como la de Guatemala o El Salvador¹. La pequeña y mediana producción campesina ha sido considerada tradicionalmente un legado de la peculiar historia colonial de Costa Rica y uno de los anclajes de la estabilidad democrática del país, y el apoyo a este sector —un rasgo característico de la cultura y la práctica política de Costa Rica— se ha justificado en términos de equidad y de estabilidad social, y no sólo en términos de eficiencia económica.

Las administraciones Arias y Monge mantuvieron el compromiso político con los pequeños y medianos campesinos y con la autosuficiencia alimentaria, pero como vimos en apartados anteriores su política, muy influida por la AID y el Banco Mundial, dio prioridad a la producción exportable de “no tradicionales”, liberalizó el sector agropecuario y desmanteló buena parte del entramado institucional y financiero de apoyo edificado en décadas anteriores.

Desde la perspectiva de la AID, el Banco Mundial y los sectores neoliberales del Gobierno de Costa Rica, la intervención estatal había permitido la supervivencia de una producción campesina ineficiente. Confrontados con las políticas de ajuste, los campesinos se verían obligados a sumarse al nuevo modelo económico abandonando los cultivos alimentarios para el mercado interno. Produciendo no tradicionales para la exportación de forma más eficiente y competitiva, mejorarían los ingresos y el nivel de vida de este sector.

A lo largo de estas páginas ya hemos tenido oportunidad de considerar algunos de los componentes de las políticas de ajuste de la AID y el Banco Mundial que han afectado a los productores agrarios y particularmente a los pequeños y

¹ A pesar de ello, la expansión de la agroexportación en los años cincuenta, sesenta y setenta, desencadenó un proceso de polarización que incrementó el número de campesinos sin tierra. En 1975 éstos representaban el 46% de la PEA agrícola, la proporción más alta de América Central. Ver Barry 1987, pp. 149-153.

medianos campesinos, como es el caso de las reformas del sistema bancario, que han reducido drásticamente el crédito a la producción agrícola para el mercado interno, o el sistema de incentivos fiscales a la “agricultura de cambio”. A continuación examinaremos el proceso de liberalización del sector agrícola, el desmantelamiento del Consejo Nacional de Producción (CNP) y su programa de subsidios, y el impacto de la ayuda alimentaria en la producción agropecuaria.

En su estrategia de transformación del sector agroalimentario, la AID ha utilizado la ayuda alimentaria de dos maneras: en los convenios de Préstamo PL-480, en primer lugar, la AID ha exigido al Gobierno de Costa Rica una serie de reformas políticas que han contribuido decisivamente a liberalizar el sector y desalentar la producción de granos básicos para el mercado interno, reduciendo el crédito agrario y los subsidios del CNP. Por otro lado, la ayuda permitió aumentar las importaciones para cubrir la demanda interna mientras se reducía la producción local. En palabras de la periodista norteamericana Martha Honey, el desmantelamiento del CNP fue “el garrote”, y el grano subsidiado importado a través de la ayuda alimentaria fue “la zanahoria” que, en conjunto, lograron cambios importantes en el sector¹.

Las “medidas de autoayuda” (*Self-help measures*) —terminología del programa Título I para la condicionalidad— más destacadas de estos convenios se centraron en las siguientes áreas de política²:

- a) Precios agrarios: entre 1982 y 1985 la AID demandó que los precios agrarios se equipararan a los prevalecientes en el mercado mundial, eliminando los subsidios al consumo. De 1986 a 1990 se demandó el recorte de los subsidios del CNP al productor, y la venta de los productos importados por el CNP a precio real, no subsidiado.
- b) Déficit del CNP: a partir de 1983 la AID, coordinada con el Banco Mundial, exigió la eliminación del déficit operacional de este organismo, eliminando las compras a precios garantizados de la producción local de maíz amarillo, y reduciendo los precios de intervención del maíz blanco y el frijol.

¹ Honey 1992, capítulo 6, p. 21.

² Esta síntesis de las “medidas de autoayuda” ha sido tomada de Garst 1992, anexo 1.1.

- c) Importación de granos básicos: en 1990 la AID exigió su liberalización, eliminando las licencias de importación y las barreras no arancelarias a las importaciones de maíz, frijol y arroz.
- d) Almacenamiento y manejo de granos: la AID demandó inversiones para aumentar la capacidad de almacenaje y descarga en puerto, lo que debe relacionarse con las previsiones norteamericanas de liberalización de las importaciones por parte de Costa Rica.
- e) Investigación, extensión agrícola, sanidad animal y vegetal: la AID demandó la reorganización del sistema de extensión agraria, la elaboración del Censo Nacional Agropecuario y diversos programas de control y erradicación de plagas y enfermedades, como la mosca mediterránea o la fiebre aftosa, que podían afectar a la producción exportable.
- f) Promoción de exportaciones no tradicionales: en este ámbito, las exigencias de la AID se concentraron en la creación de infraestructura para este tipo de productos, incluyendo facilidades de refrigeración, almacenamiento y transporte.
- g) Recursos naturales: a partir de 1988 la AID demandó la elaboración de un Plan Nacional de Conservación y una estrategia de gestión de los parques naturales.

En relación a los Fondos de Apoyo Económico, la ayuda alimentaria y su condicionalidad ha sido objeto de un mayor grado de control por parte de Costa Rica. Los convenios PL-480, por tratarse de créditos, han sido discutidos en la Asamblea Legislativa, y ha sido el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) el organismo titular de los fondos en moneda local generados por la venta de los productos importados, lo que ha permitido destinarlos a proyectos de desarrollo identificados por el Gobierno de Costa Rica¹.

Ello no significa, sin embargo, que la ayuda alimentaria no haya respondido a los intereses de política exterior de Estados Unidos. Entre 1982 y 1987 buena

¹ Una relación de los proyectos financiados con los fondos en colones generados por la ayuda alimentaria se encuentra en Garst 1990a, p. 30.

parte de los fondos en moneda local generados por este programa financiaron el controvertido Programa de Desarrollo de la Zona Norte, y también ha financiado la construcción de puentes y obras de infraestructura en las maniobras realizadas en Costa Rica por parte de los ingenieros militares norteamericanos.

En el plano económico, la ayuda alimentaria no fue menos controvertida. Vimos cómo en 1987 el Ministro Esquivel se opuso a la adquisición de excedentes lecheros norteamericanos y fue finalmente obligado a renunciar. A finales de 1989 la Administración Arias, a punto de finalizar su mandato, firmó un Convenio PL-480 por valor de 15 millones de dólares —9 millones en trigo y 5 millones en madera, entre otras importaciones— por el que se comprometía a eliminar los aranceles sobre el arroz, el frijol y el maíz amarillo. La Administración Calderón urgió la ratificación legislativa del acuerdo, pero un grupo de diputados liberacionistas lo elevó a la Sala Cuarta (el tribunal constitucional), que lo declaró inconstitucional por otorgar el monopolio de la importación de la madera a la Cámara Nacional de Importadores de Madera (CANAIMA).

Paralelamente, las organizaciones campesinas elevaron protestas a tres comités del Congreso norteamericano, que motivaron una protesta formal ante la AID por parte de Dante B. Fascell, Presidente del Comité de Asuntos Exteriores. El acuerdo fue finalmente aprobado, pero sólo después de eliminar las cláusulas más controvertidas y limitar la eliminación de aranceles al maíz¹.

El impacto de las medidas de condicionalidad, combinado con los efectos de la ayuda alimentaria, ha sido muy grande. Se han reducido las tasas de autosuficiencia alimentaria en productos tan importantes como el maíz, el sorgo o el arroz, aumentando la dependencia de las importaciones, y ello ha significado expulsar de la producción a muchos pequeños y medianos campesinos, cuyas explotaciones han estado, en mayor o menor medida, asociadas a los granos básicos². Consideremos lo ocurrido con algunos de estos productos:

¹ Garst 1990a, p. 58.

² Según el Censo de 1984, las fincas de menos de 10 has. producían el 31% del maíz, el 30% del frijol, el 4% del arroz y el 10% del sorgo. Ver Baumeister 1994, p. 50

El trigo, que no se produce en Costa Rica, ha ido desplazando paulatinamente al maíz o al arroz como cereal básico en la dieta de los costarricenses. Hasta 1982 Costa Rica adquiría el trigo en el mercado internacional, pero entre 1983 y 1987 el Título I de la PL-480 financió casi todas las importaciones de trigo del país, lo que abarató los precios y aumentó la disponibilidad interna del este grano¹. La consecuencia directa de este abaratamiento fue un rápido incremento de las importaciones, que pasaron de 101.000 toneladas en 1983, a 144.000 en 1988. La consecuencia indirecta fue desalentar el consumo de granos básicos producidos internamente, a través del denominado “efecto sustitución”. En el periodo citado, la participación del trigo en la disponibilidad interna total de granos pasó del 30 al 36%². La consecuencia a mediano plazo fue el aumento de la dependencia de las importaciones comerciales cuando entre 1991 y 1992 la ayuda alimentaria se redujo drásticamente, pasando de 15 a 0,1 millones de dólares (ver cuadro n° 19).

En el caso del arroz, la condicionalidad de la AID y el Banco Mundial tuvo efectos muy negativos para los pequeños y medianos productores y la autosuficiencia alimentaria. En 1984 y 1986 el CNP adquirió a precio de garantía los excedentes originados por buenas cosechas, a fin de evitar el desplome del mercado, y los vendió a un precio inferior en el mercado mundial, lo que contribuyó a aumentar el déficit de este organismo. Esta política contrarió a la AID, el Banco Mundial y el FMI. Bajo la presión combinada de estas instituciones, la Administración Arias liberalizó y privatizó parcialmente la producción y comercialización de arroz, estableciendo la Oficina del Arroz, un nuevo organismo regulador de las importaciones con amplia representación del sector privado.

El impacto de la liberalización también fue muy visible. La superficie sembrada pasó de 60.330 a 47.500 hectáreas y Costa Rica, hasta entonces excedentaria, tuvo que importar arroz. Sin crédito y sin compras a precios garantizados, los pequeños productores quedaron a merced de los grandes arroceros, que facilitaron crédito a tipos de interés muy elevados y fijaron los precios de forma oligopólica. En apenas tres años, el número de cultivadores de arroz se redujo de 2.400 a 350, con una cinco grandes productores

¹ Desde 1983 la AID valoró en “o” el Requisito de Mercadeo Usual” o RMU, ignorando el papel que tenían las importaciones en la estructura del mercado nacional de granos. De esta forma, la AID incumplió la legislación que regula este programa. Ver Garst 1990a, p. 2.

² Garst 1990a, p. 25.

dominando el mercado. Muchos pequeños y medianos productores vendieron las tierras y otros fueron absorbidos por los grandes arroceros. La privatización, según el ex-Ministro de Agricultura Rodolfo Navas, «*fue un verdadero desastre*»¹.

Veamos, finalmente, lo ocurrido con el sorgo y el maíz amarillo, dos productos utilizados en la alimentación animal. Entre 1984 y 1988 la AID logró que la Administración Arias eliminara las compras a precio garantizado por parte del CNP, al tiempo que se liberalizaban las importaciones de estos productos. En 1989 Estados Unidos condicionó su apoyo a la adhesión de Costa Rica al GATT a que el arancel fijado en este producto no fuera superior al 35%. En 1990, finalmente, la AID exigió la total eliminación de aranceles sobre este producto. Estas medidas, unidas a las restricciones de crédito, provocaron una espectacular caída de la producción que afectó, sobre todo, a los pequeños campesinos.

Según datos del CNP, entre 1986 y 1990 la producción de maíz disminuyó de 75.500 a 41.300 toneladas, con las mayores reducciones concentradas en el maíz amarillo, y la de sorgo disminuyó de 37.100 a 2.600 toneladas. Inmediatamente después, las importaciones de maíz amarillo se triplicaron, pasando de un promedio anual de 45.000 toneladas en el periodo 1983-1985, a un promedio de 145.000 toneladas entre 1988 y 1990, sobre un consumo nacional de 150.000 toneladas. Lo más significativo es que, una vez lograda la liberalización del mercado, la AID excluyó el maíz amarillo de la ayuda alimentaria, con lo que a partir de 1988 Costa Rica tuvo que efectuar todas sus compras a precios de mercado. La investigadora norteamericana Rachel Garst dijo al respecto:

*«En resumen, el uso del Título I para presionar al Gobierno de Costa Rica a fin de que abandone el apoyo y la protección a los granos básicos se suma a las presiones que Costa Rica enfrenta también por parte del Banco Mundial y FMI. El conjunto de estas presiones ha forzado al Gobierno de Costa Rica a efectuar un viraje drástico en sus políticas agrícolas, que rápidamente han llevado a la virtual eliminación de la producción del sorgo y el maíz amarillo en el país»*².

¹ Declaraciones recogidas en Honey 1992, capítulo 6, p. 21.

² Garst 1990a, p. 30 y 34.

Estas y otras evidencias disponibles muestran que las políticas de liberalización y ajuste en el agro han hecho más difícil la supervivencia de los pequeños y medianos campesinos como sector económico viable. La conflictividad social que recorrió el agro costarricense a lo largo de la década, particularmente bajo la Administración Arias, y la volatilidad de los ministros de agricultura —se sucedieron seis ministros de agricultura diferentes bajo los gabinetes Monge y Arias— son una muestra de las dificultades del sector campesino para adaptarse a las nuevas condiciones. Durante los primeros años del ajuste, los campesinos reivindicaron la autosuficiencia alimentaria —“No comemos flores, comemos frijoles” fue una de las consignas de las movilizaciones de 1986 a 1988—, pero posteriormente han exigido condiciones favorables para insertarse en el nuevo esquema agroexportador.

La pequeña y mediana propiedad, sin embargo, no siempre se adapta con facilidad a los requerimientos tecnológicos y de inversión de la mayor parte de los productos de la llamada “agricultura de cambio”, particularmente en un contexto caracterizado por las restricciones del crédito. Ciertamente que muchos de estos cultivos requieren cuidados intensivos propios de pequeñas explotaciones, pero los costes de inversión son muy elevados, pues oscilan entre los 2.000 dólares por hectárea del cardamomo, los 5.400 de la piña, los 12.000 de la frambuesa o el millón de dólares por hectárea de la macadamia, que generalmente no están al alcance de los campesinos minifundistas¹. Otros cultivos, por razones de economía de escala, sólo son viables en medianas o grandes propiedades.

Muchos de los nuevos productos, desconocidos en el entorno campesino, requieren métodos de cultivo complejos y muy tecnificados en un contexto en el que los servicios de extensión —a pesar de algunos proyectos de asistencia técnica del Instituto costarricense de Desarrollo Agrario (IDA), de la FAO o de la Comunidad Europea— se han debilitado o están ausentes.

La asistencia técnica proporcionada por CINDE con fondos de la AID, por ejemplo, ha estado concentrada en los grandes productores. Las extraordinarias exigencias de calidad de las empacadoras y de los mercados finales a menudo están fuera del alcance de las unidades de producción más

¹ Honey 1992, capítulo 6, p. 16.

pequeñas. Existe, por último, “cuellos de botella” muy importantes en lo referido a la comercialización, ya que el acceso directo a los mercados externos está en la práctica vedado a los productores de menor escala.

Según la investigadora costarricense Isabel Román, muchos campesinos se han visto obligados a vender sus parcelas y obtener empleo asalariado en la agricultura de exportación. Este es, no obstante, un aspecto poco estudiado aún.

Respecto a los campesinos que ha optado por la producción de no tradicionales, la mayor parte lo ha hecho de forma individual, vendiendo a intermediarios o a compañías exportadoras, y en productos más accesibles desde el punto de vista de la tecnología y la inversión, como los cítricos o la yuca. Otros —los menos— se han organizado en cooperativas de producción que venden a las compañías agroexportadoras, como Del Monte, PINDECO o Tico Fruit¹. En ambos casos, los productores han tenido que asumir los elevados riesgos asociados a este tipo de producción, mientras que los beneficios derivados de los incentivos a la exportación —los CAT— han quedado en manos de las grandes compañías exportadoras.

Optar por los cultivos no tradicionales, sin embargo, no ha significado una mejora sustancial de los niveles de vida de los pequeños campesinos. Esta fue la principal conclusión de un estudio realizado entre 1991 y 1992 por los sociólogos costarricenses, Manuel Rojas e Isabel Román. El estudio, basado en encuestas exhaustivas sobre 400 unidades productivas de las regiones Huétar Atlántica y Norte —un área de expansión de los no tradicionales en años recientes— mostró que los agricultores habían tenido que asumir en solitario los elevados costes de inversión y los riesgos asociados a los nuevos productos, lo que a menudo se tradujo en el deterioro de los niveles nutricionales de las familias².

Ante estos riesgos, no ha sido pocos los casos de bancarrota, que se traducen en la venta o la enajenación de las propiedades, agudizando el proceso de proletarización. La quiebra también ha afectado a diversas cooperativas, lo que ha alimentado el proceso de concentración de la producción en grandes

¹ Román 1992, p. 20.

² Rojas Bolaños y Román 1993, pp. 76-79.

empresas, a menudo foráneas, en productos como las plantas ornamentales, las fresas o las frutas tropicales.

La opción por un modelo de desarrollo basado en las exportaciones no tradicionales ha sido, en definitiva, una opción por un modelo de crecimiento “concentrador y excluyente”. Este nuevo modelo contrasta con la relativa equidad del modelo anterior a la crisis. A pesar de la polarización asociada al desarrollo agroexportador de las décadas de los cincuenta a los setenta, la producción destinada tanto al mercado interno como al externo siguió contando con una importante participación de los pequeños y medianos productores. Es importante recordar al respecto que el 37% de producción de café procedía de la pequeña y mediana propiedad, razón por la que tradicionalmente se había dicho que la mejor política social en Costa Rica era una buena cosecha de este grano. El crecimiento de las exportaciones no tradicionales, por las razones expuestas, no tiene una traducción directa en términos de equidad, lo que puede afectar a la estructura social de Costa Rica y su tradicional estabilidad política.

6.5.7 Los costes ambientales ocultos del modelo liberal exportador

Costa Rica es reconocido internacionalmente como un país modélico por conciencia ecológica y su avanzada política de conservación de la biodiversidad. Casi el 28% del territorio está protegido, existiendo un gran número de parques naturales. Pese a ello, la destrucción de la cubierta forestal y la degradación ambiental ha avanzado a un ritmo que se encuentra entre los más rápidos de América Latina y el Caribe, hasta el punto de que en muchos casos el deterioro ecológico es irreversible.

Deforestación y contaminación por agroquímicos son los dos problemas ambientales más agudos de Costa Rica. Ambos están profundamente enraizados en el modelo económico que se ha ido configurando desde hace décadas, basado en cultivos industriales y en la ganadería extensiva para la exportación.

En lo que se refiere a la deforestación, cuatro décadas de tala incontrolada en favor de la expansión de las tierras agrícolas y la ganadería extensiva

orientadas a la exportación han llevado la situación a niveles críticos¹. El bosque primario ha descendido de más de 4,5 millones de hectáreas a principios de siglo a 1,5 millones de hectáreas en la actualidad. El periodo en el que la deforestación ha sido más aguda transcurrió entre 1950 y 1980, coincidiendo con el auge de la agroexportación y de las explotaciones ganaderas intensivas y con un acelerado crecimiento demográfico². En la actualidad, menos de 400.000 hectáreas de bosque primario se encuentran fuera de las áreas protegidas y son susceptibles de explotación forestal. En lo referido a los agroquímicos, a principios de los años ochenta Costa Rica tenía un índice de uso de pesticidas de siete gramos por hectárea. A efectos de comparación, América Latina y Europa Occidental tenían un promedio de 2 gramos por hectárea.³

Las evidencias disponibles muestran que las políticas de ajuste y de promoción de las exportaciones adoptadas en los años ochenta han agudizado la presión sobre los recursos naturales, sobre todo en lo referido a la contaminación por agroquímicos. En lo referido a la deforestación, las evidencias disponibles revelan que durante la década de los ochenta el proceso de deforestación no parece haber sido tan agudo como en el periodo 1950-70. La Dirección General Forestal estima que durante la primera mitad de los años ochenta se han deforestado unas 50.000 hectáreas por año⁴. A ese ritmo, Costa Rica perdería todos sus bosques primarios entre 1995 y el 2000.

Entre 1988 y 1992 la tasa de deforestación ha descendido a unas 17.000 has, por año, en parte debido a que ya no queda mucho bosque por talar⁵. A pesar de este descenso, la tasa de deforestación sigue siendo la más alta de Centroamérica y una de las más elevadas del mundo⁶. Aunque en 1986 se introdujo legislación que prohibía la exportación de troncos, la presión exportadora ha seguido estando detrás de la tala legal e ilegal⁷, como ha

¹ Barrau 1992, p. 2

² En 1856 Costa Rica contaba con unos 100.000 habitantes. En 1956 se alcanzó un millón de habitantes. Cuarenta años más tarde la población se ha triplicado, hasta alcanzar los 3.300.000 habitantes previstos para 1996.

³ World Resources Institute 1990, tabla 18.2.

⁴ MIRENEM 1990, p. 43.

⁵ Kishor y Constantino 1993, p. 2.

⁶ VV AA 1993.

⁷ Ver Kishor y Constantino 1993, p. 21.

ocurrido con el *boom* bananero de finales de los ochenta y principios de los noventa¹.

Hasta principios de la década de los ochenta el uso de los agroquímicos se relacionaba con cultivos como el café, el algodón o el banano. Los productos no tradicionales se caracterizan, como los anteriores, por requerir el uso intensivo de pesticidas y fertilizantes —a menudo sin conocimientos adecuados por parte de los cultivadores—, por lo que la “agricultura de cambio” ha contribuido a agravar un problema ambiental ya endémico en el agro costarricense².

Durante los años ochenta los niveles de uso de plaguicidas por parte de Costa Rica fueron siete veces superiores al promedio mundial. Se importaron alrededor de 100.000 toneladas de estos productos, cuyo coste fue de unos 200 millones de dólares. Casi una cuarta parte de dichas importaciones eran compuestos altamente tóxicos, y 12.000 toneladas correspondían a plaguicidas como el Paraquat, el Aldicab o el Metilparation, los cuales forman parte de la llamada “docena sucia” de agroquímicos cuya prohibición han recomendado los organismos de Naciones Unidas³.

El uso de estos productos comporta además graves problemas de contaminación de las aguas y riesgos para la salud de los trabajadores agrícolas. En 1987 este último problema adquirió notoriedad internacional, cuando un centenar de trabajadores bananeros, que habían quedado estériles por exposición continuada al Dicloro Cromopropano (DBCP), también conocido como Nemagón, presentaron una demanda contra las empresas productoras de agroquímicos en los Estados Unidos, que finalmente tuvieron que indemnizar a los afectados⁴.

¹ Las plantaciones bananeras se han expandido a un ritmo de 2.000 has. por año desde 1986. En relación a la deforestación, hay que mencionar que la producción bananera, tras las huelgas de 1984, se desplazó de la zona sur de la costa pacífica a la Región Atlántica, en la que las zonas bananeras se expandieron otras 3.000 has. entre 1991 y 1993, casi siempre a expensas de la cubierta forestal. Esta expansión, acompañada de invasión de tierras por parte de los trabajadores bananeros, representa una seria amenaza para zonas protegidas como Tortuguero. Desde un punto de vista ambiental, la expansión bananera comporta riesgos como el uso exagerado de pesticidas, la polución de aguas superficiales y la pérdida de biodiversidad de estas áreas. Ver Peuker 1991, p. 25.

² Para una discusión general sobre este tema, ver Tucker 1992, especialmente pp. 120-122.

³ Umaña 1995, p. 209.

⁴ “The Price of bananas”.

Estos procesos suponen un grave deterioro del “capital natural” que el país precisa para sostener el proceso de desarrollo en el futuro. Un estudio pionero del World Resources Institute de Washington calculó las pérdidas de capital natural causadas por la deforestación, la pérdida de suelos fértiles y de recursos pesqueros, éstos últimos uno de los principales productos de exportación no tradicional. Según el estudio, en 1970 Costa Rica estaba perdiendo recursos naturales por valor del 5,3% del PIB al año. En 1988 dichas pérdidas eran mucho más elevadas, llegando al 10,2% del PIB anual¹.

¹ Cruz y Repetto 1991.

La ayuda norteamericana en Centroamérica,
1980-1992

Volumen II

— Tesis doctoral —

Presentada por: José Antonio Sanahuja Perales

Director: Celestino del Arenal

Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
(Estudios Internacionales)

Universidad Complutense

Mayo de 1996

Capítulo 7

De la “economía de guerra” al ajuste estructural: la ayuda norteamericana en El Salvador

7.1 El caso de El Salvador: consideraciones generales

El Salvador, una república centroamericana de apenas cinco millones de habitantes y apenas el tamaño de Extremadura, se convirtió en los años ochenta en el cuarto país más importante del mundo para la política exterior norteamericana si lo medimos en términos de ayuda económica y militar, situándose sólo por detrás de Egipto, Israel y Pakistán. Esta desmedida atención se debió al valor estratégico que la Administración Reagan confirió a El Salvador dentro de la crisis centroamericana. Decidida a impedir el “efecto dominó” y evitar “otra Nicaragua”, Washington otorgó al Gobierno y las Fuerzas Armadas salvadoreñas casi 4.000 millones de dólares en ayuda económica y militar durante la década de los ochenta.

La mayor parte de la ayuda era económica, pero en realidad el programa de la AID en El Salvador estuvo totalmente subordinado a la guerra¹. El principal objetivo de Washington fue sostener el esfuerzo bélico y apoyar al Gobierno y a las Fuerzas Armadas salvadoreñas en una confrontación armada que, desde la perspectiva de Estados Unidos, sólo podía terminar con la derrota y aniquilación de la guerrilla y de las fuerzas sociales que la apoyaban. Para ello aplicó una estrategia de “Guerra de Baja Intensidad” que exigía una completa articulación de las iniciativas militares, económicas, políticas, sociales y diplomáticas en un esfuerzo contrainsurgente común.

El régimen salvadoreño, sin embargo, no logró derrotar militarmente a los insurgentes a pesar del ingente apoyo norteamericano. La ofensiva guerrillera

¹ En 1987 el Comité de Control de Armas del Congreso de Estados Unidos (*Arms Control Caucus*) determinó que el 75% de la ayuda norteamericana se relacionaba directamente con la guerra. Ver Hartfield, Leach y Miller 1987.

de 1989 sobre San Salvador puso de manifiesto el fracaso de la guerra contrainsurgente y de la estrategia norteamericana para El Salvador.

Este fracaso tuvo enormes costes para la sociedad y la economía salvadoreñas. Al ser negada la posibilidad de una salida negociada, el conflicto se prolongó artificialmente a lo largo de toda una década, imponiendo una dolorosa carga sobre el pueblo salvadoreño. La guerra y la violencia político-militar causaron más de 75.000 víctimas, la mayoría civiles, que representaban aproximadamente el 1,5% de la población total del país. Más de dos millones de salvadoreños —un tercio de la población— se vio obligada a abandonar su lugar de origen en busca de seguridad y mejores condiciones de vida, como refugiados, desplazados internos o como emigrantes al exterior¹.

En el plano económico los costes también fueron muy elevados. Las pérdidas materiales de la guerra, contabilizando sólo la infraestructura destruida, ascendieron a más de 1.500 millones de dólares. Pero mucho más dañinas fueron las fuertes distorsiones que introdujo en la economía salvadoreña la inyección de más de un millón de dólares diarios (!!!) durante diez años consecutivos. La ayuda hizo posible un modelo de “economía de guerra” totalmente dependiente del exterior. La AID, empeñada en conseguir la estabilidad a corto plazo, optó por sostener una economía que no era viable a largo plazo con el fin de obtener el tiempo necesario para derrotar militarmente a la guerrilla. El “Informe Leach”, presentado por senadores y congresistas demócratas y republicanos en 1985, señaló que las Fuerzas Armadas, el Gobierno y la economía funcionaban sólo gracias a la ayuda norteamericana, que llegó a representar ese año el 55% del presupuesto gubernamental y el 15% del producto bruto del país².

Este apoyo, sin embargo, tuvo consecuencias negativas a largo plazo. La AID permitió que se pospusiera el ajuste económico necesario para superar la crisis y adaptar la economía salvadoreña al nuevo escenario económico internacional. En consecuencia, los desequilibrios estructurales de la economía salvadoreña se

¹ En 1989 se estimaba que existían unos 500.000 refugiados, 400.000 desplazados internos y 30.000 retornados. Además, se calcula que en torno a un millón de salvadoreños han emigrado a Estados Unidos, de forma tanto legal como ilegal. Ver ACNUR-CIREFCA 1990, p. 10, y Montes 1987, p. 125.

² Leach, Hartfield y Miller 1985, p. 42. Nuestros cálculos indican, sin embargo, que entre 1985 y 1987 la ayuda norteamericana representó entre el 8 y el 13% del PIB salvadoreño. Ver cuadro nº 3I.

agravaron, y la dependencia externa se hizo más profunda. En este contexto era muy difícil que la ayuda produjera crecimiento económico y desarrollo sostenido. El Salvador logró sólo una recuperación económica “anémica”, en palabras del economista de la AID Clarence Zuvekas, que no logró detener el proceso de empobrecimiento que afectaba a la mayoría de la población salvadoreña¹.

La “economía de guerra”, en suma, no resolvió ninguno de los graves desequilibrios que venía arrastrando la estructura económica y social de El Salvador, e incluso permitió que algunos de ellos se agravaran, en un círculo vicioso que exigía un nivel cada vez más elevado de asistencia externa. Un industrial salvadoreño se refirió a esta situación diciendo «...*nuestra economía es como un yonqui esperando el siguiente pico del tío Sam*»².

A lo largo de la década cabe distinguir cuatro etapas en las políticas de la AID en El Salvador, en gran medida coincidentes con las distintas administraciones Presidenciales. Hasta 1989, todas ellas tuvieron como objetivo la victoria militar sobre los insurgentes. Existieron, no obstante, acusadas diferencias en cuanto a los medios políticos y militares por los que dicha victoria podría obtenerse.

La primera etapa estuvo dominada por el “reformismo contrainsurgente”, coincidió con el último año y medio de la Administración Carter y se extendió entre finales de 1979 y principios de 1981. Tras el golpe de Estado de octubre de 1979 la Administración Carter dio un fuerte impulso a una serie de reformas estructurales de carácter contrainsurgente, particularmente la Reforma Agraria. Estas reformas, en la perspectiva de la Administración Carter, arrebatarían a la izquierda la bandera de la justicia social, restando apoyos a la guerrilla en las zonas rurales. La Administración Carter también intentó utilizar la ayuda para lograr avances democráticos y el respeto de los derechos humanos. En 1981, sin embargo, esta política había naufragado, La oligarquía logró desdibujar la Reforma Agraria y la política de derechos humanos se hundió cuando Carter, ante los avances de la guerrilla, decidió otorgar ayuda militar sin vincularla a condiciones políticas.

¹ Zuvekas 1993, p. 6.

² Citado en Barry y Preusch 1988, p. 21.

La segunda etapa, coincidente con el primer mandato de la Administración Reagan, estuvo dominada por el establecimiento de la “economía de guerra”. Esta se caracterizó por: a) la asignación preferente de los recursos al esfuerzo militar; b) las políticas de estabilización de carácter recesivo, y c) la dependencia de las finanzas públicas y las cuentas externas de la financiación proporcionada por la AID. En este periodo la mitad de los fondos de apoyo económico (ESF) se destinaron a equilibrar la balanza de pagos, y la ayuda norteamericana llegó a representar entre el 20 y el 30% del gasto gubernamental, permitiendo que el gasto militar pudiera expandirse sin necesidad de incrementar la presión fiscal.

La Administración Reagan, por último, mostró mucho menos entusiasmo que su predecesora por la Reforma Agraria y por los derechos humanos, pero no llegó a abandonarlos debido a las exigencias del Congreso, cuya mayoría demócrata no consideraba posible la victoria sobre la guerrilla en un contexto de graves violaciones de los derechos humanos y de fuertes desigualdades sociales.

En 1984 se abrió una tercera etapa, coincidente con el segundo mandato de la Administración Reagan y la llegada al poder de la Administración Duarte en El Salvador. Es éste el periodo de consolidación de la “economía de guerra” y de la estrategia contrainsurgente, al llevarse a cabo grandes campañas de “Acción Cívica Combinada” como “Unidos para Reconstruir” o “Municipalidades en Acción”, en ambos casos con fuerte apoyo de la AID. El periodo se vio además libre de controversias en el Congreso, al establecerse el consenso bipartidista en torno a la Presidencia de Duarte.

Las relaciones de la AID con el Gobierno salvadoreño, sin embargo, se deterioraron irreversiblemente en esta etapa. La agenda reformista y el programa económico de Duarte no coincidían con las nuevas prioridades de la AID. Esta Agencia, deseosa de lograr la reactivación económica, empezó a impulsar una nueva estrategia de crecimiento basada en las exportaciones no tradicionales, apoyándose para ello en la Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un poderoso *think-tank* empresarial creado por la propia AID en 1983. Finalmente Washington logró imponer su agenda, impidiendo que Duarte cumpliera sus compromisos electorales: lograr la paz por vía negociada y mejorar la situación social. En 1989, al producirse las

elecciones presidenciales que dieron la victoria al candidato de ARENA, Alfredo Cristiani, la guerra seguía su curso y la pobreza había alcanzado los niveles más elevados de la década.

El año 1989 representó, tanto en el plano político-militar como en el económico, un verdadero punto de inflexión. La ofensiva del FMLN de noviembre de ese año puso de manifiesto la situación de “estancamiento doloroso”¹ en la que se encontraba la guerra civil y el fracaso de la política de Reagan, que había llevado a El Salvador a una situación no muy diferente de la de 1980, con la salvedad de que Estados Unidos había gastado ya más de 3.500 millones de dólares y se habían producido 50.000 víctimas salvadoreñas más. La ofensiva y los asesinatos de la Universidad Centroamericana (UCA) pusieron a Washington cara a cara con esta realidad y provocaron un profundo viraje en la estrategia norteamericana. La Administración Bush, de nuevo presionada por el Congreso, vinculó la ayuda militar al enjuiciamiento de los responsables de los crímenes de la UCA y la resolución del conflicto por vía negociada, lo cual facilitó el Acuerdo de Paz alcanzado en enero de 1992 en Chapultepec (Ciudad de México).

En el plano económico, la llegada al poder de ARENA y su equipo de tecnócratas neoliberales significó un profundo cambio en la política económica, y el modelo de desarrollo que la AID intentó impulsar durante la Administración Duarte no encontró ya dificultades políticas para imponerse. Entre 1990 y 1991 se desarrolló un programa de estabilización y ajuste estructural que comportaba una estricta política monetaria, la liberalización del mercado cambiario, la liberalización de precios, una reforma fiscal basada en la ampliación de los impuestos indirectos, la liberalización del comercio exterior y el sistema financiero —incluyendo la privatización de los bancos nacionalizados en 1980— y la aprobación de un nuevo sistema de incentivos para las exportaciones no tradicionales. El programa, por último, se llevó a cabo en el marco del restablecimiento de relaciones con los organismos financieros internacionales y El Salvador volvió a someterse a la disciplina financiera del FMI.

¹ Utilizamos esta expresión en el sentido que le dio I. William Zartman en Zartman 1983, p. 232.

Este programa logró estabilizar la economía, recuperar el crecimiento y establecer, en un plazo relativamente corto, un nuevo modelo económico de corte neoliberal y apertura hacia el exterior. Este modelo, sin embargo, ha provocado enormes déficits comerciales —de hasta 1.400 millones de dólares en 1994— y no ha logrado que las exportaciones crecieran con la rapidez requerida para cubrir la brecha comercial. Ésta ha sido financiada gracias a las remesas de los emigrantes y la ayuda externa. Esta última, con motivo de los acuerdos de paz de Chapultepec, se mantuvo en un nivel muy alto. Las remesas y la ayuda externa, sin embargo, son bases muy frágiles sobre las que sustentar un proceso de desarrollo a largo plazo. En ambos casos puede producirse una reducción brusca que sometería a El Salvador a una grave crisis de balanza de pagos¹.

Otro aspecto cuestionable del programa de estabilización y ajuste de la Administración Cristiani es su limitado impacto en cuanto a la reducción de la pobreza. En 1992, según datos oficiales, el 50% de la población se encontraba en esa situación, y a lo largo del periodo de estabilización la pobreza extrema se había incrementado a pesar de las políticas de compensación social que con fondos de la cooperación externa se estaban llevando a cabo².

La difícil compatibilidad entre las políticas de ajuste impulsadas por la Administración Cristiani, la AID, el FMI y el Banco Mundial y el proceso de paz es uno de los más complejos desafíos que enfrenta El Salvador después de doce años de guerra civil. No es el objeto de nuestra investigación referirnos a este problema, pero no podemos dejar de resaltar que el proceso de paz puede verse seriamente comprometido si las políticas económicas aplicadas en El Salvador —que han dado prioridad absoluta a la estabilización y el ajuste, por delante incluso de lo acordado en Chapultepec— no permiten superar la pobreza, facilitar la reintegración de los ex-combatientes a la vida civil y, en suma, crear el marco adecuado para la reconciliación nacional y la consolidación democrática³.

¹ *Boyce et alii* 1995, p. 42.

² Sollis 1993, p. 3.

³ Este tema ha sido tratado en detalle por varios estudios recientes, siendo los más destacables los de CEPAL 1993b, Murray *et alii* 1994, Segovia 1994, GAO 1994a, Morales 1995, pp. 125-187, y Boyce *et alii* 1995.

Álvaro de Soto, representante del Secretario General de Naciones Unidas para el proceso de paz en El Salvador, y Graciana del Castillo, funcionaria de Naciones Unidas en El Salvador, fueron observadores privilegiados de este problema, y han alertado sobre los peligros que se derivan de aplicar programas de ajuste guiados por estrechos criterios economicistas cuando están en juego la paz o la democratización¹. James K. Boyce también ha señalado las consecuencias de este dilema de forma certera en un informe publicado en 1995 por el PNUD «*Sin políticas que corrijan la desigualdad en la distribución del poder y la riqueza, El Salvador no alcanzará la prosperidad ni la paz*»².

7.2 Examen de los flujos y la composición de la ayuda

El Salvador ha sido el más importante receptor de fondos de la AID en América Central, y también el mayor destinatario de ayuda militar. En conjunto, el 45% de la ayuda norteamericana destinada a Centroamérica durante los años ochenta fue asignada a este país.

Examinando la evolución de la ayuda por tipos (ver cuadro n° 42 y 43) se observa el acelerado crecimiento de la ayuda durante el periodo 1981-1985, que en su mayor parte coincidió con el primer mandato de la Administración Reagan. Dicho crecimiento estuvo protagonizado por los ESF y por la ayuda militar, poniendo de manifiesto que la estabilización de la balanza de pagos y el apoyo militar a la Fuerzas Armadas constituyeron los dos pilares de la estrategia Reagan para El Salvador.

El punto de inflexión que representó el año 1984 es claramente perceptible en las cifras del cuadro n° 42. La presentación del Informe Kissinger en enero de 1984, el consenso bipartidista en torno a Duarte y la aprobación de la "Iniciativa para la Paz y la Democracia en América Central, a la que dio lugar el Informe, provocaron un espectacular aumento de la ayuda militar y

¹ En el caso de El Salvador, como ha señalado de Soto y Castillo, el ajuste planteó un difícil dilema: ¿Se debería sacrificar la estabilización a la implementación de los Acuerdos, o se debería acometer el programa de ajuste aunque ello pusiera en peligro la paz? Para ambos autores, la ausencia de coordinación entre el FMI y Naciones Unidas llevó a una situación en la que El Salvador era «*un paciente en la mesa de operaciones, con dos cirujanos separados por una cortina, operando al mismo tiempo órganos vitales distintos, y sin hablarse el uno al otro*». Ver Soto y Castillo 1994, p. 74.

² Boyce *et alii* 1995, resumen ejecutivo, punto 2. La traducción es nuestra.

económica, que entre 1984 y 1985 alcanzó valores “pico”: 196 millones de dólares de ayuda militar en 1984 y 433 millones de ayuda económica —285 de ellos en forma de ESF— en el año 1985.

A partir de 1986 la ayuda se mantuvo en un nivel inferior, pero todavía muy elevado. El promedio anual para el periodo 1986-1990 fue de 421 millones de dólares, superior a los 344 millones de dólares que como promedio se otorgaron entre 1981 y 1985. Como se deduce de ambos promedios, a lo largo de la década Estados Unidos otorgó un millón de dólares diario a este pequeño país.

Cuadro n° 42
El Salvador. La ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994
 (millones de dólares)

Años	DA	PL-480		Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
		tit. I	tit. II				
1980	43,2	3	3,3	0,6	9,1	5,9	63,7
1981	33,3	17,2	9,1	0	44,9	35,5	149,1
1982	39,6	27,3	7,7	0	115	81,5	264,2
1983	58,8	39	7,7	0	140	81,1	326,7
1984	41,2	49	5,5	0	120,2	196,6	412,5
1985	91,1	49	8,8	0	285	136,3	570,2
1986	84	44	10,4	0	177	121,7	437,1
1987	82,4	30,1	2,2	0	281,5	111,5	507,8
1988	70	41,5	12,9	0	195	81,5	401,6
1989	62,3	40	8,1	0	190	81,4	382,7
1990	58,8	35	4,5	0	144,4	86	375,4
Total	664,7	375,1	80,2	0,6	1.702,1	919	3.891
1991	55,9	40,1 (a)	—	0	126,3	67	289,4
1992	58,2	35,5 (a)	—	0	125,4	22,6	303,9 (b)
1993	45,6	7,1 (a)	—	0,3	95,7	11,3	194,9 (c)
1994 (d)	31,6	0(a)	—	0,7	44,6	0,4	77,3

(a) Incluye Título I y Título II

(b) El total incluye 62 millones de dólares del “Fondo de Desmovilización y Transición”

(c) El total incluye 35 millones de dólares del “Fondo de Desmovilización y Transición”

(d) Solicitud de la administración al Congreso

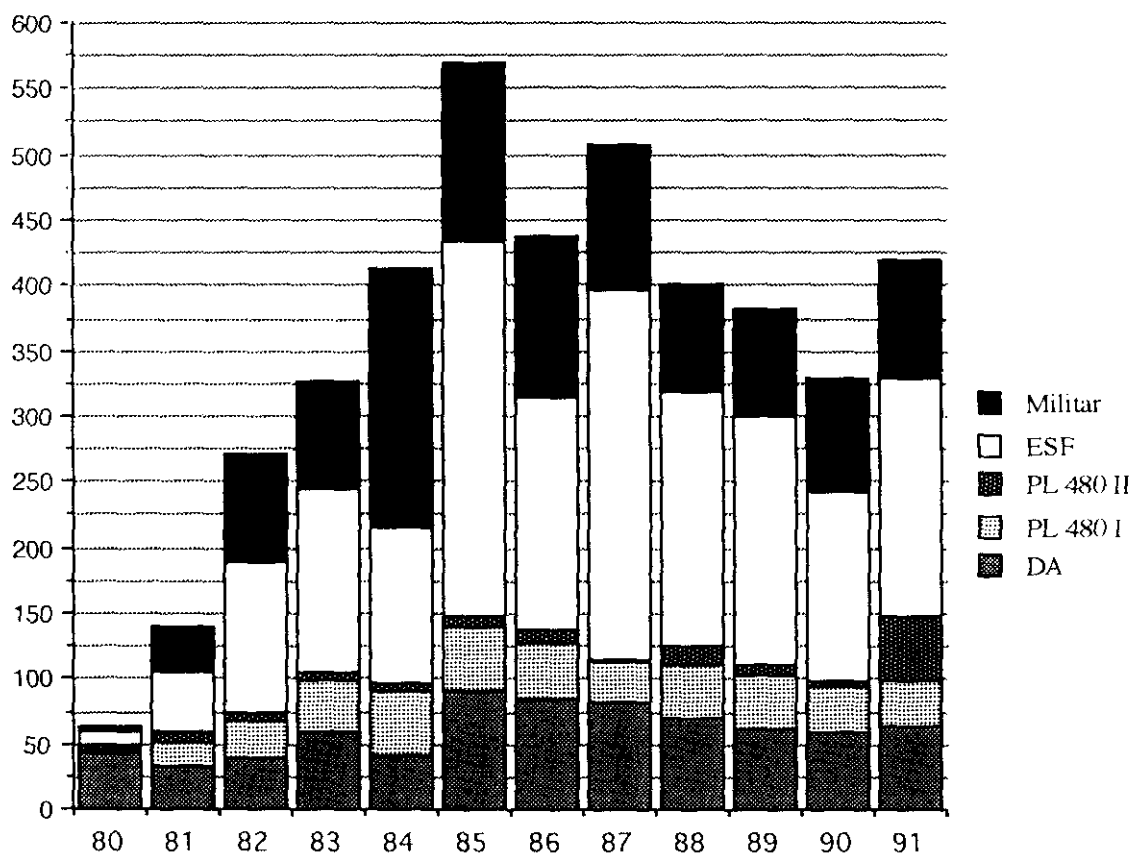
Fuente: *AID Congressional Presentations*. Años fiscales 1980-1994

En 1986 los ESF experimentaron una reducción significativa, que como veremos en el apartado 7.8.1 estuvo relacionada con el desacuerdo de la AID y

la Administración Duarte en torno a la conducción de la política económica. La ayuda militar se mantuvo a partir de 1988 entre los 80 y los 85 millones de dólares debido a los límites establecidos por el Congreso. Desde 1991, sin embargo, se observa una aguda reducción de la ayuda militar que, como veremos en el punto 7.7, formó parte de la política de Bush de apoyo al proceso de paz. Buena parte de la ayuda militar comprometida y no gastada fue transferida a un “Fondo de Desmovilización y Transición” creado con motivo de los Acuerdos de Paz de Chapultepec.

Cuadro n° 43
El Salvador. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991

(Millones de dólares)



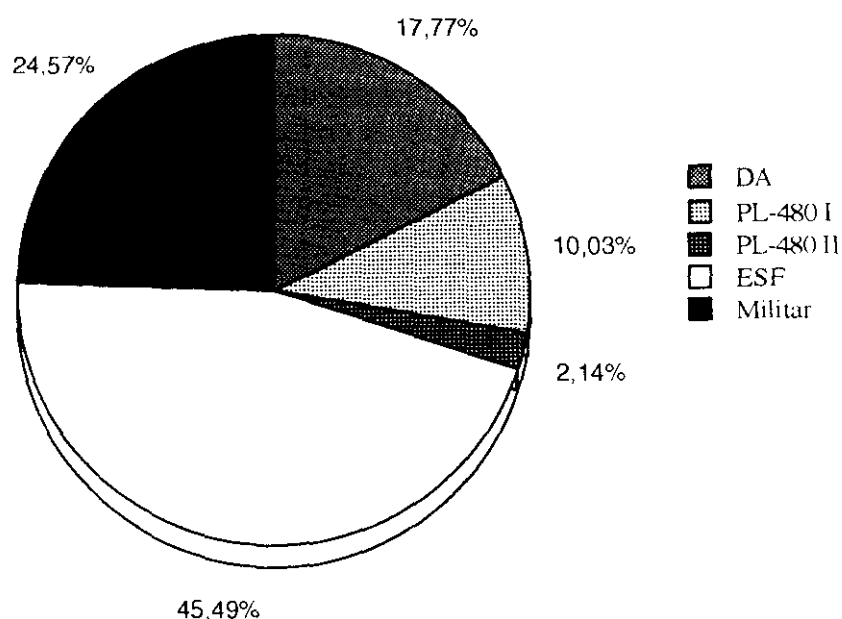
Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

La distribución de la ayuda por tipos revela el fuerte peso de la ayuda militar —casi una cuarta parte del total— y los Fondos de Apoyo Económico (ESF),

que representaron el 45% de la ayuda. Sólo en el caso de Honduras se observa una distribución análoga de la ayuda según modalidades, lo que pone de manifiesto las fuertes motivaciones de seguridad que se ocultan detrás de los ESF. Los otros dos componentes —ayuda alimentaria y asistencia para el desarrollo— también representaron una parte importante de los fondos de la AID, a causa del fuerte componente desarrollista que tuvo la “economía de guerra” y las actividades de acción cívica contrainsurgente, a las que nos referiremos en el apartado 7.6.3.

Cuadro n° 44

El Salvador. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1991



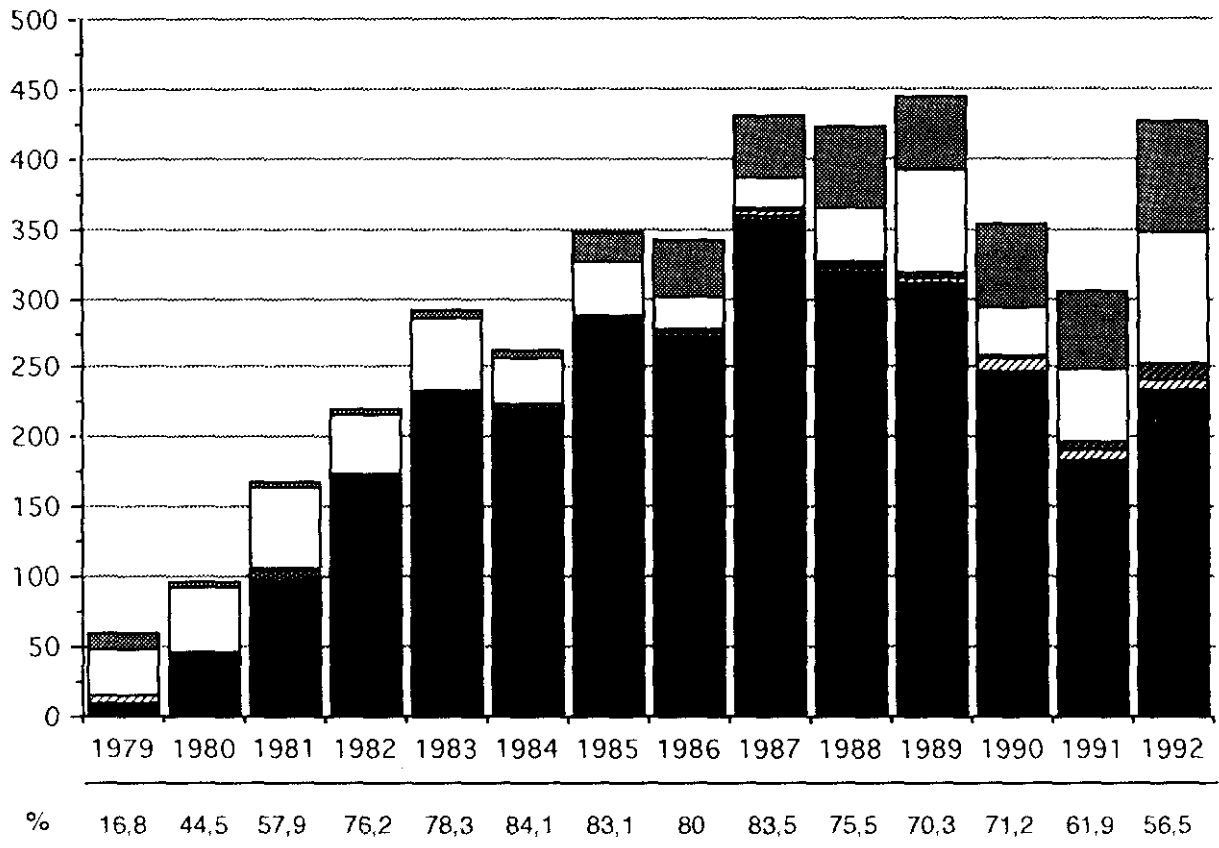
Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

Hay que destacar, por último, el fuerte peso de la asistencia norteamericana dentro de los flujos totales de ayuda recibidos por El Salvador a lo largo de la década. Hasta 1980, como muestra el cuadro n° 45, fueron los organismos multilaterales los principales suministradores de financiación externa. Entre 1983 y 1987, sin embargo, los fondos canalizados por la AID —excluyendo la

ayuda militar— representaron como promedio el 80% de toda la ayuda recibida por El Salvador.

Cuadro n° 45
El Salvador. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos y de otros donantes, 1979-1992

(Millones de dólares)



- CEE y Estados Miembros
- Total multilateral
- ▨ Países Nórdicos
- ▧ Japón
- ▩ Canada
- USA

Desembolsos netos que califican como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) según los criterios de la OCDE
 Las cifras del borde inferior del gráfico expresan la proporción de los desembolsos de Estados Unidos respecto a la AOD total

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, varios años

7.3 La crisis del régimen oligárquico-militar y la gestación del conflicto armado

La historia contemporánea de El Salvador, y los dramáticos acontecimientos que este país ha vivido en la década de los ochenta tienen un punto de partida obligado en la insurrección campesina de 1932. Golpeados por la crisis económica de 1929 y por un largo proceso de expulsión de sus tierras, los sectores campesinos e indígenas se sumaron al levantamiento nacional convocado por el Partido Comunista Salvadoreño (PCS) de Farabundo Martí. El fracaso de la insurrección se cerró con matanzas masivas, en las que entre 10.000 y 30.000 campesinos —entre el 1 y el 2,5% de la población de aquel entonces— fueron víctimas de la sangrienta represión militar desencadenada por el régimen del General Maximiliano Hernández Martínez.

“La matanza” —nombre que se dio a los acontecimientos de 1932— marcó el inicio de un periodo en el que la oligarquía, temerosa de perder el poder, renunció a veleidades reformistas y recurrió a las Fuerzas Armadas para mantener intacto un sistema de dominación basado en la exclusión política, económica y social. El control militar del poder político contribuyó a establecer un aparato estatal particularmente represivo. Incapaz de admitir cambios, la rigidez del régimen oligárquico-militar condujo a la acumulación de fuertes tensiones sociales y, cuarenta años más tarde, a un nuevo estallido de violencia y a la guerra civil.

Entre 1931 y 1979 El Salvador sólo conoció Gobiernos militares o controlados directamente por éstos, que se instalaron en el poder por la vía del golpe de Estado o a través de elecciones fraudulentas. La dictadura de Maximiliano Hernández se extendió hasta 1944. En 1945 un golpe militar frustró los intentos de democratización. En 1960 se produjo otro golpe militar, esta vez de signo reformista, que dio paso a una Junta cívico-militar. Su andadura, sin embargo, fue muy corta. En 1961 se produjo un nuevo golpe de Estado, apoyado por Estados Unidos y por la oligarquía salvadoreña, y se estableció la denominada “democracia pretoriana”, un periodo de 18 años en el que se estableció un juego electoral limitado y los militares, representados por el Partido de Conciliación Nacional (PCN), monopolizaron el poder a través de

elecciones en las que se excluyó a parte de la oposición y el fraude electoral, sobre todo en la década de los setenta, alcanzó proporciones escandalosas¹.

Los Gobiernos militares de la década de los sesenta, al calor de la “Alianza para el Progreso”, emprendieron diversas reformas para modernizar la estructura del Estado y promover la industrialización en el marco del naciente Mercado Común Centroamericano (MCCA). Las reformas, sin embargo, se inscribieron en un proceso de modernización y crecimiento económico de carácter “concentrador y excluyente”. Éste no alteró los fundamentos del orden vigente, ya que el poder económico de la oligarquía aumentó de la misma forma que lo hicieron la desigualdad y la pobreza.

Este proceso fue visible tanto en el ámbito agrícola como en el industrial. El poder económico de los grupos oligárquicos tradicionales —las llamadas “14 familias”²—, antes basado en el café, se expandió a nuevos cultivos de exportación como el algodón y el azúcar. La diversificación agrícola elevó la producción y las exportaciones, pero también agudizó la concentración de la propiedad y la renta de la tierra. Las expulsiones de campesinos inducidas por los nuevos cultivos, unidas al fuerte crecimiento demográfico —un 3,2% anual—, incrementaron el número de campesinos sin tierra y el subempleo rural. A mediados de los años setenta la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo rural era del 47%, la más elevada de Latinoamérica. Los indicadores sociales reflejaban esta realidad mostrando un acusado deterioro de los niveles de vida y de la pobreza. A mediados de los años setenta el 83% de la población rural vivía bajo la línea de pobreza y el 74% de los niños sufría desnutrición³. Todo ello agravó la tensión social en el agro.

El proceso de industrialización de la década de los sesenta fue espectacular. En apenas diez años El Salvador llegó a ser el país más industrializado de la región. En parte, el proceso se explica por la afluencia de capital extranjero,

¹ Sobre la “democracia pretoriana” ver Castillo y Casaus 1989c, p. 18, y LaFeber 1989, p. 222.

² Esta denominación alude a los 14 clanes familiares más poderosos de la oligarquía, cuyas propiedades se extendían a la práctica totalidad de los sectores económicos. Los apellidos que daban nombre a cada uno de estos clanes eran Dueñas, Regalado, Hill, Meza Ayau, De Sola, Sol Millet, Guirola, Álvarez, Meléndez, Menéndez Castro, Deininger, Quiñonez, García Prieto y Vilanova. Ver Pearce 1982, p. 211.

³ Ver AID 1977, pp. 42-45.

en su mayoría norteamericano¹. Pero la participación del capital de origen rural —por lo tanto, de la oligarquía salvadoreña— en los nuevos negocios industriales, comerciales y financieros fue muy intensa, con lo que los frutos de la industrialización quedaron también en manos de un grupo muy reducido de familias.

La industrialización, por ello, reprodujo en el ámbito urbano la desigualdad que caracterizaba al sector agrícola. El auge industrial alimentó un acelerado proceso de urbanización y dio origen a una clase obrera cada vez más significativa, pero la oferta de empleo en la industria y los sectores “modernos” de la economía creció a un ritmo más lento que la población, debido a que se trataba, en muchos casos, de una modalidad de industrialización muy intensiva en capital². La industrialización generó, por esta causa, grandes bolsas de pobreza y marginación urbana.

Desde el punto de vista del crecimiento de la producción, la década de la “Alianza para el Progreso” parecía ser un completo éxito. A mediados de la década, el PIB creció anualmente a tasas situadas entre el 10% y el 12%, muy por encima del crecimiento demográfico. Entre 1961 y 1970 el crecimiento acumulado de la producción fue del 73%³. Desde el punto de vista social, sin embargo, el panorama no era tan brillante. La pobreza y la marginalidad aumentaron y la emigración siguió siendo la “válvula de escape” de las tensiones sociales de este país, pequeño y superpoblado⁴. Hacia 1969 más de 300.000 salvadoreños —uno de cada ocho ciudadanos— habían emigrado a Honduras en busca de tierra y trabajo, llegando a ser entre el 15% y el 20% de la fuerza de trabajo total de Honduras, y hasta un 30% de los trabajadores asalariados en las plantaciones bananeras de este país⁵.

En junio de 1969 el Gobierno hondureño endureció su política hacia los inmigrantes salvadoreños. Se registraron algunas expulsiones, y las relaciones bilaterales se deterioraron. En julio estalló la “Guerra del Fútbol”. Aunque El Salvador se apuntó la victoria militar, la euforia nacionalista duró muy poco.

¹ Aproximadamente el 20% de la inversión de este periodo procedió de fuentes externas. El 80% restante fue de origen nacional. Ver Bulmer-Thomas 1989, p. 251.

² Sobre este proceso, LaFeber 1989, pp. 222-227 y Pearce 1982, pp. 211.

³ Bulmer-Thomas 1989, p. 411.

⁴ Rojas Bolaños, Manuel, 1993, p. 126.

⁵ Boyce et alii 1995, p. 12.

La guerra agravó problemas ya existentes y trajo algunos nuevos: el MCCA, destino de buena parte de la manufacturas salvadoreñas, entró en crisis después de que Honduras se retirara del mismo, y unos 130.000 salvadoreños migrantes regresaron a su país de origen, incrementando la presión sobre la tierra y la tensión social en el agro. El Gobierno del General Fidel Sánchez prometió una reforma agraria, pero la resistencia oligárquica impidió que ésta se llevara a cabo¹.

En los años setenta, las tensiones sociales acumuladas, los problemas económicos y la reorganización del movimiento popular empezaron a erosionar las bases del régimen. En la década de los sesenta fueron emergiendo fuerzas políticas vinculadas a los sectores populares urbanos, como el Partido de la Democracia Cristiana (PDC) dirigido por José Napoleón Duarte, con la fuerza suficiente como para disputar el poder político a los militares. Ganar las elecciones fue una tarea cada vez más difícil para las Fuerzas Armadas, que ya sólo pudieron mantenerse en el poder recurriendo al fraude electoral y al uso generalizado de la violencia.

El PDC representaba una oposición progresista moderada que, imbuida de la doctrina social de la Iglesia y de la ideología de la “Alianza para el Progreso”, abogaba por reformar el sistema antes de que estallara. En las elecciones de 1972 la Unión Nacional Opositora (UNO), una coalición de democristianos y socialdemócratas encabezada por Duarte y Guillermo Ungo, se alzó con la victoria, pero las Fuerzas Armadas alteraron los resultados y —sin visible oposición por parte de Washington— otorgaron el triunfo al Coronel Molina, candidato del PCN. Tras un frustrado intento de golpe de Estado a cargo de oficiales constitucionalistas, Molina detuvo a Duarte y lo envió al exilio. El fraude y la oleada de represión que se desencadenó tras las elecciones contribuyeron a polarizar aún más al país y empujaron a muchos opositores a sumarse a los grupos guerrilleros que se habían ido creando entre 1969 y 1972². Las elecciones de 1972, en suma, mostraron que era imposible

¹ LaFeber 1989, p. 226.

² Las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí (FLP) de Cayetano Carpio, desgajadas del Partido Comunista, fueron creadas en 1970. En 1972 una facción del PDC creó el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). Sobre el proceso de creación de las organizaciones revolucionarias, ver Lungo 1990, pp. 140-170 y Rojas Bolaños 1992, p. 143.

establecer en El Salvador procesos electorales y legítimos y conformar un espacio de centro democrático¹.

El régimen del General Molina fue incapaz de llevar a cabo reformas para desactivar la tensión social y controlar una insurgencia en ascenso. Molina intentó llevar a cabo una reforma agraria moderada en 1973 y de nuevo en 1976. En ambas ocasiones tuvo que volverse atrás ante la resistencia de la oligarquía y las presiones de los sectores militares más reaccionarios. Sin la posibilidad de ampliar la base social del régimen, el Gobierno tuvo que recurrir cada vez más a la violencia para mantenerse en el poder. Bajo su mandato se hicieron frecuentes las violaciones de los derechos humanos y los asesinatos políticos a manos de “escuadrones de la muerte” y grupos paramilitares como la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN).

La Unión Nacional Opositora (UNO) volvió a participar en las elecciones de 1977, pero las Fuerzas Armadas volvieron a arrebatárles el triunfo mediante un fraude masivo. El General Carlos Humberto Romero, candidato del PCN y militar de la “línea dura”, fue proclamado Presidente. El Ejército reprimió violentamente las protestas por el fraude —un centenar de personas murieron ametralladas en San Salvador— y declaró el Estado de Sitio.

Romero puso en práctica una doble estrategia. Por un lado, cortejó a la Administración Carter mostrándose sensible a sus requerimientos en materia de derechos humanos a fin de lograr la aceptación del Congreso norteamericano y el consiguiente restablecimiento de la ayuda económica y militar —esta última estaba suspendida desde marzo de 1977. De esta forma, Romero logró que Estados Unidos desbloqueara la concesión de un crédito de 90 millones de dólares del BID para la hidroeléctrica de San Lorenzo.

Apenas un mes después de la obtención del crédito, sin embargo, Romero promulgó la represiva “Ley para la Defensa y Garantía del Orden Público”, y el régimen desencadenó una nueva oleada de violencia contra la Iglesia Católica, los campesinos y los sindicatos². Las desapariciones y los asesinatos políticos aumentaron. En este marco, la guerrilla adquirió mayor legitimidad y nuevos adeptos, y pudo ampliar las operaciones militares y los secuestros de

¹ Rojas Bolaños 1993, p. 128.

² Pearce 1982, p. 218.

políticos y empresarios prominentes. Romero, finalmente, no logró acabar con la oposición, pero hundió al país en un clima de confrontación y violencia difícil de superar¹. La administración Carter, comprometida con la política de derechos humanos, se distanció del régimen de Romero y le presionó para que acabara con las prácticas represivas y permitiera el libre juego de partidos².

En julio de 1979, sin embargo, se produjo el triunfo de los sandinistas en Nicaragua. La Administración Carter, constatando los avances de las organizaciones guerrilleras y el clima pre-insurreccional que vivía El Salvador, intentó impedir por todos los medios que en este país se produjera un triunfo revolucionario similar. Considerando que las Fuerzas Armadas eran la única fuerza que podía detener a los insurgentes, Washington necesitaba garantizar su integridad y, al tiempo, revestirlas con ciertas credenciales democráticas para que el Congreso y la opinión pública permitieran reanudar una ayuda militar sin la cual, según la administración, el “efecto dominó” era difícil de evitar.

La administración norteamericana, en consecuencia, presionó a Romero para que modificara su política. Éste, sin embargo, no reaccionó a tiempo, y el Ejército comenzó a dividirse. El 12 de octubre de 1979 se produjo un conato de golpe por parte de los oficiales cercanos a la extrema derecha, que fracasó. El 15 de octubre se produjo un nuevo golpe, esta vez protagonizado por los “oficiales jóvenes” de tendencia reformista. Romero fue derrocado y, con el apoyo expreso de Estados Unidos, se instauró una Junta cívico-militar.

7.4 Conteniendo la revolución: la Administración Carter y el proyecto reformista

Entre el golpe militar del 15 de octubre de 1979 y el asesinato de la cúpula política del Frente Democrático Revolucionario (FDR), que se produjo el 27 de noviembre de 1980, se extendió uno de los periodos más dramáticos de la historia reciente de El Salvador. En esos doce meses se volatilizaron las últimas esperanzas de dar una salida democrática a la crisis y evitar que el país se precipitara en una guerra civil que terminaría costando más de 75.000

¹ Coatsworth 1994, p. 147.

² LaFeber 1989, p. 320.

mueritos, de los que 50.000 fueron civiles. Las esperanzas de democracia y justicia social que se alzaron con la primera Junta cívico-militar fueron ahogadas por la represión y la violencia, y las reformas quedaron totalmente subordinadas a las necesidades de la guerra contrainsurgente. En este periodo, finalmente, la lógica de la guerra se impuso sobre la política de derechos humanos de la Administración Carter, que terminó hecha añicos.

El golpe de Estado que derrocó a Romero dio lugar a una Junta de Gobierno de cinco miembros, en la que participaron políticos y militares adheridos al reformismo contrainsurgente así como los sectores progresistas decididos a impulsar un programa de democratización y justicia social. Los integrantes de la Junta fueron el Coronel Jaime Abdul Gutiérrez, representante de la línea contrainsurgente del Ejército; el Coronel Majano, líder de los “oficiales jóvenes” de tendencia reformista; el empresario “modernizante” Mario Andino; el rector de la Universidad Centroamericana (UCA), Román Mayorga, cercano al PDC, y el socialdemócrata Guillermo Ungo, del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). Militares de una y otra tendencia y civiles del PDC, el PCS y el MNR asumieron las funciones de Gobierno. Unos y otros coincidían en que las reformas eran ineludibles; ahora bien, no existía consenso en cuanto al alcance y profundidad de las reformas y el fin último al que éstas deberían estar supeditadas¹.

El talante mayoritariamente democrático y progresista de la Junta se puso de manifiesto en su programa de Gobierno. Se proclamaron libertades políticas plenas, la disolución de ORDEN, la amnistía general para los exiliados y los presos políticos, la legalización de todos los partidos, el derecho de huelga y de negociación colectiva, el Estado de derecho y la convocatoria de elecciones para febrero de 1982. La Junta, además, anunció un programa de reformas que incluía la reforma agraria, la nacionalización del comercio exterior y la banca y la reforma fiscal. Aprovechando la apertura de espacios de participación política, de inmediato se produjo un intenso proceso de movilización social.

La Junta, sin embargo, era una coalición demasiado frágil. Los sectores progresistas pronto constataron que el poder efectivo se encontraba en manos de los sectores conservadores de las Fuerzas Armadas. Los miembros del

¹ Figueroa 1993, pp. 43-44.

Gobierno con vínculos con la oligarquía y la ANEP —el Ministro de Economía, Manuel Enrique Hinds, y el de Justicia, Luis Nelson Segovia— lograron, junto con el Coronel Gutiérrez, bloquear la Reforma Agraria. La represión militar no se detuvo, y los asesinatos políticos se incrementaron de forma espectacular¹.

Aparentemente, la Junta Cívico-militar representaba una alternativa atractiva para Washington. A medio camino entre la oligarquía más reaccionaria y la insurgencia de izquierda, la Junta pretendía democratizar el país y llevar a cabo el proyecto reformista tantas veces pospuesto. De esta forma, el sistema político recuperaría la legitimidad perdida y existiría un reparto más justo de la riqueza, lo que a la postre restaría apoyo social y político a las organizaciones guerrilleras.

La Administración Carter, sin embargo, tenía demasiado cerca el triunfo revolucionario en Nicaragua, y su política pasó a estar regida por la contención de la revolución más que por la preservación de los derechos humanos. Alarmada por la intensa movilización social que acompañaba al nuevo Gobierno, no se mostró dispuesta a apoyar a una Junta que consideraba excesivamente inclinada a la izquierda, ni a un programa de reformas que estimó demasiado radical. Washington, por el contrario, prefirió apoyar a la línea conservadora de las Fuerzas Armadas, representada por el General Gutiérrez, cuyo objetivo principal era la destrucción de la guerrilla y de las organizaciones populares que la respaldaban. Percibiendo que el apoyo de Washington estaba asegurado, el sector más conservador de la oficialidad se permitió desafiar al Gobierno incrementando la represión y la violencia. El 3 de enero de 1980, admitiendo la derrota, los miembros civiles de la Junta anunciaron su renuncia. Gutiérrez y el Ministro de Defensa, José Guillermo García, asumieron el poder².

Washington intervino directamente en la formación de la nueva Junta de Gobierno, forzando a los militares a aceptar la participación de representantes del PDC. De esta forma, la Administración norteamericana lograba dar apariencia civil al régimen salvadoreño. Esta nueva Junta, sin embargo,

¹ Pearce 1982, p. 223.

² Un detallado análisis de este periodo, en LaFeber 1989, p. 323, y Coatsworth 1994, p. 152.

también tuvo una vida efímera. En palabras de Jenny Pearce, la segunda Junta fue:

«...un Gobierno amenazado por un golpe de Estado a la extrema derecha y por una insurrección a la izquierda, y por el hecho de que tenía que mantener una fachada moderada mientras que sus propios miembros estaban involucrados en la represión»¹.

La colaboración con los militares aisló al PDC de sus tradicionales aliados en la oposición y en la Iglesia Católica y dividió al Partido. El 3 de marzo de 1980 renunció uno de los representantes democristianos en la Junta, Héctor Dadá, tras una nueva oleada de asesinatos políticos que culminó con la muerte del Procurador general de la República, Mario Zamora Rivas, destacado líder democristiano opuesto a la participación del Partido en las Juntas de Gobierno². El PDC se escindió de nuevo. Héctor Dadá, Rubén Zamora y otros destacados dirigentes fueron expulsados, y sólo la facción más conservadora, dirigida por José Napoleón Duarte, se mostró dispuesta a continuar colaborando con los militares. Al establecerse la tercera Junta de Gobierno, el poder quedaba ya en manos de los partidarios de establecer un Gobierno claramente contrainsurgente.

El programa de reformas impulsado por Washington se empezó a llevar a efecto en enero de 1980, después de que la izquierda moderada abandonara el Gobierno. Sus componentes fueron:

- a) La Reforma Agraria, cuya Ley Básica fue promulgada el 6 de marzo de 1980 como Decreto n° 153. La Reforma incluía la expropiación de las propiedades superiores a 100 hectáreas, indemnizando a los propietarios, para distribuir las tierras a campesinos y cooperativas. La reforma también creaba el marco legal para que los arrendatarios y aparceros que cultivaban tierras en fincas de menos de 100 hectáreas pudieran convertirse en propietarios (una descripción más detallada de la Reforma se incluye en el apartado 7.4.3).

¹ Pearce 1982, p. 226.

² Comisión de la Verdad 1993, pp. 175-179.

- b) La nacionalización del comercio exterior, que se llevó a cabo mediante cuatro decretos: el Decreto n° 75 del dos de enero de 1980, que nacionalizaba el comercio interno y externo del café, y creaba el Instituto Nacional del Café (INCAFE); el decreto n° 68 del 8 de enero de 1980, que creó el Ministerio de Comercio Exterior; el decreto n° 28, del 22 de febrero de 1980, que reformó la Ley de Transferencias Internacionales, a fin de evitar la fuga de capitales, y el Decreto de nacionalización del comercio exterior del azúcar del 20 de mayo de 1980, que también estableció el Instituto Nacional del Azúcar.
- c) La nacionalización de la banca y las instituciones de crédito, ahorro y préstamo, decretada en marzo de 1980.

La Reforma Agraria, por su amplitud y su significación política y económica, era la piedra angular del programa reformista. De ser plenamente implementada, alteraría sustancialmente la estructura de la tenencia de la tierra en El Salvador, rompiendo la extremada concentración del poder económico de la oligarquía agraria. La nacionalización de la banca y el comercio exterior eran un complemento necesario de la Reforma Agraria. Ésta sólo sería viable si se privaba a la oligarquía del control del acceso al crédito y a los canales de comercialización en los mercados externos. La nacionalización, además, era un componente esencial de la economía de guerra en la que El Salvador se veía paulatinamente inmerso. El control estatal de las divisas generadas por el comercio exterior era necesario para evitar la fuga de capitales y para garantizar su asignación a las importaciones esenciales para el funcionamiento de la economía y para sostener el esfuerzo de guerra¹.

No obstante, en el polarizado escenario de El Salvador era difícil que estas medidas obtuvieran un apoyo lo suficientemente amplio como para ser viables. La oligarquía, cuyo poder económico se vería muy debilitado si las reformas fuesen llevadas a cabo, las boicoteó —especialmente la Reforma Agraria— e intentó impedir su aplicación mediante la violencia. Cientos de campesinos, simpatizantes del PDC y funcionarios de la Reforma fueron asesinados y cuando la extrema derecha tomó el poder en las elecciones de 1982, como veremos, la supervivencia del programa dependió de las presiones norteamericanas para que se llevara a cabo.

¹ Schoultz 1987, p. 43.

Las reformas tampoco lograron el apoyo de las organizaciones populares —mayoritariamente adheridas ya al proyecto revolucionario— o de la Iglesia Católica, que denunció su carácter contrainsurgente y represivo. El primer decreto de la Reforma Agraria fue promulgado al mismo tiempo que se declaraba el Estado de Sitio, con el pretexto de que ésta “se desarrollara en un clima de orden”. Sin embargo, las Fuerzas Armadas utilizaron ambas disposiciones legales para la reubicación forzosa de campesinos en las áreas de conflicto y para dar cobertura a la violencia ejercida en las áreas rurales.

La oposición de izquierda y derecha a las reformas agravó el enfrentamiento, y colocó al Gobierno civil en una posición extremadamente débil. Sin apenas base social y sin el apoyo de aquellos a quienes supuestamente beneficiaba, el proyecto contrainsurgente sólo sería viable si se producía una fuerte implicación norteamericana, tanto en el plano militar como en el económico. El programa de reformas y la estabilidad del Gobierno dependieron casi totalmente de la ayuda norteamericana, y a lo largo de 1980 Estados Unidos se fue convirtiendo, en consecuencia, en un actor central de la crisis. Envuelta cada vez más en el laberinto salvadoreño, la Administración Carter constató que era prisionera del Gobierno que había creado y de unas Fuerzas Armadas y una oligarquía de las que no podía prescindir, pero a las que tampoco podía sujetar. La oligarquía se reorganizó y conspiró abiertamente contra las reformas. En 1982, a despecho de Washington, llegó al poder en unas elecciones celebradas con el patrocinio de Washington, que deseaba conferir legitimidad a su proyecto.

Los acontecimientos más importantes de 1980 y 1981 ayudaron a mostrar con nitidez todas estas contradicciones, y pusieron de relieve el estrecho vínculo que existía —a pesar de las alegaciones de la Administración— entre la política norteamericana y la violencia en El Salvador.

El 23 de marzo de 1980 Monseñor Romero pidió en su homilía dominical el fin de la represión. Apenas 24 horas más tarde fue asesinado por un “escuadrón de la muerte” compuesto por oficiales en activo¹. Un día después,

¹ Según concluyó la Comisión de la Verdad, las ordenes directas de asesinar a Monseñor Romero partieron del entonces Mayor Roberto D'Aubuisson, líder de ARENA que tras las elecciones de 1982 se convirtió en el Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente. Ver Comisión de la Verdad 1993, p. 162.

estalló una bomba en los funerales del Arzobispo, y el Ejército abrió fuego sobre la multitud de 50.000 personas que se congregó en el acto, causando 50 muertos y más de 600 heridos.

Ese mismo día comenzó en el Subcomité de Operaciones Extranjeras del Congreso norteamericano el debate sobre la reprogramación de 5,7 millones de dólares de ayuda militar “no letal” destinadas a las Fuerzas Armadas Salvadoreñas. Con el asesinato de Monseñor Romero muy cercano, la discusión sobre la reprogramación de la ayuda suscitó una intensa controversia pública en el Congreso y en medios de comunicación de Estados Unidos¹. La ayuda no era importante en términos militares debido a su reducida cuantía, pero tenía una gran importancia simbólica. El resultado de la votación establecería un precedente fundamental en las relaciones con el régimen salvadoreño, poniendo a prueba la credibilidad de la política de promoción de la democracia y los derechos humanos de la Administración Carter.

Los oponentes al programa señalaron que Estados Unidos no debía “premiar” el asesinato de Monseñor Romero entregando ayuda militar a sus autores. Sin embargo, la lógica del “efecto dominó” ya había calado hondo en las percepciones de los Congresistas y de la Administración. Desde esta perspectiva, el régimen salvadoreño podía ser execrable, pero peor aún sería una victoria insurgente, y no parecía existir una alternativa más favorable. El dos de abril, apenas diez días después del asesinato del Arzobispo, el Subcomité aprobó la ayuda militar². El 14 de mayo las Fuerzas Armadas asesinaron entre 300 y 600 civiles en lo que desde entonces se denominó “la matanza de Río Sumpul”.

Estos acontecimientos fueron cerrando toda posibilidad de lograr una salida concertada a la crisis salvadoreña. En un clima de represión sin precedentes —en 1980 se registraron unos 9.000 asesinatos políticos— el 18 de abril de 1980 las organizaciones populares se aglutinaron en el Frente Democrático Revolucionario (FDR). Entre el 12 y el 15 de agosto un paro general, convocado por el FDR, fue reprimido violentamente con un saldo de 129

¹ El 17 de marzo de 1980 —una semana antes de su muerte— Romero había enviado una carta al Presidente Carter urgiéndole, «*si realmente desea defender los derechos humanos*», a prohibir la ayuda militar y a no interferir en el destino del pueblo salvadoreño. El texto de la carta aparece recogido en Pearce 1982, p. 231.

² Un detallado análisis de estos acontecimientos en Arnson 1989, pp. 40-43.

muertos. A finales de agosto el FDR pasaba a la clandestinidad y asumía la lucha armada como la única solución viable a la crisis salvadoreña. El 10 de octubre, las cinco organizaciones guerrilleras activas establecieron un mando único, creando el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)¹. Trazada la línea de separación entre los dos bandos, el país entero se precipitó en la guerra civil .

El 4 de noviembre de 1980 se produjo la victoria electoral de Ronald Reagan. La extrema derecha y las fuerzas armadas percibieron que este acontecimiento marcaba el fin de la política de promoción de los derechos humanos de Carter. Las consecuencias no tardaron en dejarse ver. El 27 de noviembre, integrantes de uno o varios cuerpos de seguridad pública secuestraron, torturaron y asesinaron al Presidente del FDR, Enrique Álvarez Córdoba, y a otros cinco dirigentes de esta organización. En su informe *De la locura a la esperanza*, la Comisión de la Verdad resaltó la enorme trascendencia política que tuvieron estos asesinatos: «*El secuestro de la dirección opositora cerraba las posibilidades de negociación y favorecía las posiciones de confrontación armada contra la tercera Junta Revolucionaria de Gobierno*»². En ese momento se estaban llevando a cabo negociaciones exploratorias entre el ex-Canciller Fidel Chávez Mena, la oposición , la Iglesia Católica y la Administración Carter con el objeto de buscar soluciones concertadas a la crisis. La extrema derecha calculó bien su objetivo. Los asesinatos hicieron imposible el entendimiento, y las conversaciones no prosperaron³.

A principios de diciembre de 1980 las relaciones entre Estados Unidos y El Salvador volvieron a ser sometidas a una dura prueba. Entre el dos y el tres de diciembre, cuatro religiosas norteamericanas —dos de ellas monjas— fueron asesinadas por miembros del Ejército siguiendo órdenes superiores⁴. Estas muertes tuvieron mucho más impacto en Estados Unidos que las de Monseñor Romero, Enrique Álvarez o los miles de salvadoreños anónimos asesinados a lo largo de 1979 y 1980. El “caso de las monjas”, como fue llamado, siguió

¹ Formado por las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” (FPL); el Partido de la Revolución Salvadoreña-Ejército Revolución del pueblo (PRS-ERP); Resistencia Nacional-Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional (RN-FARN); el Partido Comunista de El Salvador (PCS) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).

² Comisión de la Verdad 1993, pp. 69-76.

³ LaFeber 1989, p. 330.

⁴ Comisión de la Verdad 1993, pp. 76-82.

gravitando sobre la política de Estados Unidos hacia El Salvador durante varios años¹.

Ante la indignación de la opinión pública, la Administración decidió suspender el día 4 de diciembre toda la ayuda económica y militar, y enviar una misión especial a San Salvador para exigir al Gobierno la investigación de los hechos. La misión, encabezada por el Vicesecretario de Estado para Asuntos Interamericanos William G. Bowdler, forzó la formación de una nueva Junta de Gobierno, similar a la anterior pero con Duarte como Presidente.

Parcialmente satisfecha con los resultados de las negociaciones con los militares y con su compromiso de castigar a los culpables, la Administración Carter restableció la ayuda económica el 13 de diciembre, y el día 16 aprobó un nuevo “paquete” de ayuda de más de 20 millones de dólares. En cuanto a la ayuda militar, la Administración Carter decidió mantenerla en suspenso hasta que se demostrara que las Fuerzas Armadas dieran pasos significativos en la investigación de los hechos y en la mejora de la situación de los derechos humanos. Los asesinatos, sin embargo, continuaron, y nuevas víctimas norteamericanas iban a sumarse a la lista.

La extrema derecha también creyó ver en el ascenso de Reagan el principio del fin del programa de reformas impulsado por Carter y los democristianos. A lo largo de 1980 los ideólogos de la “nueva derecha” que asesoraban a Reagan no ocultaron su aversión por el programa. Desde la perspectiva extremadamente ideologizada de la Fundación Heritage, la Legión Americana o el Grupo de Santa Fe, la nacionalización de la banca o la reforma agraria eran políticas inequívocamente “socialistas” o “comunistas” incompatibles con sus principios de libre empresa, y Estados Unidos debía cancelar su apoyo al programa².

Los “escuadrones de la muerte”, sin duda alentados por el cambio de política que se adivinaba en Washington en relación con la Reforma Agraria, asesinaron el 3 de enero de 1981 en el Hotel Sheraton de San Salvador a tres de sus más altos responsables. Dos de ellos, Michael Hammer y Mark Pearlman, eran norteamericanos y pertenecían al AIFLD (Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre), la entidad implicada en la ejecución de la

¹ Arnson 1989, p. 60.

² Schoultz 1987, p. 56.

Reforma. La tercera víctima fue José Rodolfo Viera, Presidente del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y director del programa. El crimen se inscribió dentro de una violenta campaña de asesinatos y violencia contra líderes campesinos y beneficiarios de la Reforma, que el propio Viera había denunciado.

Las exigencias norteamericanas en relación con los derechos humanos se desvanecieron totalmente una semana después. El 11 de enero el FMLN llamó a la insurrección y lanzó la denominada “ofensiva final”, suponiendo —erróneamente— que la finalización del mandato de Carter crearía un vacío de poder en Estados Unidos que podría ser aprovechado para alzarse con el triunfo. El Coronel Gutiérrez pidió ayuda urgentemente a Washington, y Carter respondió con rapidez. El día 14 de enero restableció la ayuda militar, suspendida desde el asesinato de las religiosas, y el día 17 aprobó un “paquete” de 10 millones de dólares que incluía “ayuda letal” (armamento y municiones) por primera vez desde 1977, y el envío de un equipo de 20 asesores militares. Carter tomó la decisión acogiéndose a la Sección 506(a) de la Ley de Asistencia Exterior, una cláusula de emergencia que permitía otorgar fondos sin la aprobación del Congreso. La decisión se justificó argumentando que era necesario apoyar al Gobierno Salvadoreño “en su lucha contra el terrorismo comunista apoyado por Cuba y la URSS”¹. Tres días después, Carter dejaba la Presidencia en manos de su sucesor, Ronald Reagan.

7.5 La Administración Reagan y el despliegue de la estrategia contrainsurgente

La política de Estados Unidos hacia El Salvador bajo la Presidencia de Ronald Reagan atravesó dos etapas para las que el año 1984 marcó una línea divisoria. Hasta ese año, El Salvador fue motivo de un conflicto permanente entre la Administración y el Congreso, dominado por los demócratas. Las profundas diferencias existentes en torno a la política de derechos humanos y a la concesión de ayuda económica y militar pusieron de manifiesto la ausencia de consenso interno existente en torno a la política con El Salvador. Las difíciles relaciones de Washington y el Gobierno de Unidad Nacional, dominado por la extrema derecha salvadoreña, contribuyeron a agravar este conflicto.

¹ Citado en Arnson 1989, p. 50.

En enero de 1984, sin embargo, republicanos y demócratas lograron establecer una política de consenso a través del “Informe Kissinger”. En junio José Napoleón Duarte tomó posesión como Presidente de El Salvador, y en noviembre de ese mismo año Reagan inició su segundo mandato, esta vez con la mayoría en ambas cámaras. Estos acontecimientos dieron paso a una segunda etapa. El conflicto sobre El Salvador que había dominado el Congreso en los tres años anteriores se evaporó, y la Administración Reagan no encontró demasiadas dificultades para afirmar una estrategia de guerra contrainsurgente total, en la que jugaron un papel esencial tanto la ayuda económica como la militar.

Para la nueva administración, en El Salvador el problema fundamental era la subversión comunista dirigida desde el exterior y no las condiciones internas de pobreza o de ausencia de libertades públicas. Las políticas reformistas de Carter, según los “halcones” de la Administración, habían facilitado el avance insurgente con políticas reformistas que habían abierto espacios a la subversión¹. Decidida a evitar “otra Nicaragua” en El Salvador, la administración Reagan intentó facilitar todo el apoyo económico y militar posible al Gobierno y a las Fuerzas Armadas, para que éstas, que ya habían logrado detener la “ofensiva final” del FMLN de enero de 1981, pudieran derrotar militarmente a la guerrilla desencadenando la guerra contrainsurgente a gran escala.

Reagan, sin embargo, se encontró con la oposición de la mayoría demócrata del Congreso. Muchos congresistas, todavía conmocionados por los asesinatos de las religiosas norteamericanas, consideraban que la guerrilla no podía ser derrotada si el régimen y las Fuerzas Armadas seguían cometiendo violaciones de los derechos humanos, si no existía un proceso de democratización, y si no eran llevadas a cabo las reformas estructurales ya iniciadas, particularmente la reforma agraria. El Congreso no objetó la ayuda económica —que se duplicó entre 1981 y 1983—, pero se negó a aceptar las solicitudes de ayuda militar de la Administración. Las Fuerzas Armadas, señalaron algunos congresistas, no realizarían reformas en tanto el apoyo norteamericano estuviera asegurado,

¹ Un amplio análisis de la posición de la administración Reagan hacia El Salvador en sus primeros meses de mandato en Schoultz 1987, pp. 48-67.

por lo que la ayuda debería estar vinculada a avances concretos en esos ámbitos¹.

Frente a la mayoría demócrata, que seguía considerando que las causas de la crisis salvadoreña eran básicamente internas, la Administración Reagan hizo público el 23 de febrero de 1981 un "Libro Blanco" titulado *Injerencia Comunista en El Salvador*. El "Libro Blanco" reducía el conflicto salvadoreño, de forma muy esquemática, a la resistencia desesperada de un Gobierno pro-occidental frente al ataque de una minoría insurgente de inspiración marxista, apoyada por Cuba y la URSS. Simultáneamente, el Departamento de estado hizo públicos una serie de documentos supuestamente capturados al FMLN, que supuestamente demostraban la veracidad de las conclusiones del "libro blanco".

En las siguientes semanas, diversos artículos de prensa revelaron que los documentos del Departamento de Estado habían sido tergiversados, se habían traducido incorrectamente, o eran falsos. Las tesis del "Libro Blanco" se desmoronaron, y la credibilidad de la Administración sufrió un duro golpe². Las consecuencias no tardaron en hacerse ver. En abril, el Congreso decidió recortar la solicitud de la Administración de ayuda militar para El Salvador. La mayoría demócrata propuso, además, que la administración presentara, con periodicidad semestral, una "certificación" demostrando que el régimen salvadoreño "hacía progresos" en tres ámbitos: 1) el respeto de los derechos humanos; 2) el control de las fuerzas de seguridad, y 3) la aplicación de la reformas económicas, especialmente la Reforma Agraria. La certificación debería mostrar avances también en materias como la celebración de elecciones libres, la apertura de negociaciones para alcanzar una solución política a la crisis y al conflicto, la investigación de los asesinatos de los ciudadanos norteamericanos y el castigo de los responsables.

En diciembre de 1981, después de un intenso debate, el Congreso aprobó la Ley de Seguridad, Desarrollo y Cooperación Internacional que incluía la obligación de presentar las certificaciones. Esta medida representaba una victoria relativa para la Cámara. La presentación de la certificación se dejaba en manos del Presidente Reagan, pero éste necesitaría hechos para respaldarla,

¹ Arnson 1989, p. 67.

² Schoultz 1987, p. 61.

lo que obligaba a la Administración a ejercer presiones sobre su contraparte salvadoreña. El Congreso se reservaba el derecho de evaluar la política de la Administración cada seis meses, y no otorgaba un “cheque en blanco” para la concesión de ayuda militar y de seguridad.

La capacidad de control del Congreso, sin embargo, se vio minada por la ambigüedad que rodeaba el término “progresos”, sobre los que no se establecieron criterios mensurables¹. Por otra parte, ante las resistencias del Congreso a ampliar la ayuda militar, Reagan —al igual que hizo Carter en enero de 1981— hizo uso de sus atribuciones discrecionales como Presidente para sortear el voto del Congreso y conceder ayuda militar “de emergencia” a las Fuerzas Armadas salvadoreñas. Entre 1981 y 1983 en torno al 60% de la ayuda militar concedida a El Salvador lo fue por esta vía². La debilidad de las certificaciones como mecanismo de control del Congreso llevó a Kevin Murray a afirmar: *«las certificaciones sirvieron más como una medida de lavado de cara del Congreso que como una forma de presión para mejorar la situación de los derechos humanos»*³.

La dinámica de las relaciones de Estados Unidos y El Salvador durante los dos años siguientes estuvo muy influida por la presentación de las certificaciones presidenciales, de las que llegaron a producirse cuatro hasta que, en noviembre de 1983, el Presidente vetara su extensión. La Administración mantuvo el compromiso norteamericano con la Reforma Agraria, a pesar de que destacados líderes republicanos la consideraban “socializante”. En materia de derechos humanos se optó por ejercer modestas presiones sobre los militares salvadoreños, por “blanquear” los informes presentados al Congreso⁴, y poner en marcha un programa de reforma judicial, de capacitación policial y de protección de testigos, con el fin de que los procesos contra los militares implicados en los asesinatos de las monjas norteamericanas y los expertos de la

¹ El proceso de discusión de la certificación ha sido analizado en detalle en Arnson 1989, pp. 66-69.

² Coatsworth 1994, p. 167.

³ Murray 1995, p. 217.

⁴ En noviembre de 1993, tras la publicación del informe de la Comisión de la verdad y a petición del Senador Moakley, la Administración Clinton hizo públicos 12.000 documentos de la CIA y el Departamento de Estado antes clasificados como secretos. Los documentos demostraban sin lugar a duda que la Administración tenía información muy detallada de la vinculación de las Fuerzas Armadas y los “escuadrones de la muerte”, y que optó por ocultarla al Congreso y la opinión pública. Ver Murray 1995, p. 222.

reforma agraria se llevaran realmente a cabo¹. Finalmente, se instó al Gobierno Salvadoreño a convocar elecciones para marzo de 1982. Sin embargo, el compromiso norteamericano con las reformas, con los derechos humanos y con la democratización era instrumental, y el objetivo último de la Casa Blanca era proseguir la guerra y lograr la aniquilación total de la guerrilla por vía militar.

La primera certificación presidencial fue presentada el 28 de enero de 1982. El debate que acompañó a la certificación, según señala Cynthia J. Arnson, puso de manifiesto que la Administración no tenía el menor reparo en falsear o ignorar la gravedad que estaban alcanzando las violaciones de los derechos humanos y la situación de impunidad reinante. Informes dados a conocer semanas antes por Socorro Jurídico, la oficina de derechos humanos de la Arquidiócesis de El Salvador, revelaban que en el año precedente habían sido asesinadas o “desaparecidas” 13.550 personas a manos de las Fuerzas de Seguridad y de los “escuadrones de la muerte”, y que centenares de campesinos estaban siendo asesinados en el marco de la Reforma Agraria impulsada por la AID y el AIFLD². Un día antes, el 27 de enero de 1982, aparecieron sendos artículos en *The New York Times* y *The Washington Post* dando a conocer la masacre del Caserío El Mozote. El 10 de diciembre de 1981 fueron asesinadas en dicho lugar unas 200 personas, de las que el 80% eran niños de corta edad, a manos del Batallón contrainsurgente Atacatl, entrenado y armado por Estados Unidos³.

A pesar de estas evidencias, el debate también puso de manifiesto que el Congreso, como ocurrió durante los últimos meses de Carter, estaba paralizado por la percepción —hábilmente utilizada por los Republicanos— de que en El Salvador sólo había dos alternativas: o apoyar al Gobierno y las Fuerzas Armadas, o una “dictadura comunista”. Ante esta disyuntiva, era difícil que el Congreso llegara a aprobar medidas que pusieran en peligro al régimen salvadoreño. El Subsecretario de Estado Elliott Abrams señaló al respecto: «*no forma parte de una política de derechos humanos permitir que el Gobierno de El Salvador sea reemplazado por una dictadura comunista*». El

¹ Un detallado estudio de estos programas es el del Lawyer's Committee for Human Rights 1989 y el de WOLA 1990a.

² Hakel y Siegel 1987, p. 95.

³ Comisión de la Verdad 1993, pp. 132-144.

Subsecretario Enders dijo, por su parte: *«Me pregunto cómo se promoverían los derechos humanos repitiendo el experimento [de Nicaragua] en El Salvador»*¹.

La administración Reagan también pretendió conferir mayor legitimidad a su política impulsando la celebración de elecciones y el establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente. Las elecciones, además, servirían para otorgar credenciales democráticas al régimen salvadoreño y deslegitimar al FMLN, que había recibido un fuerte impulso internacional con la declaración franco-mexicana del 28 de agosto de 1981. Pero el objetivo más importante era sortear las propuestas de negociación del FMLN-FDR y, de esta forma, proseguir la guerra y evitar el surgimiento de un nuevo pacto social, de carácter genuinamente democrático, como resultado de ese proceso de negociación. El investigador norteamericano Terry Karl señaló al respecto:

*«La decisión de convocar elecciones en El Salvador en 1982, en plena guerra civil, se basaba principalmente en la crisis de la política exterior de Estados Unidos y sólo secundariamente en los acontecimientos que estaban teniendo lugar en El Salvador (...) los comicios de 1982 fueron impuestos por Estados Unidos para mejorar la imagen de la Junta de Gobierno así como para desviar las fuertes presiones existentes para que se produjera un acuerdo negociado entre las fuerzas domésticas que competían por el poder»*².

Las elecciones, sin embargo, dieron la mayoría en la nueva Asamblea a las fuerzas de derecha y extrema derecha, representadas por el PCN y ARENA. Este resultado, verdadero fiasco para Washington, que apoyó a Duarte, haría mucho más difícil a la Administración Reagan llevar adelante su proyecto, al tener como interlocutores en el poder a fuerzas que estaban detrás de muchos de los asesinatos políticos, y que previsiblemente no iban a ser de gran ayuda para respaldar las certificaciones. El triunfo de ARENA, en suma, puso de manifiesto que la oligarquía conservaba el poder suficiente para desafiar a Estados Unidos y poner en peligro toda la política salvadoreña de la Administración Reagan ante el Congreso.

¹ Citados en Arnsion 1989, p. 86. La traducción es nuestra.

² Karl 1988, p. 174.

La Administración actuó con rapidez para asegurar que el nuevo gobierno sería aceptable para la opinión pública y el Congreso, recordando a los salvadoreños que la continuidad de la ayuda dependía de ello. Se trataba, sobre todo, de impedir que llegara a la Presidencia Roberto D'Aubuisson, líder de ARENA pero también miembro destacado de los “escuadrones de la muerte”. Fueron las propias Fuerzas Armadas —la institución más interesada en mantener la ayuda norteamericana— las que negociaron con las diferentes agrupaciones políticas la exclusión de D'Aubuisson y la formación de un Gobierno moderado, proponiendo como Presidente al democristiano Álvaro Magaña¹. La extrema derecha se vio obligada a aceptar a Magaña como Presidente del denominado “Gobierno de Unidad Nacional”, pero logró situar a D'Aubuisson como Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente. La Asamblea, además, paralizó la aplicación de la Fase III de la Reforma Agraria, impulsada por la AID (ver apartado 7.6.1).

La Administración Reagan, consciente de que la Reforma podía venirse abajo y con ella todo el apoyo del Congreso a su política, tuvo que presionar al Gobierno salvadoreño para que ésta no se detuviera. En lo que Cynthia Arnson ha denominado «*el ejemplo más directo de influencia del Congreso sobre la política hacia El Salvador, los Comités de la Cámara amenazaron con la interrupción de la ayuda si se mantenía la suspensión de la Reforma Agraria*»². El Congreso fue más allá de las amenazas y recortó la ayuda militar destinada a El Salvador para 1982, situándola en el nivel del año anterior. El Gobierno salvadoreño reaccionó poniendo de nuevo en marcha la Fase III de la Reforma, y Reagan pudo presentar la segunda certificación con fecha del 27 de julio de 1982.

Las dificultades que en materia de derechos humanos planteaba a Washington un Gobierno de extrema derecha, cuyos integrantes no habían renunciado a la violencia armada, emergieron con fuerza durante el segundo semestre de 1982. Según Tutela Legal, en ese periodo se produjeron 2.340 asesinatos a manos de las fuerzas de seguridad o los “escuadrones de la muerte”. En septiembre la AIFLD denunció que el Teniente López Sibrián había sido liberado por el juez. Sibrián, un militar cercano a D'Aubuisson, estaba detenido como presunto implicado en el asesinato de los dos asesores norteamericanos de la

¹ Arnson 1989, p. 92.

² Arnson 1989, p. 94 (la traducción es nuestra).

Reforma Agraria pertenecientes a esta organización. A finales de octubre el Embajador Hinton, frustrado por la actitud de los militares y la extrema derecha salvadoreña, levantó una tormenta política declarando que «*desde 1979 quizás hasta 30.000 salvadoreños han sido asesinados, no muertos en combate, ASESINADOS* [énfasis en el original]»¹. En diciembre el Congreso decidió mantener la ayuda militar asignada para 1983 en el mismo nivel en el que la había dejado seis meses antes, cuando recortó los fondos como represalia por la suspensión de la Reforma Agraria, creando una verdadera “crisis de fondos” para el Ejército Salvadoreño.

A lo largo de 1983 las violaciones de los derechos humanos siguieron siendo uno de los principales límites a la acción Presidencial en relación con El Salvador. En marzo la Administración Reagan solicitó 110 millones de dólares en ayuda militar para El Salvador, después de que Jeanne Kirpatrick, que había viajado a El Salvador como representante de la Administración, planteara la necesidad de incrementar la ayuda para prevenir una posible derrota militar del Gobierno. La solicitud fue rechazada por el Congreso tras la presentación de la tercera certificación el 20 de julio. La mayoría demócrata y algunos representantes republicanos cuestionaron la política salvadoreña en su conjunto, señalando a la Administración que el respeto a los derechos humanos no estaba mejorando —algo que la propia Administración empezó a reconocer— ni las Fuerzas Armadas estaban logrando ganar la guerra².

Constatando que estaba perdiendo el apoyo incluso de los representantes republicanos, la Administración fue modificando su política a lo largo de los últimos meses de 1983, desplegando tres iniciativas:

- a) El nombramiento de la Comisión Nacional Bipartita para Centroamérica, conocida como “Comisión Kissinger”, con el objeto de restaurar el Consenso Bipartidista y, sobre esta base, lograr la aprobación de un gran “paquete” de ayuda económica y militar para la región. El informe de la Comisión, presentado el 10 de enero de 1984, señalaba el “círculo vicioso” que hasta entonces había impedido que la Administración y el Congreso llegaran a un acuerdo: el ejército salvadoreño, utilizando tácticas represivas, se enajenaba el apoyo de la población y provocaba el

¹ Citado en Arnson 1989, p. 99. La traducción es nuestra

² Arnson 1989, pp. 130- 133.

rechazo del Congreso norteamericano, todo lo cual impediría ganar la guerra. La Comisión abogaba por nuevas tácticas contrainsurgentes, conforme al modelo de “guerra de baja intensidad”, que fueran compatibles con los “valores norteamericanos” y permitieran a las Fuerzas Armadas obtener un amplio apoyo social. Tal estrategia, sin embargo, comportaba grandes gastos. La Comisión, por ello recomendaba un fuerte aumento de la ayuda económica y militar a El Salvador y el condicionamiento de ésta a avances democráticos¹.

- b) La convocatoria de nuevas elecciones en El Salvador, que llevaran al poder a un Gobierno—preferentemente del PDC— más proclive a las necesidades políticas internas de Estados Unidos y a la estrategia contrainsurgente impulsada por Washington. Al igual que en 1982, la Administración consideraba que las elecciones serían un medio para evitar la quiebra de su política en el Congreso, por lo que intentó adelantarlas y, al no ser esto posible, intentó garantizar que el resultado le sería favorable, evitando la repetición del fiasco de 1982. A tal fin, la CIA se volcó en el financiamiento del PDC y de las organizaciones que le eran afines y la AID destinó 3,4 millones de dólares a financiar la maquinaria electoral, con el objetivo de evitar el fraude². La participación de Estados Unidos en estos comicios llegó hasta el punto de que cuando fallaron los ordenadores salvadoreños, se utilizaron los ordenadores de la embajada norteamericana para imprimir las listas de votantes³.
- c) El endurecimiento de las presiones estadounidenses en materia de derechos humanos. Desde el mes de noviembre la Embajada norteamericana empezó a hacer públicos los nombres de destacados jefes militares involucrados en la actuación de los “escuadrones de la muerte”. En diciembre el Vicepresidente Bush visitó El Salvador con un mensaje muy claro: no habría más fondos si el Gobierno no apartaba de su cargo a varios de estos oficiales, y no se lograba resolver el “caso de las monjas”, el símbolo quizás más visible ante la opinión pública del fracaso de la política norteamericana hacia El Salvador⁴.

¹ Comisión Kissinger 1984, pp. 135-137.

² Karl 1988, p. 180.

³ Carothers 1994a, p. 172, citando el testimonio de funcionarios norteamericanos que trabajaron en el proceso electoral salvadoreño.

⁴ Arnson 1989, p. 133.

La visita de Bush tuvo efectos inmediatos. Varios oficiales fueron trasladados o cesados de sus cargos, el número de asesinatos descendió significativamente, y las investigaciones sobre el asesinato de las religiosas norteamericanas fueron reactivadas. Aunque ya no estaba obligada por la Ley, la Administración quiso explotar políticamente estos logros y presentó una nueva certificación en enero de 1984¹.

¿Significaba esto una victoria política para Reagan? Difícilmente puede ser considerado así. La Administración se había visto obligada a reconocer, después de tres años de falsear la situación, que en materia de derechos humanos no se habían producido avances. En definitiva, a principios de 1984 la política norteamericana de la Administración Reagan hacia El Salvador se encontraba prácticamente en el mismo punto que a comienzos de 1981: sin haber logrado el consenso interno, sin avances aparentes en materia militar a pesar de la ayuda otorgada, y al borde del colapso definitivo si las elecciones de marzo de 1984 daban de nuevo el triunfo a la extrema derecha. Este fracaso, sin embargo, tuvo un alto coste para El Salvador: para entonces la guerra y la violencia habían causado ya más de 40.000 muertos y cientos de miles de desplazados, refugiados y emigrantes.

Las elecciones del 6 de mayo de 1984 modificaron sustancialmente este escenario. La victoria electoral de Duarte, que contaba con una sólida reputación en Estados Unidos como demócrata y reformista moderado, eliminó la mayor parte de las reticencias del Congreso. El acuerdo en torno a Duarte, unido al consenso bipartidista alcanzado con el “Informe Kissinger”, allanaron el camino a las solicitudes de ayuda económica y militar de la Administración. El 10 de mayo la Cámara baja decidió, por un estrecho margen, desvincular totalmente la ayuda de condiciones políticas —algo que la Comisión Kissinger desaconsejaba vigorosamente²—. Según estipuló el Congreso, a partir de ese momento la ayuda sólo sería suspendida si se producía un golpe militar que depusiera a Duarte³.

¹ Arnson 1989, p. 142.

² Comisión Kissinger 1984, p. 137.

³ Arnson 1989, p. 253.

Fue la última vez, hasta 1989, en que El Salvador era motivo de una gran controversia en el Congreso. A partir de entonces la atención de la Cámara se concentró en Nicaragua y en la Contra. A finales de mayo, por otra parte, los tribunales salvadoreños dictaron sentencia en el “caso de las monjas” y cinco militares salvadoreños fueron condenados a 30 años de prisión¹, con lo que desapareció uno de los principales escollos en las relaciones bilaterales y en los debates del Congreso. A finales de 1984 la Cámara aprobó sin recortes ni restricciones la totalidad de la ayuda económica y militar solicitada por la Administración, alcanzando ésta última las cifras más elevadas de la década.

La nueva fase de las relaciones entre Washington y El Salvador no estuvo exenta de dificultades y tensiones. Duarte había llegado al poder con un programa reformista basado en la justicia social y con el compromiso de entablar negociaciones de paz con el FDR-FMLN y dar fin a la guerra. La Administración Reagan, sin embargo, no compartía este programa. Su principal objetivo era proseguir la guerra, y el papel asignado a Duarte era dar mayor legitimidad al proyecto contrainsurgente, facilitar la aprobación de la ayuda y mejorar la imagen de la política de Reagan, y no hacer la paz o llevar a cabo una reforma social². El Gobierno democristiano, totalmente dependiente de la ayuda económica de Estados Unidos, se vio obligado a abandonar las conversaciones de paz y a aplicar la política económica diseñada por la AID (ver apartado 7.7.1). Esta política, impuesta a través de la condicionalidad de la ayuda, se basaba en la promoción de los sectores exportadores y en la práctica significaba dejar a un lado los compromisos electorales de justicia social y equidad. Duarte no reactivó las reformas —la reforma agraria, como veremos en el apartado 7.6.1, siguió languideciendo—, se alineó con el empresariado, y no pudo detener el declive de los niveles de vida.

En contra de los deseos de Washington, Duarte se reunió con el representante del FDR Guillermo Ungo el 15 de octubre de 1984 en la pequeña ciudad de La Palma, con el objetivo de iniciar un proceso de negociaciones de paz. La Administración Reagan, en plena campaña electoral, no impidió la reunión

¹ Era la primera vez que un tribunal salvadoreño condenaba a miembros de las Fuerzas Armadas por un delito de asesinato. La Comisión de la Verdad de la ONU determinó, sin embargo, que los soldados y el sargento sentenciados actuaron con conocimiento de sus superiores. Ver Comisión de la Verdad 1993, pp. 76-81.

² Castro 1989, p. 78.

para no dar una imagen intransigente. El 6 de noviembre, sin embargo, Reagan obtuvo la reelección. El 30 de noviembre se produjo una nueva reunión en Ayagualo, pero ni Duarte ni Ungo asistieron. Poco después, Duarte decidió suspender las conversaciones, constatando que las Fuerzas Armadas, respaldadas por Washington y muy lejos de someterse al control del poder civil, no estaban dispuestas a que el proceso continuara¹. En 1987 Duarte firmó el Acuerdo de Paz de Esquipulas, pero no hubo ninguna iniciativa de paz ulterior.

Los estrechos márgenes de acción que Washington otorgó a Duarte, tanto en el plano económico como político, redujeron al Gobierno salvadoreño a jugar un papel secundario en la estrategia contrainsurgente diseñada por Estados Unidos y las Fuerzas Armadas. Aunque aparentemente la celebración de elecciones representaba un avance de la democracia y se había producido una subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, en la práctica lo que existía era un acomodamiento o aceptación mutua o, como han señalado algunos autores, una "alianza" sellada por un objetivo común: mantener la ayuda económica y militar norteamericana, sin la cual no sería posible garantizar la supervivencia del Estado y proseguir la guerra contrainsurgente. En este marco, los militares renunciaron al golpismo y toleraron al Gobierno democristiano, y éste renunció a ejercer un verdadero control gubernamental sobre las Fuerzas Armadas². Este pacto tácito amplió los espacios políticos, como puso de manifiesto el proceso de reconstrucción del movimiento popular que se empezó a registrar desde 1985, pero la persistencia de las violaciones de los derechos humanos y la impunidad militar siguieron siendo la expresión más palpable de los estrechos márgenes del proceso de democratización.

A pesar de sus compromisos electorales, los resultados del segundo mandato del Presidente Duarte fueron muy magros. La guerra entró en una dolorosa fase de estancamiento (ver apartado 7.6.3) y en 1989, cuando Duarte dejó el poder, ya se había cobrado 70.000 vidas. La polarización política y las violaciones de los derechos humanos volvieron a incrementarse, cuando la extrema derecha constató que la ayuda, en ausencia de controles del Congreso, no se interrumpiría³. El PDC perdió paulatinamente su credibilidad ante las

¹ Coatsworth 1994, p. 175.

² Castro 1988, p. 78.

³ Arnson 1989, p. 212.

promesas incumplidas, la caída del nivel de vida, el aumento de la pobreza y la corrupción a la que dio lugar el mal uso de la ingente ayuda que Estados Unidos puso en sus manos¹.

El deterioro del PDC y la debilidad de la izquierda² pusieron en manos de la derecha y la extrema derecha el triunfo electoral y entre 1988 y 1989, al celebrarse nuevas elecciones presidenciales, legislativas y municipales, estas fuerzas retornaron al poder, inaugurando un periodo de profundos cambios en el escenario político y económico de El Salvador.

7.6 Reforma, estabilización y pacificación: la ayuda norteamericana y la “economía de guerra” (1980-1989)

7.6.1 Las reformas estructurales: la AID y la Reforma Agraria salvadoreña

La Reforma Agraria salvadoreña fue el elemento central del proyecto contrainsurgente de la Administración Carter. Es por ello que el auge y declive de esta Reforma ilustra, mejor que cualquier otro asunto, el fracaso de la política reformista hacia El Salvador. A pesar de que Estados Unidos invirtió seis años de esfuerzos y de presiones diplomáticas, y más de 200 millones de dólares, la Reforma Agraria no alcanzó ninguno de sus objetivos iniciales debido a la oposición de la oligarquía, a las contradicciones de su propio diseño, y al abandono del que fue objeto por parte de la Administración Reagan, más interesada en estabilizar el país que en apoyar una estrategia de reformas.

Al impulsar la Reforma Agraria, Estados Unidos asumía implícitamente que el problema de la tierra era una de las claves del descontento campesino y del

¹ CONARA, uno de los pilares institucionales del esfuerzo contrainsurgente, fue objeto de prácticas corruptas por parte de destacados miembros del Gobierno, lo que deterioró la imagen del PDC. En vísperas de las elecciones de 1988 se hizo público el presunto desfalco de más de dos millones de dólares entregados por la AID a esta institución. El Embajador norteamericano logró que Duarte destituyera a Luis Mejía, Presidente de CONARA. Mejía se encontraba muy cerca políticamente de Alejandro Duarte, hijo del Presidente y candidato democristiano a la alcaldía de San Salvador. Las acusaciones de corrupción —algunas de ellas procedentes de la propia AID— motivaron en julio de 1988 la constitución de una Comisión Legislativa de Investigación. Ver Eguizábal 1989, p. 184 y Casaus y Castillo 1989c, p. 553.

² Rubén Zamora y Guillermo Ungo retornaron al país a principios de 1988 y se presentaron a los comicios como candidatos de Convergencia Democrática.

auge de la opción revolucionaria. La extrema desigualdad de la tenencia de la tierra tiene su origen, al igual que en otras repúblicas centroamericanas, en la época colonial y en el ciclo agroexportador del café de finales del siglo XIX y principios del XX. El poder de la oligarquía estuvo desde entonces asociado al latifundio cafetalero. A principios de los años setenta el 4% de las fincas cafetaleras, en manos de 36 grupos familiares concentraba 72.000 hectáreas, el 60% de las tierras destinadas a este cultivo. Al otro extremo, 15.000 pequeños propietarios disponían del 6% de las tierra, 7.200 hectáreas respecto a un total de 120.000.

En los años cincuenta, sesenta y setenta, como indicamos, la explosión demográfica, la modernización de las fincas cafetaleras y la expansión de las exportaciones de azúcar, algodón y carne favoreció un patrón aún más polarizado de distribución de la propiedad agraria y el aumento de los campesinos sin tierra. El *boom* del algodón, por ejemplo, propició la expulsión de miles de campesinos de las tierras bajas de la Costa del Pacífico. En 1961 existían unas 55.000 parcelas ocupadas por colonos. En 1971 éstas se redujeron a 17.000¹. Ese mismo año tan sólo 40 fincas concentraban el 20% de las 56.000 hectáreas dedicadas al cultivo del algodón.

El III Censo Nacional Agropecuario de 1971 reveló que el 1% de las propiedades —las más grandes, con una extensión promedio de 260 hectáreas— concentraban el 41% de la tierra cultivable. El 71% de las propiedades —las más pequeñas, con una extensión promedio de 0,3 hectáreas— disponían sólo del 10% de la tierra. El Censo también ponía de manifiesto que el 95% de las propiedades eran de tipo “subfamiliar”, tan pequeñas que no garantizaban la subsistencia de una familia, y que en torno a la mitad de las tierras pertenecientes a latifundios eran dejadas en barbecho. El Salvador tenía ese año, además, la más elevada proporción de trabajadores rurales sin tierra: el 60%².

La preocupación de Estados Unidos por la Reforma Agraria en El Salvador data de la época de la “Alianza para el Progreso”. Como tuvimos oportunidad de indicar en el apartado correspondiente, en ese periodo ésta y otras reformas

¹ Pearce 1982, p. 209.

² En comparación, en Costa Rica era el 40%, en Honduras el 35%, en Guatemala el 27% y en Nicaragua el 32%. Ver Barry 1987, p. 9.

fueron concebidas en esencia como instrumentos para la prevención de la revolución. En este momento Estados Unidos evitó enfrentarse a la oligarquía, y pretendió que ésta abordara voluntariamente la Reforma a fin de preservar su poder a largo plazo. La élite económica, sin embargo, rechazó frontalmente el componente reformista de la Alianza y logró mantener la Reforma Agraria fuera de la agenda política hasta la siguiente década¹. Honduras se convirtió, como vimos, en la “frontera agrícola” para los campesinos salvadoreños, pero la “Guerra del Fútbol” obligó a regresar a decenas de miles de campesinos y en lo sucesivo ya no fue posible emigrar al país vecino.

El Gobierno del Coronel Molina, apoyado por los sectores “modernizantes” de las Fuerzas Armadas, anunció en 1972 y en 1976 el lanzamiento de un programa de Reforma Agraria que sería llevado a cabo por el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y la Unión Comunal Salvadoreña (UCS), una organización creada por el Instituto Norteamericano para el Sindicalismo Libre (AIFLD). El programa tenía un alcance muy modesto; pretendía expropiar el 4% de las tierras cultivables, y las indemnizaciones previstas para compensar a los latifundistas afectados podían considerarse generosas².

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y el recién constituido Frente de Agricultores de la Región Oriental (FARO) lograron, sin embargo, bloquear el programa desatando una fuerte campaña anticomunista y una oleada de violencia contra los líderes campesinos. En 1977, en vísperas de las elecciones, estos sectores forzaron la caída de Molina. El fraude electoral llevó al poder al Coronel Romero, un militar de “línea dura” contrario a todo intento de reforma.

La situación cambió rápidamente en 1979. La revolución sandinista, el rápido ascenso de las fuerzas insurgentes, el clima pre-insurreccional que vivía El Salvador y las presiones de Washington convencieron al alto mando militar, a pesar de la oposición de la oligarquía, de que sólo una Reforma Agraria rápida y masiva podría neutralizar las reivindicaciones revolucionarias y evitar “otra Nicaragua” en El Salvador. Según la Misión de la AID en San Salvador, la Reforma era «...un imperativo para prevenir el colapso político, asestar un

¹ Barry 1987, p. 109.

² Barry 1987, pp. 111-112.

golpe a la izquierda, y ayudar a prevenir la radicalización de la población rural»¹.

Los expertos del Instituto Americano para el Sindicalismo Libre (AIFLD), a instancias de la AID, empezaron a planear la Reforma tras la caída del General Romero. Ésta, sin embargo, no se puso en marcha hasta el mes de marzo, cuando los miembros progresistas de la Junta de Gobierno, encabezados por Mayorga y Ungo, se vieron obligados a abandonarla, y no quedó lugar a duda sobre el carácter contrainsurgente de la Reforma. Deere señaló al respecto:

«Aunque la Administración Carter reconocía que la Reforma Agraria era un elemento Central de la estrategia para contener el crecimiento de las fuerzas revolucionarias, estaba claro que no creía que la situación estaba madura mientras el Gobierno incluyera a personas progresistas con vínculos con las fuerzas populares. Lo que menos serviría a los intereses de Washington sería una reforma potencialmente radical que pudiera movilizar al campesinado y a los trabajadores rurales bajo la bandera de la izquierda. Si una reforma agraria iba a ser apoyada por Estados Unidos, tendría que estar claramente definida y ser estrictamente ejecutada de forma que la izquierda no pudiera utilizar el programa para movilizar un apoyo masivo que impulsara una reforma más radical»².

Los decretos de la Reforma Agraria fueron publicados entre marzo y abril de 1980. Muchos salvadoreños fueron sorprendidos por el anuncio, pues ésta había sido planeada silenciosamente por los expertos norteamericanos, la cúpula militar y los más altos funcionarios de la Junta de Gobierno. Tan sólo la Unión Comunal Salvadoreña (UCS), asociada al AIFLD, fue consultada con antelación. En función de las tierras afectadas la Reforma contemplaba tres etapas o fases:

- a) La “Fase I”, promulgada el 6 de marzo como “Ley Básica de la Reforma Agraria”, tenía como objetivo la expropiación y redistribución de los latifundios con más de 500 hectáreas. Se trataba de entre 300 y 350 fincas que, en conjunto, concentraban el 15% de la tierra cultivable del país. La

¹ Barry 1987, p. 114.

² Deere 1985, p. 65.

mayor parte de estas fincas se destinaba al cultivo del algodón y del azúcar y a la cría extensiva de ganado. La tierra sería entregada, bajo la dirección del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), a cooperativas formadas por los trabajadores de las fincas. El Decreto reconocía a los propietarios la posibilidad de retener entre 100 y 180 hectáreas —el denominado “derecho de reserva”—, siempre que se realizaran nuevas inversiones destinadas a aumentar la productividad. Los propietarios, por último, serían indemnizados con bonos, con el objetivo de que las indemnizaciones fueran invertidas en la industria o el comercio. El valor de las indemnizaciones sería determinada según el valor fiscal de las fincas, y las cooperativas asumirían la deuda con un plazo de amortización de 30 años.

- b) La “Fase II”, promulgada al mismo tiempo que la Fase I, formaba parte también de la Ley Básica de la Reforma. Su objetivo era la expropiación y redistribución de las propiedades de entre 100 y 500 hectáreas. Este tipo de propiedades representaba en conjunto el 24% de la tierra cultivable de El Salvador. En ellas se producía en torno al 60% de la cosecha de café, por lo que era la base del poder económico de la oligarquía cafetalera. Por esta razón, la Fase II era considerada “el corazón de la Reforma Agraria”. Los propietarios afectados en esta Fase también serían indemnizados y existía un derecho de reserva.

- c) La “Fase III” fue promulgada el 28 de abril de 1980, casi dos meses después, a través del Decreto 207. Esta fase, denominada “Tierra para el que la Trabaja”, concedía a los arrendatarios y aparceros de fincas menores de 100 hectáreas la propiedad de las tierras que trabajaban hasta un máximo de 7 hectáreas. Al igual que en las dos fases anteriores, los propietarios serían indemnizados y los nuevos propietarios asumirían la deuda con un plazo de 30 años, en el cual las nuevas propiedades no serían enajenables. Las propiedades afectadas representaban en conjunto el 10% de la tierra cultivable de El Salvador. La mayoría de los beneficiarios cultivaba pequeñas parcelas destinadas a la producción de granos básicos. Se estimaba que esta fase tenía entre 137.000 y 183.000 beneficiarios potenciales¹.

¹ Prosterman 1985, p. 99.

De llevarse a cabo plenamente, la Reforma redistribuiría entre el 40% y el 45% de la tierra cultivable de El Salvador, y beneficiaría a unas 300.000 familias campesinas. La estructura de la propiedad se habría alterado profundamente y el poder de la oligarquía habría sufrido un duro golpe. Los objetivos eran, sin duda, ambiciosos. Sin embargo, nada estaba previsto para los campesinos sin tierra, que en 1980 eran entre el 60% y el 65% de la población rural. Por otra parte, la ejecución de la reforma se enfrentó a la oposición —a menudo violenta— de la élite oligárquica, y las Fuerzas Armadas se mostraron dispuestas a llevar a efecto sólo parte del programa, de forma que éste permitiera la contención de la guerrilla afectando en la menor medida posible a las estructuras de poder de la oligarquía.

La ejecución de la Fase I comenzó de inmediato. Más de 500 técnicos agrícolas del ISTA, apoyados por el Ejército, lograron expropiar 30 fincas el primer día de la Reforma. La reacción oligárquica no se hizo esperar. Se constituyó un Comité de “Devolución de Tierras”, gran parte de la maquinaria fue ocultada o destruida, en torno al 30% del ganado fue sacrificado, y los terratenientes lograron eludir la expropiación de unas 65 fincas a través de maniobras legales¹. A pesar de todo, en las semanas siguientes fueron expropiados otros 200 latifundios².

Pero, como señaló Jenny Pearce, «*la otra cara de la Fase I de la Reforma fue la escalada de la represión que la acompañó*»³. Con la declaración del Estado de Sitio, el Ejército pudo utilizar la Reforma para eliminar e intimidar a la oposición campesina⁴. En febrero fueron asesinados 240 campesinos; en abril fueron 610, y en junio 770. Según las palabras de Monseñor Romero, se trataba de una reforma «*bañada en sangre*»⁵.

A principios de abril de 1980 el Coronel Jaime Abdul Gutiérrez anunció que la Fase II quedaba pospuesta indefinidamente. La oligarquía cafetalera, la más afectada por esta fase, se opuso enérgicamente a su ejecución y pudo minar rápidamente el compromiso del mando militar con la Administración Carter y el PDC. Las dos primeras etapas hubieran afectado a más del 35% de la tierra

¹ Barry 1987, p. 118.

² Sobre el desarrollo de la Reforma, ver Pearce 1982, pp. 229-235 y Deere 1985, pp. 67-69.

³ Pearce 1982, p. 232.

⁴ *Inforpress Centroamericana* n° 385, 20 de marzo de 1980, p. I.

⁵ Citado en Coatsworth 1994, p. 154.

cultivable del país. Limitar la Reforma a la Fase I significaba que sólo el 15% de la tierra sería redistribuida, lo que reducía considerablemente el número de familias beneficiarias. La Administración Carter mantenía una posición ambivalente sobre esta Fase, pues temía que condujera a un brusco declive de la producción cafetalera, el cual hubiera causado desequilibrios en la balanza de pagos difícilmente superables¹. Olvidando la Fase II, la AID comenzó entonces a buscar precipitadamente otro mecanismo para ampliar el número de beneficiarios y asegurar que la Reforma Agraria tuviera algún impacto. La Fase III fue el resultado².

La Fase III o “Tierra para el que la trabaja” fue totalmente diseñada por un equipo de expertos de la AIFLD dirigido por Roy Prosterman y Mary Temple³. El objetivo, además de dar continuidad a una Reforma amenazada por la suspensión de la fase II, era proporcionar apoyo social en las zonas rurales a la Junta de Gobierno y al PDC. La mayor parte de las parcelas arrendadas susceptibles de convertirse en propiedades individuales se encontraba en áreas de fuerte presencia guerrillera como Morazán, Chalatenango, Cuscatlán y Cabañas. Un funcionario de la AID definió claramente el propósito de esta Fase al declarar que «...*no hay nada más conservador que un pequeño campesino. Vamos a parir capitalistas como conejos*»⁴.

Los efectos de la Fase III, sin embargo, quedaron muy lejos de las previsiones iniciales. El Ejército y los funcionarios civiles salvadoreños la percibieron como una imposición estadounidense, y la oposición de los propietarios —en su mayoría comerciantes y medianos agricultores acomodados— fue feroz. A menudo, éstos recurrieron a los “escuadrones de la muerte” y a bandas de pistoleros a sueldo para amedrentar o asesinar a los potenciales beneficiarios. La violencia y la polarización política en el medio rural, en consecuencia, se intensificaron. José Rodolfo Viera, director del Programa, denunció

¹ Estos temores, en gran medida, eran infundados. Ver Schoultz 1987, p. 59.

² Deere 1985, p. 66.

³ Roy Prosterman, consultor de la AIFLD, había diseñado el Programa de Reforma Agraria que Estados Unidos puso en práctica en Vietnam una década antes en el marco de sus campañas de pacificación rural. El Programa era muy similar al que se había aplicado en Vietnam, y tenía incluso el mismo nombre.

⁴ Citado en Barry 1987, p. 115.

públicamente que muchos campesinos estaban siendo asesinados «*con el Decreto 207 en sus manos*»¹.

A mediados de junio la Unión Comunal Salvadoreña (UCS) denunciaba la escalada de asesinatos políticos que se estaba produciendo en el marco de la reforma. Viera y los dos asesores norteamericanos de la AIFLD, como vimos, también fueron víctimas de esta espiral de violencia. Durante 1981, por lo menos 90 dirigentes de la UCS, junto a un gran número de potenciales beneficiarios, corrieron la misma suerte.

La AID y la AIFLD esperaban que esta fase de la Reforma se ejecutara por sí misma. El Decreto 207 establecía que los arrendatarios serían propietarios de las parcelas desde el mismo momento de su promulgación. Sin embargo, los propietarios comenzaron a expulsar a los campesinos arrendatarios o siguieron cobrando el arriendo por medio de la intimidación y la violencia. La posesión efectiva requería la titulación de las tierras, y ésta, a su vez, exigía la identificación, registro y verificación de los reclamantes. El reglamento que regulaba este proceso tardó ocho meses en emitirse. Los primeros títulos provisionales comenzaron a ser entregados casi un año después y en abril de 1981 sólo un millar habían sido entregados. Para entonces, según una encuesta de la UCS y la AIFLD, se estimaba que en torno al 20% de los posibles beneficiarios —unas 25.000 familias— ya habían sido expulsados de las tierras, y unos 75.000 campesinos seguían pagando rentas. A finales de 1981 se habían entregado 20.800 títulos, y ello obedeció más a las presiones de la AID y de la UCS que al compromiso de los salvadoreños con esta Fase de la Reforma².

El compromiso de la AID con la Reforma fue esencial para que ésta, pese a sus limitados resultados, pudiera llevarse a cabo. La AID diseñó la Reforma prácticamente en su totalidad, proporcionó los técnicos agrícolas a través de la AIFLD, así como la financiación necesaria para llevarla a cabo y hacer frente a las indemnizaciones de los terratenientes. Según la Misión de la AID en El Salvador, la Reforma Agraria era “el punto focal” del programa de asistencia norteamericana a El Salvador³.

¹ Pearce 1982, p. 234.

² Deere 1985, p. 67. Ver también Simon y Stephens 1982.

³ AID 1980d, p. iii.

En los primeros meses de la Reforma, la AID proporcionó 18 millones de dólares en créditos, otros 17 millones para financiar las actividades de las instituciones del Gobierno salvadoreño, y 3,6 millones a la AIFLD y a la UCS para asistencia técnica y organización de la Reforma. Para el quinquenio 1981-1985 se presupuestaron otros 250 millones de dólares —unos 50 millones anuales— procedentes de los ESF, la Asistencia para el Desarrollo (DA) y el Título I de la PL-480. Esta cifra representaba el 60% de toda la asistencia prevista para El Salvador en ese periodo.

En la práctica, los desembolsos fueron menores y se ejecutaron mucho más lentamente debido a las dilaciones y dificultades que experimentó el programa¹. El cuadro n° 46 muestra la financiación desembolsada entre 1980 y 1990 para la Reforma Agraria. En total fueron asignados a la reforma 219,7 millones de dólares, lo que representó un promedio de 20 millones anuales.

Cuadro n° 46
**El Salvador. Asistencia comprometida en los proyectos
 de la Reforma Agraria, 1980-1990**
 (Millones de dólares)

Proyecto	Denominación	Inicio	Monto
519-0259	Apoyo a la Reforma Agraria	1980	5,00
519-0262	Organización de la Reforma Agraria	1980	13,77
519-0263	Créditos de la Reforma Agraria	1980	85,82
519-0286	Asistencia Técnica (Technoserve)	1982	3,25
519-0265	Apoyo al sector de la Reforma Agraria	1983	46,01
519-0312	Asistencia Técnica (Technoserve)	1985	5,32
519-0307	Financiamiento de la Reforma Agraria	1986	50,00
519-0353	National Cooperative Business Association	1988	5,90
519-0381	Modelos alternativos de tenencia de la tierra	1990	0,16
519-0382	Desarrollo Empresas Rurales (Technoserve)	1990	4,50
TOTAL			219,74

Fuente: Rosa 1993, p. 43, a partir de datos de la AID

¹ Rosa 1993, p. 43.

El espectacular aumento de la asistencia norteamericana a partir de 1982 y el desplazamiento del interés y los fondos norteamericanos hacia otros destinos redujo significativamente la importancia relativa de la Reforma en el conjunto de la ayuda norteamericana. Entre 1980 y 1983 la Reforma recibió el 13,7% de la ayuda económica total. En 1987 esta proporción se redujo al 7,3%, y en 1989 al 4,3% (Ver cuadro n° 49). En el conjunto de la década, los fondos asignados a la Reforma Agraria terminaron siendo sólo el 7,4% de la ayuda económica total ¹.

Buena parte de los fondos procedían de las cuentas en moneda local generadas por los ESF y la ayuda alimentaria. Entre 1982 y 1980 la Reforma recibió 1.114 millones de colones de dichas cuentas. 314 millones fueron utilizados para capitalizar el “Fondo de Compensación de la Reforma Agraria”, un fondo especial de carácter permanente gestionado por el Ministerio de Hacienda².

La llegada de Reagan a la Presidencia en enero de 1981 planteó serias dudas sobre la continuidad de la Reforma. El entorno político del nuevo Presidente, como señaló Lars Schoultz, estaba profundamente convencido de que el problema de El Salvador era el comunismo y no la injusticia social o la ausencia de democracia. Según el Senador Jesse Helms, las reformas “socializantes” emprendidas por la Administración Carter en El Salvador sólo contribuirían a abrir espacios para la subversión, y por lo tanto el apoyo norteamericano a la Reforma debería ser suspendido de inmediato. El Congreso, sin embargo, condicionó la aprobación de la ayuda económica y militar a la certificación, por parte de la Administración, de que el Programa estaba progresando.

Para salir de este difícil dilema, Reagan optó por adecuar su discurso a lo que cada parte esperaba oír. Ante los seguidores de la Reforma, mostró resultados. Ante sus oponentes, aclaró que se trataba de una política del Gobierno Salvadoreño y que Estados Unidos no la consideraba correcta. Para respaldar esta doble estrategia, Estados Unidos siguió apoyando la Reforma, pero lo hizo sólo en la medida en que se obtuvieran los resultados mínimos para poder

¹ En este cálculo no consideramos la ayuda militar.

² Cuenca 1992, pp. 59, 77 y 111.

emitir la certificación semestral y obtener del Congreso la ayuda militar y de seguridad que necesitaba para desarrollar su política, que hacía de la estabilización económica del Gobierno y la derrota militar de la guerrilla sus principales objetivos¹. Como observaron algunos analistas, el ritmo de titulación de tierras de la Fase I y la Fase III se aceleraba antes y durante la presentación de la certificación al Congreso y los debates sobre la ayuda económica y militar. Una vez aprobada la ayuda, el proceso de titulación perdía dinamismo y se recrudecían las expulsiones de campesinos².

El mantenimiento de cierta actividad en cuanto a redistribución de tierras era, por otra parte, funcional a la estrategia de “Guerra de Baja Intensidad” (GBI) que la nueva administración norteamericana estaba poniendo en marcha. “Ganar los corazones y las mentes” de la población rural frente al avance insurgente exigía dar algún tipo de respuesta a la presión campesina sobre la tierra.

En enero de 1982 la Administración Reagan certificó que la Reforma estaba avanzando, calificándola como “gran éxito”. Para Duarte, sin embargo, la realidad era distinta. Los asesinatos políticos, la expulsión de campesinos y la frustración producida por el abandono de la Fase II y por los retrasos en el proceso de titulación de tierras empujaron a muchos campesinos al lado de los revolucionarios. La Fase II también hizo que la extrema derecha ganara nuevos adeptos entre los medianos propietarios. Al llegar las elecciones de 1982 menos del 20% de los potenciales beneficiarios de la Reforma habían recibido títulos provisionales. El triunfo de la extrema derecha en las zonas rurales permitió constatar que ni la Fase I ni la Fase III habían logrado crear una base de apoyo al PDC en el medio rural³.

La Asamblea Nacional Constituyente surgida de las elecciones de 1982, poco después de su formación, aprobó una resolución que cancelaba definitivamente la Fase II, hasta entonces formalmente “pospuesta”, y suspendía “temporalmente” la ejecución de la Fase III. Aunque esto último no afectaba a los campesinos ya designados como beneficiarios, se desató una nueva oleada de expulsiones. Por otra parte, los puestos clave del Ministerio de Agricultura

¹ Schoultz 1987, pp. 65-70 y Arnson 1989, pp. 81-87.

² Deere 1985, p. 68.

³ Deere 1985, p. 68.

y el ISTA fueron asignados a miembros de ARENA, que obstaculizaron deliberadamente el proceso de titulación de tierras. En enero de 1983, de las 328 cooperativas de la Fase I sólo 20 habían recibido títulos, a pesar de que 130 de los antiguos propietarios ya habían percibido la indemnización completa¹.

Las presiones de la Administración Reagan y los recortes de la ayuda, como vimos en el apartado 7.5, lograron revertir esta decisión. El Gobierno salvadoreño se apresuró a clarificar que la Fase III no sería interrumpida. En junio y julio de 1982 se distribuyeron los primeros títulos de propiedad definitivos de esta Fase, permitiéndole a Reagan emitir una nueva certificación el 28 de julio.

En enero de 1983 el Presidente Reagan volvió a certificar que la Reforma seguía en marcha. En marzo, sin embargo, se publicó un estudio financiado por la AID que mostraba que las expulsiones de arrendatarios habían continuado a un ritmo similar al de 1982². En junio la Asamblea Nacional Constituyente asestó un nuevo golpe a la Reforma al incluir en el borrador de la nueva Constitución dos artículos —el 104 y el 105— que permitirían a los antiguos propietarios reclamar la devolución de las tierras afectadas por la Fase I y cerraban el paso a futuras expropiaciones. Nuevos datos de la AID, aparecidos entre 1983 y 1985, pusieron de relieve los problemas económicos y administrativos que enfrentaba el sector reformado. A pesar de las afirmaciones de la Administración norteamericana, cada vez fue más difícil ocultar que la Reforma, “corazón” del reformismo contrainsurgente, no era el éxito que se pretendía mostrar³.

La victoria del PDC en las elecciones presidenciales de 1984 no alteró significativamente la situación de abandono en la que se encontraba el sector reformado. Con Duarte como Presidente, la Administración Reagan ya no necesitó certificar ante el Congreso que ésta continuaba progresando para obtener la aprobación de la ayuda por parte del Congreso, con lo cual la Reforma perdió el valor instrumental que hasta entonces había tenido. El interés de Estados Unidos y del propio Gobierno de El Salvador, como

¹ Strasma *et alii* 1983, cuadro 74b.

² Strasma *et alii* 1983.

³ Citados en Barry 1987, p. 117.

veremos, se desplazó hacia la promoción del sector privado y las exportaciones no tradicionales, las cuales fueron consideradas el nuevo eje de la estrategia de reactivación económica (Ver apartado 7.8). En el plano contrainsurgente, ante el evidente fracaso de la Reforma, el esfuerzo se desplazaría hacia las operaciones de “acción cívica” del “Plan Nacional” de 1983, y de “Unidos para Reconstruir” de 1986 (Ver apartado 7.6.3).

En torno a 1986 el impulso de la Reforma estaba totalmente agotado. Todavía en 1987 la AID exigió al Gobierno, mediante la condicionalidad de la ayuda alimentaria, que acelerase el proceso de titulación de la Fase III; posteriormente, en abril de 1991, la Administración Cristiani promulgó el Decreto 747, que alentaba la subdivisión en parcelas individuales de las tierras asignadas a las cooperativas de la Fase I. La AID había solicitado esta medida, sin éxito, a la administración Duarte a lo largo de varios años, pero sólo pudo llevarse a cabo con ARENA de nuevo en el poder. Jorge Villacorta, diputado del PDC y autor de los decretos originales de la Reforma en 1980, valoró así este decreto:

«No tengo la menor duda de que en unos pocos años la mayoría de los campesinos habrá vendido su tierra o las verá puestas a la venta por los bancos que tomaron sus tierras como garantía. Volveremos de nuevo a los días en los que unas pocas familias poseían la mayor parte de la tierra, y volveremos a encontrarnos con las mismas desigualdades agrarias que nos llevaron a la guerra»¹.

Estas medidas, que daban terminación a aspectos aún pendientes de la Reforma o modificaban sus características iniciales, no aumentaron el número de beneficiarios ni comportaron ninguna nueva expropiación, y el Decreto de 1991 podía ser considerado, como denunciaron las organizaciones cooperativistas, el comienzo de un proceso de “contrarreforma agraria”²

El sector reformado, por otra parte, experimentó desde el comienzo del programa serios problemas de gestión y financiación. El propio Inspector General de la AID, en un informe de 1984, señaló:

¹ Citado en Murray 1995, p. 99.

² Murray 1995, p. 99.

«[Las cooperativas de la Fase I] ...tenían masivas deudas de capital, carecían de capital circulante, contaban con grandes extensiones de tierra que eran improductivas, con exceso de mano de obra y una gestión débil (...) el futuro de estas cooperativas parece desolador si no se adoptan reformas sustanciales. La mayor parte no están teniendo los ingresos suficientes para ser organizaciones viables»¹.

Seis años después de ser constituidas, sólo 160 de las cooperativas de la Fase I —la mitad de las previstas— habían recibido los títulos definitivos de propiedad. Los campesinos tuvieron que hacerse cargo de propiedades a menudo descapitalizadas sin contar con asistencia técnica ni acceso al crédito. La nacionalización de la banca no modificó las prioridades de crédito en el sector agropecuario. La mayor parte del crédito siguió fluyendo a la gran propiedad cafetalera. En 1985 el sector reformado adquirió sólo el 11% del crédito agropecuario.

Tal y como señaló el Inspector General de la AID, aproximadamente el 45% de las tierras de las nuevas cooperativas eran improductivas o de muy baja calidad, la toma de decisiones quedó en manos de los administradores del ISTA, y la participación de los cooperativistas fue muy escasa, por no decir inexistente. Informes oficiales salvadoreños reconocían que los beneficiarios no se sentían como propietarios, sino como trabajadores asalariados del ISTA y de sus gestores, que a menudo eran los antiguos administradores de los terratenientes².

El sector cooperativo nació soportando una deuda agraria de casi 900 millones de colones, equivalentes a 360 millones de dólares, derivada de unas indemnizaciones a menudo sobrevaloradas. A finales de 1987 la deuda agraria acumulada por este sector representaba unos 2.000 millones de colones. La devaluación de 1986 y la caída de los precios de exportación hicieron aún más difícil la amortización de estas deudas³. Es significativo anotar que a partir de 1985 Estados Unidos permitió al Gobierno salvadoreño usar los fondos en moneda local generados por los ESF para abonar las indemnizaciones a los terratenientes. Paradójicamente, parte de la ayuda terminó en manos de este

¹ AID 1984c, citado en Hackel y Siegel 1987, p. 97. La traducción es nuestra.

² Barraclough y Scott 1987, p. 72.

³ Barraclough y Scott 1987, p. 73.

sector mientras que las cooperativas campesinas caían en una situación de insolvencia crónica que impedía que fueran viables económicamente.

A mediados de la década la Fase III también enfrentaba una situación sombría. En 1985 sólo 18.000 beneficiarios contaban con títulos de propiedad definitivos. En su informe de 1984 el Inspector General de la AID señaló expresamente:

«...menos de la mitad (unos 50.000 respecto a una estimación de 117.000) de los individuos elegibles para acceder a la propiedad bajo la Fase III han rellenado las solicitudes para adquirir la tierra. Y en torno a un tercio de los solicitantes ya no está trabajando la tierra. No están trabajando la tierra porque han sido amenazados, expulsados o hechos desaparecer»¹.

La asistencia técnica para la Fase III fue virtualmente inexistente, y la mayor parte de los arrendatarios, como vimos, ocupaba parcelas de menos de dos hectáreas, incapaces de sostener a una familia. Debido a la baja calidad de las tierras, los arrendatarios rotaban los cultivos. “Tierra para el que la Trabaja” suponía que los campesinos deberían mantener en cultivo las mismas parcelas durante los treinta años en los cuales debía pagarse la deuda derivada de las indemnizaciones. Los expertos en Reforma Agraria parecían haber olvidado los problemas de erosión y empobrecimiento del suelo que esto acarrearía y, en suma, la ley de los rendimientos decrecientes que afecta inexorablemente a las tierras sobreexplotadas. Endeudados y con parcelas demasiado pequeñas, la mayor parte de los beneficiarios de la Fase III continuaron por debajo del umbral de la pobreza.

¿Cuál fue finalmente el impacto de la Reforma? Para 1990, según muestran los datos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) recogidos en el cuadro nº 47, se habían redistribuido un total de 295.000 hectáreas —el 22,1% de la tierra cultivable de El Salvador— en beneficio de 85.227 campesinos, que representaban el 14% de la Población Económicamente Activa (PEA) agrícola de 1990. Las 36.697 familias beneficiarias de la Fase I obtuvieron 215.000 has. La Fase III tuvo finalmente 42.289 familias beneficiarias, que recibieron en propiedad 69.605 hectáreas, lo que representaba en promedio

¹ AID 1984c, citado en Hackel y Siegel 1987, p. 97. La traducción es nuestra.

sólo 1,6 hectáreas per cápita. Las cifras de la Fase III ponen de manifiesto que en torno al 20% de los beneficiarios nunca llegaron a tomar posesión de la tierra por efecto de la violencia.

Es indudable que la Reforma supone un cambio importante en la estructura de la propiedad agraria de El Salvador, pero no es menos cierto que su impacto real quedó muy por detrás de lo inicialmente estimado. Las cifras mencionadas representaban entre una tercera y una cuarta parte de los beneficiarios previstos inicialmente, y aproximadamente la mitad de la tierra que se consideró objeto de redistribución. Desde la perspectiva de la redistribución de la tierra, los resultados han sido bastante magros. A pesar de la Reforma, en 1990 el 57,3% de los campesinos carecía aún de tierra propia y el 16,6% contaba con parcelas de menos de 1 manzana (0,7 hectáreas)¹.

Cuadro n° 47

El Salvador. Impacto de la reforma agraria, 1990-1992

Fase de la Reforma	Miles de trabajadores rurales	%	Miles de hectáreas	%	Hectáreas promedio por familia
PEA agraria	581,6	100,0	1.334,7 (a)	100,0	22,9
Cooperativas Fase I	36,7	6,3	215,1	16,1	5,8
Pequeños productores beneficiarios de la Fase III	42,3	7,2	69,6	5,2	1,4
Programa de Transferencias voluntarias (Decreto 839)	6,0	1,0	10,9	0,8	1,8
<u>Campeños sin tierra (b)</u>	<u>333,4</u>	<u>57,3</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>

(a) Se refiere al total de la tierra cultivable de El Salvador en 1987

(b) Incluye trabajadores agrícolas permanentes y temporales y desempleados agrícolas

Fuente: Datos del MAG y de MIPLAN en Boyce 1995, p. 132 y Seligson 1993, p. 20.

La Reforma Agraria diseñada por la Administración Carter pretendía debilitar el poder oligárquico, mejorar las condiciones de vida del campesinado, ganar terreno a la insurgencia y crear una base social de apoyo en las zonas rurales. En relación con estos objetivos, la Reforma fue un fracaso. Desafiando a

¹ Seligson *et alii* 1993, p. 20, con datos de MIPLAN.

Washington, la oligarquía logró impedir la Fase II y reducir el alcance de la Fase III, y a la postre mantener su poder casi intacto. La Reforma, además, incrementó la violencia en las zonas rurales empujando a campesinos y a propietarios a alinearse con los dos bandos en pugna, lo que exacerbó la crisis revolucionaria y la guerra civil.

Todo ello expresaba las contradicciones últimas del proyecto contrainsurgente de Estados Unidos. No se podía exigir a la oligarquía tradicional y a la cúpula de las Fuerzas Armadas que aplicaran reformas a las que éstas se oponían, y al tiempo contribuir decisivamente a sostenerlas en el poder mediante la ayuda económica y militar. La administración Carter fue víctima de esta lógica.

La Administración Reagan pudo eludir parcialmente esta contradicción confiriendo a la Reforma Agraria un papel meramente instrumental. Reagan utilizó la Reforma para lograr la adhesión del Congreso y la opinión pública a una política cuyo elemento esencial era la escalada del conflicto y la aniquilación militar de la guerrilla, lo que suponía establecer una economía de guerra que, como veremos, sólo podría mantenerse con el apoyo financiero de Washington. Tan sólo en este sentido la Reforma fue un éxito. Reagan logró que entre 1981 y 1984 el Congreso triplicara los fondos asignados a El Salvador, que pasaron de 149 a 412 millones de dólares al año. Esta ayuda, que llegó a representar más de un millón de dólares diario, fue vital para mantener el Gobierno a flote, estabilizar la economía, fortalecer a las Fuerzas Armadas y hacer posible la estrategia de pacificación contrainsurgente.

7.6.2 Financiando la "economía de guerra": las políticas de estabilización y el papel de la asistencia externa

Al mismo tiempo que se desarrollaba el proceso de reformas estructurales, la crisis económica y la guerra civil llevaron la economía salvadoreña a una situación muy cercana al colapso. La desarticulación del aparato productivo, el desplome de la producción, el empleo y la inversión, la masiva fuga de capitales, los desequilibrios de la balanza de pagos y de las cuentas fiscales alcanzaron entre 1979 y 1983, como veremos, proporciones críticas.

En la situación de El Salvador los problemas económicos tenían consecuencias directas en el plano político y militar. El deterioro económico y la crisis social agravaron la vulnerabilidad del Estado salvadoreño, lo que puso en juego la supervivencia del sistema de dominación vigente ante el avance de las fuerzas revolucionarias. En este contexto, un objetivo primordial de la estrategia contrainsurgente de Estados Unidos fue establecer una “economía de guerra” que permitiera mantener el esfuerzo militar, garantizar la supervivencia del Estado, y sostener las alianzas políticas en las que se basaba el orden vigente.

La guerra exigía reasignar los recursos dando prioridad al gasto militar y de seguridad, pero ello no debía suponer costes excesivos para la población —que hubieran aumentado la agitación social, debilitando al Gobierno—, ni un agravamiento de los principales desequilibrios internos y externos de la economía, particularmente los déficit de balanza de pagos y el déficit fiscal. Hacer posible objetivos en principio tan contradictorios como la estabilización y la reactivación económica, la paz social y el sostenimiento de la guerra sólo sería posible si existía un masivo apoyo financiero externo. Proporcionar este apoyo, haciendo posible la “economía de guerra”, se convirtió en uno de los objetivos primordiales de Washington en El Salvador.

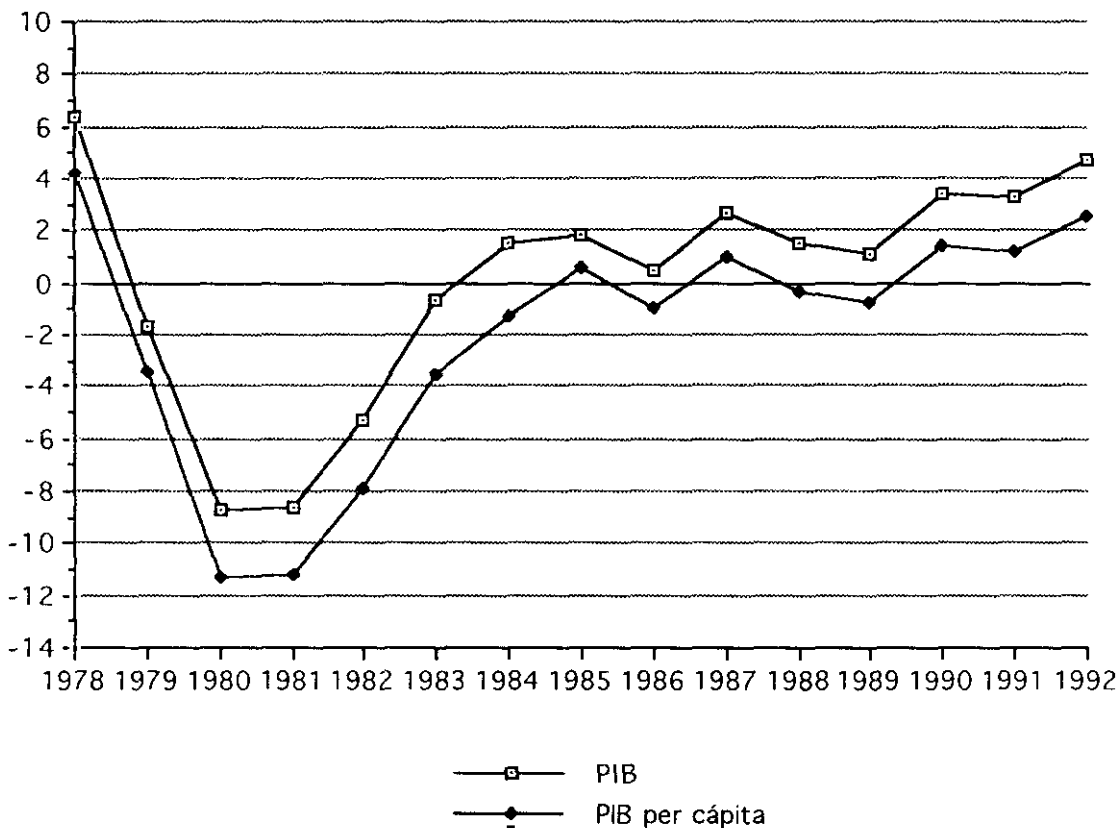
Partiendo de una breve caracterización de la crisis económica salvadoreña, en este apartado examinaremos las políticas económicas desplegadas por el Gobierno salvadoreño y el apoyo de Washington a la “economía de guerra”, prestando especial atención a los tres elementos que integraron la estrategia de la AID: a) el apoyo a la balanza de pagos en aras de la estabilización macroeconómica y la recuperación del crecimiento; b) el apoyo presupuestario al Gobierno y el financiamiento externo del déficit fiscal, y c) el apoyo al sector privado.

a) La crisis económica y el apoyo de la AID a las políticas de estabilización

El año 1979, que como vimos fue clave desde el punto de vista político, también marcó un punto de inflexión en la evolución de la economía salvadoreña. Entre 1971 y 1978 el crecimiento económico registró una tasa anual promedio de 5,5%, y en 1978 el PIB per cápita alcanzó su máximo histórico. En 1979 la tendencia cambió bruscamente. La tasa de crecimiento del PIB se hundió, perdiendo 17 puntos porcentuales sólo entre 1978 y 1980

(ver cuadro n° 48). Durante los cuatro años siguientes (1979-1982) el PIB per cápita cayó un 26,4%, y en sectores como la industria o la construcción la caída fue mucho mayor, alcanzando un 34% y un 44% respectivamente. El consumo privado por habitante, un indicador mucho más preciso para medir los niveles de vida promedio, cayó un 36,5% entre 1978 y 1983¹.

Cuadro n° 48
El Salvador. Evolución del PIB, 1978-1992



Fuente: CEPAL

Otros muchos indicadores registraron el desplome económico de este periodo. Entre 1979 y 1981 se cerraron 241 empresas industriales y de servicios, lo que se tradujo en la pérdida de 23.000 empleos directos e indirectamente de muchos miles más. En 1980 el desempleo abierto alcanzaba el 23% de la población urbana, y el subempleo afectaba a casi el 40% de la población

¹ Zuvekas y Nassif 1992, p. 43, con datos del Banco Mundial.

activa¹. En ese mismo periodo la inversión, medida como porcentaje del PIB, pasó del 24,5% al 12,1%, lo que representaba una caída superior al 50%, y la fuga de capitales alcanzó enormes proporciones. Aunque se trata de flujos difíciles de cuantificar, diversas estimaciones señalan que entre 1979 y 1984 pudieron salir del país entre 1.100 y 1.550 millones de dólares, una cifra que igualaba la correspondiente a la deuda externa total desembolsada entre 1980 y 1981².

La salida masiva de capitales, en una economía tradicionalmente dependiente del financiamiento externo, explica en parte el espectacular crecimiento del endeudamiento externo que se registra en este periodo. Otra parte importante de la explicación radica, como veremos, en la necesidad de financiar el creciente déficit fiscal y de balanza de pagos que se produjo por efecto de la crisis y de la guerra. Entre 1978 y 1983 la deuda total desembolsada se duplicó, pasando de 986 a 1.890 millones de dólares (ver cuadro n° 51). Según datos de la CEPAL, el servicio de la deuda representaba en 1978 el 7,8% de las exportaciones de bienes y servicios. Entre 1982 y 1985 llegó a ser del 47% como promedio³.

La crisis económica salvadoreña se explica en gran medida por la conocida concatenación de factores adversos que afectaron al conjunto de la región: el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, la pérdida de dinamismo del mercado regional, el deterioro de los precios de las exportaciones salvadoreñas —particularmente dañina fue la caída del precio del café, que entre 1976 y 1980 representaba el 56% de las exportaciones totales—, el shock petrolero de 1979, la recesión internacional iniciada en 1981, la elevación de las tasas de interés en el mercado internacional y la crisis de la deuda.

Sin embargo, la crisis internacional no explica por sí sola el brutal declive económico que se registró en El Salvador, y es necesario considerar los efectos económicos de la violencia generalizada y de la guerra civil. El conflicto armado desarticuló la producción agropecuaria en zonas cada vez más amplias, provocó en los primeros años ochenta el desplazamiento forzoso de 250.000 a

¹ Boyce *et alii* 1995, p. 8 con datos del BCR.

² Glower 1986, citado en Zuvekas 1993, p. 19, y Boyce *et alii* 1991, p. 13.

³ CEPAL 1985, pp. 331-336, y CEPAL 1992, vol. II, p. 268.

400.000 personas, según estimaciones de la AID, y causó serios daños a la infraestructura y a la planta productiva. Entre 1979 y 1982 los daños económicos directos producidos por la guerra ascendieron a unos 600 millones de dólares¹. Los secuestros de empresarios por parte de las organizaciones guerrilleras y la posibilidad de un triunfo insurgente aceleraron la fuga de capitales.

Los gastos derivados de las operaciones militares, la “acción cívica” contrainsurgente, la atención a los desplazados, la reparación de la infraestructura dañada por los combates y la política de reformas de las Juntas de Gobierno también afectaron negativamente a las finanzas públicas. Los gastos derivados de la guerra, unidos al pago del servicio de la deuda externa, llevaron el déficit fiscal a niveles difícilmente manejables. En 1979 dicho déficit representaba el 1,5% del PIB. Entre 1981 y 1982 alcanzó el 10,2%.

La Junta de Gobierno que tomó el poder tras el golpe de Estado de octubre de 1979 lanzó una política de estabilización de carácter heterodoxo, basada en gran medida en el crecimiento de la demanda interna. La Junta adoptó una política salarial expansiva, que en parte fue una respuesta a las demandas populares y a las necesidades de legitimación del nuevo Gobierno. La inversión y el gasto público, respaldadas por el crédito del BCR y los empréstitos externos, aumentaron de forma espectacular. Para evitar presiones inflacionistas se establecieron controles de precios a través de la “Ley Temporal de Estabilización Económica”². Ante la dramática escasez de divisas que aquejaba a la economía, la política expansiva fue complementada con un rígido sistema de permisos de importación.

El sesgo expansivo de la política económica, sin embargo, no logró evitar el declive de la producción —el PIB cayó un 8,5% en 1980—, y tuvo como contrapartida el agravamiento del déficit público, que ese año alcanzó el 7,9% del PIB.

Con la instauración de la tercera Junta de Gobierno, la política económica expansiva fue abandonada. El Gobierno lanzó un programa de austeridad

¹ 235 millones de dólares de pérdidas agropecuarias; 98 millones por destrucción de infraestructura; 113 millones por daños en la planta productiva, y 150 millones en atención y socorro a los desplazados. Ver Casaus y Castillo 1989c, p. 78.

² Para este periodo, ver Rivera *et alii* 1986, p. 69.

basado en la reducción de la demanda agregada, recortes del gasto público no militar, congelación de precios y salarios y establecimiento de estrictos controles cambiarios. En diciembre de 1981 se estableció un sistema cambiario dual, en el que las importaciones “esenciales” y los principales productos de exportación, como el café o el azúcar, se mantuvieron dentro del tipo de cambio oficial —2,5 colones por dólar— mientras que las importaciones “no esenciales” y las exportaciones no tradicionales se liquidaban en un mercado paralelo con un tipo de cambio inferior.

Es oportuno recordar que la nacionalización del comercio exterior del café y el azúcar tenía como objetivo garantizar al Gobierno el acceso y control de las divisas necesarias para las importaciones “esenciales”, lo que debe entenderse como uno de los elementos claves de la “economía de guerra” que empezó a conformarse en este periodo.

La tendencia ascendente del gasto militar y los costes derivados de la guerra —la ofensiva del FMLN de 1981 dio origen a operaciones militares a gran escala, a un gran número de desplazados y a la destrucción de numerosas infraestructuras— llevaron el déficit fiscal, como vimos, al nivel más alto de la década. A finales de 1981 el déficit fiscal representaba el 11,5% del PIB y más de una tercera parte de los gastos totales del Gobierno. La aplicación de una política restrictiva, por otra parte, contribuyó a profundizar la caída de la producción. Al finalizar 1981 ésta fue de un 8,6%, casi igual que la del año anterior (ver cuadro n° 48).

La catastrófica situación económica que se registraba a finales de 1981 ponía de manifiesto que financiar una guerra cada vez más costosa y estabilizar la economía exigiría, incluso en el marco de una política de austeridad, un fuerte incremento de los ingresos fiscales. La aplicación de una reforma tributaria de amplio alcance no parecía factible, sin embargo, debido a la resistencia de los sectores empresariales y la oligarquía. También influyó el hecho de que la AID no se mostraba dispuesta a apoyar nuevas iniciativas reformistas, especialmente si éstas afectaban al sector privado, en el que la Administración Reagan había puesto todas sus esperanzas de cara a la recuperación económica.

El financiamiento externo del déficit fiscal y del déficit de la balanza de pagos parecía ser la única salida a este difícil dilema. En consecuencia, la Junta de

Gobierno aprobó a finales de 1981 un plan económico trienal que hacía de la financiación externa el principal instrumento de la estabilización económica. A partir de este momento la dependencia absoluta de fondos externos —asistencia exterior o remesas de emigrantes— se convirtió en una de las principales constantes que han dominado la política económica salvadoreña, prácticamente hasta la actualidad. Las otras tres constantes más importantes, como iremos viendo, fueron las políticas de estabilización restrictivas, el apoyo al sector privado, y la política de promoción de las exportaciones no tradicionales y apertura al mercado internacional, que veremos con más detalle en el apartado 7.7¹.

El viraje hacia políticas económicas restrictivas se consolidó con el Gobierno de Unidad Nacional surgido de las elecciones de marzo de 1982. En julio de ese mismo año se firmó un Acuerdo con el FMI que permitió acceder a créditos *Stand-by* y de financiamiento compensatorio por valor de 87 millones de dólares. La condicionalidad de estos acuerdos fue sorprendentemente laxa, lo que en gran medida se explica por las presiones que Estados Unidos ejerció en el seno de este organismo².

El Acuerdo no establecía metas precisas en materia de déficit fiscal, y el desembolso de los sucesivos “tramos” de crédito no se interrumpió cuando el Gobierno de El Salvador introdujo medidas contrarias a las políticas habituales del Fondo, como los controles cambiarios o el aumento del gasto público en los rubros relacionados con la defensa. Es significativo añadir que la reforma fiscal introducida por el Gobierno a instancias del FMI se basó casi exclusivamente en el aumento del IVA. Esta reforma, que no afectaba a la propiedad ni a las rentas, no contribuyó a aumentar la recaudación, y la financiación del déficit fiscal siguió dependiendo de fuentes externas.

El Acuerdo con el FMI permitió que El Salvador accediera a otras fuentes de crédito. Entre julio de 1982 y junio de 1983 fueron comprometidos unos 550 millones de dólares en asistencia bilateral y multilateral. La AID aportó 274 millones; el Banco Interamericano de Desarrollo 118 millones; el FMI 87

¹ Rivera *et alii* 1986, p. 72.

² Boyce *et alii* 1994, p. 21.

millones; la banca privada internacional 55 millones, y otros donantes bilaterales entre 30 y 40 millones adicionales¹.

Destaca la fuerte presencia de la AID —en torno al 50% de los fondos recibidos— y los organismos multilaterales controlados por los EE UU. El protagonismo de la AID en el financiamiento externo de El Salvador —más acusado incluso si lo consideramos en relación con la ayuda concesional— fue el resultado de una espectacular expansión de los flujos de asistencia. Entre 1980 y 1983, como vimos en el apartado 7.2, la ayuda económica se multiplicó por cuatro, pasando de 58 a 245 millones de dólares anuales. La AID había estimado en 1980 que las necesidades de asistencia para el quinquenio 1981-1985 serían de unos 425 millones de dólares. Las necesidades de la “economía de guerra”, sin embargo, elevaron esta cantidad hasta los 1.231 millones de dólares que fueron realmente desembolsados.

El cuadro n° 49 muestra la gran importancia que tuvo la estabilización macroeconómica en el programa de ayuda de la AID. El 47% de los fondos comprometidos en el quinquenio 1981-1985 eran ESF destinados expresamente a este fin. Otro 20% correspondía a la ayuda alimentaria concedida mediante el Título I de la PL-480, que tiene efectos similares a los ESF en materia de estabilización. En conjunto, más del 65% de la ayuda norteamericana de este periodo estuvo directamente orientada a sostener la balanza de pagos.

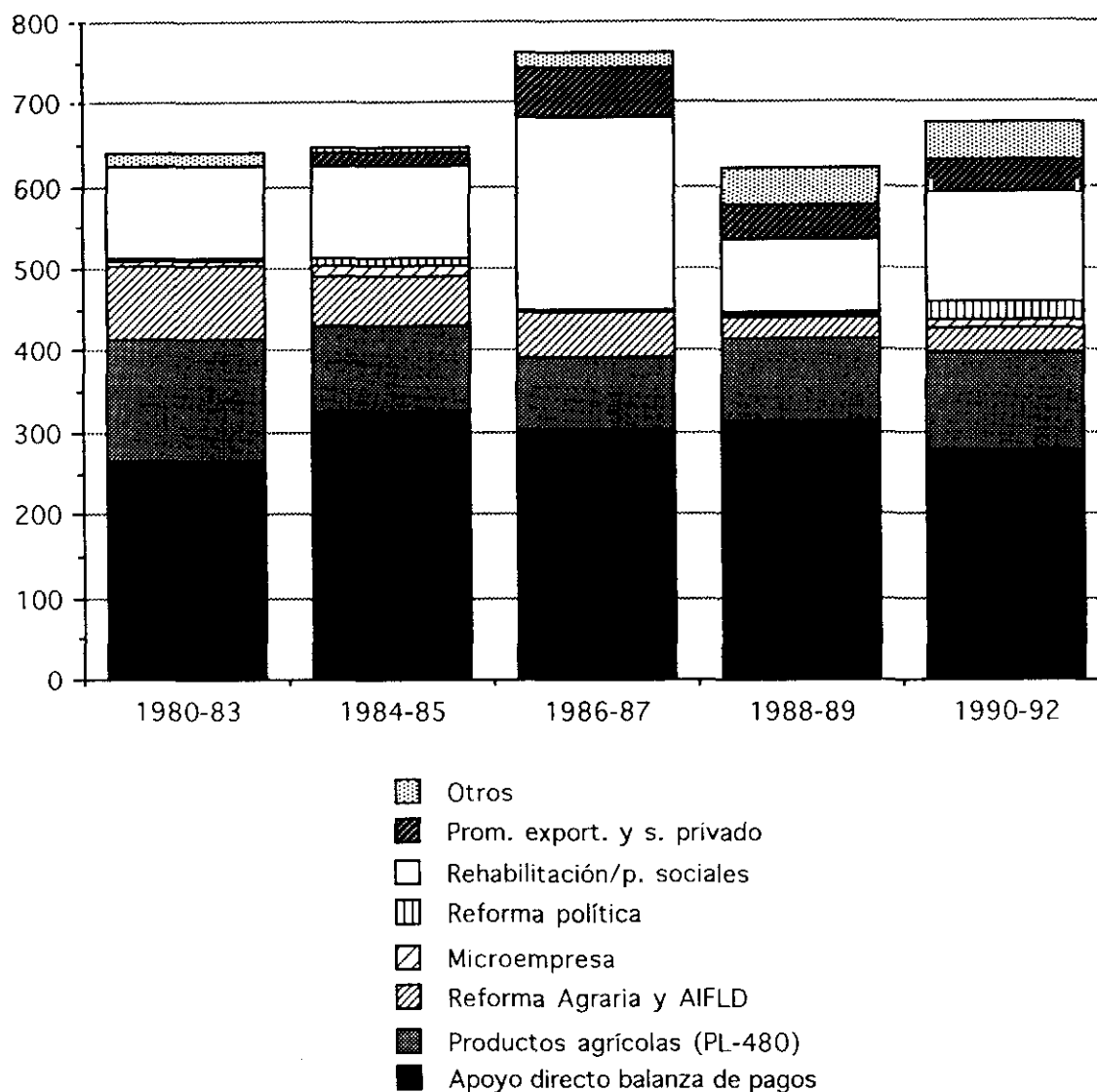
Es difícil estimar el impacto macroeconómico preciso de estos flujos de financiación externa. Sin embargo, la comparación de la ayuda concesional (AOD) total y de Estados Unidos con algunos indicadores seleccionados puede dar una idea aproximada de su enorme trascendencia para paliar los grandes desequilibrios que registraban las cuentas externas del país.

¹ *Inforpress Centroamericana* n° 561, 29 de septiembre de 1983, p. 15.

Cuadro n° 49

El Salvador. Distribución de la ayuda económica por destino, 1980-1992

(Millones de dólares)



Nota: "Apoyo directo balanza de pagos" incluye fondos del Programa de Apoyo al Sector Privado. "Reforma política" incluye el apoyo a las elecciones de 1982 y 1984, los fondos destinados a la reforma judicial, y desde 1990, fondos destinados a: la Policía Nacional Civil (PNC), la reforma judicial, las municipalidades, la Asamblea Legislativa y otras instituciones. "Promoción de exportaciones y sector privado" incluye los fondos destinados a la Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUSADES) y al desarrollo de las Zonas Francas y la Agroempresa. "Rehabilitación y proyectos sociales" incluye los fondos destinados a los desplazados, a la restauración de infraestructura y servicios públicos destruidos por la guerra, a salud primaria y a la reconstrucción post-terremoto.

Fuente: Datos de AID en Rosa 1992, pp. 117-122.

Dicha comparación, que se recoge en el cuadro n° 50, revela que la AOD —un 73% de la cual procedía de la AID— representó entre 1980 y 1990, como promedio anual, el 47% de las exportaciones de bienes totales del país, el 81,5% del déficit comercial y el 93,2% del servicio de la deuda.

Cuadro n° 50
**El Salvador. Significación macroeconómica de la ayuda
norteamericana, 1979-1992**

Años	AOD total desembolsada (mill. dólares)	AOD USA como % AOD total	déficit comercial (mill. dólares)	PIB	AOD total desembolsada como % de:		
					export. (a)	déficit comercial (b)	servicio deuda (c)
1979	59,5	16,8	-30	1,6	5,2	198,3	60,1
1980	96,5	44,5	-19	2,7	9,0	742,3	69,4
1981	167,4	57,9	-296	4,9	21,0	56,5	98,5
1982	223,1	76,2	-327	6,1	31,9	68,2	103,3
1983	295,0	78,3	-325	7,3	38,9	97,0	37,5
1984	262,8	84,1	-368	5,6	36,2	71,4	54,6
1985	345,1	83,1	-378	6,1	49,6	91,8	79,1
1986	340,7	80,0	-267	8,6	45,1	127,6	64,3
1987	426,1	83,5	-433	9,1	72,1	98,4	106,8
1988	419,8	75,5	-456	7,6	68,9	92,0	105,2
1989	440,7	70,3	-703	7,6	88,6	62,7	171,5
1990	347,0	71,2	-704	6,3	59,6	49,3	135,0
1991	294,2	61,9	-839	3,8	50,0	35,0	59,3
1992	406,9	56,5	-1.150	4,8	69,3	36,2	117,6
Promedio 1980-1990	305,8	73,1	388,7	6,5	47,3	81,5	93,2

(a) Exportaciones FOB

(b) Déficit de la balanza de bienes y servicios

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Reserva (BCR), CEPAL, OCDE y AID

Un estudio de Rachel Garst muestra que el principal objetivo de la ayuda alimentaria entregada por la AID en este periodo también fue la estabilización de la balanza de pagos. A mediados de la década El Salvador estaba recibiendo

entre 40 y 50 millones de dólares en créditos del Título I de la Ley Pública 480 "Alimentos para la Paz" en unas condiciones extremadamente favorables: 10 años de gracia sobre el principal y pago de intereses al 2%, y 31 pagos anuales posteriores al 3%. Según estimó esta autora, ello representaba un elemento de donación (*grant element*) del 67%¹.

Entre 1983 y 1988 las importaciones cubiertas por la PL-480 (Título I y II) representaron en torno al 45% de las importaciones procedentes de Estados Unidos y, en el caso del trigo, el 100%. Hacia 1980 El Salvador importaba unas 100.000 toneladas métricas de trigo. En 1980, sin embargo, la AID modificó el Requerimiento Usual de Mercado (*Usual Marketing Requirement* o RMU) y lo redujo a 20.000 toneladas, para dejarlo simplemente en "cero" entre 1981 y 1987². La ayuda alimentaria, al margen de consideraciones nutricionales, se convirtió en suma en una herramienta más de estabilización, cuyo principal objetivo fue liberar divisas antes utilizadas para importar alimentos para otros usos.

Es importante precisar que la ayuda externa no ha sido la única fuente de divisas que ha hecho posible la estabilización macroeconómica a lo largo de la década. La crisis, la guerra y la violencia política empujaron a la emigración a decenas de miles de salvadoreños, dando origen a un enorme flujo de divisas en sentido inverso al de la emigración. Según las estimaciones disponibles, a mediados de la década de los ochenta las remesas familiares enviadas por los emigrantes podían alcanzar los 500 millones de dólares³. Esta cifra superaba ampliamente el total de la ayuda al desarrollo, representaba más del 10% del PIB, y en torno al 75% de las exportaciones totales de mercancías.

¹ Garst 1990b, pp. 9-12.

² La estimación del RMU se realiza con el objeto de que las importaciones del Título I no desplacen a las importaciones realizadas normalmente por canales comerciales. Ver Garst 1990b, p. 28.

³ Durante la mayor parte de la década de los ochenta las remesas han entrado en El Salvador por canales no registrados, por lo que resulta muy difícil cuantificar el volumen total que éstas han podido alcanzar. Las estimaciones publicadas dan valores para 1987 que oscilan entre los 168 millones del Banco Central de Reserva, los 504 millones calculados por Orellana 1992, pp. 5-7, y los 1.300 millones estimados por la Universidad Centroamericana (UCA) en Montes 1987. A partir de 1989 el Gobierno permitió la apertura de Casas de Cambio y unificó el mercado cambiario con el objeto de eliminar el mercado negro, lo que hizo más visibles las transferencias de remesas. En 1992, según los datos del BCR, El Salvador ingresó 870 millones de dólares en concepto de remesas, lo que representaba el 8% del PIB y el 114% de las exportaciones totales. Ver *Boyce et alii* 1995, p. 32.

Las masivas transferencias externas recibidas tuvieron efectos muy pronunciados en términos de estabilización macroeconómica y de balanza de pagos. Entre los más destacables hay que mencionar los siguientes:

- A partir de 1982-1983 El Salvador logró financiar el creciente déficit comercial inducido por la “economía de guerra” manteniendo cierta estabilidad cambiaria, y evitando las políticas de ajuste que, de no haber existido dichas transferencias, hubieran sido necesarias para colmar la brecha externa y equilibrar la balanza de pagos. Eludiendo el ajuste también se logró evitar los efectos recesivos de estas políticas, que en un contexto de guerra civil hubieran podido tener efectos profundamente desestabilizadores desde el punto de vista político y social.
- Por otra parte, el abundante financiamiento externo al que El Salvador pudo recurrir desde 1983 hizo innecesario recurrir al FMI y sus créditos de contingencia. Al igual que ocurrió en Honduras, la AID sustituyó de hecho al FMI como suministrador de fondos para la estabilización económica, evitándose así la rígida condicionalidad que suele imponer este organismo. El Departamento del Tesoro presionó a la AID para que se exigieran reformas estructurales al Gobierno de El Salvador a cambio de la ayuda. Sin embargo, fueron los objetivos de seguridad del Departamento de Estado los que dominaron el programa de ayuda a El Salvador¹. La investigadora salvadoreña Breny Cuenca señaló al respecto:

«Con el relevo del FMI por la AID, ésta se hizo cargo de impulsar el ajuste económico en El Salvador conforme a su propio sistema de condicionamientos, el cual adoptó los ritmos y contenidos que permitía la situación política»².

La condicionalidad asociada al ajuste estructural, como veremos, no se afirmó plenamente hasta principios de los años noventa, cuando ya se vislumbraba la finalización de la guerra civil y las prioridades de seguridad de Estados Unidos habían cambiado sustancialmente.

¹ Un detallado análisis de estas pugnas, incluyendo los puntos de vista del Departamento del Tesoro, en GAO 1985, pp. 39-41 y 65-69

² Cuenca 1992, p. 83.

- Parte de la ayuda norteamericana fue destinada expresamente , como veremos, a ampliar la capacidad de importar bienes intermedios por parte del sector privado. Ello contribuyó decisivamente a evitar los efectos recesivos de un programa de ajuste inducido por la escasez de divisas, e hizo posible la modesta recuperación económica que se registró entre 1983 y 1984 (Ver cuadro nº 48).
- La financiación proporcionada por la AID y por los organismos multilaterales dominados por Estados Unidos —particularmente el BID— también contribuyó a modificar el ritmo y la composición del endeudamiento externo. Durante la primera mitad de la década la deuda externa total desembolsada aumentó rápidamente, hasta llegar a duplicarse (ver cuadro nº 51). La deuda pública, alimentada por los créditos de la AID, el FMI y el BID, aumentó más rápidamente aún. Como resultado de este proceso, al finalizar la década de los ochenta la mayor parte del endeudamiento externo salvadoreño era de carácter público. En 1978 este tipo de deuda representaba el 58,6% del total; en 1981 ya era el 85,1%; en 1983 llegó al 90,3% y en 1991 alcanzó el 94,1%.

Es significativo observar que los años en los que la deuda externa salvadoreña creció más rápidamente coinciden con el periodo en el que la AID otorgó buena parte de su ayuda como crédito y no como donación. Entre 1980 y 1984 el 51,5% de la ayuda se otorgó a crédito. Entre 1985 y 1989, por el contrario, sólo el 13% de la ayuda total fue concedida a crédito, y las donaciones representaron el 87% restante¹.

Un rasgo destacable de este proceso es que la AID, junto con otros organismos oficiales de Estados Unidos, llegó a ser el principal acreedor del país. A pesar de que un elevado porcentaje de la ayuda fue entregada como donación, en 1991 El Salvador debía a la AID y a otras fuentes oficiales de Estados Unidos un total de 807 millones de dólares², que representaban el 36% de la deuda total y el 39% de la deuda pública de El Salvador. Al BID, segundo gran acreedor del país, se le debían otros

¹ Datos de la AID en Cuenca 1992, p. 74.

² Distribuidos de la siguiente forma: 274 millones a la AID, 379 millones en créditos PL-480, 99 millones de ayuda militar y 55 millones en créditos a la exportación de la CCC.

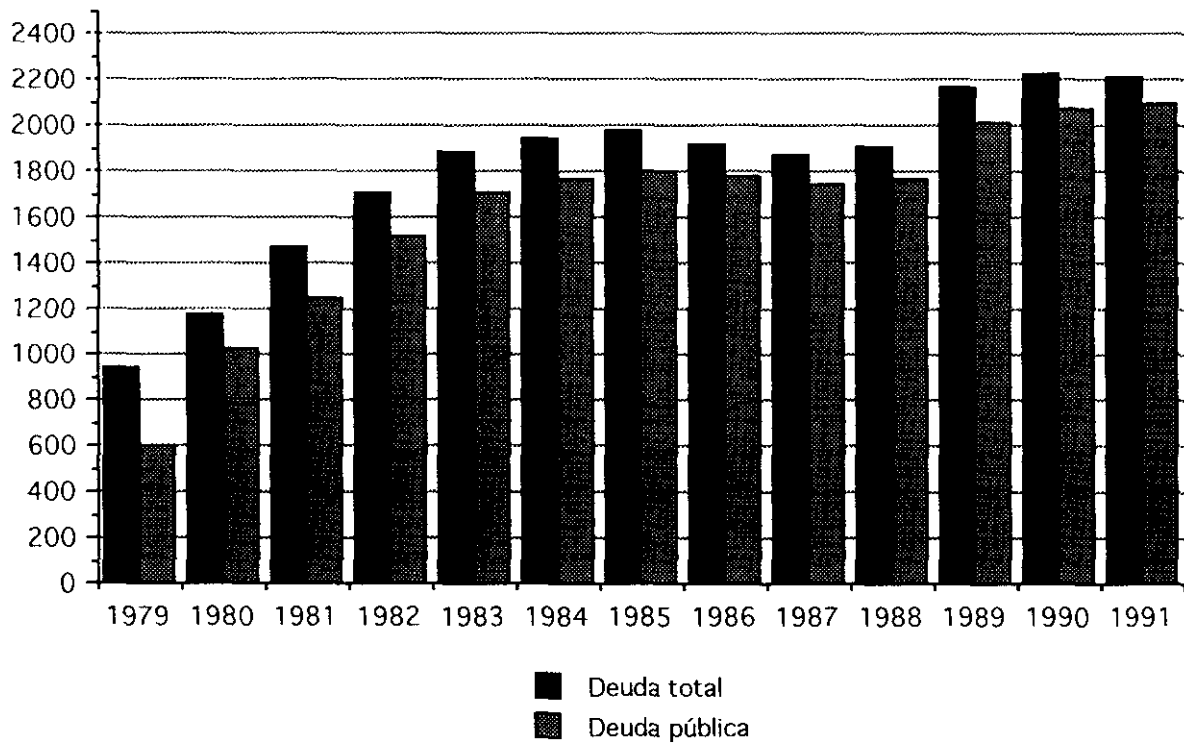
575,5 millones —el 26% de la deuda total— y otros acreedores públicos y privados acumulaban el 38% restante¹.

Lo más significativo, sin embargo, es que a pesar del fuerte endeudamiento de la primera mitad de la década, el masivo flujo de divisas procedente de la ayuda y de las remesas permitió que la deuda total se mantuviera en un nivel relativamente bajo respecto al promedio regional, y que se pudiera hacer frente al pago del servicio correspondiente, evitando la “crisis de la deuda” que afectó en este periodo al conjunto de la región².

Cuadro n° 51

El Salvador. Evolución y estructura del endeudamiento externo, 1979-1992

(Millones de dólares)



Fuente: CEPAL

¹ Datos de MIPLAN en Rosa 1993, p. 10.

² Boyce *et alii* 1995, p. 23.

Los hechos mencionados ponen de manifiesto que, a diferencia de lo ocurrido en países como Costa Rica o, en menor medida Guatemala, la AID no tenía el ajuste estructural en su agenda política.

b) El apoyo presupuestario al Gobierno y el financiamiento externo del déficit fiscal¹

Como indicamos al principio de este apartado, el sostenimiento de las finanzas públicas para hacer posible el esfuerzo de guerra fue, junto con la estabilización macroeconómica, uno de los principales objetivos de la AID en El Salvador. Es significativo observar que la AID optó claramente por una estrategia de reforzamiento del sector público salvadoreño, debido a que ésta, aunque no coincidiera con los postulados neoliberales de la administración Reagan, era un componente esencial de la estrategia contrainsurgente. En la práctica, las consideraciones de seguridad se impusieron sobre las propuestas neoliberales de reducción o “adelgazamiento” del Estado y de privatización de empresas públicas que la AID estaba impulsando en los otros países de la región, especialmente en Costa Rica. Hasta 1989 la privatización estuvo fuera de la agenda de la AID para El Salvador.

La asistencia de la AID al Gobierno de El Salvador procedía de los fondos en moneda local generados por los ESF y el Título I de la PL-480. Según los cálculos de la investigadora salvadoreña Breny Cuenca, entre 1985 y 1989 los ESF y la PL-480 título I, generaron unos 3.882 millones de colones. El cuadro n° 52 muestra la importancia relativa de los fondos asignados a cada una de estas cuentas, y pone de manifiesto que la AID dedicó más de la mitad de sus recursos —el 58,7% del total, para ser exactos— a apuntalar las maltrechas finanzas del Estado Salvadoreño.

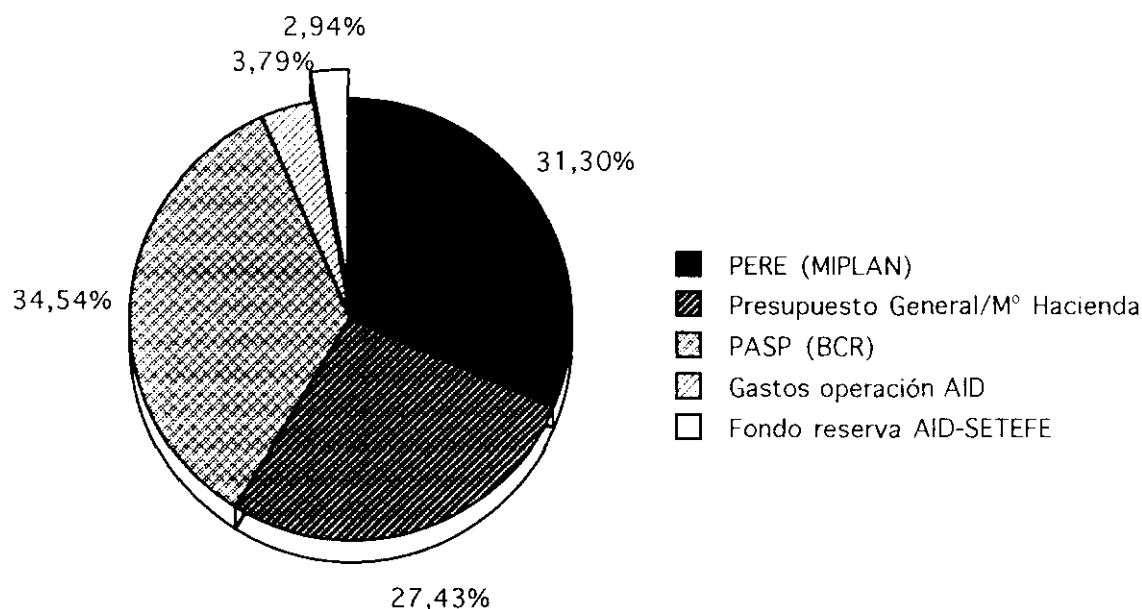
Hasta 1983 los fondos en moneda local destinados al Gobierno fueron absorbidos por el Presupuesto General y por lo tanto fueron gestionados por el Ministerio de Hacienda. En abril de 1983, ante la extraordinaria afluencia de fondos de la AID, se optó por habilitar un nuevo instrumento de gestión de la ayuda: el denominado “Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica” (PERE) dependiente del Ministerio de Planificación (MIPLAN).

¹ Esta sección se basa en gran medida en el estudio de Cuenca 1992, especialmente pp. 47-61 y 142-167.

El Decreto 206, que creó el PERE y la SETEFE, también estableció el “Fondo de Actividades Prioritarias”, al que se destinarían los fondos en moneda local generados por los ESF y la ayuda alimentaria. El PERE se estructuró a partir de cinco grandes programas: a) apoyo a la Reforma Agraria; b) generación de empleo; c) restauración de servicios básicos; d) asistencia humanitaria, y e) administración general. Los cuatro programas básicos, como se detalla en el apartado 7.6.3, están directamente relacionados con las prioridades de la AID en el marco de la “economía de guerra”.

Cuadro nº 52

Distribución de los fondos en moneda local. El Salvador, 1985-1989



Nota: los fondos en moneda local generados por los ESF y la PL-480 Título I se distribuyeron en cuentas especiales abiertas por el Banco Central de Reserva. Las cuentas y las instituciones responsables de las mismas fueron las siguientes:

- a) Ministerio de Hacienda: fondos destinados a apoyar el Presupuesto General del Gobierno. Aproximadamente una tercera parte de estos fondos correspondieron al Fondo de Compensación de la Reforma Agraria.
- b) Ministerio de Planificación (MIPLAN): dotación del Presupuesto Extraordinario de Reactivación Económica (PERE).
- c) Banco Central de Reserva (BCR): Fondo de Crédito para la Inversión y el Desarrollo (FOINVER), destinado a la empresa privada
- d) AID: gastos administrativos de la oficina de la AID en San Salvador

Fuente: Cuenca 1992, p. 78, en base a los Memoranda de Entendimiento AID-Gobierno de El Salvador

Es difícil calcular la proporción del presupuesto gubernamental salvadoreño procedente de la AID, debido a que las estadísticas oficiales no recogen separadamente las vías de financiación externas y los datos disponibles son parciales y muestran significativas discrepancias¹. En su estudio sobre el impacto de la AID en El Salvador, Breny Cuenca ha intentado hacer una estimación al respecto basándose en los “Memoranda de Entendimiento” firmados por la AID y el Gobierno de El Salvador para cada uno de los programas y proyectos. El cuadro n° 53 recoge los cálculos de esta investigadora y los compara con los ingresos y gastos del Gobierno.

Cuadro n° 53

Apoyo de la AID al presupuesto gubernamental salvadoreño, 1984-1988

	Cuentas fiscales			Aportaciones AID			
	Ingresos	Gastos	Déficit o superávit	Presupuesto General	PERE	Como % del gasto	Como % del déficit
1981	1.068	1.582	-549	304	-	19,2	55,4
1982	1.091	1.695	-607	472	-	30,0	77,7
1983	1.258	1.571	-324	553	-	35,2	170,6
1984	1.574	1.821	-382	383	147	29,1	138,7
1985	1.902	2.150	-193	151	252	18,7	208,8
1986	2.822	2.723	42	312	264	21,1	n.d.
1987	2.981	3.023	86	588	480	35,3	n.d.
1988	2.631	3.096	-175	542	572	36,0	636,6

Fuentes: Para las cuentas fiscales, FMI, *International Financial Statistics*, varios años. Las aportaciones de la AID al Presupuesto General y al PERE han sido calculadas por Cuenca 1992, pp. 48-49, con datos del BCR.

De la comparación se desprende que en ese periodo la AID pudo llegar a financiar el 28% del gasto gubernamental. Otras estimaciones muestran valores algo más bajos, pero que no dejan de poner de manifiesto la fuerte dependencia externa de las finanzas públicas salvadoreñas. El Servicio de Investigaciones

¹ Una discusión más extensa sobre estos problemas se encuentra en Congressional Research Service (CRS) 1989a, pp. 54-59.

del Congreso de Estados Unidos, por ejemplo, calculó que la AID financió el 21% del presupuesto gubernamental del año 1988¹.

A través de la ayuda la AID estableció una relación privilegiada con las tres instituciones más importantes en materia económica: los Ministerios de Hacienda y Planificación (MIPLAN) y el Banco Central de Reserva (BCR). Mediante la condicionalidad de la ayuda y unos mecanismos de administración fuertemente supervisados, la AID mantuvo un elevado grado de control sobre el destino final de los fondos. El fuerte peso de la asistencia norteamericana en el presupuesto estatal otorgó a la AID amplios poderes para orientar las políticas estatales y subordinarlas a su proyecto estratégico.

Esta influencia fue mucho más acusada en el caso del Ministerio de Planificación, ya que la práctica totalidad del PERE procedía de Estados Unidos, y la AID se reservó amplias competencias en materia de administración y control del gasto. Otorgando fondos a otros ministerios e instituciones autónomas y por lo tanto reorientando sus prioridades, el MIPLAN se convirtió en una palanca decisiva para desarrollar las reformas estructurales o la política contrainsurgente de la AID².

En consecuencia, para valorar el impacto estabilizador y la significación política de las transferencias en moneda local es oportuno examinar cuáles fueron los programas e instituciones prioritarias para la AID, y hasta qué punto las instituciones ejecutoras dependieron de estos fondos. Los cálculos de Breny Cuenca muestran que las aportaciones de la AID al presupuesto general se concentraron en un número relativamente reducido de ministerios e instituciones autónomas que, en conjunto, tuvieron una gran importancia estratégica en el marco de la “economía de guerra”. Además de los Ministerios clave en materia económica —Hacienda y Planificación—, los más destacados fueron los siguientes:

- Ministerio de Obras Públicas (MOP): la AID financió la reconstrucción de carreteras, puentes e infraestructura de transporte. Estas acciones, generalmente intensivas en mano de obra, se inscribieron a menudo en el marco de programas de empleo de emergencia.

¹ Congressional Research Service (CRS) 1989a, p. 43.

² Cuenca 1992, p. 172.

- Ministerio de Agricultura (MAG): tal y como vimos en el apartado 7.4.2, la AID financió la práctica totalidad de la Reforma Agraria. En función de la importancia que estados Unidos asignó a la Reforma, las aportaciones a este Ministerio tuvieron su momento álgido entre 1980 y 1985, decayendo después. Hacia 1989, al comenzar el proceso de distribución individual de las tierras de las cooperativas, la Reforma volvió a recibir aportaciones significativas de la AID a través de la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA).
- Ministerio de Educación (MED): entre 1985 y 1990 la AID asignó al MED 46 millones de dólares, entre otras aportaciones, con el objetivo de recuperar el nivel de prestación de servicios anterior a la guerra. Estos fondos permitieron construir 400 nuevas escuelas, restaurar 2.400 aulas y adquirir 1.253.000 unidades de pupitres y mobiliario escolar¹.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social: este Ministerio, junto con el de Educación, ha recibido apoyo continuado y sostenido de la AID a lo largo de toda la década. En 1983 recibió 16 millones de dólares para un Programa de Revitalización de los Servicios encaminado a mejorar la red de asistencia primaria y la capacidad logística del Ministerio. La AID también financió los servicios de emergencia, cirugía de guerra, y rehabilitación, particularmente los relacionados con las víctimas del conflicto².

La reconstrucción y la rehabilitación de la infraestructura y el mantenimiento de los servicios públicos esenciales también fueron los objetivos que presidieron la financiación de la AID a las instituciones autónomas como la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA). Los fondos aportados a la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), en concreto, se destinaron a reparar los daños causados a la red eléctrica por los frecuentes sabotajes del FMLN. En el caso de CONADES, como indicaremos más adelante, la financiación se dirigió de forma directa a apoyar el esfuerzo cívico-militar de pacificación contrainsurgente.

¹ Cuenca 1992, p. 162.

² Cuenca 1992, p. 158.

Para estas instituciones, tal y como recoge el cuadro nº 54, la financiación de la AID cubrió una parte significativa de sus gastos totales, que osciló entre el 12% y el 25%. Respecto a los gastos de inversión, la significación de los fondos de la AID fue mucho mayor. Estos datos son particularmente significativos si consideramos que los gastos de inversión estuvieron asociados, en gran medida, a la reconstrucción de las infraestructuras destruidas por la guerra y a la dotación de servicios de las comunidades de población desplazada.

Cuadro nº 54

La asistencia de la AID a las instituciones estatales salvadoreñas, 1983-1989

Institución	Fondos AID a través de		Fondos AID como % de	
	Presupuesto General	PERE	egresos totales	inversión
Mº de Obras Públicas	255,7	296,5	25	46
Mº de Educación	313,0	153,7	14	227
Mº de Agricultura	210,9	134,3	21	131
Mº de Salud Pública y Asistencia Social	78,8	152,4	13	77
Adm. Nal. de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	0	103,7	22	149
Banco Central de Reserva (BCR)	0	93,7	n.d.	n.d.
Comisión Ejecutiva Río Lempa (CEL)	0	74,7	16	4
Financiera Nacional de Tierras (FINATA)	0	54,9	12	n.d.
Comisión Nacional de Desplazados (CONADES)	0	39,5	n.d.	n.d.

Fuente: Cuenca 1992, anexo 10, a partir de datos de la AID y del Ministerio de Hacienda

El efecto más destacado de la asistencia norteamericana en las finanzas públicas se encuentra, sin embargo, en el gasto militar. Las transferencias de fondos de origen norteamericano a los ministerios civiles liberaron recursos del presupuesto general para las Fuerzas Armadas y las campañas de contrainsurgencia, reduciendo el impacto de los recortes de la ayuda militar de los años 1980-1983, y convirtiendo en papel mojado las restricciones que el Congreso norteamericano había establecido respecto al uso de los ESF y de la moneda local.

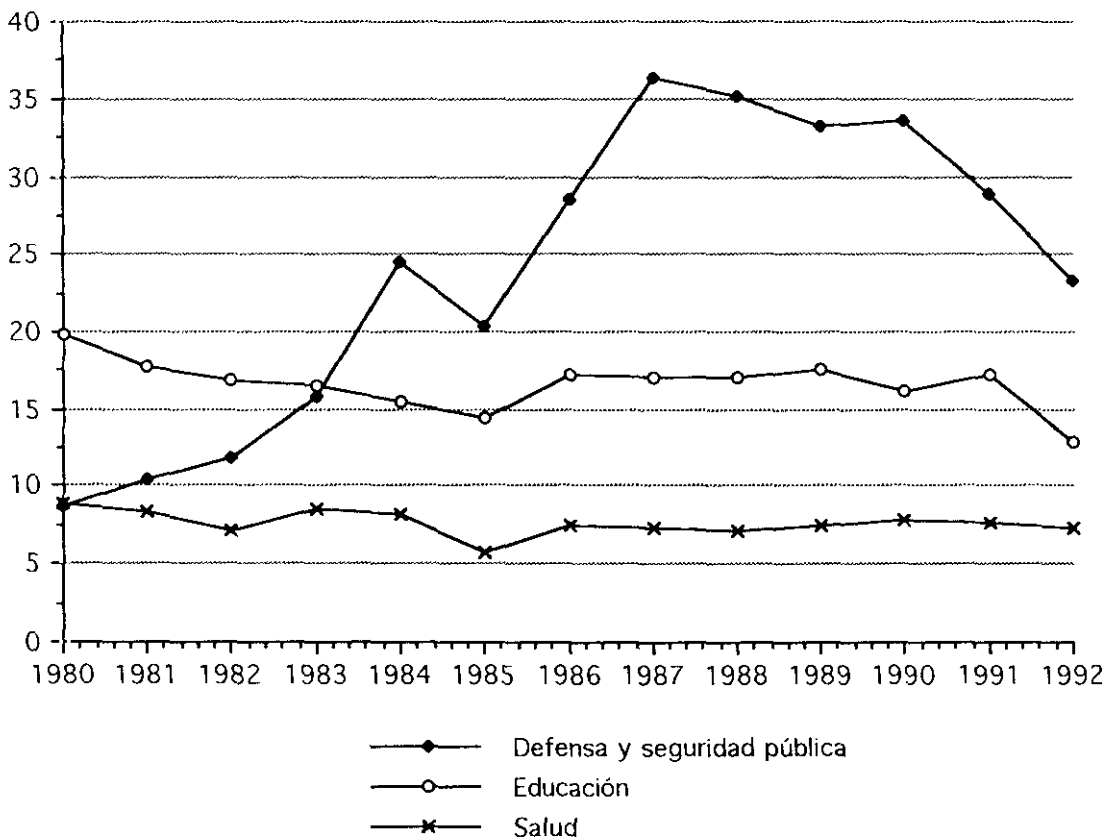
Además, los fondos proporcionados por la AID permitieron aumentar el gasto público en sectores e instituciones clave y contribuyeron decisivamente a cerrar la creciente brecha fiscal provocada por el gasto militar, permitiendo que el Gobierno eludiera medidas muy costosas desde el punto de vista político o social —y por lo tanto potencialmente desestabilizadoras— como la reforma tributaria o el recorte de los gastos sociales y de la inversión pública.

El cuadro n° 55 muestra cómo, a lo largo de la década, el gasto social —salud y educación— experimentó sólo un leve descenso, manteniéndose en conjunto en torno al 25% del gasto público total. El gasto militar y de seguridad, sin embargo, creció de forma espectacular, pasando del 8,7% en 1980 al 36,3% en 1987.

Cuadro n° 55

El Salvador. Estructura del gasto público (rubros seleccionados), 1983-1989
(Porcentaje del gasto público total)

(% del gasto público total)



Fuente: FMI, *Government Financial Statistics*, varios años.

Estos cambios son especialmente significativos si consideramos que se produjeron en el marco de políticas de austeridad, que lograron situar el déficit fiscal en la segunda mitad de la década en niveles que no eran muy altos si consideramos que correspondían a un país en guerra, y que contribuyeron a reducir el gasto público total medido como porcentaje del PIB. El déficit fiscal se mantuvo, como promedio, en un 8,3% del PIB entre 1984 y 1989, y el gasto público total, que entre 1981 y 1984 representaba como promedio anual el 23,5% del PIB, pasó a ser el 14% en el quinquenio siguiente. La financiación externa del déficit —junto con los controles de precios— tuvo también un papel decisivo para controlar la inflación, que aun con algunos saltos se mantuvo en términos generales en niveles relativamente bajos¹.

c) El apoyo de la AID a la empresa privada y la estabilización económica

El tercer componente de la estrategia de estabilización de la AID fue el apoyo directo a la empresa privada a través del “Programa de Apoyo a la Empresa Privada” (PASP). Este Programa tenía como objetivo paliar la crisis de balanza de pagos, fortalecer al sector privado y restablecer el crecimiento económico.

El mecanismo utilizado para lograr estos objetivos era el siguiente: a través del PASP la AID reservaba un cierto monto de dólares procedentes de los ESF para uso exclusivo de la empresa privada. Estos dólares se asignaban a una cuenta especial administrada por el Banco Central bajo supervisión de la AID, y eran accesibles a un tipo de cambio preferencial para importar materias primas, bienes intermedios y bienes de capital adquiridos en el mercado norteamericano. Los fondos en moneda local generados por la venta de los dólares a los importadores fueron asignados, por último, en su mayor parte a un fondo de crédito e inversión (FOINVER) para la empresa privada, preferentemente para aquella que exportara parte de su producción².

¹ Zuvekas 1993, p. 4.

² El contenido del PASP aparece recogido en Cuenca 1992, anexo 5.

El Programa de Apoyo al Sector Privado se estableció en noviembre de 1980, con una aportación inicial de 20 millones de dólares en ESF¹. En julio de 1981 fue aprobado el PASP II, con 25 millones de dólares adicionales. Entre 1982 y 1986 la AID agregó diversas enmiendas al PASP I, que en total recibió 405 millones de dólares. Los fondos asignados al PASP I y II representaron el 60% de todos los ESF asignados a El Salvador en este periodo. Si consideramos los fondos en moneda local, como vimos en el cuadro n° 52, el 34,5% del total fue asignado al FOINVER.

Facilitando divisas al sector privado, la AID esperaba evitar la caída de la producción y del empleo y la subutilización de la capacidad instalada que suelen derivarse de las escasez de divisas en economías que, como la salvadoreña, cuentan con una planta productiva muy dependiente de insumos importados. El PASP, sin embargo, no podía por sí solo enfrentarse a la crisis de confianza provocada por la guerra en el sector empresarial salvadoreño, y las divisas proporcionadas por la AID a través de este programa contribuyeron a alimentar la fuga de capitales. En 1982 el Banco Central de Reserva estableció la Unidad Supervisora de Precios para combatir las prácticas de sobrefacturación y subfacturación que eran ampliamente utilizadas por el sector empresarial. En 1984, sin embargo, una auditoría de la AID confirmaba que éstas habían continuado².

El ingente apoyo prestado por la AID a la balanza de pagos y a los sectores público y privado logró revertir el agudo deterioro económico del periodo 1980-1983. El PIB per cápita real tocó fondo entre 1982 y 1983, y a partir de 1984 —en parte gracias a la política expansiva de los dos primeros dos años de la Administración Duarte— mostró una leve recuperación (ver cuadro n° 48). Durante los seis años siguientes (1984-1989) se comportó con altibajos, arrojando una ganancia neta al final del periodo de sólo un 1,5%. En cuanto al consumo privado per cápita, dicha ganancia fue sólo de un 0,4%, en ambos casos muy insuficiente para compensar la brutal caída de los años anteriores. Como señaló Clarence Zuvekas, economista de la AID, *«ello califica como recuperación sólo bajo una generosa definición del término»*. Según este mismo autor, se trató en todo caso de una recuperación “anémica”³.

¹ Ver 1980d

² AID 1983a, p. 7.

³ Zuvekas 1993, p. 6.

La mejora de los indicadores macroeconómicos, la reducción del déficit fiscal y la recuperación de modestas tasas de crecimiento económico no se tradujeron, sin embargo, en una mejora sustancial de los niveles de vida. Por el contrario, El Salvador experimentó un agudo proceso de pauperización. La asistencia externa, alentando políticas económicas restrictivas, ni quería ni podía detener este proceso.

Los datos disponibles para el periodo 1980-1985 muestran que la proporción de hogares en situación de pobreza pasó del 67% al 87% —un incremento del 28%— lo que significa que en torno a 1,2 millones de personas —la cuarta parte de la población del país— vio sus niveles de vida descender por debajo de la “línea de pobreza”. De esta forma El Salvador llegó a tener a mediados de la década los indicadores de pobreza más elevados de Centroamérica.

Cuadro n° 56
El Salvador. Evolución de la pobreza, 1980-1985

	Pobreza		Pobreza extrema				Variación relativa (%)		
	(% hogares)		(población)		(% hogares)			(población)	
	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980-85
Total	68	87	3,2	4,4	51	51	2,4	2,8	28
Urbana	58	80	1,2	2,1	45	40	0,9	1,1	35
Rural	76	92	2,0	2,4	55	60	1,5	1,7	23

Fuente: Menjívar y Trejos 1992, p. 75 y 137, a partir de encuestas de hogares.

Entre los múltiples factores que explican el incremento de la pobreza hay que añadir el desarraigo de cientos de miles de campesinos, que como desplazados o refugiados, se han visto empujados a un drástico empeoramiento de sus condiciones de vida, el crecimiento de la marginalidad urbana —un fenómeno íntimamente relacionado con lo anterior—, la creciente precariedad de la inserción socio-laboral de los cabezas de familia¹, el aumento de la economía informal y, sobre todo, el deterioro de los salarios reales, uno de los más

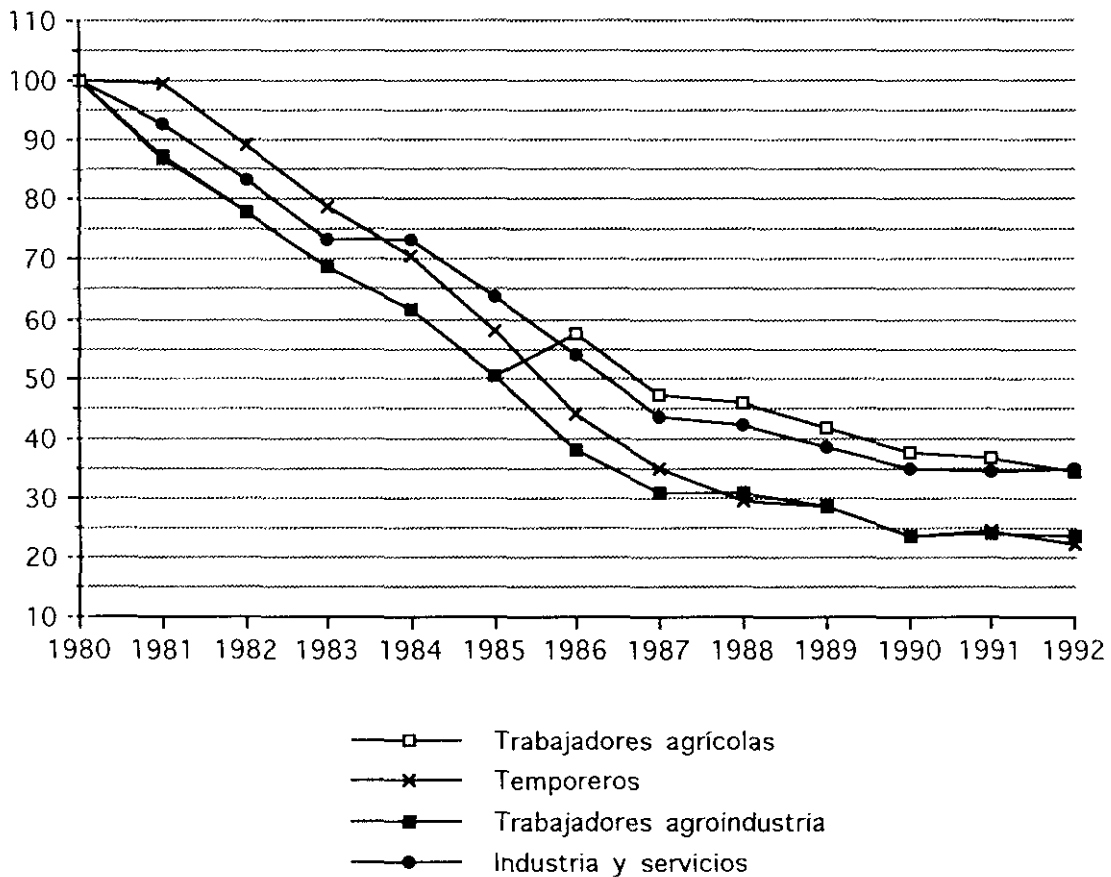
¹ Briones 1992, p. 65

dramáticos de América Latina y el más acentuado de América Central, con la excepción de Nicaragua.

Como puede verse en el cuadro n° 57, la recuperación no tuvo ninguna incidencia positiva en los salarios reales, que continuaron perdiendo aceleradamente poder adquisitivo. Entre 1980 y 1985 el conjunto de los salarios reales perdieron en promedio el 47,5% de su valor, siendo los de los sectores agrícolas y agroindustrial los más negativamente afectados.

Cuadro n° 57
El Salvador. Evolución de los salarios reales, 1980-1992

(Índice 100 = 1980)



Fuente: Datos de MIPLAN en Boyce 1995, p. 159.

7.6.3 *Ayuda económica, pacificación contrainsurgente y estancamiento del conflicto armado*

El despliegue de una estrategia contrainsurgente basada en los postulados de la “Guerra de Baja Intensidad” fue, junto con la estabilización económica, uno de los principales elementos de la política norteamericana hacia El Salvador. Buena parte de la ayuda económica y militar estuvo encaminada, según la expresión de José R. Castro, a convertir el viejo “ejército oligárquico” en un moderno “ejército contrainsurgente”¹. A través de la ayuda y de otros mecanismos de presión Estados Unidos logró modificar las concepciones estratégicas, las tácticas de guerra y la estructura misma de las Fuerzas Armadas y de su alto mando.

En este marco, las Fuerzas Armadas de El Salvador desarrollaron, en estrecha coordinación con las acciones militares, grandes operaciones civiles de contrainsurgencia con el objeto de pacificar las zonas disputadas a la guerrilla y garantizar el control estatal de su territorio y su población. Estas operaciones, cuya importancia no fue menor que la de las acciones armadas, no hubieran sido posibles sin el apoyo económico de la AID. Buena parte de la asistencia económica de Estados Unidos fue destinada a la restauración de servicios públicos, a la “acción cívica” y a la atención de población desplazada por la guerra, que como veremos, fueron elementos esenciales de la guerra contrainsurgente.

El principal supuesto de conflicto del Ejército salvadoreño era la guerra contra Honduras. Al enfrentarse a la guerrilla en los primeros años de la década aplicó las mismas tácticas de guerra regular que hubieran sido utilizadas contra el país vecino: ataques aéreos y terrestres a gran escala —a veces de hasta 7.000 soldados— y operaciones de “cerco y aniquilamiento” encaminadas a ocupar el territorio, desalojar a los insurgentes y empujarles hacia la frontera con Honduras. Una vez allí, y en colaboración con el Ejército hondureño —a modo de “yunque y martillo”— sería posible su aniquilación total.

Las tácticas de la guerra regular, sin embargo, eran inadecuadas para enfrentarse a la estrategia y a las escurridizas unidades guerrilleras y provocaron matanzas indiscriminadas de civiles —entre las que destacaron Río

¹ Castro 1988, p. 69.

Sumpul y el caserío El Mozote— que deterioraron la imagen de las Fuerzas Armadas. El FMLN logró encajar las grandes ofensivas de este periodo y, una vez finalizadas, hostigar a las posiciones más pequeñas y débiles hasta forzar su desalojo, haciendo imposible el control del territorio y su población. Las unidades militares, en una estrategia de concentración de fuerzas, se fueron replegando paulatinamente hacia sus acuartelamientos en las localidades más importantes. En 1983 el FMLN controlaba ya una tercera parte del territorio nacional. El Ejército, entre tanto, había perdido la iniciativa estratégica y se encontraba a la defensiva¹.

Durante los primeros años de la década la ayuda militar experimentó un aumento sostenido, aunque resultaba claramente insuficiente ante las crecientes necesidades derivadas del conflicto. Buena parte de esta ayuda, como hemos visto, fue otorgada por Carter y Reagan haciendo uso de sus atribuciones presidenciales, y por lo tanto sin aprobación del Congreso. En 1980 se concedieron 5,9 millones de dólares; en 1981, en respuesta a la ofensiva del FMLN de enero, la cifra se elevó a 35,5 millones. En 1982 se otorgaron 81,5 millones, 50 de los cuales fueron desembolsados por el Presidente Reagan como medida de emergencia tras la destrucción de la mayor parte de la Fuerza Aérea Salvadoreña en el ataque del FMLN a la base de Ilopango, en enero de ese año. La cifra para 1983 fue similar, debido a las restricciones del Congreso.

En 1983, sin embargo, las Fuerzas Armadas estaban en una situación en cuanto a recursos y abastecimiento muy precaria. La ayuda militar norteamericana no creció al mismo ritmo que las necesidades de la guerra. Las violaciones de los derechos humanos, que habían deteriorado gravemente su imagen ante la opinión pública y el Congreso de Estados Unidos, estaban dificultando el apoyo que este país pudiera prestarle.

En el terreno civil, la estrategia contrainsurgente se había basado hasta entonces en la Reforma Agraria. A mediados de 1983, como vimos, la Reforma había perdido vapor debido a la oposición oligárquica, a la violencia rural, a la desconfianza del movimiento campesino y a la falta de apoyo por parte de la Administración Reagan. Desde la perspectiva de los estrategas

¹ Castro 1988, p. 87.

militares, era ya evidente que la Reforma, debido a sus contradicciones, no había logrado ganarse al campesinado y detener el avance de la guerrilla.

Para revertir esta situación Washington impulsó junto con el alto mando militar salvadoreño una completa reorientación de la estrategia contrainsurgente. La nueva visión estratégica comportaba cambios importantes en tres ámbitos: a) la concepción estratégica de la guerra; b) las tácticas de combate, y c) la estructura de las Fuerzas Armadas.

Según los postulados de la “guerra de baja intensidad” impulsada por la Administración Reagan, no se alcanzaría la victoria recurriendo sólo a medios militares, y era necesaria una estrategia más amplia en la que también se integraran las dimensiones económicas, sociales y políticas de la seguridad. En última instancia se trataba de restar base social a la guerrilla, conquistando “los corazones y las mentes” de la población rural, más que de dominar el territorio. El único territorio a conquistar, se dijo entonces, eran las seis pulgadas que hay entre las orejas de un campesino, y para ello, más que operaciones militares a gran escala o el terror indiscriminado, eran necesarias tácticas de guerra irregular así como la acción cívica, el desarrollo comunitario, las operaciones de guerra psicológica y un uso mucho más amplio de los servicios de inteligencia¹.

Estos planteamientos no eran nuevos. Los asesores militares norteamericanos abogaban por un cambio de estrategia desde su llegada al país en 1981, y habían impulsado la creación de unidades militares especializadas en lucha contrainsurgente, como el Batallón “Atlacatl”, creado ese mismo año. Algunos jefes militares salvadoreños, como los Coroneles Domingo Monterrosa —jefe del “Atlacatl”— o Sigfrido Ochoa, ya estaban aplicándola en sus respectivas demarcaciones militares. Sin embargo, no se convirtió en doctrina militar del conjunto de las Fuerzas Armadas hasta que el General Adolfo Blandón ascendió en 1983 a la jefatura del Estado Mayor.

El resultado inmediato de esta “nueva visión” estratégica fue el “Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo”, más conocido como “Plan Nacional”, que se aplicó entre 1983 y 1985. El Plan Nacional pretendía restaurar la autoridad del Estado en las áreas recién aseguradas a través del restablecimiento de los

¹ Castro 1988, p. 83.

servicios públicos y el fortalecimiento de la administración territorial y de las municipalidades. Las operaciones del Plan Nacional se estructurarían en cuatro fases:

- I) El desalojo de las fuerzas insurgentes a través de las operaciones militares basadas en unidades especializadas en la guerra irregular, de alta movilidad y pequeño tamaño, que a diferencia de las unidades convencionales eran tropas “sin cuartel” en movimiento constante en las zonas en disputa.
- II) El mantenimiento de la seguridad en las zonas arrebatadas al FMLN mediante la presencia militar disuasoria y el establecimiento de “patrullas civiles”.
- III) Actividades cívico-militares de desarrollo local y regional para la reconstrucción de los servicios públicos y el restablecimiento de una administración estatal efectiva
- IV) El reasentamiento de los desplazados internos en las áreas reconstruidas.

Para llevar a cabo el Plan Nacional, ese mismo año se estableció la Comisión Nacional de Restauración de Áreas (CONARA). A este nuevo organismo se le encomendó la coordinación de las actividades que los diferentes ministerios e instituciones autónomas llevaran a cabo en la Fase II del Plan. Seis ministerios se incorporaron a CONARA: Defensa, Planificación, Obras Públicas, Salud, Educación e Interior. Entre las instituciones ejecutoras del Plan Nacional —y por lo tanto estrechamente relacionadas con CONARA— hay que citar también a la Dirección de Desarrollo de la Comunidad (DIDECO) y a la Comisión Nacional de Asistencia a los Desplazados (CONADES), creada en 1981. Aunque CONARA fue adscrita al Ministerio de Planificación, en la práctica se trataba de una institución fuertemente militarizada. Sus principales puestos de responsabilidad fueron ocupados por militares en activo o en la reserva, y en la práctica estuvo muy subordinada al alto mando castrense. CONARA, por último, se desplegó a nivel territorial mediante la creación de Consejos Departamentales (CODERAS) y municipales (COMURAS)¹.

¹ Un análisis detallado de CONARA se encuentra en Cuenca 1992, pp. 148-151 y 226-228.

CONARA mantuvo una relación privilegiada con la AID, que le suministró la práctica totalidad de los fondos necesarios para su funcionamiento. En 1988 la AID hizo público que estaba suministrando anualmente a CONARA un promedio anual de 10,5 millones de dólares¹. CONARA no figuraba como ejecutora directa del PERE ni estaba incluida dentro del Presupuesto General, puesto que las entidades ejecutoras eran los Ministerios y las instituciones autónomas del Estado. Resulta difícil estimar con exactitud el volumen de fondos ejecutado en el marco de las campañas contrainsurgentes, pero como vimos una tercera parte de los fondos en moneda local fueron asignados al PERE, que financió muchas de estas actividades. Datos referidos a líneas presupuestarias concretas pueden ayudarnos a estimar su significación. En lo referido a la ayuda alimentaria, se estima que el 20% de los fondos en moneda local generados por el Título I de la PL-480 tuvieron como destino operaciones de contrainsurgencia².

El Plan Nacional se empezó a llevar a cabo en junio de 1983 en el Departamento de San Vicente y un año después en el de Usulután. En el primer año del Plan la AID destinó más de 20 millones de dólares a las actividades de rehabilitación de servicios públicos y atención a desplazados coordinadas por CONARA. En 1984, sin embargo, las actividades del Plan Nacional estaban perdiendo fuerza debido a que las Fuerzas Armadas no eran capaces de expulsar a la guerrilla de las áreas en disputa. Sin seguridad permanente, la restauración de la autoridad estatal no era factible, y por esta razón el Plan Nacional se fue reduciendo paulatinamente a un conjunto, más o menos disperso, de operaciones de "Acción Cívica Combinada".

El patrón habitual de estas actividades solía ser el siguiente: las unidades militares ocupaban una localidad dentro de una zona bajo control guerrillero; tras la ocupación, los funcionarios civiles y el personal militar levantaban un censo de la población local con el supuesto objetivo de identificar a los beneficiarios de la ayuda. Posteriormente se repartían aperos agrícolas, ropa, medicamentos y, sobre todo, alimentos. Estos últimos eran proporcionados por la AID a través del Título II de la PL-480. Finalmente, se creaba un "Comité Municipal de Restauración" (COMURA) y se realizaban actividades de

¹ Resource Center 1989, p. 8.

² Garst 1992, p. 148 y Anexo A.

propaganda de diverso tipo, que cesaban cuando el Ejército se retiraba de nuevo a sus bases.

A partir de 1987 la AID concentró todas las operaciones de distribución de alimentos de PL-480 Título II en CONARA, siendo CONADES una de las principales agencias de distribución. En 1990 el programa de acción cívica de CONARA tenía una cobertura de unas 115.000 personas/mes. Ello representaba un total anual de 1,2 millones de salvadoreños, una cuarta parte de la población del país.

El impacto nutricional de la ayuda alimentaria distribuida en el marco de la acción cívica y de los programas de "Alimentos por Trabajo" era, sin embargo, muy escaso. Una evaluación de las operaciones de CONARA realizada por la AID en 1988 señalaba críticamente que éstas eran importantes para mejorar la imagen del Ejército y para controlar la población, pero que no podía esperarse una mejora sostenida en términos nutricionales o de ingreso de entregas de alimentos que se realizaban de forma esporádica, sin población-meta definida, y en cantidades limitadas¹. En noviembre de 1990, esta y otras críticas llevaron al Congreso a incluir en la reforma de la PL-480 una serie de disposiciones que estipulaban que la ayuda alimentaria proporcionada a través del Título II de la Ley no podría ser distribuida por las Fuerzas Armadas o por grupos insurgentes, y que se debía distribuir de forma no discriminatoria.

Los desplazados de guerra, como hemos señalado, fueron uno de los principales "grupos-objetivo" de la estrategia contrainsurgente. El tratamiento del problema muestra que el objetivo de las Fuerzas Armadas y de agencias como CONARA y sobre todo CONADES ha sido el control de la población desplazada más que proporcionarle asistencia humanitaria, facilitar el retorno o promover su autosuficiencia².

Según estimaciones de ACNUR, los desplazados internos llegaron a ser entre 500.000 y 600.000, lo que representaba algo más del 10% de la población total del país³. Las primeras oleadas masivas de desplazados se produjeron entre 1981 y 1982, a causa de las grandes operaciones militares de los primeros años

¹ Austin *et alii* 1988, p. 14, citado en Garst 1992, p. 148.

² PNUD-ACNUR 1989, p. 9

³ ACNUR 1989, p. 4, 8 y 10.

de la década y de la violencia rural desencadenada por la Reforma Agraria. Los masivos bombardeos aéreos iniciados en 1984 generaron un nuevo contingente de desplazados. A partir de 1986, en el marco del denominado "Plan Mil", el Ejército intentó despoblar las áreas controladas por la guerrilla, provocando desplazamientos forzados de población a áreas consideradas "seguras"¹.

El enorme número de desplazados provocado por la guerra expresaba las contradicciones de la estrategia contrainsurgente de las Fuerzas Armadas. Controlar la población y evitar que ésta apoyara al FMLN sin haber logrado controlar el territorio exigía despoblar extensas zonas y de esta forma agravar el problema de los desplazados. La despoblación, empero, generaba un fuerte resentimiento en los afectados y hacía imposible su adhesión a las Fuerzas Armadas o al Gobierno. A la postre, el Ejército no logró controlar ni la población ni el territorio, y se encontraba con una enorme masa poblacional a la que había que atender.

Durante los primeros años de guerra (1979-1980) el Gobierno salvadoreño prestó poca atención a los desplazados, y fueron la Iglesia Católica y la Cruz Roja las primeras organizaciones que proporcionaron asistencia humanitaria. En 1981 el Gobierno salvadoreño y la AID, alarmados por la magnitud del problema y su fuerte potencial desestabilizador, iniciaron un programa de asistencia a gran escala coordinado por CONADES.

CONADES, la institución gubernamental encargada de la asistencia a los desplazados, era dirigida por representantes de los Ministerios de Defensa, Interior, Planificación y Salud. La práctica totalidad de sus recursos procedía de la AID, que entre 1981 y 1989 le asignó casi 80 millones de dólares². CONADES actuó a menudo en estrecha coordinación con las operaciones militares de despoblación de áreas de influencia guerrillera, proporcionando asistencia a los desplazados inmediatamente después de las acciones de "limpieza" del Ejército. CONADES también se encargó, junto con CONARA y otras agencias gubernamentales, del reasentamiento de los desplazados en áreas "seguras" bajo control militar.

¹ Barry y Preusch 1988, pp. 170-177. Ver también Aguayo 1989, p. 23.

² Cuenca 1992, p. 149.

CONADES y la AID intentaron involucrar a las ONG en los programas de asistencia y reasentamiento de los desplazados. Sin embargo, sólo dos grandes ONG norteamericanas vinculadas a la AID desde la época de Vietnam —World Relief y Project Hope— y el Comité Evangélico Salvadoreño de Ayuda al Desarrollo (CESAD) aceptaron participar. La mayor parte de las ONG humanitarias y de desarrollo, incluyendo a las agencias de la Iglesia Católica salvadoreña, a Catholic Relief Services (CRS), a las agencias de las iglesias protestantes y a las grandes ONG humanitarias, rehusaron incorporarse a unos programas que, desde su perspectiva, estaban muy politizados y militarizados. Aunque alguna de estas organizaciones recibió alimentos directamente de la AID —caso del CRS— llevaron a cabo sus actividades de asistencia al margen de CONADES y las Fuerzas Armadas, a fin de preservar la neutralidad necesaria para prestar una ayuda humanitaria efectiva¹.

Es importante destacar que estas organizaciones apoyaron el proceso de retorno y reasentamiento de los desplazados que empezó a producirse a mediados de la década sin autorización e incluso con la abierta oposición del Ejército. El primer proyecto independiente de reasentamiento se llevó a cabo en Tenancingo en 1984, con el apoyo de la Iglesia Católica y de FUNDASAL, una ONG especializada en vivienda popular. Ese mismo año se fundó el Comité Cristiano de Desplazados (CRIPDES), que en 1986 organizó el retorno masivo de las comunidades de San José las Flores (Chalatenango) y El Barillo (Cuscatlán), y un año después, con el apoyo del ACNUR, se produjo el retorno de 1.300 refugiados del campamento de Mesa Grande, en Honduras. A finales de la década, a pesar de los obstáculos y las amenazas del Ejército, este movimiento había logrado un amplio espacio de acción, y las autoridades gubernamentales se vieron obligadas a aceptar su existencia².

El fuerte aumento de la ayuda militar que acompañó a la Administración Duarte permitió que las Fuerzas Armadas recuperaran la iniciativa militar, lanzando fuertes ofensivas en los reductos guerrilleros de Guazapa, Chalatenango y Morazán, acompañados de un fuerte uso de medios aéreos y de tropas helitransportadas. La ayuda permitió que el Ejército pasara de 12.000 a más de 50.000 efectivos. El número de brigadas se duplicó y se crearon seis “Batallones de Infantería de Reacción Inmediata” (BIRI) dependientes

¹ Resource Center 1989, p. 9.

² Resource Center 1989, p. 13 y Murray 1995, p. 188.

directamente del Estado Mayor, con unos 1.000 efectivos cada uno¹. Estados Unidos también contribuyó a reorganizar los cuerpos policiales y proporcionó modernos medios aeromóviles y aéreos, entre ellos medio centenar de helicópteros “Huey” y algunos aviones AC-47 de contrainsurgencia, los cuales permitieron lanzar una guerra aire-tierra a gran escala.

Un aspecto de vital importancia para garantizar la viabilidad del esfuerzo contrainsurgente era el apoyo financiero. El Informe Kissinger, difundido en enero de 1984, abogaba por métodos “modernos” de contrainsurgencia basados en “ganarse la confianza y el apoyo de la población”, y señalaba que para poder ser llevados a cabo se requeriría más ayuda militar, de seguridad y económica, estas últimas a cargo de la AID².

En este contexto las operaciones cívico-militares de contrainsurgencia recibieron un nuevo impulso. Entre 1985 y 1986 la cúpula militar y el Comando Sur de Estados Unidos (SOUTHCOM), con sede en Panamá, diseñaron una nueva campaña, denominada “Unidos para Reconstruir”, de nuevo bajo los parámetros de la “guerra de baja intensidad”.

Con el objeto de llevar a cabo una guerra total contrainsurgente, “Unidos para Reconstruir” pretendía colocar bajo directo control militar al conjunto de las administraciones públicas y los recursos civiles en las áreas de conflicto de nueve departamentos: San Vicente, Usulután, La Paz, San Miguel, La Unión, Morazán, Cabañas, Cuscatlán y Chalatenango. “Unidos para Reconstruir”, además, pretendió involucrar a las organizaciones sociales, las ONG y los Gobiernos locales en las actividades de desarrollo realizadas en el marco de la estrategia contrainsurgente. A través del Programa “Municipalidades en Acción” más de 200 alcaldes y funcionarios locales recibieron capacitación para identificar, formular e implementar proyectos de desarrollo comunitario³.

¹ A las tres brigadas tradicionales —San Salvador, Santa Ana y San Miguel— se le agregaron otras tres en las áreas de conflicto de Chalatenango, San Vicente y Morazán. Los seis batallones BIRI eran el “Atlatl”, el Belloso”, “Atonal”, “Arce”, “Bracamonte” y el batallón paracaidista. Ver Castro 1988, p. 92.

² Comisión Kissinger 1984, p. 126.

³ Barry y Preusch 1988, p. 160.

La guerrilla, sin embargo, fue capaz de resistir las ofensivas militares y adaptarse a la nueva estrategia y al mayor potencial de fuego del Ejército. A partir de 1986 el FMLN modificó sus tácticas, desplegando unidades más pequeñas y móviles, aumentando la dispersión de sus operaciones, y lanzando una fuerte campaña de sabotajes contra los denominados “objetivos económicos”, que llegaron a suponer pérdidas materiales directas por valor de unos 500 millones de dólares anuales.

Como resultado de esta campaña, en 1987 el Ejército se había visto obligado a destinar dos terceras partes de sus efectivos a vigilar instalaciones e infraestructuras civiles y plantas industriales. Al igual que en el periodo anterior, las unidades militares pudieron seguir desplazándose dentro de las áreas disputadas a la guerrilla, pero no pudieron expulsarlas ni garantizar el control gubernamental permanente de las mismas. La imposibilidad de garantizar la seguridad impidió el despliegue de los componentes desarrollistas de la estrategia, con lo que “Unidos para Reconstruir” siguió estando basado en operaciones de acción cívica de carácter esporádico y en la asistencia y control de los desplazados de guerra.

En opinión de Tom Barry y Deb Preusch, la Reforma Agraria, el “Plan Nacional”, “Unidos para Reconstruir”, y todas aquellas acciones de desarrollo subordinadas a la lógica contrainsurgente fracasaron porque no consiguieron elevar el nivel de vida de los salvadoreños ni resolver los problemas estructurales que aquejaban al país, especialmente a la empobrecida población rural. Estos autores señalaron expresamente:

«La caridad, especialmente en medio de una guerra civil, no gana corazones y mentes. Lo que querían realmente los salvadoreños —más tierra, mejores precios para el maíz y los frijoles, salarios más altos y la finalización de la guerra— eran demandas que ni el Gobierno ni los militares estaban interesados en satisfacer»¹.

El fracaso de la estrategia contrainsurgente condujo a una situación de “estancamiento doloroso” del conflicto, en la que ninguna de las dos partes pudo alcanzar una ventaja militar decisiva. Entre 1987 y 1989, a pesar de las operaciones militares, la guerrilla continuó extendiendo su influencia, llevando

¹ Barry y Preusch 1988, p. 169.

la guerra a áreas en las que antes no había estado presente. En 1988 operaba ya en 13 de los 14 Departamentos que componen El Salvador. Su creciente capacidad de convocatoria le permitió desafiar la celebración de los comicios de 1988 convocando varias huelgas de transporte en las que logró la casi total paralización del país¹.

El descontento militar por el fracaso de la estrategia contrainsurgente comenzó a expresarse de forma visible desde finales de 1988, cuando se hizo cargo de la cúpula militar una promoción de militares de “línea dura” conocida como “La Tandoná”, cuya cabeza visible era el General Emilio Ponce, ascendido a Jefe de Estado Mayor². Este grupo abogaba por métodos más expeditivos en la conducción de la guerra, lo que en las circunstancias de 1989 significaba sobre todo la prolongación del conflicto, excluyendo cualquier salida negociada.

En noviembre de 1989, finalmente el FMLN lanzó una ofensiva general que puso de manifiesto que el Ejército y el Gobierno Salvadoreño no estaban ganando la guerra ni en el plano político ni en el militar, a pesar de haber recibido ya 3.000 millones de dólares en ayuda económica y casi 1.000 millones en ayuda militar. La ofensiva de San Salvador, como veremos, significó el final de la estrategia contrainsurgente y el comienzo de una nueva etapa, en la que la ayuda norteamericana, que había sido hasta entonces un factor esencial para prolongar la guerra, se convirtió en un factor decisivo para hacer posible las negociaciones de paz.

7.7 De San Salvador a Chapultepec: ayuda, condicionalidad y negociaciones de paz (1989-1990)

A lo largo de 1989 la guerrilla intentó desbloquear el estancamiento en el que se encontraba el conflicto salvadoreño desplegando una doble estrategia, que combinaba la negociación y la intensificación de las acciones armadas, llevando la guerra a las ciudades. En este marco, se produjo un aumento perceptible de

¹ Casaus y Castillo 1989a, p. 570.

² La expresión “Tandoná” alude al sistema de ascensos del Ejército salvadoreño, que se basa en la promoción automática y simultánea, independientemente de los méritos, de la “tanda” de oficiales graduados en un año determinado. La “Tandoná” abarcaba unos 45 oficiales de la 35ª promoción (1966) y se mantuvo en la cúpula militar durante un periodo inusualmente largo, desde octubre de 1988 hasta julio de 1993. Ver Murray 1995, p. 45.

los asesinatos perpetrados por los “escuadrones de la muerte”. En junio el Presidente Bush envió a su Vicepresidente Dan Quayle a El Salvador, con una misión muy similar a la del propio Bush cuatro años antes: recordar a las Fuerzas Armadas y al nuevo Gobierno de ARENA que el apoyo de Estados Unidos era contingente al respeto a los derechos humanos y el mantenimiento del Estado de Derecho o, en otros términos, a mantener la represión en niveles “tolerables” para la opinión pública y el Congreso norteamericano. Ello no impidió que el Congreso estableciera límites a la ayuda militar por primera vez desde 1983, fijando una asignación máxima de 85 millones de dólares.

El FMLN lanzó en enero una nueva propuesta de diálogo, en la que éste se mostraba dispuesto a participar en las elecciones si previamente se cumplían una serie de requisitos. Esta propuesta incorporaba una novedad importante: la aceptación de la vía electoral como mecanismo para dirimir el conflicto. La propuesta recibió una acogida favorable en el ámbito internacional, y la Administración Bush la acogió con interés. En El Salvador, sin embargo, se encontró con un rechazo total por parte del PDC y ARENA, que la calificaron de “inconstitucional”¹.

Tras las elecciones presidenciales de Marzo, el FMLN renovó su propuesta de diálogo, que dio lugar a una primera ronda de contactos en México en septiembre, y una segunda en octubre en Costa Rica. En estas reuniones se puso de manifiesto que las demandas de ambos contendientes eran muy difíciles de conciliar. El diálogo tampoco contaba con el apoyo de Estados Unidos ni de las Fuerzas Armadas, y la situación interna, muy tensa, tampoco lo favoreció. El 31 de octubre se produjo un brutal atentado contra la sede de la Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), en el que murieron diez líderes sindicales, incluyendo a Elizabeth Velasquez, su Secretaria General. El FMLN anunció la ruptura del diálogo y optó por la alternativa militar, anunciando el lanzamiento de una ofensiva que mostrara su verdadera fuerza al Gobierno, a las Fuerzas Armadas y a Estados Unidos².

El ataque del FMLN comenzó el 12 de noviembre de 1989 con la ocupación de los barrios populares de Zacamil, Mexicanos, Ilopango, Ciudad Delgado y

¹ Storrs 1989, p. 14.

² La “ronda” de negociaciones de 1989 aparece analizada en detalle en Casaus y Castillo 1991, pp. 183-188.

Santa Lucía, al norte de San Salvador. Otras unidades del FMLN lanzaron ataques en siete de los 14 departamentos del país. A pesar del anuncio del FMLN y de los visibles preparativos militares, la ofensiva tomó por sorpresa al Ejército, al Gobierno y a Estados Unidos. Las Fuerzas Armadas tardaron en reaccionar y organizar el contraataque, y cuando lo hicieron, se puso al descubierto su escasa capacidad militar para la contrainsurgencia urbana. Incapaces de frenar a la guerrilla en el terreno, optaron por los bombardeos aéreos indiscriminados, que causaron más de un millar de víctimas civiles en los barrios populares y dejaron sin casa y sin medios de vida a varios miles más.

En este contexto de pérdida de iniciativa y descontrol, los “escuadrones de la muerte” lanzaron una nueva oleada de asesinatos selectivos contra líderes sindicales y populares. A los cinco días de combate, un grupo de uniformados asesinaron brutalmente a seis conocidos sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana (UCA) que se habían distinguido por su papel conciliador, así como a una empleada y a su hija. Entre las seis víctimas se encontraba el rector de la UCA, Ignacio Ellacuría. El asesinato fue perpetrado por el Coronel Guillermo Alfredo Benavides, entonces Director de la Escuela Militar, junto con otros tres oficiales y cinco soldados del Batallón Atlacatl. Posteriormente se supo que el grupo siguió órdenes del Coronel René Emilio Ponce, entonces jefe del Ejército¹.

El FMLN abandonó San Salvador el día 20 de noviembre, constatando que no se había producido la esperada insurrección general y que proseguían los bombardeos aéreos. El Ejército y el Gobierno anunciaron ruidosamente la victoria sobre los insurgentes. El día 22, sin embargo, el FMLN penetró en el Hotel Sheraton de San Salvador, reteniendo al Secretario General de la OEA, Joao Baena Soares, y a varios asesores militares norteamericanos. Tras liberar a Baena Soares y a los asesores la guerrilla volvió a replegarse, pero el día 29 reapareció en los barrios acomodados de El Escalón y San Benito. Durante las 24 horas en las que el FMLN permaneció en estos barrios, la Fuerza Aérea no los bombardeó, dejando que se replegara ordenadamente.

La batalla de San Salvador tuvo un enorme impacto político y militar, constituyendo un punto de inflexión decisivo en el conflicto salvadoreño. La

¹ Comisión de la Verdad 1993, pp. 50-64.

ofensiva mostró a ambos contendientes que el conflicto estaba en una situación de “estancamiento doloroso” en el que, después de una década de guerra, ninguno de los beligerantes era capaz de imponerse. La comunidad internacional, sacudida por la ofensiva, redobló los esfuerzos para evitar el escalamiento del conflicto y lograr una solución negociada.

La ofensiva puso de manifiesto el poder del FMLN y la debilidad del Ejército. La facilidad con la que produjo el reagrupamiento y las reapariciones del FMLN el 20 y el 29 de noviembre confirmaron este poder¹. Por otra parte, el orden con el que se produjo el repliegue táctico del FMLN significaba que a pesar de las bajas de este conservaba la mayor parte de su fuerza militar. Las Fuerzas Armadas, por su parte, no fueron capaces de anticiparse a la ofensiva —resulta asombroso constatar que el FMLN pudiera introducir en la capital miles de efectivos y toneladas de armas sin que la inteligencia militar lo detectara—, y sólo logró que el FMLN se retirara después de llevar a cabo bombardeos indiscriminados contra los civiles y perpetrar múltiples asesinatos políticos.

Estos crímenes, en los que estuvieron involucrados altos mandos, pusieron en entredicho la capacidad de la cúpula de mando militar, formada por oficiales de “La Tandoná”, y tiraron por tierra en muy pocos días la fachada democrática laboriosamente construida por Washington y las Fuerzas Armadas salvadoreñas a lo largo de la década, demostrando que no se habían producido muchos cambios desde 1980. Todo ello debilitó a las Fuerzas Armadas y facilitó la solución negociada. Las concesiones realizadas por las Fuerzas Armadas para la firma de los acuerdos de Chapultepec, impensables años antes, sólo se explican por estos acontecimientos y por el cambio de actitud que ello suscitó en Estados Unidos².

La ofensiva pulverizó la política de la Administración Bush, no muy distinta hasta entonces de la que había llevado a cabo la Administración Reagan. El asesinato de los jesuitas, de su empleada y de su hija, en particular, representó un aldabonazo a la conciencia pública norteamericana y precipitó la ruptura del consenso logrado en 1984 y de los supuestos en los que éste se sustentaba. Esos supuestos eran básicamente los siguientes: 1) que las Fuerzas Armadas de

¹ Casaus y Castillo 1991, p. 192.

² Murray 1995, p. 41.

El Salvador, con la ayuda económica y militar norteamericana, estaban ganando la guerra; y 2) que en El Salvador se estaba consolidando la democracia, el respeto de los derechos humanos y la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. El Congreso comprobó que todo ello era una ilusión. Los asesinatos de la UCA, en particular, demostraron que la subordinación militar al poder civil y el aparente descenso de los asesinatos de los “escuadrones de la muerte” eran sólo una concesión de la Fuerzas Armadas para mantener el apoyo económico y militar de Washington¹

«El fracaso de la tutela norteamericana difícilmente podía ser más evidente: la unidad del batallón Atlacatl que llevó a cabo los asesinatos había recibido entrenamiento de las Fuerzas Especiales de Estados Unidos sólo unos días antes del ataque»².

Desaparecido el consenso, El Salvador volvió a ser motivo de una áspera controversia en el Congreso, lo que obligó a la Administración a modificar sustancialmente su política. El cambio de actitud de Washington no fue inmediato. La reacción inicial de la Administración, movida por las inercias de toda una década, fue apoyar a las Fuerzas Armadas, no condenar los bombardeos aéreos, atribuir los asesinatos de la UCA a la guerrilla y poco después negar la implicación de las Fuerzas Armadas como institución, considerando que los crímenes habían sido obra de “extremistas” fuera de control.

La realidad, sin embargo, se fue afirmando poco a poco. Las Cámaras cuestionaron la política de la Administración y desde enero de 1990 reclamaron una solución negociada. El “caso de los jesuitas” adquirió gran importancia simbólica, posiblemente mayor que la que había tenido el asesinato de las religiosas norteamericanas de 1980. La Administración presionó a Cristiani para que estos crímenes no quedaran impunes. En enero de 1990, ante la amenaza de una suspensión total de la ayuda, Cristiani señaló al Coronel Benavides y a otros oficiales como responsables de la matanza de la UCA. Posteriormente ordenó su encarcelamiento y dio inicio a un proceso judicial que se prolongó durante casi dos años. En febrero se produjo el relevo de un

¹ Leogrande 1991, p. 111

² Murray 1995, p. 218.

alto número de oficiales de “la Tandoná” —entre ellos el jefe de la Fuerza Aérea, General Bustillo, y el ascenso de oficiales de la línea “moderada”.

Al igual que a principios de los ochenta, el Congreso hizo uso de sus atribuciones sobre la ayuda para presionar al Gobierno y a las Fuerzas Armadas de El Salvador. En febrero de 1990 el Senador Demócrata Christopher Dodd lanzó una nueva propuesta para alentar a ambas partes a acudir a la mesa de negociaciones. Si el FMLN participaba en las negociaciones, la ayuda militar se reduciría un 50%. Ahora bien, si la guerrilla lanzaba una ofensiva, recibía armas, no actuaba de buena fe en las negociaciones o rechazaba las propuestas de la ONU, la ayuda sería restablecida en su integridad. Por último, si las Fuerzas Armadas salvadoreñas se negaban a participar en las negociaciones o las obstaculizaban, o no era resuelto el caso de los jesuitas, entonces se suspendería el 100% de la ayuda. La propuesta, según Dodd, pretendía apoyar el proceso de negociación impulsado por Cristiani¹. Dado que penalizaba y retribuía a ambas partes de forma relativamente equitativa, logró el apoyo de las Cámaras y fue aprobada en octubre de 1990².

A principios 1991 el Presidente Bush decidió desembolsar la ayuda retenida, ante la presunción de que el FMLN había ejecutado a dos asesores militares norteamericanos que viajaban en un helicóptero militar derribado al norte de San Salvador. La Administración Bush, sin embargo, estaba ya comprometida con el proceso de negociación. El desembolso fue retrasado hasta junio de 1991, se aprobó una cifra sensiblemente menor —21 millones de dólares— y tenía carácter no-letal, todo ello con el fin de impulsar las negociaciones de paz. Es oportuno recordar que en abril de 1991 la Asamblea Legislativa, dominada por ARENA, se opuso a las reformas constitucionales acordadas por los negociadores. 24 horas más tarde la Asamblea, reunida en sesión de urgencia, cambió de opinión ante la intensa presión ejercida por Estados Unidos. «*El episodio demostró palpablemente hasta donde llegaba la influencia del Gobierno norteamericano sobre el Gobierno de El Salvador, si es que Estados Unidos quería usarla*»³. Finalmente, a lo largo de 1991 se desembolsaron 67 millones de dólares.

¹ Casaus y Castillo 1991, p. 175.

² Gibb 1991, p. 12.

³ Gibb 1991, p. 5.

En junio de 1991, por otra parte, el Congreso decidió diferir hasta septiembre la votación sobre la ayuda militar del año fiscal 1992, condicionando así su decisión al proceso judicial por la matanza de la UCA y al resultado de las negociaciones. En septiembre fueron firmados los acuerdos de Nueva York —los más complejos, debido a que abordaban la cuestión militar— y fue también dictada la sentencia contra los inculpados de la matanza. Aunque los autores intelectuales del crimen quedaron impunes, el Coronel Benavides y el Teniente Vallecillos fueron condenados a 30 años de prisión; otros inculpados fueron sentenciados a penas de entre tres y tres años y medio, y algunos fueron absueltos. En octubre el Congreso, parcialmente satisfecho con estos avances, aprobaba la ayuda militar para el año 1992 con las mismas restricciones que en 1991.

El 16 de enero de 1992, finalmente, se firmaron los Acuerdos de Chapultepec, dando fin a la guerra civil. La asistencia militar se redujo a 21 millones, y el resto —cerca de 70 millones— fueron transferidos al Fondo de Transición y Desmovilización, asignándose 20 millones a la nueva Policía Nacional Civil y otros 50 al Programa de Reconstrucción Nacional (PRN), que se sumaron a los 250 millones adicionales asignados por la Administración Bush a ese Programa para el periodo 1992-1994¹.

7.8 Hacia un nuevo modelo de desarrollo: la AID, la promoción de exportaciones y el ajuste estructural (1984-1992)

7.8.1 La AID y la Administración Duarte (1984-1989): el desencuentro de la política económica y el fracaso del reformismo

Durante el segundo mandato presidencial de Duarte la economía salvadoreña se debatió entre dos opciones contrapuestas de política económica. Por un lado, la estrategia de “desarrollo hacia dentro” de corte reformista propugnada por los democristianos del PDC. Por otro lado, una estrategia de “desarrollo hacia afuera” de corte neoliberal, basada en los sectores exportadores y la primacía del mercado como mecanismo de regulación. Ésta última era defendida por los sectores empresariales “modernizantes” agrupados en torno a la Fundación

¹ Para todo este proceso ver Storrs 1992.

Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), un *think-tank* de la empresa privada creado por la AID en 1983. Al terminar el mandato presidencial de Duarte, la propuesta reformista democristiana se había derrumbado y la política económica se había decantado claramente en favor de la estrategia liberal-exportadora, de tal forma que a partir de 1989, ya con ARENA en el poder, ésta apenas encontró obstáculos políticos para desarrollarse plenamente.

Este cambio tuvo dos momentos especialmente importantes: la devaluación del colón, adoptada en 1986 después de una larga pugna entre la AID y la Administración Duarte, y el fracaso de las reformas fiscales, que se encontraron con una fuerte oposición de los empresarios. En éste último conflicto la influencia norteamericana fue menos visible, pero en el conjunto del proceso la AID tuvo un papel decisivo.

En este apartado examinaremos el proceso que condujo a una nueva estrategia de desarrollo prestando atención, en primer lugar, a las propuestas de la AID y del Gobierno de Duarte¹. En segundo lugar, describiremos las pugnas que se produjeron en torno a la devaluación y la reforma fiscal²; en tercer lugar examinaremos los cambios legislativos adoptados por la Administración Duarte en favor del modelo liberal exportador y el papel jugado por FUSADES; para terminar analizaremos someramente la significación de este periodo en términos de desarrollo económico y social, destacando las dificultades que encontró la nueva estrategia económica para afirmarse en el contexto de guerra civil que atravesaba El Salvador.

La estrategia de la AID para El Salvador en el periodo 1980-1984 tuvo los siguientes cuatro objetivos básicos: la estabilización económica, el apoyo a la Reforma Agraria, la asistencia humanitaria y la mejora de los servicios de planificación familiar. Como hemos visto, hacia 1984 la ayuda había logrado, en efecto, estabilizar la economía y evitar un ajuste traumático y medidas impopulares como la devaluación, y empezaban a observarse signos de recuperación económica. En 1984 la AID consideró llegado el momento de ir

¹ Para esta cuestión nos hemos basado en el análisis de Rosa 1993, pp. 58-68.

² En lo referido a la política económica general de este periodo, ver Boyce *et alii* 1995, pp. 21-23. Para la devaluación, nos basamos en Rivera *et alii* 1987, pp. 90-92 y Rosa 1993, pp. 68-74; y para la reforma fiscal nos hemos basado en el excelente análisis de Dijkstra y Chorro 1989, pp. 159-178.

más allá de la estabilización y hacer de la reactivación de la economía, a pesar del contexto de guerra civil, la principal meta de la asistencia financiera norteamericana para la segunda mitad de la década. Para la AID, la reactivación era necesaria para evitar la dependencia permanente del país de la asistencia norteamericana, así como para aumentar las oportunidades de empleo, reducir la pobreza y de esta forma atemperar la tensión social que se encontraba entre las causas del conflicto armado, todo lo cual no podría lograrse con una mera política de estabilización¹.

La reactivación económica y el crecimiento sostenido no podrían lograrse, sin embargo, sobre las bases del modelo de desarrollo hasta entonces vigente, basado en las exportaciones tradicionales para generar divisas y sostener el proceso de crecimiento, así como en un sector industrial orientada al mercado interno y al MCCA. Este modelo de crecimiento ya había dado sobradas muestras de agotamiento debido a los cambios que se habían producido en la economía internacional, a la rigidez de las estructuras internas, y a los límites que impone el territorio de El Salvador a la expansión de la agricultura, que requerían niveles cada vez más elevados de insumos para lograr mejoras en la producción.

La reactivación económica dependería, pues, de la adopción de una nueva estrategia de crecimiento de largo plazo más que de medidas de estabilización de corto plazo. La “Declaración de Estrategia de Desarrollo” —*Country Development Strategy Statement*— de marzo de 1984 y otros documentos programáticos de la AID de ese mismo año planteaban que, con una economía pequeña y abierta, el crecimiento y diversificación de las exportaciones —especialmente las “no tradicionales”— debería ser el principal componente de esa nueva estrategia².

Los productores agrícolas e industriales salvadoreños, sin embargo, no se insertarían en esta nueva estrategia mientras no se modificara la política económica y el marco regulador, dominado según la AID por un claro “sesgo antiexportador”, y no existiera un sistema de incentivos que motivara a los empresarios salvadoreños —aún dominados por la mentalidad rentista asociada a mercados cautivos— a aventurarse en los inciertos mercados externos. Uno

¹ Rosa 1993, p. 59. Ver también AID 1985b, 1986c y 1987b.

² AID 1984d, pp. 2-8.

de los principales obstáculos era un tipo de cambio que la AID consideraba sobrevaluado y que desalentaba la actividad exportadora. Paradójicamente, la sobrevaluación se debía, en gran medida, al fuerte influjo de divisas proporcionado por la propia AID. La AID también señaló otros tres obstáculos de orden legislativo e institucional¹:

- La legislación de promoción de las exportaciones y el sistema de incentivos fiscales, considerados obsoletos.
- La infrautilización de la Zona Franca de San Bartolo.
- La inexistencia de servicios de apoyo y promoción de la inversión y las exportaciones no tradicionales.

En 1984 la AID lanzó el “Proyecto de Estabilización y Recuperación Industrial” (PERI) con el objeto de promover la inserción del sector industrial en la nueva estrategia y promover los cambios institucionales necesarios². Dotado con 31 millones de dólares entre 1984 y 1989, el PERI tenía un componente público, a desarrollar por el Ministerio de Comercio Exterior (MICE), y otro privado, a cargo de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUSADES). Esta última establecería un servicio de promoción de las inversiones y las exportaciones. Este se basaría en la identificación de productos no tradicionales y mercados potenciales para los mismos, y en actividades de capacitación para el pleno aprovechamiento de las oportunidades abiertas por la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). En 1986 el PERI fue enmendado y se asignó a FUSADES un fondo de 15 millones de dólares para la financiación de proyectos industriales orientados a la exportación de terceros mercados.

El Ministerio de Comercio Exterior, por su parte, diseñaría con apoyo de la AID una estrategia global de promoción de las exportaciones no tradicionales para el Gobierno de El Salvador, y se separarían sus funciones reguladoras de sus funciones de promoción. Estas últimas serían expandidas, estableciendo un sistema de información comercial, un programa de desarrollo de ferias comerciales, y mecanismos de coordinación con la empresa privada.

¹ AID 1984d, p. 5.

² AID 1984d.

Como señaló el analista salvadoreño Herman Rosa, el establecimiento de un sistema institucional de información y promoción para el sector empresarial, sin embargo, no bastaba para poner en práctica la nueva estrategia exportadora. Era necesario modificar la legislación y el manejo de la política macroeconómica, devaluando el colón para aumentar la competitividad de las exportaciones¹. La Administración Duarte, sin embargo, había iniciado su mandato con un programa económico de muy distinta orientación al propugnado por la AID. El gobierno democristiano se mostró proclive a adoptar un nuevo marco legislativo para promover las exportaciones no tradicionales. En materia de política macroeconómica, por el contrario, la AID y la Administración Duarte tenían objetivos muy divergentes. El principal instrumento utilizado por la AID para influir en dicha política fue la condicionalidad vinculada a la entrega de los ESF. A este asunto también se refirió Rosa, señalando lo siguiente:

«...bajo el Gobierno provisional de Álvaro Magaña la condicionalidad de dicha asistencia se vinculó al mantenimiento del proceso de Reforma Agraria. Una vez conocida la victoria de Duarte en las elecciones presidenciales, la condicionalidad comenzó a vincularse al manejo de la política macroeconómica y, en especial, de la política cambiaria, siendo la primera medida exigida por la AID una fuerte devaluación de la moneda salvadoreña»².

En 1984 la Administración Duarte, recién llegada al poder, presentó a través del Ministerio de Planificación el “Programa de Reactivación Económica”. Sus principales componentes eran la expansión del mercado interno a través de incrementos salariales en el sector público, una política de financiación selectiva al sector productivo, dando prioridad a los sectores generadores de empleo, y a una política de control de precios³.

En esta misma línea se presentó en septiembre de 1985 el programa económico “Un Camino hacia la Paz”⁴. Este Programa era fruto de la tradición reformista

¹ Rosa 1993, p. 63.

² Rosa 1993, p. 64.

³ Rivera *et alii* 1987, p. 84.

⁴ Ministerio de Planificación 1985.

del PDC y del compromiso electoral de Duarte con la justicia social, y pretendía fortalecer los vínculos del PDC con su base social. Al igual que en 1984, el Programa era de clara matriz intervencionista e insistía en el desarrollo del mercado interno mediante una política fiscal expansiva, el apoyo a la pequeña y mediana empresa y la profundización y fortalecimiento del proceso de reformas iniciado en 1980. Otro componente importante era la orientación preferencial y selectiva del crédito de la banca nacionalizada, de forma que éste contribuyera al cumplimiento de los objetivos de “Un Camino hacia la Paz” y a la consolidación de las reformas, especialmente de la reforma agraria.

En materia fiscal, el Programa pretendía reducir el déficit sin recortar el gasto social mediante la racionalización del gasto y la mejora de la recaudación, con el objeto de evitar el fraude y la evasión fiscal. Además, con fines redistributivos, se pretendía aumentar la progresividad del sistema impositivo. Se asumía, no obstante, que el déficit fiscal seguiría siendo cubierto con donaciones y créditos procedentes del exterior¹.

Frente a los desequilibrios externos, finalmente, se proponía expandir las exportaciones tradicionales y promover la producción sustitutiva de importaciones, utilizando de forma intensiva los recursos nacionales con el objeto de reducir la dependencia del exterior y el déficit comercial. En materia cambiaria se pretendía unificar el tipo de cambio, eliminando el mercado negro, y establecer un nuevo marco de incentivos a la exportación.

Aunque existían algunos puntos de convergencia entre la propuesta económica de la AID y el programa de Duarte, especialmente en materia de legislación de promoción de las exportaciones, las orientaciones generales de ambos eran claramente divergentes, especialmente en materia fiscal y cambiaria. Ello condujo al enfrentamiento con la AID y finalmente a la derrota de las posiciones del Gobierno, rehén de la financiación externa.

Contando con el respaldo financiero externo, el nuevo Gobierno se embarcó, tal y como había anunciado, en una política expansiva. Se incrementaron los salarios del sector público y los salarios mínimos urbanos, se redujeron los tipos de interés de forma selectiva, y se intentaron controlar las presiones

¹ Rosa 1993, p. 67.

inflacionarias resultantes de estas políticas mediante controles temporales de precios. Respecto al mercado cambiario, las transacciones comerciales continuaron desplazándose del mercado oficial al paralelo, lo que contribuyó a una depreciación efectiva del colón y a mayores presiones inflacionarias.

En 1985 aumentaron las presiones presupuestarias, en gran medida resultado del gasto militar. Al no haberse implementado la reforma tributaria fue necesario realizar recortes en la inversión y en el gasto social. La combinación de laxitud fiscal y depreciación real elevó la tasa de inflación al 22,3% en 1985 y al 31,9% en 1986, que representaban “picos” históricos en la economía salvadoreña¹.

En este contexto, la AID empezó a presionar al Gobierno para que adoptara un programa de estabilización, cuya piedra angular sería la unificación del mercado cambiario, lo que comportaba una fuerte devaluación del colón. Esta medida formaba parte de la condicionalidad del Programa ESF de 1985. El Gobierno salvadoreño se comprometió a comunicar a la AID antes de agosto qué medidas serían adoptadas antes de finalizar el año para llevar a cabo la unificación cambiaria. El Gobierno salvadoreño incumplió este plazo, así como las metas fiscales acordadas con la AID, por lo que ésta decidió suspender los desembolsos. En octubre Duarte viajó a Washington solicitando que la asistencia fuera desembolsada sin condiciones para evitar efectos desestabilizadores. La AID y el Departamento de Estado acordaron reanudar los desembolsos y atemperar algunas de sus exigencias, pero sólo después de que Duarte se comprometiera a llevar a cabo la devaluación².

En enero de 1986 Duarte presentó a la Asamblea Legislativa un programa de estabilización cuyas medidas más importantes eran la unificación cambiaria, la devaluación del colón —su cotización pasó de 2,5 a 5 colones por dólar—, límites a la expansión del crédito y un impuesto de emergencia de un año de duración a las exportaciones de café, aprovechando los precios favorables de este producto en el mercado internacional. En la práctica, este programa tuvo fuertes costes políticos para la Administración Duarte. Las medidas de austeridad, en un contexto de guerra que impedía tocar el gasto militar, obligaban a recortar el gasto social (ver cuadro nº 55), y la devaluación y las

¹ Boyce *et alii* 1995, p. 21.

² Rosa 1993, p. 68.

alzas de precios mermaron el poder adquisitivo de los salarios (ver cuadro n° 57). En 1986 los precios del transporte aumentaron el 20% y los precios de los alimentos de la canasta básica se triplicaron.

La AID, sin embargo, no estaba satisfecha, pues hubiera deseado un tipo de cambio más competitivo —hasta 6 colones por dólar— y más austeridad fiscal. El programa de estabilización, por otra parte, no arrojó los resultados deseados. Las exportaciones no tradicionales no respondieron a la devaluación, debido a que la mayoría ya se liquidaban en el mercado paralelo. En el caso del café, cuya demanda es altamente inelástica, la devaluación incrementó los beneficios pero no provocó un aumento de las exportaciones. La inflación, además, erosionó el impacto de la devaluación en cuestión de meses. A todo ello se le sumó el recrudecimiento de la guerra y, sobre todo, el terremoto del 10 de octubre de 1986, que causó cuantiosas pérdidas materiales¹. Todo ello obligó a un fuerte incremento de los gastos del Gobierno y al incumplimiento de las metas fiscales acordadas con la AID².

Ante el fracaso del programa de estabilización, la AID exigió nuevas medidas de austeridad y una segunda devaluación, y amenazó con la suspensión de la ayuda si éstas no se llevaban a cabo. Duarte, que consideraba que un nuevo “paquetazo” hubiera puesto en peligro la frágil estabilidad social del país, particularmente después del terremoto, se negó a devaluar e intentó reequilibrar las finanzas públicas a través de una amplia reforma fiscal, que pretendía aumentar los ingresos y dotar de mayor progresividad al sistema tributario. Es oportuno recordar que en el caso salvadoreño la presión fiscal era bastante baja —en el contexto centroamericano, sólo en Guatemala era inferior— y la estructura de los ingresos fiscales era altamente regresiva. Los ingresos tributarios, expresados como porcentaje del PIB, pasaron del 11% al 12,8% entre 1980 y 1986, y los impuestos indirectos, que en 1980 proporcionaban el 69,1% de la recaudación total, en 1986 habían llegado a ser el 79,6%³.

¹ El terremoto de San Salvador causó 1.100 muertos, dejó sin casa a unas 300.000 personas y tuvo un grave impacto sobre la economía nacional. Los daños representaban el 23% del PIB de ese año, unos 1.030 millones de dólares. Especialmente afectada resultó la pequeña y mediana empresa, pasando la tasa de desocupación del 26% al 35%. Ver Cuenca 1990, p. 19.

² Boyce *et alii* 1995, p. 23.

³ Dijkstra y Chorro 1989, p. 165.

La reforma fiscal, presentada en octubre de 1986, contemplaba aumentos significativos en los impuestos a la renta, al patrimonio y a los beneficios empresariales, y la introducción de un “Impuesto de Defensa de la Soberanía Nacional”, conocido como el “impuesto de guerra”, como sobretasa del gravamen al patrimonio¹.

Estas medidas se encontraron con el rechazo frontal de los sectores empresariales —incluyendo los grupos más avanzados, representados por FUSADES— y de los grandes propietarios, que exigieron su retirada inmediata. Estos grupos consideraban que el déficit fiscal debía lograrse reduciendo aun más los gastos del Gobierno. El Gobierno cedió parcialmente ante la oposición empresarial, y la reforma aprobada en diciembre de 1986 redujo significativamente las tarifas propuestas.

Las concesiones no dejaron satisfechos a los sectores empresariales y a los grandes propietarios. La derecha boicoteó las sesiones de la Asamblea Legislativa, y el 22 de enero de 1987 la ANEP, la Cámara de Comercio e Industria y otras organizaciones empresariales convocaron un cierre empresarial que logró paralizar el país. El Gobierno realizó nuevas concesiones, pero el 19 de febrero la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional el “impuesto de guerra”, argumentando que el conflicto armado, al ser entre salvadoreños, no ponía en peligro la soberanía nacional. El Gobierno tuvo que retirar el impuesto y reembolsar los ingresos ya percibidos a los respectivos contribuyentes y, lo que es más importante, insistir en las medidas de austeridad. Al igual que en años anteriores, estas fueron selectivas: el gasto de defensa y seguridad se mantuvo, el gasto social no, agravando la desigualdad y la pobreza².

Este proceso puso de manifiesto que los sectores oligárquicos y la empresa privada no estaban dispuestos a sufragar los costes de la guerra ni el proyecto contrainsurgente, *«...y ello a pesar de que esta guerra de contrainsurgencia ciertamente no defiende la “soberanía nacional” sino principalmente los intereses de la misma empresa privada»*³. Clarence Zuvekas, economista de la AID, dijo al respecto: *«Para ser imparcial, uno debería señalar que la*

¹ Dijkstra y Chorro 1989, p. 170.

² Boyce *et alii* 1995, p. 26.

³ Dijkstra y Chorro 1989, p. 173.

terquedad del Presidente Duarte respecto a la política económica fue igualada por la que demostró la élite empresarial»¹.

En 1987 la AID volvió a solicitar un Plan de estabilización y empezó a retener los desembolsos. A mediados de año Duarte solicitó personalmente a Reagan que éstos no se detuvieran, alegando razones de seguridad y la necesidad de “preservar la democracia”, logrando que la ayuda se reanudara². Durante los dos últimos años de su mandato la Administración Duarte ya no logró recuperar la confianza de la AID³. La solicitud de ayuda para El Salvador presentada al Congreso en 1988 reflejaba el profundo desacuerdo de la Agencia con la política económica seguida por los democristianos:

«Sin políticas económicas realistas para ampliar la producción, la inversión y el empleo, no habrá progreso económico y social sustancial en El Salvador (...) Sin la paz y sin políticas económicas más coherentes, El Salvador continuará siendo muy dependiente de la asistencia económica de Estados Unidos (...) El Gobierno de El Salvador debe adoptar políticas más sensibles y buscar asistencia de otros donantes (...) La AID intentará alentar al Gobierno de El Salvador, a través de negociaciones políticas, para que éste adopte las medidas de ajuste estructural más importantes para lograr el crecimiento a largo plazo...»⁴.

Como vimos en apartado 7.6.2, la anémica recuperación económica lograda por la Administración Duarte no logró detener la caída de los salarios reales. Ello, unido a los recortes en el gasto social, hizo que el proceso de pauperización que se había iniciado en la primera mitad de la década continuara su curso. Un detallado estudio realizado por Carlos Briones pone de manifiesto que entre 1988 y 1990 la pobreza urbana, aunque más lentamente que en el periodo anterior, continuó aumentando. Los datos de MIPLAN manejados por Briones revelan que en ese periodo la proporción de hogares en situación de pobreza en el medio urbano pasó del 60,9% al 61,4%, lo que suponía un incremento, en términos absolutos, de 36.000 hogares. En el área

¹ Zuvekas 1993, p. 8.

² Timossi 1989, p. 52 y AID 1987b.

³ Rosa 1993, p. 72.

⁴ AID 1988d, p. 85 y 86, citado en Zuvekas 1993, p. 9.

metropolitana de San Salvador la proporción de hogares pobres pasó en estos tres años del 46,1% al 49,5%¹. Datos del Ministerio de Planificación publicados en 1991 mostraban que hacia 1989 el 62% de la población salvadoreña vivía por debajo de la línea de pobreza, y el 30% se encontraba en situación de pobreza extrema². Según datos de CEPAL, en 1990 el 74% de los salvadoreños vivía en la pobreza y el 56% en la pobreza extrema³.

Las movilizaciones sociales de 1987 y 1988 dejaron claro que, al igual que en 1982, el PDC había perdido el apoyo de los sectores populares que le habían llevado a la Presidencia. Duarte, en definitiva, no logró cumplir ninguno de sus dos grandes compromisos electorales: alcanzar la paz y promover la justicia social. La derrota electoral en marzo de 1988 fue el resultado lógico de todo ello⁴.

En lo referido a las medidas legislativas, durante este periodo se promulgó la legislación básica concerniente al régimen de incentivos a las exportaciones no tradicionales y a la liberalización de la inversión extranjera. En marzo de 1986 fue promulgada la "Ley de Fomento de las Exportaciones" (Decreto n° 315). Esta medida formaba parte de la condicionalidad de la AID, había sido anunciada en el programa económico de la Administración Duarte y era un componente importante de la nueva estrategia exportadora. Bajo esta nueva Ley, los exportadores de productos no tradicionales a terceros mercados gozaban de exenciones a los impuesto sobre la renta y sobre las importaciones de bienes intermedios, podían obtener certificados de descuento tributario de hasta un 30% del valor FOB de las exportaciones que no gozaran de otras exenciones, establecía un régimen de importación temporal para las "maquilas" y la posibilidad de establecer zonas francas de titularidad privada. La cobertura de la Ley era muy amplia, puesto que consideraba productos "no tradicionales" todos salvo el algodón, el azúcar, el café, el camarón y la carne de vacuno⁵.

Las exportaciones no tradicionales experimentaron un incremento significativo, recuperando en 1991 los niveles alcanzados a principios de la

1 Briones 1992, p. 37 y 142.

2 Sollis 1993, p. 3, con datos de MIPLAN.

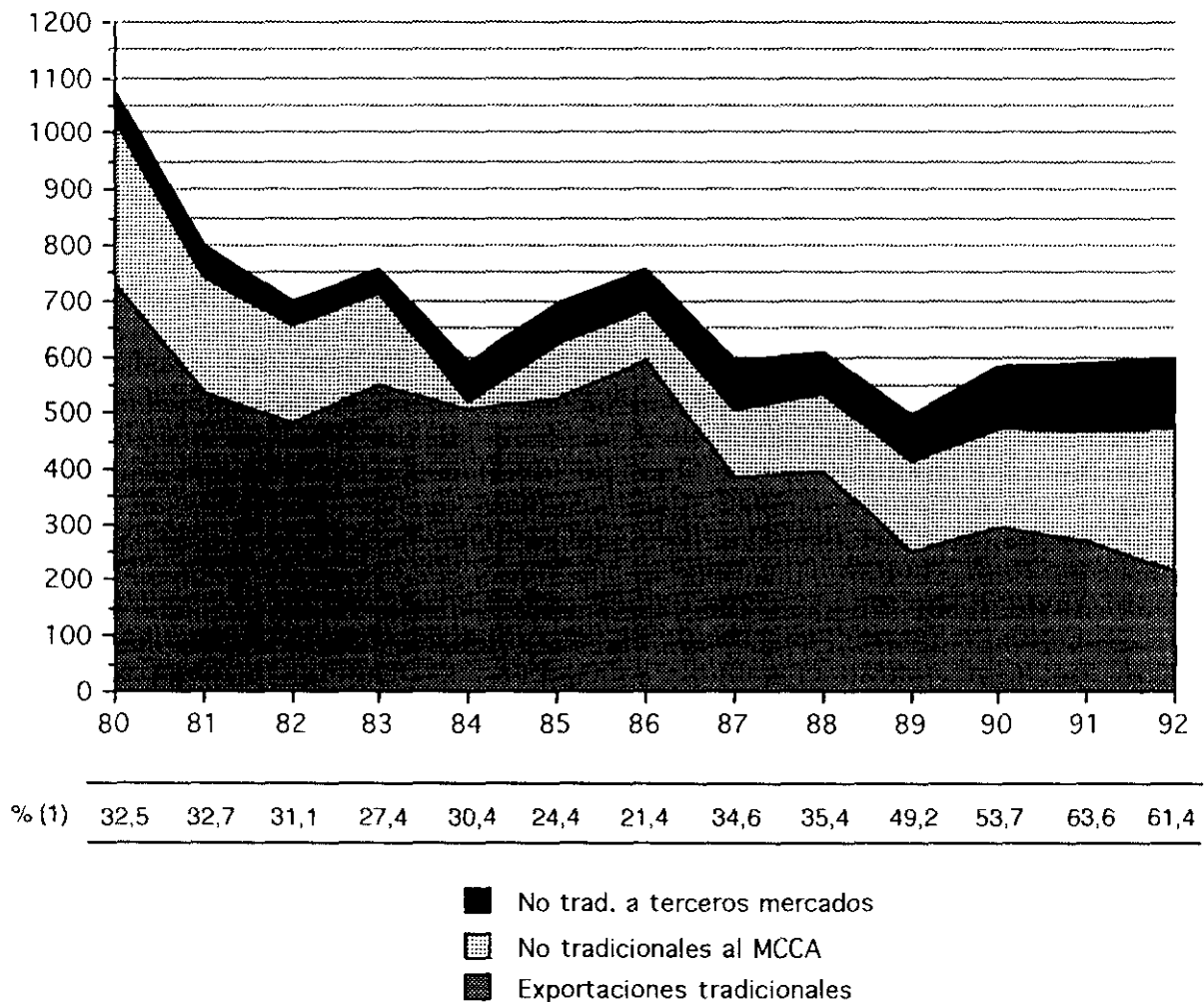
3 CEPAL 1993b.

4 Dijkstra y Chorro 1989, p. 176.

5 Ossa y Alonso 1990, p. 30.

década (ver cuadro n° 58). Entre 1985 y 1990 pasaron de 170 a 285 millones de dólares, registrando un crecimiento promedio anual del 15,6%. Como proporción de las exportaciones totales, los no tradicionales pasaron del 21,4% en 1986 al 53,7% en 1990.

Cuadro n° 58
El Salvador. Exportaciones tradicionales y no tradicionales, 1980-1992
 (Millones de dólares FOB)



(1) Porcentaje de las exportaciones no tradicionales sobre las exportaciones totales

Fuente: AID

El crecimiento de las exportaciones no tradicionales, sin embargo, no fue tan rápido como sus impulsores habrían deseado, y no pudo compensar a corto

plazo la fuerte caída de las exportaciones tradicionales, que pasaron de 726 millones de dólares en 1980 a 290 millones diez años más tarde. El lento crecimiento de las exportaciones no tradicionales debe ser imputado a problemas coyunturales —los reglamentos de la Ley de Fomento de las Exportaciones tardaron meses en entrar en vigor— pero, sobre todo, a la situación de inseguridad provocada por la guerra y al hecho de que el tipo de cambio, sobrevaluado a pesar de la devaluación, desalentó las exportaciones. Estos hechos ponían de manifiesto, en suma, que la “economía de guerra” impulsada por Estados Unidos y la Administración Duarte no era viable a largo plazo, y requeriría crecientes niveles de asistencia para mantener la economía salvadoreña a flote¹.

En 1988, por otra parte, fue aprobada la “Ley de Promoción y Garantía de la Inversión Extranjera”, que permitía la libre repatriación de beneficios y regalías de patentes y marcas en las actividades industriales, y hasta el 50% en el caso de las actividades comerciales y de servicios. Su impacto es difícil de estimar debido a la ausencia de estadísticas fiables sobre la inversión extranjera en El Salvador.

En este periodo la AID encontró en FUSADES un interlocutor mucho más sensible a su agenda política. Esta Fundación, que ya era un importante socio de la AID, se convirtió entonces en el principal instrumento para impulsar su estrategia de liberalización económica, ajuste estructural y promoción de las exportaciones no tradicionales. FUSADES, además, fue un verdadero “vivero” de políticas y de altos funcionarios para la Administración Cristiani, que llegó al poder tras las elecciones presidenciales de junio de 1989 con un programa económico mucho más cercano al propugnado por Washington.

FUSADES había sido creada en 1983 con fondos de la AID como organización gremial del sector empresarial salvadoreño. Aunque inicialmente contaba con representación de los sectores agroexportadores e industriales tradicionales, se fue configurando como organización representativa de los sectores “modernizantes” del empresariado, ligados a las exportaciones no tradicionales —particularmente la Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT)— y al aprovechamiento de las ventajas de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). FUSADES asumió la secretaría de la Federación de

¹ Boyce *et alii* 1995, p. 28.

Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), a la que también se asociaron organizaciones creadas y/o financiadas por la AID como CINDE de Costa Rica, CAEM de Guatemala o FIDE y FEPROEXAH de Honduras¹.

FUSADES ha sido un “socio” privilegiado de la AID, llegando a ser la ONG salvadoreña que más fondos recibió de Estados Unidos. En su relación con la AID, FUSADES cumplió un doble papel. En primer lugar, ha sido una importante ejecutora de proyectos de esta agencia (ver cuadro n° 59). En segundo lugar, FUSADES se constituyó en un *think-tank* muy influyente en la formulación de políticas económicas, en ambos casos teniendo como objetivo principal la promoción de la empresa privada y la adopción de la estrategia liberal-exportadora impulsada por la AID.

Cuadro n° 59
El Salvador. Proyectos de la AID con FUSADES, 1984-1992
(Millones de dólares)

Proyecto	Denominación	Inicio	Desembolsos
519-287	Estabilización y recuperación industrial (PERI) *	1984	31,1
519-303	Manejo de Aguas *	1985	18,4
519-304	Pequeña Empresa Urbana	1985	6,0
519-316	Fortalecimiento de Asociaciones	1985	1,4
519-336	Iniciativas del Sector Privado	1987	4,1
519-327	Desarrollo Agroindustrial	1987	27,9
519-323	Desarrollo de Zonas Francas *	1988	13,7
519-318	Desarrollo de la Microempresa	1990	3,8
519-387	Apoyo a la Pequeña Empresa	1992	0,7
TOTAL			107,3

* Proyectos en los que también existe un componente minoritario ejecutado por el sector público

Fuente: Rosa 1993, p. 81, a partir de datos de la AID y AID 1987c

¹ Resource Center 1989, p. 29.

Para cumplir este doble papel FUSADES se dotó de un Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES) y un Departamento Legislativo, así como de cinco programas operacionales, en todos los casos fuertemente financiados por la AID:

- Programa de Promoción de Inversiones y Diversificación de Exportaciones (PRIDEX)
- Programa de Diversificación Agrícola (DIVAGRO)
- Programa de Riego (insertado en DIVAGRO desde 1987)
- Programa de Fortalecimiento de Asociaciones (FORTAS)
- Fondo de Inversión para las Exportaciones (FIDEX) (en funcionamiento desde 1987)

En 1991 FUSADES llegó a contar con 250 empleados, un edificio propio adjunto a la Embajada de Estados Unidos, y oficinas en Miami y Nueva York. FUSADES contribuyó además a crear otras ONG que se convirtieron en importantes ejecutores de programas de la AID, como la Fundación Hábitat —especializada en vivienda popular—, la Fundación Industrial para la Prevención del Riesgo Ocupacional (FIPRO), o la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), que proporcionaba capacitación gerencial a la empresa privada¹.

El papel de FUSADES como *think-tank* fue quizás más importante. En octubre de 1985, como vimos, FUSADES lanzó un detallado plan económico alternativo al programa gubernamental “Un Camino hacia la Paz”. Este plan, afín a lo que después se denominó “el Consenso de Washington”, proponía reducir el déficit mediante recortes del gasto y mejoras en la recaudación, sin aumentos de la presión fiscal; una política monetaria restrictiva y la liberalización de los tipos de interés; la reducción gradual de la protección arancelaria; la liberalización de los precios, y una política de promoción de las

¹ Resource Center 1989, p. 27.

exportaciones que permitiera aprovechar los bajos costes de la mano de obra como “ventaja comparativa” del país¹.

En 1988 este plan fue actualizado, contando con el asesoramiento de un equipo de economistas dirigido por Arnold C. Harberger, economista y profesor de las Universidades de Chicago y California, y se convirtió en la plataforma programática de ARENA².

7.8.2 El triunfo de ARENA: el ajuste estructural y el afianzamiento del modelo liberal-exportador³

La política económica de El Salvador experimentó un cambio radical tras las elecciones presidenciales de junio de 1989, que dieron el triunfo a Alfredo Cristiani, candidato de ARENA. El equipo ministerial de la nueva Administración, cercano a los sectores empresariales “modernizantes” y en muchos casos procedente de FUSADES⁴, se apresuró a aplicar un programa económico de corte neoliberal, que incluía en primer lugar sendos programas de estabilización y ajuste estructural. Ambos coincidían, en sus orientaciones básicas, con el que venía planteando FUSADES y la AID desde 1985, y liquidaban definitivamente las reformas introducidas a principios de los ochenta. La ofensiva guerrillera de noviembre de 1989 interrumpió la aplicación del programa de estabilización, con lo cual ambos fueron aplicados simultáneamente, y con extrema rapidez, a lo largo de 1990 y 1991. En 1992, una vez firmados los acuerdos de paz, el programa de ajuste siguió su curso. Los componentes más importantes de este programa fueron los siguientes:

- a) Política monetaria: el Gobierno adoptó a partir de 1989 una estricta política monetaria —incluyendo límites precisos del crédito dirigido al

¹ FUSADES 1985, pp. 57-60.

² FUSADES 1988.

³ Este apartado está basado en gran medida en la síntesis realizada por Zuvekas 1993, pp. 10-18.

⁴ El propio Cristiani había sido uno de los miembros fundadores de FUSADES en 1983. De esta Fundación procedían también Roberto Orellana, Presidente del Banco Central de Reserva; Mirna Liévano, Ministra de Planificación; Oscar Alfredo Santamaría, Ministro de la Presidencia; Antonio Cabrales, Ministro de Agricultura, y Roberto Murray Meza, Presidente del Fondo de Inversión Social (FIS). Éste último había sido Presidente de la primera Junta Directiva de FUSADES.

sector público— con el fin de controlar la inflación. La tasa de inflación anual en 1990 fue del 24%, pero en 1991 se logró reducir al 14% y en 1992 al 11%.

- b) Política cambiaria: las transacciones de divisas se fueron trasladando paulatinamente al mercado libre, y en junio de 1990 se adoptó un único sistema cambiario de flotación en el mercado libre, eliminando el mercado negro. A finales de 1991 eran ya unos 60 bancos y casas de cambio los que operaban libremente en el mercado cambiario. Entre 1990 y 1991 el tipo de cambio se mantuvo relativamente estable, entre los 7,6 y 8,1 colones por dólar, gracias a las remesas de los emigrantes y a la ayuda externa.
- c) Política de precios: se eliminaron los controles de precios de 320 productos, permaneciendo los controles sólo para un reducido número de bienes de la “canasta básica” de consumo popular, la electricidad y los combustibles.
- d) Política fiscal: a finales de 1989 se inició un proceso de reforma y simplificación de la estructura del sistema fiscal. Se adoptó un impuesto al timbre uniforme del 5%, la mayor parte de las exenciones fueron eliminadas y se redujeron las tasas marginales del impuesto sobre la renta y sobre los beneficios empresariales. El impuesto a la exportación de café fue reducido, y se eliminaron totalmente los impuestos a la exportación del azúcar y los camarones. Para completar el proceso, en diciembre de 1991 se aprobó una reforma a la Ley del Impuesto sobre la Renta, y en julio de 1992 se adoptó un nuevo Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) del 10%. Estos cambios modificaron sustancialmente el sistema fiscal, haciéndolo más regresivo.
- e) Liberalización comercial: con el objeto de eliminar el “sesgo antiexportador” de la economía se procedió a reducir la protección y la dispersión arancelaria. El objetivo era pasar de un rango nominal de 0-290% a un rango 5-20%. En el primer año la mayor parte de los aranceles ya quedaron dentro del rango nominal del 5-35%. Las negociaciones para la adhesión al GATT fueron completadas y en diciembre de 1990 El Salvador se integró en este organismo. A lo largo

de 1991 continuó el proceso de desarme arancelario, y el arancel máximo se fijó en 30% para la mayor parte de los productos.

- f) Liberalización financiera: Los tipos de interés fueron ajustados al alza, y se dejó a merced de las fuerzas del mercado la determinación de los mismos, dentro de una banda establecida por el Banco Central. A lo largo de 1991 los tipos de interés fueron ya positivos en términos reales, y en enero de 1992 se eliminaron todos los controles existentes sobre los tipos de interés de los bancos comerciales.

En diciembre de 1990 se aprobó la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero y en abril de 1991 la Ley de Bancos y Financieras, que permitían la reprivatización de los bancos y las cajas de ahorro nacionalizadas en 1980, saneaban su situación financiera y establecían un nuevo organismo regulador del sector, la Superintendencia del Sistema Financiero, con carácter independiente. A finales de 1991 y principios de 1992 dos de los más grandes bancos comerciales fueron reprivatizados; se liquidaron otros tres bancos estatales y el resto fueron recapitalizados. En abril de 1991, por último, se aprobó la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, que confería la autonomía a este organismo.

- g) Privatizaciones: se eliminó el monopolio estatal otorgado a INCAFÉ y al INAZÚCAR en la comercialización de los principales productos de exportación. La comercialización de los granos básicos, a cargo del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), también fue liberalizada, como paso previo a la eliminación de estos organismos. En septiembre de 1991 el IRA fue definitivamente cerrado.
- h) Reducción del tamaño del Estado: se introdujo un programa de bajas voluntarias y jubilaciones anticipadas para reducir el número de empleados del sector público.
- i) Política agraria: en marzo de 1991 se estableció un “Banco de Tierras” para facilitar la venta voluntaria de tierras a pequeños campesinos. Además, como vimos en el apartado 7.6.1, la Administración Cristiani aprobó el Decreto n° 747, que alentaba la subdivisión de las cooperativas de la Fase I de la Reforma Agraria en parcelas individuales.

- j) Promoción de exportaciones no tradicionales: en 1990 fueron promulgadas la “Ley de Reactivación de Exportaciones” y la “Ley de Zonas Francas”. La Ley de Reactivación concedió a las firmas exportadoras la exención total del impuesto del timbre. Las firmas que exportaran parte de su producción se beneficiarían de rebajas fiscales de un 8% del valor fob exportado, y las plantas maquiladoras podrían descontar dicho 8% del IVA.

La Ley de Zonas Francas estableció exenciones al impuesto sobre la renta de entre 10 y 15 años, y una exención total de los impuestos de importación. Bajo esta Ley, cualquier firma exportadora puede declararse “Zona Franca”. Cuatro nuevas Zonas fueron creadas aprovechando estos incentivos Ley: el Parque Industrial de El Progreso, El Pedregal, Exportsalva y San Marcos.

Uno de los objetivos de la Administración Cristiani fue el restablecimiento de relaciones con los organismos financieros internacionales. Las primeras medidas de estabilización —en particular la política monetaria ortodoxa adoptada desde 1989— allanaron el camino para el Acuerdo *Stand-by* firmado con el FMI en agosto de 1990. Este acuerdo tenía un año de duración, permitió acceder a fondos por valor de unos 50 millones de dólares y, lo más importante, con este Acuerdo El Salvador volvía a someterse a la disciplina del FMI, abandonada al vencer el último acuerdo firmado con este organismo en 1982.

Este Acuerdo dio paso a la renegociación de la deuda oficial bilateral con los acreedores del “Club de París” y a nuevos créditos y donaciones del BID, del Banco Mundial y de donantes bilaterales que proporcionaron una ingente cantidad de fondos externos¹. A lo largo de 1990 el BID aportó créditos por valor de 118 millones de dólares para la rehabilitación de los caminos rurales y para usos diversos. En febrero de 1991 se firmó un préstamo de ajuste estructural (SAL) con el Banco Mundial por valor de 75 millones de dólares. Este organismo también aportó otros 37 millones, de los que 30 fueron destinados a un programa de rehabilitación de los servicios sociales.

¹ Una visión de conjunto de las operaciones de los organismos financieros internacionales en El Salvador en Boyce *et alii* 1995, p. 30.

1992 se abrió con un nuevo Acuerdo *Stand-by* con el FMI, firmado en el mes de enero con 14 meses de duración y fondos por valor de unos 60 millones de dólares. Tras este acuerdo, que coincidió con la firma de los Acuerdos de Paz de Chapultepec entre el Gobierno y el FMLN, se produjo bajo los auspicios del Banco Mundial la reunión del Grupo Consultivo sobre El Salvador, en el que se acordó aportar 800 millones de dólares para financiar el Programa de Reconstrucción Nacional resultado de los Acuerdos de Paz.

En diciembre de 1992, por último, Estados Unidos decidió condonar, en el marco de la Iniciativa para las Américas, el 75% de su deuda oficial bilateral con El Salvador. La deuda derivada del Título I de la PL-480 y de los créditos de la AID pasó así de 616 a 151 millones de dólares, lo que representó un indudable alivio para la balanza de pagos.

La política económica de la Administración Cristiani logró algunos éxitos importantes: la estabilización de la economía, el control de la inflación y la recuperación del crecimiento, algo a lo que también contribuyó la finalización del conflicto armado. En términos de liberalización de la economía e implementación de un modelo económico neoliberal, el programa fue sin duda un completo éxito: la economía salvadoreña estaba en torno a 1993 mucho menos protegida y dependía en mucha mayor medida de los mecanismos del mercado para su funcionamiento. El espacio de acumulación de la empresa privada se expandió notablemente merced a las reformas fiscales, las privatizaciones y la reducción del tamaño del Estado. El nuevo modelo económico, sin embargo, no ha estado libre de contradicciones y problemas que hacen dudar sobre su viabilidad futura.

Como han señalado Boyce y otros autores, la estabilización fue en gran medida el resultado de los enormes flujos de divisas recibidos entre 1989 y 1993 procedentes de la ayuda externa y, sobre todo, de las remesas de los emigrantes¹. Como puede verse en el cuadro nº 60, en 1992 el monto de estas últimas llegó a superar a las exportaciones totales del país.

¹ Para la evaluación del programa de ajuste, nos hemos basado en la excelente síntesis realizada para el PNUD por Boyce *et alii* 1995, pp. 36-40.

Cuadro n° 60

El Salvador. Significación macroeconómica de las remesas familiares y la asistencia externa, 1989-1993

	1989	1990	1991	1992	1993
Remesas					
En millones de dólares)	204	322	518	686	789
Como % exportaciones	41,0	55,4	88,1	114,7	107,8
Como % transferencias netas	39,2	56,6	94,6	91,7	89,4
Como % del PIB	3,5	5,9	6,8	8,1	8,1
Asistencia externa					
En millones de dólares	441	347	294	407	n.d.
Como % exportaciones	88,6	59,7	50,0	68,0	n.d.
Como % transferencias netas	84,7	59,9	53,7	54,4	n.d.
Como % del PIB	7,5	6,3	3,8	4,8	n.d.

Fuentes: datos del BCR y FUSADES para las remesas; datos de la OCDE para la asistencia externa

Estos fuertes flujos de divisas sobrevaloraron el colón y desalentaron las exportaciones, contribuyendo a gestar un déficit comercial de enormes proporciones, en un claro ejemplo de lo que los economistas conocen como *dutch disease*. En 1990 las exportaciones ascendieron en total a 582 millones de dólares, y el déficit comercial a 680 millones. En 1993 las exportaciones totales habían alcanzado los 722 millones, pero el déficit comercial era ya de 1.177 millones.

Las exportaciones no tradicionales, penalizadas por un tipo de cambio poco competitivo, se han caracterizado por un crecimiento relativamente débil, pasando de 285 a 450 millones de dólares entre 1990 y 1993, con un incremento anual promedio del 16%. El crecimiento más acusado se ha producido en las exportaciones al MCCA, tradicional mercado de la industria salvadoreña, y en las maquilas, cuyas exportaciones han pasado de 80 millones de dólares en 1989 a 278 millones en 1993. La capacidad de generar divisas de estas últimas, empero, es muy reducida debido a la elevada proporción de insumos importados que caracteriza este tipo de producción, y a su escaso

valor agregado nacional¹. Esto supone que, sin un sector turismo significativo y con poca inversión extranjera, la financiación del creciente déficit comercial dependió casi exclusivamente de las remesas y la ayuda, dos fuentes de divisas cuya permanencia a largo plazo es muy incierta.

La ayuda externa alcanzó niveles extraordinariamente altos debido a los Acuerdos de Paz, y es de esperar que vaya reduciéndose conforme se vayan alcanzando las metas de los mismos. En cuanto a las remesas, algunos autores han señalado que se trata de un “factor estructural” y que aumentarán conforme crezca la economía estadounidense. En diciembre de 1994, sin embargo, Estados Unidos anunció que daría fin al Programa de Retorno Obligatorio de los inmigrantes (*Deferred Enforce Departure Program*)², lo que podría suponer el retorno de unos 180.000 salvadoreños que carecen de status legal. La Proposición 187, aprobada en noviembre de 1994, también es un factor a considerar. Estas circunstancias pueden dar origen a un proceso de retorno masivo, a una crisis de balanza de pagos causada por la brusca reducción de las remesas, además de fuertes presiones sobre el mercado laboral y el aumento de los niveles de pobreza, ya que muchas familias de los sectores populares dependen de las remesas para subsistir.

Considerando estos factores, coincidimos con Boyce *et alii* en señalar que la estabilización lograda por ARENA se logró en un contexto extraordinariamente favorable, dependió de variables exógenas de carácter coyuntural más que de un sector externo saneado, y por lo tanto se logró sobre bases frágiles³.

El programa de estabilización y ajuste, por otra parte, logró sólo una leve reducción de las tasas de pobreza. Según los datos del Ministerio de Planificación (MIPLAN), entre 1989 y 1992 la tasa de pobreza pasó del 55,2% al 50,4%. La población en situación de pobreza extrema, sin embargo, aumentó, pasando del 23,3% al 29,6%⁴. La disminución observada se debió al crecimiento económico, al impacto de los programas gubernamentales y al impacto de las remesas familiares, que ha sido el elemento quizás más

¹ Boyce *et alii* 1995, p. 38.

² Este programa fue establecido en 1990 para proporcionar protección temporal a los inmigrantes, y se ha prorrogado tres veces.

³ Boyce *et alii* 1995, p. 37 y 42.

⁴ Datos de MIPLAN basados en encuestas de hogares, citados en Boyce *et alii* 1995, p. 39.

importante para mitigar el impacto negativo de las medidas de estabilización y ajuste y compensar la continuada caída de los salarios.

La ausencia de progreso sustancial en el ámbito social se debió a varios factores. Primero, la Administración Cristiani puso mucho más énfasis en el ajuste estructural que en la política social; segundo, el Gobierno confiaba en que el crecimiento económico inducido por el sector exportador generaría empleos suficientes para lograr una reducción de la pobreza sustancial a corto plazo. Este enfoque de *trickle-down* no respondió, sin embargo, a la realidad; tercero, se sobrevaloró el impacto de las políticas compensatorias aplicadas dentro del “paquete” del ajuste, como el Fondo de Inversión Social Salvadoreño (FISS). Todo ello era la consecuencia de un análisis sobre las causas de la pobreza que, como ha señalado Peter Sollis, era insuficiente y estaba ideológicamente sesgado¹.

La pobreza en El Salvador, según el análisis de ARENA y FUSADES, se debía a la destrucción causada por la guerra y a las incorrectas políticas económicas y sociales aplicadas durante la década de los ochenta. Este diagnóstico no consideraba las causas estructurales de la pobreza —tales como la precariedad en el empleo o la distribución desigual de la tierra—, y por lo tanto excluía toda medida también de carácter estructural que pudieran contribuir a su erradicación. La solución al problema vendría dada por programas compensatorios de carácter transitorio *focalizados* hacia los grupos más vulnerables, en la confianza de que el crecimiento económico, por sí solo, haría el resto.

La primera iniciativa de la Administración Cristiani en este campo fue el “Plan de Rescate Social” de 198. Este Plan, que pretendía mitigar los costes sociales más inmediatos de la estabilización, estaba dotado con el equivalente a 120 millones de dólares. La AID aportó el 10% de los fondos, pero a cambio impuso como ejecutor a CONARA y su programa “Municipalidades en Acción”, dando así un nuevo aliento a la acción cívica contrainsurgente².

CONARA, in embargo, era inaceptable para instituciones como el BID o el Banco Mundial debido a su perfil contrainsurgente y a su vinculación con los

¹ Sollis 1993, p. 3.

² Sollis 1993, p. 7.

militares. En junio de 1990 Cristiani estableció un Fondo de Inversión Social (FISS) como parte integrante del programa de ajuste estructural, siguiendo el modelo que el Banco Mundial ya había experimentado en otros países de América Latina¹. El FISS, con 180 millones de dólares programados, en su mayoría procedentes de la asistencia externa, fue diseñado como paliativo transitorio del ajuste². Sin embargo, un año después de ser anunciado aún no había comenzado a operar, no existían “mapas de pobreza” detallados para poder adoptar la estrategia “focalizada” en la que el FISS pretendía basarse, y la participación social era muy escasa. Pero el factor que quizás limitó más su impacto en la reducción de la pobreza fue su carácter compensatorio y de corto plazo³. Durante la campaña presidencial de 1994 el candidato del PDC a la Vicepresidencia se refirió al FISS como «...*la ambulancia que recoge a las víctimas del plan económico de ARENA y las lleva al hospital*»⁴.

¹ Decreto n° 610, Ley de Creación del Fondo de Inversión Social de El Salvador.

² Un análisis detallado del FISS en Güendell y Rivera 1993, pp. 34-37.

³ Sollis 1993, p. 12.

⁴ Murray 1995, p. 84.

Capítulo 8

Pacificación contrainsurgente, estabilidad estatal y transformación económica: el papel de la AID en Guatemala

8.1 El caso de Guatemala: consideraciones generales

En comparación con otros países del área, Guatemala ha recibido un volumen de ayuda relativamente menor, y las políticas de la AID han sido más equilibradas, estando a medio camino entre la lógica de seguridad nacional —prioritaria en Honduras o El Salvador— y la aplicación estricta de las reformas del “Consenso de Washington” —objetivo primordial de la AID en el caso de Costa Rica. Estos rasgos de la actuación de la AID se deben a que Guatemala, por su situación geográfica, no era esencial para la estrategia norteamericana de “Guerra de Baja Intensidad” contra Nicaragua. Por otra parte, a pesar de la existencia de un conflicto armado interno, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) no representaba una amenaza real para la estabilidad de la región. La posibilidad de que la guerrilla pudiera vencer militarmente a las tropas gubernamentales —una posibilidad real en el caso salvadoreño— estaba desde la perspectiva norteamericana prácticamente descartada, sobre todo después de las derrotas estratégicas que la URNG sufrió en 1980 y 1981.

Por último, el Gobierno democristiano se comprometió desde 1986 con una política exterior de “neutralidad activa” que le distanció de Estados Unidos y del rígido alineamiento antisandinista de otros países del área. Guatemala no formó parte del “bloque de Tegucigalpa”, compuesto por Honduras, El Salvador y Costa Rica, que a instancias de Washington obstaculizó el proceso de Contadora. A diferencia de Honduras, que cedió la mayor parte de su autonomía en política exterior salvaguardando parte de su independencia

económica, Guatemala pudo mantener una política exterior más autónoma, aunque hizo mayores concesiones en materia de reformas económicas¹.

En el enfoque de la AID hacia Guatemala, particularmente en los años centrales de la década, cabe observar también un elevado grado de coherencia entre los objetivos de seguridad y de desarrollo. La AID, en concreto, ha alentado el aumento de la inversión pública y un fuerte papel del Estado en las áreas conflictivas. En este caso, las razones de seguridad nacional llevaron a la AID y al Gobierno de Guatemala a introducir elementos “heterodoxos” dentro de la orientación básicamente neoliberal de sus políticas, aumentando el gasto público y reforzando ciertas instituciones del Estado².

Los componentes desarrollistas de la asistencia de la AID se debieron sobre todo al hecho de que el Ejército de Guatemala contaba con una estrategia contrainsurgente —el “Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo” (PNSD) de 1982— que integraba eficazmente las dimensiones militares, económicas, sociales y políticas de la seguridad. La sofisticada estrategia del Ejército de Guatemala llegó el punto de considerar que, una vez lograda la derrota estratégica de la guerrilla, el Ejército como institución en el poder tenía serias limitaciones para asegurar la estabilidad del país y culminar el proceso de consolidación y modernización del Estado, la economía y la sociedad, y para lograr la aceptación internacional. Por esta razón, era necesario dar paso a formas democráticas de Gobierno y traspasar el poder a los civiles mediante la convocatoria de elecciones.

Esta estrategia respondía plenamente a la “cruzada democrática” que la Administración Reagan lanzó hacia la región, que perseguía simultáneamente la derrota total de la guerrilla y su base social y la instauración de un régimen formalmente democrático, y que en el plano internacional pretendió crear un frente de “democracias” para aislar al régimen nicaragüense, cuestionado por su carácter “totalitario”. La estrategia de la AID, en consecuencia, estuvo orientada a hacer de Guatemala uno de los casos de éxito de dicha “cruzada”. Por otra parte, la opción democristiana vencedora en las elecciones de 1985

¹ Es oportuno recordar al respecto que fue Guatemala quien dio inicio al proceso de concertación regional que hizo posible el Acuerdo de Esquipulas I —constitución del Parlamento Centroamericano— y de Esquipulas II —Plan de paz Arias—. Sobre este asunto, ver el excelente análisis de Aguilera 1990.

² Barry y Preusch 1988, p. 121 y 127.

—al igual que el Gobierno democristiano en El Salvador— satisfacía plenamente las aspiraciones norteamericanas, puesto que se trataba de una opción intermedia entre el viejo orden oligárquico y los militares más derechistas, por un lado, y la insurgencia revolucionaria, por otro. Similar afinidad se dio también entre la política de “modernización sin reforma” del Gobierno Cerezo y la estrategia de desarrollo de la AID¹.

El apoyo de la AID a este modelo de “seguridad y desarrollo” no ha sido estático. La evolución de la situación política y económica del país y el desarrollo del conflicto armado interno han motivado cambios muy marcados en las prioridades de la AID, y en la importancia relativa de los objetivos de seguridad, de estabilización y de ajuste estructural. En la actuación de la AID, por ello, pueden distinguirse con claridad tres etapas:

- a) La primera etapa, entre 1981 y 1985, ha estado dominada por los objetivos de seguridad. En esta etapa el volumen de ayuda fue muy bajo en relación a otros países del área, y buena parte de los fondos se canalizaron a programas desarrollistas vinculados a las campañas contrainsurgentes en el Altiplano Noroccidental. El bajo perfil de la AID en este periodo se debió a las restricciones impuestas por el Congreso a causa de las masivas violaciones de derechos humanos causadas por la guerra contrainsurgente y a la presencia de Gobiernos militares.
- b) La segunda etapa coincide con la apertura democrática y ha estado dominada por la estabilización, con un modelo de asistencia “mixto”. En 1985 se promulga una nueva Constitución y se convocan elecciones presidenciales, y en enero de 1986 llega al poder un Gobierno civil, presidido por el democristiano Vinicio Cerezo. Coincidiendo con este proceso, la AID aumentó fuertemente su presencia en el país, apoyando la estabilización económica y el programa “modernizador” del nuevo Gobierno —particularmente la reforma fiscal y la política agraria— mediante fuertes transferencias de Fondos de Apoyo Económico (ESF).
- c) La tercera etapa comenzó en 1989, y ha estado presidida por la reforma económica y las políticas de ajuste estructural con el fin de reorientar la estrategia de desarrollo del país. El abandono del desarrollismo

¹ Barry Preusch 1988, pp. 124-127.

contrainsurgente y la estrategia de modernización de los periodos anteriores se debió sobre todo a dos factores: primero, a la cada vez menor importancia de los objetivos de seguridad, al remitir el conflicto armado interno y modificarse la situación internacional, desapareciendo la tensión este-oeste. Segundo, al fracasar la reforma fiscal y la política agraria, debido a la rígida oposición de los grupos oligárquicos tradicionales, la AID optó por un nuevo eje de crecimiento económico basado en la apertura al exterior y en la promoción de los productos “no tradicionales”. Para ello ha buscado nuevos interlocutores en los sectores empresariales “modernizantes”, más afines a sus políticas económicas.

Al desaparecer los rígidos condicionantes geopolíticos de la confrontación este-oeste, en esta etapa se ha producido un agudo descenso de la ayuda, y los derechos humanos y la democratización —entendida como condición necesaria para proporcionar estabilidad económica dentro del modelo neoliberal— ha adquirido una mayor relevancia en la condicionalidad, convirtiéndose —por lo menos formalmente— en un criterio determinante de la asignación de la ayuda¹.

La evolución de las políticas de la AID ponen de manifiesto los límites del proyecto de pacificación, modernización y democratización que Estados Unidos impulsó en Guatemala, y revelan la contradicción fundamental que condujo a su fracaso. La AID reconoció que la persistencia del orden oligárquico, con sus secuelas de injusticia, desigualdad y violencia, era la causa última de la crisis y el conflicto que experimentaba el país, y que la estabilidad a largo plazo sólo sería resultado de cambios profundos en la sociedad y la economía del país. Sin embargo, en aras de la estabilidad a corto plazo Estados Unidos descartó abordar las reformas estructurales necesarias, evitó enfrentarse con los sectores oligárquicos o con las Fuerzas Armadas, y optó por restaurar la viabilidad y la legitimidad del sistema a través de la democracia formal y un tímido programa de modernización económica.

En este marco, el poder de los sectores económicos más conservadores permaneció intacto —particularmente el de los terratenientes de UNAGRO y el de la organización patronal representativa de los intereses empresariales

¹ El nuevo enfoque de la AID al respecto aparece sistematizado en la “Iniciativa Democrática” de diciembre de 1990. Ver AID 1990.

tradicionales, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)¹—, lo que hizo posible que éstos pudieran imponer su propia agenda autoritaria, haciendo fracasar el proyecto de modernización económica de la AID.

Algo similar ocurrió en materia de democratización y derechos humanos. Entre 1985 y 1989 las administraciones Reagan y Bush limitaron sus objetivos de democratización a la celebración de elecciones limpias y creíbles, aun cuando el poder real permanecía en manos de las Fuerzas Armadas y persistía un régimen de terror e impunidad, todo lo cual ponía en entredicho el proceso de democratización. El Departamento de Estado optó por “blanquear” sistemáticamente la situación de Guatemala en relación al respeto y vigencia de los derechos humanos, alegando “mejoras constantes” en este campo a pesar de que los asesinatos políticos continuaron y existía tal clima de inseguridad que los refugiados en México rehusaron regresar, ignorando los esfuerzos del Gobierno Cerezo por persuadirles de lo contrario².

Washington alegó que el número de violaciones de los derechos humanos se redujo respecto a los primeros años de la década —lo que ocurrió, sin embargo, es que éstas se tornaron más selectivas— y descartó la posibilidad de

¹ El CACIF, fundado en 1961, reclama ser representante de todo el sector privado, pero por lo general actúa en defensa de los intereses de los grandes empresarios, y ha estado dominada por la oligarquía industrial y agroexportadora tradicional. Hasta finales de los años ochenta su liderazgo no ha sido cuestionado por los sectores empresariales “modernizantes”, agrupados en torno a la Cámara Empresarial (CAEM). La UNAGRO fue una coalición de las dos principales organizaciones de propietarios agrícolas, la Asociación General de Agricultores (AGA) y la Cámara Agrícola. AGA representa a los mayores terratenientes, tiene un carácter esencialmente político, y ha sido tradicionalmente una de las fuerzas más reaccionarias dentro del sector privado. La Cámara Agrícola nació en 1973 de una escisión de AGA, funciona como una verdadera cámara empresarial y sus posiciones son más matizadas. UNAGRO nació en 1986 como respuesta unitaria de los terratenientes frente al incremento de los salarios agrícolas y la política agraria proyectada por el Gobierno Cerezo. En 1991 UNAGRO fue disuelta debido a diferencias entre sus integrantes. Ver Barry 1992, p. 153.

² El Gobierno de Vinicio Cerezo estableció en 1986 la Comisión Especial de Asistencia a los Refugiados (CEAR), con el objetivo de facilitar, en colaboración con ACNUR, el retorno de los refugiados en México. Aunque el Gobierno garantizaba la seguridad de los retornados, éstos se enfrentaron a menudo a interrogatorios militares y al acoso de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), y las promesas de apoyo material y entrega de tierras no se materializaron. En 1990 la CEAR había registrado sólo 6.700 retornados. 54.000 permanecían en México en campos administrados por el ACNUR y la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR). El proceso de retorno generalizado comenzó en 1993, tras unas largas y complejas negociaciones entre el Gobierno, el ACNUR y las Comisiones Permanentes de Refugiados en México. Sobre las condiciones de la repatriación, ver Manz 1988. Sobre el retorno, ver *Inforpress Centroamericana* n° 1.015, 28 de enero de 1993.

presionar al Gobierno o al Ejército en esta materia condicionando la ayuda económica o militar. Según la perspectiva norteamericana, tal condicionamiento no sería deseable porque debilitaría a las Fuerzas Armadas en su lucha contra la “subversión comunista”. La ayuda continuó fluyendo a pesar del elevado número de violaciones de los derechos humanos y la manifiesta falta de voluntad política del Gobierno de Vinicio Cerezo para enfrentarse al problema, lo que a la postre legitimó la impunidad con la que operaban las fuerzas de seguridad y los “escuadrones de la muerte”. El Departamento de Estado no modificó esta política hasta 1990, en un momento en el que la lógica anticomunista dejó de tener vigencia, se produjo un recrudecimiento de los asesinatos políticos, y varios ciudadanos norteamericanos fueron asesinados o secuestrados¹.

¿Cuál es el balance de estas políticas? A fin de preservar sus intereses de seguridad nacional de corto plazo, Estados Unidos no pretendió alterar en lo esencial la naturaleza excluyente de la sociedad guatemalteca ni la polarización política que se deriva de un reparto de la riqueza tremendamente injusto. Guatemala devino, según la expresión de Edelberto Torres-Rivas, una “democracia de baja intensidad” vacía de contenido, que llevaba en sí misma los gérmenes de nuevos ciclos de inestabilidad y violencia y de la propia crisis de gobernabilidad que el país atraviesa desde principios de los años noventa².

Diez años después del retorno de los gobiernos civiles, el poder real sigue estando en manos de unas Fuerzas Armadas con plena capacidad de veto sobre el sistema político. Paradójicamente, el poder militar se puso de manifiesto imponiendo el restablecimiento formal del ordenamiento constitucional, con el “contragolpe” que forzó la salida del Presidente Serrano Elías en 1993. En

¹ Entre 1989 y 1990 se produjeron los asesinatos de la antropóloga Myrna Mack, del ciudadano norteamericano Michael Devine, del dirigente socialdemócrata salvadoreño Héctor Oquelí, de la abogada guatemalteca y líder socialdemócrata Gilda Flores, del destacado líder democristiano Danilo Barillas, del banquero Ramiro Castillo, las desapariciones de varios líderes estudiantiles, el secuestro y tortura de la monja norteamericana Diana Ortíz, así como la masacre de diciembre de 1990 en Santiago Atitlán, cuando un destacamento militar abrió fuego indiscriminado sobre la población indígena, matando a 13 personas. Datos proporcionados por el Arzobispado de Guatemala indican que en el período comprendido entre enero y noviembre de 1991 se produjeron 1.067 denuncias de violaciones a los derechos humanos. Sólo algunos de estos casos, como el de la antropóloga Myrna Mack, ha dado lugar a procesos judiciales. Ver Barry 1992, p. 29-33, y Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG). *Guatemala Derechos Humanos. Boletín Internacional*, año 10, n° 72, septiembre de 1992, p. 8.

² Torres-Rivas 1993, p. 83.

³ Poitevin 1993, p. 28.

este contexto, la desmilitarización resulta muy problemática¹. Guatemala es además el único país del istmo en el que se mantiene el conflicto armado interno y las violaciones de derechos humanos —ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, torturas— se han mantenido en niveles muy altos.

Por otra parte, los problemas estructurales acumulados durante decenios, que dieron origen al conflicto guerrillero, siguen sin resolver e incluso se han agravado. Después del fracaso de la débil tentativa de modernización del Gobierno de Vinicio Cerezo, la estructura de la tenencia de la tierra sigue siendo una de las más injustas y desiguales de América Latina y, en estrecha relación con esta situación, la pobreza continúa afectando a la mayor parte de la población —según datos de la CEPAL, al 75% de la población total y al 85% de la rural². La crisis ambiental —deforestación, erosión, pérdida de biodiversidad—, que está íntimamente relacionada con los problemas sociales, continúa agudizándose. Los nuevos ejes de crecimiento económico orientados a los mercados externos no han demostrado el dinamismo suficiente para ser los motores de una fase de expansión sostenida de la economía y proporcionar el número de empleos adecuadamente remunerados que se requerirían para reducir la pobreza, y han añadido nuevos problemas ambientales, como la contaminación por agroquímicos.

A pesar de que desde 1986 empezó un débil proceso de recuperación y la economía muestra tasas de crecimiento moderadas, en 1992 el producto por habitante era todavía un 16% menor al de 1981. Incapaz de ofrecer soluciones a los problemas sociales, avanza con rapidez el proceso de deslegitimación de la democracia, como pone de manifiesto el altísimo nivel de abstención que se registró en el referendun convocado por el Presidente Ramiro de León Carpio en 1994 —el 84% de los inscritos no acudió a votar—, y el creciente apoyo social con el que cuentan opciones populistas y autoritarias como la del ex-militar golpista Efraín Ríos Montt de cara a una eventual convocatoria electoral.

¹ Una discusión general de esta cuestión en Aguilera *et alii* 1993.

² CEPAL 1992a, p. 21.

8.2 Examen de los flujos y la composición de la ayuda

La menor importancia estratégica de Guatemala en la estrategia regional antisandinista y la menor importancia de su conflicto armado interno tienen una traducción directa en los flujos de ayuda que la AID canalizó a este país a lo largo de la década. Los 916 millones de dólares recibidos son una cifra relativamente modesta en el contexto regional, pues representan el 10,5% de toda la ayuda destinada por la AID a Centroamérica en los años ochenta, aproximadamente la mitad de la recibida por Honduras y una tercera parte de la de El Salvador. Con esta cifra, Guatemala se coloca en el cuarto lugar en orden de importancia entre los receptores de ayuda de la región, superando sólo a Nicaragua. Este país, no obstante, recibió sólo en 1990 un volumen de ayuda equivalente a la tercera parte de lo que Guatemala había recibido a lo largo de toda la década.

El aumento de las asignaciones de la AID durante los años ochenta, a pesar de no ser tan pronunciado como en otros países de la región, ha sido muy marcado en relación a los flujos de ayuda que Guatemala recibió en periodos anteriores. Dicho aumento es un reflejo, a su vez, de un patrón histórico en el que se observa una marcada correlación entre las asignaciones de ayuda y la lógica anticomunista de la “guerra fría”.

De 1946 a 1954, coincidiendo con la “revolución de octubre” y el periodo de reformismo democrático de los Presidentes Arévalo y Arbenz, Guatemala sólo recibió 10,3 millones de dólares. En 1954 el Coronel Castillo Armas, con el apoyo directo de la CIA y el Departamento de Estado, derrocó a Arbenz y derogó la reforma agraria y la legislación laboral aprobada por su Gobierno. En este contexto contrarrevolucionario, la ayuda se multiplicó por veinte, alcanzando entre 1955 y 1960 un total de 105 millones de dólares. En el periodo de la “Alianza para el Progreso” (1961 a 1979) las asignaciones volvieron a aumentar hasta los 462 millones de dólares, haciendo de Guatemala uno de los principales receptores de fondos norteamericanos en Centroamérica. Finalmente, en el decenio de los ochenta Guatemala recibió casi el doble de ayuda de lo que Estados Unidos le concedió en los 35 años anteriores¹.

¹ Datos de la AID en Weber 1993, p. 540.

Cuadro n° 61

Guatemala. la ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994

(millones de dólares)

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
1980	7,8	0	3,7	1,9	0	0	11,1
1981	9,1	0	7,6	2,1	0	0	16,6
1982	8,2	0	5,6	1,7	0	0	15,5
1983	12,3	0	5,4	2	10	0	29,7
1984	4,5	6,7	6,5	2,6	0	0	20,3
1985	63,2	20	8,2	3	12,5	0,5	107,4
1986	36,9	15	5,9	2,9	47,8	5,4	110,9
1987	34,9	18,9	3,9	3,1	115	5,5	181,2
1988	30	18	5,4	4,1	79,8	7,4	146,7
1989	33,3	18	10,3	4,1	80,5	9,4	155,6
1990	30,1	18	8,5	4,5	56,5	3,3	120,8
Total	270,3	114,6	71	34,4	402,1	31,5	915,8
1991	29,3	29,5 (a)	-	2,6	30,5	0,4	92,3
1992	22,3	24,6 (a)	-	2,5	8,4	0,2	58
1993	23,4	12,5 (a)	-	3,2	9	0,3	48,4
1994	19,1	14,5 (a)	-	3,3	0	0,1	37

(a) Incluye Título I y Título II

(b) Solicitud de la Administración al Congreso

Fuente: AID Congressional Presentations Fiscal Years 1980-1994

La menor cuantía de la ayuda destinada a Guatemala, unida al mayor tamaño de su economía, explican la escasa significación que la ayuda ha tenido en este país en términos macroeconómicos. Ésta equivalió, en los años centrales de la década, al 0,9% del producto interno bruto. Esta proporción es notablemente baja respecto al 3% de Costa Rica, al 6% de Honduras o al 10% de El Salvador. Sin embargo, la ayuda fue importante a pesar de su menor tamaño para reforzar las políticas contrainsurgentes del Ejército, y en los años inmediatamente posteriores a la llegada al poder de Vinicio Cerezo, para estabilizar la moneda nacional, el quetzal, y abordar un amplio programa de inversiones públicas. Hacia 1990 se estimaba que un tercio del presupuesto de inversión del Gobierno de Guatemala procedía directamente de la AID¹.

¹ Escoto y Marroquín 1992, p. 45.

Como puede verse en el cuadro n° 62, durante la primera mitad de la década la ayuda se mantuvo en niveles relativamente reducidos. Las violaciones de los derechos humanos motivaron la aprobación de fuertes restricciones por parte del Congreso, las cuales se encontraron habitualmente con la oposición del ejecutivo. Reagan logró desbloquear la entrega de ayuda en octubre de 1982, poco antes de su visita de Estado a Guatemala, en la que Reagan elogió el talante democrático del general golpista Ríos Montt, entonces implicado en una sangrienta campaña contrainsurgente en el Altiplano, y la “mejora” que se estaba produciendo en materia de derechos humanos respecto al periodo anterior del General Lucas García. En 1983, en consecuencia, Guatemala recibió ESF por primera vez, y obtuvo casi siete millones de dólares en repuestos vitales para mantener en funcionamiento los helicópteros militares. En 1984 el Congreso volvió a prohibir la entrega de ayuda económica —ESF y PL-480 Título II— al Gobierno de Guatemala, después de que el Ejército asesinara a dos empleados guatemaltecos de la AID. En 1985 permitió la asignación de ESF, pero en una cantidad pequeña¹. No obstante, la AID logró en parte evadir estas restricciones con las asignaciones del Título I de la Ley Pública 480, iniciadas en 1984, y que en términos de estabilización de la balanza de pagos son muy similares a los ESF².

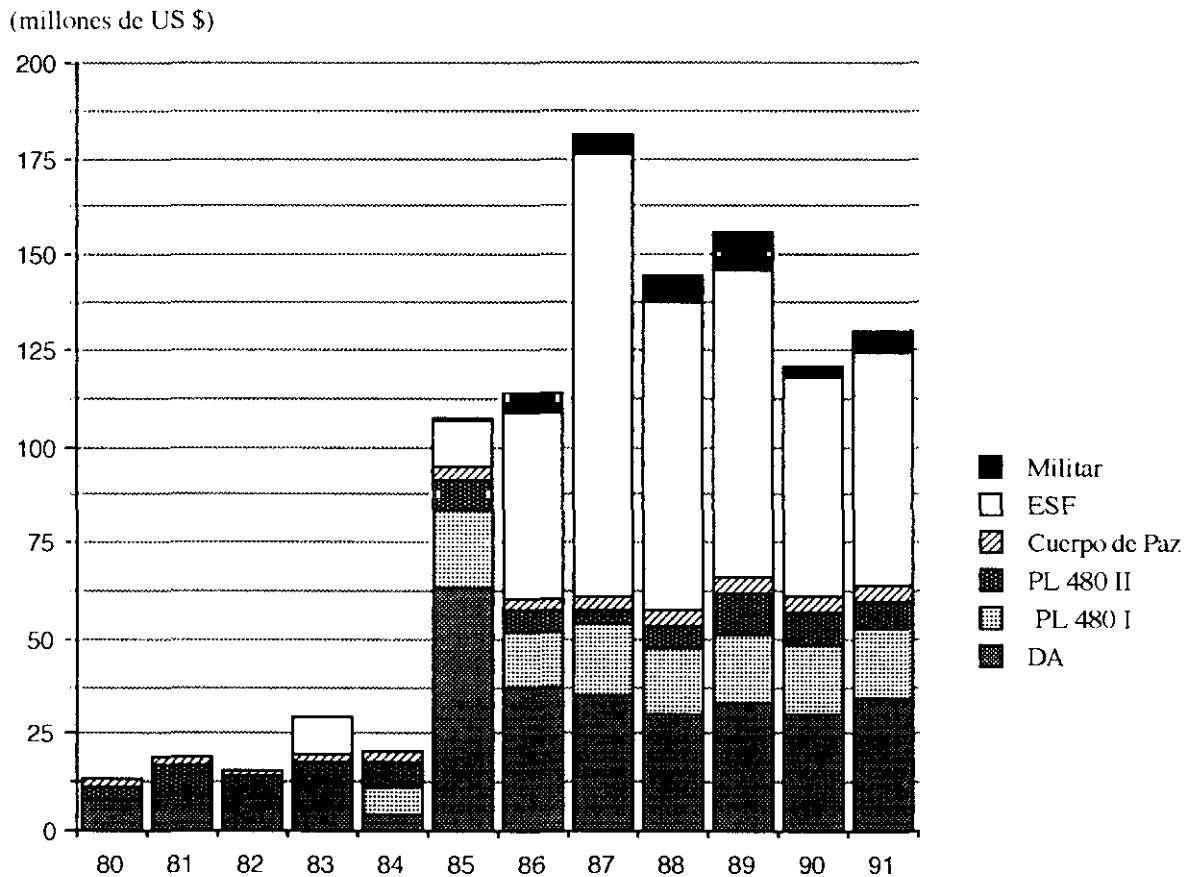
Es en 1985 cuando la AID empieza a conceder a Guatemala montos de ayuda realmente importantes. El proceso de democratización, por un lado, y la implementación de la “Iniciativa por la Democracia, la Paz y el Desarrollo en Centroamérica” aprobada por el Congreso norteamericano en 1984, por otro lado, son los factores que explican este espectacular aumento de la ayuda. Por otra parte, también es con la llegada del Gobierno civil en 1986 cuando los ESF se convirtieron en la más importante modalidad de ayuda y cuando se alcanzaron las asignaciones máximas del Título I de la PL-480, poniendo claramente de manifiesto el apoyo de la AID a la estabilidad del Gobierno Cerezo. La Asistencia para el Desarrollo (DA) experimentó también un incremento muy importante, reforzando y ampliando, como veremos, la continuación de la estrategia contrainsurgente de corte desarrollista diseñada por las Fuerzas Armadas, pero ahora aplicada por el Gobierno civil. La ayuda

¹ El Congreso prohibió toda ayuda económica al Gobierno de Guatemala debido a que en 1983 tres trabajadores guatemaltecos contratados por la AID fueron víctimas de las ejecuciones extrajudiciales de los “escuadrones de la muerte”. Ver CITGUA 1994, vol. I, p. 26.

² Garst 1992, p. 21. Ver también Sanford 1989, pp. 30 y 31.

militar, formalmente ausente desde 1977, reapareció también en 1985. Ésta, no obstante, se ha mantenido en niveles bajos tanto en términos absolutos como relativos. Guatemala ha sido el país centroamericano que ha recibido menos ayuda militar norteamericana, y las cantidades han sido incluso más pequeñas que las recibidas por Costa Rica, a pesar de que este último país carece de fuerzas armadas.

Cuadro n° 62
Guatemala. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991



Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

La rápida disminución de los montos de ayuda que Estados Unidos destina a Latinoamérica, una vez desaparecido el enfrentamiento este-oeste, también se ha registrado en Guatemala. En 1991 Guatemala recibió 90,4 millones de

dólares en vez de los 129 millones comprometidos. En 1992 recibió 86,3 millones, y en 1993 la ayuda ascendió sólo a 59 millones, una tercera parte de la concedida en 1987, año en el que se registraron las asignaciones más elevadas.

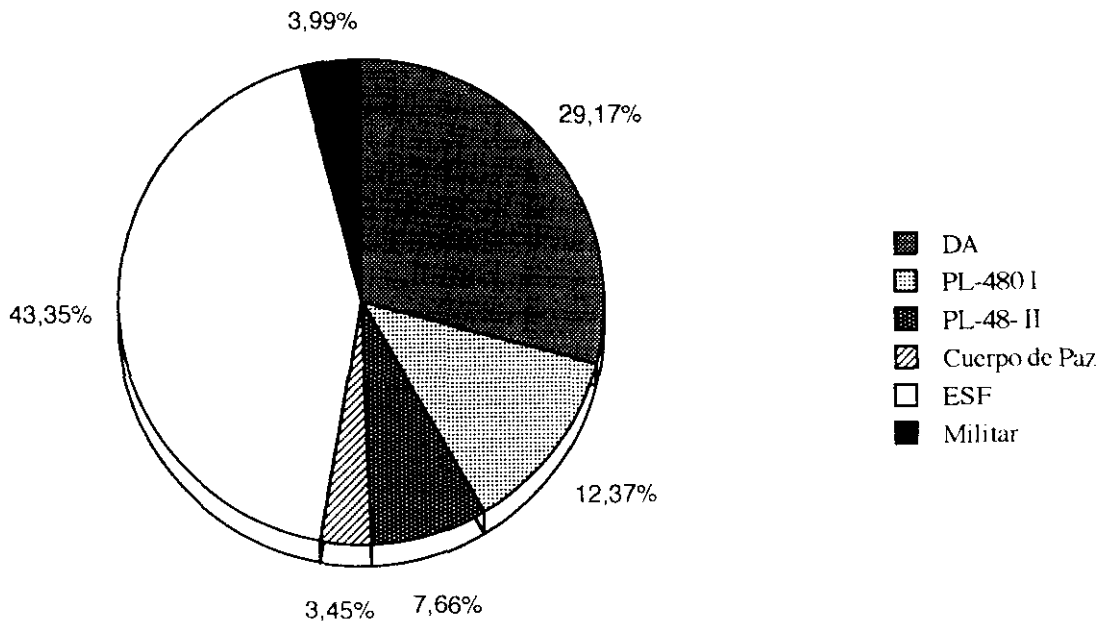
La caída más significativa se produjo, sin embargo, en la asistencia de seguridad —ESF— y la ayuda militar, revelando la devaluación estratégica de Guatemala en el mundo de la postguerra fría. En 1991 fueron comprometidos 60 millones de dólares en ESF, pero se concedieron sólo 30 millones. En 1993 los ESF ascendieron sólo a 10 millones, apenas un 15% del promedio concedido en la segunda mitad de los ochenta.

Respecto a la ayuda militar, el promedio entre 1991 y 1993 fue de sólo 0,3 millones de dólares. Esta drástica reducción se relaciona con la presión que Washington ha ejercido desde 1990 sobre los militares guatemaltecos para dar fin a las violaciones de los derechos humanos y la impunidad militar. La ayuda militar, por otra parte, se ha ido orientando cada vez más a la lucha contra el narcotráfico, buscando hacer de las Fuerzas Armadas de Guatemala un socio fiable en la batalla contra las drogas más que una fuerza contrainsurgente según el patrón de la guerra fría. Este cambio de orientación se corresponde con la importancia que ha adquirido el narcotráfico en la agenda de seguridad de Estados Unidos, y con el creciente papel de Guatemala como productor de opiáceos y como lugar de tránsito de narcóticos procedentes de los países andinos¹.

Si observamos en el cuadro nº 63 la composición de la ayuda por tipos, observamos otros hechos significativos. En primer lugar, el peso relativamente elevado de la Asistencia para el Desarrollo (DA) —el más alto de los países del área, casi el 30% del total— y de las donaciones de alimentos del Título II de la PL-480 —también la más elevada, con el 7,6%. Estos hechos, unidos a la baja participación de la ayuda militar, debe ponerse en relación con el sesgo marcadamente desarrollista que ha tenido la concepción de seguridad nacional y la estrategia contrainsurgente del PNSD diseñado por las Fuerzas Armadas. Los ESF, utilizados para estabilizar el Gobierno civil e imponer la agenda neoliberal tienen una participación destacada, con el 43% de la ayuda total.

¹ Barry 1992, p. 272 y 276.

Cuadro n° 63
Guatemala. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1991



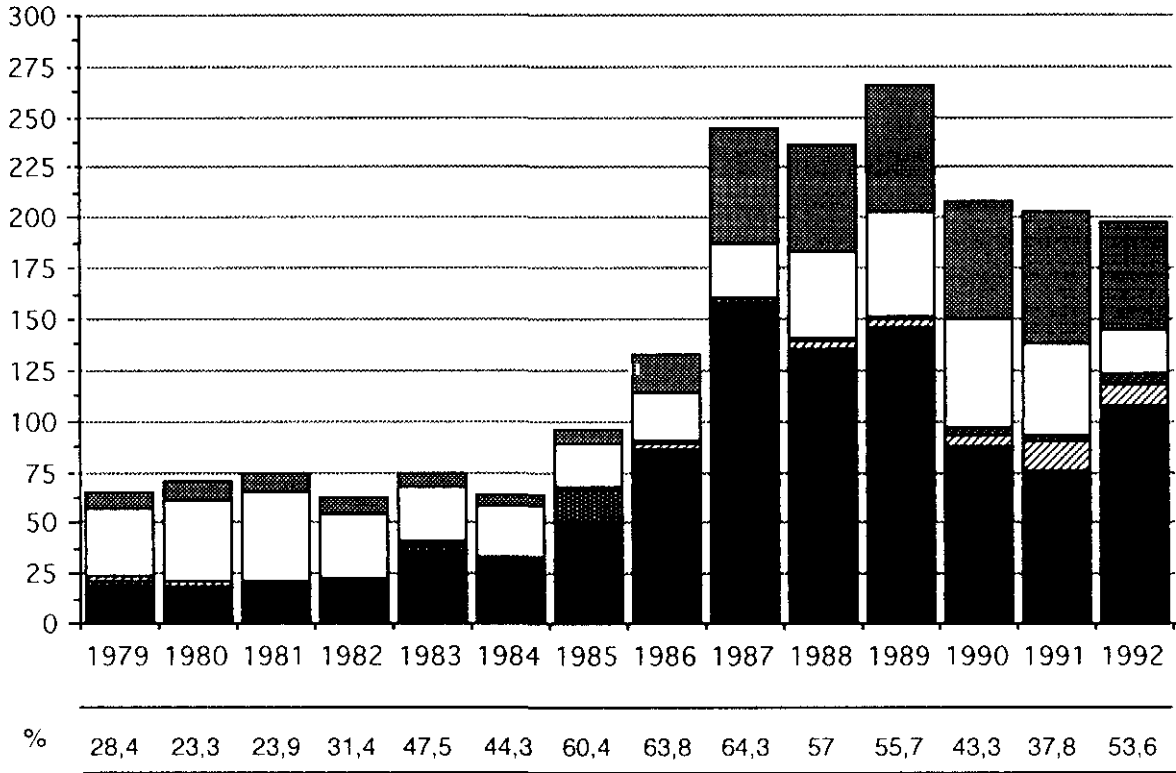
Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

El cuadro n° 64 permite observar la fuerte presencia que ha tenido la ayuda de Estados Unidos en relación a la de otros donantes. En el periodo de los Gobiernos militares y la represión generalizada (1979-1984), y a pesar de las limitaciones que imponían las masivas violaciones de los derechos humanos, Estados Unidos fue el donante bilateral más importante. Según los datos de la OCDE, la AID otorgó, como promedio, una tercera parte de la ayuda total desembolsada en favor de Guatemala en estos años.

La transición democrática propició un considerable aumento de la asistencia otorgada por donantes como la Comunidad Europea y sus Estados miembros. La ayuda norteamericana, sin embargo, creció muy por encima del promedio de este periodo, lo que reforzó su posición dominante entre los donantes. Entre 1985 y 1987 la AID proporcionó casi dos terceras partes de la ayuda total recibida por Guatemala, con un 57% como promedio para el periodo 1985-1990.

Cuadro n° 64
**Guatemala. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos
 y de otros donantes, 1979-1992**

(millones de dólares)



- CEE y Estados miembros
- Total Multilateral
- ▨ P. Nórdicos
- ▩ Japón
- ▧ Canadá
- USA

Desembolsos netos que califican como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) según los criterios de la OCDE
 Las cifras del borde inferior del gráfico expresan la proporción de los desembolsos de Estados Unidos respecto a la AOD total

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, varios años

8.3 Apoyando el modelo de “estabilidad nacional”: la ayuda norteamericana y la estrategia contrainsurgente

8.3.1 La estrategia contrainsurgente, el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD) y la “Tesis de la Estabilidad Nacional”¹

A finales de los años setenta Guatemala vivió el inicio de un ciclo insurreccional que, con importantes analogías con El Salvador y Nicaragua, amenazó la supervivencia misma del Estado. Entre 1975 y 1980 se produjo un importante proceso de movilización popular, y la guerrilla llegó a operar en 16 de los 22 departamentos del país, controlando amplias áreas del Altiplano Noroccidental. Este proceso hundía sus raíces en condiciones seculares de injusticia y exclusión social, que se vieron agravadas por los procesos de empobrecimiento derivados de la modernización agraria de los años cincuenta a setenta. A ello no fue ajeno el terremoto de 1976, denominado “el terremoto de los pobres”, que puso de relieve las condiciones de vulnerabilidad extrema de la población rural del Altiplano, agudizando la conflictividad social en las áreas afectadas.

Con el final de la década aumentó la escala de los enfrentamientos armados y el ejército desencadenó la guerra contrainsurgente que condujo a la derrota estratégica de la guerrilla, aunque no a su aniquilación, y a la represión y desmantelamiento de los movimientos populares surgidos durante los años setenta.

Estos acontecimientos tuvieron su punto álgido entre 1978 y 1983, durante la presidencia de los generales Lucas García (1978-1982) y el golpista Efraín Ríos Montt (1982-1983). Estos años, que los guatemaltecos identifican como “la violencia”, han sido quizás los más trágicos de la historia de Guatemala. Se produjeron miles de “desapariciones” y asesinatos políticos y se desencadenó una guerra contrainsurgente de una ferocidad sin límites para frenar el avance guerrillero y desarticular su base social.

¹ Sobre el PNSD y la estrategia contrainsurgente aplicada en Guatemala, ver AVANCSO 1988, p. 4 y sgtes.; también el detallado análisis de la Iglesia Guatemalteca en el Exilio, 1989, p. 14, e ICADIS 1988, pp. 51-68. Sobre la Tesis de Estabilidad Nacional, ver el análisis de Schirmer 1991.

Sólo existen estadísticas aproximadas para estimar el coste en víctimas de la guerra y la represión durante los años de “la violencia”. Según datos del Ejército fueron arrasados unos 440 pueblos, aldeas y caseríos; estimaciones iniciales cifraron entre 10.000 y 20.000 los muertos o desaparecidos, pero datos posteriores más fiables indican que las víctimas pudieron ser entre 50.000 y 75.000 en el periodo 1978-1983. Además, más de 250.000 personas se refugiaron en México, y se produjeron en torno a un millón de desplazados internos¹. Por último, según la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, se contabilizaron unas 50.000 viudas y entre 100.000 y 200.000 huérfanos². Entre los combatientes las bajas fueron relativamente escasas —menos de un millar en cada bando, aun contando con las disparidades existentes entre fuentes castrenses y guerrilleras—, lo que pone de manifiesto que se trató de una campaña realizada, básicamente, contra la población civil³.

Estos hechos provocaron múltiples condenas de la comunidad internacional, y el consiguiente aislamiento del régimen militar. Éste tuvo entre otros efectos el de la suspensión de la ayuda oficial al desarrollo de la mayor parte de los países industrializados. Como hemos visto, la ayuda norteamericana se mantuvo en estos años en un nivel mínimo.

La respuesta del Ejército de Guatemala al desafío guerrillero, sin embargo, fue mucho más allá de la dimensión militar. La Junta que tomó el poder en 1982 bajo el mando del General Ríos Montt, formada por “oficiales jóvenes” de planteamientos nacionalistas y desarrollistas, constató el aislamiento internacional inherente al Gobierno militar, los límites del enfoque contrainsurgente convencional basado en la represión armada y la “acción cívica” tradicional, y la imposibilidad de que las Fuerzas Armadas, por sí solas, pudieran llevar a término el proyecto de reorganización del Estado y superación de la crisis económica. En este contexto, el Alto Mando adoptó la “Tesis de la Estabilidad Nacional” como estrategia coherente y global para superar la crisis, recuperar la estabilidad y romper el aislamiento. Ésta tesis —una verdadera doctrina militar, a pesar de su denominación como “tesis”—

¹ Aguilera 1988, p. 159, con datos del Ejército de Guatemala; Krueger *et alii* 1985, y WOLA 1988, p. 19 para las estimaciones cuantitativas. Existen, además, estudios muy detallados que reconstruyen las matanzas producidas en localidades y zonas concretas. Ver Carmack 1991, Falla 1992 y Equipo de Antropología Forense 1995.

² Datos recogidos en Amnistía Internacional 1987, p. 7.

³ Aguilera 1988, p. 160.

derivó de la formulación del “Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo” (PNSD) de abril de 1982¹, el cual perseguía cuatro metas interrelacionadas entre sí²:

- a) La estabilidad política, mediante la reorganización del Estado y la consolidación de la legitimidad del Gobierno a nivel nacional e internacional. La victoria militar no garantizaba una victoria política, a menos que se retornase a un régimen de legalidad y el sistema electoral fuera restaurado. En la perspectiva del PNSD —dando la vuelta a la conocida máxima de Clausewitz— la política sería “la continuación de la guerra por otros medios”.
- b) La estabilidad económica, revirtiendo la recesión y enfrentando las situaciones de pobreza —consideradas el “caldo de cultivo” de los movimientos insurgentes— mediante un decidido esfuerzo gubernamental de promoción del desarrollo. Para la recuperación económica era también necesaria la estabilidad política y la aceptación internacional que sólo podría proporcionar un régimen formalmente democrático.
- c) La estabilidad psicosocial —“ganar los corazones y las mentes”— de la población campesina indígena que hasta entonces había mostrado su adhesión a la guerrilla, mejorando sus condiciones de vida para aislarla de los insurgentes.
- d) La estabilidad militar, con la derrota total de la “subversión armada”.

Se trataba, en otras palabras, de:

«...una reorganización estatal para hacer más eficiente, tanto en lo político como en lo militar, la implementación de políticas tendentes a reactivar la economía y atender las necesidades básicas de la población, con el objetivo de disputarle la base social a la guerrilla e impulsar medidas orientadas a captarla ideológicamente, lo cual es

¹ Ejército de Guatemala 1984.

² Schirmer 1991, p. 190.

complementado con un mejoramiento de la imagen internacional de Guatemala»¹.

En este contexto, la democracia o la mejora de las condiciones de vida de la población tiene un valor meramente instrumental para alcanzar lo que verdaderamente es el objetivo principal: la derrota guerrillera y la preservación del poder del Estado.

Para el logro de estos objetivos el PNSD sería aplicado de forma gradual entre 1982 y 1986, a través de tres etapas: “pacificación”, basada en la dimensión militar; “consolidación”, orientada al desarrollismo contrainsurgente, y “estabilización” encaminada a recuperar la legitimidad política y romper el aislamiento internacional devolviendo formalmente el poder a los civiles².

El plan operativo por el que se alcanzaría la primera etapa fue la ofensiva “Victoria 82”, lanzada por el Ejército entre 1981 y 1982 en todo el Altiplano. Esta ofensiva pretendió recuperar el control del territorio y aislar a la guerrilla de su base social, para lo que empleó tácticas de “tierra arrasada” y ataques sistemáticos contra la población civil. Aunque “Victoria 82” no logró la aniquilación final de la guerrilla, las Fuerzas Armadas le infringieron una derrota estratégica y la obligaron a retirarse a áreas inaccesibles al norte del Quiché, en Ixcán, y en las zonas montañosas de Chimaltenango y Sololá.

La etapa de “consolidación” abarcó el periodo 1983-1984. Se llevó a cabo a través de dos grandes campañas militares, en las que se perfiló con mucha claridad el carácter desarrollista que tuvo la estrategia contrainsurgente del Ejército. “Desarrollo”, en suma, llegó a ser sinónimo de “Seguridad”.

Durante la primera de estas campañas, denominada “Firmeza 83”, se inició la reconstrucción militarizada de las áreas de conflicto. El territorio antes bajo influencia guerrillera fue organizado en seis “Polos de Desarrollo”: Chacaj en Huehuetenango; Triángulo Ixil y Playa Grande-Ixcán en Quiché; Chisec y Senahú en Alta Verapaz, y Yanahí en Petén. Dentro de estos polos se construyeron 52 “aldeas modelo” inspiradas en las “aldeas estratégicas” de la guerra de Vietnam, en las que se reasentó a más de 20.000 desplazados por la

¹ AVANCSO 1988, p. 5.

² Para este proceso, ver Casaus y Castillo 1989b, Painter 1989 y Sanahuja 1990.

guerra¹. En estas aldeas se adoptó un nuevo patrón de hábitat concentrado para facilitar el control militar —la población indígena vivía tradicionalmente dispersa, lo que facilitaba el contacto con la guerrilla—, la construcción de la infraestructura básica y la provisión de los servicios esenciales². Para articular el esfuerzo desarrollista, también en 1983 fue creada la División de Asuntos Civiles del Ejército (S5)³, así como las “Coordinadoras Interinstitucionales”, a través de las cuales el Ejército pudo controlar la acción de todas las entidades estatales y privadas en las áreas de conflicto, subordinándolas a sus objetivos contrainsurgentes. Por último, más de 900.000 campesinos —el 12% de la población total del país— fueron encuadrados en las llamadas “Patrullas de Autodefensa Civil” (PAC), una organización paramilitar vinculada al Ejército.

“Reencuentro Institucional 84” constituyó la segunda parte de la etapa de “consolidación” del PNSD. Esta campaña, ya bajo la presidencia del General Mejía Vítores —que derrocó a Ríos Montt en agosto de 1983, restaurando la jerarquía militar tradicional— dio inicio al proceso de apertura política que permitiría al Gobierno recuperar legitimidad política, lograr la aceptación internacional perdida, y acceder al financiamiento externo necesario para frenar el declive económico y culminar los planes de desarrollo de las áreas de conflicto. A lo largo de 1984 el Ejército dio pasos concretos para la elección de una Asamblea Constituyente, la elaboración de una nueva Constitución y la convocatoria de unas elecciones que, ajenas a los masivos fraudes de la década anterior, pudieran tener respetabilidad internacional.

Este proceso culminó con la campaña militar “Estabilidad 85”. En noviembre de 1985 se convocaron elecciones presidenciales, que dieron el poder al democristiano Vinicio Cerezo, y las Fuerzas Armadas se protegieron con una ley de “autoamnistía” —limitando las responsabilidades individuales y colectivas del Ejército por los excesos cometidos en la guerra contrainsurgente, por la represión y las violaciones de los derechos humanos— y aprobaron una serie de decretos que dieron rango legal a las Coordinadoras Interinstitucionales, las Patrullas de Autodefensa Civil y los Polos de Desarrollo. Estas medidas se agruparon en el marco de la campaña

¹ Aunque otras estimaciones elevan la población ubicada en los “polos de desarrollo” a 600.000 personas. ver Aguilera 1990, p. 160.

² Sobre las “aldeas modelo”, ver el detallado estudio de CEIDEC 1988 y 1989 y AVANCSO 1990.

³ WOLA 1988, p. 105.

“Consolidación Nacional 1986”. De esta forma garantizaron la continuidad de la estrategia contrainsurgente y el control directo de las áreas de conflicto logrando revestirlas con una legitimidad democrática antes ausente. A la postre, los militares mantuvieron el poder de veto sobre el conjunto del sistema político y el nuevo régimen civil¹.

El calendario político previsto en el PNSD se encontró pronto desfasado respecto a la realidad militar. La guerrilla fue derrotada estratégicamente, pero no aniquilada. A partir de 1986 se produjo un recrudecimiento de los combates, y la URNG mostró una renovada capacidad militar en los Departamentos de San Marcos, Huehuetenango, Sololá y El Quiché, particularmente en el triángulo Ixil y el Ixcán. Para los oficiales con mando en las zonas de conflicto, el resurgimiento de la guerrilla respondía a la “contención” que el nuevo marco democrático imponía a la guerra contrainsurgente. Estos oficiales —representantes del “sector duro” del Ejército, y autodenominados “oficiales de la montaña”— comenzaron en 1987 a mostrar, mediante comunicados clandestinos, su rechazo a la estrategia contrainsurgente del General Gramajo y a las tesis de la “Estabilidad Nacional”, considerando que la democratización estaba abriendo espacios políticos a las organizaciones “cercanas” a la guerrilla, que desde su perspectiva abarcaban desde los sectores más avanzados de la Democracia Cristiana, el partido en el poder, hasta el Comité de Unidad Campesina (CUC) de Rigoberta Menchú, que reaparecía lentamente después de estar en la clandestinidad.

Entre 1986 y principios de 1988 se produjeron una serie de acontecimientos que exacerbaban el descontento militar y motivaron el intento de golpe de Estado del 11 de mayo de 1988. Entre ellos se encontraba el fracaso de la ofensiva militar “Fin de Año” de finales de 1987, abandonada por el Ejército en marzo de 1988 después de sufrir abundantes bajas sin lograr el objetivo estratégico de derrotar a la guerrilla²; el inicio de conversaciones de paz entre la URNG y el Gobierno en Madrid en noviembre de 1987, en cumplimiento del Acuerdo de Paz de Esquipulas; los intentos del Gobierno de desarrollar reformas en asuntos tan sensibles como la política fiscal y la tenencia de la tierra; el acuerdo salarial y de contención de precios firmado entre el

¹ Painter 1989, p. 119.

² *Inforpress Centroamericana* n° 864, 23 de noviembre de 1989, p. 7.

Gobierno y la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP) de marzo de 1988; la llegada al país de Frank La Rue, Rolando Castillo y Rigoberta Menchú, líderes de la Representación Unitaria de la Oposición Guatemalteca (RUOG) en México, en abril de 1988, y las importantes manifestaciones del primero de mayo.

El golpe, protagonizado por el “sector duro” del Ejército y apoyado por los sectores más tradicionales de la oligarquía, debilitó la posición del Gobierno y lo hizo más dependiente del apoyo de la fracción militar liderada por el Ministro de Defensa, General Gramajo. El intento golpista no pretendió alzarse con el poder —ello hubiera provocado el aislamiento internacional y la retirada del apoyo norteamericano—, y su verdadero objetivo era inclinar a la derecha la política gubernamental. Cerezo y Gramajo conservaron el puesto, pero las conversaciones de paz con la URNG fueron cerradas, el acuerdo salarial con la UASP fue cancelado, los intentos de reforma del Gobierno fueron relegados, las Fuerzas Armadas lograron asignaciones presupuestarias extraordinarias y ningún oficial rebelde fue castigado¹.

Dos intentos golpistas posteriores, en agosto de 1988 y en mayo de 1989, confirmaron la extrema debilidad del Gobierno. Cerezo sólo contaba con el apoyo de los militares de la línea “desarrollista” del General Gramajo, pero ésta se encontraba en franco retroceso frente los militares de la “línea dura”. En mayo de 1989 los oficiales golpistas pidieron abiertamente la destitución de Gramajo y la utilización de métodos más “contundentes” en la guerra contrainsurgente². En septiembre de 1989, en una reunión del Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional (ESTNA), el Ministro de Defensa, General Gramajo respondió a estas exigencias denunciando la intransigencia de los militares “de la montaña” y de los sectores oligárquicos más conservadores, que impedía llevar a cabo la estrategia diseñada en 1982³. Como señaló Tom Barry, estos acontecimientos pusieron de manifiesto que los sectores más duros de la oligarquía y el Ejército no estaban dispuestos a

¹ Painter 1989, p. 144; *Inforpress Centroamericana* n° 788, 19 de mayo de 1988, pp. 1 y 2.

² *Inforpress Centroamericana* n° 837, 18 de mayo de 1989, pp. 9-11.

³ En septiembre de 1988 el Ministro de Defensa, General Gramajo, impulsó la creación del Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional (ESTNA), con el objeto de promover la mejora de las relaciones y el conocimiento mutuo entre civiles y militares, y difundir la estrategia de estabilidad nacional del Ejército.

participar en el “reencuentro institucional” diseñado a principios de los ochenta por los estrategas militares¹.

8.3.2 *El papel de la AID en la pacificación contrainsurgente*

El apoyo de la AID al PNSD ha tenido diversas formas. La Asistencia para el Desarrollo (DA) y la ayuda alimentaria (PL-480 Título II) han sido una de las principales fuentes de recursos para poner en pie los “polos de desarrollo” y para los programas de “Desarrollo Rural Integrado” (DRI) dirigidos a desactivar la insurrección armada en el Altiplano. De 1980 a 1984 la asistencia para el desarrollo se canalizó directamente al Comité de Reconstrucción Nacional (CRN), una institución gubernamental estrechamente vinculada al Ejército². En 1983 el comandante de una “aldea modelo” en el Polo de Desarrollo de Chisec señalaba que «...aquí todito viene de la AID: las nuevas viviendas, las planchas de zinc, el cemento, todito hasta el último clavos»³. En 1983, como indicamos, el Congreso norteamericano emitió una resolución prohibiendo el uso de fondos de la AID para estos fines, pero la ayuda continuó fluyendo a los programas contrainsurgentes de las áreas de conflicto en el Altiplano a través de vías indirectas, entre las que destacan las siguientes:

- Programas masivos de construcción y rehabilitación de caminos rurales en las áreas de conflicto, los Polos de Desarrollo y otras áreas conflictivas del Altiplano Noroccidental, en parte insertos en el “Programa de Desarrollo Agrícola del altiplano” de la AID, iniciado en 1983⁴. Entre 1978 y 1985 la AID construyó 600 kilómetros de nuevas carreteras y rehabilitó más de 2.000 kilómetros ya existentes. Alrededor del 40% de los fondos DA asignados a Guatemala fueron destinados a este fin, y más de la mitad de los caminos construidos o rehabilitados lo fueron en San Marcos y Quiché, comunicando los nuevos “polos de desarrollo” con la red nacional.

¹ Barry 1992, p. 61.

² El CRN fue creado en 1976, para hacer frente a las tareas de reconstrucción posteriores al terremoto de ese mismo año. A finales de los años setenta, sin embargo, ya se había concentrado en tareas de contrainsurgencia. En este periodo, además, era dirigido por un oficial de alta graduación del Ejército.

³ Citado en Black 1985, p. 14.

⁴ AID 1983c, p. 4.

Formalmente, las carreteras construidas con fondos de la AID, denominadas *farm to market roads*, tenían como objetivo la mejora de las condiciones de vida de los campesinos indígenas a través de su integración en el mercado nacional, pero en realidad se trataba de vías de penetración en las áreas montañosas de Quiché, San Marcos y Huehuetenango que resultaban críticas en el marco de la guerra contrainsurgente. Una evaluación de este programa señaló que el programa de carreteras no había producido ninguna mejora en los ingresos de los hogares campesinos, ya que estos no producían excedentes para el mercado nacional, los costes del transporte no eran su principal freno a la producción, y la construcción de carreteras no contempló ningún programa adicional de mejora de la infraestructura productiva o de extensión agraria¹.

- El “Programa de Desarrollo Agrícola del altiplano” de 1983, que beneficiaría a 60.000 familias campesinas, en su mayoría indígenas.
- La financiación, a través de la Asistencia para el Desarrollo (DA) y los fondos en moneda local generados por los ESF, de los programas y las inversiones de las agencias gubernamentales que trabajan en las áreas de conflicto, particularmente el Comité de Reconstrucción Nacional (CRN)² y del Comité Nacional de Emergencias (CONE). En 1984, 9 de los 10 proyectos de DA aprobados se ubicaban en áreas de conflicto en el Altiplano.
- La financiación de ONG norteamericanas o guatemaltecas que han trabajado en las áreas de conflicto. Algunas de estas ONG estaban directamente vinculadas a la “nueva derecha” norteamericana y a Iglesias evangélicas de similar orientación ideológica. Estas últimas vieron ampliarse sus espacios de acción durante la Presidencia de Ríos Montt, el cual era pastor de una secta evangélica, la “Iglesia del Verbo”³. La

¹ Smith 1983, citado en Barry y Preusch 1988, p. 276.

² Las agencias involucradas por las Fuerzas Armadas en las áreas de conflicto han sido el Comité Nacional de Emergencias (CONE), el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), los Ministerios de Salud y Educación, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), el Instituto Nacional de Electricidad (INDE), la Dirección General de Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura (DIGESA), el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y la Dirección de Caminos Rurales, entre otras.

³ Resource Center 1988a, p. 7. Ver también Stoll 1991, para el caso del Triángulo Ixil.

vinculación de las ONG al esfuerzo contrainsurgente, propiciada por la AID y el CRN, entidad encargada de la relación con las ONG locales, llevó en 1985 a la ruptura de ASINDES, la principal plataforma de coordinación de las ONG guatemaltecas. Las ONG que se resistieron al control de la AID formaron otra plataforma de coordinación, COINDE¹.

Además, la AID y el USDA han sido los principales suministradores del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas y de las ONG que distribuyeron alimentos en los “polos de desarrollo”, en los centros de recepción de desplazados y refugiados, y en general en las áreas de conflicto del Altiplano². Se estima que el 80% de los alimentos que distribuía a mediados de los ochenta el PMA y las ONG —como el Programa de Asistencia a las Víctimas del Altiplano (PAVA), el “Proyecto Esperanza” (*Project Hope*), *Catholic Relief Services* (CRS) o CARE— eran donaciones de la AID a través del Título II de la PL-480³. Algunas de estas ONG, especialmente CARE y CRS, llegaron a contar con cientos de miles de beneficiarios en sus programas.

Al canalizar la ayuda alimentaria a través de organismos multilaterales o de ONG, la AID pudo sortear las restricciones del Congreso respecto a la entrega de ayuda al Gobierno guatemalteco. El PMA, como organismo de Naciones Unidas, suele trabajar en estrecha relación tanto con los Gobiernos donantes como con los receptores, por lo que la AID mantuvo el control del destino final de la ayuda alimentaria. Por parte del Gobierno, en 1982 un decreto del General golpista Ríos Montt colocó toda la ayuda alimentaria en manos del CRN. De esta forma el Ejército controló la distribución de los alimentos, que se realizó de forma directa o a través de programas de “alimentos por trabajo”. También se garantizó así el control de la población civil⁴.

Además del Título I y II, pequeñas cantidades de ayuda alimentaria se canalizaron a través de la sección 416 de la Ley de Comercio Agrícola de 1949, una disposición para eliminar los excedentes de productos agropecuarios de la CCC mediante donaciones humanitarias; aunque el programa es de importancia reducida respecto al Título II de la PL-480, no precisa aprobación

¹ Barry 1989, p. 89, IDESAC 1989 e IDESAC 1990, p. 30 y 33.

² CEIDEC 1989, p. 260.

³ CITGUA 1994, vol. I, p. 28.

⁴ Ver Garst y Barry 1990, pp. 170-176.

del Congreso, por lo que en Guatemala se ha utilizado con mayor frecuencia en las operaciones de contrainsurgencia¹.

Entre 1983 y 1986 el PMA y el CRN, a través de su Oficina de Salud y Desarrollo por Cooperación (SADERCO), implementaron el proyecto “Desarrollo comunitario del Altiplano”², con un grupo-meta de 30.000 familias de los 22 Departamentos en proceso de pacificación militar, y el proyecto “Desarrollo Agrícola de la Franja Transversal del Norte (FTN)”³, con 325.000 beneficiarios previstos en los Polos de Desarrollo de Chisec y Playa Grande y sus aledaños. El periodo 1982-1985 fue también uno de los periodos de mayor actividad en el Altiplano de ONG como CARE y el *Catholic Relief Service* (CRS). Se estima que CARE llegó a tener 1,5 millones de beneficiarios directos entre 1982 y 1985. Una proporción muy elevada de la ayuda alimentaria de este periodo se distribuyó a través de proyectos de “alimentos por trabajo”, los cuales llegaron a tener unos 200.000 beneficiarios anuales. Se obtuvo así abundante mano de obra para la construcción de las aldeas modelo y de sus vías de acceso, especialmente durante las campañas contrainsurgentes “Fusiles y frijoles” y “Trabajo, Techo y Tortillas”, lanzadas entre 1982 y 1983 por el General golpista Ríos Montt⁴.

8.3.3 *La ayuda militar y la guerra contrainsurgente*

El análisis de la ayuda norteamericana y la estrategia contrainsurgente no debe dejar de lado la ayuda militar, cuya importancia estratégica es mayor que la que sugiere su reducida cuantía. La ayuda militar estuvo formalmente ausente desde 1977 a 1985 debido a las restricciones del Congreso. En 1977 el Gobierno de Guatemala decidió no solicitarla debido a las masivas violaciones de los derechos humanos que se estaban produciendo en el país, las cuales implicaban su denegación en aplicación de las provisiones sobre derechos humanos de la Ley de Asistencia Extranjera. Un programa de ayuda militar en este periodo hubiera tenido costes políticos muy elevados para Estados Unidos, era contradictorio con la política de derechos humanos de la Administración Carter, y no era tan necesario desde el punto de vista de la seguridad debido a

¹ Garst y Barry 1990, p. 104.

² Proyecto PMA-784 fases I y II.

³ Proyecto PMA-GUA-2547.

⁴ CITGUA 1994, vol. I, p. 14 a 18, y vol. II, p. 24.

que el Ejército guatemalteco, con fuerte apoyo de Israel¹, había desarrollado desde finales de los años setenta cierto grado de autonomía logística y armamentista, y se estaba mostrando capaz de contener a la guerrilla con sus propias fuerzas. En el periodo 1977-1985, a pesar a las prohibiciones expresas del Congreso, el Departamento de Comercio concedió licencias de exportación de material militar y de “doble uso” para las Fuerzas Armadas de Guatemala por valor de 43 millones de dólares, incluyendo repuestos para helicópteros y vehículos de transporte de tropas². Durante este periodo, por otra parte, países como Israel, Argentina y Taiwán ocuparon el puesto de Estados Unidos en el suministro de armas y equipo, con ventas por valor de más de 50 millones de dólares³.

El Presidente Reagan solicitó autorización al Congreso en 1983 y 1984 para la reanudación de la ayuda militar, pero ésta no le fue concedida hasta 1985⁴, a la vista del proceso de democratización. Desde entonces la ayuda militar se situó entre los 5,5 y los 9,5 millones de dólares anuales, una cifra baja en relación a Honduras y El Salvador. La ayuda militar no dejó de ser objeto de una fuerte controversia, debido a que las violaciones de los derechos humanos, la implicación de las fuerzas de seguridad en las mismas y el clima de impunidad se han mantenido a pesar del proceso de democratización⁵.

En este contexto, es significativo mencionar que el Congreso norteamericano permitió sólo la concesión de ayuda militar “no letal”, lo que excluye armas, municiones y vehículos de combate, pero no ha prohibido las ventas militares en condiciones de mercado. En 1989, en una controvertida operación, Estados Unidos autorizó a las factorías Colt la venta de 23.000 fusiles M-16, por valor de 13,8 millones de dólares, que sustituyeron al “Galil” israelí como arma de ordenanza de infantería. Al margen de las controversias del Congreso, Estados Unidos también ha realizado misiones militares directas en el país, prestando apoyo logístico al Ejército de Guatemala. Los helicópteros de la Fuerza Aérea de Estados Unidos basados en Palmerola (Honduras) transportaron tropas guatemaltecas en las operaciones contrainsurgentes de 1987 a 1989, y el Cuerpo de Ingenieros del Ejército norteamericano, entre otras operaciones de

¹ Con apoyo de este país se construyó en Guatemala una fábrica de fusiles automáticos “Galil”.

² Hackel y Siegel 1987, p. 117.

³ Aguilera 1990, p. 9.

⁴ Danaher *et alii* 1987, p. 45.

⁵ Letona 1989.

“acción cívica”, ha construido carreteras de penetración en las riberas del lago Atitlán, en una zona de operaciones de la URNG¹.

8.4 Estabilizando el Gobierno civil: la AID y el proyecto democristiano de “modernización sin reforma”

8.4.1 La Administración Cerezo y los dilemas de la estabilización

Entre 1986 y 1988 la Administración Cerezo lanzó un ambicioso programa económico para detener el declive de la producción, modernizar el Estado y la estructura productiva y mejorar las condiciones sociales de la población. De esta forma se lograría la legitimación de la naciente democracia —y con ella, del partido en el poder— y desactivar las causas profundas que habían dado origen al conflicto armado interno y a la inestabilidad económica y política. En este sentido, como señaló James Painter, los objetivos del programa Cerezo eran prácticamente indistinguibles de los planteados por el PNSD, y deben ser entendidos como continuación del mismo².

Las políticas de la AID y de la Administración Cerezo pretendían lograr estos objetivos sin enfrentarse a los sectores oligárquicos, y por lo tanto sin alterar en lo esencial la distribución de la riqueza ni reequilibrar los factores de poder. Como señaló Gabriel Aguilera, al no ser posible la reforma fiscal progresiva o una reforma agraria redistributiva, sólo cabía enfrentarse al deterioro de las condiciones de vida de la población empleando recursos estatales, los cuales a su vez pasaban a depender de la ayuda externa. De ahí la importancia del apoyo de la AID y de otros donantes³.

Sin embargo, la política de “neutralidad activa” y la pequeña escala del conflicto armado interno no justificaban elevados niveles de asistencia por parte de Estados Unidos. Esta contradicción será un factor clave en el fracaso de los programas de la Administración democristiana. Otro factor clave para explicar dicho fracaso, sin embargo, será la contradicción entre estabilización macroeconómica y desarrollo social. Los objetivos de estabilización y control

¹ Aguilera 1990, p. 10.

² Painter 1989, p. 102.

³ Aguilera 1990, p. 17.

de la inflación impusieron límites estrictos a la expansión del crédito, reduciendo la capacidad de inversión del Estado y del sector privado, dificultando tanto la recuperación económica como la implementación de los programas sociales. Los programas de la Administración Cerezo y la AID, en la práctica, no pudieron conciliar estos objetivos y finalmente dieron primacía a la estabilización.

El compromiso del Gobierno de Guatemala con la estabilización fue resaltado en un informe que la Oficina General de Cuentas (GAO) elevó al Comité de Relaciones Exteriores del Senado norteamericano en 1989. Según este documento, Guatemala era uno de los casos en los que la ayuda económica mostraba mejores resultados en cuanto a los objetivos de estabilización y ajuste, debido a tres razones: a) al reconocimiento por parte del Gobierno de los problemas económicos y su compromiso de reforma; b) el apoyo interno a las reformas económicas, y c) el énfasis que la AID dio a estos objetivos en la provisión de ESF¹. El informe también reconocía que estos resultados se alcanzaron a expensas del desarrollo social o “de amplia base” según la terminología de la AID:

«...la necesidad de Estados Unidos de concentrar el uso de la condicionalidad en la implementación de reformas macroeconómicas disminuyó la capacidad de presión que podría haber sido utilizada para obtener las reformas requeridas para un desarrollo de amplia base»².

La política de estabilización y reactivación de la Administración Cerezo tuvo dos etapas³. La primera de ellas fue el “Programa de Reordenamiento Económico y Social de corto plazo” (PRES) de 1986-87. El PRES, en esencia un programa de estabilización de un año de duración, pretendía estabilizar el tipo de cambio devaluando la moneda para fijar una relación “realista” con el dólar, moderar la inflación y reducir los principales desequilibrios macroeconómicos. De esta forma también se perseguía restablecer el clima de confianza económica y promover el retorno de los capitales fugados durante el periodo de la violencia y la inestabilidad. Para ello se adoptó una política monetaria más estricta y se liberalizaron algunos precios. La AID tuvo un

¹ Ver GAO 1989, p. 41.

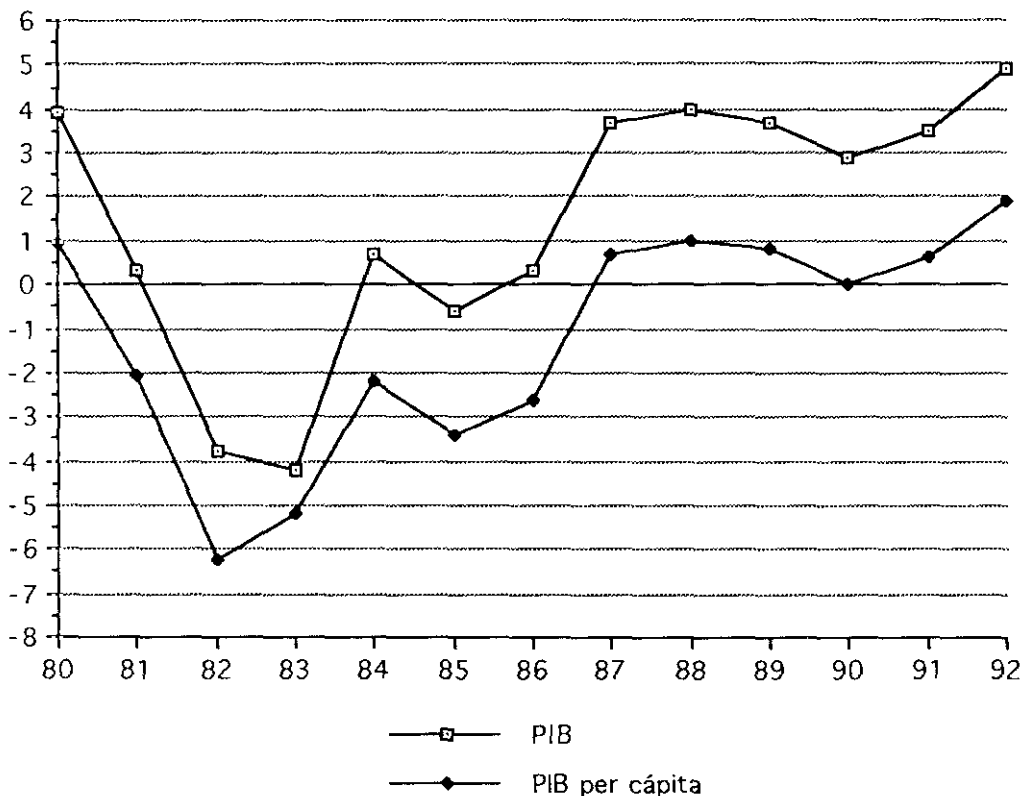
² GAO 1989, p. 49.

³ Para toda esta sección, ver el excelente análisis de AVANCSO 1988.

papel muy importante en el diseño del PRES. Como reconoció la propia AID, este Programa incluyó las 14 medidas de condicionalidad del Programa de Recuperación Económica firmado en 1986 para el desembolso de los ESF¹.

En el plazo de un año, la aplicación del PRES logró mejoras evidentes en la economía. Por primera vez en siete años (ver cuadro n° 65) se registraron tasas positivas de crecimiento del PIB per cápita y la inflación se redujo al nivel más bajo del quinquenio, al registrarse un IPC del 9% (ver cuadro n° 66). La afluencia de donaciones externas contribuyó a reducir el déficit fiscal —lo que disminuyó la presión sobre los mercados financieros internos— y atemperó los déficit de la balanza de pagos. La inversión se recuperó y algunos capitales fugados retornaron².

Cuadro n° 65
Guatemala 1980-1992. Evolución del PIB y el PIB per cápita



Fuente: CEPAL

¹ Ver AID 1985d. El documentó establece el desembolso de los ESF en dos tramos, condicionados respectivamente a la presentación de un Programa de Estabilización “aceptable” y a la evidencia de que las medidas contenidas en éste se cumplían de forma efectiva.

² Saborío 1990, p. 299.

Para enfrentar los costes sociales del PRES —caída del poder adquisitivo inducida por la devaluación y la liberalización de precios, desempleo causado por los efectos recesivos de la nueva política monetaria— se incluyó en el PRES un modesto programa de inversiones por valor de 390 millones de quetzales —unos 145 millones de dólares al nuevo tipo de cambio—, de los cuales unos 100 millones se destinaban a áreas sociales. Se trataba de un compromiso económico muy modesto, y éste incluso se redujo aproximadamente a la mitad tras su paso por el Congreso, en aras de la austeridad fiscal. Este hecho, unido a la escasa capacidad de ejecución de las débiles instituciones estatales, redujo el impacto de los programas a niveles extremadamente bajos. En 1986, a pesar de la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Urbano y Social (MINDES), el conjunto de las administraciones ejecutaron sólo el 56% del presupuesto como promedio, con porcentajes de sólo el 25% en los ministerios sociales (salud y educación). De esta forma, los programas sociales del PRES no representaron apenas ningún avance en materia de desarrollo social, y ni siquiera lograron paliar el coste social del programa de estabilización.

En consecuencia, el deterioro de las condiciones de vida de la población continuó a pesar de la recuperación económica iniciada en 1986. Las subidas salariales obtenidas en los acuerdos de concertación de 1988 tuvieron un impacto muy limitado en términos de recuperación de la capacidad adquisitiva debido a la inflación y las devaluaciones del quetzal. Entre 1985 y 1991 el salario mínimo real urbano el 77% de su capacidad de compra (ver cuadro n° 66)¹. A mediados de 1989 el salario agrícola sólo cubría una cuarta parte del costo de la canasta básica y el salario industrial un poco más de una tercera parte, lo que acentuó la polarización social y la pobreza. La reactivación económica iniciada en 1986, por otra parte, se hizo más lenta a partir de 1989 (Ver cuadro n° 66).

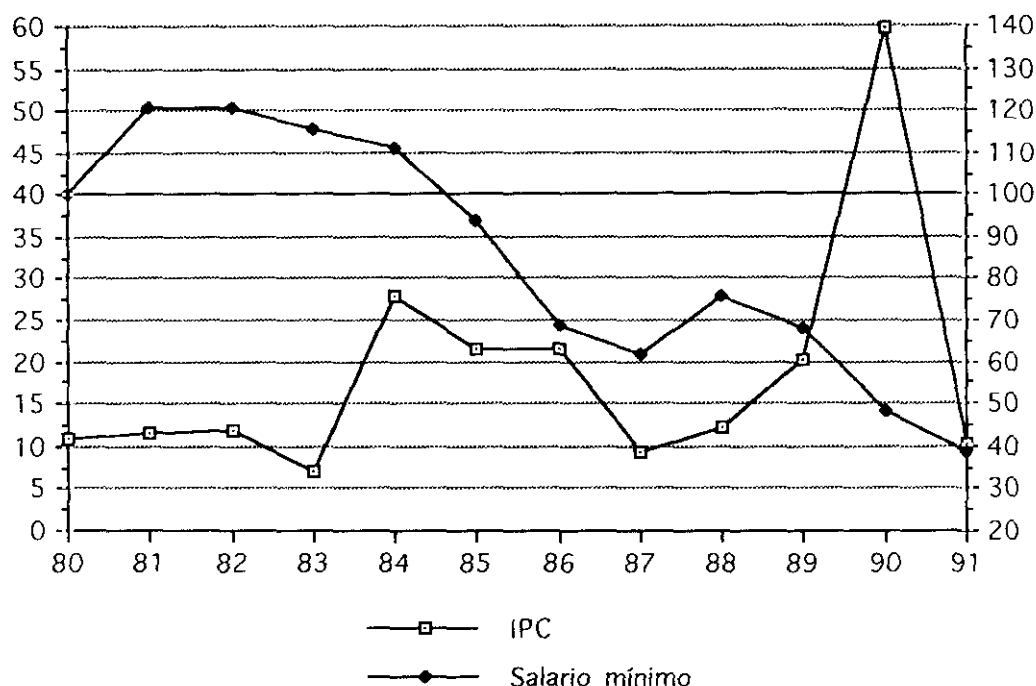
La segunda etapa pretendió consolidar la estabilización económica y promover la reactivación y el crecimiento. El instrumento gubernamental fue el “Programa de Reorganización Nacional” (PREN) de 1987, con un plazo de vigencia de entre tres y cuatro años. El PREN introdujo “un nuevo programa

¹ CEPAL 1992c, vol. 1, p. 82.

económico” orientado tanto al mercado interno como al externo, en el que se introducían importantes medidas de estabilización y ajuste económico, como la contención del déficit fiscal, el aumento de las tarifas de la electricidad y otros servicios públicos, la liberalización de los tipos de interés, la promoción de las exportaciones y “la posibilidad” de privatizar empresas estatales. La mayor parte de estos elementos, al igual que ocurrió con el PRES, fueron establecidos por la AID como condicionalidad de los ESF del año 1987¹.

Cuadro n° 66
Guatemala 1980-1992.

Evolución de los salarios mínimos y el índice de precios al consumo (IPC)



Salarios mínimos: valores acumulados; índice 1980, 100. Fuente: PREALC

Índice de precios al consumo (IPC): variaciones de diciembre a diciembre. Fuente: CEPAL

Otros componentes importantes del PREN fueron la “concertación” con los sectores laborales y empresariales, la descentralización —que se concretó entre otras medidas en la transferencia del 8% del presupuesto nacional a las

¹ Esta condicionalidad aparece detallada en el Programa de Recuperación y Reactivación Económica 1987. Ver AID 1987d.

municipalidades— y, sobre todo, un programa de inversiones por valor de unos 640 millones de quetzales (unos 237 millones de dólares), de los cuales una tercera parte se destinaban directamente a enfrentar la “deuda social” y reducir la pobreza. Estas cifras —independientemente de los problemas de subejecución ya mencionados— resultan notoriamente bajas si consideramos que el propio Gobierno estimó que la “deuda social” del país se elevaba a unos 5.000 millones de quetzales (unos 1.800 millones de dólares) contabilizando tan sólo las inversiones sociales no realizadas en el periodo 1976-1985¹, y si tenemos en cuenta que sólo permitirían dotar de agua potable al 10% de las viviendas sin este servicio, u otorgar tierras al 4% de los campesinos sin tierras².

De nuevo no fue posible conciliar la estabilización y el ajuste —que imponía un presupuesto equilibrado— con la mejora de las condiciones de vida de la población —algo que exigía, entre otras medidas, fuertes inversiones públicas y mejoras salariales. Las mejoras salariales introducidas entre 1987 y 1988 fueron sobrepasadas por la inflación. La política de concertación, por otra parte, naufragó entre 1987 y 1988 al resultar imposible conciliar las posiciones del CACIF y los trabajadores. Ante la voluntad gubernamental de decretar mejoras en el salario mínimo, el CACIF y la UNAGRO se retiraron de la mesa de negociación.

8.4.2 El fracaso de la reforma fiscal

Inicialmente, el Gobierno intentó resolver el difícil dilema entre estabilización y desarrollo social, del que dependía el éxito o el fracaso de su programa, recurriendo tanto a fondos externos como al aumento de los ingresos del Estado, esto último mediante la reforma fiscal. La oportunidad de tal reforma se justificó además por la obsolescencia del sistema tributario, el alto nivel de fraude y evasión —según estimaciones del Gobierno sólo se recaudaba el 25% de lo debido— y la regresividad de un sistema en el que la carga tributaria era

¹ El concepto de la “deuda social” y su metodología de medición fue desarrollado a mediados de los años ochenta por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe de la OIT (PREALC). El valor de la deuda social se estima midiendo las pérdidas de ingreso per cápita y las inversiones sociales no realizadas al hacer frente a los pagos de la deuda externa. Ver PREALC 1986.

² Ver AVANCSO 1988, p. 43.

sólo el 6% del PIB, una de las más bajas de Latinoamérica, y más del 80% de los ingresos procedían de la tributación indirecta. Guatemala, además, tenía la relación gasto gubernamental/PIB más baja de Centroamérica, y ésta, además, sufrió un acusado descenso. En 1980 el gasto público representaba el 14,2% del PIB, en 1985 era el 9,6%¹.

La necesidad de ampliar los ingresos del Estado a fin de evitar que el gasto público agravase el déficit fiscal era compartida por la AID y por el FMI. Los Gobiernos presididos por los Generales Lucas García, Ríos Montt y Mejía Víctores habían mantenido conversaciones con esta última institución entre 1981 y 1985 con el fin de obtener apoyo financiero para estabilizar la balanza de pagos. En un primer momento, el FMI insistió en la disminución y la racionalización de los gastos del Gobierno con el fin de reducir el déficit fiscal. Posteriormente, durante el mandato del General golpista Ríos Montt, el FMI consideró agotada esa vía de reducción del déficit y en la ronda negociadora iniciada en febrero de 1983 planteó, como “exigencia fundamental”, la necesidad de aumentar los ingresos, aplicando un nuevo impuesto sobre el valor añadido (IVA).

En julio de 1983 el Gobierno aprobó un nuevo “paquete” tributario, que se esperaba ampliara considerablemente los ingresos y la capacidad de inversión y gasto del Estado. Sin embargo, apenas un mes después Ríos Montt era derrocado, y el nuevo Gobierno, sometido a fuertes presiones de los grupos empresariales, retiró la reforma tributaria y elaboró una versión de compromiso que reducía el IVA, dejaba exentos numerosos productos y reducía los impuestos sobre la renta y las exportaciones, acentuando el carácter regresivo de la reforma y, lo que es peor, provocando una fuerte caída —en torno al 40%— de los ingresos fiscales.

El FMI, que inicialmente apoyó la nueva versión, revisó posteriormente su posición. A mediados de 1984 el FMI suspendía los desembolsos y la vigencia del convenio *stand-by* acordado con Guatemala por esta razón, y en la nueva ronda de negociaciones de febrero de 1985 exigió aumentar la recaudación fiscal como condición *sine que non* para firmar un nuevo convenio de estabilización. El CACIF, volvió a insistir, como había hecho anteriormente,

¹ Datos de CEPAL en FLACSO 1995, p. 95.

que el reequilibrio de las finanzas públicas debía hacerse reduciendo gastos y no aumentando ingresos.

En abril el Gobierno promulgó dos decretos que establecían un impuesto específico y temporal a la exportación del café, e impuestos selectivos al consumo y a las importaciones. La oposición frontal del CACIF al “paquete” tributario de abril de 1985, sin embargo, provocó una crisis política que se saldó con la derogación de ambos decretos y la destitución del Ministro de Finanzas, Leonardo Figueroa Villate, en un clima de inestabilidad y rumores de golpe de Estado¹. El Gobierno, finalmente, rompió las negociaciones con el FMI y dejó en suspenso la firma de un nuevo convenio *Stand-by*². Al no ser posible un aumento de la recaudación fiscal, las finanzas públicas pasaron a depender en gran medida de la financiación externa, particularmente de fuentes oficiales. Entre 1981 y 1985 la deuda externa total desembolsada se duplicó (ver cuadro nº 67) y la proporción de deuda pública respecto al total pasó del 72 al 95%.

El debate sobre la reforma fiscal reflejaba en última instancia las pugnas existentes entre dos grandes grupos de poder. Por un lado, los sectores oligárquicos más conservadores, defensores recalcitrantes de un sistema de dominación tradicional basado más en la coerción directa que en la mediación del Estado. Por otro lado, un sector “modernizante” —incluyendo a los “oficiales jóvenes” que llevaron al poder a Ríos Montt— que consideraban imprescindible aumentar la capacidad fiscal del Estado para construir un nuevo sistema de dominación basado en mecanismos de consenso y/o cooptación.

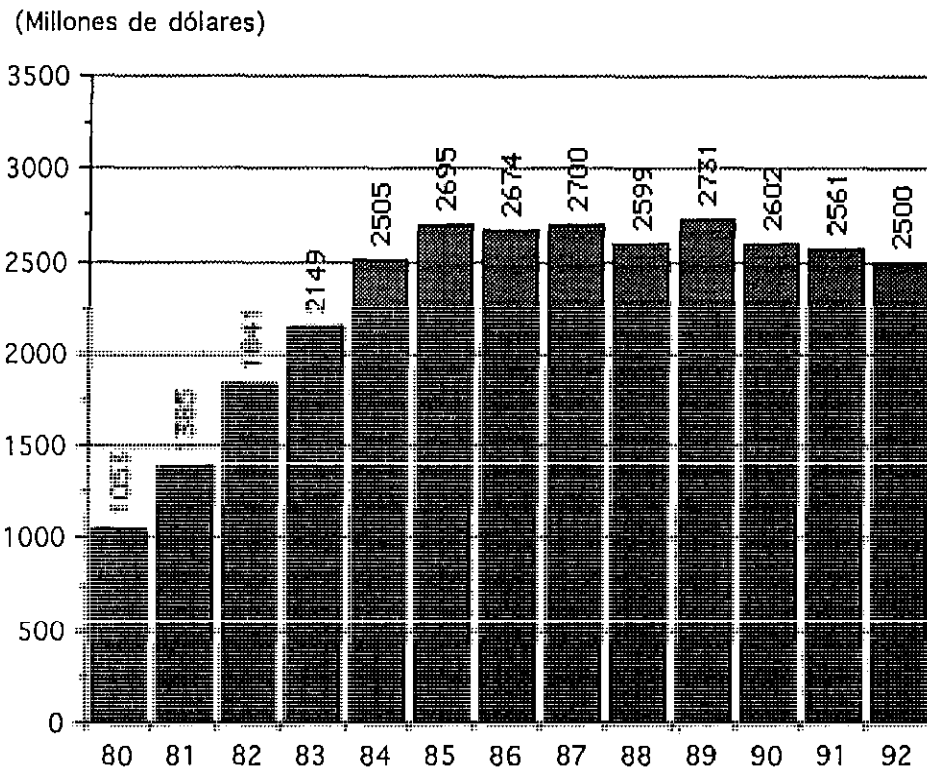
La reforma fiscal era, en este sentido, una pieza fundamental del proyecto de modernización contrainsurgente diseñado en el PNSD. Sólo aumentando el gasto social y la inversión pública se privaría a la URNG de su base popular de apoyo, desactivando el conflicto de forma duradera. En 1982 el General Ríos Montt ya denunció repetidas veces la resistencia de los sectores oligárquicos a pagar impuestos y financiar el esfuerzo contrainsurgente. Y en agosto de 1987 el General Gramajo, Ministro de Defensa y abanderado de la tesis de la “estabilidad nacional”, señaló la necesidad de que los terratenientes y la élite de

¹ *Inforpress Centroamericana* nº 635, 11 de abril de 1985, p. 8-9, y nº 637, 25 de abril de 1985, p. 2.

² Un detallado análisis sobre los intentos de reformar el sistema fiscal en la primera mitad de los ochenta, en Rivera, Sojo y López 1986, pp. 26-40.

los negocios “pusieran su parte” para hacer frente a las necesidades fiscales que comportaba el conflicto con la URNG y la pacificación del país. De lo contrario, según el Ministro de Defensa, la violencia se incrementaría, las oportunidades de negocio serían menores y sería necesario destinar a la defensa lo que en su momento no se invirtió en satisfacción de las necesidades básicas. De esta forma, la “deuda social” tendría como contrapartida para los sectores más ricos la correspondiente “deuda de seguridad”¹.

Cuadro n° 67
Guatemala: deuda externa total desembolsada 1980-1992



Fuente: CEPAL

La reforma fiscal planteada por el Gobierno de Vinicio Cerezo, a pesar del apoyo del Ejército, fue de nuevo un fracaso debido a la feroz oposición de los sectores oligárquicos. En junio de 1987 Rodolfo Paiz, Ministro de Finanzas y destacado empresario, inició una ronda de negociaciones con los líderes de las

¹ Ver Painter 1989, p. 121.

cámaras empresariales para persuadirles de la necesidad imperiosa de la reforma por razones tanto de equilibrio fiscal como de estabilidad política y económica. En julio el CACIF lanzó una contrapropuesta basada en la reducción del gasto público, esta vez recortando personal de la Administración. La AID, interesada en la aprobación de la reforma, intentó mediar ofreciendo a los empresarios la financiación necesaria para la privatización de cinco empresas y entes autónomos estatales: el Instituto de Electricidad (INDE), la compañía aérea (AVIATECA), los Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA), La Flota Mercante Centroamericana (FLOMERCA) y la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA). El CACIF también logró forzar en agosto la renuncia del Viceministro de Finanzas, Edgar Pappe, que intentó introducir en la reforma un cierto sesgo de progresividad gravando las importaciones de bienes de lujo y la tierra ociosa.

La reforma, desde este momento, se limitó a la modernización del sistema de recaudación y al aumento de la imposición indirecta (IVA), reforzando la regresividad del sistema. A pesar de las concesiones Gubernamentales, el 1 de septiembre el ejecutivo presentó al Congreso un paquete tributario que no contaba con el apoyo de los empresarios. La UNAGRO y la Asociación General de Agricultores (AGA) lanzaron un ultimátum, exigiendo al Gobierno que retirase las medidas en 48 horas. El 16 de septiembre fueron aprobadas algunas de las propuestas. Pocos días después, el CACIF convocó el cierre patronal de las empresas, paralizando el país durante tres días. El Gobierno tuvo que devaluar aún más su propuesta de reforma, logrando finalmente la aprobación de un paquete tributario muy modesto¹.

Los efectos más notorios de la pugna por la reforma fiscal, sin embargo, fueron de naturaleza política. Cerezo logró una victoria pírrica desde el punto de vista económico, pero en el plano político perdió definitivamente todo atisbo de apoyo de los sectores empresariales. Contando sólo con el apoyo de los militares, su aislamiento se acentuó². El Golpe de Estado de mayo de 1988 puso de manifiesto que sólo un sector del Ejército, el liderado por el General Gramajo, apoyaba a Cerezo. Después de esta intentona, toda veleidad reformista del gobierno democristiano quedó relegada.

¹ Inforpress 1988, p. 68 y 90-91.

² Painter 132.

El fracaso de la reforma fiscal hizo depender la política del Gobierno, en gran medida, de la ayuda externa. Los ESF que la AID donó al Gobierno fueron un factor determinante para lograr la estabilización económica y llevar a cabo algunas de las inversiones contempladas en el PREN (ver cuadro n° 68), paliando —aunque de forma parcial e insuficiente— los costes sociales de la estabilización ajuste.

Cuadro n° 68
Los programas del PREN (1987-1989) y el apoyo de la AID

<u>Programa</u>	<u>Objetivos y metas</u>	<u>Financiación de la AID</u>
CONAGUA	Agua potable para 100.000 hogares	—
CONRIEGO	Riego para 10.000 pequeños y medianos agricultores	Programa de Desarrollo Agrícola del Altiplano 1983-1987
CONATIERRA	Entrega de 100 caballerías (4.470 hectáreas) para formar empresas agrícolas asociativas con campesinos sin tierra	Programa “Mercado Comercial de tierras” y “Apoyo al Mercado de tierras”. Fondos de PL-480 t. I
CONCAMINOS	Caminos rurales y carretera al Petén	Programa de Desarrollo Agrícola del Altiplano 1983-1990
CONALIMENTOS	Eliminar el hambre y lograr la seguridad alimentaria	PL-480 Título I y II Proyectos del PMA
CONAVIVE	10.000 lotes habitacionales	—
CONAPEX	Fomento de las exportaciones y de los productos “no tradicionales”	Programa de Desarrollo Agrícola del Altiplano 1987-90
CONSALUD	Programa de medicamentos esenciales Programa de atención materno-infantil	Programa “Supervivencia infantil”
CONSEGURA	Sistema de seguridad con participación ciudadana	—
CONEDUCA	Educación básica hasta el tercer grado al 80% de la población escolar	Programa Nacional de Educación Bilingüe (“PRONEBI”)

Fuentes: elaboración propia a partir de AVANCSO 1989, documentos de la AID y de la Presidencia de la República de Guatemala.

Esta situación colocó a la AID, como había ocurrido en otros momentos de su presencia en Guatemala, ante una situación paradójica. La AID utilizó la ayuda como palanca para promover la reforma fiscal. Sin embargo, cuando los sectores oligárquicos lograron hacerla fracasar, la AID se encontró con que esa misma ayuda estaba permitiendo que los sectores pudientes eludieran sus responsabilidades con el sostenimiento del Estado, a pesar de que éste,

combatiendo eficazmente a la guerrilla, resultaba favorable a sus intereses. La ayuda norteamericana, por otra parte, había hecho innecesario el recurso al FMI, con lo que este organismo, a diferencia de lo ocurrido durante la primera mitad de la década, ya no tenía la capacidad de imponer dentro de su condicionalidad la necesidad de una reforma fiscal¹.

8.4.3 *La política agraria: tanteando los límites del proyecto de modernización*

El problema de la tierra —que se relaciona estrechamente con la cuestión indígena— es una de las cuestiones más controvertidas y conflictivas de la historia de Guatemala, puesto que afecta a las bases mismas del poder de las élites oligárquicas dominantes². La modernización de la economía y la estructura social del país y la desaparición del orden oligárquico aún vigente exigirían una modificación radical de las arcaicas estructuras agrarias que el país heredó del periodo colonial, y que se han mantenido hasta la actualidad casi intactas. A principios de los años cincuenta el Gobierno de Jacobo Arbenz emprendió una vigorosa reforma agraria con este propósito. Ésta, sin embargo, fue abolida en 1954 tras el golpe de Estado del Coronel Castillo Armas. Estados Unidos apoyó el golpe, alegando que las políticas nacionalistas de Arbenz eran “comunistas”. Estas acusaciones se debían realmente a las expropiaciones de tierras ociosas de la United Fruit Company (UFCO), que Estados Unidos percibió como amenaza a sus intereses económicos en la región. Finalmente, el golpe de Castillo Armas impidió la modernización del agro guatemalteco, perpetuando las condiciones de injusticia que han dado origen a la violencia política que el país ha vivido de forma permanente desde los años cincuenta.

Al comenzar los años ochenta la AID analizó las posibilidades de llevar a cabo una reforma agraria contrainsurgente en Guatemala, análoga a la que se estaba llevando a cabo en El Salvador. En 1982 una misión técnica de la AID emitió el informe *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación*. El Informe constató

¹ Rivera, Sojo y López 1986, p. 38.

² A lo largo de los años sesenta y setenta los altos oficiales del Ejército se encontraron entre los principales beneficiarios de los programas de colonización de tierras del Petén y la “Franja Transversal del Norte” (FTN). De esta forma, parte de la cúpula militar fusionó sus intereses económicos —entre ellos, la oposición a cualquier intento de reforma agraria redistributiva— con la oligarquía terrateniente.

la extrema desigualdad que caracteriza la propiedad y el acceso a la tierra en Guatemala, la magnitud del problema y sus implicaciones sociales¹. Con datos del III Censo Nacional Agropecuario de 1979, *Tierra y Trabajo* resaltaba que 240.000 “microfincas” con menos de 0,7 hectáreas, que suponen casi el 40 % de las propiedades del país, tenían sólo el 1,3 % de la tierra cultivable. Otras 301.000 parcelas “subfamiliares”, que se encontraban entre las 0,7 y las 7 hectáreas y que al igual que las “microfincas” no permiten la subsistencia de una familia, contaban con el 15 % de la tierra. En el otro extremo, el 2,1 % de las fincas, con extensiones entre 45 y 900 hectáreas, disponían del 44% de la tierra, y 478 latifundios mayores de 900 hectáreas —el 0,07% de las propiedades— concentraban por sí solos el 20% de la superficie cultivable. Las propiedades medias entre 7 y 45 hectáreas eran sólo el 8,1% del total, con el 19% de la tierra. Como resultado de esta polarización, un tercio de la población rural poseía parcelas que no eran capaces de sostener a una familia. El “índice Gini” de concentración de la tierra era en 1980 de 85, el valor más alto de toda América Latina².

El proceso de polarización, por otra parte, se había ido agravando entre 1950 y 1970 a causa del fuerte crecimiento demográfico y de un proceso de “modernización selectiva” del agro, según la expresión de Alberto Hintermeister, que benefició sólo a los grandes propietarios y acentuó la pobreza rural³.

Un informe elaborado en 1985 por la Secretaría General de Planificación Económica (SEGEPLAN) estimó que el número de parcelas en el Altiplano Noroccidental se incrementaba anualmente un 5%. En un área que ya no cuenta con “frontera agrícola”, tal incremento sólo podía producirse fragmentando parcelas ya existentes o poniendo en cultivo tierras marginales, en pendiente y generalmente de vocación forestal.

Según estableció un informe gubernamental, en los últimos 40 años el número absoluto de minifundios prácticamente se duplicó y su extensión promedio se

¹ Ver AID 1983b.

² El índice Gini mide el grado de concentración de la tierra entre un valor imaginario de igualdad absoluta de “0” (la misma superficie para cada habitante) y de “100” (toda la tierra en manos de un sólo habitante).

³ Hintermeister 1985, p. 34.

redujo a la mitad, debido a la subdivisión por herencia¹. La parcelación progresiva ha reducido considerablemente el tamaño promedio de los minifundios. Este hecho, unido a la baja productividad derivada de técnicas de cultivo tradicionales, impide que las parcelas sean capaces de garantizar la subsistencia familiar, por lo que los campesinos han de completar sus ingresos con el trabajo estacional en las fincas de agroexportación. Cada año más de medio millón de personas, en su mayoría indígenas del Altiplano, migran a la costa sur y a la “Bocacosta” en busca de trabajo estacional. Existe, además, un elevado número de campesinos sin tierra. En 1980 eran unos 420.000, que representaban el 36% de la población activa rural.

Esta situación, según reconocía el informe de la AID, era la causa de la elevada incidencia de la pobreza rural, así como del conflicto armado interno que el país ha vivido desde los años sesenta. Es significativo señalar en este contexto que Huehuetenango, Totonicapán, Sololá, San Marcos y Quiché, departamentos con más del 85% de población campesina indígena, muestran la menor capacidad de absorción de fuerza de trabajo, las mayores tasas de subempleo del país, e índices de pobreza en torno al 90% de la población. Estos departamentos se caracterizaron, además, por una fuerte actividad guerrillera.

La extrema desigualdad y el proceso de polarización de la tenencia de la tierra es también origen de la crisis ambiental que padece Guatemala. La presión social sobre la tierra es la causa directa de los cultivos en pendiente, que a su vez contribuyen a la erosión y la pérdida de suelo fértil. Dicha presión también ha originado un intenso flujo migratorio la “frontera agrícola” del Petén, donde los campesinos ponen en práctica cultivos de “roza y quema” que son una de las causas directas del agudo proceso de deforestación que vive esta región, la cual constituye la última gran reserva de bosque tropical seco de Centroamérica. Se estima que entre el 25 y el 35% de la superficie de Guatemala está severamente erosionada, y la deforestación avanza a una tasa anual del 2%, lo que supone la tala anual de unas 90.000 hectáreas Guatemala ya ha perdido el 65% de su cubierta forestal original. De 1979 a 1989 la extensión talada se ha incrementado un 26%, debido a la expansión ganadera, las presiones exportadoras y las necesidades de leña de la población rural pobre².

¹ SEGEPLAN 1985, p. 9

² Ver Carrillo 1989 y Pinillos 1993, p. 492.

El informe de la AID rechazó a priori, “por razones de oportunidad política”, la posibilidad de impulsar una reforma agraria redistributiva, como la que la propia Agencia estaba llevando a cabo en El Salvador¹. Las alternativas propuestas al Gobierno eran tres: a) El desarrollo de un mercado comercial de tierras; b) la colonización de nuevas tierras en la “frontera agrícola” del Petén y la “Franja Transversal del Norte” (FTN), y c) la constitución de empresas agrícolas, facilitando a los empleados de fincas privadas el acceso a la propiedad compartida con sus dueños². En 1984, siguiendo la primera de estas tres alternativas, la AID implementó el proyecto piloto “Mercado Comercial de Tierras”, otorgando a la Fundación del Centavo (*Penny Foundation*) o FUNDACEN un millón de dólares para la adquisición de tierras que posteriormente eran revendidas en términos preferenciales a los campesinos.

Después de las elecciones de 1986, la política agraria mostró quizás con más claridad que la reforma fiscal los límites de la estrategia de modernización del Gobierno y de la AID, la capacidad de veto de los sectores oligárquicos sobre aquellas decisiones políticas que afectaban a sus intereses, y los límites mismos de un proceso de democratización condicionado por los sectores tradicionales de poder.

El programa político de la Democracia Cristiana se había referido a la cuestión de la tierra de forma ambigua, reconociendo la importancia del problema pero evitando pronunciarse respecto a las políticas a aplicar, salvo para dar garantías a los terratenientes de que no habría expropiación. Todo parecía indicar, además, que éste no era un tema prioritario en su programa de Gobierno. De hecho, el PRES no contemplaba ninguna medida en relación a la tierra, y la política agraria de los primeros meses de gobierno se limitó a facilitar a los campesinos el acceso a los fertilizantes mediante una política de subsidios.

Los espacios políticos abiertos por el incipiente proceso de democratización, sin embargo, fueron aprovechados por el movimiento campesino para situar la cuestión de la tierra, largamente diferida, en un lugar importante de la agenda política nacional. En mayo de 1986 15.000 campesinos encabezados por un

¹ AID 1983b, p. 151.

² Ver AID 1985c.

sacerdote, el padre Girón, realizaron una marcha de 147 km. desde Nueva Concepción Tiquisate a la capital en demanda de tierras y se iniciaban las ocupaciones de tierras ociosas, obligando al Gobierno a dar una respuesta a la demanda de tierras del campesinado¹. Un año después, la Iglesia Católica publicó una influyente carta pastoral titulada *El clamor por la tierra*, demandando una reforma agraria que diera soluciones reales a la cuestión de la tierra.

La nueva política agraria del Gobierno se basó en gran medida en la propuesta de la AID de 1982². El Ministerio de Agricultura adquiriría fincas en el mercado, utilizando los fondos otorgados por los proyectos de la AID “Mercado Comercial de Tierras” y “Apoyo al mercado de tierra” de 1986 y 1987, así como fondos en quetzales generados por la ayuda alimentaria del programa PL-480 Título I. El Gobierno también propuso gravar e incluso expropiar las tierras ociosas, pero a partir de 1988 esta idea será desechada debido a la resistencia de los terratenientes y la debilidad del Gobierno. Dado que el Gobierno sólo contaba con recursos externos y unas pocas “fincas nacionales” del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) susceptibles de ser entregadas a los campesinos, el objetivo era de la política gubernamental era necesariamente modesto. Sólo se pretendía dotar de tierras a unos 18.000 campesinos, el 4% de los campesinos sin tierra según las estimaciones de la AID de 1982.

A pesar del limitado alcance de las propuestas gubernamentales, y como ocurrió con la reforma fiscal, la resistencia de los terratenientes fue durísima. La Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAGRO) acusó al Presidente Cerezo de alentar el movimiento campesino, denunció la política gubernamental como “reforma expropiatoria encubierta”³, y boicoteó la política de compra de tierras. El Gobierno sólo pudo adquirir una finca, a un precio cuatro veces superior al de mercado. El programa de adquisición de tierras fue finalmente abandonado en 1988, en una coyuntura política en la que el Gobierno se encontraba ya sin apoyos políticos y muy debilitado por el

¹ Castellanos 1988.

² Ver también AVANCSO 1988, p. 103 a 120, y Pedroni y Porres 1991, p. 21.

³ “Pinetta: una reforma agraria expropiatoria sería inconstitucional”; entrevista a Edgard Alvarado Pinetta, Secretario General de UNAGRO.

intento de golpe de Estado de mayo de ese año. Cuando el programa terminó, eran 16 las fincas entregadas, con 4.750 familias beneficiarias¹.

La propia AID se desmarcó del Programa y descartó al INTA como contraparte. Al constatar la extrema debilidad de la política gubernamental, reorientó sus esfuerzos a los programas privados de acceso a la tierra y hacia políticas de intensificación de los cultivos y mejoras de la productividad vinculadas a los productos “no tradicionales” (ver apartado 8.5.2). Según la AID, éstos serían la alternativa de aumento de la renta de los campesinos de las áreas densamente pobladas del Altiplano ante la imposibilidad de llevar a cabo la reforma agraria:

«Los productos no tradicionales intensivos en tierra y trabajo y de valor más alto podrían incrementar la productividad y generar empleo, enfrentándose a dos constricciones críticas para la economía de Guatemala: la escasez de divisas derivada del colapso del sector exportador tradicional y la desigual distribución de la renta que afecta a los productores indígenas»².

En lo que se refiere al acceso a la tierra, la AID canalizó el proyecto “Mercado Comercial de Tierras” a través de la *Penny Foundation* (Fundación del Centavo), a la que se concedieron 8,5 millones de dólares para la compra de tierras en el mercado. La AID rechazó involucrar en sus programas a los campesinos del padre Girón —principales beneficiarios de los programas del INTA—, por estimar que éstos “estaban muy politizados”.

La Fundación del Centavo (FUNDACEN), por el contrario, gozaba de la confianza de los terratenientes debido a su origen norteamericano y sus vínculos con la Asociación General de Agricultores (AGA), a su marcada inspiración comercial, a su énfasis en la propiedad individual y a su rechazo frontal de las acciones reivindicativas. Esta organización, por otra parte, coincidía con las orientaciones de política de la AID al concentrarse en la producción de cultivos “no tradicionales” para la exportación, mientras que las fincas del INTA privilegiaron la producción de granos básicos orientados al

¹ Pedroni y Porres 1991, p. 24.

² AID 1994b, p. 3.

mercado interno, en una orientación congruente con el reforzamiento de la seguridad alimentaria del país¹.

8.4.4 *La ayuda alimentaria como instrumento de estabilización*

En este periodo la AID también subordinó la ayuda alimentaria a los objetivos de estabilización macroeconómica. Los créditos PL-480 Título I contribuyeron, al igual que los ESF, a paliar los desequilibrios de la balanza de pagos. A tal fin, la AID concedió crecientes volúmenes de ayuda de este tipo, y estableció condiciones financieras con un alto grado de concesionalidad: 5 años de gracia, un interés inicial del 3% y 15 pagos anuales al 4%. En 1989 el Departamento de Agricultura señaló en relación a esta situación que:

«...casi todas las importaciones agrícolas de Guatemala proceden ya de Estados Unidos, y desde 1985, virtualmente todas las importaciones de origen norteamericano han sido donadas o financiadas bajo programas concesionales y de asistencia comercial»².

Como ha señalado Rachel Garst, el uso del Título I de la PL-480 como herramienta de estabilización macroeconómica llevó a la AID a ignorar el Requerimiento Usual de Mercado (*Usual Market Requirement* o UMR). Guatemala, cuya producción triguera sólo satisfacía una tercera parte del consumo nacional, venía importando aproximadamente 100.000 toneladas anuales de trigo, equivalente a las otras dos terceras partes. En 1985 la AID declaró un UMR de 54.000 toneladas, y en 1986 éste se redujo a "0". En 1989, al quedar atrás las urgencias de la estabilización y pasar a segundo plano las prioridades de seguridad, el UMR fue aplicado de nuevo³.

El estudio de Rachel Garst resalta que la conceptualización de la ayuda alimentaria como herramienta de estabilización, ignorando los requerimientos usuales del sistema agroalimentario nacional, condujo a la "sobreprogramación". Es decir, a un aumento de las importaciones de trigo muy superior al que sería necesario. Ello tuvo como consecuencia la caída de

¹ Pedroni y Porres 1991, p. 31.

² USDA 1989a, citado en Barry 1992, p. 109.

³ Garst 1992, p. 23.

los precios de este cereal, desincentivando la producción local, lo que a su vez ha contribuido a deteriorar la seguridad alimentaria.

El Gobierno guatemalteco contaba con una política destinada a salvaguardar y mejorar la seguridad alimentaria del país, promoviendo el cultivo de granos básicos, pero en la práctica descartó aplicarla debido a consideraciones de corto plazo, como el alivio de la balanza de pagos o la necesidad de contar con recursos para la pacificación en las áreas de conflicto. Los efectos para la producción nacional fueron desastrosos: en 1988 Guatemala producía 58.000 toneladas de trigo. En 1991 la producción se redujo a 23.000 toneladas, y en 1992 a 15.000. Los bajos precios del trigo también favorecieron un aumento del consumo —de 20 a 23 kg. per cápita entre 1985 y 1990—, desplazando al maíz. Este cultivo, además de ser el principal alimento en la dieta de los guatemaltecos, tiene una especial significación cultural para las comunidades indígenas, tal y como resaltó Miguel Angel Asturias en su célebre obra literaria *Hombres de maíz*.

El aumento de las importaciones y el consumo de trigo, en el caso de que la ayuda se redujera, obligaría a aumentar las compras a precios internacionales, lo que en el futuro sería un factor negativo para la balanza de pagos¹. Es importante anotar al respecto que la ayuda alimentaria, que representaba en 1980 el 1% de la oferta nacional de granos, en 1990 había llegado a ser el 14% de dicha oferta².

Por otra parte, las donaciones del Título II, aunque continuaron siendo utilizadas en los programas contrainsurgentes del Altiplano, también sustentaron algunos de los programas sociales del PRES y el PREN. El más importante fue el proyecto “Educación nutricional y alimentación suplementaria de grupos vulnerables y alumnos de escuelas primarias”, ejecutado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que con un coste de 31 millones de dólares tenía en 1989 aproximadamente 1.370.000 beneficiarios³.

¹ Garst 1992, p. 39 a 42.

² Datos del Banco Mundial en Barry 1992, p. 109.

³ Proyecto PMA-GUA-2705. Ver CITGUA 1994, vol. I, p. 15.

8.5 Un nuevo modelo de desarrollo para Guatemala: ajuste estructural, apoyo al sector privado y orientación exportadora de la economía

8.5.1 Condicionalidad y reorientación de la estrategia de crecimiento económico

Entre 1988 y 1990 el “consenso de Washington” y la reforma económica pasaron a ser la prioridad tanto de la AID como de las políticas gubernamentales. La AID promovió un nuevo patrón de crecimiento basado en las exportaciones no tradicionales y en el dinamismo de los mercados externos como alternativa al modelo de crecimiento vigente en Guatemala desde las décadas anteriores, que se basaba en la industria orientada a los mercados interno y del MCCA y la producción de bienes tradicionales de exportación y de granos básicos para el mercado interno. Según la perspectiva de la AID, los sectores orientados al mercado interno gozaban de un régimen de protección que “contravenía las leyes del mercado” y ya había dado muestras de agotamiento¹.

Algunos de los elementos de las políticas de ajuste necesarias para conducir a Guatemala a este nuevo modelo —estabilización macroeconómica, reducción del déficit fiscal, promoción de exportaciones— ya aparecían en los acuerdos entre la AID y el Gobierno para el desembolso de los ESF de los años 1985 a 1987, pero como hemos visto coexistían con políticas de compensación social orientadas a estabilizar al Gobierno civil, y con políticas “desarrollistas” insertadas dentro de una estrategia contrainsurgente. La importancia de estos elementos —sin que lleguen a desaparecer— será mucho menor en el periodo 1988-1990, al constatarse la debilidad y aislamiento del Gobierno y el fracaso de algunas de las políticas más importantes del mismo. La reorientación de la política de la AID también estuvo relacionada con los cambios que se produjeron a nivel regional —acuerdos de paz de Esquipulas II, disminución de la tensión en el área, derrota estratégica de la “Contra”— y con la política exterior que había seguido el gabinete Cerezo, relativamente autónoma respecto a Washington.

¹ Escoto y Marroquín 1992. p. 68.

La AID llevó a cabo su política a través de dos vías principales. Por un lado, la condicionalidad o “diálogo de política” de los ESF y la PL-480 Título I, que en este periodo fue mucho más estricta y se orientó más explícitamente a las reformas favorables al mercado. Por otro lado, el apoyo directo al sector privado. Dicho apoyo contó con los fondos en moneda local generados por los ESF, generalmente mediante subvenciones directas de la AID, sin mediación gubernamental. Respecto a la primera vía, el Plan “Guatemala 2000”, diseñado para el bienio 1988-1989 por el gabinete Cerezo fue un reflejo directo de la condicionalidad de la AID. Este Plan dejó atrás las referencias —en el discurso y en la práctica— a la “deuda social” que aparecían en sus predecesores —el PRES y el PREN— y significó la profundización del ajuste y una opción clara del Gobierno por el modelo de promoción de las exportaciones.

Entre 1989 y 1990, por último, hizo su aparición la “condicionalidad cruzada”, cuando la AID condicionó el desembolso de los ESF de ese año a la firma de un acuerdo de contingencia (*Stand-by*) con el Fondo Monetario Internacional, a la renegociación de los atrasos de la deuda con otras Instituciones Financieras Internacionales, y a la adhesión de Guatemala al GATT, que finalmente se produjo en 1991.

8.5.2 “*Policy dialogue*” y política de promoción de las exportaciones ²

Desde la perspectiva de la AID, como indicamos, las exportaciones no tradicionales serían el nuevo eje de crecimiento que permitiría lograr un desarrollo sostenido, a través de una mayor conexión con los mercados mundiales. La estrategia de diversificación de exportaciones agrícolas, por otra parte, podría ser una forma de enfrentar el problema del acceso a la tierra —y asociado a este, el de la pobreza rural— evitando la confrontación con los sectores terratenientes³.

La promoción de los productos “no tradicionales”, en consecuencia, fue uno de los elementos centrales de la condicionalidad incluida en los Convenios ESF y

1 Ver AID 1989c.

2 Estudios generales sobre esta cuestión son los de López 1989 y Ossa y Alonso 1990.

3 Garst 1992, p. 55.

PL-480 Título I acordados entre la AID y el Gobierno entre 1988 y 1990. Dicha condicionalidad abordó cinco áreas principales¹:

- 1) El marco regulador de la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales. En concreto, se establecieron nuevos incentivos para la producción de este tipo de bienes, y al tiempo se desalentó la producción de granos básicos para el mercado interno, a pesar de que la propia AID ha reconocido que uno de los problemas más importantes del país es la caída de la producción de granos básicos y el consiguiente deterioro de la seguridad alimentaria².
- 2) La introducción de líneas de crédito preferencial o subsidiado para los exportadores, y la eliminación del crédito subsidiado a los productores de granos básicos
- 3) La reducción de impuestos y normas restrictivas a los bienes exportables.
- 4) El estímulo a las exportaciones vía tipo de cambio real positivo.
- 5) El financiamiento de la construcción de obras de infraestructura y el establecimiento de servicios de información sobre mercados de exportación³.

En su estudio sobre la ayuda alimentaria a Guatemala, Rachel Garst ha detallado cómo la condicionalidad del Título I de la PL-480 se coordinó estrechamente con la de los ESF en aras de la política de ajuste en la agricultura. Dice esta autora al respecto:

«La estrategia de la AID para el sector agrícola guatemalteco descansa fundamentalmente en apoyar la transformación de la agricultura de subsistencia a una agricultura comercial orientada a la exportación de no tradicionales, tales como la arveja china, el brécol, la coliflor, el melón y las flores. La PL-480 claramente se usa en apoyo de esta estrategia, en particular para impulsar al Gobierno guatemalteco a

¹ Documentos AID 1988 y AID 1989.

² Así se indica en el estudio financiado por la AID de Carrera, Warnken *et alii* 1990.

³ Escoto y Marroquín 1992, p. 67.

preparar la infraestructura y el marco institucional necesario para tal esfuerzo, incluyendo programas de crédito, caminos rurales, sistemas de riego, preparación de terrenos (construcción de terrazas) y centros de acopio y comercialización»¹

Los convenios de estabilización y recuperación económica de 1988 y 1989 con la AID contemplaban las siguientes condiciones: reforma de los impuestos externos; aprobación de una ley de incentivos a la exportación; revisión de la política industrial de incentivos fiscales; desregulación del transporte aéreo y marítimo, progresando en la disolución de la Flota Mercante Centroamericana (FLOMERCA); aprobación de una ley de Zonas Francas; aplicación de una política de tipos de cambio “libres y realistas” y liberalización de los tipos de interés; descentralización del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), y eliminación del crédito subsidiado a la producción de granos básicos².

El cuadro nº 69, finalmente, permite ver cómo estos condicionamientos se proyectaron en las políticas gubernamentales del Plan “Guatemala 2000”, particularmente en el campo de las exportaciones no tradicionales.

La reorientación de las políticas de la AID al ajuste estructural y el modelo de crecimiento “hacia afuera” afectó también a los proyectos de la Asistencia para el Desarrollo (DA). Éstos también fueron una vía utilizada para canalizar fondos al sector privado o para promover las exportaciones no tradicionales, con nuevos proyectos como el “Sistema de diversificación agrícola para pequeños campesinos” o el “*Agribusiness Development Program*”³. Entre 1978 y 1994 la AID destinó unos 70 millones de dólares —el 6,5% de la ayuda económica de este periodo— a organizaciones de promoción de los cultivos no tradicionales en el Altiplano, a través de siete “proyectos-paraguas” (*umbrella projects*): Comercialización para Pequeños Campesinos, Desarrollo del *agribusiness*, Fortalecimiento de las Cooperativas, fases I y II, y Desarrollo Agrícola del Altiplano, fases I, II y III⁴.

1 Garst 1992, p. 54.

2 Documentos AID 1988e y AID 1989c.

3 Barry 1989, p. 117.

4 Ver AID 1994b, p. 5.

Cuadro n° 69
**La promoción de exportaciones en el Programa “Guatemala 2000”
(1988-89)**

- 1) Rebajas arancelarias
- 2) Intensificación del funcionamiento del Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX)
- 3) Puesta en marcha de la Dirección General de Comercio Exterior (DIGECOMEX)
- 4) Promulgación de la Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila
- 5) Promulgación de la Ley reguladora de las Zonas Francas
- 6) Fortalecimiento de las representaciones diplomáticas para llevar a cabo una política de promoción de la inversión y las exportaciones
- 7) Financiación preferencial a pequeños y medianos productores de exportaciones no tradicionales
- 8) Organización de pequeños y medianos productores de exportaciones no tradicionales proporcionando orientación en los mercados externos
- 9) Mejora de la infraestructura de transporte y comunicaciones en las zonas de producción exportable
- 10) Mejora de los medios de transporte externo, especialmente el aéreo

Fuente: AVANCSO 1989, p. 127.

El caso quizás más significativo es el “Programa de desarrollo rural del Altiplano” iniciado en 1983. Inicialmente, como vimos, se concentró en la construcción de caminos rurales de carácter contrainsurgente. Entre 1988 y 1989, sin embargo, este proyecto fue ampliado a áreas en las que no había existido conflicto armado. También se redefinieron sus objetivos, que desde 1988 fueron “la incorporación de los campesinos indígenas al sistema de mercado” y, como indicamos, la producción de “no tradicionales” tales como las hortalizas de invierno —guisantes, brócoli, coliflor, coles de Bruselas, fresas, frambuesa...— para el mercado de Estados Unidos, desplazando al maíz como cultivo básico de las comunidades indígenas¹.

¹ AID 1994b, p. 6.

Una evaluación publicada en 1994 señala que la AID consideró “altamente exitosa” su política de promoción de los cultivos no tradicionales en el Altiplano. Según los datos de la AID, en 1978 existían 28 empresas agroexportadoras centradas en este tipo de productos, que daban empleo a unos 4.000 trabajadores. En 1992 eran 161, con unos 40.000 empleados. Muchas de estas empresas, además, se caracterizaban por un elevado grado de integración vertical. Las exportaciones de este tipo de cultivos pasaron de 2,7 millones de dólares en 1978 a 105 millones en 1992¹.

En lo referido al marco legislativo e institucional del nuevo modelo de crecimiento, algunas medidas de fomento de la inversión extranjera, la maquila y la producción de bienes “no tradicionales” se establecieron ya en el marco del PREN, pero fue en el Programa “Guatemala 2000” el que dejó establecido el entramado legal de la nueva estrategia de desarrollo casi por completo, quedando sólo pendiente la Ley de la Inversión Extranjera²:

- En junio de 1987 entró en vigor el Decreto 23-86, que redujo los impuestos sobre las exportaciones, y se constituyó el Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX).
- En 1988 se unificó el mercado cambiario, con un tipo de cambio de mercado de 2,7 quetzales por dólar, determinado por un sistema de subastas públicas diarias de la divisa norteamericana. Hasta entonces existió un tipo interbancario, otro regulado y otro oficial. Los dos primeros se regían por criterios de mercado, mientras que el oficial se mantenía a 1:1. Se logró así eliminar el “sesgo antiexportador” que, según la AID, dominaba la política cambiaria.
- En septiembre de 1988 se introdujo un anteproyecto de Ley sobre el Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila, con el objeto de actualizar el régimen regulador al respecto, derogando el Decreto 21-84 sobre maquilas. La ley fue finalmente aprobada como Decreto 29-89 en septiembre de 1989, otorgando amplias exenciones fiscales a las exportaciones no tradicionales y a la inversión extranjera en plantas

¹ AID 1994b, pp. 6-9.

² El nuevo régimen de incentivos a la inversión extranjera y las exportaciones no tradicionales es descrito en detalle en Escoto y Marroquín 1992, p. 71..

maquiladoras. Entre las más importantes estaba la exención total del IVA y de los derechos de importación durante un año, la exención del 100% del impuesto sobre la renta durante 10 años, y la exención total de impuestos de exportación.

- También en 1989 fue creada la Dirección General de Comercio Exterior (DIGECOMEX), la cual delegó funciones en materia de promoción de “no tradicionales” a la Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (GREXPNT), financiada por la AID.
- En noviembre de 1989 fue aprobado el Decreto 65-89 o “Ley de Zonas Francas”. Las firmas que se instalaran en las Zonas Francas con el objeto de exportar parte o la totalidad de su producción disfrutarían según esta Ley de exenciones del 100% de los derechos de importación de componentes, bienes de equipo y bienes intermedios, del impuesto sobre la renta, del impuesto de timbres fiscales y del IVA sobre ventas locales. La ley estableció que las ventas locales no podían ser superiores al 20% de la producción, y permitió el establecimiento de zonas francas de titularidad privada.

En 1992 Guatemala contaba ya con dos zonas francas: la de Santo Tomás de Castilla, de titularidad pública y adyacente al principal puerto de la costa atlántica, y la Zona Franca de Palín, de titularidad privada

- En torno a 1991, finalmente, debía ser aprobado un Fondo Especial de Promoción de las Exportaciones (FODEX), financiado por la AID y el Gobierno, conjuntamente con el Banco Mundial (ver cuadro n° 67).

La Administración Serrano Elías, en el poder desde las elecciones presidenciales de diciembre de 1991, profundizó el proceso de liberalización y ajuste de la economía guatemalteca con una estricta política monetaria y medidas de reducción del déficit fiscal, cesando totalmente la financiación de las instituciones públicas con cargo al crédito del Banco Central. Serrano Elías logró reducir drásticamente la inflación, detuvo la salida de capitales y reforzó las reservas de divisas mediante la emisión de bonos de alta rentabilidad, aprovechando la caída de los tipos de interés en Estados Unidos. Se introdujo una reforma fiscal reduciendo impuestos directos y aumentando los indirectos,

particularmente el IVA. La Administración logró aumentar la recaudación hasta un 10% del PIB, pero el sistema se hizo aún más regresivo.

Estas medidas permitieron restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales, y renegociar la deuda externa. Gestaron, sin embargo, un fuerte endeudamiento interno, cuyo servicio llegó a representar en 1992 el 15% de los gastos gubernamentales. A título de comparación, el servicio de la deuda externa consumía en ese mismo año el 12% del gasto público total, el gasto en educación otro 12% y el gasto en salud el 8%.

El nuevo entramado institucional de promoción de las exportaciones no tradicionales, unido a los incentivos de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), ha permitido que las exportaciones no tradicionales crezcan con rapidez, pasando del 14% de las exportaciones totales en 1980 al 22% en 1991. Su valor en 1986 fue de 128 millones de dólares; en 1988 llegaron a los 194,5 millones, y en 1991 a los 305,7 millones. Las exportaciones de productos agrícolas y pesqueros que experimentaron un crecimiento más rápido fueron el sésamo, los camarones, el pescado, la langosta, las frutas frescas y procesadas, las maderas y las hortalizas.

El crecimiento más espectacular se observó las maquiladoras y, dentro de estas, en el sector textil, que representa el 90% de las plantas instaladas¹. En 1986 sólo existían 20 plantas maquiladoras, que proporcionaban empleo a unos 4.000 trabajadores. En 1991 existían 500 plantas, empleando a unos 70.000 trabajadores². Las exportaciones de la maquila pasaron de 12,3 a 231 millones de dólares entre 1986 y 1991, aunque el ingreso efectivo de divisas, descontados los insumos importados necesarios para producir, sólo representó una tercera parte del total. Por otra parte, el empleo generado por las maquilas se ha caracterizado por los bajos salarios —1,5 dólares diarios como promedio—, las jornadas largas, las malas condiciones de salubridad, el uso de

¹ La Iniciativa para la Cuenca del Caribe no contempló inicialmente el acceso de textiles. En 1986 se modificaron las condiciones de acceso del vestuario, al promulgarse una "garantía de acceso libre de cuotas", conocida como regulación "super 807", por la que se permitía el acceso libre de derechos al vestuario producido con tela producida y cortada en Estados Unidos, lo que favoreció a las *maquiladoras* textiles de la región. En agosto de 1990, al adquirir la ICC carácter permanente, se amplió el tratamiento libre de derechos a cualquier producto elaborado en la región a partir de insumos norteamericanos, lo que de nuevo incentivó el establecimiento de maquiladoras en el área.

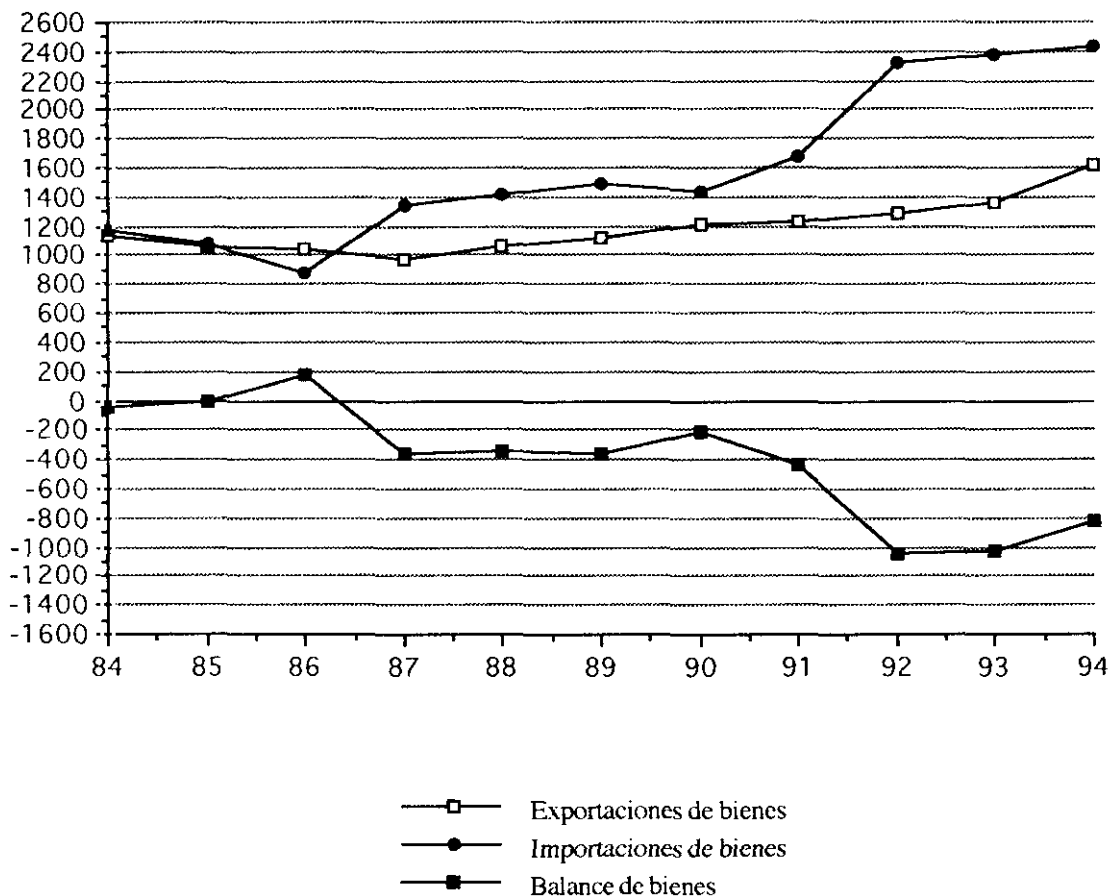
² Escoto y Marroquín 1992, p. 58 con datos del Banco de Guatemala. Ver también CITGUA 1991.

mano de obra femenina —especialmente en el sector textil—, considerada más dócil y peor remunerada, y la precariedad generalizada. Todo ello pone de manifiesto que la “ventaja comparativa” que aprovechan los inversores del sector es, sobre todo, los bajos costes laborales¹.

El nuevo modelo de crecimiento tiene otras facetas problemáticas. La más preocupante a medio y largo plazo es el deterioro de la balanza comercial inducido por la liberalización comercial, la reducción de aranceles y la entrada de capital especulativo de corto plazo, que las exportaciones no tradicionales y el turismo no han podido compensar (ver cuadro n° 70).

Cuadro n° 70
Guatemala. Balanza comercial, 1984-1994

(Millones de dólares)



Exportaciones e importaciones, valores fob. Los datos de 1994 son cifras preliminares

Fuente: CEPAL

¹ O'Kane 1992, p. 2.

Debido a los elevados requerimientos de inversión que tienen estos productos, a la complejidad de su comercialización y la usual orientación del crédito a las grandes explotaciones, esta política privilegia a los grandes productores o comercializadores con capacidad de insertarse en el complejo mundo del *agribusiness*. El modelo ha estado, por ello, sesgado en favor de los sectores empresariales, y según estableció un estudio del Departamento de Agricultura de Estados Unidos difundido en 1989, los efectos positivos en materia de empleo e ingresos hubieran sido mayores si estas políticas hubieran prestado mayor apoyo a los pequeños campesinos y hubieran estado acompañadas de una mejor distribución de la tierra¹.

La promoción de los productos no tradicionales, que requiere un uso extensivo de agroquímicos, también comporta graves problemas ambientales, tal y como constató una evaluación de la AID publicada en 1994². La Organización Panamericana de Salud (OPS) estimó por su parte que Guatemala importaba anualmente 181.000 toneladas de estos productos, entre los cuales se encontraban pesticidas tóxicos como el Paraquat, el Aldicab, el Metilparation o el EDB, que forman parte de la llamada “docena sucia” de agroquímicos nocivos para la salud cuya eliminación han recomendado organismos de Naciones Unidas, y que se encuentran prohibidos en los propios países productores. Las intoxicaciones causadas por estos productos son frecuentes y los alimentos e incluso la leche materna también muestran elevadas concentraciones de insecticidas organoclorados. Todo ello representa una causa importante de hospitalización³.

Por último, existen dudas sobre las posibilidades de crecimiento a largo plazo del nuevo sector exportador. En 1990 la AID estableció como objetivo para el periodo 1991-1995 llegar a los 1.000 millones de dólares en concepto de exportaciones no tradicionales. Este objetivo —que supone triplicar en cinco años el valor de este tipo de exportaciones— parece difícil de alcanzar debido a la fuerte competencia de otros productores del área con similar oferta exportable, y sobre todo de México, que al incorporarse al Tratado de Libre

¹ USDA 1989b.

² AID 1994b, p. 10.

³ OPS 1990, p. 169.

Comercio de América del Norte cuenta ya con condiciones de acceso mucho más favorables al mercado norteamericano, principal destino de estos productos.

8.5.3 *La AID y la promoción del la empresa privada*

En Guatemala, la AID se ha visto obligada a trabajar con un sector empresarial que a menudo no ha compartido su proyecto económico y político. No deja de ser paradójico que la oligarquía cuyo poder restauró Estados Unidos tras su intervención de 1954 sea la misma que después ha logrado con éxito resistirse a todos los intentos de la AID de modernización del Estado, la sociedad y la economía, pese a que estos pretendían reducir el enorme potencial de conflictividad social que ha existido en una de las sociedades más polarizadas de Latinoamérica. En su detallado estudio de 1992 sobre la AID y el sector privado en Guatemala, Jorge Escoto y Manfredo Marroquín señalan que:

«Las relaciones de la AID y el sector empresarial guatemalteco has sido oscilantes y frecuentemente tensas. Los intentos de colocar —y en algunos casos imponer— la agenda estadounidense dentro de las prioridades de los grupo empresariales, han provocado fuertes reacciones locales por preservar la capacidad de acción autónoma sobre el espacio de dominio político»¹.

En los años setenta la fuerte oposición de la oligarquía guatemalteca —particularmente el poderoso sector terrateniente— fue un factor determinante del fracaso de los programas desarrollistas de la AID de promoción del sector cooperativo, de titulación y reparto de tierras, y de reforma fiscal. En los ochenta, fueron también la reforma fiscal y la política agraria las cuestiones que provocaron el enfrentamiento de los empresarios del CACIF y la UNAGRO. Cuando la AID constató la imposibilidad de llevar a cabo estas políticas, optó por una estrategia de desarrollo distinta y se vio obligada a buscar nuevos interlocutores dentro del sector privado. Éstos no deberían tener el elevado perfil político del CACIF ni defender las posiciones ultrarreaccionarias de esta organización, y deberían coincidir con la nueva

¹ Escoto y Marroquín 1992, p. 107.

estrategia de modernización económica de la AID, esta vez basada en los mercados externos y en los productos “no tradicionales”¹.

En 1981 diversos grupos empresariales “modernizantes” —industriales, exportadores no tradicionales— crearon la Cámara Empresarial (CAEM), que en 1984 llegó a un acuerdo de colaboración con el CACIF. Mediante este acuerdo, el CACIF continuaría siendo el “brazo político” frente al Gobierno, mientras que la CAEM sería el “brazo desarrollista”, especializándose en el trabajo operativo de promoción y en los pequeños y medianos empresarios. Este acuerdo fue posible porque ya entonces ambas organizaciones tenían los mismos miembros. La CAEM, además, se convirtió en la representante del sector privado ante el Consejo Nacional de Exportaciones (CONAPEX) y la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), y en la organización de contacto nacional ante la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). Por sus características es muy afín a otras organizaciones que la AID ha promovido, creado o apoyado en otros países de la región, como el CINDE en Costa Rica, FUSADES en El Salvador y FIDE en Honduras.

Desde 1986 la AID, más identificada con el enfoque “modernizante” de la CAEM, ha canalizado a través de esta organización sus programas de fortalecimiento de la empresa privada. Entre 1985 y 1989 la AID otorgó a esta organización 13 millones de dólares para su desarrollo institucional, para reforzar su capacidad de elaboración y propuesta de políticas frente al Gobierno, y para proyectos de promoción de exportaciones de sus organizaciones afiliadas. En torno a 1988, el 60% del presupuesto de la CAEM procedía de la AID².

El entramado institucional de apoyo a la empresa privada y de promoción de las exportaciones apoyado por la AID cuenta con otras entidades coordinadas por la CAEM (Ver cuadro nº 71)³. La Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales (GREXPNT), ya mencionada, engloba más de 400 empresas, en su mayoría agroindustriales. La Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEX) es la contraparte privada del Consejo Nacional

¹ Escoto y Marroquín 1992, p. 115.

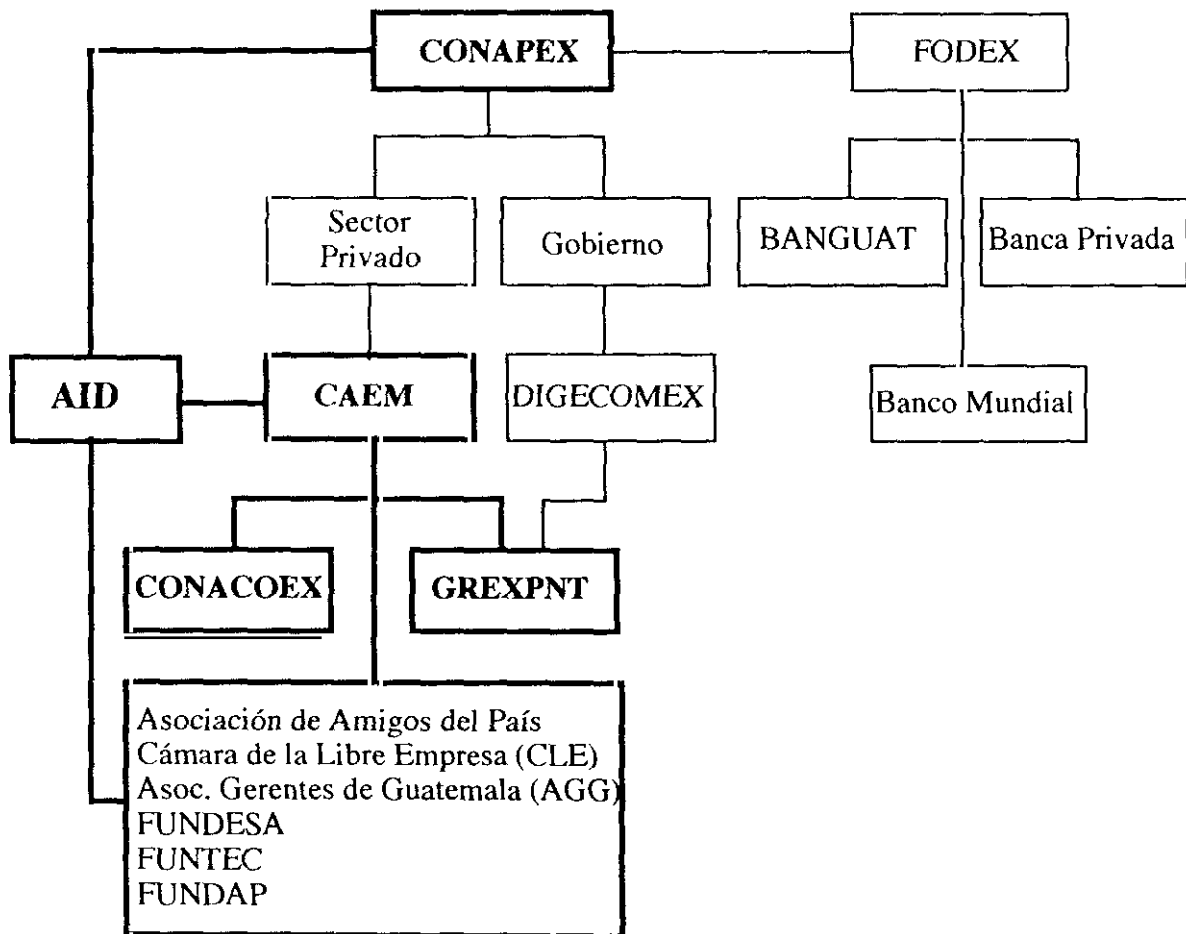
² Resource Center 1988a, p. 25.

³ Ver FLACSO 1992.

de Exportaciones (CONAPEX). La Asociación de Gerentes de Guatemala (AGG) se ha especializado en la formación de administradores de pequeñas y medianas empresas, recibiendo 5,5 millones de dólares de ESF en 1987 para proyectos en este campo. La Fundación de Desarrollo de Programas Socioeconómicos (FUNDAP) ha promovido la comercialización de productos no tradicionales del Altiplano, y la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (FUNDESA) se ha concentrado en la promoción de la inversión y las exportaciones de Guatemala en el exterior.

Cuadro n° 71

Participación de la AID en la estructura institucional de fortalecimiento del sector privado y apoyo a las exportaciones



Fuente: Escoto y Marroquín 1992, p. 126

En suma, como han señalado Escoto y Marroquín en su estudio,

«la AID ha contribuido poderosamente a crear una estructura institucional de apoyo a las exportaciones altamente especializada, con componentes estatales pero bajo control directo de los empresarios del sector, y con una fuerte influencia externa» ¹.

No obstante, la promoción del sector privado se ha limitado, en la práctica, a los sectores “modernizantes” del empresariado. El sector de la pequeña y mediana empresa o “microempresa” ha sido un objetivo secundario. La AID percibió en este sector —que estimó formado por unas 365.000 microempresas y por lo menos un millón de trabajadores— un fuerte potencial de crecimiento económico y de absorción de empleo, pero los fondos que le destinó fueron escasos en comparación con los otorgados a las grandes empresas agroexportadoras, y se ha tratado de un esfuerzo relativamente limitado en comparación con los recursos movilizados por el “Sistema Multiplicador de Microempresas” (SIMME) de la Vicepresidencia de la República, un ambicioso programa lanzado en 1988 por el Gobierno Cerezo que, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), del PNUD y de donantes europeos, había llegado a otorgar en 1990 asistencia técnica y créditos por valor de 14,5 millones de dólares a más de 17.000 microempresarios².

El apoyo de la AID se canalizó a través del SIMME —al que la AID asignó 1,8 millones de dólares entre 1987 y 1988— y a través de diversas organizaciones “paraguas” de apoyo a la microempresa: la Fundación para el Desarrollo de la Mujer (FDM), la Fundación de Apoyo a la Pequeña Empresa (FAPE) y la ya citada Fundación de Desarrollo de Programas Socioeconómicos (FUNDAP). Salvo FAPE, ninguna de estas organizaciones actuaba dentro del SIMME. FUNDAP, vinculada a la gran empresa privada, fue la principal receptora de fondos de la AID en este ámbito, ya que recibió 3 millones de dólares —dos de ellos en moneda local generada por los ESF— para programas de

¹ Escoto y Marroquín 1992, p. 126.

² Castiglia 1992, p. 103 y Canellas y McKean 1993, apéndice A.

microempresa urbana y rural, en este último caso en los municipios de Momostenango y Nahualá¹.

La política de privatizaciones ha sido otra de las dimensiones importantes de la estrategia de la AID de promoción del sector privado. Sin embargo, la AID ha puesto menos énfasis en las privatizaciones en su “diálogo de política” con Guatemala debido a dos razones. En primer lugar, el tamaño y significación económica del sector público en Guatemala era relativamente pequeño. En 1990 el sector público representaba sólo entre el 10 y el 11% del PIB y el 6% de la población activa. Este hecho tenía hondas raíces históricas. El fuerte peso, influencia y organización que tradicionalmente tuvo el empresariado guatemalteco impidió que el Estado llevara a cabo las políticas “nacionalistas” de desarrollo que se produjeron en los años sesenta y setenta en países vecinos, como Honduras o Costa Rica, y que desarrollara un fuerte sector público productivo.

En segundo lugar, una política de privatizaciones afectaría directamente los intereses del Ejército. A mediados de los años ochenta las Fuerzas Armadas tenían el control económico y administrativo total o parcial de algunas de las más importantes empresas públicas. Entre ellas se encontraban la línea aérea de bandera, AVIATECA, cuyos aviones eran propiedad del Ejército; Transportes Aéreos Militares (TAM), una pequeña compañía aérea con servicio de vuelos nacionales y una apreciable cuota del mercado de vuelos turísticos, acusada de competencia desleal por las compañías aéreas privadas por el uso de facilidades y combustible militar; el Banco del Ejército, propiedad del Instituto de Previsión Militar (IPM), creado en 1972 y décimo mayor banco del país; el aeropuerto internacional “La Aurora”, de la ciudad de Guatemala; el sistema público de telecomunicaciones (GUATEL); el Instituto Nacional de Electricidad (INDE); el Canal 5 de televisión —junto con participación en los canales privados 11 y 13—; finalmente, el Ejército contaba con tres fábricas de municiones, rifles de asalto y vehículos blindados².

La AID apoyó, en consecuencia, una política de “privatización selectiva”, y a diferencia de otros países no estableció ningún fondo de apoyo a las

¹ Un detallado análisis de los programas de la AID a través de estas tres organizaciones, en Canellas y McKean 1989, puntos 2 y 3.

² Painter 1989, p. 49.

privatizaciones con cargo a la moneda local generada por las transferencias de ESF. En 1987 financió un estudio a través de la CAEM en el que se identificaron un total de 200 empresas, entidades descentralizadas y servicios públicos de titularidad estatal susceptibles de privatización a lo largo de un periodo de unos diez años y en tres etapas. La primera de ellas abarcaría el sector público productivo y las autoridades del Puerto Santo Tomás y la Zona Libre de San Bartolo. La segunda fase contemplaba la privatización de entes públicos como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) o el Instituto Nacional de Cooperativas (INACOOB). En la tercera fase se incluía la Universidad de San Carlos entre otras agencias públicas. En una actualización del informe difundida en 1991 la CAEM recomendaba una estrategia de “desinversión” y “desmonopolización”, abriendo nuevos sectores económicos al sector privado, antes que la venta directa de las empresas en el mercado, lo que ocasionaría fuertes costes de saneamiento de las mismas.

A partir de 1987 la condicionalidad de la AID se dirigió a AVIATECA, el INDE, GUATEL y los Ferrocarriles de Guatemala (FEGUA). Las condiciones asociadas al Título I de la ayuda alimentaria, por su parte, promovieron la privatización parcial del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) y de la empresa lechera estatal PROLAC¹. En 1992, sin embargo, sólo AVIATECA —parte de cuyos activos fueron vendidos a la línea aérea salvadoreña TACA— y el sector de la telefonía celular de GUATEL habían sido privatizados, y se encontraba bastante avanzada la posible privatización de FEGUA.

La AID, por último, ha promovido la prestación de servicios públicos por parte del sector privado, particularmente en el campo de la salud y la educación primaria. Desde los primeros años de la década de los ochenta, ha financiado a más de un centenar de ONG norteamericanas, bien directamente —con fondos de la DA o de los ESF en moneda local—, bien a través del Comité de Reconstrucción Nacional. Buena parte de la financiación a las ONG se ha canalizado a través de las asociadas a ASINDES. Como indicamos, el control ejercido por la AID a través de su financiamiento llevó a ASINDES a la ruptura en 1985. Desde ese momento, el principal criterio de diferenciación

¹ Garst 1992, p. 51.

entre las ONG guatemaltecas ha sido la colaboración o la no colaboración con la AID¹.

Los programas sociales más significativos, sin embargo, han sido los realizados directamente por el sector privado. La Asociación de Amigos del País, la entidad más conservadora, recibió 1,5 millones de dólares para el “Proyecto de Educación Básica Integral” (PEBI), por el que se pretendía alfabetizar a 50.000 campesinos y trabajadores de los ingenios azucareros —a través de la Fundación del Azúcar (FUNDAZÚCAR)— y de 400 fincas privadas en 14 departamentos del país. La Asociación Nacional del Café (ANACAFÉ), organización patronal de los grandes cafetaleros, recibió también fondos para un programa de dispensarios de salud básica en las fincas cafetaleras, con una población-meta de 40.000 familias campesinas. La Asociación para la Promoción de la Familia (APROFAM) se convirtió en la principal suministradora de servicios de planificación familiar en el país a través las cuatro clínicas construidas con fondos de la AID y de un amplio número de programas de educación, suministro de anticonceptivos, prevención del sida y materias conexas, también financiadas por esta agencia².

8.6 El “fortalecimiento de la democracia” en la política de la AID

Desde mediados de la década, la AID ha contado con un programa específico de “fortalecimiento de la democracia” (*democracy strengthening*) con el que se ha apoyado económicamente la creación del sistema electoral y la celebración de las elecciones de 1985 y 1990. En 1985, por ejemplo, la AID invirtió 550.000 dólares para adquirir las papeletas y capacitar a los responsables de la logística electoral³. Durante la Administración Cerezo, dicho programa ha incluido la financiación de la estructura y las actividades de diversos centros de estudio y opinión (*Think-tanks*), la capacitación de legisladores, juristas y policías, y la reforma del sistema judicial. Parte de los fondos de la AID y de la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA) destinados a la democratización han sido canalizados a través de la Fundación Nacional para la

¹ Barry 1989, p. 89.

² McCoy y Townsend 1990.

³ Carothers 1994a, p. 172.

Democracia (NED), y otra parte —6,7 millones de dólares— ha sido aportada por el Programa de Administración de Justicia, en vigor entre 1987 y 1991.

La red de centros de opinión que han recibido apoyo de la AID abarca el espacio político que va desde el centro-derecha a la extrema derecha, excluyendo las organizaciones ligadas a la socialdemocracia o aquellas con vínculos en los sectores populares, campesinos o indígenas. La organización más avanzada que ha recibido fondos estadounidenses ha sido el Centro de Estudios Políticos (CEDEP), ligado a la Democracia Cristiana (DC). Más a la derecha se encuentra la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), un activo *Think-tank* que realiza numerosos seminarios y actividades, y que recibe la mayor parte de sus fondos de la Fundación alemana Konrad Adenauer, vinculada al Partido Demócrata Cristiano (CDU). En la extrema derecha del espectro político apoyado por la AID y la NED se encuentra el Centro de Estudios Económicos y Sociales (CEES), vinculado a la Universidad privada Francisco Marroquín —también apoyada financieramente por la AID—, que ha destacado por su activa difusión del neoliberalismo económico. En el plano sindical, el Instituto norteamericano para el desarrollo del sindicalismo libre (AIFLD) creó en 1983 una nueva organización sindical —la Confederación Unitaria de Sindicatos de Guatemala (CUSG)— con el fin de combatir el sindicalismo de clase¹. El Centro de Estudios Estratégicos para la Estabilidad Nacional (ESTNA), creado en 1988 por el General Gramajo, también se encuentra ente los beneficiarios de la ayuda de la AID. La Academia para la Libertad y la Justicia, íntimamente asociada al derechista Movimiento de Acción Solidaria (MAS) del ex-presidente Jorge Serrano Elías también recibió financiación norteamericana en el marco de la campaña electoral de 1990².

Los intentos de reformar el sistema judicial a través del Programa de Administración de Justicia no han tenido mucho éxito. La ausencia de voluntad política, la corrupción generalizada de jueces y fiscales, la influencia de las Fuerzas Armadas en el Ministerio Público y en la Policía y las restricciones presupuestarias han llevado al fracaso algunas de las iniciativas de la AID en este campo, poniendo de manifiesto que los problemas de la impunidad, la ineficacia y la corrupción no pueden ser enfrentados sólo con las acciones de

¹ Barry y Preusch 1988, p. 237.

² Resource Center 1988a y Barry 1992, p. 269.

capacitación que la AID ha financiado, y que su diagnóstico de los problemas de fondo es muy limitado. En 1991 la AID canceló parte programa de reforma del sistema judicial encomendado a la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, al constatarse que no se estaban produciendo avances¹.

A partir de 1990, con la puesta en práctica de la “Iniciativa para la Democracia” del Presidente Bush, la AID ha prestado mayor atención a los derechos humanos —una temática hasta entonces ausente del programa de fortalecimiento de la democracia— y ha empezado a proporcionar fondos a la Procuraduría Nacional de Derechos Humanos y a la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), que desde 1990, a través de una serie de reuniones con representantes de la URNG, relanzó el proceso de paz. El apoyo prestado a estas entidades representa un significativo cambio de orientación en la asistencia norteamericana, que tras el final de la guerra fría parece estar menos condicionada por una estrecha visión geopolítica de la realidad guatemalteca.

El análisis del papel de la AID en el proceso de democratización excede, sin embargo, el estrecho margen del programa que recibe esta denominación. Como indicamos, toda la estrategia de la AID en Guatemala ha estado orientada a respaldar el proyecto de democratización limitada que las Fuerzas Armadas diseñaron a principios de los años ochenta en el marco de la estrategia contrainsurgente del Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD). Los militares guatemaltecos y el Departamento de Estado coincidieron con una concepción de la democracia puramente instrumental, subordinada a objetivos de seguridad de corto plazo y a los intereses hegemónicos de Estados Unidos en la región. Más allá de la retórica, la AID no ha promovido la democracia en Guatemala por sus valores intrínsecos como forma superior de gobierno. Por el contrario, ha sido utilizada como técnica de dominación, dando un nuevo aliento de legitimidad a un orden oligárquico de naturaleza excluyente, y en última instancia se ha puesto al servicio de las metas de estabilidad y seguridad.

En esta lógica, la celebración de elecciones abiertas y competitivas se convirtió en el elemento esencial y casi en el único criterio de éxito del proceso de transición. Sin embargo, la celebración de elecciones no garantiza la

¹ Sobre el programa de Administración de Justicia en Guatemala ver WOLA 1990b, p. 21, e “Iniciativas democráticas en Guatemala”, p. 8.

consolidación de la democracia, si el estamento militar sigue teniendo el poder real en sus manos, si persisten las condiciones de intimidación y terror, y si continúa la exclusión social y política que han caracterizado a Guatemala. La democratización, para ser merecedora de tal nombre, requiere el imperio de la ley, la vigencia del Estado de Derecho y el cese de la impunidad y la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. La legitimidad democrática seguirá estando ausente si Guatemala no es capaz de crear los niveles de cohesión social necesarios para hacer viable la democracia a largo plazo.

Estas cuestiones revelan las contradicciones fundamentales del proyecto democrático de Estados Unidos en Guatemala. El énfasis en los aspectos formales de la democracia, mientras persistían las violaciones de los derechos humanos y el clima generalizado de inseguridad, socavó la credibilidad del proyecto. Por otra parte, Estados Unidos descartó las reformas estructurales necesarias para reducir la polarización económica y las fracturas sociales y étnicas de la sociedad guatemalteca, imponiendo políticas de ajuste y preservando la capacidad de dominación de los sectores más poderosos —terratenientes, empresarios, Fuerzas Armadas—, lo que redujo al mínimo el margen de autonomía y la capacidad de los gobiernos electos para llevar a cabo dichas reformas. De esta forma, la democratización se ve desde sus inicios aquejada de graves problemas de legitimación, ya que las tensiones sociales y políticas no se resuelven simplemente dando nuevas formas al viejo orden oligárquico. Dichas tensiones pueden volver a aflorar, creando nuevos ciclos de inestabilidad y violencia y alimentando respuestas autoritarias o populistas.

Capítulo 9

La ayuda y la estrategia antisandinista: el caso de Honduras

9.1 El caso de Honduras: consideraciones generales

Honduras es, junto con El Salvador, el caso en el que la ayuda económica ha estado más claramente subordinada a los intereses de seguridad de Estados Unidos. La ayuda fue utilizada para garantizar la estabilidad de Honduras como “base de operaciones” en la región, y para retribuir al Gobierno y a las Fuerzas Armadas hondureñas por su alineamiento en la estrategia regional antisandinista, y sobre todo por su estrecha cooperación en la “guerra de baja intensidad” contra Nicaragua. Los fuertes volúmenes de ayuda económica y militar norteamericana destinados a Honduras a lo largo de los ochenta se explican en función de estos objetivos y de la importancia estratégica que este país llegó a tener en la crisis regional.

La clara preeminencia de los objetivos de seguridad —especialmente hasta 1986— dejó en segundo plano los objetivos de reforma económica. La ayuda de Estados Unidos se diseñó, en el plano económico, para eludir la profunda crisis que estaba amenazando la economía hondureña a principios de los años ochenta y mantener a flote un aparato productivo muy ineficiente, evitando la desestabilización social y política del país, y no para promover reformas estructurales ni un desarrollo económico y social duradero. Al no estar diseñada para estos objetivos, no debe sorprender que su impacto en cuanto a crecimiento económico y desarrollo social haya sido tan escaso. La mayor parte de la ayuda se ha destinado a cubrir los desequilibrios estructurales de la economía hondureña —especialmente el déficit fiscal y el comercial— y hacer posible el pago de la deuda externa, que creció a lo largo de la década hasta niveles insostenibles. El crecimiento de la deuda externa y su composición —más de tres cuartas partes era deuda contraída con donantes oficiales— ha sido quizás la muestra más palpable de los efectos perversos de este tipo de asistencia económica.

Washington no quiso arriesgar sus objetivos estratégicos aplicando medidas de ajuste estructural que podrían desencadenar fuertes tensiones económicas, sociales y eventualmente políticas en una sociedad polarizada y empobrecida, debilitando como aliado fiable al frágil Estado hondureño. En este marco, la propia AID reconoció en 1984 que:

«La implementación de un programa de estabilización probablemente reducirá los niveles de vida y puede incrementar a corto plazo la agitación entre una población ya empobrecida (...) los desempleados urbanos son los más proclives a perder las esperanzas y a buscar soluciones que amenacen la estabilidad política. Así, parte de nuestra asistencia debe estar dirigida a ayudar al Gobierno a minimizar la agitación social durante este difícil periodo»¹.

La imposibilidad práctica de conciliar los intereses de seguridad con los objetivos de reforma económica enfrentó al Departamento de Estado y al Departamento del Tesoro, las dos agencias más influyentes en la formulación de la política norteamericana hacia Honduras. Un documento de la Oficina General de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos referido a Honduras y El Salvador, difundido en 1985, ponía de manifiesto estas diferencias². el Departamento de Estado consideró que la asistencia financiera debía responder a tres objetivos básicos:

«Apoyar el proceso democrático y la estabilidad política para promover gobiernos que atiendan a las necesidades de sus pueblos; asistir al mejoramiento de la seguridad interna de manera que los países e la región puedan resistir la amenaza de la costosa subversión externa y la invasión militar, y alentar políticas macroeconómicas sanas que capaciten a Honduras y El Salvador para alcanzar el equilibrio económico y el crecimiento autosostenido en el mediano plazo.»³.

El Departamento del Tesoro, por su parte, señalaba que *«la reforma económica no es sólo importante para el esfuerzo de ayuda estadounidense, sino que es el objetivo esencial de la asistencia norteamericana»⁴.*

¹ AID 1986 p. 5, citado en Norsworthy y Barry 1994, p.170. La traducción es nuestra.

² GAO 1985, pp. 37-41.

³ GAO 1985, p. 63. La traducción es nuestra.

⁴ GAO 1985, p. 65. La traducción es nuestra.

Esta contradicción emergió nítidamente a la hora de desembolsar la ayuda económica. En 1981 el Embajador Negroponte anunció que la ayuda estaría condicionada a la aplicación de un amplio programa de ajuste estructural de orientación neoliberal, conocido como “Reaganomics para Honduras”. Este programa, sin embargo, tardó casi diez años en ser aplicado plenamente. Hasta 1989, las consideraciones de seguridad del Departamento de Estado se sobrepusieron a las exigencias del ajuste y la reforma económica del Departamento del Tesoro. Ello permitió que las autoridades hondureñas pudieran sortear durante casi una década buena parte de la condicionalidad económica de la AID, pues sabían que el abundante flujo de dólares no se interrumpiría en caso de incumplimiento de la misma.

Merced a esta contradicción, Honduras pudo eludir a lo largo del decenio de los ochenta la firma de acuerdos de estabilización con el FMI y medidas como la devaluación del lempira, reiteradamente exigida por el FMI y la propia AID, gracias precisamente al efecto estabilizador del tipo de cambio que tuvo la asistencia de seguridad (ESF) desembolsada por la propia Agencia. Un informe de 1989 de la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos señaló elocuentemente respecto a esta situación:

«La necesidad estadounidense de garantizar a la Contra nicaragüense el apoyo del Gobierno de Honduras fue una prioridad más elevada que las reformas económicas, y redujo la influencia de Estados Unidos para impulsar medidas de reforma económica (...) el Gobierno de Honduras ha tendido a ver la ayuda de Estados Unidos como un sustituto de las reformas acordadas y se ha vuelto dependiente de la ayuda externa...»¹.

Pero las contradicciones no terminan ahí. El proceso de militarización inducido por Estados Unidos aumentó el gasto militar, el cual contribuyó fuertemente a agravar el déficit público. La sobrevaluación de la moneda en términos reales, inducida por Estados Unidos al inundar el país con los “dólares fáciles” de los ESF y la ayuda militar, penalizó a los sectores

¹ GAO 1989, p. 42. La traducción es nuestra.

exportadores, que se esperaba fueran el “motor del crecimiento” en el nuevo modelo económico propugnado por la AID¹.

Sólo a partir de 1990, en un contexto internacional y regional de distensión y ante los cambios que se produjeron en Nicaragua, se redujo la importancia estratégica de Honduras. Disminuyó la presión político-militar de Estados Unidos y la agenda económica pasó a primer plano. El nuevo Gobierno Hondureño, mucho más proclive ideológicamente a la adopción de las políticas neoliberales impulsadas por Estados Unidos, devaluó el lempira en el marco de un severo programa de ajuste estructural, el cual fue acordado tanto con la AID como con el FMI. La “Reaganomics para Honduras” se aplicó, finalmente, cuando el Presidente Reagan ya había dejado la Casa Blanca.

El balance general de las políticas de ayuda en Honduras dista de ser positivo. La ayuda de seguridad pospuso temporalmente sin resolver —e incluso agravó— los desequilibrios estructurales que venían aquejando a la economía hondureña. La entrega de más de 1.400 millones de dólares a lo largo de la década hizo de Honduras un verdadero adicto a la ayuda externa. Ésta tuvo efectos perversos en materia de endeudamiento externo, déficit comercial y déficit fiscal, que aumentaron hasta el punto de que en 1989 Honduras no pudo hacer frente a las obligaciones de la deuda externa y fue declarado “inelegible” por el FMI. La economía en su conjunto era a finales de los ochenta más dependiente y se encontraba en una situación de crisis mucho más profunda que diez años antes².

El proceso de militarización inducido por la ayuda económica y militar produjo, por otra parte, unas fuerzas armadas hipertrofiadas y un nivel de gasto militar excesivo para un país pequeño y pobre como Honduras.

La ayuda económica también ha estado muy sesgada en favor de los intereses del sector empresarial exportador, facilitando dólares a bajo coste a las élites locales, que a menudo han alimentado la fuga de capitales, una de las sangrías crónicas de la economía hondureña. La promoción de un nuevo modelo económico basado en las exportaciones a terceros mercados tampoco ha logrado resolver los problemas estructurales de la economía hondureña, ha

¹ López 1989, p. 24.

² Zimmermann 1993, p. 128.

agravado la fragilidad de su inserción internacional, y plantea nuevos problemas en materia social y ambiental.

La ayuda no ha producido una mejora sustancial en aspectos como la pobreza y la desigualdad, que se mantienen entre los niveles más altos de América Latina. Según estableció la “Iniciativa para Centroamérica” de 1984, la ayuda debería haber contribuido a un “desarrollo de amplia base” y a una sensible reducción de la pobreza, facilitando el acceso de los pobres a los servicios públicos y promoviendo la inversión y el crecimiento económico —a tasas estimadas del 6% anual hasta 1992—, con lo que se generaría empleo productivo a tasas superiores al crecimiento demográfico.

Estas previsiones, sin embargo, no se materializaron. El economista norteamericano John Weeks señaló al respecto que Honduras, a pesar de no estar en guerra, de no ser afectada por un bloqueo comercial, y de recibir cientos de millones de dólares en ayuda económica norteamericana, tuvo entre 1980 y 1987 un retroceso de la renta per cápita similar al de Nicaragua¹. Ello se debió a que la AID promovió un nuevo modelo económico que no rompió el ya tradicional patrón de crecimiento “concentrador y excluyente”, del que la pobreza generalizada es una característica estructural.

Entre 1984 y 1986 la economía mostró un moderado crecimiento, y desde 1987 a 1989 creció vigorosamente, con tasas entre el 4,7 y el 4,9 % anual². Este crecimiento, sin embargo, ha estado por debajo de las previsiones norteamericanas de un 5,5% anual promedio, y además ha tenido un efecto muy limitado en la mejora de la situación social. La renta per cápita de 1990 era todavía un 11% inferior a la de diez años antes, y entre 1980 y 1988 la pobreza aumentó, pasando del 68 al 79% de la población. Debido al fuerte crecimiento poblacional, ello significó que a lo largo de los años ochenta la población pobre aumentó en un millón de personas, hasta sumar 3,5 millones de hondureños en esta situación³.

¹ Weeks 1989, p. 221.

² CEPAL 1992c, vol. 1, p. 30

³ CEPAL 1992b, p. 21, y Perdomo 1990.

9.2 Examen de los flujos y la composición de la ayuda

Honduras ha sido el segundo receptor de ayuda económica y militar estadounidense en Centroamérica en orden de importancia, y el sexto receptor mundial, por detrás de Egipto, Israel, Pakistán, El Salvador y Filipinas¹. Entre 1980 y 1990 recibió 1.802 millones de dólares, que representan el 20% de toda la ayuda norteamericana destinada a la región a lo largo de la década. Esta cifra tan abultada sólo fue superada por El Salvador, que recibió 3.913 millones, el 44% del total. A fin de valorar el impacto macroeconómico de estos flujos, hay que mencionar que en los años centrales de la década — 1983 a 1987— la ayuda norteamericana representó el 6% del Producto Interno Bruto y el 75% del déficit fiscal.

Cuadro n° 72

Honduras. La ayuda norteamericana en cifras, 1980-1994
(millones de dólares)

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
1980	45,8	2	2,8	2	0	3,9	55
1981	25,7	5,8	4,7	2,4	0	8,9	42,8
1982	31,1	7	3,1	2,6	36,8	31,3	112
1983	31,3	10	5,5	3,2	56	48,3	154,3
1984	31	15	5,2	5,3	40	77,4	172,4
1985	54,4	13,8	4,4	4,4	150,2	67,4	296,4
1986	44,3	12	4,6	5,2	61,3	61,1	185,1
1987	41,7	12	3,1	5,2	131,8	61,2	254,9
1988	44,9	12	8,3	6,5	85	41,2	198
1989	37,7	18	5,7	6,3	15	41,1	121,3
1990	34,4	12	5,7	6,2	130	21,3	209,5
Total	373,3	119,6	53,1	49,3	706,1	463,1	1.801,7
1991	38,3	21,4 (a)	—	3,4	60,9	33,4	157,4
1992	35	23,6 (a)	—	2,8	30	6,3	97,7
1993	26,7	21,7 (a)	—	3,2	5,9	0,3	57,8
1994	20,9	16,5 (a)	—	3	0	0,5	40,9

(a) Incluye Título I y Título II

(b) Solicitud de la Administración al Congreso

Fuente: AID Congressional Presentations Fiscal Years 1980-1994

¹ Datos de 1989 del CAD de la OCDE. Ver OCDE 1991, p. 225.

El cuadro nº 73 muestra el espectacular aumento de los flujos de ayuda que se produjo a lo largo de la década. Entre 1981 y 1985, año en el que ésta alcanza su nivel más alto, la ayuda casi se multiplicó por seis. Considerando los montos de ayuda concedidos en décadas anteriores, el incremento es aún más espectacular. A título de comparación, a lo largo de los 34 años anteriores a la crisis, de 1946 a 1979, Honduras recibió 330 millones. Sólo en 1985, año “píco” en las asignaciones, Estados Unidos otorgó a Honduras 296 millones de dólares¹.

Entre 1979 y 1981, con la Administración Carter todavía en el poder, la ayuda ya se duplicó. Pero es con la Administración Reagan ya asentada —a partir de 1982— cuando el aumento es más rápido, y es la ayuda relacionada directamente con la seguridad —ESF y ayuda militar— la que muestra el incremento más acentuado. Las otras categorías, sin embargo, se han mantenido relativamente estables.

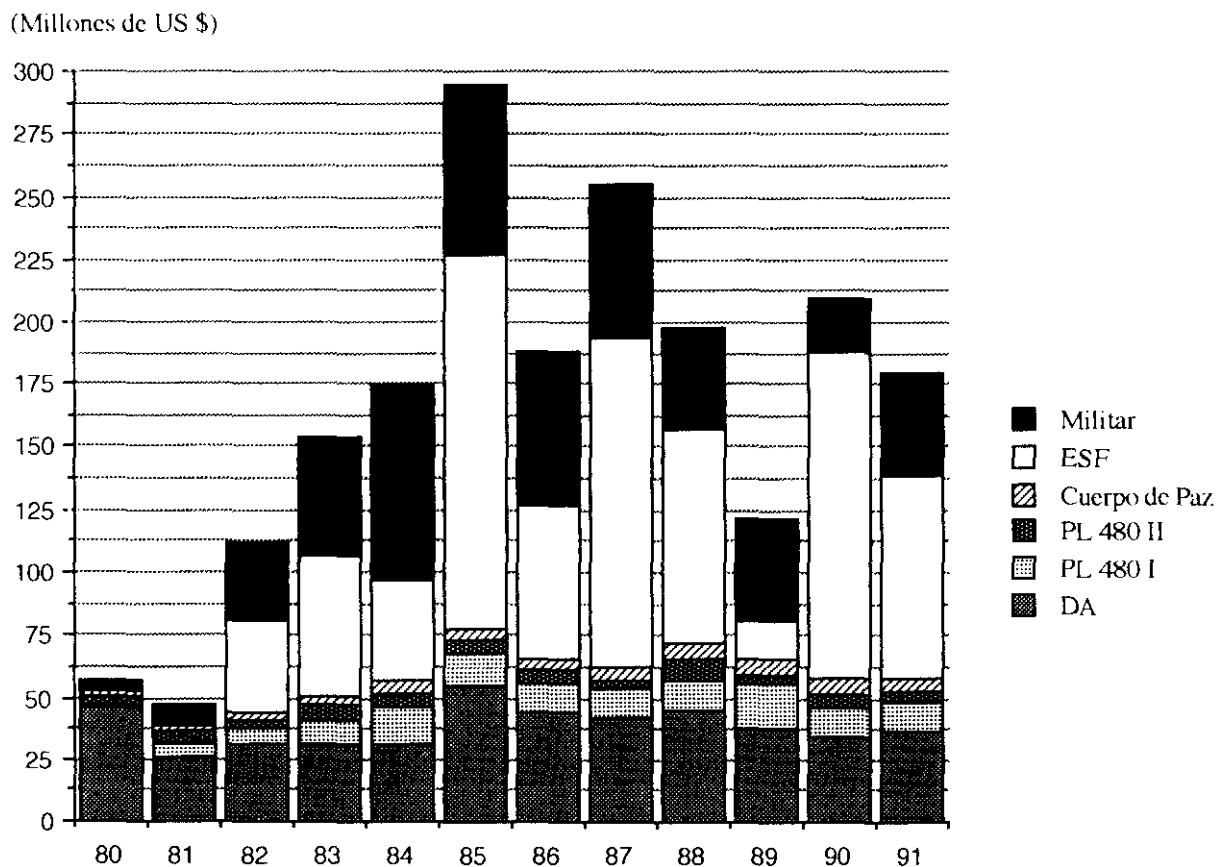
La aprobación en el Congreso norteamericano en febrero de 1984 de la “Iniciativa para la Democracia, la Paz y el Desarrollo en Centroamérica”, concreción de las recomendaciones del “Informe Kissinger”, así como las presiones hondureñas para obtener más ayuda, tuvieron como consecuencia directa el importante incremento que se produjo en 1985, “año pico” de los desembolsos de la AID en Honduras.

Entre 1988 y 1989, sin embargo, se produjo un descenso relativo importante. Este se debió a dos factores: en primer lugar, a la reducción general de ayuda que experimentó la región tras la adopción por parte del Congreso de Estados Unidos de la Ley Gramm-Rudman-Hollings de reducción del déficit. En segundo lugar, a la retirada de 70 millones de dólares de ESF por parte de la AID, cuando el Gobierno de Azcona se mostró renuente a adoptar las medidas más impopulares del plan económico propuesto por la AID, particularmente la devaluación del lempira. Este hecho, como veremos, ponía de manifiesto que la AID empezaba a colocar en primer plano el ajuste estructural, y que al finalizar la década las consideraciones de seguridad iban perdiendo importancia.

¹ Datos de la AID en Weber 1993, p. 541.

A partir de 1990 se produce un fuerte repunte, que hay que relacionar con los cambios que se producen en el escenario regional —derrota electoral sandinista, acuerdos de paz, desmovilización de la Contra— y nacional. La llegada al poder la Administración conservadora del Presidente Callejas con un programa económico de corte neoliberal fue un factor clave para motivar un aumento sustancial de la ayuda en ese año. Una de las primeras medidas de la nueva Administración fue la aplicación de un severo programa de ajuste estructural que incluyó una devaluación de más del 50%, una medida que la AID venía exigiendo desde 1982. El aumento relativo de los ESF revela el fuerte apoyo que Estados Unidos prestó al programa económico de la Administración Callejas, el cual respondía plenamente a las exigencias tanto de la AID como del FMI.

Cuadro n° 73
Honduras. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991



Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

La evolución de la ayuda en el periodo 1990-1994 pone de manifiesto que las motivaciones de seguridad fueron las más importantes. En 1990 y 1991 se produjo un espectacular aumento de la ayuda económica en respuesta a la adopción de un programa de ajuste estructural, el cual había sido largamente esperado por la mayor parte de los donantes bilaterales y multilaterales.

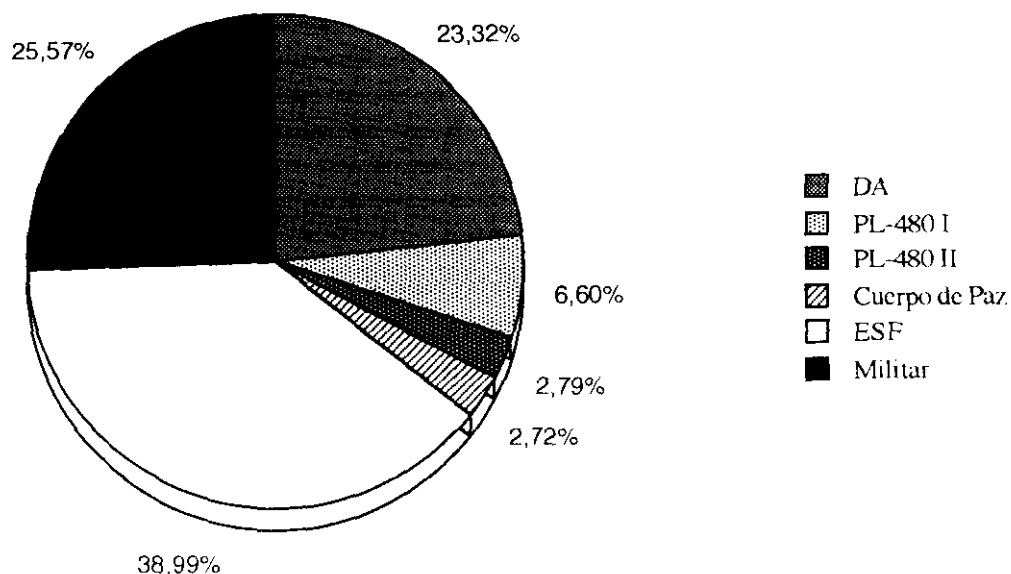
Este aumento, sin embargo, era un hecho episódico dentro de una clara tendencia descendente: La ayuda total fue de 157 millones de dólares en 1991, de 97,7 millones en 1992, y de 40,9 millones en 1994 (ver cuadro n° 72). Pero es la caída de la ayuda de seguridad —los ESF y la ayuda militar— la que ha sido más espectacular. En 1990 la AID asignó 130 millones de dólares en ESF. El año siguiente fueron 60,9 millones. En 1993 sólo 6 millones, y en 1994 no se asignó a Honduras ni un sólo dólar en esta categoría de ayuda. En cuanto a la ayuda militar, ésta pasó de 41 millones en 1989 a 6 millones en 1992, y sólo 0,5 en 1994.

El cuadro n° 74 también pone de manifiesto el elevado peso que ha tenido la ayuda de seguridad en el conjunto de la década. Considerando los ESF y la ayuda militar, dos de cada tres dólares destinados a Honduras han respondido directamente a motivaciones de seguridad. Casi el 40% han sido fondos de estabilización —a los que habría que añadir el 6% de los créditos de la PL-480 Título I, que cumplen similar función en términos de balanza de pagos—, y el 25% ayuda militar directa. Sólo uno de cada cuatro dólares se canalizó a través de programas de desarrollo (DA) y donaciones de alimentos (PL-480 Título II), y gran parte de ellos se destinaron a proyectos motivados por una lógica contrainsurgente y no por verdaderas necesidades de desarrollo. Hay que señalar, además, que los ESF se concedieron en términos muy favorables, ya que la mayor parte fueron donaciones y no créditos.

La categoría “Cuerpo de Paz”, por último, representó sólo el 2,7% de la ayuda, pero este dato no debe ocultar el hecho significativo de que en Honduras el Cuerpo de Paz llegó a tener el programa más grande de América Latina, con más de 300 jóvenes graduados norteamericanos trabajando sobre el terreno.

Cuadro n° 74

Honduras. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1990



Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

La ayuda estadounidense ha sido también importante en relación a la proporcionada por otros países donantes. Entre 1981 y 1985 la AID facilitó en torno al 35% de la ayuda total desembolsada en Honduras. A partir de 1984 la ayuda norteamericana creció a un ritmo muy superior al de otros donantes, y en 1986 Estados Unidos era ya el origen del 61,7% la ayuda total desembolsada. Entre 1984 y 1990, en promedio, Estados Unidos proporcionó la mitad del financiamiento concesional obtenido por Honduras. Esta proporción es levemente más baja que la registrada en otros países de la región como El Salvador o Costa Rica, donde la AID, en “años pico”, facilitó hasta el 85% de la ayuda total. Ello se debe a que las estadísticas de la OCDE excluyen la ayuda militar —muy elevada, como vimos, en este caso— y a que Honduras ha recibido fuertes montos de ayuda de fuentes multilaterales —particularmente del BID y de las agencias de Naciones Unidas— y de la CE y sus Estados miembros.

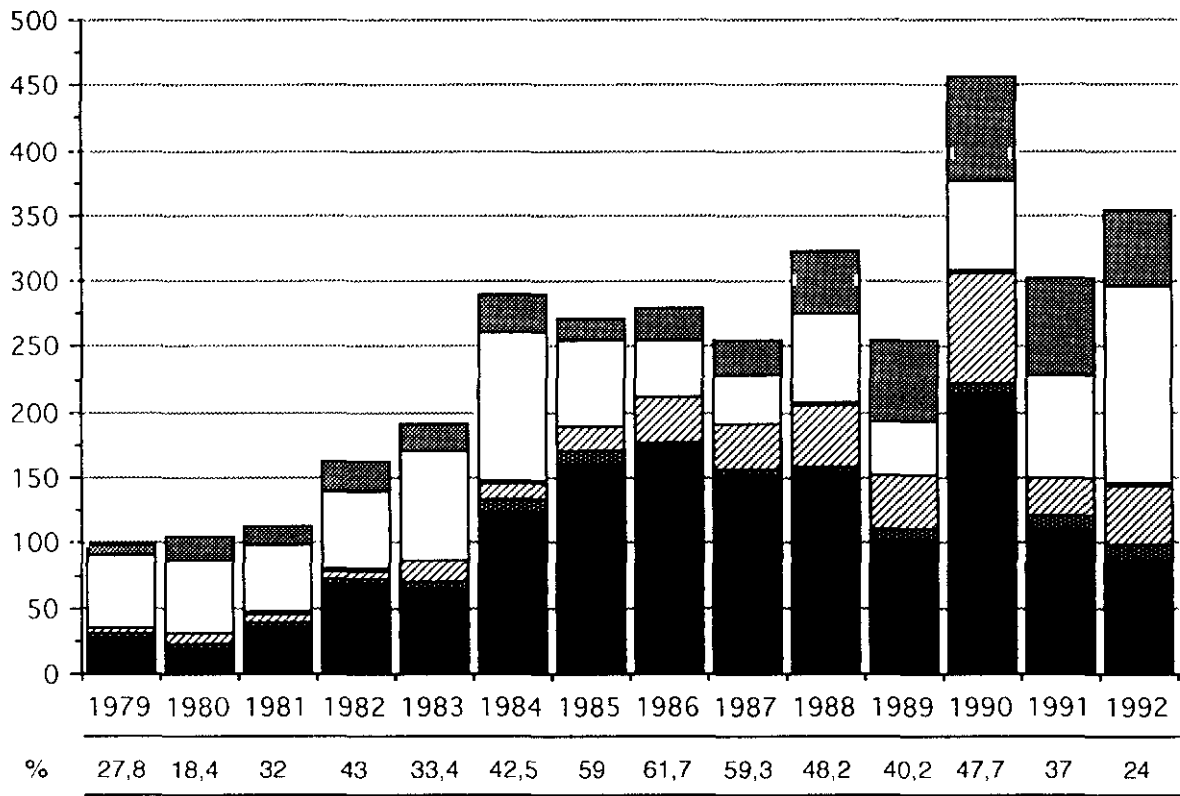
Si incluimos la ayuda militar, entre 1984 y 1989 la ayuda llegó a representar casi un millón de dólares diario. En 1990 se alcanzaron los 460 millones de dólares, una cifra excepcionalmente alta que representaba algo más de la mitad

de las exportaciones de bienes de ese año. Estas cifras eran sólo ligeramente inferiores a las de El Salvador, que fue el primer receptor de ayuda de la región durante los años ochenta. La economía hondureña, como veremos, pudo posponer durante casi diez años las reformas estructurales necesarias para superar la crisis gracias a este ingente subsidio económico.

Cuadro n° 75

Honduras. Asistencia oficial al desarrollo de Estados Unidos y de otros donantes, 1979-1992

(Millones de dólares)



- CE y Estados miembros
- Total multilateral
- ▨ P. Nórdicos
- ▧ Japón
- ▩ Canadá
- USA

Desembolsos netos que califican como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) según los criterios de la OCDE
 Las cifras del borde inferior del gráfico expresan la proporción de los desembolsos de Estados Unidos respecto a la AOD total

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, varios años

9.3 La ayuda y los objetivos de seguridad: financiando la cooperación hondureña con la estrategia antisandinista

9.3.1 Seguridad nacional y ayuda económica y militar: el “pacto faustico” entre Honduras y Estados Unidos

Estabilidad, desarrollo económico y social y fortalecimiento de la democracia han sido los objetivos declarados de la ayuda norteamericana en Honduras. Sin embargo, el desarrollo de las relaciones entre Estados Unidos y Honduras, así como el análisis de los flujos y las modalidades de la ayuda y su condicionalidad, muestran que los objetivos reales fueron los siguientes¹:

- a) A corto plazo, Estados Unidos tuvo como objetivo primordial la obtención del apoyo y la cooperación del Gobierno y las Fuerzas Armadas de Honduras en la estrategia de desestabilización de Nicaragua. Esta cooperación era una condición necesaria para poder desarrollar una estrategia que implicaba la presencia permanente de tropas norteamericanas y de fuerzas irregulares nicaragüenses operando en territorio hondureño. Ello implicaba silenciar a la oposición interna que inevitablemente surgiría ante la virtual ocupación militar del país.
- b) En esta misma lógica, Estados Unidos pretendió implicar a Honduras en la estrategia diplomática regional para aislar y deslegitimar al régimen sandinista, así como en la estrategia contrainsurgente frente a las guerrillas salvadoreñas.
- c) Finalmente, Estados Unidos pretendió asegurar la estabilidad económica y política del país, una condición necesaria para que Honduras pudiera ser la principal base de operaciones de la “guerra de baja intensidad”. Dicha estabilidad era vital en un país en el que, en palabras del Informe Kissinger, *«la mezcla de extrema pobreza, alto desempleo, constante deterioro de las condiciones sociales y una población muy joven es*

¹ Sheperd 1988, p. 75.

potencialmente explosiva»¹, y que por lo tanto era muy vulnerable a convulsiones internas o a la aparición de movimientos insurgentes.

Estos objetivos estuvieron ya presentes en la política de la Administración Carter hacia la región en el periodo 1979-1981. Esta política, dominada por la idea de “contención”, motivó como indicamos significativos aumentos de la ayuda económica, así como un fuerte incremento de la ayuda militar. Estados Unidos, por ejemplo, otorgó en 1980 en concepto de préstamo 10 helicópteros “Huey” a las Fuerzas Armadas Hondureñas, destinados a patrullar las áreas fronterizas con El Salvador y Nicaragua².

Pero lo más significativo de este periodo, como señaló el sociólogo hondureño Víctor Meza, fue la redefinición, inducida por Estados Unidos, de las funciones de las Fuerzas Armadas hondureñas y de su percepción de las amenazas a la seguridad nacional³. La principal de ellas pasó a ser Nicaragua y el régimen sandinista, y no el ejército salvadoreño. De esta forma, las fronteras ideológicas tomaron preeminencia, en términos de seguridad, sobre las fronteras geográficas.

Desde la humillante derrota en la guerra con El Salvador —la denominada “Guerra del Fútbol” de 1969— las Fuerzas Armadas hondureñas se habían preparado y modernizado para un eventual enfrentamiento con El Salvador. Las presiones norteamericanas condujeron en octubre de 1980 a la firma en Lima (Perú) de un acuerdo de paz entre los dos países. Éste no resolvía las disputas fronterizas de fondo, pero facilitó la estrecha colaboración de ambos ejércitos en aras de una estrategia contrainsurgente común, especialmente en los disputados “bolsones” fronterizos. A mediados de 1980 el Gobierno de Honduras permitió que los militares salvadoreños transitaran a través de los “bolsones” y entraran en territorio hondureño para hostigar, atacar y secuestrar a los refugiados salvadoreños. En mayo tuvo lugar la matanza de Río Sumpul, en la que el ejército salvadoreño, con la colaboración de tropas hondureñas, asesinó a no menos de 300 refugiados⁴. Posteriormente, el Ejército hondureño asumió el control directo de los campos de refugiados salvadoreños, situándolos en áreas alejadas de la frontera, aplicando una

¹ Comisión Kissinger 1984, p. 42.

² Norsworthy y Barry 1994, p. 157.

³ Meza 1988, p. 6. Ver también Paz 1988, p. 368.

⁴ Comisión de la Verdad: S.f., pp. 144-150.

política marcadamente distinta a la adoptada en el caso de los refugiados nicaragüenses.

La llegada de la Administración Reagan significó el abandono de la política de contención de Carter y la adopción de una política de reversión (*roll-back*) basada en la estrategia de “guerra de baja intensidad”, con la utilización de fuerzas irregulares y la eventualidad de una intervención militar directa. La implementación de esta estrategia exigió, como condición necesaria, contar con una base de operaciones estable y segura en el territorio hondureño. A su vez, ello implicaba que el Gobierno hondureño se subordinaba a las necesidades de la Administración norteamericana, cediendo la autonomía de su política exterior e incluso el control de su propio territorio.

A cambio, Honduras recibiría abundante ayuda económica para sortear la crisis económica que se desencadenó en 1980. A partir de ese año Honduras empezó a registrar tasas negativas de crecimiento económico, aumento del déficit fiscal y un acusado empeoramiento del sector externo de la economía, al aumentar los déficit de balanza de pagos y el endeudamiento. Todo ello dio origen a una imperiosa necesidad de financiación externa. Como señaló Philip Shepherd, Honduras aceptó un “pacto faustico” con Estados Unidos, comprometiendo su soberanía a cambio de una ayuda económica que, a diferencia de la proporcionada por el FMI, no comportaba una condicionalidad económica tan estricta¹.

Los costes de esta relación para Honduras fueron, sin embargo, mucho mayores de los inicialmente previstos. La ayuda económica nunca estuvo a la altura de lo esperado por los hondureños, la crisis económica no pudo ser superada, la incipiente democratización hondureña fue socavada por la primacía de las Fuerzas Armadas, y la presencia de la “Contra” devino un factor de desestabilización e inseguridad mucho mayor que la supuesta “amenaza” sandinista. A mediados de la década el Presidente Suazo y después Azcona, percibiendo que Honduras estaba haciendo el “trabajo sucio” de la Administración Reagan recibiendo muy poco a cambio, intentaron “aumentar el alquiler” y renegociar los términos de la dependencia con Estados Unidos, aunque sin mucho éxito².

¹ Sheperd 1987, p. 142.

² La expresión aparece en Danby 1984, pp. 3-5.

La disposición que mostró Honduras para aceptar la total subordinación de su política exterior, de defensa y de seguridad a los objetivos de la Administración Reagan se explica también por el papel de las Fuerzas Armadas de Honduras, dirigidas entre 1982 y 1984 por el General Gustavo Álvarez. El compromiso hondureño con Estados Unidos fue adoptado básicamente por los militares, y sólo posteriormente fue ratificado por el Gobierno civil electo de Suazo Córdoba.

El proceso de transición democrática que acabó con el dominio militar —ininterrumpido desde 1954 hasta 1982— y permitió la llegada de Suazo al poder tras las elecciones de 1982 debía mucho a las intensas presiones que la Administración Carter ejerció sobre los militares hondureños. La Administración Reagan capitalizó la dependencia de Suazo, logrando que éste designara al General Álvarez como jefe del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (COSUFAA). Álvarez había sido director de las Fuerzas de Seguridad Pública (FUSEP), y se le atribuye la creación del temido “Batallón 3/16”, el “escuadrón de la muerte” vinculado a estas Fuerzas. Firme partidario de la doctrina de seguridad nacional, Álvarez fue uno de los más fuertes apoyos de la Contra en Honduras, fomentó la escalada de la tensión con Nicaragua, se mostró favorable a una eventual invasión norteamericana al país vecino y hasta su cese en marzo de 1984 colaboró estrechamente con Estados Unidos en el intenso proceso de militarización que experimentó el país, que llegó a tener tres ejércitos operando simultáneamente en el territorio nacional¹.

Algunos datos revelan la intensidad que alcanzó este proceso. Entre 1980 y 1985 el ejército hondureño duplicó sus efectivos —de 11.000 a 23.000 hombres—², La Contra inició sus operaciones y pronto llegó a contar con unos 15.000 alzados en armas en el área suroccidental y otros 3.000 en la zona oriental, y desde 1981 la presencia militar norteamericana en Honduras fue permanente. En 1981 comenzaron las maniobras militares conjuntas, que se desarrollaron de forma casi ininterrumpida hasta finales de la década y que

¹ Cuatro, si añadimos las tropas salvadoreñas —batallones completos— que recibieron entrenamiento en el Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM) de Puerto Castilla.

² IICA-FLACSO 1991, p. 209.

tuvieron su apogeo en el período 1983-1986¹. Desde enero de 1980 a mayo de 1987 unos 80.000 soldados norteamericanos participaron en estas maniobras².

Estas operaciones fueron utilizadas para construir infraestructura militar muy cercana a la frontera con Nicaragua, como carreteras, almacenes o pistas de aterrizaje como la de “El Aguacate” o San Lorenzo, que permitían el aterrizaje de los aviones de transporte C-130, de los que la Fuerza aérea hondureña no dispuso hasta finales de la década. Esta infraestructura permitiría el abastecimiento de la Contra y podría ser utilizadas en el caso de una eventual intervención militar norteamericana³. En 1982 se firmó un nuevo Convenio Bilateral de Ayuda Mutua entre Honduras y Estados Unidos, complementando el firmado en 1954, que permitió el establecimiento de la base aérea de Palmerola —después denominada Base Aérea de Soto Cano— y el radar de Cerro La Mole, cercano a Tegucigalpa, así como la presencia permanente de un destacamento norteamericano (*Task-force Bravo*). El acuerdo también permitió el establecimiento del Centro Regional de Entrenamiento Militar (CREM) de Puerto Castilla para proporcionar entrenamiento a militares salvadoreños. El CREM permaneció abierto entre 1982 y 1985 y adiestró a tres batallones salvadoreños completos, otras unidades menores del mismo ejército, y un pequeño número de policías hondureños y costarricenses⁴. En 1983, por último, el Departamento de Defensa de Estados Unidos puso en marcha un plan de modernización de las Fuerzas Armadas hondureñas. Todos estos hechos hicieron de Honduras un verdadero “portaaviones” norteamericano en el istmo, el “USS Honduras” según la denominación de los militares norteamericanos.

Como mostró el cuadro n° 74, este proceso de militarización tuvo un fuerte respaldo financiero norteamericano a lo largo de toda la década —420 millones de dólares de 1980 a 1989. Los mayores volúmenes de ayuda militar, en términos absolutos y relativos, se fueron concedidos entre 1982 y 1984,

¹ Maniobras “Pino Alto I”/“Ahuas Tara II” de febrero de 1983; “Pino Alto II”, de agosto de 1983 a febrero de 1984; “Granadero I” de abril de 1984; “Pino Alto III/Universal Trek 85” de febrero de 1985; “Cabañas 85” de julio a septiembre de 1985; “Terencio Sierra”, Cabañas”, “Ocean Venture” y “Guardianes del Golfo II” de 1986; “Terencio Sierra 87”; “Ahuas Tara” y “Terencio Sierra” 1988 y 1989. Ver Oseguera 1987 p. 72, Millet 1987, p. 123, y Casaus y Castillo 1989, p. 744.

² Danaher *et alii* 1987, p. 18.

³ Hackel y Siegel 1987, pp. 109-116. Sheperd 1987, p. 130.

⁴ Las implicaciones del Tratado de Paz y el papel del CREM son examinadas con más detalle en Schoultz 1987, p. 170 y Salomon 1994, p. 228.

coincidiendo con el establecimiento de la Contra y las maniobras militares conjuntas. Washington alegó que la ayuda militar tenía como objetivo la contención de la supuesta amenaza sandinista, creando «*una fuerza disuasoria creíble frente a Nicaragua*»¹, aunque este argumento resultaba poco creíble a la luz de la estrategia norteamericana, encaminada al derrocamiento del régimen sandinista por vía militar, como reconoció el propio Presidente Reagan en febrero de 1985².

A pesar de la ayuda militar norteamericana, el gasto militar aumentó aceleradamente, y entre 1980 y 1984 Honduras destinó no menos del 6% del PIB a gastos de defensa. Este nivel de gasto, como señaló Philip Shepherd:

«...es inaudito para una nación tan pequeña y pobre como Honduras. Sin embargo, la militarización inspirada por Estados Unidos ha avanzado a tal ritmo y a tal escala que ahora Honduras necesita cantidades mucho más grandes de ayuda militar para evitar una bancarrota inmediata»³.

La distribución de la ayuda norteamericana tuvo también importantes implicaciones políticas internas. Primero, la ayuda fortaleció y permitió la expansión de las Fuerzas Armadas —un 25% de la ayuda total fue destinada a este fin—, y le otorgó a los militares el papel clave en el diseño de la política exterior y la política de seguridad de Honduras. Segundo, la agenda de seguridad se sobrepuso a otras dimensiones de la política doméstica, aumentando la influencia de la institución castrense. Tercero, la adopción de un enfoque de “seguridad nacional” redujo el espacio político para los grupos de oposición, lo que se puso de manifiesto con la fuerte represión política de la primera mitad de la década —en 1982, por ejemplo, se promulgó una “Ley Antiterrorista” prohibiendo la huelga y las ocupaciones de tierras, a las que se equiparaba con la subversión armada— y el elevado número de violaciones de los derechos humanos que se produjeron en ese periodo⁴. Cuarto, las decisiones políticas claves —entre ellas el destino y uso de la ayuda

¹ GAO 1989, p. 17. La traducción es nuestra.

² El 21 de febrero, en una rueda de prensa televisada, Reagan declaró explícitamente que el objetivo de su política era derrocar a los sandinistas o doblgarles totalmente. Ver Hackel y Siegel 1987, pp. 75-77.

³ Estimaciones citadas en Sheperd 1987, p. 128.

⁴ Rosenberg 1990, p. 532.

norteamericana— quedaron de hecho en manos de un poderoso triunvirato formado por el General Gustavo Álvarez, el Embajador John Dimitri Negroponte y el Presidente Suazo Córdova.

Este “arreglo de poder”, como lo denominó el sociólogo hondureño Guillermo Molina Chocano, debilitó el proceso de democratización, concentrando las decisiones en el más alto nivel, habida cuenta de que el Congreso hondureño, subordinado al Ejecutivo, no puede ejercer el papel de contrapeso y control que le correspondería en justa lógica democrática¹. El triunvirato Álvarez-Negroponte-Suazo se apoyó, por el contrario, en un reducido grupo de empresarios, altos cargos militares de extrema derecha y miembros de la élite política partidarios de la “doctrina de la seguridad nacional” que se dieron cita en la Asociación para el Progreso de Honduras (APROH).

Esta asociación fue fundada en 1983 bajo la Presidencia del General Álvarez y la Vicepresidencia de Miguel Facussé. La APROH se convirtió en un influyente *think-tank* que impulsaría la política de enfrentamiento con Nicaragua y la aplicación de la política de corte neoliberal inducida por la AID. En 1984, por ejemplo, fue la APROH quién elaboró los documentos que Honduras elevó a la Comisión Kissinger. La defenestración política del General Álvarez en 1984 disolvió el triunvirato, pero las Fuerzas Armadas siguieron teniendo un papel clave en la frágil democratización hondureña. La APROH también fue disuelta en 1984, pero sus antiguos miembros ocuparon altos cargos de Gobierno tanto en las administraciones Azcona y Callejas².

El proceso de militarización de Honduras afectó también a los fondos destinados a actividades de desarrollo (DA), parte de los cuales se destinaron a la construcción de carreteras y obras de infraestructura en las zonas de asentamiento de la Contra, y a la asistencia humanitaria en los campos de refugiados nicaragüenses de los Departamentos de El Paraíso, Olancho y Gracias a Dios (Mosquitia), donde la Contra reclutaba adeptos³. En 1982, en el marco de las maniobras militares conjuntas “Desplazamiento Combinado”, las fuerzas armadas de ambos países y el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) recibieron 18 millones de dólares de

¹ Molina 1986, p. 36.

² CEDOH 1984.

³ Ver el capítulo sobre Nicaragua.

la AID en moneda local para la construcción de caminos de acceso y tomas de agua potable en 250 aldeas y poblados de áreas aledañas a la Contra¹. En 1984 la AID inició la construcción de una carretera de 108 millas que enlazaba las principales bases de la Contra en El Paraíso y Olancho. La Agencia señaló, no obstante, que esta carretera formaba parte de un programa de desarrollo rural para facilitar el acceso al mercado a los pequeños campesinos hondureños de la región, que permitiría acercar la asistencia humanitaria a los refugiados nicaragüenses, y que no tenía funciones militares². Los fondos de ayuda al desarrollo (DA) y los fondos en moneda local generados por los ESF también ha sido utilizados en actividades de “acción cívica” contrainsurgente en áreas de los departamentos de Olancho, El Yoro y la Atlántida, en las que se produjeron brotes guerrilleros entre 1982 y 1983.

Entre 1981 y 1984 Washington también logró la plena colaboración del Gobierno hondureño para aislar diplomáticamente a Nicaragua y entorpecer el proceso de paz de Contadora. Honduras se sumó a Costa Rica y El Salvador en iniciativas diplomáticas como la efímera Comunidad Democrática Centroamericana establecida en enero de 1982, o el Foro Pro-paz y Democracia convocado por Costa Rica en octubre de ese mismo año, que en ambos casos excluyeron a Nicaragua por tratarse de un régimen “totalitario”. Además, en octubre de 1983 el General Álvarez y el Presidente Suazo tomaron la iniciativa de revivir el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA). En septiembre de 1984 Nicaragua anunció repentinamente su intención de aceptar en su integridad el Acta Final de Contadora, tal y como habían hecho ya Costa Rica y El Salvador. Honduras, sin embargo, hizo suyas muchas de las objeciones planteadas por Estados Unidos y junto con los otros dos países —con los que formaba el llamado “Bloque de Tegucigalpa”— rehusó firmar el Acta antes de la fecha final del 15 de octubre, lo que contribuyó al *impasse* que sufrió el proceso de paz durante todo el año 1985. En la reunión presidencial del 6 junio de 1986 Honduras y los otros dos países del “bloque de Tegucigalpa” rechazaron firmar la nueva versión del Acta Final, pese a que ésta había incorporado la mayor parte de sus objeciones, acabando de hecho con el proceso de Contadora.

¹ INSEH 1988, p. 105.

² Barry y Preusch 1988, p. 223.

9.3.2 *Renegociando la dependencia: las relaciones entre Honduras y Estados Unidos tras la caída del General Álvarez*

La ayuda económica y militar de Estados Unidos debe entenderse, sobre todo, como la contraprestación económica del coste cada vez más elevado que representó, en términos de independencia y autonomía política, la virtual ocupación del país y la casi total subordinación de su política exterior a los intereses de Washington. La presencia de la Contra y las fuerzas norteamericanas y la constante injerencia de Estados Unidos en la vida económica y política de Honduras se convirtieron en un factor permanente de desestabilización interna. Significativos sectores militares, sociales, económicos y políticos cuestionarán la merma de soberanía, las concesiones realizadas a Estados Unidos, la presencia de fuerzas irregulares nicaragüenses y el papel que Honduras se estaba viendo obligada a jugar en la crisis regional. En 1983 el Presidente Suazo, constatando el desgaste político causado por la enajenación de la soberanía nacional, escribía al Presidente Reagan:

«Mi Gobierno está decido a trabajar estrechamente (...) con el Fondo Monetario Internacional en un programa financiero para los tres próximos años. Pero su éxito sólo podría hacerse viable mediante un apoyo presupuestario en la forma de donación de 150 millones de dólares en nuestro año fiscal 1983 y de 100 millones de dólares en cada uno de los dos años subsiguientes (...) Parte de estos recursos liberarán recursos internos necesarios para cubrir los costes adicionales que están resultando de fortalecer nuestra seguridad interna y externa. Usted, Señor Presidente, estará informado que no hemos vacilado en tomar decisiones para sanear la economía y que estas decisiones tienen un alto coste político. Para el caso, el establecimiento del Centro Regional de Entrenamiento Militar está significando un alto coste político, particularmente en nuestra política exterior. Y aunque reconozco que estamos defendiendo nuestro propio interés nacional, su ilustrado Gobierno debe reconocer que fundamentales intereses estratégicos de Estados Unidos también están siendo protegidos a muy bajo coste para su país.

Pero nuestro pueblo comienza cada vez con mayor vigor a preguntarse abiertamente si conviene a nuestros propios intereses estar tan íntimamente ligados a los intereses de Estados Unidos si recibimos muy

poco a cambio. Estimamos que el apoyo presupuestario solicitado representará un coste relativamente bajo si se toman en cuenta los riesgos políticos y militares que Honduras está asumiendo»¹.

A lo largo de 1984 se produjeron manifestaciones masivas en Tegucigalpa y San Pedro Sula, poniendo de manifiesto un rechazo social de amplio espectro a la presencia estadounidense, la militarización del país, y el involucramiento de Honduras en un conflicto regional. En marzo de ese año el sector más nacionalista de la oficialidad hondureña forzó la renuncia del General Álvarez, poniendo de manifiesto las profundas divisiones que había causado en el Ejército el desgaste político ocasionado por la intervención norteamericana. Este sector, con el respaldo del Presidente Suazo, intentó elevar el precio de la cooperación hondureña con la estrategia de Estados Unidos, considerando que el país no estaría recibiendo el adecuado *quid-pro-quo* por los servicios prestados².

El sucesor de Álvarez, el General de la Fuerza Aérea Walter López, demostró ser más consciente de los costes que comportaba la presencia de la Contra en suelo hondureño, se mostró menos proclive a otorgar concesiones e intentó, como dijimos, “subir el alquiler” a pagar a cambio de la colaboración hondureña. A mediados de 1984 el General López inició las gestiones para revisar los acuerdos militares, y el Presidente Suazo demandó más ayuda económica. En septiembre de ese mismo año el Gobierno prohibió el entrenamiento de fuerzas militares extranjeras en Honduras, amenazando la existencia del CREM. Estas demandas y presiones coincidieron con la aprobación por parte del Congreso de la “Iniciativa por la Paz y la Democracia en América Central”, resultado del Informe Kissinger, con lo que la ayuda aprobada para 1985 aumentó en un 58% respecto al año anterior, pasando de 172 a 296 millones de dólares³.

En febrero de 1985 el Ministro de la Presidencia de Honduras, Ubodoro Arriaga, admitió oficialmente la existencia de bases permanentes de la Contra

¹ Citado en Molina 1986, p. 42.

² Norsworthy y Barry 1994, p. 160. Un examen más detallado sobre el sentimiento antinorteamericano suscitado por la creciente injerencia externa en Kellen, Ronfeldt y Millett 1989, a partir de entrevistas realizadas al General Gustavo Álvarez Martínez, al empresario César R. Batres y al sociólogo Víctor Meza.

³ Ver *Infopress Centroamericana* n° 646, 27 de junio de 1985.

en los departamentos fronterizos de El Paraíso y La Mosquitia, y el grave problema de desplazados internos hondureños que ello estaba creando. Arriaga también confirmó que Estados Unidos había solicitado la plena participación de Honduras en la guerra encubierta contra Nicaragua. Todo ello provocó una pequeña crisis en las relaciones con Washington y una visita del vicepresidente Bush en marzo de 1985. Honduras aceptó que se mantuviera la presencia militar norteamericana, pero el CREM de Puerto Castilla tuvo que cerrar sus puertas en junio¹. En octubre de 1985 el Presidente Suazo —consciente de que Estados Unidos no apoyaría sus intentos de optar a la reelección, en contra de lo dispuesto en la Constitución— elevó aún más las demandas de ayuda económica e impidió los vuelos de abastecimiento de la Contra, provocando las iras norteamericanas y la congelación de los desembolsos por parte de la AID².

A lo largo de 1986 las relaciones entre la Embajada norteamericana, la misión de la AID y el Gobierno hondureño se mantuvieron en un nivel bajo. El Presidente Azcona, una vez llegado al poder en enero de 1986, permitió que los vuelos de abastecimiento a la Contra se reanudaran. El General López, debido a las presiones de Washington, se vio obligado a renunciar en febrero, y la jefatura del Ejército fue asumida por el General Humberto Regalado, un militar de “línea dura” más cercano a las políticas de Washington. Sin embargo, Azcona se resistió a considerar que las incursiones nicaragüenses en territorio hondureño constituían una “invasión”, tal y como le demandó Washington con el objetivo de elevar la tensión con Nicaragua³. El embajador norteamericano saliente, John Ferch, declaró que el Plan Económico del nuevo Gobierno había sido escrito por el administrador local de la AID, provocando un escándalo político⁴. Ese mismo año, el Vicepresidente Rosenthal señaló que entre el 30% y el 50% de la ayuda norteamericana «*había sido robada o desperdiciada*»⁵.

Las señales de ambivalencia del Gobierno Hondureño llevaron a la AID y al Departamento de Defensa a aplicar una estrategia mixta, de “zanahoria y garrote”. En no pocas ocasiones la AID detuvo o retrasó el libramiento de los

¹ Los documentos oficiales básicos sobre el CREM aparecen en Paz Barnica 1986, pp. 66-67, 260-290.

² Paz Barnica 1986, pp. 364-367.

³ Coatsworth 1994, p. 195.

⁴ CEDOH, “El adiós de Ferch”, p. 8

⁵ *Tiempo*, 11 de marzo de 1987.

fondos a fin de obtener un determinado comportamiento por parte del Gobierno. Un caso particularmente grotesco se produjo en julio de 1987, cuando el Congreso decidió retener un desembolso de 20 millones de dólares para obligar a Honduras a pagar una indemnización a un ciudadano norteamericano cuyas tierras, de dudoso título legal, habían sido expropiadas para instalar el CREM.

Los aviones de combate que obtuvo Honduras a partir de 1987 fueron una de las “zanahorias” más notables. En 1987 Estados Unidos autorizó la venta a la Fuerza Aérea hondureña de 12 sofisticados cazabombarderos F-5 —por un coste de 80 millones de dólares—, junto con 2 aviones de transporte C-130 y 15 aviones A-37 de ataque a tierra para operaciones de contrainsurgencia. Estos aparatos, vieja aspiración de la cúpula militar, dieron a la Fuerza Aérea hondureña un poder aéreo ofensivo muy superior al de sus vecinos de la región, incluyendo a México¹.

Los F-5, sin embargo, fueron un verdadero “regalo envenenado”. La fuerza aérea, hipertrofiada y superflua en relación a la capacidad económica y a las necesidades de defensa del país, implicaba una fuerte carga económica. Ésta sólo pudo ser cubierta con cargo a un presupuesto de defensa también desproporcionado y a la ayuda militar norteamericana. Cuando a principios de los años noventa esta ayuda disminuyó, las Fuerzas Armadas hondureñas se vieron forzadas a asumir una fuerte reducción de sus presupuestos, y diversos sectores de la opinión pública exigieron que la Fuerza Aérea se deshiciera de los F-5. Desde 1992, paradójicamente, la AID y el Banco Mundial demandaron la reducción del gasto militar para contribuir a la estabilidad fiscal, en el marco de los programas de estabilización y ajuste estructural impulsados por ambas entidades.

En abril de 1988, en este caso causadas por el secuestro del narcotraficante Juan Ramón Matta Ballesteros, se produjeron de nuevo manifestaciones y disturbios, y dependencias de la AID y del “Cuerpo de Paz” fueron asaltadas. En 1989 Honduras reconocía oficialmente que la actividad de la Contra había causado el desplazamiento forzado de más de 22.000 campesinos de estas áreas. La asociación patronal del café (APROHCAFÉ) ya había denunciado la pérdida de las cosechas por esta misma razón, y en 1987 sus líderes se habían

¹ Norsworthy y Barry 1994, p. 180.

desplazado a Washington exigiendo 25 millones de dólares como indemnización por los daños causados.

Para sectores cada vez más amplios de la opinión pública hondureña los riesgos de desestabilización asociados a la hipotética “amenaza sandinista” eran mucho menores que la presencia de más de 15.000 hombres armados controlando una porción de territorio nacional, sin que se vislumbrara el momento en el que iban a terminar sus operaciones.

Los temores de Honduras se acentuaron tras el escándalo “Irán-Contras”. La derrota militar de los antisandinistas, que les obligó a replegarse en Honduras, el cese de la ayuda económica norteamericana y las declaraciones de destacados portavoces de la Casa Blanca identificando a la Contra como un problema hondureño parecían mostrar que Washington se desentendía de la Contra, y que iba a ser Honduras quien tuviera que enfrentarse por sí sola al problema. Durante el año 1988 la Administración Azcona intentó obtener garantías norteamericanas de que la Contra no iba a ser abandonada a su suerte. Hasta el mes de septiembre de 1988 no hubo un pronunciamiento expreso de la Casa Blanca al respecto. En diciembre el Presidente Azcona declaró:

«...si [los contras] reciben ayuda militar tendrán que meterse a pelear en Nicaragua; si no reciben ayuda, tendrán que disolverse. Estados Unidos tendrá que ayudar en este problema. Los jefes pueden irse a Miami, y los otros pueden acogerse a la amnistía o lo que sea»¹.

La desestabilizadora presencia de la Contra fue uno de los factores clave que empujaron al Gobierno hondureño a firmar a última hora el plan de paz de Esquipulas II. La adhesión hondureña al Acuerdo también fue posible por el escándalo “Irán-Contras”, que redujo la presión norteamericana sobre la política exterior hondureña, por el respaldo del Senado norteamericano al Plan Arias en marzo de 1987, y por el miedo a quedar aislados de los esfuerzos de concertación regional. La actitud de Honduras hacia Esquipulas, sin embargo, fue ambivalente. La Administración Azcona participó en el proceso pero las administraciones Reagan y Bush siguieron encontrando en Honduras un firme aliado para avanzar sus posiciones en la región, plantear nuevas exigencias a Nicaragua y en ocasiones obstaculizar el proceso de paz.

¹ Citado en Asenjo 1989, p. 207.

Una vez se obtuvieron compromisos claros respecto a la Contra por parte de Washington, la actitud de Honduras hacia el Acuerdo de Esquipulas se fue identificando con los intentos norteamericanos de transformar Esquipulas en una herramienta para cercar al régimen sandinista¹. En la cumbre de Presidentes de Costa del Sol (El Salvador) del 13 y 14 de febrero de 1989 se acordó la elaboración en un plazo de 90 días de un plan conjunto, con el apoyo de la ONU, para desmovilizar y repatriar a la Contra, al tiempo que Nicaragua se comprometió, entre otras medidas, a excarcelar a los prisioneros políticos, a modificar la Ley electoral y a celebrar elecciones en febrero de 1990.

Honduras no pudo dejar de comprometerse con estos acuerdos, pero el compromiso fue poco firme. El 14 de marzo Azcona se reunió con Morris Busby, enviado especial para Centroamérica de la Casa Blanca. Busby solicitó —y logró— la colaboración de Honduras para garantizar la presencia de la Contra por un año más. El 23 de marzo se produjo el “Acuerdo bipartidista sobre Centroamérica”² y el Congreso de Estados Unidos aprobó un “paquete” de ayuda “humanitaria” y “no letal”, por valor de 49,75 millones de dólares, no condicionada al cese el fuego o al cumplimiento de lo acordado en Esquipulas. A partir de este momento Honduras, en la práctica, bloqueó los acuerdos conducentes a la desmovilización de los irregulares nicaragüenses³.

En la cumbre Presidencial de Tela (Honduras) del 5 al 7 de agosto de 1989 los mandatarios centroamericanos adoptaron un plan de desmovilización y repatriación de la Contra en 120 días y el establecimiento de la Comisión Internacional de Asistencia y Verificación (CIAV). Honduras, aislada, suscribió este acuerdo. Sin embargo, el 5 de diciembre —fecha límite acordada en Tela para la desmovilización— la Contra continuaba ocupando suelo hondureño, y sus acciones militares no se detuvieron hasta marzo de 1990, condicionando así el proceso electoral nicaragüense⁴.

¹ Asenjo 1989, p. 208.

² El texto del Acuerdo aparece en *Inforpress Centroamericana* n° 831, separata.

³ Asenjo 1990, p. 246.

⁴ Sobre la significación de estos hechos, ver el capítulo sobre Nicaragua.

9.4 Los objetivos económicos: de la estabilización al ajuste estructural

9.4.1 La estabilización económica en el marco de la estrategia antisandinista: el mandato de Suazo Córdova (1982-1986)

El espectacular aumento de la ayuda entre 1981 y 1982 se debió a la aparición de los Fondos de Apoyo Económico (ESF) dentro del programa de ayuda norteamericana a Honduras. Con ello hizo su aparición un nuevo tipo de condicionalidad, orientada al ajuste estructural y a la apertura y liberalización de la economía.

En noviembre de 1981 el Embajador John Dimitri Negroponte hizo llegar al Presidente Suazo Córdova, del partido Liberal, un “memorándum de entendimiento” sobre política económica, analizando la difícil situación en la que se encontraba el país, y que en 1980, ante la crisis de la balanza de pagos, llevó a suspender la convertibilidad del lempira. Al ser hecho público en diciembre de 1981, el memorándum fue conocido como “la Reaganomics para Honduras” por su explícito contenido neoliberal¹.

El documento, en primer lugar, señalaba que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) definiría el nuevo marco de relaciones entre Honduras y Estados Unidos. Para aprovechar plenamente las ventajas de la ICC, Honduras debería eliminar el “sesgo antiexportador” que hasta entonces había caracterizado a su política económica, eliminando barreras al comercio y la inversión. El desembolso de la ayuda económicas estaría condicionado a la aplicación de las medidas necesarias para ello y se orientaría al sector privado y no a financiar el presupuesto gubernamental.

Entre los condicionamientos mencionados expresamente en el documento, destacaban los siguientes²:

- a) La adopción de un convenio *Stand-by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el inicio de las conversaciones con el Banco

¹ Para la descripción y análisis de este documento nos hemos basado en el detallado análisis de Hernández 1987, pp. 105-114.

² AID 1982c.

Mundial. Con el Fondo Honduras ya había iniciado negociaciones a fin de obtener financiación extraordinaria para aliviar la difícil situación de su balanza de pagos:

«Estados Unidos considera que es fundamental una relación de trabajo cercana entre Honduras y el FMI para llevar a cabo un programa amplio de asistencia económica. Podría diseñarse un nuevo Stand-by o un servicio ampliado del FMI para promover un marco monetario y fiscal real para el control presupuestario del Gobierno (...) además, apoyaríamos la formación de un grupo de consulta para Honduras, encabezado por el Banco Mundial, que ayudaría a ordenar las prioridades de forma tal que maximice la cantidad y efectividad de las donaciones de ayuda externa»¹.

- b) La adopción de una política de promoción de las exportaciones no tradicionales y la inversión extranjera, haciendo de los mercados externos — particularmente del mercado norteamericano, en el marco de la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe” — el nuevo eje de crecimiento económico. Según el memorándum, Honduras debía eliminar el marco de incentivos que orientaba al sector productivo al mercado interno y al mercado regional, y debía sustituirlos por un nuevo sistema de incentivos orientado al mercado mundial. En este marco, se recomendaba la devaluación del lempira para aumentar la competitividad de la oferta exportable, incentivar la reorientación de la producción a los mercados externos, y equilibrar la balanza comercial.
- c) La reducción del déficit fiscal mediante la “racionalización” (reducción) del tamaño del Estado.
- d) El desmantelamiento del intervencionismo estatal y la liberalización de la economía. En este ámbito destacaba la exigencia de liberalizar el sector financiero y los tipos de interés y eliminar los controles de precios, incluyendo los combustibles y los productos de la “canasta básica” de consumo popular.
- e) La privatización o liquidación del sector público productivo, particularmente las empresas de la Corporación Nacional de Inversiones

¹ Extracto de “Reaganomics para Honduras”, citado en Hernández 1987, p. 107.

(CONADI), el Banco Nacional de Desarrollo Agrario (BANADESA), el Instituto Nacional Agrario (INA), la Corporación Hondureña del Banano (COHBANA) y la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR).

- f) La mejora de las condiciones fiscales y legislativas de las operaciones de las grandes compañías transnacionales norteamericanas que operan en el país, como la Texaco —dueña de la única refinería de Honduras—, la Rosario Mining Co. o las bananeras Castle & Cooke (antes Standard Fruit) y Tela Railroad Company. Se demandaba una revisión del Código de Minería —*«que desalienta la inversión en este campo»*¹ y, en el caso de la Texaco, se solicitaba un acuerdo con el Gobierno, para que ésta pudiera actuar *«...con una ganancia razonable»*².
- g) La reorientación de la Reforma Agraria hacia el sistema de mercado, ampliando la base de la propiedad privada de la tierra, facilitando títulos de propiedad plena y adoptando las disposiciones necesarias para la legalización de los arrendamientos agrarios.

Las exigencias contenidas en “Reaganomics para Honduras” —también denominado “Memorándum Suazo”— y su explícita orientación neoliberal representaban una ruptura radical respecto a la política económica reformista que Honduras había seguido durante los años setenta, particularmente durante la Presidencia del General Osvaldo López Arellano (1972-1975).

El atraso relativo de la economía hondureña, la debilidad de los empresarios locales, la dependencia del capital foráneo—particularmente transnacionales norteamericanas—, el creciente descontento social y la derrota hondureña en la “guerra del fútbol” de 1969 impulsaron a los militares en el poder en la década de los setenta a adoptar una estrategia de modernización de la economía de corte nacionalista y liderada por el Estado.

La estrategia, recogida en el “Plan de Desarrollo Económico y Social 1974-1978”, abarcó la reforma agraria, la creación de empresas públicas en el ramo industrial y en los servicios, la protección del mercado interno, la promoción

¹ Hernández 1987, p. 110.

² Hernández 1987, p. 107.

de inversiones privadas facilitando el acceso al crédito internacional, la nacionalización de los recursos naturales y la inversión pública para el desarrollo de las infraestructuras esenciales, con proyectos de grandes dimensiones como la hidroeléctrica “El Cajón”.

Entre 1972 y 1975 la reforma agraria tuvo su momento álgido, distribuyendo unas 125.000 hectáreas a 35.000 campesinos¹. En 1974 fue creada la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI), con el objeto de proveer al sector privado con capital de inversión de bajo coste con la garantía estatal, actuando como intermediario financiero ante la banca internacional. Ese mismo año el General López Arellano promulgó la Ley 103, que nacionalizó el sector maderero y creó el Sistema Social Forestal y la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), para poner fin a las operaciones de corte a ras de suelo de las compañías madereras extranjeras, regular la extracción y comercialización forestal y financiar programas de desarrollo. Algunas de estas políticas contaron con el apoyo financiero del Banco Mundial y el BID y de la propia AID, ya que coincidían plenamente —sobre todo en lo referido a la reforma agraria— con la estrategia de desarrollo rural, modernización del Estado y “satisfacción de las necesidades básicas” que propugnaba la AID en esta década².

Este esfuerzo modernizador produjo un fuerte crecimiento y modificó substancialmente la economía y la sociedad hondureña. Sin embargo, también gestaron o agravaron algunos de los problemas estructurales que han gravitado sobre Honduras en la década de los ochenta. Al comenzar la década de los ochenta Honduras había acumulado una cuantiosa deuda externa y las finanzas públicas se encontraban en una situación muy precaria, debido a la ineficiencia, a la corrupción y al virtual saqueo que el sector privado hizo sobre sus recursos, sobre todo en el caso de CONADI. Esta Corporación se encontraba en 1981 virtualmente en quiebra. Buena parte de sus créditos alimentaron la fuga de capitales de las élites empresariales locales. En dicho año, sólo 24 de las 64 compañías financiadas —en gran medida pequeñas y medianas

¹ Entre 1962 y 1987 los sucesivos programas de reforma agraria entregaron unas 312.000 has. a más de 70.000 familias de campesinos sin tierra. La entrega de tierras —a pesar de que a menudo no existió asistencia técnica, facilidades de comercialización o crédito campesino— desactivó el conflicto campesino en gran medida, evitando que Honduras se precipitara en el proceso insurreccional que afectó a otros países vecinos a finales de los años setenta. Ver Barry 1987, pp. 147-149, y Benjamin 1988, pp. 33-42.

² Rivera, Sojo y López 1986, p. 41.

empresas— se encontraban al día en sus pagos, mientras que la deuda de CONADI con bancos extranjeros superaba los 300 millones de dólares¹.

En 1980 Honduras se vio obligada a suspender los pagos de la deuda externa contratada por este y otros organismos públicos descentralizados y a incumplir las condiciones del convenio en vigor con el FMI, lo que cerró las posibilidades de obtener financiación externa agravando la "crisis de la deuda".

El proyecto neoliberal de la AID encontró significativas resistencias internas en el Estado hondureño y en las élites empresariales que se habían desarrollado al amparo de un mercado interno protegido. Los sectores ligados a las exportaciones no tradicionales, los principales beneficiarios del nuevo modelo económico exportador, carecían aún de la fuerza necesaria para inclinar la orientación de la política económica a su favor. La pugna en torno a la devaluación del lempira —elemento central del ajuste estructural— no sólo enfrentó al Gobierno hondureño con la AID y el FMI. Fue también un conflicto entre distintos sectores del empresariado, que no se resolvió hasta que, a finales de los ochenta, la correlación de fuerzas fue favorable a los grupos exportadores "modernizantes" ligados a la exportación de productos "no tradicionales"².

Como iremos viendo, las políticas incluidas en "Reaganomics para Honduras" —especialmente la devaluación— no se llevaron plenamente a la práctica hasta casi diez años más tarde. Honduras, entre tanto, pudo eludir la condicionalidad de la AID a sabiendas de que mientras existieran sandinistas en la vecina Nicaragua y Honduras fuera necesaria desde el punto de vista estratégico y militar, la ayuda no se interrumpiría

En enero de 1982 los sectores empresariales, bajo el liderazgo de Miguel Facussé, hicieron público el "Plan de Acción Inmediata" o PAI, también conocido como "Memorándum Facussé"³. El PAI, en parte una respuesta al "Memorándum Suazo", suscribía las propuestas realizadas unos meses antes

¹ Sheperd 1988, p. 96.

² Un detallado análisis de las pugnas entre el Gobierno hondureño y la AID en torno a las reformas macroeconómicas se encuentra en GAO 1985, pp. 32-41.

³ Miguel Facussé, propietario de Químicas Dinant y Jugos Natura, es miembro del clan Facussé, propietario del diario "La Tribuna" y uno de los grupos familiares más poderosos de la economía hondureña.

por el Embajador Negroponte, especialmente en lo referido a las privatizaciones, la desregulación de la vida económica y la reducción del déficit fiscal vía reducción del gasto público. Había, sin embargo, un punto clave en el que los empresarios tenían una posición opuesta a la AID, ya que defendían la estabilidad del lempira¹.

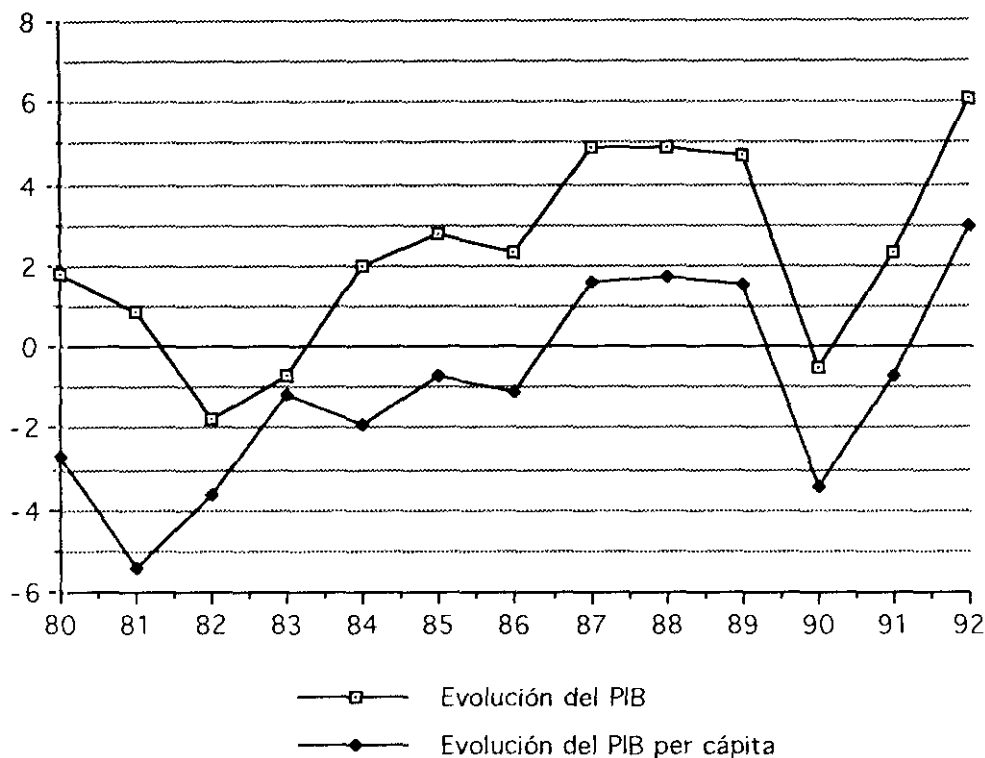
Paradójicamente, fue la abundancia de dólares derivada de la entrega de ESF la que permitió al Gobierno mantener hasta 1990 una política de tipo de cambio fijo —ningún otro país de Centroamérica mantenía este sistema en 1989—, estabilizar el lempira, mantener las tasas de inflación más bajas de toda Centroamérica, y sortear una grave crisis de balanza de pagos, evitando la devaluación y el “ajuste duro” propugnado por la AID, y posponer, finalmente, la adopción del nuevo modelo económico liberal-exportador. Gracias a los fondos entregados por la AID, Honduras también pudo eludir parcialmente la condicionalidad del FMI. Con este organismo, las relaciones se deterioraron aceleradamente entre 1983 y 1985, al negarse el Gobierno hondureño a devaluar el lempira. Las negociaciones con el Fondo cesaron en 1985 y no volvieron a iniciarse hasta 1989. Durante ese periodo la AID sustituyó de hecho a los organismos multilaterales como proveedor de financiación externa y de apoyo para la estabilización de la balanza de pagos².

Los 833 millones de dólares inyectados por la AID en la economía hondureña entre 1981 y 1985, sin embargo, no consiguieron detener el declive económico, y contribuyeron a agravar algunos de los desequilibrios crónicos de la economía, particularmente el déficit fiscal y el déficit comercial. Como puede verse en el cuadro n° 76, las débiles tasas de crecimiento alcanzadas tras la recesión de 1982-1983, unidas a un crecimiento demográfico superior al 3% anual, no permitieron mejoras en el PIB per cápita. Este indicador cayó un 15,5% acumulado entre 1981 y 1985. El déficit fiscal como porcentaje del PIB pasó de un 4,4% en 1979 a un 8% en 1980 y a un promedio del 11% entre 1981 y 1985. El déficit de la balanza comercial, por último, fue de unos 150 millones de dólares anuales como promedio a lo largo de este periodo.

¹ Hernández 1987, p. 123.

² Un detallado análisis de las negociaciones del Gobierno de Suazo Córdova con el FMI se encuentra en Rivera, Sojo y López 1986, pp. 41-51.

Cuadro n° 76
Honduras. Evolución del PIB 1980-1992



Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* y *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, varios años

Aunque los déficit de las cuentas fiscales y de la balanza comercial fueron en parte financiadas con las transferencias de la AID, Honduras vio crecer su deuda externa a un ritmo muy acelerado. Entre 1981 y 1986 la deuda externa total desembolsada prácticamente se duplicó, pasando de 1.501 a 3.366 millones de dólares, y continuó aumentando hasta alcanzar, en 1988, la cifra de 3.810 millones de dólares.

El Banco Mundial considera que una razón deuda total-exportaciones totales superior al 220% indica que un país ha alcanzado un nivel de endeudamiento "insostenible". En el caso de Honduras, esta razón pasó del 160% de 1980 al 392% en 1987, y aunque entre 1988 y 1990 se produjo un descenso, la razón deuda-exportaciones se mantuvo por encima del 300% (Ver cuadro n° 78). Del total de la deuda externa, casi 600 millones de dólares —el 16%— correspondían a créditos concesionales de la ayuda alimentaria estadounidense.

Este proceso hizo de Honduras uno de los países más endeudados de la región, tanto en términos absolutos como en términos per cápita.

El Gobierno hondureño, consciente de su importancia estratégica para Estados Unidos, consideró la ayuda como una contraprestación económica por su cooperación militar y política, y se mostró renuente a aceptar la condicionalidad económica de la AID. Honduras prefirió sacrificar su autonomía en política exterior y de seguridad, logrando a cambio mantener cierto grado de control de la política económica doméstica. Como señaló Philip Shepherd, *«La gestión macroeconómica del Gobierno de Suazo Córdova se caracterizó por un sorprendente grado de realismo, improvisación pragmática e independencia»*¹.

Las necesidades de seguridad de Estados Unidos en los primeros años de la década, por otra parte, se contradecían con el contenido económico del “Memorándum Suazo”. Estados Unidos tuvo que asumir que no era posible lograr todo simultáneamente, y que tenía que optar entre la estabilidad política o el ajuste económico, entre la austeridad fiscal o el aumento del gasto inducido por la militarización —sólo entre 1983 y 1984 el presupuesto de defensa aumentó un 32%—. El Departamento de Estado tuvo que aceptar, en suma, que no podía solicitar la cooperación político-militar del Gobierno y al mismo tiempo pedirle que aceptara aplicar medidas económicas y sociales impopulares y/o que podían perjudicar a los sectores empresariales nacionales. Una evaluación realizada en 1989 por la propia AID sobre la efectividad de los ESF en Honduras reconoció que:

*«...la concurrencia de objetivos económicos y de política exterior supone la aceptación de menores avances en los primeros, a pesar del hecho de que el crecimiento económico es un componente crucial para alcanzar las metas de política exterior de Estados Unidos»*²

El dilema entre estabilidad política y estabilización económica se puso de manifiesto muy tempranamente. La aplicación parcial de algunas de las medidas sugeridas por la AID y el FMI entre 1981 y 1983 contribuyó a agudizar el desempleo y la conflictividad laboral —con momentos álgidos

¹ Sheperd 1988, p. 91.

² AID 1989d, resumen ejecutivo. La traducción es nuestra.

como la huelga de empleados de la salud pública y la huelga de maestros de 1982.

En noviembre de 1983, después de atenuar algunas de estas medidas, el Gobierno no había logrado cumplir los requerimientos del FMI y la AID suspendió los desembolsos. En marzo de 1984, sin embargo, AID restableció los desembolsos después de que el Gobierno adoptara un nuevo conjunto de medidas de ajuste que incluían la elevación de las tarifas de los servicios públicos esenciales —agua, luz, teléfono— y nuevos impuestos al consumo, que suponían una importante reducción del poder adquisitivo de los trabajadores y los sectores sociales más desfavorecidos. En un contexto de deterioro económico y aumento del desempleo y el subempleo, estas medidas fueron recibidas con movilizaciones —entre mayo y junio hubo grandes manifestaciones, con la participación de más de 50.000 personas— y con la amenaza de una huelga general por parte de las centrales sindicales mayoritarias, entre ellas la Federación Unitaria de Trabajadores de Honduras (FUTH) y la conservadora Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH).

En mayo de 1984 el Presidente Suazo decidió suspender la aplicación de algunas de estas medidas, a pesar de haber sido ya aprobadas por el Congreso. La AID intentó retener los desembolsos, pero el Departamento de Estado lo impidió, percibiendo que ello amenazaría la estabilidad política del país¹. Con este respaldo, el Gobierno pudo mantener una posición más firme ante el FMI, con el que se rompieron las relaciones. Como consecuencia, la AID congeló el desembolso de 147 millones de dólares en febrero de 1985. Esta Agencia exigió un plan “convinciente” de estabilización económica. Un mes después, sin embargo, llegó el momento de renegociar los Convenios militares y la AID accedió a desembolsar estos recursos.

En octubre la AID volvió a suspender los desembolsos, pero Suazo —coincidiendo con las elecciones programadas para noviembre— recurrió personalmente a Reagan y se liberaron los fondos, aunque las proyectadas reformas macroeconómicas no se habían adoptado, ante las dificultades que el Gobierno de Honduras venía poniendo a los vuelos de abastecimiento de la Contra. En este contexto, es importante anotar que hasta el año 1984 el

¹ GAO 1985, p. 34.

cumplimiento de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial como un prerrequisito para el desembolso de los ESF había sido uno de los principios generales de la condicionalidad de la AID.

A finales de 1984 el Congreso aprobó la Enmienda Kemp-Kasten, que desvinculaba la condicionalidad de la AID de los programas del FMI, argumentando que el objetivo de la política de ayuda bilateral era servir a la política exterior de Estados Unidos y no apoyar al FMI¹.

Todos estos acontecimientos muestran que las reformas económicas no eran la prioridad de Washington. Un informe que la Oficina General de Cuentas de Estados Unidos (GAO) de 1989 señaló al respecto:

«Aunque la asistencia proporcionada por los ESF ha detenido el declive económico en El Salvador y Honduras, Estados Unidos ha tenido poco éxito en el logro de la estabilización y el ajuste debido en parte a (1) la renuencia de los gobiernos de ambos países para acometer las reformas, (2) la oposición doméstica a las reformas promovidas por Washington, (3) la ausencia o la interrupción de la presencia de programas de estabilización y ajuste estructural de otros donantes externos, y (4) las consideraciones políticas norteamericanas, que han erosionado la capacidad de imponer la condicionalidad relacionada con las reformas económicas y garantizar su estricto cumplimiento»².

Resaltando que las consideraciones de seguridad primaban sobre los objetivos económicos, y que ello otorgaba al Gobierno de Honduras un cierto margen de negociación, el informe añadió:

«La preocupación norteamericana por mantener el apoyo hondureño a la Contra otorgó al Gobierno de Honduras la capacidad de resistirse a adoptar las reformas promovidas por Estados Unidos. Si se encuentra una solución al problema de la Contra, la futura asistencia a Honduras deberá estar vinculada más estrictamente a la implementación de

¹ La Enmienda Kemp-Kasten a la Ley de Asignaciones Suplementarias de Asistencia Exterior PL-98-396, cuya vigencia fue renovada al año fiscal 1986. Ver GAO 1986a, p. 8 y 17.

² GAO 1989, p. 41. La traducción es nuestra.

reformas efectivas en la política económica. En ausencia de tales reformas, se requerirá ayuda en ESF de forma prolongada»¹.

9.4.2 De la estabilización al ajuste estructural: los mandatos de Azcona (1986-1989) y Callejas (1989-1992)

Durante el mandato del Presidente Azcona (1986-1990), también del Partido Liberal, la importancia estratégica de Honduras se redujo, una vez que se fue percibiendo la derrota estratégica de la Contra. Ello hizo más difícil el juego “autonomista” de la Administración anterior. Estados Unidos, tal y como señalaba el informe citado, fue más exigente en materia económica, estableciendo una condicionalidad más estricta², y el Gobierno de Honduras tuvo menos capacidad para resistirse a sus demandas. La AID logró situar a sus asesores en los niveles más altos para la toma de decisiones en la práctica totalidad del aparato estatal, configurando un verdadero “gobierno en la sombra”. La política económica del nuevo Gobierno, más influida por la AID, se fue decantando claramente hacia una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones, aprovechando las ventajas de la “Iniciativa para la Cuenca del Caribe” (ICC), tal y como se describe en el siguiente epígrafe. Sin embargo, el aparato institucional y la política macroeconómica —especialmente la política cambiaria y fiscal— continuaron resistiéndose a la implementación del nuevo modelo. La paridad cambiaria del lempira y el dólar se mantuvo invariable y el déficit fiscal siguió siendo uno de los desequilibrios más notables de la economía hondureña.

Las contradicciones entre la política de fomento de las exportaciones y la política cambiaria y fiscal expresan la falta de consenso que existía aún entre las élites locales respecto al modelo de crecimiento que debía adoptar el país, pero sobre todo ponían de manifiesto las inconsistencias de la ayuda norteamericana. En 1986, coincidiendo con la llegada al poder del Presidente Azcona, la AID vinculó la entrega de los 61 millones de dólares en ESF de ese año al “Programa de Estabilización Económica, Recuperación y Reforma Estructural”, que contemplaba un amplio conjunto de medidas de fomento del

¹ GAO 1989, p. 44. La traducción es nuestra.

² Ver, por ejemplo, los criterios establecidos en 1987 para el desembolso de los ESF por “tramos” en el documento AID 1987h.

sector privado, reducciones arancelarias, incentivos a la inversión extranjera y las exportaciones, nuevas leyes reguladoras de la maquila y las zonas francas, la devaluación del lempira, la racionalización y reducción del sector público y la renegociación de la deuda externa.

El Gobierno Azcona, como veremos, adoptó algunas de las medida exigidas por la AID en lo que se refiere a las privatizaciones, el fomento de las exportaciones y de inversión extranjera y la actividad maquiladora. Azcona también aprobó un nuevo sistema cambiario que permitía a los exportadores retener parte de las divisas obtenidas fuera del sistema bancario nacional, liquidándolas de hecho en el mercado negro, lo que equivalía a una devaluación parcial.

Sin embargo, el fuerte flujo de ESF que continuó recibiendo Honduras permitió a su Gobierno resistir las presiones de la AID en materia cambiaria, eludir la firma de un acuerdo con el FMI y la renegociación de la deuda y posponer la devaluación oficial del lempira, evitando que ésta se produjera durante su mandato. El papel clave de la AID en el mantenimiento del tipo de cambio pudo apreciarse claramente en noviembre de 1987, cuando las reservas de divisas descendieron hasta casi agotarse. La escasez de dólares disparó la cotización en el mercado negro de 2,3 a 2,7 lempiras por dólar. Al producirse un desembolso de ESF de la AID el mercado cambiario volvió a estabilizarse¹

Por otra parte, a pesar de la devaluación encubierta que benefició a los exportadores, las medidas de fomento de las exportaciones y de la actividad maquiladora propugnadas por la AID fueron desincentivadas por un tipo de cambio que permaneció sobrevaluado gracias a las transferencias de dólares de los ESF. Y la militarización del país, inducida por el Departamento de Estado, creó un clima de riesgo a la actividad empresarial que hizo poco efectivas las medidas de fomento de la inversión extranjera impulsadas por la AID. La inversión extranjera directa (IED) a lo largo de la década creció a un ritmo muy débil en comparación con otros países de la región (ver cuadro n° 77), y lo que es un dato aún más elocuente, un análisis de 1988 sobre los riesgos para la inversión en 112 países colocaba a Honduras en el puesto 94². Al fallar la estrategia de reactivación del sector privado, Honduras siguió siendo

¹ Inforpress 1988, p. 159.

² Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) *Boletín Informativo*, febrero de 1989, p. 2.

dependiente de la ayuda norteamericana y esta, en vez de proveer un desarrollo duradero, sirvió sólo para paliar la crisis y mantener Honduras a flote.

Cuadro n° 77
Inversión Extranjera Directa neta en Centroamérica, 1983-1992
(millones de dólares)

	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93*
Costa Rica	55	52	65	57	90	122	99	159	175	217	275
El Salvador	0	na	12	na	na	na	na	na	na	na	na
Guatemala	46	40	64	69	91	96	68	84	91	101	116
Honduras	18	20	28	30	39	48	51	44	45	57	50

* Cifras preliminares

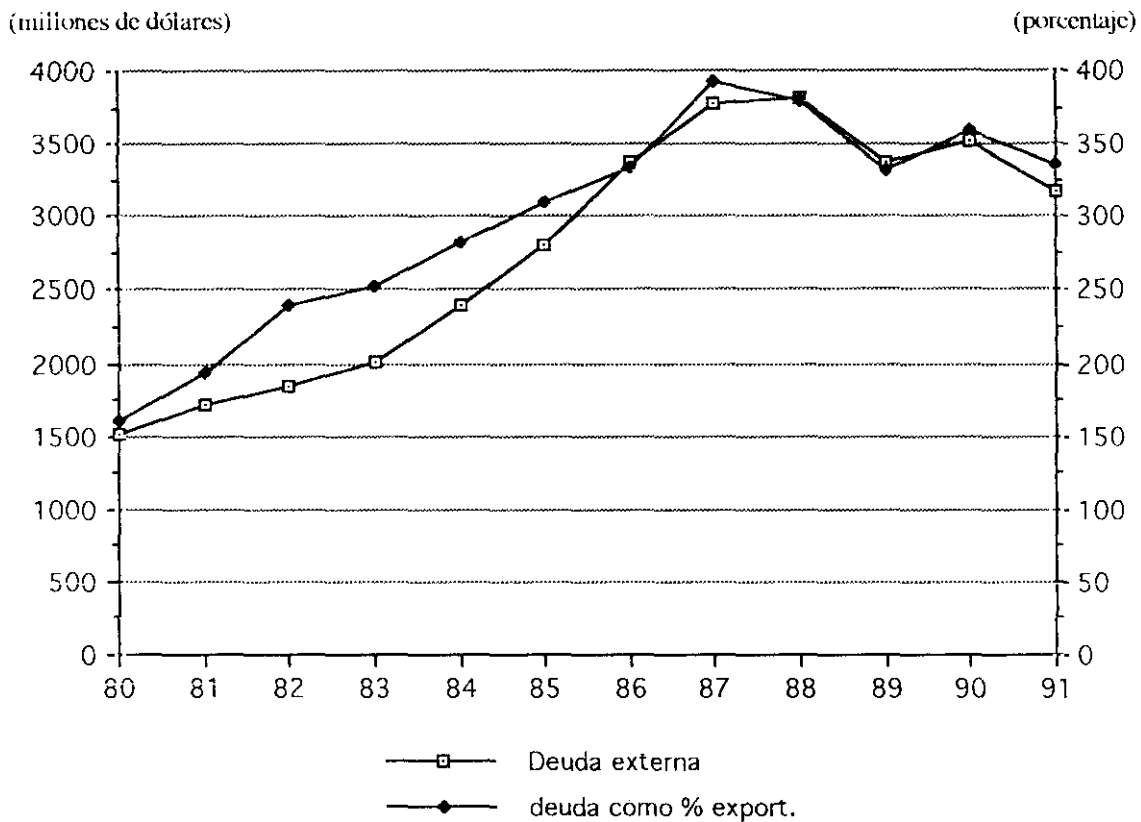
Fuente: USAID

Estas inconsistencias y contradicciones tuvieron efectos negativos sobre el conjunto de la economía. Al posponerse el ajuste, no hubo soluciones para ninguno de los desequilibrios estructurales característicos de la economía hondureña. La ayuda de seguridad desalentó las exportaciones, y aunque se registró una leve mejora en la balanza comercial, el déficit siguió siendo una constante. La ayuda también siguió financiando en parte el déficit fiscal. Aunque dicho déficit experimentó también una leve mejoría debido a las medidas de contención del gasto adoptadas por la Administración Azcona, se mantuvo en niveles muy elevados. Entre 1986 y 1989 el déficit fiscal representó anualmente casi el 8% del PIB como promedio. La ayuda, además, siguió alimentando la fuga de capitales, al poner en manos de las élites locales abundantes dólares a bajo coste.

El recurso al endeudamiento externo para paliar estos desequilibrios siguió siendo un rasgo característico de la economía hondureña. Como puede verse en el cuadro n° 78, la deuda externa pasó de 3.366 millones de dólares en 1986 a 3.810 millones en 1988, el valor más alto de la década. Buscando reducir el monto de la deuda, en 1988 el Congreso aprobó la "Ley de Conversión de Deuda Externa" que se aplicaría a unos 200 millones de dólares adeudados a

bancos comerciales. Mediante esta Ley, los títulos de deuda podrían ser canjeados por activos de las empresas estatales aplicando una tasa de descuento relacionada con el valor de la deuda en el mercado secundario.

Cuadro n° 78
Honduras. Evolución de la deuda externa 1980-1991



Fuente: CEPAL

La aguda escasez de divisas que la economía hondureña vivió entre 1988 y 1989 fue uno de los síntomas más visibles de unos desequilibrios estructurales cada vez más difíciles de eludir. En una peligrosa “huida hacia adelante”, la Administración Honduras siguió recurriendo a los empréstitos externos para hacer frente a los pagos atrasados, sin que ello evitara incurrir en nuevos retrasos. En 1988 la AID retuvo un desembolso de 50 millones de dólares para obligar a Honduras a liquidar 13 millones en pagos atrasados al FMI y otros 10 millones al Banco Mundial. El restablecimiento de relaciones con el Banco

Mundial permitió acceder a un préstamo de ajuste estructural (SAL) de este organismo, por un total de 100 millones de dólares.

A principios de 1989, sin embargo, ya se habían acumulado 251 millones de dólares en pagos atrasados. El Banco Mundial, a quien también afectaron estos atrasos, suspendió el desembolso de los tramos pendientes del SAL¹. Las organizaciones financieras internacionales declararon “inelegible” al país para contraer nuevos créditos y la propia AID redujo sus desembolsos —lo que agravó aún más la escasez de divisas—. En noviembre de 1989 la AID retuvo 70 millones de dólares ya comprometidos, los cuales fueron condicionados al restablecimiento de relaciones con las organizaciones financieras internacionales y la firma de un acuerdo *Stand-by* con el FMI². Esta retención, realizada en virtud de la enmienda “Brooke-Alexander”, que estipula que la ayuda será interrumpida si se acumulan atrasos por más de un año, pudo no obstante estar relacionada con la firma por parte de Honduras de los acuerdos de Tela³. La retención de los 70 millones de dólares irritó a Azcona, que durante los últimos meses de su mandato se negó a recibir la acreditación del nuevo Embajador norteamericano, Crescencio Arcos⁴.

A lo largo de 1989 el Gobierno intentó evitar las severas condiciones anunciadas por la misión negociadora del Fondo, especialmente la devaluación de la moneda⁵. La AID, reteniendo los desembolsos, contribuyó esta vez a debilitar la posición del Gobierno, haciendo inevitable la aceptación del “paquete” de medidas de estabilización y ajuste propuestas por el FMI. Durante 1989, como consecuencia de esta situación, el valor del lempira en el mercado negro se redujo a la mitad. Azcona, sin embargo, no cedió, y las negociaciones finalizaron sólo después de las elecciones de noviembre de 1989, en las que triunfó el candidato del Partido Nacional, Rafael Leonardo Callejas.

En la práctica, la Administración Azcona dejaba a su sucesor una economía en bancarrota. El nuevo Gobierno, de clara orientación neoliberal-conservadora, tenía como prioridades inmediatas el restablecimiento de relaciones con los

¹ Asenjo 1990, p. 248.

² Sin olvidar el llamado “caso Ramírez”. Debido a una controversia sobre derechos de propiedad de tierras entre un ciudadano norteamericano y el Gobierno de Honduras, la AID retuvo 20 millones de dólares de los ESF aprobados en 1987.

³ Sarti 1990, p. 9.

⁴ Asenjo 1991, p. 211.

⁵ *Inforpress Centroamericana* n° 831, 6 de abril de 1989, p. 12.

organismos financieros internacionales y la recuperación del crédito externo, lo cual exigía aplicar un severo programa de ajuste estructural (ver cuadro n° 79). La rápida aprobación del programa de ajuste en el mes de marzo, a través de la “Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía” (LOEE), permitió cerrar las negociaciones con el FMI y firmar un Acuerdo *Stand-by* en el mes de julio —no se habían firmado acuerdos de este tipo desde 1982— por el que Honduras obtuvo un crédito de contingencia de 41 millones de dólares. En septiembre la Administración Callejas logró renegociar la deuda externa con el “Club de París” y en octubre accedió a un Préstamo de Ajuste Estructural (SAL) del Banco Mundial de 90 millones de dólares¹.

El programa de ajuste estructural, que dio un fuerte impulso al nuevo modelo económico de apertura y liberalización, fue posible también por los cambios trascendentales que se produjeron en el escenario estratégico regional. En las “cumbres” de presidentes de Costa del Sol y de Tela, celebradas en 1989, se acordó la desmovilización y reubicación de los combatientes de la Contra por parte de la ONU y la OEA. Y tras las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990, que llevaron al poder a la oposición, el Gobierno de Nicaragua y la Contra firmaron los acuerdos de cese el fuego, desarme y desmovilización que permitieron la finalización de un conflicto armado que había comprometido la seguridad y estabilidad de Honduras a lo largo de la década, y que devaluaron definitivamente la importancia estratégica del país. En este contexto, la AID tuvo mucha más capacidad para alcanzar sus objetivos de reforma estructural de la economía. El Gobierno, por su parte, necesitaba recuperar urgentemente el crédito de los organismos multilaterales ante la perspectiva de drásticos recortes de la ayuda norteamericana.

La “Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía” (LOEE) de marzo de 1990, conocida popularmente como el “paquetazo”, terminaba con décadas de estabilidad cambiaria al incluir una devaluación del lempira del 100%, —una medida largamente esperada por la AID y el FMI—, un aumento del 50% en el precio de los combustibles, la aceleración del proceso de privatización de empresas estatales, amplios recortes arancelarios y liberalización comercial, y reducción del tamaño del Estado (ver cuadro n° 79). Posteriores devaluaciones llevaron la paridad a 5,3 lempiras por dólar en diciembre de 1990, y 5,4 en noviembre de 1991.

¹ Asenjo 1991, p. 208.

La orientación neoliberal del nuevo Gobierno revelaba que los cambios en la geopolítica regional favorecían a los sectores empresariales “modernizantes” vinculados a las exportaciones no tradicionales, que ahora podían afirmar sus posiciones con más fuerza¹.

Cuadro n° 79

El programa de ajuste estructural de la Administración Callejas (1990-1992)

Área de política	Medidas adoptadas
Política cambiaria	- Devaluación del 100% (de 2£ por 1 US\$ a 4,1£ por 1 US\$) con una banda de fluctuación del 2,5%
Política fiscal	- Reducción del déficit fiscal al 4% del PIB entre 1990 y 1991 - Aumento de los ingresos fiscales: incremento del IVA del 5% al 7%; Gravamen del 27% sobre petróleo y derivados - Reducción del tipo máximo del impuesto de la renta: 40 al 35% - Aumento tarifas agua, electricidad y teléfono 32% - Reducción gasto corriente del Estado en un 8%: despido de 18.000 empleados públicos entre 1990 y 1991
Liberalización comercial	- Desgravación arancelaria entre 1990 y 1992. Homogeneización de los aranceles: 20%, 15%, 10% y 5% - Eliminación exenciones arancelarias
Privatizaciones	- Impulso a la privatización de las empresas de CONADI
Promoción de exportaciones	- Eliminación impuestos especiales de exportación
Programas de Compensación	- Creación del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) - Subsidios por valor de 20 millones de dólares (Transporte urbano, nutrición, banco de tierras) para compensar el impacto social negativo del programa de ajuste
Sector agrario	- Liberalización de los precios de los granos básicos - “Ley de Modernización Agraria” (1992)

Fuente: elaboración propia a partir de Pino 1990 y Casaus y Castillo 1991, p. 241.

¹ Para una discusión más amplia sobre el programa de ajuste, ver Pino 1990.

Estados Unidos “premió” al nuevo Gobierno y a las políticas de ajuste estructural liberando los 70 millones de dólares retenidos a la Administración Azcona, que se sumaron a los desembolsos asignados para 1990. La Administración Bush también condonó 434 millones de dólares de deuda oficial bilateral procedente de los créditos de la PL-480 y de otras modalidades de ayuda al desarrollo de la AID. Esta condonación extraordinaria, anunciada en la “Iniciativa para las Américas” de junio de 1990 redujo la deuda oficial bilateral con Estados Unidos en un 96%, la deuda oficial bilateral total en un 13%, y la deuda externa total un 9,8%, pasando de 3.526 a 3.174 millones de dólares (ver cuadro nº 78).

Sin embargo, el monto total de la deuda siguió siendo extraordinariamente elevado, con una razón deuda total-exportaciones del 335%. Honduras siguió incurriendo en atrasos, y el servicio de la deuda siguió consumiendo una parte apreciable de los ingresos por exportación, en torno al 20% del total. La ayuda norteamericana para 1990, por otra parte, fue inferior en 74 millones de dólares a lo solicitado por Bush en el Congreso, y mucho más baja de lo esperado por Honduras, reflejando la acelerada devaluación estratégica de Honduras en la política exterior norteamericana en la región¹.

El programa de ajuste tuvo un fuerte coste social. El ingreso real, que para tres de cada cuatro hondureños se situaba antes ya del ajuste bajo la “línea de la pobreza”, sufrió una fuerte caída debido en gran parte a la inflación, que alcanzó el 60% entre 1990 y 1991, y el consiguiente alza de los precios al consumo. Según datos oficiales el ajuste tuvo como consecuencia el cierre del 16 % de las pequeñas y medianas empresas².

En este contexto, la conflictividad laboral aumentó, como puso de manifiesto, entre otras, la huelga de 43 días iniciada en junio de 1990 por los trabajadores bananeros. Ante la magnitud de la pobreza y el costo social de las medidas de ajuste, el Gobierno creó en febrero de 1990 el “Fondo Hondureño de Inversión Social” (FHIS). El FHIS, operativo desde 1991, se orientó a la construcción de infraestructura social y productiva, la implementación de programas de empleo de emergencia y la cobertura de las necesidades básicas de la población

¹ Asenjo 1991, p. 211.

² CRIES 1993, p. 93

considerada “más vulnerable”. La eficacia del FHIS, sin embargo, ha sido limitada debido a su enfoque compensatorio y de corto plazo y a la escasez de proyectos planteados para las zonas más pobres. En julio de 1991, por otra parte, el presidente Callejas acordó con el Congreso, los sindicatos y los empresarios una subida del 27,8% en el salario mínimo.

El programa de ajuste permitió restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales y reducir el déficit público a corto plazo. Sin embargo, al finalizar el mandato de la Administración Callejas los desequilibrios estructurales de la economía hondureña seguían presentes¹, la esperada recuperación económica no se había materializado, y la fase de crecimiento sostenido de la economía augurada al principio de su mandato seguía estando lejos. Algunos indicadores seleccionados ponen de relieve el fracaso del ajuste emprendido en 1990 a cinco años vista²:

- En 1990 el PIB per cápita disminuyó un 3,5%. Entre 1991 y 1993 hubo una leve recuperación de este indicador, pero en 1994 volvió a caer un 4,2%. El crecimiento del PIB per cápita entre 1991 y 1994 fue, finalmente, de un 1,3% acumulado. En la práctica, el PIB creció a ritmos similares a los del quinquenio anterior, y el leve incremento alcanzado no permitió recuperar el retroceso acumulado entre 1981 y 1990, que fue de un -8,2%.
- La eliminación de los subsidios agrarios y el recorte del gasto público, entre otras medidas, permitieron reducir el déficit público al 3,1% del PIB en 1991. Sin embargo, se trataba de una mejora pasajera. En 1992 el déficit público alcanzó el 6% del PIB, en 1993 el 9,2% y en el primer semestre de 1994 el 11%, aunque un drástico recorte de gastos logró situarlo a finales de año en un 7%.
- La deuda externa continuó aumentando, pasando de 3.174 millones de dólares en 1991 a 3.762 millones en 1994. El servicio de la deuda consumió un 22,6% de los ingresos por exportaciones. Este porcentaje fue el más alto de América Central, con la excepción de Nicaragua, y se encontraba entre los más elevados del conjunto de América Latina.

¹ CEPAL 1993c, p. 19.

² Datos procedentes de CEPAL 1994b.

- Entre 1991 y 1992 la inflación descendió del 36,4 al 6,5%. A partir de este año volvió a incrementarse, alcanzando el 28% en 1994. La inflación inducida por la devaluación planteó nuevos dilemas a la política económica hondureña: cómo mantener un tipo de cambio real competitivo previniendo el resurgimiento de la inflación. En la práctica, la inflación erosionó los efectos de la devaluación, presionando a favor de nuevos ajustes.
- Por último, y en relación con lo anterior, el “boom exportador” esperado tampoco se materializó. Entre 1990 y 1994 las exportaciones se incrementaron sólo un 12%, pasando de 848 a 950 millones de dólares. Este incremento se vio sobrepasado ampliamente por el crecimiento de las importaciones, que fue de un 28%, de 870 a 1.115 millones de dólares. El déficit de la balanza de bienes, en consecuencia, pasó de -22 a -165 millones de dólares.

9.5 Más allá de la estabilización: buscando un nuevo modelo de crecimiento económico

9.5.1 La política de promoción de exportaciones no tradicionales

El diseño económico de la AID para Honduras no terminaba con la estabilización y el ajuste macroeconómico. La AID también ha impulsado reformas significativas en el sistema de incentivos vigente en la economía hondureña, promoviendo un nuevo modelo de crecimiento “hacia afuera”, basado en la demanda externa, en la inserción de Honduras en el mercado mundial, y en el aprovechamiento de las concesiones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC). En este ámbito la condicionalidad de la AID tuvo resultados más tempranos que en el campo del ajuste estructural, aunque no fueron especialmente brillantes en relación a otros países de la región, como Guatemala o, sobre todo, Costa Rica¹.

A mediados de los años setenta Honduras ya había establecido algunos incentivos a las exportaciones no tradicionales —en 1976, por ejemplo, fue

¹ Así se indica en el documento AID 1990g.

creada la Zona Libre de Puerto Cortés. Desde 1983 esta política recibió un mayor impulso. Se llevaron a efecto diversas reformas administrativas y se adoptaron nuevas leyes favorables a la inversión extranjera y a la diversificación de las exportaciones:

- En 1983 entró en vigor el Decreto n° 220 (Ley de Fomento de las Exportaciones), que otorgaba los Certificados de Fomento de las Exportaciones (CEFEX). Estos certificados suponían rebajas fiscales de entre el 10 y el 15% del valor FOB exportado en una amplia gama de productos “no tradicionales”.
- En 1984 se creó el Consejo Nacional para el Fomento de las Exportaciones (CONAFEXI) y el Ministerio de Economía se dotó de una nueva Dirección General de Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, cuyo presupuesto procedía en un 70% de los fondos en moneda local generados por los ESF de la AID.
- El Decreto n° 37 de diciembre de 1985, por último, estableció un amplio conjunto de exoneraciones a las importaciones de insumos y bienes intermedios para las plantas maquiladoras.

Sin embargo, ha sido con la Administración Azcona (1986-1989) cuando el nuevo modelo liberal-exportador se ha ido afirmando, al promulgarse medidas legislativas que completan y profundizan el sistema de incentivos de las exportaciones no tradicionales y la inversión extranjera, en su mayoría en cumplimiento de lo dispuesto en la condicionalidad de los convenios firmados con la AID¹:

- El Decreto n° 190 de noviembre de 1986 (Ley reguladora del régimen de importación temporal) exoneró del pago de aranceles a las importaciones de las maquilas.
- En abril de 1987 entró en vigor el Decreto 37-87 (Ley Constitutiva de Zonas Industriales de Procesamiento), el cual fue seguido poco después por el Decreto 356 de 1987 (Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés). Las maquilas instaladas en estas zonas disfrutaban de exenciones del

¹ Sobre este tema, ver Ossa y Alonso 1990, p. 21 a 32 y Timossi 1989, p. 80.

100% de los impuestos de importación y exportación, de libertad de repatriación de beneficios, de estatus aduanero especial y de la posibilidad de mantener cuentas denominadas en divisas.

- Entre 1988 y 1989, por último, comenzaron a concederse los “Certificados Transferibles de Opción a Divisas por Exportación” (CETRAS), que se entregaban a los exportadores a cambio del 40% de las divisas generadas y que se negociaban en un mercado secundario a precios de mercado negro. Ello suponía, como indicamos, una devaluación parcial en favor de los empresarios del sector, que podrían conseguir más lempiras por los dólares obtenidos en los mercados externos.

Estos generosos incentivos han tenido resultados visibles, aunque limitados, en la estructura de las exportaciones. La participación de los “no tradicionales” en las exportaciones totales pasó del 15% al 22,6% entre 1986 y 1991¹. Las importaciones norteamericanas de bienes manufacturados en las maquilas hondureñas —particularmente textiles— crecieron un 90% en ese periodo, y a finales de la década comenzó a crecer la inversión extranjera, especialmente firmas del Sudeste Asiático, en las maquiladoras de las Zonas Francas. En 1990 existían ya seis “zonas libres” de titularidad pública —Omoa, Choloma, Tela, La Ceiba, Amapala, Puerto Cortés— y otras 5 “zonas industriales de procesamiento de exportaciones” en manos privadas.

El comportamiento de los “no tradicionales”, sin embargo, ha sido menos dinámico de lo esperado, y Honduras ha seguido dependiendo de las exportaciones tradicionales de café, carne, madera en bruto y plátanos. Las exportaciones de este último producto experimentaron un crecimiento mayor que otros muchos rubros no tradicionales. En 1980 los plátanos representaban el 27% de las exportaciones totales. En 1985 eran el 34,6%, y en 1990 el 43,1%². Si consideramos que productos tradicionales como el algodón o el azúcar han perdido la cuotas de mercado alcanzadas en el pasado, en la práctica lo que Honduras ha logrado es la sustitución de unos productos por otros en su cesta exportadora, sin que ello suponga un incremento de los ingresos totales por exportación.

¹ IICA-FLACSO 1991, p. 62, y CEPAL 1992 vol. 2, p. 345.

² FLACSO 1995, p. 62, con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

Por otra parte, la diversificación y el aumento de las exportaciones no ha logrado contrarrestar el fuerte aumento de las importaciones de bienes alentado por las medidas de liberalización, y el déficit comercial siguió siendo crónico. Las medidas de ajuste de 1990, como hemos señalado, tampoco produjeron el esperado rápido aumento de las exportaciones, y los sueños de hacer de Honduras un “Taiwán centroamericano” cada vez parecen estar más lejos. Finalmente, el nuevo modelo liberal-exportador ha reforzado el carácter concentrador y excluyente del patrón de desarrollo de Honduras, al concentrarse los beneficios del crecimiento de las exportaciones en las compañías extranjeras y en grandes grupos agropecuarios locales, excluyendo a las mayorías empobrecidas y al campesinado que no tienen capacidad de insertarse en el nuevo modelo económico.

9.5.2 *El apoyo directo a la empresa privada*

En paralelo, y bajo los auspicios de la “Iniciativa para la Empresa Privada” de 1981, la AID creó un complejo entramado de apoyo técnico, institucional, crediticio e incluso ideológico orientado al sector empresarial, particularmente a los exportadores de “no tradicionales” y a la microempresa. Unas 24 entidades de la empresa privada recibieron subvenciones directamente de la AID —ESF o DA— o bien de los fondos de contrapartida de los ESF en moneda nacional. Entre 1981 y 1985 se crearon 11 nuevas organizaciones del sector privado, de las cuales 10 fueron financiadas por la AID.

Algunas de estas entidades, particularmente aquellas que han apoyado a los nuevos exportadores, fueron creadas directamente por la AID, con el objetivo de fortalecer a los sectores empresariales “modernizantes” más dinámicos, abiertos y competitivos, en su mayoría vinculados a los mercados externos, y de reforzar su capacidad de influencia en las políticas estatales, haciéndolas más favorables a la actuación de la empresa privada (*market-friendly environment*)¹. La distribución de los fondos de contrapartida de los ESF en moneda local pone de manifiesto la importancia que han tenido para la AID estas organizaciones. En 1988, por ejemplo, estas organizaciones recibieron

¹ Norsworthy y Barry 1994, p. 172.

37,5 millones de dólares en moneda nacional, una cifra casi similar a la que se destinó a todo el sector público, 37,8 millones¹.

Entre las más influyentes —y más fuertemente financiadas por la AID— se encuentran la Federación de Asociaciones de Productores y Exportadores de Honduras (FEPROEXAH) y la Fundación para la Investigación y el Desarrollo Empresarial (FIDE). FEPROEXAH, creada por la AID, es una entidad “paraguas” que reúne a 27 asociaciones sectoriales de exportadores de productos no tradicionales. La FIDE ha prestado servicios de información y comercialización a éstas. Ambas organizaciones recibieron 48 millones de dólares —24 millones en dólares procedentes de los ESF y otros 24 en lempiras procedentes de los fondos locales— para la promoción de las exportaciones y el desarrollo de los parques industriales.

Una estudio realizado en 1990 por la AID evaluó el impacto de los programas de FIDE y FEPROEXAH². En comparación con otras experiencias de la región, ambas organizaciones mostraban resultados bastante parcos a pesar de haber recibido abundante financiación. Según la evaluación de la AID, las razones para el fracaso relativo de ambas organizaciones había que buscarlas en la dispersión de los objetivos, en la formulación de metas demasiado ambiciosas, y sobre todo, en un “entorno de políticas desfavorable” a las exportaciones no tradicionales.

Otras entidades financiadas y en algunos casos fundadas por la AID, que han estado vinculadas a la FIDE, han sido la Asociación Nacional de Exportadores de Honduras (ANAXHON), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI), la Cámara de Comercio Hondureño-Americana (HAMCHAM), la Fundación Hondureña de Investigaciones Agropecuarias (FHIA), el Consejo Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras (CADERH), y la Asociación de Gerentes y Empresas Asociadas de Honduras (GEMAH)³.

El apoyo de la AID a estas organizaciones ha sido generoso: el CADERH recibió en 1987 23 millones de dólares de la AID para acciones de formación de cuadros de gestión y gerencia. El Fondo Ganadero de Honduras recibió 13

¹ AID 1990f.

² Ver AID1990b, pp. 43-45.

³ AID 1984e y CEDOH 1989, p. 26.

millones de dólares. La FHIA, antiguo departamento de investigación de la United Fruit Company, recibió 20 millones de dólares para investigaciones agrarias sobre el plátano y los cítricos, cultivos que en gran medida están en manos de las transnacionales fruteras norteamericanas. La AID encomendó a la Fundación Nacional para el Desarrollo de Honduras (FUNADEH) el apoyo a la microempresa, con una subvención de 1 millón de dólares, y Avance del Agricultor (AVANCE) obtuvo en 1987 5,7 millones de dólares para el apoyo de los medianos productores agropecuarios¹.

El Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) también ha recibido fondos de la AID con el objetivo de fortalecer su capacidad como *think-tank*, formulando propuestas políticas, influyendo en el Gobierno y generando actitudes favorables a la empresa privada². Las relaciones de la AID con esta entidad, sin embargo, no han sido fluidas. El COHEP representa a los sectores industriales ligados al mercado interno —entre ellos la Asociación Nacional de Industriales, ANDI— y a los sectores agropecuarios “tradicionales”, que han mostrado poco entusiasmo por la devaluación y por una apertura demasiado rápida de la economía, que percibían contraria a sus intereses. Al mismo tiempo que se han opuesto a estas políticas, han venido demandando apoyo estatal para la reconversión industrial³.

9.5.3 *El lento desarrollo de la política de privatizaciones*

La precaria situación financiera de CONADI y el fuerte déficit fiscal del Gobierno han sido los argumentos usualmente utilizados por la AID en favor del desmantelamiento de las empresas públicas o de su privatización. Ésta ha avanzado con lentitud, a pesar del activo apoyo de la AID, que ha destinado fondos en moneda local generados por los ESF para el saneamiento financiero de las empresas antes de su puesta en venta a través del “Proyecto de Privatización de Empresas Estatales”⁴.

La legislación necesaria para inicial el proceso —el Decreto 161— no fue aprobado hasta 1985, autorizando el traspaso al sector privado de las empresas

¹ CEDOH 1989, p. 26.

² AID 1987e.

³ Norsworthy y Barry 1994, p. 65.

⁴ Ver AID 1989d.

de CONADI, de la Corporación Hondureña del Banano, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) y otros activos públicos. En 1987, bajo fuerte presión de la AID, se autorizó la entrada de la empresa privada en el sector forestal, hasta entonces reservado al Estado a través de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (CODEHFOR)¹. En 1987, ante las protestas populares, el Gobierno tuvo que dar marcha atrás en el desmantelamiento de la Suministradora Nacional de Productos Básicos (BANASUPRO), el ente estatal responsable de la distribución de bienes de consumo popular a precios subsidiados.

En 1990 sólo habían sido vendidas diez empresas, y otras 47 vinculadas a CONADI y COHDEFOR estaban en venta tras la aprobación de nueva legislación por el Congreso en 1989, después de intensas presiones de la AID. El precio de mercado de muchas de las empresas privatizadas ha sido muy inferior a su precio de registro, debido a la acumulación de deudas. Algunas empresas fueron adquiridas por firmas extranjeras mediante operaciones de conversión de títulos de la deuda externa por activos (*Debt for equity swaps*), lo que ha suscitado intensos debates en la opinión pública sobre los beneficiarios reales del proceso de privatización².

El mandato del Presidente Callejas, pese a su orientación neoliberal, no se tradujo tampoco en una gran oleada privatizadora. Según una evaluación de la AID de 1992, hasta entonces sólo habían pasado a manos privadas una docena de firmas, y sólo una lo había hecho durante la Administración Callejas³. El proceso de privatizaciones, por otra parte, ha sido objeto de fuertes críticas, cuando se permitió a las Fuerzas Armadas presentarse a la licitación de las “Industrias del Cemento de Honduras” (INCEHSA), de titularidad estatal.

9.5.4 *La Ley de Modernización Agrícola: ¿Un proceso de contrarreforma agraria?*

La “Ley de Desarrollo y Modernización Agrícola”, aprobada por el Congreso hondureño en marzo de 1992, representa la llegada del ajuste estructural al

¹ AID 1987f.

² Norsworthy y Barry 1994, p. 64.

³ AID 1992b.

sector agrario. La nueva Ley elimina los controles de precios, el crédito preferencial agrario y, en general, toda forma de intervención estatal en la agricultura. El IHMA, desprovisto de sus funciones originales en materia de estabilización de precios agrícolas, ha quedado convertido en una agencia de extensión agraria de escasa significación, y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) se ha visto obligado a actuar como un banco comercial más.

La aprobación de esta Ley pone de relieve el profundo cambio de orientación que se ha producido en la AID y en el Gobierno de Honduras respecto a la reforma agraria. La reforma, una de las piedras angulares del proyecto desarrollista del General López Arellano en los años setenta, adquirió en los ochenta un carácter marcadamente contrainsurgente con el apoyo de la AID, que financió algunos programas de titulación de tierras de pequeña escala. Los fundamentos legales de la reforma, sin embargo, no fueron alterados para garantizar la paz social en el agro, contener al fuerte movimiento campesino hondureño y, en última instancia, asegurar la estabilidad necesaria en el marco del proyecto norteamericano de guerra de baja intensidad. En los años noventa, sin embargo, esas limitaciones han desaparecido y la AID y los sectores neoliberales consideraron llegado el momento de llevar el ajuste estructural a la agricultura, eliminando los últimos obstáculos para la expansión de la gran propiedad orientada a los mercados externos.

Con la Ley de Modernización Agrícola los fundamentos legales de la reforma agraria han desaparecido, la esperanza de proporcionar tierra a los campesinos se ha evaporado, y se abre un proceso que puede significar la lenta desaparición de las 2.800 cooperativas nacidas al amparo de la reforma en los años sesenta y setenta.

La Ley elimina la posibilidad de expropiar fincas infrautilizadas a partir del principio de la "utilidad social" de la tierra, legaliza el arrendamiento y permite la distribución de las tierras en parcelas individuales y su posterior enajenación.

En un contexto de fuertes reducciones del crédito agrario para la producción de granos básicos, de apertura comercial a granos importados y de mayor riesgo de bancarrota e impago de deudas, la Ley de Modernización Agrícola abre la puerta a la lenta disolución del sector reformado. A lo largo de 1992

50 cooperativas ya se habían visto obligadas a vender parte de sus tierras. Algunas cooperativas bananeras que se han visto privadas de crédito y de asistencia técnica —en el difícil contexto de las cuotas bananeras de la Unión Europea— ya han sucumbido y sus tierras han acabado en manos de transnacionales fruteras como la Standard Fruit y la Tela Railroad Company. El Presidente del Instituto Nacional Agrario (INA) Juan Ramón Martínez, renunció a su cargo después de oponerse a la aprobación de la Ley, y señaló que la nueva legislación era:

«...fundamentalmente una contrarreforma agraria diseñada para frenar el acceso a la tierra a los campesinos, debilitar su capacidad de desarrollar sus organizaciones, sean económicas, sean sindicales, y traspasar la gestión del conflicto agrario desde el Gobierno a los individuos privados»¹.

9.5.5 *Los costes ambientales del nuevo modelo económico*

El deterioro ambiental de Honduras está profundamente enraizado en el modelo económico que se ha ido configurando desde hace décadas, basado en el predominio del monocultivo y la ganadería extensiva para la exportación, y que ha mantenido en la pobreza a la mayor parte de la población. En ambos casos, aunque por distintas causas, el resultado ha sido la sobreexplotación de los recursos naturales. La década de los ochenta ha acelerado estos procesos, y la agudización de los problemas sociales y la liberalización de la economía en los años noventa plantean perspectivas aún más preocupantes.

Al igual que en otros países de la región, el crecimiento de los cultivos no tradicionales de exportación comporta un mayor uso de agroquímicos. El problema no es nuevo. Su aparición a gran escala data de los años cincuenta, al extenderse los cultivos de algodón, que usan pesticidas intensivamente. A finales de los ochenta Honduras importaba pesticidas por valor de 22 millones de dólares anuales, incluyendo productos altamente tóxicos, asociados a los cultivos no tradicionales, como el Aldrín, el Dieldrín o el Metilparation, que forman parte de la denominada “docena sucia” de agroquímicos tóxicos cuya prohibición ha sido recomendada por organismos de Naciones Unidas. En

¹ “Central America: A New Homogeneity”, p. 7, y Norsworthy y Barry 1994, pp. 76-79.

1989 se registraron 130 muertes y 150.000 afectados por intoxicación de estos productos, lo que permite apreciar las dimensiones del problema.

La privatización de COHDEFOR y el otorgamiento de concesiones a compañías madereras extranjeras interesadas en invertir en Honduras son cuestiones particularmente sensibles en relación a los recursos naturales. El bosque hondureño tiene un alto valor comercial, ya que la cubierta forestal representa el 36% del territorio y existen aún unos cuatro millones de hectáreas de bosque natural. La creación de COHDEFOR en 1974 dio inicio a un proceso acelerado de deforestación, que las políticas de liberalización y privatización de los bosques pueden acelerar.

Entre 1974 y 1989 el área de bosque pasó de 7,4 a 4,5 millones de hectáreas. La deforestación ha avanzado a lo largo de los ochenta a una tasa media del 2,3% anual, una de las más elevadas de Centroamérica, lo que suponía unas 80.000 hectáreas deforestadas al año como promedio. A ese ritmo, se estima que los bosques de pinos habrían desaparecido en un plazo de unos 15 años, y el bosque primario desaparecería en un plazo de unos 25 años.

La desnacionalización del sector maderero ha permitido una nueva oleada de concesiones para la explotación de la madera, alentadas por las rebajas arancelarias para la exportación de madera en bruto, que en algunos casos han sido objeto de un fuerte controversia. En febrero de 1992 el Gobierno tuvo que suspender indefinidamente las negociaciones para el otorgamiento de una concesión gigante —1,4 millones de hectáreas en siete departamentos del país, el 20% de todo el bosque hondureño, durante 40 años— a la compañía norteamericana *Stone Container Corporation*, debido al fuerte rechazo social que había ocasionado esta medida. En 1994, ante la acelerada deforestación, fue necesario decretar una veda parcial en la tala de bosques¹.

Preocupaciones similares se han suscitado en torno a la concesión de terrenos costeros para actividades de acuicultura marina exigida en los convenios de ayuda alimentaria de 1989. A pesar de que dichos convenios establecían salvaguardias ambientales, la cría de camarón para el mercado norteamericano ha comportado la destrucción de manglares de alto valor ecológico².

¹ Pickles 1992, p. 12.

² Garst 1992, anexo I, p. 36.

9.6 “Alimentos para la Paz” en Honduras: seguridad nacional e inseguridad alimentaria

Casi el 10% de la ayuda se ha entregado a través de los programas PL-480 Título I y Título II. En ambos casos, las motivaciones de seguridad han sido determinantes: los créditos del Título I de la Ley para la adquisición de alimentos norteamericanos han tenido efectos estabilizadores en la balanza de pagos similares a los que se derivan del uso de ESF, y las donaciones del Título II a menudo se han utilizado en las áreas de presencia de la Contra.

Debido a estas motivaciones, Estados Unidos, hasta mediados de la década, no fue muy exigente en materia de condicionalidad. Además, otorgó a Honduras, junto con El Salvador, los términos más favorables previstos en la Ley: plazos de pago de hasta 40 años y tipos de interés del 2% durante los primeros años de pago y del 3% después. Con ello se obtenía un ahorro de hasta el 70% respecto al precio de mercado de los alimentos, además de posponer el pago a largo plazo —un aspecto de indudable atractivo para un Gobierno en dificultades. Ello, sin embargo, incidió negativamente en el endeudamiento externo: en 1990 —momento en el que fue condonada por Estados Unidos— la deuda acumulada del PL-480 era ya de 108 millones de dólares, una cuarta parte de toda la deuda pública de Honduras con Estados Unidos¹.

La subordinación de la ayuda alimentaria a consideraciones de seguridad suponía utilizar la PL-480 como herramienta de estabilización antes que como mecanismo para suplir carencias agroalimentarias o nutricionales locales. Ello también tendrá efectos negativos en la economía hondureña. Estados Unidos concedió volúmenes de ayuda muy superiores a los requeridos para no distorsionar los mercados —una práctica que se denomina técnicamente “sobreprogramación”—, lo que desalentó la producción local y, a la postre, agravó la situación de inseguridad alimentaria. Las importaciones a través de la PL-480 respecto al total de las importaciones agroalimentarias pasaron del 14% en 1979 al 20% en 1981, al 43% en 1985 y al 63% 1988². Un informe de la Oficina General de Cuentas de 1995 señalaba que el uso del Título I en

¹ Garst 1992, p. 39 y 41.

² El promedio del periodo fue del 35%. Datos del USDA en Garst 1992, anexos p. 43.

Honduras ponía de manifiesto las dificultades que enfrentaban la AID y el Departamento de Agricultura para implementar un programa que debía responder simultáneamente a los objetivos de desarrollo agroalimentario previstos por la PL-480, y a los objetivos de política exterior requeridos por el Departamento de Estado¹

En el caso del trigo, las importaciones del Título I llegaron a ser a mediados de la década el 80% del total. El exceso de importaciones de trigo, unido al subsidio implícito que implicaba un tipo de cambio sobrevalorado, deprimió los precios internos de los granos básicos. Un estudio de la AID de 1987 reconoce el “efecto sustitución” del trigo sobre el maíz, y el consiguiente perjuicio causado por la ayuda a los productores locales y a la seguridad alimentaria del país². Ello pone de manifiesto que Estados Unidos incumplió las exigencias de la “Enmienda Bellmon” de 1977. En los documentos programáticos de la PL-480, de hecho, el Requisito de Comercialización Habitual (*Usual Marketing Requirement* o RMU) fue considerado “cero”, ignorando el papel que tenían las importaciones en la estructura del mercado nacional de granos³.

La condicionalidad de la PL-480 Título I —las “medidas de autoayuda” o *self-help*— ha atravesado por tres etapas:

- De 1980 a 1985 la condicionalidad fue muy baja. La AID y el USDA exigieron al Gobierno de Honduras la implementación de diversos programas de extensión y de apoyo al sector agropecuario, en una lógica directamente heredada del desarrollismo de la “Alianza para el Progreso” y del “enfoque de necesidades básicas”.
- El enfoque neoliberal se hizo presente entre 1985 y 1989. En esta segunda etapa la AID pretendió reducir el papel del Estado en el sistema agroalimentario Hondureño, exigiendo el desmantelamiento progresivo del Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola (IHMA). El IHMA controlaba las importaciones de cereales y una quinta parte de la producción nacional de granos a través de una red de distribución estatal, y como otras

¹ GAO 1995a, p. 49.

² Norton y Benito 1987 (Documento AID 1987g), p. 15.

³ Garst y Barry 1990, p. 23 y siguientes, y GAO 1995a, p. 50.

instituciones públicas, era presa de la ineficiencia, el déficit y la corrupción. Esta exigencia representaba un viraje importante en la política de desarrollo de Estados Unidos. La creación del IHMA en 1978 había sido alentada por la propia AID, y los convenios PL-480 Título I de los años 1979 y 1980 incluían la exigencia de que el IHMA aumentara su capacidad de almacenamiento y de intervención en el mercado estabilizando los precios de los granos básicos. A partir de 1985, sin embargo, la AID exigió exactamente lo contrario: que el IHMA se desembarazara de facilidades de almacenamiento y que se liberalizaran los precios agrícolas, promoviendo una mayor participación del sector privado en el mercado de granos básicos¹.

- Entre 1989 y 1990 se inició la tercera etapa, en la cual el modelo neoliberal se afirma con nitidez y la condicionalidad de la PL-480 se vincula decididamente a la política de ajuste estructural propugnada por el Gobierno. La AID exigió el fin del monopolio en la importación de granos básicos, la privatización de los dos ingenios azucareros y la planta de producción de semillas del Estado, la privatización de la empresa Productos Lácteos Sula, la liberalización del mercado de semillas, la aplicación de un sistema de bandas de precios y la total privatización del IHMA².

Las donaciones del Título II de la Ley sólo han representado el 2,8% de la ayuda (53,1 millones de dólares), pero esta cantidad ha sido significativa si consideramos que ha tenido en gran medida objetivos abiertamente políticos. La mayor parte se ha distribuido en los campos de refugiados nicaragüenses —donde la Contra mantuvo a sus familiares y reclutó numerosos combatientes— y en el entorno de las bases de la Contra de los departamentos de La Mosquitia y El Paraíso³. En este caso, la AID y el USDA han confiado la distribución de la ayuda a agencias multilaterales, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA) o el ACNUR; a agencias del Gobierno de Honduras, como el Comité Nacional Permanente de Emergencias (COPEN); y de ONG norteamericanas —CARE, *World Relief*— y hondureñas responsables de la gestión de los campos —Cáritas o la Cruz Roja Hondureña—⁴.

¹ Garst y Barry 1990, p. 83.

² Garst 1992, anexo 1, p. 21.

³ Ver el capítulo sobre Nicaragua.

⁴ Garst y Barry 1990, p. 182, y Garst 1992, p. 139.

9.7 Influyendo en la sociedad civil: el apoyo de la AID a las ONG hondureñas

La AID ha financiado a un gran número de ONG norteamericanas que han operado en Honduras a lo largo de los años ochenta, así como a diversas ONG de desarrollo hondureñas. De esta forma, la AID ha involucrado a la sociedad civil en sus objetivos estratégicos —por ejemplo, prestando “ayuda humanitaria” y apoyo logístico a la Contra y a sus familiares en los campos de refugiados nicaragüenses— y ha tenido la capacidad de influir y eventualmente orientar o controlar un gran número de iniciativas de la sociedad civil. En una investigación publicada en 1988, el Inter-Hemispheric Resource Center de Estados Unidos señalaba:

«En ningún otro país de América Central es tan pronunciada la influencia de las ONG como en Honduras (...) ha habido un boom en el número de ONG que reciben fondos de la AID, y el número de ONG operando en Honduras se ha triplicado de 1980 a 1987»¹.

La acción de desarrollo de la AID a través de las ONG, además, ha servido además para dar “rostro humano” a la cooperación de Estados Unidos. Los fondos entregados a las ONG de desarrollo para proyectos relacionados con las necesidades básicas, sin embargo, no resisten la comparación con los que se han destinado a la promoción de exportaciones o a las organizaciones de la empresa privada. Las organizaciones de base, los grupos campesinos, o cualquier organización reivindicativa, lo que de nuevo pone de manifiesto el sesgo conservador de la ayuda de la AID.

Los fondos para las ONG se canalizaron desde 1984 a través de Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), una organización “paraguas” con 28 organizaciones afiliadas. Hasta 1988 había recibido alrededor de 5 millones de dólares para distribuir entre las ONG, aunque la AID se ha reservado la decisión última sobre la concesión de subvenciones superiores a 15.000 dólares. Un grupo de ONG de FOPRIDEH

¹ Resource Center 1988b, p. 1.

decidió no recibir fondos de la AID, señalando que esta agencia estaba intentando imponer una determinada línea de comportamiento.

9.8 La AID y el apoyo a la democratización: límites y contradicciones

Otra dimensión relevante del programa de la AID en Honduras ha sido el apoyo al proceso de democratización, que esta agencia ha desarrollado junto con la NED. Este apoyo se ha concretado en dos grandes ámbitos: la financiación de los procesos electorales y el Programa de Administración de Justicia.

En las elecciones de 1985, cuya credibilidad era un aspecto crítico de la “cruzada democrática” del Presidente Reagan, el Departamento de Estado presionó a la AID para que destinara 6 millones de dólares en moneda local y otros 680.000 dólares en moneda norteamericana para financiar la logística del proceso. La AID llegó al punto de ocuparse directamente de la distribución de las urnas y otros materiales en los colegios electorales¹. También en las elecciones de 1989 la AID financió virtualmente todo el proceso electoral². El apoyo de la Agencia se extendió al proceso de inscripción en el registro electoral y a la gestión de dicho registro, a la impresión de papeletas, a las tres campañas previas de concienciación ciudadana, al sistema de cómputo de votos, y a la financiación del Tribunal Electoral Nacional. Este apoyo permitió que los comicios tanto de 1985 como de 1989 se desarrollaran con cierta limpieza y transparencia, pero no pudo evitar la existencia de fraude e irregularidades, y de una elevada abstención.

El poder judicial hondureño fue otro de los ámbitos prioritarios de acción de Estados Unidos en este campo. Según el diagnóstico de la AID, los principales problemas del sistema judicial eran la mala gestión, el sistema de nombramientos —basado en el patronazgo y no en los méritos profesionales—, la falta de cualificación y las carencias presupuestarias. Para enfrentarse a estas carencias, la AID puso en marcha un Programa de Administración de Justicia basado en la capacitación de jueces y funcionarios, que contó con en dos fases.

¹ Carothers 1994, p. 172, citando testimonios directos de funcionarios de la AID.

² Norsworthy y Barry 1994, p. 173.

La primera de ellas, entre 1985 y 1988, se llevó a cabo en el marco de un programa regional desarrollado junto con el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD). La segunda fase constó de un programa bilateral por valor de 2,9 millones de dólares. Entre las actividades más importantes de este programa estaba la implementación de la Ley de la Carrera Judicial, aprobada en 1980 pero que no se había llevado a la práctica, diseñando un sistema de promoción profesional completamente nuevo basado en la competencia profesional; actividades de capacitación; contratación de jóvenes abogados como jueces de paz, informatización de los tribunales, y mejora de las dotaciones presupuestarias¹.

La debilidad del poder judicial, sin embargo, radicaba en el excesivo poder que las Fuerzas Armadas han tenido respecto al poder civil en la historia de Honduras más que en la falta de medios o en la escasa calificación o competencia profesional de sus miembros. La actuación de Estados Unidos ha sido contradictoria. Al alentar la militarización del país a principios de los años ochenta, Washington ha reforzado el poder militar y su capacidad institucional de influir en los asuntos públicos². La doctrina de seguridad nacional formulada por el General Álvarez en el periodo 1982-84 coincidía con los objetivos estratégicos de Washington, pero desató una oleada de represión interna que minó el proceso de democratización. Por otra parte, la presencia norteamericana “desnacionalizó” la incipiente democracia hondureña, distorsionando todo el proceso político.

Los programas de la AID, aun cuando han cubierto carencias constatables, se han dirigido sólo a aspectos formales del proceso. Por esta razón, han tenido un enfoque muy limitado y, según algunos autores, sus resultados no han alterado en lo sustancial los problemas que afectan al sistema judicial hondureño³.

Estas carencias se ha puesto de manifiesto, sobre todo, en relación a la delicada cuestión de los derechos humanos y la impunidad militar, que ha gravitado

¹ Un detallado análisis de este programa en AID 1993 y en Hansen, Millsap *et alii* 1993.

² En 1982 las Fuerzas Armadas introdujeron en la Constitución una serie de preceptos que garantizan su autonomía respecto al poder civil y mantienen los cuerpos de seguridad bajo jurisdicción militar. Ver Rosenberg 1990, p. 526.

³ Norsworthy y Barry 1994, p. 360.

sobre el frágil proceso de democratización hondureño. La década de los ochenta se ha caracterizado por la persistencia de las violaciones de los derechos humanos, como demuestran los numerosos casos de detenciones arbitrarias y de tortura en las dependencias de la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI) y las Fuerzas de Seguridad Pública (FUSEP), registrados por las organizaciones de derechos humanos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha confirmado la práctica de la desaparición forzada, de la que se han contabilizado 143 casos a lo largo de la década¹. Persiste la impunidad, pues los responsables de estos hechos no han sido investigados ni juzgados.

La actitud de Estados Unidos al respecto ha sido contradictoria. En aras de la cooperación con las Fuerzas Armadas hondureñas, el Departamento de Estado ha optado por silenciar o ignorar esta situación, ha rehusado imponer cualquier tipo de condicionamiento, y ha incluido a las fuerzas de seguridad en sus programas de ayuda. En 1985, por ejemplo, el Congreso norteamericano autorizó una excepción a la legislación que impedía prestar asistencia a fuerzas policiales, permitiendo que la Fuerza de Seguridad Pública de Honduras (FUSEP) fuera destinataria de ayuda. Dicha excepción fue considerada necesaria para “profesionalizar” la FUSEP como contribución al proceso de democratización, a pesar de que existían evidencias de que estaba implicada en graves violaciones de los derechos humanos.

¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos 1989, p. 33.

Capítulo 10

Contrarrevolución y desestabilización: el papel de la ayuda norteamericana en Nicaragua

10.1 El caso de Nicaragua: consideraciones generales

La estrategia antisandinista ha sido el factor clave para explicar el papel de la AID en Centroamérica, sus relaciones con los Gobiernos de la región, los montos y asignaciones de la ayuda y la condicionalidad política y económica que ésta ha traído aparejada. Como hemos visto, en Honduras y en menor medida en Costa Rica la AID utilizó la ayuda para cimentar alianzas y retribuir las lealtades necesarias para aislar políticamente al Gobierno sandinista. En El Salvador y en Guatemala la ayuda también ha sido esencial para evitar el triunfo de movimientos insurreccionales y alinear a los Gobiernos, con mayor o menor fortuna, en la estrategia regional de Estados Unidos. Sin embargo, ¿Cómo se ha aplicado la lógica antisandinista en las políticas de ayuda destinadas a la propia Nicaragua?

Contemplando la evolución de estas políticas se distinguen con bastante claridad tres periodos. El primero de ellos corresponde a los años 1979 a 1981. El segundo periodo comenzó con la llegada al poder de la Administración Reagan, y terminó con las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990. El tercer periodo corresponde a los tres primeros años de mandato de la Presidenta Chamorro. La subordinación de la ayuda a la estrategia antisandinista —incluso después de la derrota electoral del Frente Sandinista en 1990— es un rasgo común a todos ellos. Sin embargo, las estrategias, los instrumentos, los destinatarios y la condicionalidad de cada una de estas tres etapas, como veremos, han sido muy diferentes.

El primero de estos tres periodos, coincidente con los últimos dos años de la Administración Carter, se extiende desde los meses anteriores al triunfo de la revolución sandinista de julio de 1979 hasta abril de 1981, momento en el que

el recién elegido Presidente Reagan decidió la suspensión definitiva de la ayuda al nuevo Gobierno nicaragüense. La concesión de asistencia económica fue uno de los instrumentos de la estrategia de “contención” de la revolución del periodo Carter. Dicha estrategia implicaba utilizar la ayuda como un mecanismo de intervención política, por lo que ésta tuvo un marcado sesgo ideológico.

Con la concesión de la ayuda la AID pretendió, como veremos, promover una salida política de tono “moderado” al Somocismo, reduciendo al máximo la influencia del FSLN. Posteriormente, cuando Estados Unidos se vio frente al inevitable triunfo sandinista, la ayuda fue utilizada para condicionar el proceso revolucionario y la política exterior del nuevo Gobierno, para respaldar los sectores “moderados” del mismo, y para fortalecer la influencia política y económica del sector privado dentro del nuevo contexto postrevolucionario. Sin embargo, las explícitas condiciones políticas de la ayuda también se debieron a los compromisos alcanzados durante el proceso de aprobación de la misma en las instancias legislativas de Estados Unidos. Dicho proceso fue muy complejo y difícil, poniendo de manifiesto las profundas diferencias de percepción y actitud existentes entre demócratas y republicanos respecto a la nueva situación de Nicaragua, las cuales se proyectaron a lo largo de toda la década.

Con la llegada al poder del Presidente Reagan se inicia el segundo periodo, que se prolongó hasta la derrota electoral sandinista de febrero de 1990, ya con la Administración Bush en la Presidencia. Reagan abandonó la idea de “contención”, dando a la política norteamericana un perfil mucho más agresivo, un tono ideológico doctrinario y un marcado carácter contrarrevolucionario. La “Guerra de Baja Intensidad” (GBI) fue la principal estrategia utilizada por Estados Unidos para revertir el proceso revolucionario en este periodo, pero no la única. Con el fin de estrangular económicamente el proceso revolucionario y desestabilizar políticamente al Gobierno Sandinista, Nicaragua fue excluida de toda ayuda oficial canalizada por la AID y tampoco pudo beneficiarse del régimen preferencial de comercio e inversiones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), en vigor desde 1984. En 1983 Estados Unidos estableció unilateralmente un recorte del 90% de la cuota azucarera de Nicaragua en el mercado norteamericano. El 1 de mayo de 1985, poco después de su reelección, Reagan impuso un embargo comercial total,

acogiéndose para ello nada menos que a la Ley de Poderes Económicos ante Emergencias Internacionales¹. Utilizando su abrumador poder de voto, Estados Unidos también logró impedir a partir de 1984 la concesión de créditos a Nicaragua en los organismos financieros internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial.

La Administración Reagan no logró derrotar militarmente a los sandinistas, pero la guerra de baja intensidad, la estrategia de desgaste y desestabilización y la falta de acceso a financiamiento externo fueron factores determinantes para erosionar el apoyo popular con el que contaba el FSLN y provocar su derrota electoral, debido a que sus efectos sólo se pusieron de manifiesto, en toda su magnitud, a medio y largo plazo. Al convocarse las elecciones de 1984 aún no se habían acumulado todos los costes humanos y materiales del conflicto y no era tan evidente el cansancio de la sociedad ante la guerra, a pesar de que entre 1983 y 1984 fue cuando las operaciones militares de la Contra alcanzaron mayor intensidad; la asistencia externa de Europa Occidental y los países del Este aún fluía abundantemente; en 1983 todavía se registraron índices positivos de crecimiento del PIB, y lo peor de la crisis económica y las políticas de ajuste estaba aún por venir.

En estas condiciones, la estrategia norteamericana apenas pudo afectar el amplio apoyo popular con el que contaba el FSLN, y los intentos de deslegitimación de las elecciones de Washington, forzando la retirada de la Coordinadora Democrática Nicaragüense (CDN) de los comicios, tuvieron una significación muy limitada cuando la mayor parte de los observadores internacionales —particularmente los representantes de Europa Occidental— certificaron la limpieza y regularidad del proceso y sus resultados.

Desde 1985, sin embargo, el empeoramiento de la situación fue mucho más rápido y agudo. La Contra, incapaz de derrotar militarmente al Ejército Popular y a las milicias sandinistas e incluso de “liberar” una porción de territorio, recurrió aún más al sabotaje económico. Frente a la guerra de desgaste y el embargo comercial, el Gobierno nicaragüense se vio obligado a abandonar los objetivos de crecimiento, y con el primer intento de ajuste macroeconómico de 1985 se inició una fase de virtual “supervivencia económica”. Muy pronto, los gastos de defensa llegaron a representar más de

¹ Harrison 1987, p. 2.

la mitad del presupuesto del Estado y el déficit fiscal alcanzó el 26% del PIB. La falta de fondos obligó al Gobierno a recurrir a la emisión inorgánica de papel moneda, llevando la inflación en la segunda mitad de la década a cifras de cuatro y cinco dígitos. Las exportaciones, afectadas por la guerra y el embargo comercial, registraron un agudo descenso, agravando un déficit comercial que sólo fue posible financiar recurriendo al endeudamiento externo. Entre 1985 y 1989 la deuda externa se duplicó, pasando de 5.760 a 10.454 millones de dólares, lo que hizo de Nicaragua uno de los países más endeudados del mundo.

Aunque Nicaragua logró derrotar militarmente a la Contra, los efectos de la estrategia de desestabilización iniciada en 1982 eran plenamente visibles a finales de la década: la población estaba hastiada de la guerra y el país había llegado al límite de sus fuerzas. La hiperinflación y la deuda externa alcanzaron niveles insostenibles, y la situación social era dramática, particularmente después del programa de ajuste estructural de 1988 y de los devastadores efectos del huracán “Juana” de ese mismo año. La guerra, además, motivó un endurecimiento del régimen, la solidaridad financiera de Europa Occidental se redujo a niveles mucho más bajos, y los cambios en Europa del Este hacían aún más difícil seguir recibiendo apoyo externo. Al convocarse elecciones en febrero de 1990, con la Contra todavía en armas, los nicaragüenses tuvieron que optar entre la guerra y la paz más que entre una u otra opción electoral. La derrota electoral del FSLN en 1990 fue el resultado directo de todos estos factores¹.

La suspensión de la ayuda entre 1981 y 1989 afectó al Gobierno sandinista pero no a la oposición al mismo. Estados Unidos utilizó diversas vías directas e indirectas para financiar ésta tanto en el interior como en el exterior, especialmente a través de la Fundación Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy* o NED), el Departamento de Defensa, el Departamento de Estado y la CIA. Entre 1982 y 1989 la Administración Reagan puso todas sus cartas en la oposición armada —la Contra—, dejando de lado a la oposición interna. Entre 1988 y 1989, cuando era ya evidente la derrota militar y la incompetencia de la Contra, ante la perspectiva de elecciones en Nicaragua, y con la Administración Bush en la Casa Blanca, la

¹ Un detallado análisis de las condiciones que llevaron a la derrota electoral de 1990 es el de Vilas 1994, p. 316. Ver también Gleijeses 1991, p. 258, y Vanden y Walker 1991, p. 155.

atención de Washington encontró en la oposición civil interna un aliado mucho más útil frente al Sandinismo. Estados Unidos otorgó a los partidos integrantes de la Unión Nacional Opositora (UNO) y a organizaciones de su entorno más de 17 millones de dólares para financiar la campaña electoral de 1989, lo que fue un factor importante, aunque no decisivo, en la victoria de esta coalición¹.

El triunfo de la coalición opositora encabezada por Violeta Barrios de Chamorro en las elecciones de febrero de 1990 permitió el retorno de la AID, dando inicio al tercero de los periodos considerados. La AID volvió a Nicaragua con un amplio programa de ayuda, por valor de más de 540 millones de dólares —en su mayoría ESF— para el trienio 1990-1992. La ayuda, sin embargo, fue menor de lo esperado, vino muy condicionada y se desembolsó con lentitud, dificultando la recuperación económica.

La AID condicionó la entrega de estos fondos a la aplicación de un estricto programa de estabilización y ajuste diseñado según la más pura ortodoxia neoliberal, muy similar a los que en este periodo se llevaban a cabo en países como Costa Rica u Honduras. Sin embargo, en las condiciones de Nicaragua este programa adquirió el carácter de una verdadera “contrarreforma”², puesto que se orientó expresamente al desmantelamiento, lo más rápidamente posible, de buena parte del legado revolucionario y al debilitamiento de la influencia política y social del Sandinismo.

El programa de la AID, por esta razón, estuvo muy ideologizado, tuvo un acusado perfil político, suscitó fuertes controversias y fue un factor de confrontación. La condicionalidad de la AID se orientó a aspectos políticamente tan sensibles como la privatización de las empresas de titularidad pública del “Área Propiedad del Pueblo” (APP), el desmantelamiento del sector agrícola cooperativo y de la reforma agraria, el recorte de las políticas de protección social, y la reducción del tamaño del Estado. Paralelamente, la AID destinó una parte significativa de sus fondos a apoyar a parte del sector privado —generalmente, los grandes negocios—, contribuyendo a restaurar su hegemonía política.

¹ “Nicaragua: The Election Line-up”, p. 1.

² Según la expresión de Angel Saldomando en “La estrategia de la AID”, p. 17.

La actuación de la AID en Nicaragua a partir de 1990 tuvo como objetivo “el fortalecimiento de la democracia”, pero en la práctica muchas de sus políticas tuvieron profundos efectos desestabilizadores en el frágil proceso de transición nicaragüense. Como señaló Angel Saldomando, *«la AID no llegó a Nicaragua con la intención de construir consensos ni reforzar políticas consensuales»*¹. La AID, en no pocas ocasiones, pareció haber olvidado que la derrota del FSLN se había producido dentro del marco constitucional vigente y no a través de una contrarrevolución armada, e intentó reestructurar el Estado, la economía y la sociedad muy rápidamente, al margen e incluso en contra de la oposición sandinista. Sus políticas, forzando los ritmos de la reforma, impusieron tensiones innecesarias al proceso de transición, debilitaron el marco institucional establecido en los Protocolos de Transición firmados entre la UNO y el Frente Sandinista, e hicieron peligrar los delicados equilibrios políticos que hicieron posible la transmisión pacífica de poderes y la gobernabilidad del país dentro del marco constitucional. Estos equilibrios exigían asumir la existencia del FSLN como principal fuerza de oposición, planteaban la necesidad de diálogo permanente entre las principales fuerzas políticas y establecían límites a la confrontación, a fin de no poner en peligro el proceso de reconciliación nacional y la estabilidad democrática.

La asistencia norteamericana, sin embargo, pretendió acabar lo antes posible con todo rastro de Sandinismo en la estructuras de Gobierno, en el orden constitucional, en el Ejército y en el Ministerio del Interior. La AID consideró que la política gubernamental, cumpliendo los acuerdos de transición, hacía excesivas concesiones a los sandinistas. Por esta razón, la AID también orientó su apoyo a los sectores más conservadores de la coalición gubernamental, particularmente al entorno político de Virgilio Godoy —vicepresidente del Gobierno— y Alfredo César —Presidente de la Asamblea Nacional—, al Movimiento de Alcaldes y a figuras como Arnoldo Alemán, alcalde de Managua, y al sector más conservador del empresariado, organizado en torno al Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP). Estos grupos protagonizaron graves conflictos dentro de la coalición gubernamental, presionando al ejecutivo y a la Asamblea Nacional para que se llevaran a cabo reformas de signo conservador, cuyo ritmo, intensidad y naturaleza podrían romper la dinámica de la transición democrática. Apoyando a estos sectores,

¹ “La estrategia de la AID”, p. 17.

en suma, la AID se involucró directamente en la dinámica desestabilizadora provocada por los grupos más conservadores de la sociedad nicaragüense.

La inestabilidad política y el deterioro de la gobernabilidad también tuvo una dimensión económica, que ha estado muy relacionada con la aplicación de los severos programas de estabilización y ajuste de la AID y posteriormente del FMI y el Banco Mundial. Estos programas tuvieron efectos sociales devastadores, que habrían podido mitigarse si estas organizaciones hubieran sido más flexibles, hubieran alargado los plazos del ajuste permitiendo enfoques gradualistas, y hubieran tenido en cuenta las especiales circunstancias de un país destrozado y empobrecido por más de diez años de guerra, por el embargo comercial, por desastres naturales de la magnitud del huracán “Juana” de 1988¹, y con una deuda externa de más de 10.500 millones de dólares. Los programas de estabilización, ajuste y privatización tuvieron efectos recesivos, agravaron el desempleo y el subempleo, redujeron aun más el poder adquisitivo de los salarios y el gasto público social, y eliminaron los subsidios alimentarios que durante el periodo sandinista habían mitigado las duras condiciones de vida de la población. La conflictividad social que desencadenaron estas medidas —en julio de 1990 se produjo una huelga general convocada por las centrales sandinistas— ha sido un factor adicional de inestabilidad, el cual también ha puesto en peligro el delicado proceso de reconciliación nacional, transición democrática y pacificación del país.

Washington descartó el enfoque gradualista del ajuste por razones de tiempo y de oportunidad política. Finalizada la guerra fría y derrotado el Sandinismo en las urnas, Nicaragua dejó de ser una prioridad para la Administración norteamericana, por lo que ésta no asumiría un compromiso político y económico con Nicaragua de magnitud y plazo comparable a la campaña que Estados Unidos llevó a cabo durante toda una década para desestabilizar la revolución sandinista². La devaluación estratégica de Nicaragua comportaría una fuerte disminución de la ayuda económica en apenas tres o cuatro años, lo

¹ La guerra 1981-1989 causó 29.270 muertos, 26.392 heridos, mutilados o discapacitados y más de 13.000 huérfanos de guerra. Los desplazados y refugiados llegaron a ser entre el 10 y el 15% de la población. En el plano económico, el ingreso per cápita entre 1981 y 1989 se redujo casi un 38%. El terremoto de 1972, la guerra de liberación 1977-1979, el huracán “Aletta” y la sequía de 1982, el conflicto 1982-1989 y el huracán “Juana” de 1988 suman pérdidas directas cuya simple reposición equivaldría al PIB de tres años completos. Sólo el conflicto 1982-89 tuvo costes directos de más de 12.000 millones de dólares. Ver Vuskovic 1990, p. 1.

² “Chamorro's Nicaragua: The US team moves in”, p. 1.

que implicaba que la capacidad de imponer condiciones por parte de la AID también sería mucho menor¹. Washington mantendría una notable capacidad de influencia en los asuntos internos del país a través del BID, el FMI y el Banco Mundial, de los que es el socio mayoritario, pero ésta no podría ser tan explícitamente política como la ejercida a través de la ayuda bilateral. En suma, los elevados costes económicos y sociales del programa de estabilización, ajuste y reforma económica impuesto a los nicaragüenses respondieron más al calendario de Washington que al de Managua, y más a los intereses políticos del Departamento de Estado que a las necesidades de reconstrucción de la Nicaragua postbélica.

A partir de 1993, como estaba previsto, el papel de la AID ha ido disminuyendo conforme lo han hecho sus aportaciones económicas, y el FMI y el Banco Mundial han ido tomando el relevo de la reforma con una agenda muy similar². Según la AID, la adopción de las políticas de estabilización y ajuste permitiría, en un plazo de tiempo relativamente corto, que el capital extranjero volviera a fluir a Nicaragua y que se reactivara la inversión y el crecimiento económico. Sin embargo, estas previsiones se mostraron ilusorias ante la magnitud de la crisis y del endeudamiento externo que sufre el país.

Entre 1990 y 1993 no hubo crecimiento económico, ya que el PIB decreció un 1,5% acumulado. El PIB per cápita tuvo una evolución aún más negativa. Este indicador cayó un 12%, llegando a ser el segundo más bajo de América Latina y el Caribe, sólo ligeramente superior al de Haití. La situación del empleo llegó a un punto límite, ya que sólo tres de cada diez nicaragüenses activos contaban con un empleo "formal". La economía informal se expandió hasta llegar a ser el 60% de la población activa, y más del 75% de la población, según datos de la CEPAL, se encontraba en 1992 situación de pobreza³. La débil reactivación de las exportaciones apenas pudo compensar la afluencia de importaciones inducida por la liberalización comercial y el tipo de cambio sobrevaluado del córdoba-oro, lo que aumentó la brecha comercial hasta niveles insostenibles. En 1994 Nicaragua se vio obligada a firmar un nuevo acuerdo de ajuste estructural con el FMI ante la magnitud de los desequilibrios acumulados al poner en práctica el modelo económico de la AID⁴.

1 AID 1990i, p. 27.

2 Ver Acevedo 1993 y 1994.

3 CEPAL 1992b, p. 21. Sobre los efectos sociales de la crisis, ver también CRIES 1994, p. 7.

4 CRIES 1994, p. 5 y 6.

La austeridad fiscal inducida por el ajuste, por otra parte, impidió que se hicieran plenamente efectivos los compromisos gubernamentales de entrega de tierras, empleo o pensiones a los desmovilizados del EPS y de la Contra, y de puesta en marcha de los “Polos de Desarrollo” para el reasentamiento de los ex-contras y sus familias¹. Desde 1990 diversos grupos armados de ex-combatientes —denominados poco después “recontras”, “recompas” y “revueltos”— han reivindicado solución a sus problemas por la vía armada, sembrando la inseguridad y la violencia en diversas áreas rurales del país. En julio de 1993 estos grupos, dirigidos por un ex-militar sandinista, llegaron a tomar la ciudad de Estelí, que fue liberada tras intensos combates con el ejército. La pobreza generalizada y la falta de perspectivas laborales para los desmovilizados seguían siendo, tres años después de finalizado el conflicto, origen de violencia y un factor desestabilizador de la paz². El investigador costarricense Abelardo Morales dijo al respecto:

«Los resultados del programa económico de los polos de desarrollo manifestaban la incoherencia subyacente en la política gubernamental de la Administración Barrios. No existía concordancia entre los objetivos de la pacificación y la reconciliación, con los planes de reconstrucción económica y manejo de la política macroeconómica, especialmente de las medidas dirigidas hacia la producción rural. (...) Las precarias condiciones para implementar los programas económicos de reinserción y reconciliación fueron erosionados todavía más por el flujo de recursos, bajo la forma de ayuda para el desarrollo, en montos dramáticamente menores a los esperados en virtud del nuevo contexto político. La esperanza de poner en práctica un programa de reconstrucción y reconciliación nacional fue pulverizada por la mezquindad financiera de Estados Unidos. Aun la poca ayuda prometida a Nicaragua fue sometida a una serie de condiciones políticas que contribuyeron a alborotar el avispero de la confrontación interna (...) En un país sembrado por los odios de la guerra, el deterioro económico fertilizó el nacimiento de nuevos conflictos de posguerra»³

¹ En total, el número de desmovilizados hasta 1991 entre efectivos del ejército y de la “contra”, fue de 140.000.

² Saldomando y Cuadra 1994, p. 13.

³ Morales 1995, p. 83.

A lo largo de apenas tres años la AID ha llevado a cabo una auténtica contrarreforma en Nicaragua, particularmente en el ámbito de la legislación económica. Los procesos de ajuste, apertura, liberalización y privatización de la economía han cambiado aceleradamente la fisonomía del país y han hecho retroceder muchas de las conquistas del periodo sandinista. Sin embargo, la AID no ha logrado imponer plenamente su proyecto conservador, y ha tenido que plegar sus ritmos y condiciones a la dinámica interna. La capacidad de resistencia del FSLN y las organizaciones de su entorno fue mayor de lo esperado —particularmente en lo referido a la privatización—, y logró limitar el alcance de las políticas de la AID.

Todos estos hechos han mostrado las debilidades y las contradicciones del modelo económico y del proyecto político que la AID ha estado tratando de impulsar. El caso de Nicaragua ha mostrado, quizás con más nitidez que en otros países de la región, que un proyecto que excluye a amplios sectores sociales de los espacios de concertación política y de los procesos económicos, y que no contribuye a la cohesión social y a reducir la pobreza, es difícilmente compatible con la consolidación de la democracia. La AID pretendió establecer para 1996 *«una Nicaragua libre, próspera y democrática»*. A pesar de los grandes montos de ayuda concedidos, tres años después del retorno de la AID estos objetivos parecían difíciles de conseguir. La ayuda había hecho de Nicaragua un país mucho más dependiente de Estados Unidos, la prometida prosperidad no había llegado, la mayor parte de la población seguía sumida en la pobreza, y la frágil democracia nicaragüense continuaba amenazada por la inestabilidad política y por recurrentes brotes de violencia.

10.2 Examen de los flujos y la composición de la ayuda

Entre 1946 y 1979 Estados Unidos proporcionó asistencia económica y militar a Nicaragua por valor de unos 350 millones de dólares. La ayuda prestada a la dictadura somocista siguió además una marcada tendencia ascendente. Durante los años cuarenta, Nicaragua recibió un promedio de 1,1 millones de dólares anuales. En los años cincuenta el promedio anual fue de 2,5 millones. En los sesenta ascendió a unos 12 millones de dólares por año. En los años setenta, finalmente, Nicaragua recibió más de 20 millones de dólares anuales como

promedio, incluyendo una significativa proporción de ayuda militar¹. Esta cifra llegó a representar el 15% del gasto total del Gobierno, lo que es un indicador muy significativo del apoyo que Estados Unidos prestó al régimen somocista. Además, a pesar de la política de derechos humanos de la Administración Carter, es entre 1976 y 1979 —en plena guerra insurreccional— cuando se registraron los mayores volúmenes de ayuda económica y militar, y cuando Nicaragua se convirtió en el principal receptor de ayuda norteamericana en el conjunto de Centroamérica².

Una visión general de los flujos de ayuda desde 1979 permite identificar con claridad los tres periodos a los que hicimos referencia (ver cuadros 80 y 81).

En el primer periodo, entre 1979 y la suspensión de la ayuda en 1981, Nicaragua recibió 96 millones de dólares. Como veremos, el desembolso de estos fondos estuvo sembrado de controversias —particularmente el “paquete” de 75 millones de dólares aprobados a finales de 1979— y los tramos finales no llegaron a ser entregados a las autoridades nicaragüenses. Es significativo observar que la mayor parte de la ayuda en 1981 fueron Fondos de Apoyo Económico (ESF). Este tipo de fondos, por no estar vinculados a proyectos concretos y ser de rápido desembolso, fueron utilizados por la Administración norteamericana como herramienta de presión sobre la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional surgida de la revolución.

En el segundo periodo —1982 a 1989— Nicaragua no recibió fondos de la AID, pero la suspensión de la ayuda oficial no debería ocultar el hecho de que la oposición nicaragüense, interna y externa, civil y armada, recibió en este periodo más de 531 millones de dólares. Por esta razón, en este periodo cabría hablar de una “reorientación” de la ayuda más que de una “suspensión”. Según la información proporcionada al Congreso norteamericano, el apoyo directo a la Contra ascendió a 322 millones de dólares, a los que hay que añadir otros 50 millones aprobados por el Congreso en concepto de “asistencia humanitaria” no letal a estas fuerzas³; el Programa nicaragüense del Departamento de Estado

¹ Entre 1950 y 1979 Nicaragua fue uno de los principales beneficiarios del Programa IMET, a través del cual se capacitó a más de 6.000 miembros de la Guardia Nacional. Ver Barry y Preusch 1988, p. 198.

² Datos de la AID citados en Weber 1993, p. 542.

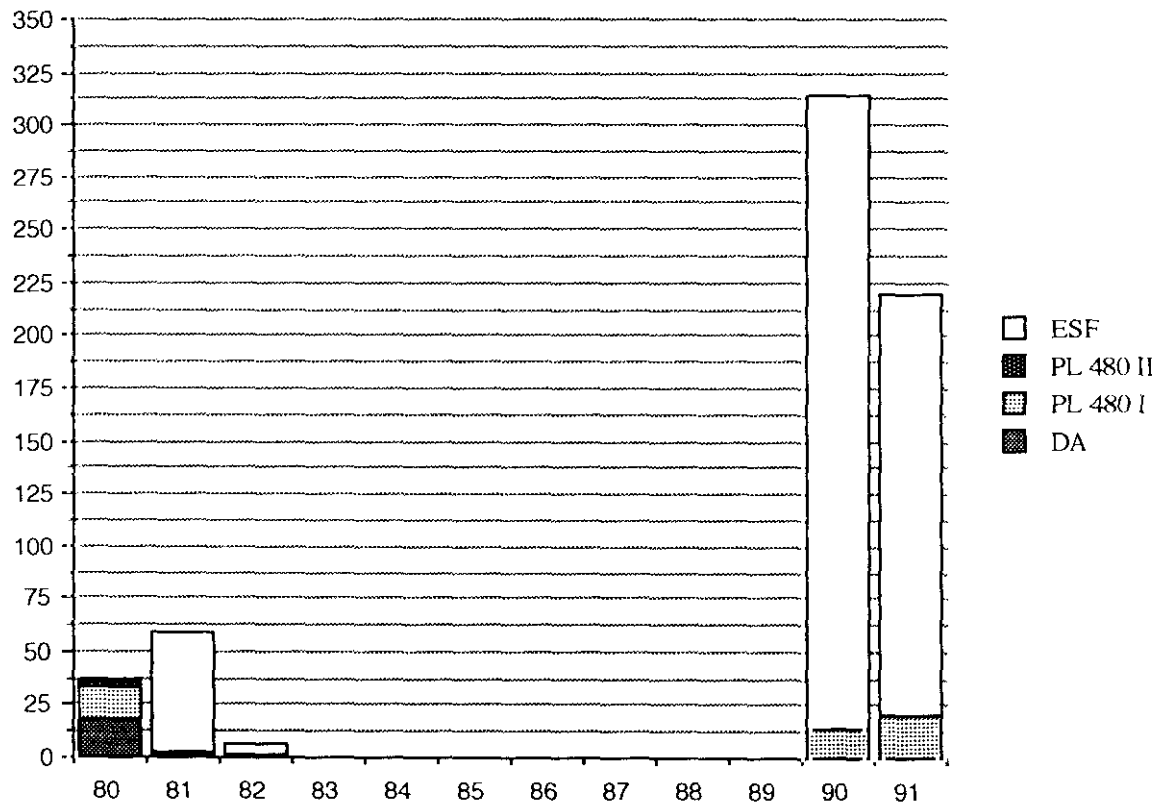
³ Parte de los cuales fueron utilizados realmente para la adquisición de armas y municiones. Ver Hackel y Siegel 1987, p. 31, citando datos de la Oficina de Asuntos Humanitarios Nicaragüenses (NHAO).

tuvo un coste de 38 millones; otros 10 millones fueron destinados a la CIA, y la NED recibió 11,5 millones de dólares procedentes de la AID, a los que se sumaron aportaciones de otras fuentes¹. En total, según otras fuentes que consideran la ayuda encubierta, la “contra” pudo recibir casi 448 millones de dólares (ver cuadro n° 85).

Las asignaciones de la NED fueron relativamente pequeñas hasta 1989, año en el la oposición interna recibió unos 12 millones de dólares para financiar la campaña electoral (ver cuadro n° 82).

Cuadro n° 80
Nicaragua. Evolución de la ayuda por tipos, 1980-1991

(Millones de dólares)



Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

¹ Congressional Research Service 1989, citado en Saldomando 1992, p. 46.

Cuadro n° 81
Nicaragua. La ayuda norteamericana en cifras, 1980-1991
 (millones de dólares)

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	ESF	Militar	TOTAL
1980	18,3	15	2,6	1,1	0	37,1
1981	1,8	0	0,2	56,6	0	59,7
1982	0,7	0,4	0	5,1	0	6,3
1983	0	0	0	0	0	0
1984	0	0	0	0	0	0
1985	0	0	0	0	0	0
1986	0	0	0	0	0	0
1987	0	0	0	0	0	0
1988	0	0	0	0	0	0
1989	0	0	0	0	0	0
1990	0	14,3	3	300	0	317,3
Total	20,8	29,7	2,8	362,8	0	420,5
1991	11	39,9 (a)	-	226,8	0	247,7
1992	6,9	29,8 (a)	-	40,4	0	77,1
1993	37,9	19,2 (a)	-	97,4	0	154,5
1994	29,6	16 (a)	-	10	0	55,6

(a) Incluye Título I y Título II

(b) Solicitud de la Administración al Congreso

Fuente: AID Congressional Presentations Fiscal Years 1980-1994

El tercer periodo considerado comienza con el triunfo electoral de la UNO en 1990. Nicaragua volvió a ser beneficiaria de ayuda oficial norteamericana, y en apenas dos años la AID desembolsó, como indicamos, 544 millones de dólares, de los que 500 millones —el 92%— fueron Fondos de Apoyo Económico (ESF), y 44 millones —el 8% restante— ayuda alimentaria.

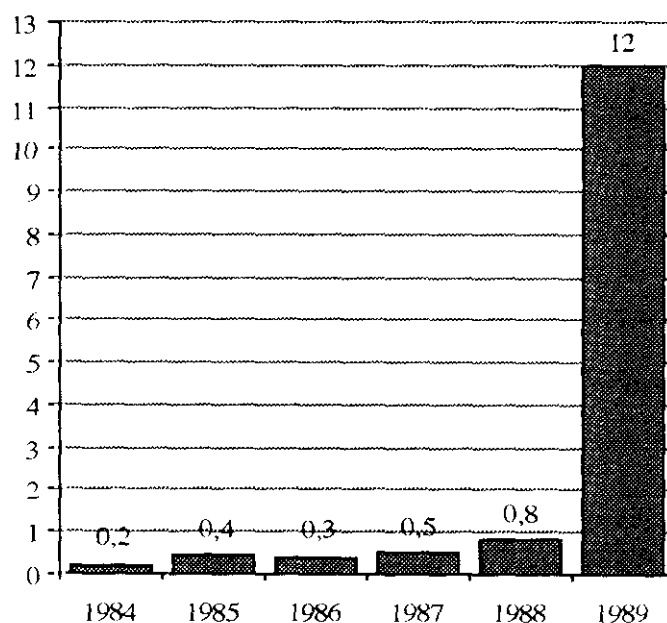
La elevada proporción de ESF del periodo 1990-1991 se debió a la premura con la que la ayuda fue aprobada en el Congreso, y a la necesidad de disponer de fondos de estabilización de rápido desembolso para apoyar el programa de estabilización, enfrentarse a la hiperinflación, sostener al nuevo gobierno y al mismo tiempo condicionar sus políticas. En ningún otro país de América Central esta proporción fue tan elevada (ver cuadro n° 83).

Otro rasgo que ha singularizado a la ayuda otorgada a Nicaragua en relación con el resto de la región, como veremos, fue la decisión tomada por la AID de utilizar estos fondos en dólares para esterilizar masa monetaria en córdobas, no creando los fondos en moneda nacional que son comunes en esta modalidad de ayuda.

Cuadro n° 82

Fondos de la Fundación Nacional para la Democracia (NED) destinados a la oposición interna nicaragüense, 1984-1989

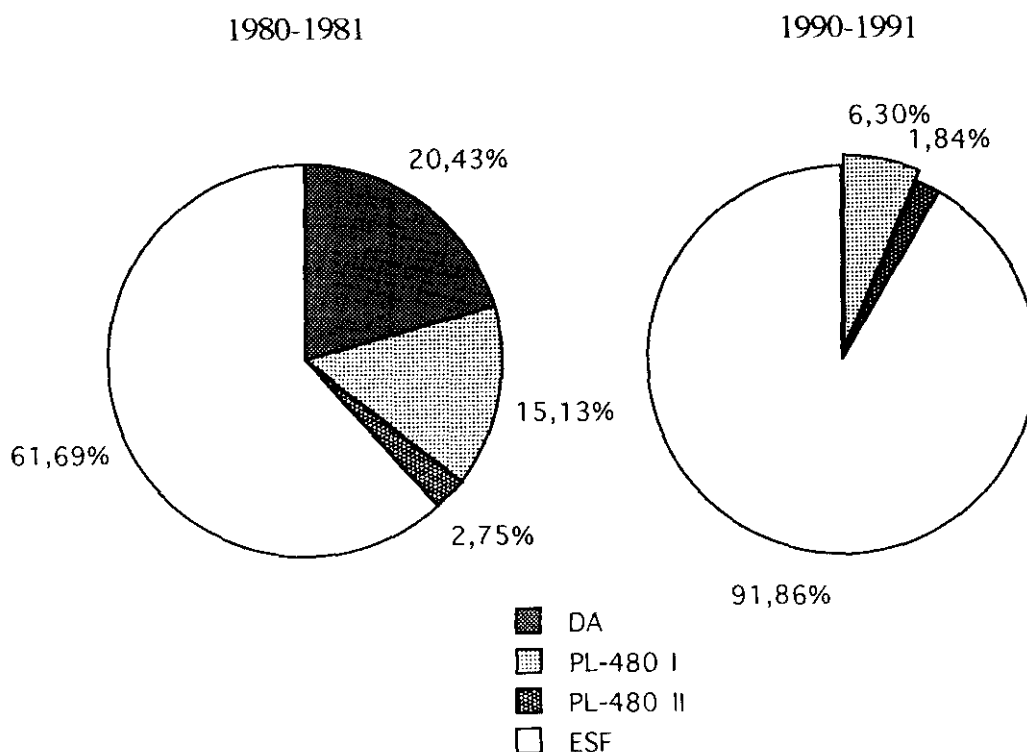
(En millones de US\$)



Fuentes: "Nicaragua: the Election Line-Up", p. 1., con datos de la Fundación Nacional para la Democracia (NED) y de la AID de diciembre de 1989.

Cuadro n° 83

Nicaragua. Distribución de la ayuda por tipos, 1980-1981 y 1990-1991



Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales de la AID.

10.3 Condicionando el proceso revolucionario: la ayuda durante el periodo 1979-1981

Durante los últimos meses de la dictadura somocista, la ayuda económica y militar fue utilizada por el Departamento de Estado para evitar el colapso del Somocismo —lo que explica su escasa condicionalidad— y, al tiempo, como herramienta de presión para forzar un acuerdo pacífico entre Somoza y los sectores moderados de Nicaragua —se habían mantenido al margen de la lucha armada y se encontraban aglutinados en un “Frente Amplio de Oposición” (FAO)— y evitar, a la postre, que el FSLN accediera al poder.

De haberse llevado a cabo, dichos acuerdos hubieran implicado la formación de un Gobierno de coalición de mayoría centrista y el despliegue de fuerzas de interposición auspiciadas por la OEA. Ello permitiría a Estados Unidos desembarazarse del incómodo régimen somocista, establecer un nuevo régimen político en el que el FSLN tuviera escasa influencia, y mantener a la Guardia

Nacional como garante de la estabilidad y el orden interno y como “contrapeso” al poder sandinista. Sin embargo, esta estrategia —denunciada como “Somocismo sin Somoza” por los Sandinistas— pronto se reveló contradictoria y, a la postre, inviable. El apoyo económico y militar sin restricciones que Estados Unidos prestó al dictador para evitar su caída, al igual que el respaldo político que le brindaron diversos sectores del Congreso, limitó la capacidad de presión del Departamento de Estado. Ello permitió que Somoza —e incluso el efímero Urcuyo, sucesor de Somoza sólo por unos días— pudieran rehuir cualquier acuerdo que incluyera su renuncia. La ayuda económica y militar, por otra parte, reforzó la identificación histórica entre Estados Unidos y el régimen somocista, lo que debilitó la credibilidad de las gestiones norteamericanas ante las fuerzas de oposición, incluso las más moderadas. El historiador norteamericano John H. Coatsworth, señalando el fracaso de la Administración Carter en su política hacia Nicaragua, dijo lo siguiente:

«...la intransigencia del régimen Somocista, unida al casi universal apoyo a la expulsión de Somoza del poder, incluso entre la élite empresarial, impidió que Estados Unidos organizara una transición dirigida que hubiera limitado o excluido la participación del FSLN. De esta forma, Estados Unidos no tuvo éxito al promover su poder e influencia en la transición democrática en Nicaragua. Además, los esfuerzos de la Administración para presionar al FSLN para que concediera más poder a los elementos moderados de la oposición antes del triunfo sandinista, y sus esfuerzos para preservar y fortalecer su papel posterior fueron tan intrusivos que se demostraron contraproducentes»¹

Ante el inevitable triunfo Sandinista de julio de 1979 —el “peor escenario posible” en la estrategia norteamericana—, la Administración Carter decidió que la única política viable era influir el curso del proceso revolucionario, tratando de evitar que los sandinistas adoptaran políticas contrarias a los intereses norteamericanos, que se consolidara un régimen socialista al estilo de Cuba y que Nicaragua se “deslizara” hacia el bloque del Este². La ayuda económica era un instrumento que, junto con la presión diplomática,

¹ Coatsworth 1994, p. 162.

² Arnsen 1989, p. 36.

permitiría ejercer dicha influencia sobre los sandinistas, incrementando además el poder de los “grupos moderados” y los sectores empresariales representados en la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional. La Administración Carter intentó, en suma, evitar los errores cometidos veinte años antes con Cuba, cuando la hostilidad norteamericana contribuyó a que este país se convirtiera en un aliado de la Unión Soviética¹.

Con tales fines, entre octubre y noviembre de 1979 la Administración propuso al Congreso la aprobación de un “paquete” de ayuda por valor de 75 millones de dólares —70 millones en ESF, en su modalidad de créditos concesionales, cinco millones en donaciones. El Presidente Carter pidió al Congreso que su propuesta fuera aprobada con rapidez. Sin embargo, los republicanos iniciaron una áspera batalla legislativa que retrasó la aprobación definitiva de la ayuda hasta casi un año después, cuando el valor de la ayuda como símbolo de amistad se había desvanecido².

La ayuda fue aprobada por el Comité de Relaciones Exteriores en diciembre de 1979, pero tres meses después su aprobación definitiva permanecía en suspenso debido a la abstención de Nicaragua en la votación de una resolución en la ONU condenando la invasión soviética de Afganistán —con dicha abstención Nicaragua se sumó a la posición del Movimiento de Países no Alineados (NOAL)—, a la retórica sandinista contra Estados Unidos, y a la decisión de Nicaragua de no sumarse al boicot norteamericano a los juegos olímpicos de Moscú³. En febrero de 1980, además, el Congreso se reunió en sesión secreta —sólo lo había hecho tres veces a lo largo de los anteriores 150 años— para discutir los informes de la CIA sobre la supuesta “presencia cubana y soviética” en Nicaragua. En esta ocasión los sectores conservadores de la Cámara, encabezados por el republicano Robert E. Bauman, lograron posponer por tercera vez la decisión final argumentando que la Junta de Gobierno era ya “un gobierno comunista”, imponiéndose así sobre los sectores demócratas y liberales. Estos últimos, encabezados por Jim Wright, líder de la mayoría demócrata, y por Thomas P. O'Neill Jr., portavoz demócrata, señalaron que la ayuda era necesaria para impedir que la influencia cubana y soviética se consolidara en Nicaragua, permitiendo que el proyecto sandinista

¹ Coatsworth 1994, p. 157.

² Arnson 1989, p. 37.

³ *Inforpress Centroamericana* n° 379, 7 de febrero de 1980, p. 3A.

de economía mixta y pluralismo político no se viera comprometido por presiones económicas externas¹.

Finalmente, Carter, Wright y O'Neill lograron el 27 de febrero de 1980, con un estrecho margen —202 votos frente a 197—, que los 75 millones de ayuda a Nicaragua fueran aprobados dentro de la “Ley Especial de Asistencia a América Central”. La aprobación de la ley fue precedida de un intenso debate político², el cual condujo a la imposición de una condicionalidad extremadamente dura.

En dicha condicionalidad abundaban las cláusulas explícitamente políticas, algo inusual hasta entonces en este tipo de programas, especialmente si lo comparamos con la laxitud de las condiciones de la ayuda otorgada poco antes al régimen somocista. El Presidente debería presentar un informe cada seis meses al Congreso certificando que Nicaragua “no albergaba terroristas” ni se dedicaba a “exportar la revolución”, que se respetaban los derechos humanos, y que existía libertad de prensa y de expresión; la ayuda se suspendería automáticamente si se registraba “presencia de tropas cubanas o soviéticas” en Nicaragua; el 60% de los créditos —45 millones de dólares— se destinaría directamente a financiar importaciones del sector privado procedentes de Estados Unidos, y las donaciones se orientarían directamente a instituciones privadas que, en la mayor parte de los casos, habían sido fundadas por Estados Unidos o tenían fuertes nexos en dicho país (ver cuadro n° 84)³.

El Gobierno de Nicaragua aceptó renuientemente estas condiciones, considerando que otros donantes de ayuda —particularmente los organismos financieros internacionales— no concederían fondos sin el “sello de aprobación” que representaba la concesión de la ayuda de Estados Unidos. Los 75 millones, además, tenían una especial importancia simbólica y política, puesto que significaban que Estados Unidos no estaba imponiendo un bloqueo financiero como el que se había aplicado seis años antes en Chile, contra el Gobierno de la Unidad Popular⁴.

¹ Ver el editorial de *The New York Times* del 15 de febrero de 1980.

² Al que no fue ajeno la firma, el 24 de febrero de 1980, del primer Convenio de cooperación Cuba-Nicaragua, por valor de 50 millones de dólares. Ver VV AA 1989, p. 63.

³ *Inforpress Centroamericana* n° 373, 20 de diciembre de 1979, p. II.

⁴ Stallings 1987, p. 209.

Cuadro n° 84

**El Programa de Estabilización y Recuperación Económica de la AID en
Nicaragua para el año 1980: objetivos y destino de los fondos**

Créditos: 70 millones de dólares

- 60% destinado a financiar importaciones del sector privado procedentes de Estados Unidos y estabilizar la balanza de pagos
- 39% destinado al Gobierno, para programas en los que «no participara personal cubano» (lo que suponía, en la práctica, excluir la mayor parte de los nuevos programas educativos y de salud, en los que ya estaban implicados técnicos de este país)
- 1% (750.000 dólares) destinado a financiar una campaña publicitaria extensiva, «para que no existieran dudas de que la ayuda procede de Estados Unidos»
- Creación de un fondo de contrapartida en moneda nacional con seis objetivos:
 1. Ampliación de la oferta de crédito para las pequeñas y medianas empresas (30 millones)
 2. Restauración del crédito a pequeños y medianos agricultores a través del Banco Nacional de Desarrollo
 3. Financiación de obras públicas generadoras de empleo a través del Ministerio de la Construcción, del Instituto de Agua y Alcantarillado y la Junta de Reconstrucción de Managua (31 millones)
 4. Programa de construcción de viviendas de bajo coste con sistemas de autoayuda a través del Ministerio de la Vivienda (7 millones)
 5. Asistencia técnica y crédito para el desarrollo de infraestructura municipal (6 millones)
 6. Adquisición y rehabilitación de equipo e instalaciones de la Escuela Nacional de Agricultura (2 millones)

Donaciones: cinco millones de dólares

- Asistencia técnica, fondo de crédito rotatorio y materias primas para cooperativas agrarias del sector privado a través de la Fundación Nicaragüense de Desarrollo (FUNDE) (Esta Fundación fue creada con apoyo de la AID en los años sesenta)
- Asistencia Técnica al Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP)
- Programa de Desarrollo Institucional Agrícola
- Financiación del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) para continuar sus actividades
- Concesión de 100 becas a nicaragüenses de escasos recursos para cursar estudios en la "American School" de Managua
- Creación de un fondo de desembolso rápido de la AID para prestar apoyo puntual de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional
- Programa de desarrollo de cooperativas a cargo del Capítulo de Wisconsin de la ONG "Partners of Americas"

Fuentes: AID 1980c, *Inforpress Centroamericana* n° 383, 6 de marzo de 1980, p. 3A, y n° 398, 26 de junio de 1980.

La aprobación definitiva de la Ley y el primer desembolso de la ayuda incluida en el “paquete” financiero aprobado en febrero, sin embargo, no se produjo hasta el mes de julio. En marzo los republicanos lograron de nuevo paralizar la ayuda en la Comisión de Presupuestos del Senado, aplicando disposiciones legales para el control del déficit público. En realidad, las razones eran políticas: se trataba de una represalia por la visita que varios dirigentes sandinistas hicieron a la URSS en el mes de marzo¹. En mayo el Gobierno norteamericano planteó que la ayuda no sería entregada si Alfonso Robelo y Violeta Chamorro, que habían presentado su dimisión como miembros de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, no regresaban al Gobierno. En julio, como indicamos, la AID otorgó los primeros 15 millones de dólares, pero los 60 millones restantes fueron congelados entre agosto y septiembre, debido a la pugna entre el Departamento de Estado —favorable a los desembolsos— y el Pentágono, que basó su oposición en el supuesto acercamiento de las autoridades sandinistas a Cuba y la URSS². A partir de octubre, no obstante, se aceleró la entrega de los fondos³. A finales de 1981, durante la discusión de los presupuestos de ayuda para el año fiscal 1982 (noviembre 1981-octubre 1982), el sesgo favorable al sector privado fue aún más marcado, ya que se excluyó casi totalmente al Gobierno como destinatario de asistencia de la AID. Este hecho anunciaba cuál iba a ser la tendencia dominante en los próximos meses, ya con la Administración Reagan en el poder.

10.4 Desestabilización y contrarrevolución: la ayuda económica entre 1981 y 1989

10.4.1 De la Administración Carter a la Administración Reagan

El mantenimiento de ciertos niveles de ayuda económica —y con ella, de cierta capacidad de presión e influencia política— tenía sentido dentro de la estrategia de contención que intentó aplicar la Administración Carter. La estrategia de reversión (*roll-back*) de la Administración Reagan, por el contrario, ponía el acento en la desestabilización externa, intentando derrocar

¹ *Inforpress Centroamericana* n° 385, 20 de marzo de 1980.

² *Inforpress Centroamericana* n° 409, 11 de septiembre de 1980, p. 6A.

³ *Inforpress Centroamericana* n° 417, 6 de noviembre de 1980, p. 6A.

al régimen sandinista por las vías militares previstas en la nueva doctrina militar del Pentágono, la “guerra de baja intensidad”. El apoyo a la Contra fue, en consecuencia, el elemento central de la política norteamericana y el principal destino de los dólares, dejando a la oposición interna sin apenas apoyo financiero. La estrategia de la Administración Reagan también exigía impedir el acceso al financiamiento externo, impidiendo que Nicaragua accediera a otras fuentes de ayuda bilateral o multilateral, ya que ésta hubiera podido compensar el desgaste económico y el deterioro de la situación social producido por la guerra, evitando la erosión del apoyo popular al Gobierno sandinista.

Estas políticas fueron las constantes de los dos periodos de gobierno del presidente Reagan. Las constricciones políticas internas y los cambios que se produjeron en el escenario regional hicieron variar la intensidad y el alcance de la estrategia. En función de estos cambios, John H. Coatsworth distingue cuatro periodos en las relaciones entre Estados Unidos y Nicaragua¹:

- a) Entre enero de 1981 —toma de posesión de Reagan— y noviembre de 1983 la Administración orquestó una espectacular escalada de la tensión, organizando la Contra a partir de los restos de la Guardia Nacional somocista e iniciando acciones terroristas desde Costa Rica y Honduras. Washington también suspendió la ayuda económica bilateral, intentó impedir el acceso de Nicaragua al financiamiento de otras fuentes bilaterales y multilaterales, e impuso las primeras sanciones comerciales. Esta etapa finalizó cuando la Administración decidió reducir la tensión para evitar que, ante la falta de consenso bipartidista sobre esta política, Centroamérica se convirtiera en una cuestión excesivamente polémica en las elecciones primarias y presidenciales de 1984.
- b) La segunda etapa se extiende desde finales de 1983 hasta la celebración de las elecciones presidenciales el 6 de noviembre de 1984. La Administración inició una ronda de negociaciones con el Gobierno de Nicaragua, se comprometió formalmente a respetar la prohibición del Congreso de no conceder ayuda a la Contra para derrocar al Gobierno de Nicaragua, y logró restablecer el Consenso bipartidista con el Informe Kissinger sobre Centroamérica, presentado el 10 de febrero de 1984.

¹ Coatsworth 1994, p. 177.

- c) La tercera fase se prolongó desde noviembre de 1984 hasta noviembre de 1986. Tras la victoria electoral de Reagan y la obtención del respaldo bipartidista, Washington volvió a elevar la intensidad del conflicto con Nicaragua. La Administración logró que el Congreso aprobara por primera vez ayuda militar a la Contra, impuso a Nicaragua un embargo comercial total, incrementó las maniobras militares en Honduras, presionó a los países que prestaban apoyo a Nicaragua, y torpedeó con éxito los intentos del Grupo de Contadora de lograr un acuerdo de paz regional.

En noviembre de 1986, sin embargo, los Demócratas recuperaron el control de ambas Cámaras, la Corte Internacional de Justicia declaró ilegal la política de agresión de Estados Unidos contra Nicaragua y estalló el escándalo “Irán-Contras”, deteriorando gravemente la credibilidad del Ejecutivo y de su política centroamericana.

- d) La cuarta y última fase se extendió desde noviembre de 1986 hasta la toma de posesión del Presidente Bush en enero de 1989. En esta fase la Administración Reagan, sacudida por el asunto “Irán-Contras”, perdió casi totalmente el control de los acontecimientos en la región. Aprovechando el debilitamiento de la Administración Reagan, los Presidentes centroamericanos firmaron el 7 de agosto de 1987 el Acuerdo de paz de Esquipulas, dejando a un lado la propuesta de última hora presentada por el Presidente Reagan y el Portavoz de la Cámara de Representantes, James Wright¹. El Senado apoyó explícitamente el Plan Arias en marzo de 1987, y las Cámaras aprobaron desde ese momento sólo “ayuda humanitaria” y “no letal” para la Contra, aunque ello no impidió que ésta continuara sus operaciones contra Nicaragua. En enero de 1989 los avances del Acuerdo de paz, el aislamiento político de la Contra y la convocatoria de elecciones en Nicaragua ponían de manifiesto el agotamiento de la estrategia de la Administración Reagan.

¹ Rojas 1990, p. 49, Coatsworth 1994, p. 200.

10.4.2 La financiación de la Contra y la Guerra de Baja Intensidad¹

La intención de derrocar al Gobierno de Nicaragua por medios militares fue muy visible desde el momento en el que tomó posesión la Administración Reagan, aunque hasta febrero de 1985 la Administración negara sistemáticamente que éste fuera su objetivo². Distanciándose de la estrategia de la Administración Carter, Reagan prefirió asociarse a los ex-guardias nacionales antes que a los empresarios moderados de Managua³, optó por la guerra en vez de la diplomacia o la negociación, y rechazó los enfoques más pragmáticos que insistían, desde el Departamento de Estado, en una política de “doble carril” (*double track*) en la que la fuerza militar y la presión diplomática se reforzaran mutuamente. El Subsecretario de Estado Thomas Enders, defensor de esta política y conservador “de línea blanda”, fue una de las víctimas de los sectores más militaristas de la Administración, concentrados en el Pentágono y el Consejo Nacional de Seguridad. Destituido en mayo de 1983, fue enviado a España como Embajador⁴.

Con o sin aprobación del Congreso, por medios legales o ilegales, la Administración logró mantener un constante flujo de armamento, dinero y equipo a la Contra. El coste total de la guerra de baja intensidad para el contribuyente norteamericano fue casi similar a la ayuda que Washington concedió a Nicaragua entre 1990 y 1992, aunque los costes económicos y humanos fueron mucho mayores. Las pérdidas económicas, según las estimaciones gubernamentales, fueron de 9.087,7 millones de dólares⁵. A las pérdidas económicas hay que añadir 29.270 muertos, 26.392 heridos,

¹ Para esta sección, nos hemos basado en Serafino 1987 *passim*, Hackel y Siegel 1987, pp. 74-92, Aguirre y Matthews 1989, capítulo 4, Norsworthy y Barry 1990, pp. 58-61 y 175-177, y Coatsworth 1994, pp. 182-185.

² El 1 de marzo de 1985 el Presidente Reagan denominó a los contras “Luchadores de la Libertad” (*Freedom fighters*), considerándoles “iguales moralmente” a los “Padres Fundadores” de Estados Unidos. El 21 de febrero, en una rueda de prensa televisada, Reagan declaró explícitamente que el objetivo de su política era derrocar a los sandinistas o doblegarles totalmente, “hasta que estos dijeran ‘Tío’ ante Estados Unidos”. Ver Hackel y Siegel 1987, pp. 75-77.

³ Coatsworth 1994, p. 181.

⁴ Enders protagonizó una serie de encuentros bilaterales secretos con las autoridades nicaragüenses a mediados de 1981 con el objeto de crear las bases de algún tipo de coexistencia. A principios de 1982 impulsó a Costa Rica a convocar el “Foro pro Paz y Democracia” —conocido como “Foro Enders”—, una iniciativa diplomática orientada a presionar a Nicaragua. Ver Schoultz 1987, p. 10; Arnson 1989, p. 76, y LaFeber 1991, p. 2.

⁵ Cifras oficiales del Ministerio de la Presidencia Nicaragüense presentadas al Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, citadas en Norsworthy y Barry 1990, p. 59.

mutilados o discapacitados y más de 13.000 huérfanos causados por la guerra entre 1980 y 1989. Los desplazados y refugiados, por último, llegaron a ser más de medio millón, entre el 10 y el 15% de la población total¹. En definitiva, la guerra afectó directamente a casi 900.000 personas, uno de cada tres nicaragüenses.

En la primavera de 1981 la CIA y el General Álvarez, jefe de la policía hondureña, obtuvieron el apoyo de oficiales argentinos para proporcionar entrenamiento y armas ligeras a bandas desorganizadas de ex-guardias nacionales que atacaban puestos y poblaciones fronterizas de Nicaragua. En marzo la Administración informó al Senado que estaba formando un contingente paramilitar con 500 efectivos para “impedir el tránsito de armas desde Nicaragua destinadas a la guerrilla salvadoreña”. En agosto la CIA colocó estos grupos bajo la denominación de “Frente Democrático Nicaragüense” (FDN). El 23 de noviembre el Presidente autorizó 19,95 millones de dólares para que la CIA entrenara y abasteciera estas fuerzas irregulares, en algunos casos en bases militares en Estados Unidos (ver cuadro n° 85). El Departamento de Defensa también proporcionó equipo, entrenamiento, transporte aéreo y terrestre, y en el marco de las maniobras militares en Honduras construyó las carreteras y aeródromos necesarios para abastecer a la Contra.

Con el apoyo de la CIA, los irregulares nicaragüenses bajo el mando del FDN en los departamentos hondureños de El Paraíso, Olancho y Gracias a Dios (Mosquitia) pronto sumaron unos 10.000 combatientes. En la frontera norte de Costa Rica operaba, además, los 2.000 irregulares de la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE) bajo el mando de Edén Pastora, y en la Mosquitia hondureña la CIA armó, entrenó y organizó los cerca de 3.000 combatientes misquitos de MISURA, bajo el mando de Steadman Fagoth y Brooklyn Rivera².

¹ Barry y Serra 1989, p. 41.

² A finales de 1984 Pastora rehusó colocar el “Frente Sur” bajo mando del FDN, y la CIA le retiró su apoyo. En 1985 las autoridades sandinistas lograron un acuerdo de paz con la mayor parte de los líderes misquitos. Durante la mayor parte de la guerra, las siglas FDN fueron sinónimo de la Contra. Ver Clifford 1987, pp. 3-21.

Cuadro n° 85
Ayuda norteamericana a la Contra, 1982-1990
 (En millones de dólares)

Año	Fuente	Monto	Tipo de ayuda
1982	CIA	19,9 (*)	Militar
1983	CIA	29,0 (*)	Militar
1983-1984	CIA	3,0 (*)	Acción política
1984	CIA	24,0 (**)	Sabotajes, infraestructura en Honduras
1985-1986	NSC	40,5 (***)	Militar
1986	Estado/CIA	40,0 (*)	Inteligencia, entrenamiento Otros tipos de apoyo
1986	Defensa/CIA	100,0 (**)	Militar, "humanitaria" y "mejora de los derechos humanos"
1988	Estado/Defensa/AID	41,6 (**)	"No letal", "humanitaria" gastos de AID, créditos de Defensa
1989	AID	93,6 (**)	Ayuda "no letal", gastos de AID transporte, varios
1990	Estado	10,0 (*)	Ayuda de emergencia "no letal"
1990	AID	47,0 (**)	Repatriación (a través de ONU y la OEA)
TOTAL		447,7	

Nota: NSC: Consejo Nacional de Seguridad; Estado: Departamento de Estado; Defensa: Departamento de Defensa. Los años se refieren a la ejecución del gasto y no a su aprobación.

(*) Según informaciones de prensa

(**) Fondos asignados por el Congreso

(***) Estos fondos fueron obtenidos por la venta ilegal de armas a Irán (3,8 millones de dólares), donaciones de ciudadanos norteamericanos (2,7 millones) y donaciones de Arabia Saudí, Taiwán y otros países (34 millones)

Fuente: Tomado de Nornworthy 1990, p. 176, con datos de Arms Control and Foreign Policy Caucus of the US Congress (1988), *Previous US and US-coordinated Aid to the Contras*, 29 de enero, actualizado noviembre de 1989. *Report of the Congressional Committee Investigating the Iran-Contra Affair*. Washington: US Government Printing Office, 1987, y US Embassy in Nicaragua, *Nicaragua: A Commitment to Democracy, Reconciliation and Reconstruction*. Managua: S.f.

En 1983 estas fuerzas fueron capaces de lanzar una gran ofensiva militar en tres diferentes frentes. Las operaciones en gran escala continuaron durante 1984, con una participación mucho más activa de la CIA en operaciones encubiertas de sabotaje, incluyendo el minado de puertos, el bombardeo del aeropuerto internacional de Managua y los depósitos de combustible de Puerto Corinto, y la edición por parte de la CIA de un polémico manual de acción

antisandinista para uso de la Contra, el cual recomendaba acciones de sabotaje sistemáticas y el asesinato de los oponentes sandinistas¹. A pesar del apoyo de la CIA, los intentos de invasión de la Contra del año 1983 y 1984 no tuvieron éxito, y la Administración Reagan no pudo otorgar su reconocimiento a ningún “gobierno provisional” establecido en “territorio liberado”².

A finales de 1983 la Administración manifestó abiertamente su apoyo a la Contra y obtuvo del Congreso la aprobación, dentro de la Ley de Presupuestos de Defensa, de una autorización de gasto de hasta un máximo de 24 millones de dólares para las operaciones de la CIA contra Nicaragua durante el año fiscal 1983-84³. Durante 1984, sin embargo, se hicieron públicas las operaciones encubiertas de la CIA —particularmente el minado de los puertos nicaragüenses— y su involucramiento en acciones terroristas y violaciones de los derechos humanos⁴.

Estas acciones contravenían diversas disposiciones legales, así como las restricciones impuestas expresamente por el Congreso en relación a Nicaragua. Entre ellas destacaba la “Enmienda Boland”, introducida el 21 diciembre de 1982 por el Representante demócrata Edward Boland, presidente del Comité de Inteligencia del Congreso, y la Ley Boland-Zablocki del 28 de julio de 1983⁵. La Enmienda Boland prohibía expresamente el uso de fondos de la CIA y del Departamento de Defensa para proporcionar equipo militar, asesoramiento o entrenamiento a fuerzas irregulares «*con el propósito de derrocar al Gobierno de Nicaragua*».

Ante las evidencias —artículos en *Newsweek*, *The New York Times* y otros influyente medios— de que la Administración estaba burlando estas restricciones y que violó el límite de 24 millones de dólares que el Congreso estableció en 1983⁶, el Congreso aprobó un año después la Ley Boland-Zablocki, que prohibía cualquier apoyo directo o indirecto de operaciones paramilitares en Nicaragua desde octubre de 1984 hasta octubre de 1986. El

1 CIA 1985.

2 LaFeber 1991, p. 6.

3 *Defense Appropriations Act of 1984*, del 8 de diciembre de 1983.

4 Un detallado estudio sobre el impacto de estos hechos en la opinión pública, en Sobel 1993.

5 Sobre la Enmienda Boland y la Ley Boland-Zablocki, ver el detallado análisis de Arnson 1989, pp. 106, 120-122, 126-129.

6 Hackel y Siegel 1987, p. 74-76 y 128.

Congreso cortó toda ayuda a la Contra, y en octubre de 1984 promulgó una nueva versión de la Enmienda Boland, mucho más estricta, que prohibía explícitamente cualquier tipo de ayuda a la Contra, directa o indirecta, por parte de cualquier agencia o departamento del Gobierno de Estados Unidos¹. La Administración, sin embargo, no se resignó a actuar dentro de los límites de la legalidad, y a partir de este momento el Teniente Coronel Oliver North empezó a construir ilegalmente, desde el Consejo Nacional de Seguridad, la red secreta de financiación y abastecimiento que después daría origen al escándalo Irán-Contras.

En junio de 1985, después de la reelección de Ronald Reagan, el Congreso decidió la aprobación de 27 millones de dólares de ayuda para el año fiscal 1985-86. En esta ocasión el Congreso aprobó los fondos como “ayuda humanitaria”, pero parte de ellos, según la Fiscalía General de Estados Unidos, fueron utilizados para adquirir armas². En 1986 la Administración solicitó 100 millones de dólares en apoyo de la Contra para el año fiscal 1986-97, de los cuales 30 millones podrían destinarse a la adquisición de armas. Después de una intensa polémica legislativa, en la sesión del 25 de junio de 1986 el Congreso aprobó estos fondos y derogó las restricciones anteriores³. Poco después —el 25 de noviembre de 1986— el Fiscal General de Estados Unidos ponía al descubierto la compleja red que el Vicealmirante John Poindexter, Consejero de Seguridad Nacional del Presidente, y el Coronel Oliver North, Director de Asuntos Político-militares del Consejo Nacional de Seguridad, venían tejiendo desde 1984 para obtener financiación para la Contra sorteando las restricciones del Congreso.

La red de North obtuvo ilegalmente unos 50 millones de dólares, de los que entre 10 y 30 pudieron ser empleados en la compra de armas. North obtuvo fondos, certificaciones falsas para la compraventa de armas y facilidades de transporte de países como Brunei, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Panamá, Arabia Saudí y Taiwán. Otra parte fue obtenida en

¹ Sobre la “Segunda Enmienda Boland”, ver Amson 1989, pp. 166-168.

² Hackel y Siegel 1987, p. 31.

³ El 20 de marzo de 1986 el Congreso rechazó la solicitud de la administración por un margen de sólo 12 votos (222-210). El 27 de marzo el Senado lo aprobó con 53 votos a favor y 47 en contra. El 25 de junio el Congreso aprobó finalmente los 100 millones con 249 votos a favor y 174 en contra. Un examen detallado del proceso previo a la votación en Potter 1987, pp. 23-45.

una espectacular y controvertida operación que incluyó la venta de misiles antitanque a Irán y el desvío de los fondos a cuentas secretas en bancos suizos¹.

La Contra también recibió decenas de millones de dólares de origen privado a través de organizaciones no gubernamentales (ONG), que a menudo han sido también los canales de distribución de los fondos de la AID, la CIA y el Departamento de Defensa, y de programas de ayuda alimentaria de la PL-480 Título II. El Departamento de Defensa también ha puesto sus aviones al servicio de estas organizaciones para transportar ayuda “humanitaria” a la Contra y a los campos de refugiados nicaragüenses de su entorno de forma gratuita. Esta práctica fue legalizada en 1985 a través de una enmienda presentada en el Congreso por el Senador republicano Jeremiah Denton, a pesar de que la Enmienda estableció expresamente que las donaciones no debían ser distribuidas, ni directa ni indirectamente, a personas u organizaciones involucradas en actividades militares o paramilitares. Resulta significativo constatar que durante los dos primeros años de vigencia de la Enmienda Denton, Honduras fue el principal destino de los embarques, concentrando el 59% del total².

La mayor parte de estas organizaciones han tenido un acusado sesgo ideológico, y sus motivaciones “humanitarias” han sido, cuando menos, cuestionables. Muchas de estas organizaciones estaban explícitamente vinculadas a iglesias evangélicas, a la extrema derecha y al ala “dura” del partido Republicano.

Entre ellas destacan *Blessing Operation* (del “telepredicador” Par Robertson), la “Iglesia de Cristo”, *World Relief*, *Americares* o la Confederación de Asociaciones para la Unificación de las Américas (CAUSA), ésta última ligada a la “Iglesia de la Unificación” del Reverendo Sun Myung Moon. Una de las más activas fue *Friends of Americas* (FOA), principal usuario de los vuelos militares a Honduras bajo la cobertura de la Enmienda Denton, que construyó

¹ Una detallada descripción de la red creada por Oliver North se encuentra en Scott y Hunter 1987, y en Robinson y Norsworthy 1987, p. 87.

² Guatemala y El Salvador fueron el destino del 4 y el 5% de los embarques. El 12% se destinó a Filipinas, el 5% a Haití, y el 15% restante a otros destinos. Costa Rica, Panamá o Belice sólo fueron destino de uno o dos embarques, según datos de la AID citados en Resource Center 1988c, p. 10.

un aeródromo en Rus-Rus habitualmente utilizado para el abastecimiento de la Contra¹.

En 1981 el Gobierno norteamericano alentó la construcción de campos de refugiados nicaragüenses en El Paraíso y la Mosquitia a ONG como *World Relief*. Muchos campos se convirtieron pronto en bases de apoyo y de reclutamiento de la Contra. La oficina en Honduras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *World Relief* y otras ONG que operaban en la zona insistieron en situar los campos a una distancia no inferior a 30 kilómetros de la frontera a fin de no alimentar la tensión en el área, pero la AID no apoyó esta iniciativa. Por el contrario, en 1984 la AID decidió establecer su propio programa para canalizar la ayuda humanitaria a los campos. ONG como *Catholic Relief Services* denunciaron que la ayuda norteamericana había sido diseñada para asistir a la Contra y no para satisfacer las necesidades de los refugiados². El programa de la AID incluyó la construcción de una carretera de 108 millas que enlazaba sus principales bases. La Agencia señaló, no obstante, que esta carretera formaba parte de un programa de desarrollo rural para facilitar el acceso al mercado a los pequeños campesinos hondureños de la región y que no tenía funciones militares³.

El escándalo Irán-Contras⁴, la sentencia favorable a Nicaragua de la Corte Internacional de Justicia del 27 de junio de 1986 —dos días después de la aprobación del “paquete” de ayuda de 100 millones de dólares—, la firma del Acuerdo de Paz de Esquipulas II en agosto de 1986 y el retorno de la mayoría demócrata deterioraron irreversiblemente la política centroamericana de Reagan, y el apoyo de las Cámaras a la ayuda militar a la Contra se evaporó⁵. No hubo fondos para los irregulares nicaragüenses en el año fiscal 1986-1987. Sin embargo, en septiembre de 1987 —un mes después de ser firmado el Acuerdo de Esquipulas II— el Secretario de Estado George Shultz anunció su intención de solicitar al Congreso a lo largo de los siguientes 18 meses la

¹ Barry, Preusch y Sims s.f., *passim*.

² Danaher *et alii* 1987, p. 19.

³ Barry y Preusch 1988, p. 223.

⁴ En los primeros meses de 1987 se fueron conociendo los detalles del escándalo Irán-Contras y las ramificaciones de la red de Oliver North. El 26 de febrero se hizo público el informe de la Comisión Tower, nombrada por el Presidente Reagan para investigar el asunto, y entre junio y julio el Congreso discutió sus hallazgos.

⁵ Coatsworth 1994, p. 184.

aprobación de 270 millones de dólares adicionales para la Contra, incluyendo fondos para adquirir armamento. Esta iniciativa puso claramente de manifiesto que la Administración Reagan, inconsciente de su propio aislamiento, insistía en la vía militar y desconocía, en la práctica, la nueva dinámica de negociación y paz iniciada por el Acuerdo de Esquipulas. El Congreso devaluó la propuesta de Shultz, aprobando 41 millones en concepto de “ayuda humanitaria y “no letal” en febrero de 1988.

La negativa de Estados Unidos a desmovilizar y repatriar la Contra y dismantelar sus bases en Honduras fue uno de los principales escollos del proceso negociador de Esquipulas. En la cumbre presidencial de El Salvador (Costa del Sol, febrero de 1989) los Presidentes centroamericanos acordaron elaborar un plan conjunto, con el apoyo de la ONU, para desmovilizar y repatriar a la Contra, al tiempo que Nicaragua se comprometió, entre otras medidas, a excarcelar a los prisioneros políticos, a modificar la ley electoral y a celebrar elecciones en febrero de 1990. Estados Unidos fue invitado a participar en el proceso, pero la Administración Bush, apenas un mes después de haber tomado posesión, rechazó esta oportunidad mostrando que la continuidad con la desacreditada “doctrina Reagan” iba a ser la nota dominante de su Presidencia¹.

La Administración norteamericana argumentó que el mantenimiento de las fuerzas de la Contra en pie de guerra era esencial para garantizar que el Gobierno de Nicaragua cumplía sus compromisos en el marco del proceso de paz de Esquipulas. En marzo, al mismo tiempo que Republicanos y Demócratas alcanzaban un nuevo acuerdo Bipartidista sobre Centroamérica², el Congreso aprobó un nuevo paquete de ayuda “humanitaria” y “no letal”, por valor de 49,75 millones de dólares. El Congreso, en virtud del Acuerdo Bipartidista, decidió mantener “viva” a la Contra hasta después de las elecciones nicaragüenses, y descartó condicionar esta ayuda al cese el fuego o al cumplimiento de lo acordado en Esquipulas. El 21 de marzo de 1988 el Gobierno y la Resistencia Nicaragüense firmaron un cese el fuego en Sapoá, pero en junio ésta reanudó sus ataques, y pese a un nuevo llamamiento al cese el fuego de los Presidentes Centroamericanos en su cumbre de Tela (Honduras, agosto de 1989), la Contra continuó sus operaciones militares.

¹ Rojas 1990, pp. 208-222.

² El texto del Acuerdo aparece en *Inforpress Centroamericana* nº 831, separata.

La ayuda norteamericana, en realidad, permitió que a finales de 1989 la Contra recrudeciera sus ataques contra objetivos civiles, a pesar de existir un cese el fuego unilateral por parte del Gobierno nicaragüense. Los ataques, sin condena expresa por parte de Estados Unidos, se prolongaron hasta una fecha tan tardía como febrero de 1990, impidiendo que las elecciones se celebraran, como estaba previsto, en un clima de paz. De esta forma, la Administración norteamericana logró condicionar el proceso electoral, planteando a los nicaragüenses un difícil dilema: votar a los sandinistas y con ellos la continuidad de la guerra, o votar a la UNO y lograr la finalización del conflicto armado.

Estos acontecimientos pusieron de manifiesto el verdadero significado de una ayuda pretendidamente “humanitaria” y “no letal”. La ayuda “humanitaria”, que debería haber servido a partir de 1987 para facilitar la desmovilización y repatriación de la Contra, en realidad fue utilizada para ganar tiempo, sortear los escrúpulos del Congreso y la opinión pública, y mantener vigente la guerra de baja intensidad hasta el momento mismo de las elecciones.

Por otra parte, la utilización de ayuda pretendidamente humanitaria para apoyar a la Contra y prolongar el conflicto armado fue contraria al espíritu y la letra del derecho internacional, y particularmente los Convenios de Ginebra de 1949, de los que Estados Unidos era signatario desde 1956. Según estos instrumentos jurídicos, la ayuda sólo puede ser considerada “humanitaria” cuando se distribuye a los civiles no combatientes, de forma imparcial, en función de sus necesidades y no de otros criterios, y cuando las organizaciones que la distribuyen sean humanitarias en concepto y función, es decir, tienen como objetivo esencial la asistencia a las víctimas y no subordinan su acción a consideraciones de lucro o a explícitos objetivos político-partidarios. La ayuda a la Contra no satisfizo ninguno de estos criterios, utilizando la ayuda humanitaria como instrumento de la guerra de baja intensidad¹. La politización y la militarización del concepto “humanitario”, como indicamos, afectó también a las ONG que operaban en Honduras proveyendo asistencia tanto a la Contra como a la población refugiada de su entorno².

¹ El uso de la ayuda humanitaria como instrumento de política exterior ha sido ampliamente documentado en Resource Center 1988c, pp. 15-21, y Westbrook 1986.

² Ver al respecto el capítulo sobre Honduras.

10.4.3 El estrangulamiento de la financiación externa

Barbara Stallings, haciendo referencia a la situación de Nicaragua, señaló que en los procesos postrevolucionarios la falta de acceso a financiación externa es un problema de naturaleza política y no sólo económica¹. La aguda carencia de divisas a la que conduce esta situación impide el crecimiento, alimenta la inflación y hace imposible que el nuevo Gobierno satisfaga las aspiraciones y demandas de la población, especialmente en una situación de conflicto armado que exige orientar todos los recursos a la defensa. El descontento resultante permitiría a la oposición interna ganar apoyo, y legitimaría la actuación de fuerzas hostiles externas². Aplicando esta lógica, las políticas de suspensión de la ayuda de la Administración Reagan se convirtieron en un componente importante de la “Guerra de Baja Intensidad” y se subordinaron a los objetivos de desestabilización de esta estrategia³.

El 21 de enero de 1981 —sólo un día después de su toma de posesión— el Presidente Reagan suspendió la entrega del último tramo pendiente del “paquete” de ayuda de 1979, justo después de que el Departamento de Estado difundiera un “Libro Blanco” sobre la supuesta ayuda que las autoridades nicaragüenses prestaban a los rebeldes salvadoreños. Este tramo, por valor de 15 millones de dólares, estaba originalmente destinado a financiar proyectos del Gobierno. El 8 de marzo fueron cancelados 9,8 millones de créditos previamente aprobados en el marco del programa PL-480 Título I, lo que provocó serios problemas de desabastecimiento de trigo en el mercado nacional⁴. En abril fue suspendida definitivamente la ayuda bilateral, salvo la

¹ La estrategia de desestabilización económica se había mostrado muy eficaz contra el Gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende en Chile. El bloqueo económico, el desabastecimiento y la especulación crearon las condiciones sociales necesarias —sobre todo en las clases medias— para que el golpe militar, que suponía el retorno al “orden”, encontrase un apoyo social relativamente amplio. Ver Stallings 1987, p. 205.

² Stallings 1987, p. 196.

³ Sobre esta cuestión, ver Conroy 1987.

⁴ Dos décadas de ayuda alimentaria norteamericana habían hecho de Nicaragua un país muy dependiente de las importaciones de trigo. La imposibilidad repentina de importar trigo norteamericano obligó a las autoridades nicaragüenses a recurrir a proveedores de grano de la Europa comunitaria y a la URSS. El 26 de mayo de 1981, dos meses después de la cancelación de los créditos PL-480, Nicaragua recibió el primer cargamento de trigo soviético. Paradójicamente, la URSS importaba grandes cantidades de trigo norteamericano.

destinada al sector privado, aduciendo que Nicaragua estaba implicada en el tráfico de armas a la guerrilla salvadoreña.

La Administración Reagan también logró que a partir de 1981 se fueran cerrando definitivamente las fuentes multilaterales de financiamiento. Como consecuencia de esta política, Nicaragua perdió la posibilidad de contraer créditos de los organismos financieros internacionales por un valor estimado entre los 250 y los 390 millones de dólares sólo en el periodo 1982-1985¹. En 1979 el financiamiento multilateral era el 78% del total. En 1984 éste tipo de financiación desapareció totalmente, no reapareciendo hasta 1990².

Este hecho tuvo graves consecuencias para la economía. A pesar de que otras fuentes de financiamiento ocuparon parcialmente el espacio dejado por estas organizaciones y por la ayuda bilateral de Estados Unidos (ver cuadro nº 86), la carencia de divisas ya causó en 1982 una caída de las importaciones del 22%, la cual contribuyó, junto con otros factores, a que ese año se produjera una caída del PIB del 0,8%³. La crónica falta de recursos, por otra parte, propició un enorme déficit fiscal. Éste, al ser monetizado, alimentó una espiral inflacionaria incontrolable que desalentó el crecimiento y tuvo un elevado coste social.

Para enfrentar la inflación, el Gobierno adoptó en 1985 el primer paquete de medidas de ajuste, que no tuvo éxito debido al esfuerzo defensivo. En 1988 las autoridades lanzaron de nuevo un estricto programa de ajuste estructural, muy similar en su contenido al que otros países habían adoptado a instancias del FMI. Este incluía drásticos recortes del gasto y la inversión pública, incluyendo la virtual eliminación de los subsidios, la devaluación y la adopción de una nueva moneda nacional, y la liberalización de precios y salarios. Los costes sociales del plan de ajuste de 1988 fueron extremadamente elevados debido a que Nicaragua no contó con financiamiento externo para respaldarlo. En palabras de Kent Norsworthy, el "paquete" de austeridad fue «una operación quirúrgica sin anestesia»⁴. Poco meses después Nicaragua sufrió el duro golpe del huracán "Juana", para el que existió muy poca asistencia internacional. El huracán agravó los efectos sociales del Plan de ajuste, la

¹ Stallings 1987, p. 210 y VV AA 1989, p. 69.

² Sobre esta cuestión ver Stahler-Sholk 1987

³ VV AA 1989, p. 67.

⁴ Norsworthy y Barry 1990, p. 68.

hiperinflación reapareció, y las condiciones de vida de la población se deterioraron hasta niveles dramáticos. La renta per cápita descendió hasta el nivel de los años cuarenta, las estrategias de supervivencia dejaron atrás las convicciones ideológicas y las lealtades políticas, y se extendió un sentimiento generalizado de desesperación que influyó decisivamente en el resultado de las elecciones de febrero de 1990. En este marco, lo más sorprendente no fue la derrota electoral del FSLN, sino el hecho de que éste, a pesar de todo lo ocurrido, aún conservara el voto del 40% de la población¹.

Con el FMI las relaciones se mantuvieron en un nivel muy bajo, debido a que este organismo exigió en 1980 el pago inmediato de un crédito de contingencia de 66 millones de dólares que el Gobierno somocista obtuvo dos meses antes de su caída. Nicaragua, además, pudo recurrir en los primeros tiempos de la revolución a otras fuentes de financiación, lo que le permitió sortear la estricta condicionalidad que este organismo suele exigir para acceder a sus recursos².

Con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por el contrario, Nicaragua mantuvo buenas relaciones hasta que la Administración Reagan comenzó a ejercer presiones sobre ambos organismos. En los dos años y medio posteriores a la revolución, el Banco Mundial concedió préstamos por valor de 107 millones de dólares, y el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó otros 176 millones, en ambos casos orientados a proyectos de inversión productiva, de infraestructura urbana y de ampliación de los servicios sociales. La implementación de estos proyectos fue juzgada “ejemplar” por ambos organismos y por entidades del sistema de Naciones Unidas, tanto por razones técnicas como por la estrategia de desarrollo en la que estos proyectos se insertaban³. Nicaragua, además, se mantuvo al corriente de los pagos debidos hasta algunos años después, y sólo incurrió en atrasos cuando era ya evidente que no podían esperarse nuevos créditos y el país se enfrentaba a una aguda crisis de divisas.

A partir de noviembre de 1981 la Administración norteamericana empezó a utilizar su influencia y poder de voto en ambos organismos —Estados Unidos contaba con el 35% de los votos en el BID y el 20% en el Banco Mundial—

¹ Norsworthy y Barry 1990, p. 69.

² Barraclough *et alii* 1988, p. 81

³ Barraclough *et alii* 1988, p. 81. Ver también Banco Mundial 1981.

para impedir sistemáticamente la concesión de nuevos créditos a Nicaragua. Aunque las motivaciones eran visiblemente políticas, los representantes de Estados Unidos alegaron “razones macroeconómicas” o “problemas técnicos” para impedir la aprobación de los créditos.

Esta política fue especialmente visible en el BID, y suscitó las protestas de los socios latinoamericanos y europeos del Banco, descontentos por la politización que Estados Unidos estaba imponiendo en este organismo. El 4 de noviembre de 1981 Estados Unidos logró impedir un desembolso de 30 millones ya aprobados por este Banco, y el 16 de septiembre de 1982 vetó la concesión de un nuevo préstamo de 34,4 millones destinado al sector pesquero. En 1983 Estados Unidos impidió la concesión de otro crédito destinado a construir carreteras rurales, y ese mismo año la política de veto fue oficializada. En consecuencia, en 1984 Nicaragua fue el único país latinoamericano que no pudo recibir préstamos del BID¹. Finalmente, el 30 de enero de 1985, después de una larga serie de maniobras dilatorias, el Secretario de Estado George Shultz remitió una carta al Presidente del Banco, Antonio Ortíz Mena, oponiéndose a la aprobación de un préstamo a Nicaragua por valor de 58,4 millones de dólares para la reactivación del sector agrícola privado, entonces en estudio. La carta señalaba que Estados Unidos reconsideraría sus contribuciones al capital del BID si el crédito era aprobado:

«Existen pocas dudas de que la aprobación por el Consejo Ejecutivo del préstamo propuesto para créditos agrícolas haría nuestros esfuerzos aún más difíciles. En un sentido amplio, nuestro objetivo compartido de largo plazo de fortalecer al BID y expandir su base de recursos sería afectado por la aprobación en la Junta del préstamo propuesto»².

A pesar del conflicto que esta carta suscitó con otros socios del BID y del daño que se estaba haciendo a la reputación del organismo, Estados Unidos impidió finalmente la aprobación del préstamo en el mes de marzo de 1985.

La Administración Reagan, sin embargo, no logró cerrar totalmente las vías de financiación externa de Nicaragua. A pesar de las presiones de Washington, la Comunidad Europea y sus Estados miembros no excluyeron a Nicaragua de sus

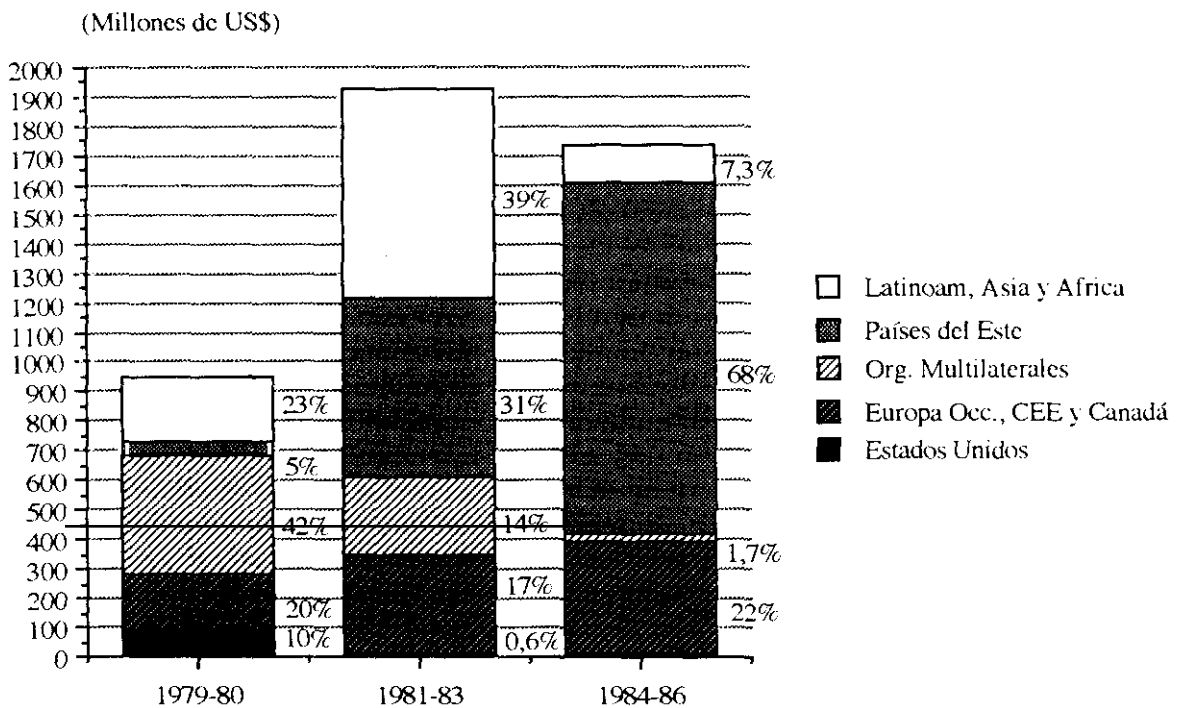
¹ Torres y Coraggio 1987, cronología.

² Citado en Barry, Vergara y Castro 1988, p. 171.

programas de asistencia, e incluso los aumentaron. La ayuda de los países del Este de Europa, por otra parte, experimentó un aumento espectacular, aunque sólo ocupó parcialmente el vacío dejado por la ayuda norteamericana y por los organismos financieros internacionales (ver cuadro n° 86). De esta forma, los esfuerzos de Washington para desestabilizar a Nicaragua condujeron, a modo de “profecía autocumplida”, a un aumento de su dependencia económica del bloque del Este¹.

Cuadro n° 86

Cambios en la composición de la ayuda externa a Nicaragua, 1979-1986



Fuente: Datos de la OCDE citados en Barraclough *et alii* 1988, p. 90.

Durante los primeros años del proceso revolucionario Latinoamérica proporcionó una tercera parte aproximadamente de la asistencia financiera bilateral a Nicaragua (ver cuadro n° 86). México y Venezuela, a través de un impresionante programa de ayuda, realizaron las aportaciones más significativas. Ambos países firmaron en 1980 el “Acuerdo de San José” con

¹ Edelman 1985 y Sánchez 1988, p. 13.

los cinco países del Mercado Común Centroamericano, por el que se comprometieron a suministrar 160.000 barriles de petróleo diarios en condiciones muy favorables. Para Nicaragua, la factura petrolera ascendió entre 1981 y 1983 a unos 50 millones de dólares, la sexta parte de sus importaciones totales. En 1982, sin embargo, Venezuela suspendió sus entregas, alegando retrasos en los pagos. México se hizo cargo de la cuota venezolana hasta que a mediados de 1984 decidió reducir drásticamente sus compromisos petroleros, con razones similares a las de Venezuela.

En ambos casos fueron las presiones norteamericanas las que realmente motivaron la suspensión de los envíos¹. En el caso de México, Estados Unidos incluyó el cese de la venta subsidiada de petróleo como condición para el acceso a los préstamos del FMI. Como ocurrió con otras formas de asistencia, fue la Unión Soviética la que suplió este vacío. En 1985 la URSS ya garantizó el 90% suministro de petróleo a Nicaragua a través de créditos concesionales².

La Comunidad Europea, sus Estados miembros —particularmente aquellos con gobiernos socialdemócratas— y los países nórdicos han mantenido una posición autónoma de Estados Unidos respecto a la crisis centroamericana, rechazando los ideologizados argumentos de la Administración Reagan y la escalada militar a la que condujeron sus políticas, aunque sin que ello llevara a un enfrentamiento con su principal aliado en la defensa occidental³. En 1979 varios Estados europeos acudieron rápidamente en ayuda de la revolución. En 1982, la Comisión Europea aumentó su asistencia, a pesar de la oposición del Reino Unido, alineado con Washington por razones ideológicas y por el apoyo norteamericano en la guerra de las Malvinas. En septiembre de 1984 los Cancilleres de la Comunidad Europea, España y Portugal se reunieron con sus homólogos centroamericanos y del Grupo de Contadora en la Conferencia Ministerial de San José (“San José I”) —que desde entonces se ha celebrado anualmente, con la excepción del año 1986— para establecer un programa de ayuda a largo plazo y firmar un Acuerdo de Cooperación, el cuál entró en vigor en 1987.

¹ Vanden y Walker 1991, p. 168 y Matthews 1984, p. 39.

² Harto 1992, p. 89.

³ Hemos desarrollado más ampliamente esta cuestión en Sanahuja 1994a, p. 146. Ver también los trabajos contenidos en Roy 1992.

Las presiones norteamericanas sobre sus aliados de Europa Occidental tuvieron poco éxito en comparación con los casos anteriores. Al convocarse la Conferencia “San José I”, el Secretario de Estado George Shultz envió una carta a las cancillerías europeas en la que pedía la exclusión de Nicaragua de la ayuda comunitaria y se mostraba receloso de la celebración de la reunión y la intervención europea en el istmo. La reacción comunitaria a la poco hábil presión norteamericana fue elevar el perfil político de las delegaciones hasta el rango ministerial, y establecer reuniones de periodicidad anual, algo inédito en las relaciones de la Comunidad Europea y el Istmo¹.

Por otra parte, la Comunidad —al igual que sus Estados miembros y los países nórdicos— aumentaron significativamente su ayuda, en vez de reducirla. Nicaragua tampoco fue excluida de los programas regionales, y entre 1984 y 1989 fue el primer receptor de ayuda de la Comisión, concentrando un 34% del total. En conjunto, Europa Occidental ha proporcionado en torno al 20% de la ayuda total recibida por Nicaragua a lo largo de la década de los ochenta². Además, la Comunidad no se sumó al embargo comercial de 1985, a pesar de que el Presidente Reagan así lo solicitó en su visita a Europa de ese año. El apoyo europeo no sólo ha sido importante en términos económicos. La ayuda occidental desafió la tesis norteamericana de que Nicaragua estaba totalmente alineada con el bloque soviético, respaldó la concertación regional al no excluir a Nicaragua, y reforzó los intentos de alcanzar una paz negociada en el marco regional y los procesos de democratización del istmo, inicialmente a través del proceso abierto en Contadora, y desde 1987 con el Acuerdo de Paz de Esquipulas.

10.4.4 El apoyo a la oposición interna

La tercera dimensión de las políticas de ayuda de las administraciones Reagan y Bush durante el periodo 1981-1989 ha sido la canalización de fondos a las organizaciones de oposición interna. Sin embargo, el énfasis que se le dio a este tipo de ayuda fue muy diferente en cada una de las dos presidencias. La Administración Reagan, comprometida con la vía militar para expulsar a los sandinistas del poder, hizo un uso limitado de la oposición interna, y los fondos

¹ *International Herald Tribune*, 1 de octubre de 1984.

² Sanahuja 1994, p. 148 y 192.

que destinó a estas organizaciones no resisten la comparación con los dedicados a la Contra y a diferencia de ésta, no causaron controversias en el Congreso¹.

Durante la segunda mitad de 1981 y a lo largo de 1982 algunos fondos comprometidos con el Gobierno pero aún pendientes de desembolso fueron reprogramados para ser entregados directamente al sector privado y a organizaciones de oposición². La reorientación de la ayuda a estos grupos fue presentada como una forma de apoyo al “pluralismo democrático” y a la “defensa de las libertades” frente a la “amenaza autoritaria” que se atribuyó al régimen sandinista. La ayuda, en este caso, subsidió organizaciones que se mantenían dentro de la legalidad, pero a menudo se trataba de financiar la actividad abiertamente contrarrevolucionaria —en ocasiones incluso ilegal— de las organizaciones más beligerantes contra el Sandinismo. Entre los principales beneficiarios se encontraron el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) y a través de éste, las cámaras empresariales de la industria, la construcción y la Asociación Nacional de Profesionales; la Iglesia Católica; la Confederación de Unidad Sindical (CUS), expresión de un sindicalismo de oposición que disputaba espacios a las centrales sandinistas; la Asociación Nacional de Agricultores, opuesta a la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) de tendencia sandinista, y medios de comunicación como el influyente diario *La Prensa*.

Para el Gobierno nicaragüense, esta nueva orientación de la ayuda implicaba costes políticos muy superiores a los beneficios económicos derivados de la aportación en divisas que representaba dicha ayuda. En agosto de 1982 las autoridades nicaragüenses comunicaron oficialmente a la AID que no permitirían nuevas transferencias al sector privado, debido a que éstas tenían evidentes motivaciones políticas. La ayuda, según se indicaba en dicha comunicación, estaba siendo utilizada abiertamente para desestabilizar al Gobierno y al proceso revolucionario³. La decisión también se relacionaba con la escalada de las operaciones de la Contra desde Costa Rica y Honduras.

¹ Coatsworth 1994, p. 181.

² Según datos de la AID citados en Barry y Preusch 1988, p. 282, la donación de cinco millones de dólares dirigida al sector privado fue desembolsada de forma gradual. En 1981 se entregaron 1,6 millones; en 1982 fueron 3 millones; en 1983 0,2 millones y apenas 0,1 entre 1984 y 1985.

³ Barry y Preusch 1988, p. 205.

Entre 1984 y 1989 la financiación de la oposición interna estuvo a cargo de la Fundación Nacional para la Democracia (NED). La NED contó con fondos de la AID y de la Agencia de Información de Estados Unidos (USIA) para programas de “fomento de la democracia” (*democracy building*) y de “información pública”¹. Aunque la NED se define como “no partidista”, sus programas estuvieron orientados realmente a fortalecer a las organizaciones de oposición y a promover su coordinación para desafiar el poder sandinista.

De 1984 a 1988 la NED otorgó donaciones relativamente pequeñas —en total, algo más de 2 millones de dólares— a la Coordinadora Democrática Nicaragüense (CDN), a diversas organizaciones de su entorno y al diario *La Prensa*, dirigido por Violeta Chamorro (ver cuadro n° 87). Estas donaciones se canalizaron a través de la Asociación para la Promoción de la Democracia en Centroamérica (PRODEMCA), una entidad vinculada abiertamente a la Contra². Bajo presión de Estados Unidos, Cruz y la CDN boicotearon las elecciones de noviembre de 1984, pretendiendo así restar legitimidad al probable triunfo del Frente Sandinista. *La Prensa* reconoció públicamente en marzo de 1985 estar recibiendo fondos de la NED a través de PRODEMCA. En junio de 1986, poco después de que el Congreso de Estados Unidos aprobara el controvertido “paquete” de 100 millones de dólares para la Contra, el Ministerio del Interior nicaragüense decidió suspender indefinidamente la circulación del periódico, aunque éste volvió a circular en octubre de 1987, como muestra del cumplimiento de los Acuerdos de Esquipulas por parte de Nicaragua. Dicho Ministerio basó su decisión, entre otras razones, en la adhesión del periódico a la decisión del Congreso, y en las relaciones de *La Prensa* con organizaciones vinculadas a los contrarrevolucionarios.

La NED también extendió su apoyo a organizaciones empresariales como el COSEP, FUNDE e INDE (ver cuadro n° 87), y a organizaciones cívicas como la antigubernamental Comisión Permanente de Derechos Humanos, que nutrió los informes del Departamento de Estado sobre las pretendidas violaciones de derechos humanos del régimen sandinista.

¹ USIA financió las nuevas instalaciones de “Radio Costa Rica”, una emisora integrada en la red “La Voz de América” (VOA) y diversas publicaciones periódicas de grupos antisandinistas en ese país.

² En 1986 esta entidad, vinculada al ala derecha del partido Republicano, organizó una gira de líderes de la “contra” a Washington para lograr el apoyo de congresistas a la aprobación de los 100 millones de dólares para los contrarrevolucionarios. Ver Barry, Preusch y Sims s.f., p. 26.

El financiamiento de la NED también se ha extendido a organizaciones sindicales de oposición como la Confederación de Unidad Sindical (CUS) y la Confederación de Trabajadores Nicaragüenses (CTN). En este caso, el canal elegido fue el Instituto de los Sindicatos Libres (FTUI). La CUS recibió también fondos del Instituto Norteamericano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD). Ambas entidades, como vimos, han estado estrechamente vinculadas a la AFL-CIO y están financiadas mayoritariamente con fondos del Gobierno norteamericano. Ambas se han distinguido históricamente por estar al servicio de la política exterior de Estados Unidos —la AIFLD fue creada en 1962, justo después de la revolución cubana— y por promover activamente el sindicalismo anticomunista y los valores de la economía de mercado entre los trabajadores de los países en desarrollo¹.

La convocatoria de elecciones generales, anticipada a febrero de 1990, otorgó a la NED y a su entramado de organizaciones de oposición un papel clave en la estrategia de intervención norteamericana. A finales de 1989 el Congreso aprobó la reprogramación de 9 millones de dólares del presupuesto de la AID para financiar las elecciones y apoyar a la oposición. La mayor parte de los fondos financió la campaña electoral de la Unión Nacional Opositora (UNO) y de su candidata presidencial, Violeta Barrios de Chamorro. El Congreso también reprogramó para este mismo fin 3,5 millones asignados a la NED, y autorizó a la CIA a desembolsar otros 6 millones para la oposición interna.

En total, se entregaron a la candidatura opositora unos 17 millones de dólares, lo que representaba 8,5 dólares por cada uno de los apenas dos millones de votante censados. En muchos países —incluido Estados Unidos— una donación de este volumen sería ilegal, y representó en cualquier caso una enorme intrusión externa en el proceso electoral². La UNO sólo reconoció haber recibido 3,7 millones de dólares, lo que junto a los 1,5 millones adicionales que reconocieron haber recibido sus organizaciones afiliadas, sumaba 5,2 millones. En términos per cápita, esto representaba unos 3,5 dólares por votante, o 7 dólares por cada voto finalmente destinado a la UNO³.

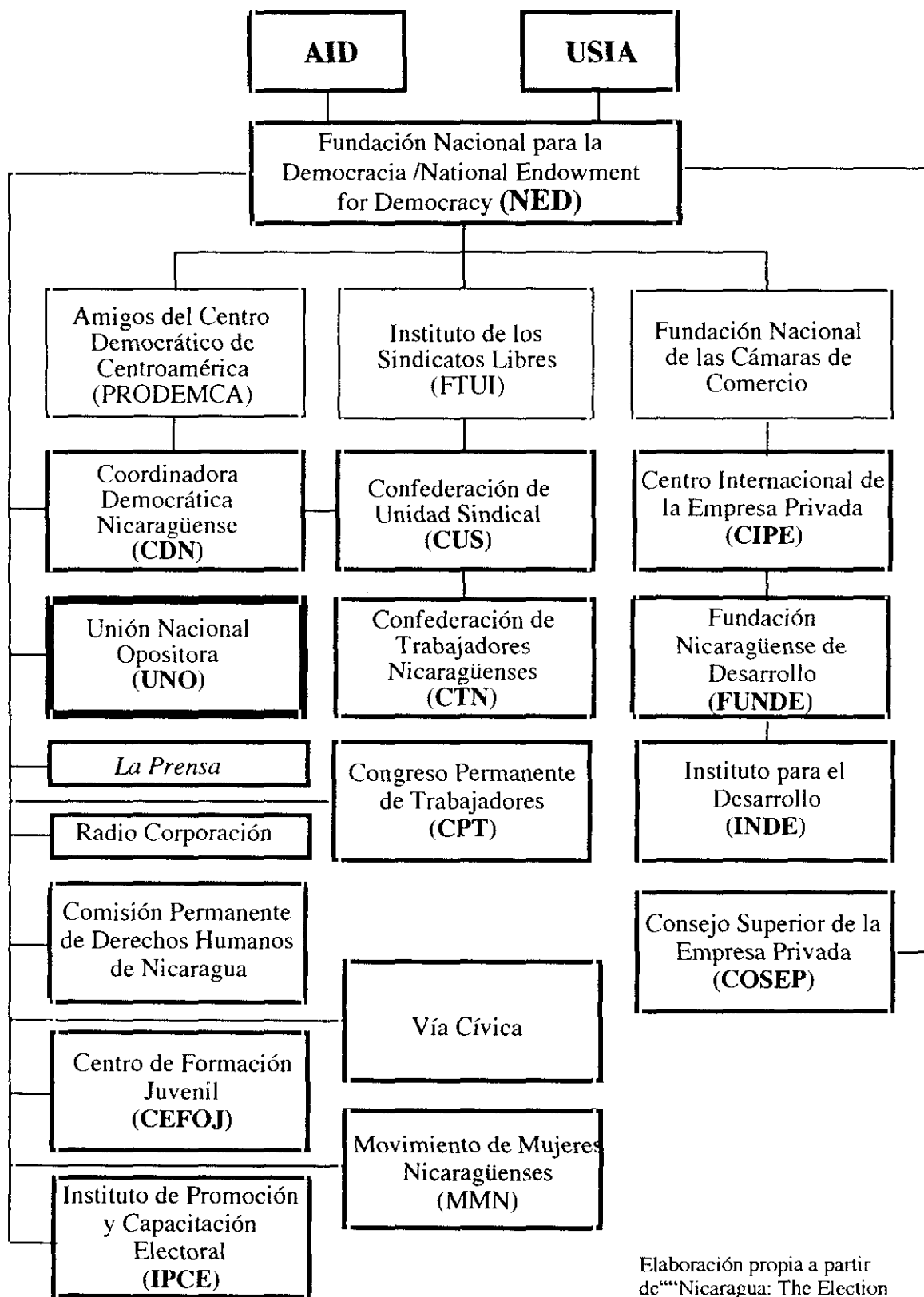
¹ Esta cuestión se analiza con más detalle en “AFL-CIO Overseas: Old Ideologies for Changing Times”, y Resource Center 1991.

² “Nicaragua: The Election Line-Up”, p. 2.

³ Sobre el enfoque de la AID en las elecciones, ver Wozniak y Peterson 1993.

Cuadro nº 87

La financiación de la oposición interna nicaragüense (1984-1989)



Elaboración propia a partir de "Nicaragua: The Election Line-up" y "The Democracy Offensive"

Dado que la NED no podía financiar directamente fuerzas políticas, la mayor parte de los fondos fueron entregados a organizaciones de su entorno (ver cuadro nº 87). A los viejos beneficiarios de las ayudas de la NED se les sumaron el Instituto de Promoción y Capacitación Electoral (IPCE) —un brazo pretendidamente no partidista de UNO—, “Vía Cívica”, el Congreso Permanente de los Trabajadores (CPT)¹, el Movimiento de Mujeres Nicaragüenses (MMN), el Centro de Formación Juvenil (CEFOJ) y medios de marcado carácter antisandinista como Radio Corporación. La “lluvia de dólares” que recibieron éstas y otras organizaciones financió una vistosa campaña electoral, pero el efecto más importante de los fondos entregados por la NED fue forzar la alianza de las fuerzas políticas contrarias al Frente Sandinista —una heterogénea amalgama de grupos políticos, que abarcaba desde el partido Comunista de Nicaragua (PCN) al viejo Partido Conservador, pasando por grupos somocistas o ligados a la Contra— y crear la UNO, cuyo comportamiento había estado hasta entonces dominado por la confrontación y por fuertes tendencias centrífugas.

10.5 El retorno de la AID: contrarreforma conservadora y desestabilización política

10.5.1 El perfil de la asistencia financiera de la AID

Con las elecciones de febrero de 1990, Nicaragua se abrió repentinamente a la intervención norteamericana, y lo hizo en unas condiciones excepcionales. El Sandinismo estaba retrocediendo, la AID contaba con un Gobierno afín ideológicamente, y la economía estaba en un estado de postración tal, que era totalmente dependiente de la ayuda, lo que daba a los proveedores de fondos

¹ El Congreso Permanente de las Trabajadores (CPT) fue fundado en 1987 para agrupar cuatro federaciones sindicales de la izquierda y la derecha cuyo denominador común era la oposición al Sandinismo: La Confederación de Unidad Sindical (CUS), vinculada al AIFLD; la Confederación de Trabajadores de Nicaragua Autónoma (CTN-A), de orientación socialcristiana; la Confederación General de Trabajadores Independiente (CGT-I), socialista, y la Confederación de Unidad y Acción Sindical (CAUS), de ideología comunista. Al igual que la UNO, el CPT fue un resultado de los esfuerzos de Estados Unidos para unificar a la oposición. Ver Norsworthy y Barry 1990, p. 102.

externos un enorme poder de influencia para dismantelar todo vestigio del Sandinismo y modelar el futuro político y económico del país imponiendo un modelo afín a sus intereses.

Inmediatamente después de las elecciones de febrero, Washington lanzó un programa de ayuda urgente por valor de 30 millones de dólares que no requerían aprobación del Congreso. Esta primera entrega incluyó 17,8 millones en ayuda alimentaria para el segundo semestre de 1990, en el marco del programa "Alimentos para el Progreso". La Administración también renovó la cuota azucarera para Nicaragua, en suspenso desde 1983, y en marzo derogó oficialmente el embargo comercial. El 19 de marzo la Administración Bush solicitó al Congreso la aprobación de un programa de ayuda extraordinario por valor de 300 millones de dólares para 1990 (Ver cuadro 88) y de otros 200 millones adicionales para 1991, que fue aprobado el 25 de mayo. La AID reclutó aceleradamente funcionarios para establecer su sede en Managua, la cual alcanzó pronto un tamaño similar a la de El Salvador, una de las mayores del mundo¹. Muy pronto, la AID empezó a subsidiar organizaciones locales, estableciendo sus ramificaciones por todo el país.

La victoria electoral de la UNO, sin embargo, fue un hecho tan inesperado para el Departamento de Estado que éste no tenía preparado un programa de ayuda ni un plan de ejecución detallado una vez llegara al poder la nueva Administración. La AID no tuvo elaborada una estrategia global respecto a Nicaragua hasta los primeros meses de 1991, casi un año después de la toma de posesión de la Presidenta Chamorro².

La AID acudió a Nicaragua con la intención de reestructurar la economía nicaragüense según el patrón del "Consenso de Washington": liberalización de la economía, promoción de las exportaciones no tradicionales, apoyo a los grupos empresariales con capacidad de insertarse rápidamente en el mercado internacional, primacía del mercado como mecanismo regulador y reducción del papel del Estado en la vida económica. La aplicación de tal programa en la

¹ El Departamento de Estado colocó al frente de la misión de la AID al veterano diplomático Harry Schlaudeman, en cuyo historial profesional figuraban misiones políticamente comprometidas en República Dominicana en 1965, tras la invasión de Estados Unidos, y en Chile en los primeros años setenta, inmediatamente antes del golpe del General Pinochet. Ver "Chamorro's Nicaragua: The US team Moves in", p. 2.

² Recogida en el documento *Nicaragua: Country Development Strategy 1991-1996*. Ver AID 1991c.

devastada economía nicaragüense exigía, como paso previo, adoptar un severo programa de estabilización, restaurar los equilibrios económicos básicos y restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales.

Las implicaciones de un programa de esta naturaleza en el caso de Nicaragua, sin embargo, eran de mucho mayor alcance que en otros países de la región. Las políticas de la AID, de inequívoca orientación neoliberal, exigían una radical reorientación de la economía del país, profundas transformaciones en la estructura de la propiedad, y cambios radicales de la legislación y el marco regulador de la misma. Por esta razón, el programa de la AID trascendía el marco estrictamente económico y se extendía al campo político, planteando cambios societales de gran magnitud. A principios de 1991 la Agencia difundió su plan de acción estratégico para el quinquenio 1991-1996 (ver cuadro nº 88), revelando que la Agencia tenía un diseño para el reordenamiento de Nicaragua que abarcaba todos los campos, incluyendo la propia reforma de la Constitución¹. La AID señaló expresamente que:

«La implementación de esta estrategia, combinada con la asistencia de otros donantes, debería contribuir a una importante transformación de la sociedad nicaragüense. Para 1996, Nicaragua debería estar bien situada en la ruta de la construcción de la recuperación económica, progresando en la moderación de la inflación y restableciendo el sistema financiero. El sector privado reasumirá su papel de liderazgo, las exportaciones tradicionales resurgirán, las no tradicionales se establecerán, los enclaves de manufacturas serán establecidos en diversas áreas y la economía alcanzará un crecimiento significativo del PIB per cápita. Estados Unidos será el principal socio comercial de Nicaragua. Para las elecciones de 1996, los valores centrales de una sociedad democrática ya habrán sido transmitidos por todo el país contribuyendo a la aceptación de un Gobierno democrático y el respeto a los derechos humanos (...). Finalmente, los servicios básicos serán transformados. El sistema de educación primaria será fortalecido y despolitizado, y el sistema básico de salud será revitalizado y puesto sobre bases más sostenibles »².

¹ AID 1991c, p. 21.

² AID 1991c, p. 4.

Cuadro n° 88

Los objetivos de la AID en Nicaragua 1991-1996	
Objetivo estratégico 1: Incremento de la inversión (nacional y extranjera)	
Prioridades políticas	Condicionalidad
<ul style="list-style-type: none"> a. Estabilización económica b. Reforma del sistema financiero c. Entorno político favorable a la inversión d. Políticas de promoción y apoyo a la inversión 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Objetivos fiscales:</i> reducción del <i>gasto público</i> - <i>Objetivos monetarios:</i> eliminación de las emisiones continuas - <i>Objetivos cambiarios:</i> Proveer divisas para las transacciones corrientes y de capital sin controles cambiarios - Proveer recursos financieros a través del sector privado - Reforma del sistema financiero - Resolución de los litigios relacionados con los derechos de propiedad en el marco de la "política de diálogo" (condicionalidad) de la AID - Política de incentivos al sector privado
Objetivo estratégico 2: Incremento de la competencia y diversificación de la economía	
Prioridades políticas	Condicionalidad
<ul style="list-style-type: none"> a. Eliminar las barreras a la libre competencia b. Apoyo a las privatizaciones c. Provisión de crédito a mediano plazo d. Diversificación de las exportaciones e. Transferencia de tecnología f. Dotación de infraestructura 	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación del trato preferencial a las empresas del sector público - Apertura al sector privado de las áreas bajo control monopólico - Reducción de las barreras comerciales - Modificación de la estructura de la economía - Asistencia técnica a la CORNAP para el proceso de privatización - Asistencia técnica para favorecer el acceso de los productores al mercado - Promoción de las exportaciones, con énfasis en los no tradicionales
Objetivo estratégico 3: Mayor consenso en los valores democráticos	
Prioridades políticas	Condicionalidad
<ul style="list-style-type: none"> a. Educación cívica b. Apoyo a organizaciones clave para forjar el consenso en los valores democráticos c. Apoyo a los esfuerzos para reformar la Constitución d. Mejorar la efectividad del Gobierno en áreas clave 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoción de la igualdad de oportunidades - Protección y respeto de los derechos económicos y políticos básicos - Supervisión y rendición de cuentas de los <i>funcionarios públicos</i> - Libre acceso a la información - Papel económico limitado del Gobierno - Protección del derecho a la propiedad privada - Promoción de la empresa privada y la libre competencia
Fuente: Saldomando 1992, p. 25, en base a AID 1991a	

La condicionalidad de la AID reflejó las pretensiones de la AID de realizar una contrarreforma conservadora de alcance global desde el momento mismo en el que la Agencia retornó a Nicaragua. El nuevo Gobierno tomó posesión el 26 de abril de 1990. Sólo una semana después, el 3 de mayo, firmó un convenio de donación de alimentos bajo la cobertura del programa “Alimentos para el Progreso”¹. En dicho Convenio, la AID exigió al Gobierno de Nicaragua que derogara el marco regulador de la economía establecido en el periodo sandinista, que liberalizara el sector financiero y que iniciara un rápido proceso de privatizaciones, transfiriendo a manos privadas las empresas del APP o devolviendo a sus dueños aquellas propiedades que hubieran sido “injustamente confiscadas” con las siguientes palabras:

« [El Gobierno de Nicaragua] ...se compromete a llevar a cabo los siguientes ajustes en política económica: 1. (...) introducirá ante la Asamblea Nacional solicitudes de derogación o reforma de los decretos y disposiciones establecidos por el Gobierno anterior para monopolizar, controlar o cercenar las libertades económicas que se necesitan para el normal desenvolvimiento de la producción. 2. (...) establecerá las reformas institucionales y procedimientos tendentes a poner en manos privadas los medios productivos que actualmente se encuentran en propiedad del Estado excepto para las privatizaciones que se opongan a importantes políticas públicas. 3. (...) tomará las medidas necesarias para que las empresas estatales involucradas en la producción de bienes y servicios, excepto las mencionadas arriba, sean privatizadas dentro de un marco democratizador de la propiedad. El Gobierno (...) procederá a identificar ordenadamente las empresas estatales en los campos agropecuarios e industrial que estuvieran subutilizando de manera flagrante su capacidad productiva para poner en venta en pública subasta todos sus activos., siempre que no estuvieran sujetos a devolución por injusta confiscación. En una fase posterior se procederá a emitir y poner

¹ Como se indicó en el capítulo 6, “Alimentos para el Progreso” fue introducido en 1985 por el Consejo Nacional de Seguridad. Es un programa diseñado para apoyar a gobiernos que emprenden programas de liberalización económica, sirviendo a los intereses de seguridad de Estados Unidos. La asignación de los fondos depende totalmente del ejecutivo, sin participación del Congreso. Todo ello lo convierte en el programa de ayuda alimentaria más politizado. Ver Garst 1992, p. 71.

en venta acciones para privatizar el capital de las empresas estatales que estuvieren operando con relativa normalidad»¹.

El programa de “Alimentos para el Progreso” estableció, de forma muy genérica, el marco político general de la estrategia de la AID en la transición nicaragüense. Muy poco después, en los Convenios de Estabilización y Recuperación Económica (ESR) I y II de mayo de 1990, ligados al desembolso de los 178 millones de dólares en ESF de 1990 (ver cuadro n° 89) la AID introdujo toda una serie de condiciones relativas a la estabilización económica a corto plazo: restricción del crédito interno, devaluación de la moneda, recortes del gasto público, liberalización de precios y recortes arancelarios.

La AID también reafirmó la exigencia de las reformas estructurales planteadas en el Convenio de “Alimentos para el Progreso”, particularmente en lo referido a la privatización del sector estatal, la liberalización del sector financiero y el comercio exterior, la promulgación de legislación favorable a la inversión extranjera y la actividad exportadora, y la reforma fiscal².

La distribución de los fondos de la AID asignados en 1990 revela la importancia de la estabilización y la transformación de la economía en la agenda de la AID —el 60% de los fondos se destinaron a este fin—, y revela la escasa atención prestada a los sectores sociales y a la compensación de los costes de las medidas de estabilización y ajuste. Los programas públicos con explícita orientación social sólo representaron 16 millones de dólares —10 millones para empleo de emergencia en las alcaldías y 6,2 millones para medicamentos, lo que representaba el 5% de la ayuda— y, como veremos, los fondos destinados a alcaldías tenían claras implicaciones políticas.

Los datos del cuadro 89 también muestran la importancia que la AID otorgó a aquellos sectores de la sociedad civil —ONG, organizaciones sociales, organizaciones del sector privado— que coincidían con la orientación antisandinista de su estrategia. En este sentido, destacan los 14 millones de dólares destinados financiar las actividades de las ONG.

¹ Ver AID 1990j.

² GAO 1992c, p. 16.

Cuadro n° 89

La ayuda norteamericana en Nicaragua en 1990

El "paquete" financiero de 300 millones de dólares aprobado por el Congreso para 1990 tenía los siguientes componentes:

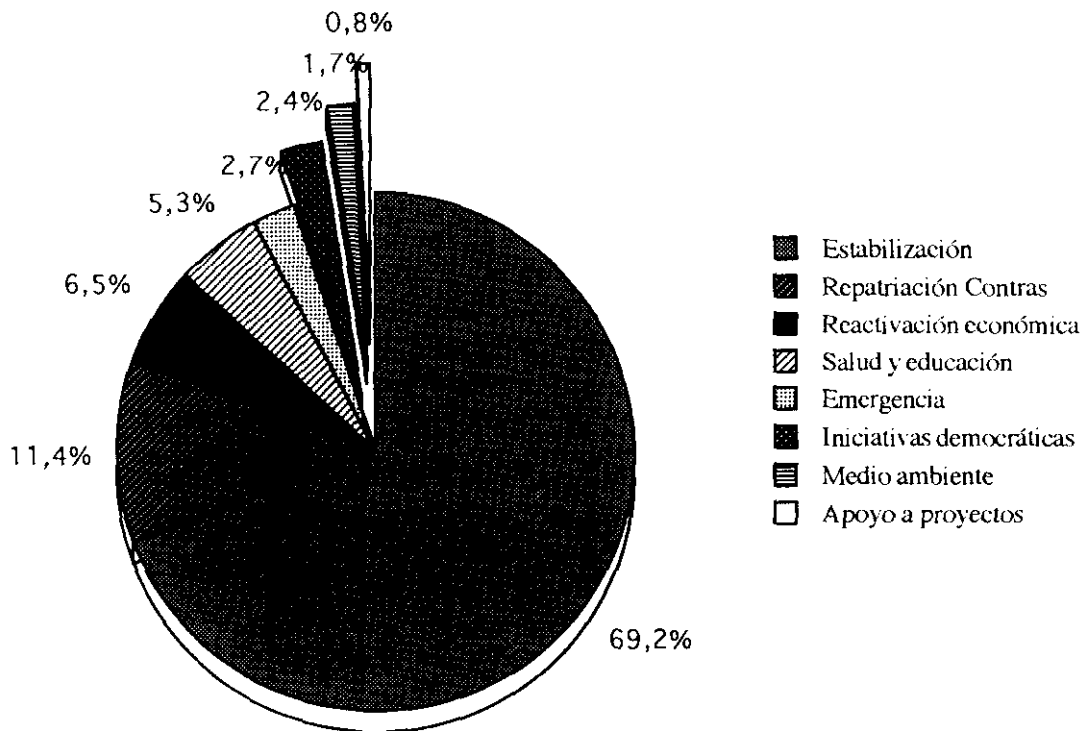
- a) **47 millones de dólares para la repatriación y reasentamiento de la Contra**, canalizados a través de la OEA, el ACNUR y CIAV-ONUCA.
- b) **128 millones de dólares destinados a facilitar la estabilización económica** (I y II Programa de Recuperación y Estabilización Económica, ESR I y II) apoyando la balanza de pagos, respaldando el lanzamiento del "córdoba oro", y proporcionando divisas para la importación de petróleo y de bienes agrícolas e industriales necesarios para reactivar el sector privado. La mayor parte de estas importaciones deberían ser adquiridas en Estados Unidos. En esta ocasión, los fondos en moneda local generados por los ESF serían esterilizados en el marco de la política antiinflacionaria
- c) **50 millones de dólares destinados a liquidar pagos atrasados a los organismos financieros multilaterales** —FMI, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos fondos, también dentro del Programa de Recuperación y Estabilización Económica I y II, sólo serían desembolsados como parte de un "paquete" financiero acordado con otros donantes entre 1990 y 1991 para liquidar la totalidad de los atrasos, que se estimó superaban los 350 millones de dólares, como paso previo a la renegociación de la deuda externa con otros acreedores oficiales y con la banca privada.
- d) **77 millones de dólares para diversas actividades de desarrollo y reactivación de la producción**. En este "paquete" financiero se incluyeron las siguientes actividades:

Destino	Cantidad asignada (millones de dólares)
Apoyo a ONG	14,7
Edición de nuevos libros escolares (Ministerio de Educación)	12,2
Obras de infraestructura y empleo temporal en alcaldías	10,0
Programa de apoyo a organizaciones del sector privado	9,0
Estudios sobre medio ambiente	8,0
Adquisición de medicamentos (Ministerio de Salud)	6,2
Reestructuración del Gobierno central	5,0
Gasto administrativo de la oficina de la AID en Nicaragua	5,0
Programa de "Fortalecimiento de la democracia"	4,0
Consultorías AID	2,0
Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)	1,1
Total	77,2

Fuentes: Elaboración propia a partir de AID 1990a y b; Enríquez 1991, p. 20, y Seballos 1991, p. 34.

Muchos de los destinatarios fueron organizaciones vinculadas a la “nueva derecha” norteamericana que habían estado ausentes de Nicaragua durante el periodo sandinista, pero que habían apoyado activamente a la Contra en sus campamentos en Honduras. La mayor parte de estos fondos se destinaron a proyectos para el reasentamiento de la Contra en los “Polos de Desarrollo”¹. CARE y organizaciones locales como COPROSA —la agencia de acción social del Cardenal Obando— recibió 1,7 millones de dólares y distribuyó ayuda alimentaria inmediatamente después del triunfo de Violeta Chamorro.

Cuadro n° 90
Nicaragua. Destino de la ayuda comprometida en 1990 y 1991, por sectores



Fuente: GAO 1992, p. 11, con datos de la AID

¹ Entre ellas, CARE, Creative, *Catholic Relief Services* (CRS), *Americares*, *Friends of Americas* (FOA), los Caballeros de la Orden de Malta o Project Hope. Ver “Chamorro’s Nicaragua: The US Team Moves In”, p. 5.

Los 12 millones de dólares destinados a sustituir los libros de texto y reformar el currículum escolar —que el Departamento de Estado consideró “teñidos de Sandinismo”— simbolizan la explícita orientación antisandinista de la ayuda. La AID pretendía “despolitizar” el sistema educativo nicaragüense. Sin embargo, lo que la Agencia hizo realmente fue apoyar los esfuerzos de las nuevas autoridades para “permear de valores de inspiración cristiana el sistema educativo”, según expresó el Ministro de Educación de la UNO, Sofonías Cisneros, a pesar de que la Constitución define establece el carácter laico de la educación en Nicaragua.

El cambio de libros, que pretendió hacerse en pleno curso escolar, motivó un áspero enfrentamiento con la Asociación Nacional de Educadores (ANDEN) —el sindicato mayoritario de profesores, cercano al FSLN— y los representantes de las iglesias protestantes. El Ministerio optó por retirar los nuevos textos, y los distribuyó el siguiente curso escolar¹.

10.5.2 La difícil transición nicaragüense y el papel de la AID

El programa de la AID en 1990 pretendió estabilizar al nuevo gobierno y hacer viable su plan económico. La ayuda norteamericana, sin embargo, no consiguió ninguno de estos objetivos: por un lado, fue inferior a lo requerido y se desembolsó con retraso, lo que fue un factor clave en el fracaso la primera fase del plan económico del Gobierno. Por otro lado, al financiar a la extrema derecha y sus actividades desestabilizadoras, la AID contribuyó activamente a gestar la crisis política e institucional que Nicaragua atravesó durante los dos primeros años de Gobierno de Violeta Chamorro.

Las elecciones de 1990 fueron, a pesar de los condicionantes externos, un acontecimiento extraordinario desde el punto de vista de la democratización y la pacificación del país. Los resultados fueron avalados por un grado de limpieza y transparencia sin precedentes y, lo más importante, fueron la

¹ El Ministro Cisneros y el Viceministro Humberto Belli eran conocidos miembros de una congregación carismática católica próxima al Cardenal Obando. Ver Norsworthy y Barry 1990, p. 107.

culminación de dos años de negociaciones de paz, permitieron trasladar el conflicto armado a la arena política y afirmaron los principios democráticos frente a la lógica militarista de la Administración norteamericana y la Contra, dando paso a un proceso de transición pacífica de poderes inédito en la historia de Nicaragua.

Si la estrategia de la Administración Reagan hubiera tenido éxito, un eventual régimen postsandinista hubiera podido intentar la eliminación inmediata de todo vestigio de la revolución. Sin embargo, la derrota sandinista se produjo en el marco de unas elecciones y el FSLN, todavía el mayor partido del país, se mantuvo intacto. El Gobierno de Violeta Chamorro se vio obligado a buscar compromisos políticos con su oponente, lo que permitió llevar a cabo una transición pacífica y ordenada y reducir las represalias al mínimo¹.

El marco político de este proceso fue establecido a través del “Protocolo de Transición” del 27 de marzo de 1990, firmado tras un mes de tensas negociaciones por Antonio Lacayo, representante de la UNO, y el General Humberto Ortega, jefe del Ejército Popular Sandinista (EPS). A través de este protocolo, ambas fuerzas políticas se comprometían a respetar la legalidad y el ordenamiento constitucional vigente, se mantenían las fuerzas armadas y la integridad del Estado y el entramado institucional establecido, y se garantizaban las reformas del periodo sandinista, sobre todo en lo referido a los derechos de propiedad adquiridos en tal periodo.

El Protocolo exigió importantes concesiones por ambas partes. El FSLN asumió el papel de oposición legal, renunciando a “gobernar desde abajo” a pesar de ser todavía el partido más fuerte. El sector moderado de la UNO, por su parte, rompió con la arraigada tradición nicaragüense de aniquilar a los perdedores al aceptar la legalidad vigente y el diálogo con el FSLN como fuerza de oposición, y reconoció que cualquier intento de dismantelar las fuerzas armadas, en un momento en el que las fuerzas de la Contra permanecían en armas y la extrema derecha creía llegado el momento de la revancha, podía desatar una nueva oleada de violencia e impedir la transición. Los acuerdos tuvieron una significación histórica pues alejaron a corto plazo el fantasma de la guerra civil y permitieron la primera transmisión democrática de poderes en la historia de Nicaragua. El Protocolo también garantizaba la

¹ Saldomando 1992, p. 16 y Coatsworth 1994, p. 214.

seguridad del FSLN y sus miembros, y desde la perspectiva de la UNO, llegar a un acuerdo de Estado con los sandinistas era la única forma de lograr la estabilidad política y social necesaria para implementar el programa económico del nuevo gobierno.

El espíritu de los Protocolos de Transición encontró, sin embargo, muchas dificultades para afirmarse en el difícil escenario del postsandinismo. En primer lugar, el acuerdo provocó tensiones y divisiones en las dos fuerzas políticas —especialmente en la UNO— que pusieron en peligro la estabilidad de la coalición gubernamental, lo que a la postre provocó su ruptura. En segundo lugar, el nuevo Gobierno intentó aplicar un drástico programa de estabilización y reestructuración de la economía. Este programa fue acordado con la AID y se aplicó sin consulta ni negociación previa con otras fuerzas sociales, con un ritmo muy acelerado, y sin preocupación aparente por las dramáticas consecuencias sociales del mismo. Apenas cinco meses después de la toma de posesión de la Presidenta Violeta Chamorro se produjo la huelga general de julio de 1990, la situación política se polarizó y el país volvió a estar al borde de la guerra civil.

Los primeros meses de Gobierno revelaron las profundas divisiones que persistían dentro de la heterogénea coalición gubernamental, mostrando que ésta era poco más que una alianza antisandinista. Aunque todos los sectores compartían la oposición al Sandinismo, emergieron fuertes diferencias sobre los ritmos y formas de debilitar al FSLN y llevar a cabo la recomposición del país. El sector moderado, liderado por la presidenta Chamorro, optó por un enfoque pragmático, asumiendo la coexistencia con el FSLN. Sus oponentes, encabezados por el Vicepresidente Virgilio Godoy, incluyeron los partidos de extrema derecha de la UNO, ex-contras y sectores del exilio en Miami, parte de la jerarquía de la Iglesia Católica y los dirigentes del COSEP. Este grupo, mucho más ideologizado y extremista, abogó por la inmediata y total eliminación del Sandinismo por cualquier medio, y rechazó los Protocolos de Transición —particularmente las cláusulas por las que se mantenía a Humberto Ortega como jefe del EPS y se reconocían los derechos de propiedad derivados de las reformas sandinistas— como una innecesaria “concesión” al FSLN, argumentando que el mandato electoral de la UNO no requería “compartir” el poder¹.

¹ Enríquez *et alii* 1991, p. 7.

La formación de Gobierno por parte de la Presidenta Chamorro agudizó las divisiones internas de la UNO. Los puestos clave del gabinete fueron otorgados a los asesores técnicos de confianza de Violeta Chamorro, dejando al margen a los representantes de los partidos de la UNO y al COSEP. La marginación de la derecha en el ejecutivo llegó al punto de que el Vicepresidente, Virgilio Godoy, no tuvo asignada ninguna función de gobierno¹. Chamorro mantuvo el control del ejecutivo, pero la mayor parte de los representantes de la UNO en la Asamblea Nacional y cerca del 70% de los ayuntamientos —incluyendo Managua y su alcalde, Arnoldo Alemán— respaldaron a Virgilio Godoy. Durante los primeros meses de gobierno Violeta Chamorro, en minoría en la Asamblea Nacional, gobernó mediante decretos ejecutivos, evitando así someter la legislación al bloque mayoritario “godoyista” de la Asamblea. La extrema derecha tuvo además cierto éxito organizando movimientos de protesta en la base social, aprovechando el descontento de los ex-contras por el incumplimiento gubernamental de los acuerdos de desmovilización.

Washington se involucró directamente en esta dinámica poniendo en práctica una estrategia ambigua y en ocasiones contradictoria. La AID apoyó oficialmente al Gobierno, comprometiéndose con la estabilidad política. Sin embargo, los acuerdos alcanzados por el Gobierno en aras de dicha estabilidad no coincidían con la estrategia antisandinista de la AID. La Agencia consideró que la línea moderada de la UNO era demasiado “conciliadora” con el FSLN, que no era posible la convivencia con el Sandinismo en un marco democrático, que éste debía ser erradicado, y que el proceso de reestructuración política y económica debía avanzar mucho más rápido. La AID presionó directamente al Gobierno, llegando a retener la ayuda, y además respaldó política y económicamente a las fuerzas que se le oponían desde la extrema derecha y a su estrategia de confrontación. Las presiones ejercidas por el Departamento de Estado y las campañas políticas de estos sectores han estado muy coordinadas,

¹ Los asesores de Violeta Chamorro que obtuvieron carteras ministeriales eran miembros destacados de la Comisión para la Reconstrucción y el Desarrollo de Nicaragua (CORDENIC): Antonio Lacayo como Ministro de la Presidencia; Enrique Dreyfus en Relaciones Exteriores; Francisco Rosales como Ministro de Trabajo; Roberto Rondón en agricultura; Silvio de Franco en Economía y Desarrollo, y Francisco Mayorga como Presidente del Banco Central. CORDENIC es un centro de estudios y opinión económica formado en 1988 por intelectuales y empresarios “modernizantes” de la agroindustria interesados en edificar una alternativa moderada a los empresarios conservadores de extrema derecha, muchos de ellos con vínculos con el Somocismo, que dominaban el COSEP.

poniendo de manifiesto que la AID se asoció a estas fuerzas para aumentar su capacidad de presión e incidencia en la política nacional. El apoyo externo fortaleció la capacidad de desestabilización de los extremistas de derecha, que se sintieron respaldados por sectores poderosos de Washington, alimentando la crisis política y la ingobernabilidad¹.

La selección de contrapartes nacionales sin consulta previa por parte de la AID y la NED y la evidente politización de la ayuda ha motivado las protestas del ejecutivo. Entre 1990 y 1992 la AID ha concedido al margen de convenios de cooperación con el Gobierno unos 76 millones de dólares a organizaciones de diverso tipo, la mayor parte de ellas vinculadas a la oposición de derecha.

En este marco se alentó y financió la creación del movimiento de alcaldes "Salvemos la Democracia". La visibilidad política de las alcaldías fue realizada por los 10 millones de dólares destinados a obras municipales en 1990 (ver cuadro nº 89). El impacto de estos fondos fue muy visible en Managua, fortaleciendo la figura del alcalde, el derechista Arnoldo Alemán, y parece tener como objetivo las elecciones de 1996, a las que éste ya ha anunciado su candidatura como líder del Partido Liberal Constitucionalista (PLC)².

La AID, además, destinó 14 millones de dólares al "Proyecto de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas". El proyecto pretendía promover los "valores democráticos" y reforzar el pluralismo político, pero los fondos se distribuyeron muy sesgadamente, fortaleciendo a los grupos más conservadores y a los sectores más destacados en la crítica y la oposición de derecha al tándem Chamorro-Lacayo y su equipo de Gobierno. El proyecto financió el personal liberado del Congreso Permanente de los Trabajadores (CPT), el movimiento de alcaldes, la Asociación Cívica de la Resistencia, y "medios de comunicación clave para forjar valores democráticos", señalando a *La Prensa*, a la estatal Radio Nicaragua y a la antisandinista Radio Corporación³ como objetivos expresos del proyecto⁴.

¹ Bendaña 1994, p. 172.

² Seballos 1991, p. 34, y "La estrategia de la AID", p. 24.

³ Radio Corporación se distinguió por sus llamamientos a la represión violenta de los huelguistas en julio de 1990.

⁴ AID 1991f.

10.5.3 El fracaso del Plan Mayorga y los acuerdos de concertación

El espíritu de reconciliación nacional, democracia pluralista, convivencia pacífica y respeto a la legalidad vigente se fue desmoronando conforme el Gobierno comenzó a aplicar su plan económico. Dicho Plan, diseñado por el Presidente del Banco Central, Francisco Mayorga, pretendía lograr la estabilización económica a corto plazo, y sustituir el modelo de “economía mixta” sandinista por una economía de mercado según los parámetros neoliberales, con el sector privado y las exportaciones como fuerzas motrices de la recuperación y el crecimiento económico. Mayorga prometió reducir la inflación en los primeros 100 días de Gobierno, alcanzar un crecimiento de la producción del 10% en 1990, y sostener dicha tasa de crecimiento hasta 1996.

El Plan económico de Mayorga tenía tres fases. La primera, denominada “fase de reactivación de emergencia” o “Plan de los cien días” se aplicaría en los tres primeros meses de gobierno. En esta fase se intentaría estabilizar la economía, erradicar la inflación a través de drásticas medidas de austeridad, e introducir una nueva moneda, el “córdoba-oro”, fijada al dólar y libremente convertible. En esta fase también se iniciaría el proceso de privatización de las empresas públicas, y se estimularía la reactivación económica y las exportaciones, poniendo de nuevo las tierras en cultivo.

La segunda fase —“Recuperación y reconstrucción”— pretendía recuperar los niveles de producción de finales de los setenta a través de la reducción a gran escala del aparato estatal, la privatización de todas las empresas del Estado y el sistema bancario, y la reconstrucción de la infraestructura básica.

El objetivo de la tercera fase —“Modernización y prosperidad”—, finalmente, era la transformación de la estructura productiva del país a través de la inversión extranjera, la promoción de las exportaciones no tradicionales y el establecimiento de “zonas francas”.

La necesidad de un programa de estabilización como paso previo a la reactivación era ampliamente aceptada dentro y fuera de Nicaragua dada la magnitud de los desequilibrios estructurales que lastraban la economía nicaragüense. Las tensiones políticas, la fragilidad de la propia economía y la

crisis social que vivía el país recomendaban adoptar un enfoque gradualista del ajuste, minimizar sus costes sociales estableciendo mecanismos de compensación en favor de los más vulnerables, y distribuir estos costes de la forma más equitativa posible.

El Gobierno optó sin embargo por un tratamiento de *shock* de corto plazo, que coincidía con los enfoques y la condicionalidad de la AID. La misión de la AID en Managua insistió en su condicionalidad estaba ayudando al Gobierno a cumplir su propio plan económico, y que no estaba imponiendo ninguna política económica. Esta afirmación, sin embargo, fue desmentida por los hechos. En noviembre de 1990 la AID retuvo los desembolsos durante casi un mes, mostrando su descontento con los acuerdos de concertación del mes de octubre, que imponían un ritmo más gradual a las medidas de estabilización y a las privatizaciones¹.

Las medidas de austeridad del “Plan de los cien días” se llevaron a la práctica con una rapidez inusitada y sin ningún tipo de compensación social. Entre marzo y junio de 1990 se iniciaron los despidos masivos de empleados del sector público, que llegaron a ser un total de 32.000 —el 20% del empleo estatal— a principios de 1991; la Ley del Servicio Civil y los convenios colectivos fueron suspendidos, se eliminaron subsidios vitales para la subsistencia y se produjo una caída espectacular del poder adquisitivo de los salarios, inducida por constantes “minidevaluaciones” y por la liberalización total de los precios. El desempleo aumentó aceleradamente, al sumarse miles de desmovilizados del EPS y la Contra a los afectados por la recesión y a los cesantes del sector público². En mayo, el Gobierno estableció la Comisión Nacional del Sector Público (CORNAP), introdujo dos decretos ejecutivos para dar inicio al proceso de privatizaciones, y estableció la “Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones” con el objetivo de revertir a sus antiguos dueños las empresas públicas o las tierras en manos de las cooperativas.

¹ La AID también argumentó que el Gobierno había violado la condicionalidad económica del ESR I y II al utilizar parte del petróleo importado con los ESF para las operaciones del Ejército y la policía. Ver AID 1991e.

² En junio de 1990 terminó oficialmente el proceso de desmovilización de la Contra, y se aceleró la reducción de efectivos del EPS. Según datos de ONUCA, los desmovilizados de la Contra fueron 19.256. El EPS pasó de 82.000 a 15.000 hombres. La AID financió la reinserción de los ex-combatientes de la Contra con 50 millones de dólares. Sin embargo, no destinó fondos para apoyar la reinserción profesional de los desmovilizados del EPS. Ver Bendaña 1994, p. 167.

En apenas cien días, las draconianas medidas de austeridad del Plan Mayorga y la amenaza de devolución de las propiedades a sus antiguos dueños —algunos de ellos, viejos somocistas retornados del exilio— llevaron al país al borde del enfrentamiento generalizado. En mayo se produjo una huelga nacional de empleados públicos, en junio los trabajadores de algunas cooperativas agrícolas de León y Chinandega tomaron las tierras, impidiendo el acceso a los antiguos propietarios, y en julio el país quedó paralizado por una huelga general convocada por las centrales sandinistas en demanda de estabilidad laboral, aumento de salarios, derogación de los decretos privatizadores y cumplimiento de los acuerdos alcanzados en mayo, que el Gobierno no había respetado. Los huelguistas bloquearon las calles con barricadas y cuestionaron al liderazgo sandinista, que en aras de la estabilidad apoyó renuente la convocatoria. El papel estabilizador del EPS se puso de manifiesto en las jornadas de julio, cuando el Ejército retiró las barricadas, garantizó el orden pero rehusó reprimir violentamente a los manifestantes y contramanifestantes —muchos de ellos armados—, tal y como exigió el sector godoyista de la UNO y los empresarios del COSEP.

En agosto el Gobierno introdujo el Córdoba-oro, exigiendo el pago de los impuestos y las facturas de los servicios públicos esenciales en la nueva moneda, a pesar de que la mayor parte de los salarios y los ingresos de los trabajadores informales continuaron percibiéndose en viejos córdobas. En septiembre comenzaron las privatizaciones de empresas industriales, y con ellas las ocupaciones de factorías. Estos acontecimientos auguraron una nueva oleada de huelgas y conflictividad social.

Con motivo de la huelga general, las actividades desestabilizadoras de la extrema derecha se intensificaron, contribuyendo a polarizar la situación y forzar el enfrentamiento. Bandas armadas de ex-contras se enfrentaron a los huelguistas y ocuparon ilegalmente tierras de cooperativas. Los medios de comunicación vinculados a la derecha —Radio Corporación, *La Prensa*— exigieron el restablecimiento del orden a través de medidas represivas, condenando la negociación. El Vicepresidente Godoy organizó una Comisión de Salvación Nacional —rápidamente declarada “extra-gubernamental” por la Presidenta— con algunos de los más destacados partidarios de la “línea dura”. Godoy también anunció la creación de una red de Comités locales de Salvación

Nacional para enfrentarse a los sandinistas ante eventuales confrontaciones sociales.

Godoy logró incorporar a su movimiento a numerosos ex-contras, respaldando públicamente sus demandas de tierras y capitalizando el descontento de estos grupos por el incumplimiento gubernamental de los acuerdos de desmovilización. Entre julio y noviembre los ex-contras, alentados por la extrema derecha y el Movimiento de Alcaldes de la UNO protagonizaron tomas de tierras y alcaldías y cortes de carreteras. En enero de 1991 más de cien alcaldes, reunidos en una conferencia sobre democracia municipal financiada por la NED, elevaron el tono de sus demandas políticas exigiendo públicamente la renuncia de los Ministros de la Presidencia y de Gobernación y del Jefe del Ejército, Antonio Lacayo, Carlos Hurtado y Humberto Ortega y la aceleración del proceso de privatizaciones.

El riesgo de enfrentamiento generalizado y la situación de ingobernabilidad del país dio paso a un nuevo consenso respecto a la necesidad de garantizar la estabilidad política y económica incorporando a un proceso de diálogo a los trabajadores, a los empresarios y a la oposición sandinista. En septiembre se inició el proceso de diálogo. El FSLN y el ejecutivo también comenzaron a colaborar en la Asamblea Nacional, creando una mayoría parlamentaria que aisló a la extrema derecha y que inauguró una etapa de “cogobierno”. Ello permitió que se consolidara un espacio político de centro entre los sectores moderados de la UNO y el FSLN y la jerarquía del Ejército. En octubre el Gobierno, la UNAG, y el sandinista Frente Nacional de Trabajadores (FNT) firmaron los acuerdos de Concertación que reconocieron los derechos adquiridos de los trabajadores en las empresas públicas, atenuaron la conflictividad laboral y dieron paso a un enfoque de la estabilización y el ajuste más gradualista, a la introducción de programas de compensación social del ajuste¹, y se abandonaba la estrategia rápida de privatizaciones. El COSEP rehusó firmar, en desacuerdo con los términos el acuerdo sobre privatización, y el CPT firmó sólo una parte. En diciembre, Mayorga fue sustituido por el

¹ En noviembre de 1990 fue creado el “Fondo de Inversión Social de Emergencia” (FISE). Este Fondo se ha destinado a crear empleo temporal mediante obras públicas de construcción y reparación de infraestructura intensivas en mano de obra, a la atención primaria de salud, y a facilitar crédito y materiales para la construcción de viviendas. La falta de recursos y constricciones institucionales, sin embargo, limitaron el impacto del FISE. En 1992, por ejemplo, sólo se crearon 10.000 puestos de trabajo directos y 20.000 indirectos en los planes de empleo de emergencia, respecto a los 80.000 previstos. Ver Barahona y Neira 1993, p. 161.

Vicepresidente del Banco Central, Raúl Lacayo; el Presidente de la CORNAP, Erwin Krüger, fue cesado, y emergió Haroldo Montealegre, asesor de Violeta Chamorro, como nuevo “cerebro” económico del Gobierno.

El proceso de concertación y la caída de Mayorga fue impulsado por los magros resultados del “Plan de los cien días”. La inflación alcanzó el 13.500% anual, la esperada reactivación económica no se produjo y 1990 terminó con una caída del producto bruto del 1,7% y del producto per cápita del 3,7%. Las medidas de austeridad fiscal imprimieron un fuerte sesgo recesivo a la actividad económica, impidiendo la recuperación de la producción agraria. El sector agrario era uno de los componentes críticos del plan gubernamental de reactivación económica, en el cual se esperaba un fuerte incremento de la producción de granos para abastecer el mercado interno, así como una rápida recuperación de la producción exportable —particularmente el algodón— para generar divisas y respaldar la estabilización económica. Sin embargo, en 1990 el Gobierno redujo el crédito disponible para el sector agrario en un 35%, a pesar de que éste fue más necesario que nunca debido a las constantes devaluaciones del córdoba y el consiguiente incremento de los precios de los insumos agrícolas. La sequía y las inundaciones se sumaron a la ausencia de incentivos del Gobierno. Finalmente, sólo la mitad de las tierras algodoneras se pusieron en cultivo, y las cosechas de maíz y café fueron respectivamente un 40% y un 35% inferiores a lo esperado¹.

Las medidas de austeridad inducidas por la AID afectaron especialmente a las cooperativas y las granjas estatales del Área Propiedad del Pueblo (APP). En el programa de ayuda del año 1990 se había incluido inicialmente una partida de 15 millones de dólares para respaldar el crédito agrario, pero ésta no llegó a ejecutarse, y posteriormente la AID señaló expresamente que «*la restricción del crédito al APP es la clave de la estabilización*»². Abandonar a su suerte a unos sectores productivos estratégicos para el desarrollo nacional tenía profundas implicaciones económicas: el riesgo de estrangulamiento económico y el impago de deudas conducirían a la liquidación de las granjas estatales y las cooperativas y a la recomposición de la gran propiedad terrateniente, y por otra parte la autosuficiencia alimentaria de Nicaragua podría sufrir un fuerte

¹ Enríquez *et alii* 1992, p. 18.

² AID 1990h, p. 11.

deterioro¹. Pero ello también tuvo un evidente significado político, ya que las granjas estatales y las cooperativas agrarias eran el principal legado de la reforma agraria sandinista, y uno de los bastiones organizativos de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), sindicato campesino ligado al FSLN.

A lo largo de 1990 y 1991 las medidas de liberalización comercial y la afluencia de granos importados también contribuyeron a agravar la situación del sector agrario. En enero de 1991 la Empresa Nacional de Granos Básicos (ENABAS), responsable de la comercialización y la fijación de precios de garantía, dejó de adquirir sorgo después de recibir una donación de 44.000 toneladas de maíz procedente del programa “Alimentos para el Progreso” de la AID —ambos productos se utilizan indistintamente para la alimentación humana y del ganado. Dicha donación superaba ampliamente la demanda nacional, que había estado suficientemente cubierta por los productores locales. Ello deprimió los precios, amenazando con la bancarrota a muchos productores. Finalmente, ENABAS tuvo que adquirir el sorgo e interrumpir la distribución del maíz norteamericano, que un año después aún estaba en las bodegas de este organismo. En cualquier caso, ello no evitó que la ayuda alimentaria tuviera un fuerte efecto desincentivador en la producción nacional².

Uno de los factores más importantes del fracaso del Plan, sin embargo, fue la falta de financiación externa. En la Conferencia de donantes europeos celebrada en Roma en junio de 1990, Nicaragua estimó que las necesidades de la primera fase del Plan económico eran de unos 300 millones de dólares, dentro de un paquete de 900 millones para el primer año. En 1991 se necesitarían 581 millones adicionales, y en años posteriores las necesidades se mantendrían entre los 500 y los 600 millones anuales. Sin embargo, los compromisos de ayuda de la AID, al igual que los de otros donantes, estuvieron muy por debajo de las necesidades nicaragüenses, y la ayuda no llegó con la celeridad requerida para hacer viable la primer fase del Plan.

¹ Serra y Castro 1994, pp. 216-218.

² Un detallado análisis de la “sobreprogramación” de la ayuda alimentaria norteamericana en Nicaragua en el periodo 1990-1991 y sus efectos nocivos sobre la producción nacional, en Garst 1992, pp. 89-95.

En diciembre de 1990 la AID había desembolsado sólo 116 de los 300 millones de dólares comprometidos en marzo, y los donantes europeos habían concedido sólo 60 millones¹. Por otra parte, el 85% de los fondos ESF concedidos por Estados Unidos para apoyar la balanza de pagos tuvo que ser destinado a importaciones de petróleo, después del repentino aumento de los precios causado por la guerra del Golfo. El Gobierno Chamorro terminó 1990 con necesidades de financiación externa acumuladas para 1991 superiores a los 1.000 millones de dólares, de los que una tercera parte correspondían al pago de atrasos de la deuda multilateral, sin el cual no era posible acceder a nuevos créditos².

Razones burocráticas, económicas y políticas explican el retraso que sufrió el desembolso de los fondos por parte de la AID. Tras los acuerdos de octubre de 1990, la Agencia aceptó que el proceso de privatizaciones debía hacerse con mayor cautela y lentitud, flexibilizando su condicionalidad en este campo, pero también ejerció fuertes presiones —incluyendo la retención de los desembolsos— para mantener el calendario de la estabilización y el rumbo ortodoxo de las reformas estructurales, exigiendo que se introdujera en la Asamblea Nacional la legislación liberalizadora requerida³. Por otra parte, en septiembre de 1990 se hicieron públicas las presiones del Departamento de Estado para que Nicaragua retirase la demanda que el Gobierno sandinista había interpuesto contra Estados Unidos en la Corte Internacional de Justicia. Dichas presiones incluyeron la congelación durante casi un mes de los desembolsos de ayuda, aunque la AID justificó el retraso alegando que el Gobierno no cumplía sus compromisos económicos. En septiembre de 1991 el canciller nicaragüense, Enrique Dreyfus, anunció que Nicaragua retiraba la demanda con el objeto de “fortalecer las relaciones de amistad entre ambos países”, renunciando así a la posibilidad de percibir las indemnizaciones fijadas por este tribunal —17.000 millones de dólares— o llegar a un arreglo económico satisfactorio al margen del Tribunal. Casi simultáneamente Washington anuló la deuda oficial nicaragüense con Estados Unidos, que ascendía a 298 millones de dólares⁴.

¹ Sobre los retrasos en los desembolsos de la AID, ver GAO 1992c, pp. 18 y 48.

² Enríquez *et alii* 1991, p. 20, con datos del Gobierno de Nicaragua.

³ Saldomando 1992, p. 101.

⁴ Saldomando 1992, p. 102.

10.5.4 La AID y la política económica en el periodo 1991-1993: profundizando el ajuste recesivo ¹

A partir de marzo de 1991 la política de estabilización y ajuste entró en una nueva fase, dirigida por Antonio Lacayo, que a pesar de su tono populista no fue menos ortodoxa que la anterior. En esta fase el Gobierno contó con una fuerte afluencia de ayuda externa, vía donaciones o financiación concesional. El monto total de recursos externos netos gestionados en 1991 para apoyar la ejecución de la política de estabilización y ajuste fue de 716 millones de dólares, de los cuales 306 correspondían a divisas líquidas. La culminación de las negociaciones con el FMI y la firma de un acuerdo *stand-by* en septiembre de 1991, y la renegociación de la deuda externa en el “Club de París” permitieron que en 1992 y 1993 los flujos de financiación externa también alcanzaran un nivel muy alto, hasta representar el 50% del PIB de Nicaragua.

La mayor parte de los recursos procedían de Estados Unidos. A los desembolsos de la AID de 1990 pendientes de ejecución se les sumaron los aproximadamente 250 millones de dólares programados para 1991, de los cuales 187,5 millones eran los ESF correspondientes al III Programa de Estabilización y Recuperación Económica (*Economic Stabilization and Recovery Program III* o ESR-III), destinados a apoyar las metas del Gobierno en materia de reservas internacionales y respaldo del córdoba-oro. Estados Unidos, además, utilizó su influencia en el FMI para lograr que éste firmara un acuerdo *Stand-by* con Nicaragua en el que se estableció una condicionalidad y unos criterios de desempeño (*performance criteria*) relativamente menos estrictos que los que venían siendo aplicados a otros países del área².

La afluencia de financiación externa —unida a una política fiscal y monetaria muy restrictiva por parte del Banco Central— permitió acabar rápidamente con el proceso inflacionario y mantener fijo el tipo de cambio en condiciones de libre convertibilidad, pero a costa de elevar el endeudamiento externo, encarecer los tipos de interés e imprimir un fuerte sesgo recesivo a la economía —lo que ha tenido efectos muy negativos en materia de producción y empleo— y sobrevalorar el tipo de cambio, penalizando a los sectores exportadores y deteriorando la balanza comercial. Este proceso ilustra los

¹ Para esta sección, ver CRIES 1994 y Acevedo 1993.

² Acevedo 1993, p. 25.

dilemas y contradicciones a los que se enfrentan las economías que han aplicado las políticas ortodoxas de estabilización y de liberalización comercial del “Consenso de Washington” que componen la condicionalidad de la AID, y muestra una vez más que las políticas de estabilización de orientación neoliberal son ineficaces e incluso contraproducentes para lograr la eliminación de los desequilibrios externos de la economía.

Algunos indicadores económicos seleccionados ilustran la magnitud de la recesión: el PIB per cápita cayó un 3,7% en 1991 y un 4,5% en 1992 (ver cuadro n° 92), el desempleo abierto pasó del 11 al 22% entre 1990 y 1992, y la subutilización de la fuerza de trabajo llegó a superar el 60% de la PEA. Los sindicatos, debilitados por el desempleo, no contaron con el apoyo de los líderes del FSLN, que estaban comprometidos con el “cogobierno”, y no pudieron movilizar una oposición efectiva. El precio pagado para acabar con la inflación también fue muy elevado en materia de gasto social. Los presupuestos de salud, por ejemplo, se redujeron en un 60%, dejando colapsados los servicios hospitalarios.

Cuadro n° 91
Nicaragua: evolución del PIB, 1988-1994
 (En porcentaje)

	88	89	90	91	92	93	94 (a)	acumulado 81-90	acumulado 91-94 (a)
PIB	-12,4	-1,7	-0,1	-0,2	0,4	-0,9	25	-12,8	1,9
PIB per cápita	-14,5	-4,3	-3,1	-3,6	-3,4	-4,7	-1,3	-33,5	-12,4

Porcentajes sobre la base de valores a precios de 1980

(a) Estimación preliminar

Fuente: CEPAL 1994b, p. 40 y 41

Las restricciones del crédito continuaron siendo un freno a la reactivación de la producción. Sólo en términos nominales, el crédito agropecuario pasó de 462 millones de córdobas en 1991 a 173 millones en 1993. El crédito, además, se fue concentrando paulatinamente en la gran producción agropecuaria, en perjuicio a los pequeños y medianos campesinos (ver cuadro n° 91).

Cuadro n° 92

Nicaragua: estructura del crédito agropecuario de corto plazo, 1989-1992
(En porcentaje por tipo de propiedad)

Tipo de propiedad	1989	1990	1991	1992
Pequeña y mediana producción	56,0	40,0	29,0	23,0
Gran producción privada	31,0	56,0	71,0	77,0
Área Propiedad del Pueblo (APP)	13,0	4,0	0,0	0,0

Fuente: Acevedo 1994, p. 24, con datos del Banco Nacional de Desarrollo y Nitlapan

Las políticas monetarias restrictivas aplicadas en el marco de la estabilización económica contribuyeron a provocar una fuerte sobrevaluación del córdoba en términos reales, que se estimó llegó a ser de un 60%. En un contexto de liberalización comercial y acelerado desarme arancelario —Nicaragua llevó a cabo en pocos meses un recorte de aranceles de magnitud similar al que otros países habían efectuado durante varios años—, la sobrevaluación alentó las importaciones y desalentó las exportaciones, contribuyendo al estancamiento de la producción nacional (ver cuadro n° 93).

Debilitada por diez años de guerra y bloqueo, con una planta productiva obsoleta tecnológicamente y baja competitividad, sin acceso al crédito para financiar la reconversión, la producción nacional no ha podido en muchos casos enfrentarse a la irrupción de bienes importados. La pérdida de competitividad inducida por la elevación de los precios internos también perjudicó a las exportaciones, particularmente las del sector agropecuario, que pasaron de 236 millones de dólares en 1990 a 151 millones en 1993.

El resultado era previsible: dada la desigual distribución de la renta y la propensión al consumo de las capas de mayores ingresos, las importaciones de bienes de uso final experimentaron un fuerte crecimiento (ver cuadro n° 94), aumentando aceleradamente el déficit comercial. Ello obligó a usar los recursos externos para financiar la brecha comercial y sostener el tipo de cambio, y basar la política económica en un ajuste fiscal permanente que a pesar de sus costes económicos y sociales se mostraba ineficaz para cerrar la brecha comercial e incluso contribuía a agrandarla.

Cuadro n° 93
**Nicaragua: protección arancelaria y comportamiento
 de la balanza comercial, 1989-1992**

Concepto	1989	1990	1991	1992
Protección nominal (*)	200,0	43,2	15,2	14,8
Exportaciones FOB (**)	318,3	340,0	272,9	218,0
Importaciones CIF	614,7	637,5	745,5	830,0
Balance	-296,4	-297,5	-472,6	-612,0

(*) Suma de derechos arancelarios, selectivos de consumo y timbres fiscales (en porcentaje). Promedio para toda la economía, excepto para 1989, que representa el nivel máximo para muchos productos.

(**) Millones de dólares.

Fuente: Acevedo 1994, p. 24, con datos del Ministerio de Economía y el Banco Central de Nicaragua

Cuadro n° 94
Nicaragua: importaciones por uso o destino económico, 1989-1992
 (Índice 1989: 100)

Concepto	1989	1990	1991	1992
Bienes de consumo	100,0	147,3	207,3	290,9
Bienes intermedios	100,0	74,5	104,6	106,7
Insumos agrícolas	100,0	53,9	62,2	23,9

Fuente: Acevedo 1994, p. 24, con datos del Ministerio de Economía y el Banco Central de Nicaragua

A finales de 1993 el aumento del déficit comercial y la reducción de los flujos externos amenazó las reservas de divisas y aumentó la mora de la deuda externa, y a principios de 1994 Nicaragua se veía obligada a recurrir de nuevo al FMI. A pesar de no haber logrado la recuperación esperada, con niveles de desempleo y pobreza crecientes, la condicionalidad del FMI insistió en la profundización del ajuste iniciado en 1990 por la AID, lo que no permite vislumbrar el final del túnel del ajuste recesivo.

10.5.5 La AID, la política de privatizaciones y el conflicto por los derechos de propiedad¹

Los conflictos sobre los derechos de propiedad —que se han expresado mediante tomas de tierras, acciones de “recontras” y “recompas”, ocupaciones de fábricas, crisis constitucionales y parlamentarias— han dominado el escenario político y social de la Nicaragua postsandinista. Sus consecuencias han sido profundamente desestabilizadoras, como ocurrió durante la huelga general de julio de 1990. Encontrar una solución políticamente viable ha sido posiblemente el desafío más complejo que ha enfrentado el Gobierno de Violeta Chamorro. Entre 1990 y 1992 se ha ido construyendo un frágil consenso que prelude soluciones definitivas al problema, respetuosas de la ley y de los legítimos derechos tanto de los beneficiarios de las reformas sandinistas como de aquellas personas físicas y jurídicas que pudieron ser sujeto de expropiaciones indebidas durante los 11 años de Gobierno del FSLN.

En términos numéricos, según una estimación del Centro Carter basada en datos oficiales, las disputas de propiedad afectaban a 171.890 beneficiarios de la reforma agraria y de expropiaciones realizadas bajo el régimen sandinista, y a 5.288 antiguos propietarios, que de 1990 a 1994 demandaron la devolución de sus propiedades o una compensación satisfactoria. Las tierras reclamadas por antiguos propietarios representaban el 25% de las tierras cultivables².

El problema tiene su origen en la fraudulenta acumulación de propiedades de los Somoza y en los decretos y leyes postrevolucionarias, que expropiaron las propiedades de la familia Somoza, de los oficiales de la Guardia Nacional y de destacados somocistas y contrarrevolucionarios³. Parte de los bienes expropiados pasaron a formar parte del “Área Propiedad del Pueblo” (APP) y otra parte fueron redistribuidos mediante la reforma agraria y los programas de acceso a la propiedad para pobladores urbanos acometidos por las autoridades sandinistas. Unas 150.000 familias fueron beneficiadas a través de la reforma, y unos 84.000 pobladores recibieron lotes de suelo urbano. Estas

¹ En este epígrafe nos hemos basado, sobre todo, en el excelente análisis de 1992 de la Oficina de Washington para América Latina, en WOLA 1992a.

² Carter Center 1995, p. 3.

³ Decretos 3 y 38 de 1979, afectando a las propiedades y activos de Somoza, familiares y seguidores más cercanos; Ley de Ausencia (Decreto 760) y Ley de Descapitalización de Empresas.

reformas alteraron profundamente el patrón de la distribución de la propiedad en Nicaragua. En 1990 el APP comprendía unas 400 compañías, que representaban el 40% del PIB. Las granjas estatales empleaban 77.000 trabajadores y eran responsables del 22% de la producción alimentaria nacional, y el sector cooperativo, por su parte, abarcaba 3.533 cooperativas con 88.000 miembros —muchos de ellos pequeños campesinos—, y producía el 78% de la cosecha nacional de maíz, el 59% de frijol, el 47% de café y el 73% del suministro alimentario nacional¹.

En el breve lapso de tiempo que medió entre la derrota electoral y la transmisión de poderes, el gobierno sandinista aprobó tres polémicas leyes: la “Ley de Transmisión de Viviendas y otros inmuebles pertenecientes al Estado” (Ley 85), otorgó derechos de propiedad plenos a unas 20.000 familias residentes en propiedades públicas, 15.000 de ellas en Managua. La “Ley Especial de Legalización de Viviendas y Terrenos” (Ley 86) reconocía la propiedad plena de unas 50.000 familias ocupantes de vecindades pobres. La “Ley de Protección de la Propiedad Agraria” (Ley 88), por último, garantizaba plenos derechos de propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, que hasta entonces disfrutaban de títulos provisionales que impedían la enajenación de las tierras —una restricción introducida por las autoridades sandinistas para impedir un nuevo proceso de concentración de la propiedad agraria. Estas tres leyes, de clara orientación social, intentaron asegurar los derechos adquiridos de los beneficiarios de la reformas sandinistas y contaron con un gran apoyo en los sectores populares. Sin embargo, también encubrieron abusos de última hora por parte de funcionarios sandinistas, que se apropiaron de diversos bienes públicos en lo que después se denominó popularmente la “piñata” sandinista.

En la campaña electoral la UNO había asegurado que respetaría e incluso “profundizaría” las reformas sandinistas, comprometiéndose a compensar debidamente a aquellas personas que pudieran haber sido expropiadas injustamente. El Protocolo de Transición, como indicamos, hizo de este compromiso uno de los fundamentos de la estabilidad y el consenso político

¹ Aproximadamente una tercera parte eran Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS), basadas en la propiedad colectiva de la tierra, mientras que el resto eran Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS), formadas por campesinos que poseen sus propias parcelas pero comparten el crédito y la maquinaria, adquieren los insumos agrícolas y comercializan conjuntamente la producción.

sobre los que habría de basarse la reconciliación nacional. Las disposiciones gubernamentales de mayo de 1990 mostraron sin embargo que el Gobierno daba inicio a un rápido proceso de privatizaciones con el fin de debilitar las bases sociales del FSLN y facilitar la recomposición del sector empresarial. Entre estas disposiciones destacaban la creación de la CORNAP, y los Decretos 10-90 y 11-90. Este último, el más importante, creó una Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones y estableció un procedimiento de revisión de las expropiaciones al que los antiguos propietarios podrían recurrir para recuperar sus tierras. El Decreto 10-90, de carácter transitorio, permitía el arrendamiento de granjas estatales a sus antiguos propietarios, en tanto se resolvieran los casos. Con estas medidas el Gobierno adoptó una política que respondía, en gran medida, a las presiones del ala derecha de la UNO, del COSEP y de los antiguos propietarios regresados del exilio, y que como vimos coincidía con la condicionalidad de la AID y su enfoque y calendario del proceso de privatización, que debería ser rápido y sin concesiones.

La situación de extrema tensión que Nicaragua atravesó entre mayo y agosto de 1990 puso de manifiesto que la política de privatizaciones era demasiado rápida, que no podía ser adoptada unilateralmente por el Gobierno ni ignorar los derechos adquiridos por los trabajadores. Los sindicatos señalaron que debían reconocerse estos derechos, y además las inversiones y las mejoras realizadas por el Estado y por los trabajadores mediante la contratación de créditos o los jornales no pagados, que se tradujeron en salarios bajos durante la mayor parte de la década, y que permitieron reflotar empresas que habían sido descapitalizadas o abandonadas por sus dueños. Los acuerdos de concertación de octubre de 1990 recuperaron el espíritu de los Protocolos de Transición al reconocer que parte de los activos y de las empresas de la CORNAP quedarían en manos de los trabajadores, reconociendo la validez de las reformas sandinistas y de las leyes 85, 86 y 88.

El conflicto sobre la propiedad, sin embargo, distaba de haber sido resuelto con estos acuerdos, lo que en la práctica impidió que las privatizaciones se llevaran a cabo de forma rápida y en gran escala. Durante los primeros meses de 1991 el ala derecha de la UNO y el COSEP —que no firmó los acuerdos de concertación y exigió la rápida devolución de los bienes expropiados— redoblaron los ataques contra el Gobierno. Ante la escasa concreción de los acuerdos de octubre de 1990 y los intentos gubernamentales de retorno de

empresas a sus antiguos propietarios, se desató una nueva oleada de conflictos: los trabajadores optaron por ocupar las empresas, el Gobierno intentó asfixiarlas económicamente, negando el crédito o congelando sus activos, y algunos antiguos propietarios intentaron recuperar las propiedades por la fuerza, presentando certificados provisionales expedidos por la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones.

En mayo esta Comisión fue considerada inconstitucional, pero en julio el Presidente de la Asamblea Nacional, Alfredo César, presentó el “Proyecto de Ley 133” en el marco de una virulenta campaña contra la “piñata” sandinista. La Ley 133 derogaba las leyes 85, 86 y 88, daba competencias ejecutivas a la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones, y colocaba en una situación de extrema inseguridad jurídica al 80% de las cooperativas agrarias. El proyecto de ley fue aprobado el 23 de agosto de 1991, con el apoyo de los parlamentarios de la UNO. El 11 de septiembre la Presidenta Chamorro hizo uso del veto presidencial para impedir su entrada en vigor. El veto fue confirmado posteriormente por un puñado de parlamentarios de la UNO y el bloque sandinista en pleno.

Paralelamente, el Gobierno convocó una nueva ronda de negociación, que en agosto de 1991 dieron lugar a los “acuerdos de concertación II”, aprobados de nuevo por todas las fuerzas salvo el COSEP y el Congreso Permanente de los Trabajadores (CPT). Los nuevos acuerdos confirmaron la validez de las reformas sandinistas y la vigencia plena de las leyes 85, 86 y 88, establecieron un mecanismo de revisión “caso por caso” de los presuntos abusos de la “piñata”, y formalizaron el compromiso gubernamental de reconocimiento del 25% de los activos de las empresas privatizadas, como mínimo, en favor de los trabajadores. Los acuerdos —particularmente el referido a participación laboral— allanaron el camino para las privatizaciones, acelerando el proceso. En diciembre de 1992 casi dos tercios de las empresas estatales —213 de 351— habían sido privatizadas o transferidas. Los trabajadores eran propietarios de aproximadamente una tercera parte de las tierras de las granjas estatales —el 7% de la producción agraria nacional—, y aunque no siempre se respetó el acuerdo relativo a participación laboral, en destacadas empresas agroindustriales dicha participación superaba el 25% acordado¹.

¹ Algunos ejemplos significativos son los de Agroexco (54% privado, 24% laboral, 22% ex-combatientes del EPS y la Contra), Hatonic y Cafenic (privado 40%, laboral 29%, ex-

Los acuerdos alcanzados en la segunda ronda de concertación no coincidían con los objetivos de recomposición del poder empresarial del COSEP y el Departamento de Estado. La AID se involucró activamente en esta fase respaldando las posiciones del COSEP, y movilizó a sus socios nacionales —particularmente a Alfredo César y los sectores de derecha de la UNO y a los sindicatos antisandinistas del CPT— para dificultar y deslegitimar la firma de los acuerdos de concertación. Los enfrentamientos produjeron una nueva crisis dentro de la coalición gubernamental, que se entremezcló, en mayo de 1992, con la suspensión de la ayuda norteamericana.

La suspensión de la ayuda fue la culminación de una serie de acontecimientos relacionados con el problema de la propiedad que revelaron cuán estrecha era la coordinación entre el Departamento de Estado, los sectores de derecha del Congreso norteamericano y la extrema derecha nicaragüense. A finales de 1991 el Secretario de Estado Baker envió al canciller nicaragüense Enrique Dreyfus una carta expresando el descontento de Washington por el nuevo rumbo del proceso de privatizaciones y por la lentitud con la que se llevaba a cabo la profesionalización del Ejército y la policía, aludiendo a la permanencia de Humberto Ortega y René Vivas al frente de estas instituciones.

En los meses siguientes, coincidiendo con una fuerte campaña del COSEP y Alfredo César, se difundieron cartas de Jeanne Kirpatrick y de un grupo de 24 congresistas norteamericanos expresando preocupaciones similares. En mayo el senador republicano Jesse Helms¹ consiguió que el Departamento de Estado retuviera un desembolso de 100 millones de dólares de la AID, argumentando que no se habían producido “cambios significativos” en la estructura de las fuerzas armadas y la policía desde que Violeta Chamorro accedió a la Presidencia; que existían flagrantes violaciones de los derechos humanos en Nicaragua, y que no se respetaban los derechos de propiedad de “ciudadanos

combatientes 31%), Bananic (privado 75%, laboral 25%), Chiltepe (privado 60%, laboral 40%), Ingenio Xavier Guerra (privado 50%, laboral 50%), Ingenio Benjamín Zeledón (privado 30%, laboral 70%), y los Ingenios Javier Buitrago y Victoria de Julio (75% privado, 25 % laboral). Datos de CORNAP y ATC en Acevedo 1992, p. 69 y WOLA 1992a, p. 18.

¹ El senador Helms —Presidente del Subcomité de Relaciones Exteriores del Senado sobre Asuntos Hemisféricos de 1981 a 1987— ha sido uno de los más destacados defensores del apoyo a la Contra en el legislativo norteamericano. A partir de 1990 inició una intensa campaña contra el Gobierno de Violeta Chamorro, acusándolo públicamente de “pseudosandinista”. Ver WOLA 1992a, p. 9.

norteamericanos injustamente confiscados”¹. En su mayoría, estos últimos eran ciudadanos nicaragüenses en el momento de las expropiaciones, pero que accedieron a la ciudadanía norteamericana en el exilio. Según las estimaciones del Centro Carter, sólo el 31% de las propiedades reclamadas pertenecían a ciudadanos de Estados Unidos en el momento de la expropiación². Es significativo anotar que hasta entonces el Departamento de Estado y la AID habían considerado que no era prudente vincular los desembolsos de ayuda a la cuestión de la propiedad, valorando que el Gobierno había adoptado las políticas adecuadas al respecto³.

La Presidenta Chamorro logró que Estados Unidos desbloqueara la mitad de los fondos retenidos en diciembre de 1992, después de realizar importantes concesiones. El 5 de septiembre fueron destituidos el Comandante René Vivas y otros 11 altos cargos policiales y la Presidenta reafirmó su intención de sustituir a Humberto Ortega como jefe del Ejército⁴. En relación a la cuestión de la propiedad, a mediados de septiembre el Gobierno se comprometió públicamente a devolver las propiedades o compensar económicamente a todos los antiguos propietarios que hubieran reclamado ante la Comisión Nacional de Revisión de Confiscaciones, con la excepción de aquellos bienes expropiados por los decretos antisomocistas 3 y 38. La Comisión —en suspenso desde mayo de 1991— fue restaurada, se le otorgaron poderes discrecionales y se estableció un mecanismo de compensación económica. En caso de resolución favorable de la Comisión, los demandantes recibirían bonos a 20 años y al 3% de interés que podrían ser utilizados para adquirir acciones de las compañías públicas rentables —incluyendo la compañía de teléfonos (TELCOR) y el Instituto Nicaragüense de Electricidad (INE). Parte de los bonos serían amortizados con los ingresos procedentes de privatizaciones aún pendientes⁵. El Gobierno también se comprometió a investigar los abusos supuestamente cometidos durante el periodo de transición, y a acelerar el proceso de titulación de propiedades de pequeños campesinos. Persisten, no obstante, dudas respecto a la capacidad financiera del Gobierno para hacer frente a las

¹ Una crítica detallada de las acusaciones de Jesse Helms en WOLA 1992b.

² Carter Center 1995, p. 12.

³ GAO 1992c, p. 63.

⁴ En septiembre de 1993 la Presidenta Chamorro anunció que la destitución de Ortega se produciría en 1994. Ortega fue finalmente relevado en febrero de 1995.

⁵ Entre 200 y 500 millones de dólares. Ver WOLA 1992a, p. 24.

compensaciones, ya que se estima que éstas pueden suponer 650 millones de dólares, el 35% del PIB o unos dos años completos de exportaciones¹.

La pugna en torno a los derechos de propiedad y la privatización mostró hasta que punto la asistencia financiera de Estados Unidos había llegado a ser un factor político decisivo en los asuntos internos de Nicaragua. El apoyo político y financiero de Estados Unidos reforzó la influencia de los actores políticos internos y estableció límites muy estrechos al margen de maniobra del Gobierno. Estos acontecimientos, sin embargo, también pusieron de manifiesto que la condicionalidad de la AID ha tenido que ceder frente a las exigencias de la situación nacional, y que las movilizaciones sociales han aumentado el margen de autonomía gubernamental en la negociación con los actores externos².

10.5.6 El apoyo al sector privado y el nuevo modelo liberal-exportador³

La política de privatizaciones ha sido el eje principal de la estrategia de Washington para la recomposición del sector empresarial. La AID, sin embargo, también ha asignado fondos directamente a las organizaciones representativas del sector privado, con el fin de reforzar su capacidad propositiva, técnica y de influencia en las políticas gubernamentales. Las vías elegidas por la AID para desplegar su apoyo han sido las siguientes:

- a) El apoyo al Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE). Este centro recibió 3,1 millones de dólares entre 1990 y 1992 para prestar asistencia técnica al Gobierno, capacitar funcionarios gubernamentales y del sector privado, y elaborar borradores de legislación y otras propuestas políticas favorables al mercado en el ámbito de la privatización y la promoción de exportaciones no tradicionales. Con la intermediación del INCAE, la AID situó una tupida red de consejeros económicos en el Ministerio de Economía, el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y la CORNAP. La AID logró así extender su

¹ Carter Center 1995, p. 12.

² Saldomando 1992, p. 73.

³ Para esta sección, ver Saldomando 1992, pp. 74-84.

productores agropecuarios y afiliada al COSEP. La Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG) no fue considerada parte del proyecto por su cercanía al FSLN y su activa oposición a la política agraria de la UNO¹.

La política de promoción de las exportaciones no tradicionales se ha enfrentado, sin embargo, a un marco macroeconómico —altos tipos de interés, tipo de cambio sobrevaluado— que ha erosionado la competitividad del sector, ha neutralizado los incentivos gubernamentales y ha desalentado a los productores. Ante estas dificultades, los esfuerzos de promoción de la AID han sido muy poco efectivos, y no se han correspondido con un aumento significativo de las exportaciones del sector. Estos hechos muestran las contradicciones del diseño neoliberal de Washington y la condicionalidad de la AID, que ha intentado conciliar —sin éxito— el ajuste fiscal recesivo de matriz monetarista con una política de incentivos a la exportación.

10.5.7 La liberalización del sector financiero²

Uno de los elementos clave de la política de la AID en Nicaragua ha sido la liberalización del sector financiero, creando un mercado de capitales con predominio de la banca privada. El Convenio de “Alimentos para el Progreso” de mayo de 1990 especificó expresamente que esta era una de las prioridades de la AID en el marco de la política de privatizaciones.

El Gobierno actuó con cierta celeridad en este campo. El sistema bancario, nacionalizado por los sandinistas, no podía ser directamente privatizado debido a límites constitucionales, pero se encontraron resquicios legales que permitieron la aprobación en 1991 de una Ley que establecía la Superintendencia de Bancos y regulaba el funcionamiento de bancos privados, existían ya ocho casas de cambio autorizadas para establecer tipos de cambio en función del mercado, y cuatro bancos privados habían iniciado sus

¹ La UPANIC fue fundada en 1979 y cuenta con más de 5.700 asociados que representaban en 1990 una cuarta parte de la tierra agrícola y una tercera parte de las explotaciones pecuarias. La UNAG fue fundada en 1981 por el FSLN como organización representativa de los pequeños y medianos campesinos. En 1984 empezó a incorporar a los grandes propietarios simpatizantes del Sandinismo. En 1989 reclamaba representar el 50% de la producción nacional de café y el algodón y el 60% del ganado. De los 250.000 campesinos del país, 128.000 estaban afiliados a la UNAG. Ver Norsworthy y Barry 1990, p. 77 y 95.

² Para esta sección, ver Saldomando, pp. 85-94.

influencia en las instituciones clave en la definición de la política económica.

- b) El Programa de Apoyo al Sector Privado (PASP), por valor de 5,5 millones de dólares, creó la Unidad de Promoción de la Exportación y la Inversión dentro del Ministerio de Economía. Esta Unidad, en estrecha coordinación con el COSEP y la recién creada Superintendencia de Bancos, promovería la identificación de los obstáculos legales a la actividad del sector privado y la formulación de propuestas políticas para eliminarlos. En este marco, el COSEP recibió financiación directa que elevó su capacidad propositiva y de interlocución con el Gobierno.

La promoción de las exportaciones no tradicionales es una de las pocas áreas de política en la que ha existido una clara continuidad entre los sandinistas y la UNO. El Gobierno sandinista fomentó la diversificación de cultivos y el acceso a nuevos mercados, pero mantuvo el apoyo a la producción destinada al mercado interno y la política de autosuficiencia alimentaria. Con el nuevo modelo liberal-exportador impulsado por la UNO, sin embargo, los incentivos a la producción — fiscales, crediticios, de apoyo a la comercialización— se han concentrado casi exclusivamente en la producción exportable a expensas de la producción de granos básicos, considerando que los no tradicionales serán la piedra angular del desarrollo del sector agrario y de la futura inserción internacional de la economía nicaragüense.

La AID ha respaldado activamente este enfoque a través del Programa de Apoyo a la Agricultura Privada y los Exportadores no Tradicionales, por valor de siete millones de dólares. El objetivo de este programa era el reforzamiento institucional de las organizaciones de promoción del sector, financiando la creación dentro de estas organizaciones de servicios de apoyo a la diversificación productiva y a la comercialización de los no tradicionales. El programa también pretendió fortalecer las capacidades institucionales de formulación de políticas y de representación de sus asociados ante el Estado.

Las organizaciones seleccionadas por la AID para llevar a cabo el Programa fueron la Asociación de Productos de Exportación no Tradicionales (APENN), creada con fondos de la AID en 1990, y la Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua (UPANIC), representante de los grandes

operaciones. A finales de 1992 eran ya siete los bancos privados que estaban operando en el país, aun cuando su base financiera era aún débil¹.

Paralelamente se procedió a dismantelar aceleradamente el sistema bancario público. Éste estaba compuesto por el Banco Nacional de Desarrollo (BND), el Banco de Nicaragua (BANIC), el Banco Popular y el Banco Inmobiliario. A finales de 1992 el Banco Nacional de Desarrollo había cerrado el 65% de sus sucursales, y el sistema financiero nacional —incluyendo el Banco Central de Nicaragua— había despedido al 75% de sus trabajadores. La banca privada aumentó su participación en los depósitos bancarios en moneda nacional del 11,1% en diciembre de 1991 al 37,3% en diciembre de 1992. Aunque la banca estatal seguía siendo predominante, la tendencia indicaba que la banca privada estaba aumentando rápidamente su importancia como intermediario financiero.

La creación de la banca privada se ha insertado en un proceso de estabilización y ajuste de carácter recesivo con una política monetaria muy restrictiva y altos tipos de interés. Ello ha impedido que estas nuevas instituciones atiendan las necesidades de capital de la inversión a largo plazo necesaria para el desarrollo del país. Por el contrario, se ha observado una fuerte orientación de los nuevos bancos privados hacia las actividades rentables a corto plazo, particularmente las actividades comerciales y especulativas, facilitando la fuga de capitales.

La cartera de créditos de las nuevas entidades también mostraba una fuerte presencia de los grupos económicos tradicionales ligados a las importaciones y la agroexportación, dejando al margen a otros sectores —en especial a los productores agrarios orientados al mercado interno y al sector cooperativo— cuya viabilidad se ve amenazada por la falta de crédito².

La AID estableció un programa de asistencia técnica al Gobierno y a los nuevos bancos privados por valor de 4 millones de dólares, pero el apoyo más importante con el que la AID contribuye a su desarrollo es la concesión de programas de crédito y garantías a la exportación por parte del Eximbank y la OPIC por valor de 60 millones de dólares, destinados a financiar las importaciones procedentes de Estados Unidos.

¹ Banco Mercantil, Banco de Crédito Centroamericano, Banco de la Producción, Banco de América Central, Banco de los Mineros, Banco de Préstamos y Banco Intercontinental. Ver Saldomando 1992, p. 89.

² Saldomando 1992, p. 90 y CRIES 1994, ii.

Capítulo 11

Conclusiones

11.1. La ayuda y la crisis centroamericana

Nuestra interpretación de la intervención estadounidense en la crisis centroamericana ha partido de la percepción dominante en la Administración Reagan sobre la naturaleza y las causas de la crisis y los conflictos de la región. Esta percepción, que se fundamentaba en los valores y la “visión del mundo” de la “nueva derecha” norteamericana, explica en buena medida las estrategias adoptadas frente a la crisis y, en concreto, al papel de las políticas de ayuda que la Administración puso en práctica en el marco de su política exterior hacia la región.

Durante la primera mitad de la década de los ochenta se produjo en Estados Unidos un intenso debate sobre esta materia y sobre las políticas a aplicar ante la crisis regional. En este debate pueden rastrearse, básicamente, dos grandes corrientes de opinión. En primer lugar, aquella que vio en los conflictos centroamericanos una expresión del expansionismo del bloque del Este, descoso de establecer su dominio hegemónico en un área considerada “vital” para la seguridad nacional de Estados Unidos por su valor estratégico intrínseco y por el carácter de “caso *test*” ante los aliados y los oponentes de Estados Unidos.

Conforme a esta visión, una política de contención y de reversión (*rollback*) militar de los movimientos insurreccionales, apoyando a los gobiernos de la región, sería la más adecuada para “trazar la frontera” ante este intento expansionista y restablecer la tradicional hegemonía norteamericana en la región. Esta perspectiva, cercana a posiciones neorrealistas y alimentada por *Think-tanks* como el “Grupo de Santa Fe”, fue dominante en los círculos ultraconservadores del Partido Republicano, cercanos o integrantes del

ejecutivo norteamericano, y el propio presidente Reagan fue uno de sus portavoces más entusiastas.

Otra perspectiva, por el contrario, señalaba la importancia de los factores internos en el ciclo insurreccional y de inestabilidad que se produjo en el istmo con el cambio de década. Desde esta posición, que también tenía como objetivo el restablecimiento de la hegemonía norteamericana y no excluía las medidas militares de contención, se insistió en la necesidad de promover las reformas estructurales que hicieran posible un desarrollo más equitativo, de establecer niveles mínimos de democracia, y respetar los derechos humanos. Esta perspectiva, mayoritaria en los círculos demócratas, hunde sus raíces en las estrategias de la “contención liberal” (*liberal containment*) de la “Alianza para el Progreso”. Al igual que la propia alianza, este enfoque no desdeña las dimensiones de seguridad de corto plazo ni el “interés nacional” de Estados Unidos. Las divergencias con los Republicanos se encontrarían, más bien, en la naturaleza de los medios y las estrategias necesarias para resolver dichas amenazas. La ayuda externa, como hemos tenido oportunidad de ver, fue uno de los instrumentos que ambas perspectivas consideraban apropiado para aplicar en la crisis regional, pero también ha sido uno de los más controvertidos en cuanto a su uso.

Estas divergencias no era nuevas en la política exterior de Estados Unidos. Sin embargo, a principios de los años ochenta este debate se entrecruzó con las polémicas económicas sobre las estrategias de desarrollo a aplicar en los países del Sur. Con el telón de fondo de la “crisis de la deuda” y el agotamiento de las estrategias nacionalistas de desarrollo, emergió un nuevo credo económico de inspiración neoliberal, para el que la crisis se debía, sobre todo, al exceso de intervención estatal. Abandonando enfoques anteriores, de inspiración keynesiana o centrados en las “necesidades básicas”, la Administración estadounidense consideró que la liberalización, la desregulación y la promoción del sector privado deberían ser la llave para el crecimiento y el desarrollo. El nuevo énfasis en el neoliberalismo va a significar una mayor insistencia, desde la AID, en el ajuste estructural y la reorientación exportadora de las economías centroamericanas, antes que en el “desarrollismo” con el que la propia AID nació, en los sesenta, en el contexto de la Alianza para el Progreso.

Independientemente del debate académico o político sobre el origen de la crisis, a principios de los ochenta las diferentes ideas al respecto encontrarán una arena para la confrontación en la Cámara de Representantes estadounidense. El Ejecutivo y el Congreso, de mayoría demócrata, se encontraron en un *impasse* en el que los representantes obstruían reiteradamente las peticiones presidenciales de incremento de la ayuda, como mecanismo de control de una política centroamericana —particularmente hacia El Salvador— con la que existía un profundo desacuerdo. Con el objetivo de restaurar el consenso interno, la Administración auspició la elaboración del Informe Kissinger. Este documento intentó integrar las diferentes percepciones de la crisis y las propuestas de política impulsadas respectivamente por la Administración y por la mayoría demócrata del Congreso. El informe de la Comisión Kissinger, como vimos, reconocía que la situación de pobreza e injusticia que vivía la región era un factor clave de la crisis, pero al tiempo se señalaba que la infiltración comunista era el elemento esencial de la misma.

Conforme a esta visión, el diseño de política exterior hacia la región formulado por el Informe Kissinger intentaba integrar acciones de muy distinto tipo, y en muchos casos, contradictorias entre sí. En el ámbito económico se proponían grandes paquetes de ayuda para estabilizar las economías y medidas comerciales para favorecer un desarrollo duradero. En el ámbito social, programas de salud y educación y la continuidad o la realización de reformas estructurales —como la reforma agraria salvadoreña— que favorecieran mayores grados de equidad. En el ámbito político, el informe consideraba que se debía prestar apoyo a las democracias emergentes —lo que además conferiría legitimidad a la estrategia antisandinista y al régimen salvadoreño—. En el ámbito militar, por último, la Comisión proponía otorgar grandes montos de ayuda militar a los gobiernos de la región, especialmente al hondureño y al salvadoreño. En todos estos ámbitos la ayuda económica y militar fue el principal instrumento de la política exterior hacia la región.

Como hemos tenido oportunidad de analizar en detalle, la Comisión logró restaurar el consenso a corto plazo, pero sus propuestas no consiguieron articular una política coherente, y sus recomendaciones, una vez se logró un acuerdo básico en el Congreso, fueron aplicadas e interpretadas por la Administración de forma selectiva y parcial, poniendo el acento en la

estrategia de corto plazo de carácter político-militar más que en los objetivos de desarrollo económico y social y de democratización de largo plazo.

Las políticas de ayuda aplicadas a lo largo de la década se correspondieron en gran medida con el diseño del “Informe Kissinger”. Sin embargo, las recomendaciones de la Comisión que, desde su particular perspectiva, contribuirían a restablecer el crecimiento económico de la región, como la apertura de los mercados de Estados Unidos mediante la eliminación de las barreras no arancelarias, el alivio de la deuda externa o la reactivación del Mercado Común Centroamericano, no fueron abordadas, ni siquiera por un programa “económico” —aunque con motivaciones de Seguridad Nacional— como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC).

Las medidas propuestas en torno a una mayor equidad y democratización del acceso a los recursos productivos, así como el compromiso con la democracia y los derechos humanos, tampoco se convirtieron en políticas concretas o, si se iniciaron, fueron abandonadas en la segunda mitad de los ochenta. Los casos más visibles fueron la fallida Reforma Agraria de El Salvador y las políticas agraria y fiscal iniciadas en Guatemala. Sin embargo, sí fueron aprobados, de forma inmediata, los incrementos de la ayuda militar y “de seguridad” (los ESF). Pero lo que es más significativo, difícilmente podía haber recuperación, crecimiento y democratización en un contexto de guerra, inseguridad e inestabilidad alentado por la política de confrontación militar que el propio Informe Kissinger había contribuido a apuntalar.

Desde que el Informe Kissinger se convirtió en la “Iniciativa para Centroamérica” (CAI) de 1984, la región recibió una masiva inyección de dólares en diversas formas de asistencia económica y militar, que llegaron a significar en los años centrales de la década, según países, entre el 3% y el 15% de su PNB y, en el caso de El Salvador, entre el 20% y el 50% del gasto gubernamental.

Estos recursos, sin embargo, no han logrado revertir el declinante signo de los indicadores económicos y sociales, muchos de los cuales incluso se han agravado. Es más, es posible que la ayuda norteamericana, en vez de enfrentar la crisis mediante transformaciones encaminadas a lograr un desarrollo duradero, haya servido para agravarla o, en todo caso, para posponerla. Ello

se debe, en gran medida, a que en la práctica la mayor parte de los recursos se hayan destinado a estabilizar y/o financiar a gobiernos en guerra —Guatemala y sobre todo El Salvador—, a pagar la factura de la estrategia antisandinista, en países como Honduras o Costa Rica, y a promover una estrategia de desarrollo que, salvaguardando los intereses de las élites oligárquicas, difícilmente contribuirá a la superación de la crisis reduciendo de forma sustancial la pobreza y la desigualdad, y estableciendo bases duraderas para el desarrollo económico y social. Pero estas cuestiones son materia de los siguientes puntos.

11.2 Financiando la guerra, estabilizando las economías: la ayuda y los objetivos de seguridad nacional

La asistencia externa estadounidense en Centroamérica ha estado subordinada, en primer lugar, a objetivos de seguridad. La definición de estos objetivos, como hemos visto, se ha basado en premisas realistas que insertaron el conflicto regional en la confrontación Este-Oeste, descuidando su dimensión interna. Dentro de estos objetivos, los más importantes fueron la financiación de la estrategia antisandinista y el sostenimiento económico de los gobiernos de la región frente a la amenaza insurgente, la crisis económica y la inestabilidad social. La primacía de la seguridad es la razón fundamental por la que El Salvador ha sido el país que más ayuda ha recibido a lo largo de la década, seguido de Honduras y Costa Rica. En el caso de Honduras y El Salvador también encontramos la mayor proporción de ayuda militar de la región. En los cuatro países, la ayuda de seguridad —ESF y ayuda militar— ha sido la preponderante.

En Honduras y Costa Rica la ayuda fue, ante todo, la contraprestación económica por el uso del territorio como base de operaciones de la “Contra” y de la Guerra de Baja Intensidad (GBI) contra Nicaragua y, en general, por el alineamiento con la estrategia antisandinista. La asistencia también fue utilizada, en una proporción muy elevada, con el objetivo de vencer militarmente a la guerrilla salvadoreña. En Nicaragua, por último, la herramienta de política exterior utilizada fue la suspensión de la ayuda, junto con otras medidas de “diplomacia económica”, según la expresión de Kalevi J.

Holsti¹, como el embargo comercial y el bloqueo de las fuentes de financiación multilateral.

En todos estos casos, la efectividad de la ayuda norteamericana como herramienta de la política exterior estuvo vinculada a diversas variables: en primer lugar, la extrema vulnerabilidad económica de los países receptores, sumidos en la peor crisis económica desde la “gran depresión” de los años treinta, y en segundo lugar el elevado nivel de asistencia concedido respecto a otros donantes, que hizo de Estados Unidos la principal fuente de financiación externa de la región. Estos dos hechos son determinantes para entender el extraordinario poder que la ayuda otorgó a Washington para afirmar su política regional.

La concesión de la ayuda selló un particular “pacto faustico” por el que los gobiernos centroamericanos lograron aliviar la crisis económica. El *quid pro quo*, sin embargo, fue la casi total pérdida de la autonomía de la acción exterior en los países receptores, la presencia desestabilizadora de fuerzas irregulares, y una dinámica de militarización con consecuencias muy negativas para el sistema político interno. Las jornadas de agosto de 1984 en Costa Rica y las extraordinarias dificultades que este país encontró para recuperar un mínimo margen de autonomía en la política regional —ello sólo se logró tras el escándalo Irán-Contras—, la precaria democratización hondureña, el fracaso de Contadora y las vicisitudes que atravesó el proceso de Esquipulas son algunos de los hechos que ilustran los fuertes costes políticos de la subordinación a la estrategia antisandinista. En el caso hondureño también hay que considerar el elevado coste económico y político que ha supuesto contar con unas fuerzas armadas hipertrofiadas, cuyo crecimiento fue inducido y alentado por la ayuda estadounidense.

A pesar de la vulnerabilidad económica de los países receptores y de los fuertes niveles de asistencia otorgado, Washington no logró imponer siempre su agenda política. Los fuerte preeminencia de los objetivos de seguridad también debilitó la capacidad de imponer condiciones por parte de Estados Unidos. Como ha señalado Lars Schoultz, la efectividad de la condicionalidad depende de la credibilidad de la amenaza de cortar o suspender la ayuda². En

¹ Holsti 1995, p. 167.

² Schoultz 1989, p. 421.

El Salvador y Honduras los intereses de seguridad de Estados Unidos eran de tal magnitud que la ayuda no sería cortada incluso si los gobiernos receptores incumplían las condiciones económicas o políticas que ésta traía aparejada. Este hecho, paradójicamente, amplió los márgenes de autonomía de ambos gobiernos en determinados ámbitos de la política doméstica. En Honduras, las Administraciones Suazo y Azcona pudieron mantener un cierto grado de control sobre la política económica. En El Salvador, las Fuerzas Armadas supieron explotar con una gran habilidad esta situación. Aunque la Administración y el Congreso norteamericano pudieran condicionar e incluso recortar la ayuda si no cesaban las violaciones de los derechos humanos y la impunidad, el Estado y las Fuerzas Armadas salvadoreñas sabían que a pesar de ello no serían abandonadas a su suerte en una guerra en la que, sin asistencia estadounidense, el triunfo insurgente era sólo cuestión de tiempo.

La eficacia de la ayuda como instrumento de la política exterior depende en gran medida de que esa política esté basada en un diagnóstico correcto. En términos político-militares la política de ayuda —al igual que la política exterior a la que ésta servía— estaba basada en premisas inadecuadas, ha sido un costoso fracaso, e impuso una pesada carga sobre los países de la región.

La Administración Reagan, olvidando a la oposición interna nicaragüense, optó por una solución militar que naufragó al producirse el “Irangate” y constatarse que la “Contra” no podía derrocar militarmente a los sandinistas. Reconociendo esta realidad, a partir de un nuevo acuerdo bipartidista de 1989, la Administración Bush hizo descansar su política antisandinista en la oposición interna, optando por vías políticas y, en concreto, por apoyar a la coalición opositora ante las elecciones de 1990. De esta forma Bush logró lo mismo que, como ha señalado el historiador estadounidense John H. Coatsworth, podría haberse obtenido varios años antes y a un coste mucho menor, tanto para el contribuyente norteamericano como para los aliados de Estados Unidos en las región y, sobre todo, para la población y la economía nicaragüense, devastada por diez años de guerra de agresión¹.

En el caso de El Salvador tampoco se obtuvo la esperada victoria militar, y la ayuda sólo sirvió para evitar el colapso del Gobierno y las Fuerzas Armadas, cerrando el paso a una salida negociada y ayudando a prolongar durante años

¹ Coatsworth 1994, p. 204.

una destructiva guerra civil que ha tenido un alto coste en vidas y destrucción. A partir de 1989 la ayuda fue utilizada para promover un acuerdo de paz y dar salida a una situación interna que no era muy diferente a la de 1982, con la salvedad de que Estados Unidos ya había gastado 4.000 millones de dólares —equivalente a todo el PNB salvadoreño de un año—, la destrucción directa acumulada por la guerra superaba los 1.500 millones de dólares, 75.000 salvadoreños habían perdido la vida y dos millones más eran refugiados o desplazados o habían emigrado al exterior.

Los cambios que se registran en los flujos y la orientación de la ayuda a la región se relacionan directamente con la preocupación prioritaria por la Seguridad Nacional, percibida en términos político-militares. Las modalidades “tradicionales” de asistencia, como la ayuda alimentaria (PL-480) y la asistencia para el desarrollo (DA) permanecieron relativamente estables, pero se van a producir cambios en su orientación. En El Salvador y en Guatemala, este tipo de asistencia, dejando atrás el “desarrollismo” de los años sesenta y setenta, se concentró en programas contrainsurgentes orientados directamente al esfuerzo bélico —reconstrucción de infraestructura, carreteras estratégicas—, a la “pacificación” militarizada de áreas en conflicto y al control de su población —“aldeas modelo” en Guatemala, zonas “en restauración” en El Salvador—, programas de “alimentos por trabajo o “acción cívica” asociada a las Fuerzas Armadas. La ayuda económica, en este sentido, también fue un componente clave de la “Guerra de Baja Intensidad” (GBI).

Por otro lado, la modalidad de ayuda que experimentó un crecimiento espectacular fueron los ESF, una modalidad tradicionalmente vinculada a objetivos políticos de corto plazo como el sostenimiento de gobiernos “amigos” en situaciones de guerra o inestabilidad, debido a su flexibilidad como herramienta diplomática. En la medida que en la percepción norteamericana la estabilidad económica es la precondition para la estabilidad social, política o político-militar, los ESF fueron considerados el elemento clave para evitar el colapso militar o económico inmediato —caso de El Salvador—, o la caída en una incontrolable espiral de inestabilidad y crisis económica, social y política en el resto de los países del área.

Este efecto estabilizador parece haberse logrado a corto plazo, habida cuenta de la importancia de los ESF y la ayuda alimentaria en términos macroeconómicos. Mediante estas transferencias de divisas, los gobiernos centroamericanos —especialmente en el caso de El Salvador y Guatemala— pudieron cubrir el déficit comercial y sostener el tipo de cambio, enjugaron cuantiosos déficit fiscales y lograron hacer frente a los gastos de la guerra y los programas de contrainsurgencia sin necesidad de adoptar medidas de ajuste o aumentar las cargas fiscales, lo que hubiera debilitado su base social tanto entre los sectores populares como entre las élites económicas. Merced a la abundante financiación facilitada por la AID, los gobiernos centroamericanos —con la excepción de Costa Rica— no se vieron obligados a recurrir a los créditos de contingencia del FMI, eludiendo así la aplicación de los dolorosos —y potencialmente desestabilizadores— programas de estabilización y ajuste de este organismo. Y lo que es más importante, los recursos extraordinarios proporcionados por Estados Unidos permitieron que, una vez más, pudieran eludirse las reformas estructurales necesarias para lograr un patrón de desarrollo más equitativo.

En el caso de Costa Rica, los ESF facilitados por la AID hicieron posible uno de los programas de estabilización de mayor éxito de América Latina, tanto en términos macroeconómicos como sociales. En apenas dos años se habían eliminado los principales desequilibrios, volvía a registrarse crecimiento económico, el empleo volvió a crecer y los salarios recuperaron buena parte del poder adquisitivo perdido. Al igual que en Honduras, los ESF permitieron evitar la protesta social y la inestabilidad política que se hubieran derivado de un programa ortodoxo de estabilización, con lo que Estados Unidos logró que las fuerzas irregulares que hostigaban a Nicaragua pudieran actuar desde bases estables y seguras, se neutralizaron las fuentes de protesta social y, en el caso de Costa Rica, existió un “escaparate democrático” que oponentes al régimen sandinista.

La rápida estabilización macroeconómica lograda por la ayuda fue un éxito si lo valoramos desde el punto de vista de los intereses de seguridad de corto plazo. Sin embargo, desde el punto de vista del desarrollo económico —e incluso de la propia seguridad nacional— a largo plazo, los resultados ya no son tan positivos, especialmente en el caso de Honduras y El Salvador. El

desarrollo económico y la estabilidad social y política a largo plazo han sido sacrificadas para obtener ganancias diplomáticas y políticas de corto plazo.

En ambos países la ayuda sirvió para “ganar tiempo”, manteniendo a flote unas economías inviables, unos sistemas políticos obsoletos y unas estructuras sociales anquilosadas. Por razones de seguridad, las reformas necesarias para garantizar un desarrollo duradero o unas sociedades más equilibradas fueron descartadas o pospuestas, y la ayuda contribuyó a distorsionar aun más la estructura económica de ambos países.

En el caso de El Salvador, la ayuda hizo posible una “economía de guerra” cada vez más dependiente del exterior, debido a que la ayuda contribuyó a agravar los principales desequilibrios estructurales de la economía. En Honduras, la ayuda hizo posible que el modelo económico de las décadas de los sesenta y setenta, en el que las élites económicas tenían grandes intereses, se mantuviera vigente por diez años más, llevando los desequilibrios estructurales —como ilustró la evolución del endeudamiento externo— hasta una situación insostenible.

En ambos casos, la estabilización dio paso a una recuperación “anémica”, de la que no podían esperarse ni un fuerte crecimiento del empleo, ni la mejora de los salarios, ni la reducción de la pobreza. Si las causas de la crisis se encontraban, entre otros factores, en sociedades polarizadas y en un patrón de desarrollo excluyente, diez años y 8.000 millones de dólares después la desigualdad y la pobreza continúan siendo muy intensas y, en suma, las causas profundas de la crisis siguen vigentes.

La subordinación de la ayuda a las consideraciones de Seguridad Nacional de Estados Unidos, en conclusión, hace difícil discernir la ayuda “económica”, la ayuda “para el desarrollo” y la ayuda “de seguridad”. En todo caso, las dimensiones económicas deben ser consideradas como subordinadas a las de seguridad. El comportamiento de las políticas de ayuda externa en Centroamérica no ha sido, en este sentido, muy diferente al que hemos encontrado en las décadas anteriores en otras regiones en las que Estados Unidos ha tenido intereses de seguridad.

La preeminencia de los intereses de seguridad, por otra parte, confirió a la ayuda una de sus características más marcadas: un acusado unilateralismo y una escasa atención a los intereses de los receptores de ayuda. Robert Zimmermann señaló que «...la prontitud estadounidense para utilizar los ESF en arreglos sobre la base del *quid pro quo* ha sido a menudo el sustituto del diálogo, supuestamente la esencia de la diplomacia. Si los objetivos políticos de Estados Unidos fueran suficientemente convincentes por sí mismos, sería posible afirmarlos con éxito sin grandes montos de ayuda»¹.

La asistencia económica, por otra parte, adoptó un enfoque “caso por caso” en el que no se prestó atención a la dimensión regional de los problemas centroamericanos, ni a los marcos de concertación y negociación regional —a diferencia, por ejemplo, de lo que hizo la Comunidad Europea con el “diálogo de San José”—. En este sentido, hay que hacer notar que Estados Unidos, en términos de ayuda, hizo caso omiso de los llamamientos a la cooperación internacional de carácter regional realizados por los presidentes centroamericanos con ocasión del Acuerdo de Paz de Esquipulas.

11.3 La ayuda y los procesos de paz

Un componente importante del *quid pro quo* de la asistencia económica norteamericana ha sido la obstaculización de los procesos de paz regionales. Estados Unidos, que mantuvo la opción militar hasta 1989, y que no propició la desmovilización de la “Contra” hasta 1990, utilizó deliberadamente la asistencia económica para impedir que las iniciativas de Paz de la región —Contadora y Esquipulas— pudieran salir adelante. Esta política tuvo pleno éxito en relación a Contadora, pero el escándalo “Irán-Contras” debilitó la capacidad de Estados Unidos de imponer condiciones y este proceso pudo salir adelante.

En este contexto, los tres momentos en los que Estados Unidos obtuvo evidentes ventajas políticas de la asistencia económica fueron octubre de 1982, octubre de 1985 y junio de 1986. En octubre de 1982 el Canciller costarricense Volio convocó el “Foro pro Paz y Democracia” a instancias de Estados Unidos, con el visible propósito de aislar diplomáticamente a

¹ Zimmerman 1993, p. 143.

Nicaragua. Posteriormente, Washington logró aglutinar a sus aliados en el llamado “bloque de Tegucigalpa” con el propósito de impedir la firma del Acta Final de Contadora, lo que logró en las otras dos fechas mencionadas.

En relación a Esquipulas, Washington siguió encontrando en El Salvador y sobre todo en Honduras unos fieles aliados para obstaculizar el nuevo proceso de paz e intentar convertirlo en una plataforma antisandinista, objetivo que logró parcialmente cuando Honduras no logró que se cumplieran los compromisos de desarme y desmovilización de la “Contra” adoptados en las Cumbres Presidenciales de Costa del Sol (El Salvador) y Tela (Honduras) de 1989. La “Contra”, como vimos, mantuvo sus operaciones armadas hasta febrero de 1990, logrando así condicionar el proceso electoral nicaragüense.

11.4 La ayuda y las “democracias de baja intensidad”

El proceso de democratización ha sido uno de los objetivos más importantes de la política de ayuda externa de Estados Unidos en Centroamérica. Sin embargo, después de haber analizado el contexto político y estratégico y el contenido de los programas de “fortalecimiento de la democracia” de la AID, nuestra conclusión es la contraria: la democratización del istmo ha sido considerada un medio para conferir legitimidad a la estrategia antisandinista y a la “Guerra de Baja Intensidad” contra los movimientos insurgentes. En el primer caso, se trataba de oponer a la “comunidad democrática” centroamericana frente al régimen sandinista, calificado como dictatorial. Y en el segundo caso, se trataba de restar legitimidad a las organizaciones guerrilleras mostrando que, al existir cauces democráticos de resolución de los conflictos sociales, la continuidad de la lucha guerrillera sólo podía obedecer a una estrategia de infiltración comunista premeditada ante la que sólo cabían respuestas militares.

En el plano doméstico, la financiación de programas de apoyo a la democratización —financiación de elecciones, reforma del sistema judicial— por parte de la AID también fue consecuencia del juego político en el Congreso. La Administración incluyó estos programas dentro de sus solicitudes de ayuda para garantizar el apoyo de los demócratas a la ayuda

militar y de seguridad, y en no pocos casos los programas democráticos respondieron a iniciativas individuales de determinados congresistas.

Por estas razones las Administraciones Reagan y Bush han puesto tanto énfasis en la celebración de elecciones “libres y honestas”, homologables a nivel internacional — «*aunque la Embajada norteamericana tuviera que hacerlas por ellos*», como de hecho ocurrió en repetidas ocasiones¹— y en presentar constantes “mejoras” en la situación de los derechos humanos de la región, y no en garantizar la vigencia real de los mismos, el cese de las situaciones de impunidad, o la sujeción de los militares al poder civil, por citar sólo algunas de las condiciones que hacen posible hablar realmente de democratización.

Estas lógicas fueron muy visibles en El Salvador y Guatemala. En El Salvador Estados Unidos propició la celebración de elecciones en 1982 y 1984 para dar apariencia democrática al régimen respaldado por las Fuerzas Armadas y lograr el apoyo de las Cámaras y la opinión pública a lo que era su verdadero objetivo: lograr la aprobación de más ayuda militar y de seguridad para proseguir la guerra y vencer militarmente a los insurgentes. Fueron un caso claro de “elecciones de demostración”, según la expresión de Terry Karl².

En Guatemala, la celebración de elecciones y el restablecimiento de un régimen civil, como también tuvimos oportunidad de ver, formaba parte de la estrategia contrainsurgente del “Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo” diseñado por las Fuerzas Armadas, y el poder de éstas ha permanecido intacto a pesar del proceso de democratización.

En ambos casos se apoyó a opciones democristianas, entendiendo que éstas, situadas a medio camino entre los insurgentes y las élites oligárquicas y con un proyecto reformista propio, podían conferir mayor legitimidad al sistema político e impulsar cambios estructurales para desactivar el conflicto y restar base social a los respectivos movimientos guerrilleros. A finales de los años ochenta, sin embargo, estas opciones reformistas estaban profundamente deslegitimadas por la imposibilidad de llevar a cabo las reformas previstas y por la persistencia de la impunidad y las violaciones de los derechos humanos.

¹ Según la expresión de Thomas Carothers, funcionario de iniciativas democráticas de la AID. Citado en WOLA 1990b, p. 13.

² Karl 1988, p. 173.

En cierta forma, el fracaso de estas opciones era la consecuencia lógica de no haber intentado socavar el poder de las Fuerzas Armadas y las élites oligárquicas, que Estados Unidos no cuestionó debido al papel esencial que jugaban en su estrategia contrainsurgente regional.

La AID también ha desplegado sus programas de democratización en Honduras y en Nicaragua. En ambos casos, sin embargo, el impacto de estos programas ha sido muy limitado y, si consideramos la estrategia de Washington en su conjunto, difícilmente puede decirse que ésta haya tenido efectos positivos en el proceso de democratización. En Honduras las Fuerzas Armadas abandonaron la sede de Gobierno en 1982, en un proceso en el que Washington tuvo una influencia directa. La cúpula militar, sin embargo, pudo retener gran parte del poder político en el contexto de un proceso de militarización inducido por Estados Unidos, tal y como puso de manifiesto la actuación del General Álvarez dentro del triunvirato Álvarez-Suazo-Negroponete. Las violaciones de los derechos humanos de este periodo también muestran los límites del proceso de democratización.

En Nicaragua la ideologizada actuación de la AID puso en peligro el delicado proceso de transición, al considerar que el Gobierno de UNO hacía demasiadas concesiones al Frente Sandinista. Apoyando explícitamente a los sectores somocistas de la extrema derecha de la UNO y un plan económico que buscaba desmantelar rápidamente las reformas del periodo revolucionario, Estados Unidos se convirtió en un peligroso factor de desestabilización.

El sesgo conservador de los “programas democráticos” de la AID se ha puesto de manifiesto en las operaciones de la *National Endowment for Democracy* o NED y el Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (AIFLD), que han financiado a organizaciones cívicas, sociales y sindicales y a partidos políticos situadas casi exclusivamente al centro, a la derecha y a la extrema derecha del espectro político. El panorama sociopolítico actual de la región, particularmente en el ámbito sindical, ha estado fuertemente influido por estas actividades.

En todos estos casos, en definitiva, la democracia no ha sido promovida por sus valores intrínsecos como forma de Gobierno, sino por su valor instrumental para una estrategia guiada primordialmente, como hemos

señalado, por consideraciones de seguridad. Como es lógico, el resultado no es una democratización real, sino unas “democracias de baja intensidad”, según la expresión de Edelberto Torres-Rivas¹, privadas de contenido democrático real, y reducidas a poco más que la celebración periódica de elecciones.

No queremos dejar de valorar positivamente el hecho de que en la actualidad Centroamérica muestre un esperanzador panorama de gobiernos que han llegado al poder a través de elecciones relativamente libres de fraudes e irregularidades, y que por primera vez en mucho tiempo el golpismo sea una opción descartada por los propios militares de la región. Sin embargo, hay que señalar que las condiciones que hacen posible la transición a formas democráticas de Gobierno no son las mismas que exige su consolidación. Entre estas se encuentran la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil, la plena vigencia de los derechos humanos, y sobre todo, dar contenido social y económico a la democracia, aplicando políticas que reduzcan la desigualdad y la pobreza.

Este es quizás el principal desafío democrático que enfrenta la región en los años noventa: deben dar respuesta a unas reivindicaciones sociales ineludibles, pero debido a los programas de ajuste estructural y el nuevo modelo económico neoliberal impulsado por la AID, no cuentan con los recursos fiscales ni la capacidad de implementar políticas para reducirla. La polarización social, con su potencial de violencia y de inestabilidad, representa una amenaza latente a las formas democráticas de convivencia.

11.5 La transformación de las economías: la AID y los programas de ajuste estructural

La ayuda económica no sólo pretendió estabilizar las economías a corto plazo. Con el fin de sentar las bases de un crecimiento económico sostenido y eliminar las causas profundas de la crisis, la ayuda y la condicionalidad norteamericana también han estado orientadas a la transformación de las economías de la región. La AID ha promovido un nuevo modelo de crecimiento liberal-exportador con el objetivo de reinsertar éstas en el mercado mundial.

¹ Torres-Rivas 1993.

La estrategia de la AID, que condicionó la entrega de los ESF y, en menor medida, de la ayuda alimentaria de la PL-480 Título I a la aplicación de Programas de Ajuste Estructural (PAE) de diverso alcance e intensidad, ha sido determinante para impulsar las importantes transformaciones que han experimentado las economías y las modalidades de inserción internacional de la región.

Aunque el calendario de aplicación y el grado de profundidad del ajuste y de las transformaciones económicas sea diferente, ninguno de los países de la región ha escapado a la aplicación de las políticas de ajuste, y es significativo observar que ha existido un alto grado de uniformidad en cuanto al contenido de las mismas:

- En materia fiscal, todos los países han adoptado programas de austeridad en el gasto y reformas fiscales para aumentar los ingresos a partir de la imposición indirecta.
- Los mercados cambiarios han sido parcial o totalmente liberalizados —Honduras fue el caso más tardío y controvertido— y el valor de las monedas centroamericanas está sujeto a las fuerzas del mercado o a sistemas de flotación “sucia”.
- En el ámbito comercial, las economías están mucho más abiertas y los niveles de protección han experimentado una fuerte reducción. Varios países de la región han ingresado en el GATT.
- Todos los países de la región han adoptado medidas legislativas de promoción de la inversión extranjera directa y las exportaciones no tradicionales, como regímenes de admisión temporal o *drawback*, exenciones arancelarias a los bienes intermedios o los componentes de las “maquilas”, establecimiento de Zonas Francas o parques industriales, exenciones fiscales, certificados de abono tributario, convenios de protección de la inversión extranjera, y eliminación de límites a la propiedad extranjera y a la repatriación de beneficios.

- También en todos los países se han adoptado amplios programas de privatización que han dejado al Estado sin apenas funciones productivas, aunque el proceso ha sido mucho más lento y conflictivo en el caso de los servicios esenciales de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones. Particularmente importante ha sido el proceso de privatización y desregulación del sector agrario y en concreto de los institutos de regulación y comercialización agraria.
- El apoyo a las organizaciones representativas de la empresa privada y a los gabinetes de estudios y análisis político de las organizaciones patronales o partidarios del libre mercado ha sido también una constante de la actuación de la AID. Como hemos tenido oportunidad de mostrar, la AID ha volcado su apoyo en las entidades cercanas a los grupos empresariales “modernizantes” vinculados a las exportaciones no tradicionales. La AID se ha articulado fuertemente con estos sectores para influir en la definición de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones de la política económica.

La AID, en definitiva, hizo del “Consenso de Washington” la matriz de su política económica, y la relativa homogeneidad de las estrategias de crecimiento que la región ha seguido en los años noventa es una consecuencia directa de este consenso.

Costa Rica comenzó a aplicar estas políticas a partir de 1985, una vez alcanzada la estabilización. En El Salvador, tras el fallido impulso reformista de principios de la década, el Gobierno de Duarte aplicó algunas vacilantes medidas de ajuste entre 1986 y 1987, pero fue en 1990, con la Administración de Cristiani en el poder, cuando se llevó a cabo un programa de ajuste de amplio espectro. En Guatemala el Gobierno democristiano de Vinicio Cerezo también inició la aplicación del ajuste estructural en torno a 1989, con el programa “Guatemala 2000”, tras una fase inicial de estabilización. En Honduras las Administraciones Suazo y Azcona lograron resistirse a las presiones de la AID en favor del ajuste, en parte gracias a la financiación que la propia AID estaba proporcionando, pero a partir de 1990 la Administración Callejas aplicó un enérgico programa de ajuste estructural con apoyo de la AID, el FMI y el Banco Mundial. En Nicaragua el ajuste comenzó inmediatamente después de la toma de posesión del Gobierno de Violeta

Chamorro, y representó una verdadera “contrarrevolución” conservadora dirigida contra el poder sandinista y las conquistas del periodo revolucionario.

La aparente diversidad de situaciones y calendarios en lo referido al ajuste no debe ocultar que existen algunas constantes significativas en la aplicación de estos programas. En primer lugar, los países donde se han aplicado más tardíamente —El Salvador y Honduras— han sido aquellos en los que los intereses de seguridad eran mayores y, a la inversa, los programas de ajuste más tempranos —el caso de Costa Rica— se han producido allí donde los riesgos en materia de estabilidad y seguridad eran menores. Estados Unidos, como hemos visto, no quiso arriesgar la estabilidad de sus principales aliados y de los gobiernos que enfrentaban conflictos armados internos aplicando programas ortodoxos de ajuste. Y los gobiernos afectados —particularmente Honduras y El Salvador— lograron eludir las presiones de la AID en materia de reforma económica aprovechando la preeminencia de los intereses de seguridad.

En este marco, es importante recordar que la AID optó por posponer el ajuste o, en casos como el de Costa Rica, por aplicar una modalidad “heterodoxa” del mismo, de carácter gradualista, proporcionando abundante financiación para atemperar los costes sociales. Es importante también anotar que la AID ha sido el actor central del ajuste durante los ochenta, y que el FMI o el Banco Mundial, o no han estado presentes, o la AID ha amortiguado su condicionalidad. El retorno del FMI y el Banco Mundial se produce en torno a 1990, cuando los intereses de seguridad ya no son tan fuertes y la AID empieza a retirarse.

El caso de Honduras es particularmente revelador. El programa de ajuste de 1990 coincidió casi exactamente con la desmovilización de la “Contra”. En ese año, todos los países de la región entran en una nueva fase del ajuste, más rápida y enérgica, en la que el FMI tuvo pleno protagonismo. Esta situación también afectó a Costa Rica y a Nicaragua, que en 1987 había aplicado el primer “paquete” de medidas de este tipo. En Costa Rica vimos cómo se endureció la condicionalidad económica cuando el país dejó de ser la base del “Frente Sur” de la Contra, y cómo a partir de 1990 la Administración Calderón adoptó un tratamiento de “shock” y se abandonó el enfoque gradualista de las Administraciones Monge y Arias.

El ajuste, en suma, fue una política que sólo se aplicó plenamente cuando, desde la perspectiva estadounidense, ya no había intereses estratégicos en juego. Es decir, cuando el Sandinismo ya no estaba en el poder y, sobre todo, cuando la confrontación Este-Oeste había cesado y la importancia estratégica de la región se había devaluado drásticamente. Colin Danby se refirió a esta contradicción señalando que *«el esfuerzo por transformar las economías ha sido más efectivo cuando los intereses militares directos han sido menores»*¹.

En otros términos, la ayuda estadounidense se ha visto minada por la contradictoria necesidad de, por un lado, garantizar la cohesión y estabilidad de la sociedad, para sustraerla al avance de las fuerzas revolucionarias y, por otro, realizar transformaciones en la economía para garantizar la estabilidad a largo plazo, que no son posibles sino a través de un ajuste recesivo que, por sus costes sociales, implica un incremento de la inestabilidad y de las “condiciones objetivas” que, desde la perspectiva de Washington, facilitarían el avance guerrillero.

Estas inconsistencias y contradicciones tienen además un desarrollo temporal: en la primera mitad de la década los objetivos de ajuste y transformación de las economías han tenido una presencia mucho menor que desde 1985-86.

¿Cómo se han resuelto o, por lo menos, planteado estas inconsistencias y contradicciones? Hemos visto cómo la mayor situación de inestabilidad real o potencial en términos de seguridad, o el mayor grado de prioridad en la estrategia antisandinista, se relaciona con un mayor peso de la estabilización, la ayuda militar y la ayuda al desarrollo con propósitos contrainsurgentes, una menor condicionalidad económica, un menor control de los fondos en moneda local por parte de AID, y una presión muy escasa para reducir el tamaño del Estado.

Por el contrario, cuando los intereses de seguridad son menores y el país se caracteriza por su estabilidad, encontramos que en la condicionalidad predominante en los ESF se orienta al ajuste neoliberal, la AID ejerce un alto grado de control de los fondos en moneda local y fuertes presiones para reducir el tamaño del Estado y su papel en la economía.

¹ Danby 1989, p. ii.

El Salvador representa el caso más nítido de la primera situación, y Costa Rica de la segunda. Honduras y Guatemala son casos intermedios, en lo que se entrecruzan los intereses político-militares y económicos. En Honduras, sobre todo, se observará un constante regateo entre AID y sus condiciones orientadas al ajuste, y la capacidad del gobierno para eludirlas a cambio de su cooperación en el terreno militar.

La contradicción entre estabilidad y ajuste estructural ha tenido implicaciones significativas para las relaciones entre Estados Unidos y los gobiernos de la región. En El Salvador, Honduras y Costa Rica los gobiernos pudieron mantener un cierto margen de autonomía en la política económica mientras Estados Unidos dio prioridad a los intereses de seguridad. Cuando la importancia de éstos se redujo y se aligeró la presión política de Washington, aumentaron los márgenes de autonomía de las políticas exteriores centroamericanas, pero las políticas económicas lo perdieron, y el ajuste fue inevitable. En este desplazamiento de intereses de la seguridad al ajuste y a la apertura comercial se encuentra, como vimos, una de las claves para interpretar la nueva política exterior norteamericana de la posguerra fría.

En cualquier caso, los programas de ajuste han modificado profundamente la estructura y el comportamiento económico de la región, hasta el punto de que no podemos entender las economías centroamericanas de los noventa sin hacer referencia a la AID y los programas de ajuste estructural que esta agencia ha ido aplicando.

Costa Rica ha sido el país donde estas políticas han tenido mayores efectos. Diez años de ajuste han dado paso a un nuevo modelo económico, en el que los nuevos ejes de crecimiento son las exportaciones no tradicionales de las industrias de ensamblaje o maquilas, la agroindustria y el turismo. La liquidación de las empresas de CODESA ha sido, en términos relativos, uno de los más amplios procesos de privatización que se han producido en América Latina en los años ochenta, y el proceso de apertura del sector bancario parece irreversible. Las exportaciones no tradicionales han tenido en este país un crecimiento espectacular, y han modificado radicalmente la inserción internacional de este país.

En Honduras, El Salvador y Guatemala las exportaciones agrícolas no tradicionales y las “maquilas” se han convertido también en los ejes más dinámicos del crecimiento económico, aunque su participación en las exportaciones totales no es aún tan elevada como en el caso de Costa Rica. Los conflictos armados, la inestabilidad política, las rigideces institucionales, las políticas económicas contradictorias y las carencias de infraestructura y de capital humano explican, en gran medida, el peor desempeño de estos países.

Es importante anotar que estos factores han sido en gran medida inducidos por Estados Unidos. La dinámica de militarización es incompatible con la promoción de la inversión extranjera, y la entrega de los “dólares fáciles” de la asistencia de seguridad —los ESF—, al mantener un tipo de cambio no competitivo, desalentó las exportaciones. Ello vuelve a poner de manifiesto las contradicciones de las políticas de ayuda de Estados Unidos hacia la región. En otros términos, la contradicción entre los objetivos de seguridad y estabilización de corto plazo, y los objetivos de transformación económica de largo plazo, que en no pocas ocasiones enfrentaron a la AID con los gobiernos de la región, y al Departamento de Estado con los Departamentos de Comercio y del Tesoro.

Nicaragua, es, como Costa Rica, un caso particular. En Nicaragua el ajuste estructural y el proyecto contrarrevolucionario de la Administración Bush han estado íntimamente relacionados. El objetivo fundamental de estos programas, más que la recuperación del crecimiento y de los equilibrios macroeconómicos, ha sido el desmantelamiento del legado económico y social del Sandinismo, particularmente del sector cooperativo y del “Área Propiedad del Pueblo”, y el restablecimiento de la hegemonía del sector privado. Las políticas de ajuste aplicadas en Nicaragua, desconociendo las circunstancias de un país empobrecido y devastado por más de diez años de guerra y catástrofes naturales, han provocado, más que en otros países, una oleada de enfrentamientos y de protesta social con efectos profundamente desestabilizadores en la delicada situación de la posguerra y la transición democrática nicaragüense.

11.6 El enfoque neoliberal del ajuste y el “Consenso de Washington”: ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo?

Los Programas de Ajuste tienen una dimensión estratégica que va más allá de sus efectos de corto y medio plazo. El ajuste ha sido el vehículo para imponer, con la anuencia de las élites tecnocráticas y los gobiernos centroamericanos, el abandono del modelo económico de décadas anteriores —basado a menudo en la industrialización y desarrollo del mercado interno— y aplicar un nuevo modelo de desarrollo “hacia afuera”. Este nuevo modelo, de corte neoliberal, se rige por la lógica del mercado y se basa en la reducción del papel del Estado y la regulación en la economía, la apertura hacia el exterior, y el dinamismo y competitividad de los sectores exportadores como pilares de la inserción internacional.

La aplicación de las políticas de ajuste y la adopción de una estrategia de desarrollo “hacia afuera” ha tenido éxitos visibles: ha permitido la recuperación del crecimiento, el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, y la eliminación de numerosas distorsiones en los mercados. En el plano externo se ha logrado aumentar y diversificar las exportaciones y eliminar el “sesgo antiexportador” de las décadas anteriores.

La viabilidad económica del modelo, sin embargo, se ve amenazada por sus propias limitaciones y contradicciones. Las medidas de liberalización comercial, como vimos, han conducido a un espectacular incremento de las importaciones y al agravamiento de los déficits comerciales, y el apoyo a los exportadores ha configurado un “neointervencionismo estatal” que se ha aplicado, frecuentemente, a expensas de otros sectores más débiles, como los pequeños y medianos campesinos productores de granos básicos.

El énfasis en la reinserción y apertura al mercado internacional ha reforzado la orientación extravertida de la región y, en definitiva, su tradicional dependencia y vulnerabilidad externa. La maquila y los no tradicionales, considerados por AID y los sectores gubernamentales neoliberales como el nuevo paradigma del desarrollo, no son sino el soporte de un limitado y efímero eje de crecimiento, que no produce “eslabonamientos” intrasectoriales internos y tiene resultados muy limitados en términos de valor agregado.

A pesar de los logros alcanzados por el nuevo modelo liberal-exportador, permanecen vigentes muchos de los obstáculos tradicionales del desarrollo económico de la región: la dependencia de la región de unos cuantos productos básicos de exportación, que se enfrentan a un mercado internacional donde, a pesar de la culminación de la “Ronda Uruguay”, persisten barreras proteccionistas; la insuficiencia de los mercados nacionales y la debilidad de la integración centroamericana; el crónico déficit comercial y el elevado endeudamiento externo.

La recuperación económica del istmo dependerá del comportamiento favorable de todos y cada uno de sus ejes de crecimiento: las exportaciones tradicionales, las no tradicionales que se benefician de la ICC, el sector agrícola orientado al mercado interno, y el sector industrial ligado a los mercados regionales y a la sustitución de importaciones, necesitado de reconversión y modernización tecnológica. La persistencia y profundidad de la crisis y los limitados resultados de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe han demostrado que el desarrollo del istmo no puede descansar sólo en el sector externo, sea en los rubros tradicionales o en los no tradicionales.

La ampliación de los mercados internos reduciendo la pobreza y acelerando la *integración regional*, en este contexto, es una prioridad. El desarrollo pasa necesariamente, por ello, por la redistribución y el acceso a la tierra, mediante una verdadera Reforma Agraria, el fortalecimiento de las estructuras y el proceso de *integración regional*, la ampliación de los mercados internos a fin de fortalecer el desarrollo industrial del istmo, facilitando la incorporación de tecnología y la mejora de la productividad y competitividad y desarrollando los eslabonamientos de los diferentes sectores productivos, la ampliación de los mercados externos mediante una mayor apertura de los mercados externos y, lo último pero no lo menos importante, la reducción de la deuda para facilitar la financiación del desarrollo¹.

Las políticas económicas, por otra parte, deben ser juzgadas por su capacidad de alcanzar mejoras en el “desarrollo humano”, reduciendo la pobreza y logrando una inserción equitativa de los ciudadanos, y no sólo por una

¹ La agenda de desarrollo de la región ha sido objeto de estudio detallado en diversos trabajos publicados en los primeros años noventa. Ver, entre otros, CEPAL 1990d, Gallardo 1990, CEPAL 1992b, Stein y Arias 1992, Arias *et alii* 1993, Lizano 1994, Tangermann y Ríos 1994, Ossa 1994 y Araya *et alii* 1995.

concepción del desarrollo, que lo reduce al crecimiento del PIB y deja al margen criterios de eficiencia social, de equidad y de sostenibilidad ambiental.

Los PAE y el “consenso de Washington”, como hemos visto en los seis capítulos nacionales, han tenido costes sociales y ambientales de tal magnitud que, con la relativa excepción de Costa Rica, hacen palidecer los éxitos alcanzados en materia de crecimiento económico.

Por otra parte, en la medida que la oferta exportable de los países de la región está en la inmensa mayoría de los casos compuesta por productos primarios intensivos en recursos naturales y en mano de obra, las mejoras de la competitividad necesarias para sobrevivir en este nuevo modelo liberal-exportador se han obtenido por lo general reduciendo el coste del factor trabajo —deteriorando los salarios y reduciendo sus costes de reproducción en campos como la salud, la educación y el bienestar social, y sobreexplotando el “capital natural” necesario para el desarrollo futuro, en lo que la CEPAL ha llamado una competitividad “falsa” o “espúria”¹. El proceso de empobrecimiento generalizado y el incremento de la desigualdad en la distribución de la renta que se observa, de forma regular allí donde hay datos disponibles, no son un “coste de transición” inevitable, sino un rasgo estructural del modelo de desarrollo impulsado por la AID.

¿Cuáles han sido los mecanismos por los cuales el ajuste han generado exclusión, pobreza y marginación? La recesión y el ajuste en el sector público e industrial han aumentado las tasas de desempleo, ha transferido importantes sectores de la población trabajadora del sector formal de la economía al “sector informal” y han producidos fuertes caídas del salario real. Todo ello ha afectado sensiblemente a los hogares y los sectores sociales más vulnerables.

Como hemos visto en los capítulos nacionales, el aumento de la pobreza ha estado directamente relacionado con los costes de la guerra y con la aplicación de programas de estabilización y ajuste de signo recesivo. El alcance de estos procesos ha sido tal que los países considerados han experimentado cambios de gran magnitud en la composición y estructura de clases. En no pocos lugares las dinámicas de empobrecimiento, exclusión y marginación han debilitado

¹ CEPAL 1990c, p. 80.

profundamente el tejido social, haciendo de las conductas delictivas y de la violencia urbana una estrategia más de supervivencia individual.

Finalmente, el ajuste ha tenido efectos negativos en las políticas sociales. Por efecto de estos programas ha aumentado la demanda de servicios públicos al tiempo que se han reducido los presupuestos destinados a sostenerlos. También han debilitado y redefinido el papel del Estado en este campo, y a instancias de la AID y del Banco Mundial se han impulsado nuevas estrategias de “focalización” y nuevas instituciones para la política social —los Fondos de Inversión Social (FIS) o de Emergencia Social (FES)— cuyo enfoque e impacto real, como hemos visto, es muy limitado frente a estas dinámicas estructurales de pobreza y de exclusión¹.

Los programas de ajuste y la orientación externa de las economías, por otra parte, han agravado procesos de deterioro ambiental que la región ya venía sufriendo desde las décadas anteriores, y han desencadenado nuevos procesos. En primer lugar, las medidas de contracción de la demanda, al acentuar la pobreza de los grupos campesinos, hacen más aguda la presión sobre recursos como la leña, el agua o los pastos, a menudo ya sobreexplotados, y han inducido el abandono de prácticas de conservación de suelos. Esto, unido al uso de tierras marginales, en pendiente o de vocación forestal, acelera el agotamiento de la tierra y la erosión y la consiguiente pérdida de suelo fértil. La pobreza es origen también de presiones migratorias a tierras aún no roturadas, lo que contribuye a la deforestación. El ajuste, en suma, hace más evidente aún el vínculo entre pobreza y depredación ambiental².

En segundo lugar, la subordinación de las economías a la actividad exportadora y generadora de divisas han alentado la sobreexplotación comercial de los recursos y el uso no sostenible de la tierra, al intensificarse y ampliarse los cultivos y el uso de los agroquímicos necesarios para producir “no tradicionales”. La liberalización y promoción de la inversión extranjera, por último, ha permitido nuevas concesiones sobre los recursos, como es el caso de los bosques hondureños.

¹ Existe una amplia bibliografía crítica sobre los FIS y los FES. Además de los trabajos considerados en los capítulos nacionales, y son ánimo de ser exhaustivos, ver Franco s.f., Caballero 1991, Guendell y Rivera 1993, Bustelo 1994 y Stahl 1994.

² Ver Utting 1991 y 1993 y Pinillos 1993, entre otros.

El esfuerzo exportador, en un contexto de precios internacionales en declive, supone además un uso ineficiente de recursos finitos: la reducción de costes ambientales imputables al coste de producción, a fin de aumentar la competitividad, se consigue a menudo trasladando esos costes como “externalidades” a la biosfera —el denominado *dumping* ambiental—, sorteando la regulación ambiental existente, no instalando sistemas de control de la contaminación, asignando los desechos al medio ambiente, y sobreexplotando los recursos en mucha mayor medida.

Aunque la AID ha impulsado números programas de conservación y gestión de espacios naturales y de mejora de la legislación ambiental, se trata de avances de escasa relevancia ante unas prescripciones de política que han sido, en definitiva, un elemento clave para impulsar un modelo económico que se ha ido mostrando como social y ecológicamente insostenible¹.

En todos estos aspectos los 8.000 millones de dólares invertidos por la AID hubieran podido ser un apoyo efectivo a una verdadera política de desarrollo, respondiendo realmente a su denominación convencional de “Ayuda al Desarrollo”, denominación que es cuando menos engañosa a tenor de cómo han sido realmente utilizados. Como se ha señalado en otras ocasiones, los modelos de cooperación y asistencia orientados por prioridades de seguridad tienen, en la práctica, poco que ver con los verdaderos objetivos de desarrollo de los que países receptores. Frecuentemente, aumentan su dependencia y prolongan conflictos cuyos efectos terminan siendo una hipoteca para el futuro

Los problemas económicos y sociales que en la actualidad aquejan a América Central se deben a causas muy diversas, mucha de ellas de carácter estructural, pero también —y esta es una de las principales conclusiones de nuestro estudio— han sido consecuencia de una política de ayuda fallida, que no ha contribuido a resolverlos. Subordinada a intereses de seguridad de corto plazo, no ha servido para promover un verdadero desarrollo ni la democratización de la región. La ayuda externa de Estados Unidos, de estas forma, ha contribuido a agudizar algunos de los principales problemas presentes y futuros de la seguridad y la estabilidad hemisférica o global: Estados atravesados por fracturas económicas y sociales que los hacen difícilmente viables, democracias frágiles, ausencia de cohesión social, migraciones y narcotráfico.

¹ Hemos examinado con más detalle esta cuestión en Sanahuja 1994b, pp. 44-67.

Bibliografía

1. Documentos de la AID y de fuentes oficiales del Gobierno de Estados Unidos

AID (1975)

Implementation of "New Directions" in Development Assistance: Report to the Committee on International Relations on Implementation of Legislative Reforms in the Foreign Assistance Act of 1973. Washington: AID, 22 de julio

_____ (1977)

Agricultural Sector Assessment San Salvador: AID (mimeo)

_____ (1981)

Private Sector Productivity. Washington: AID, agosto, documento PD-AAH-571 (mimeo)

_____ (1980a)

Public Sector Employment Program. Washington: AID, documento PD-AAF-778-B1 (mimeo)

_____ (1980b)

Agrarian Reform Support/Technical Assistance. Washington: AID, documento PD-AAF-989-A1 (mimeo)

_____ (1980c)

Private Sector Support Program. Washington: AID, documento PD-AAF-946-A1 (mimeo)

_____ (1980d)

El Salvador Agrarian Reform Sector Strategy Paper. San Salvador: AID, 21 de julio

_____ (1980e)

Nicaragua Economic Recovery Program 1980. Washington: AID, febrero, documento PD-AAI-133-A1 (mimeo)

_____ (1982a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program. San José: AID, 17 de junio, documento PD-AAL-651 (mimeo)

_____ (1982b)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-II (ESR-II). San José: AID, 3 de diciembre, documento PD-AAL-935 (mimeo)

_____ (1982c)

Honduras. Economic Recovery Program (ERP) 1982. Washington: AID, documento PD-AAL-794 (mimeo)

_____ (1983a)

Audit Report: Private Sector Support Program. Washington: AID, abril, documento PD-AAM-674 (mimeo)

_____ (1983b)

Land and Labor in Guatemala: An Assessment. Washington: Development Associates/USAID (mimeo)

_____ (1983c)

Guatemalan Highlands Agricultural Development. Washington: AID, junio, documento PD-AAM-968 (mimeo)

_____ (1984a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-III (ESR-III). San José: AID, 17 de abril, documento PD-AAP-312 (mimeo)

_____ (1984b)

Evaluación del desenvolvimiento de CODESA como base para una formulación de una estrategia de venta de sus empresas subsidiarias. San José: AID, junio, documento PD-AAW-917 (mimeo)

_____ (1984c)

Agrarian Reform in El Salvador. A Report on Its Status. The Inspector General. Washington: AID, 18 de enero de 1984

_____ (1984d)

Industrial Stabilization and Recovery Project. Washington: AID, documento PD-AAP-637, agosto (mimeo)

_____ (1984e)

Honduras: Country Development Strategy. Statement FY 1986. Washington: AID, mayo (mimeo)

_____ (1984f)

Export Development and Services Project.. Washington: AID, documento PD-AAP-557 (mimeo)

_____ (1985a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-IV. San José: AID, 19 de marzo, documento PD-AAR-129 (mimeo)

_____ (1985b)

El Salvador Balance of Payments Support Program. Washington: AID, documento PD-KAA-591, mayo (mimeo)

_____ (1985c)

“Propuesta de la AID sobre el problema agrario en Guatemala”, en *Polémica* n° 17-18, pp. 77-86

_____ (1985d)

Blueprint for Development: The Strategic Plan of the Agency for International Development. Washington: AID, abril

_____ (1986a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-V. San José: AID, 6 de junio, documento PD-KAH-191 (mimeo)

_____ (1986b)

Agricultural and Industrial Reactivation. San José: AID, 27 de agosto, documento PD-AAT-590 (mimeo)

_____ (1986c)

1986 ESF Balance of Payments Program. Washington: AID, documento PD-AAT-780, abril (mimeo)

_____ (1986d)

Program Assistance Authorization Document Guatemala ESF Stabilization Program 1986. Washington: AID, documento PD-AAT-836 (mimeo)

_____ (1987a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-VI (ESR-VI). San José: AID, 3 de julio, documento PD-AAX-164 (mimeo)

_____ (1987b)

FY 1987 Balance of Payments Support Program. Washington: AID, documento PD-KAJ-978, agosto (mimeo)

_____ (1987c)

AID Cooperative Agreement with FUSADES for the Agribusiness Development Project. Washington: AID, documento PD-AAY-590, septiembre (mimeo)

_____ (1987d)

Guatemala ESF Stabilization Program FY-1987. Washington: AID, documento PD-KAI-666 (mimeo)

_____ (1987e)

COHEP: Policy Analysis and Implementation Project. Washington: AID, documento PD-AAW-549 (mimeo)

_____ (1987f)

Project Agreement between the Republic of Honduras and the United States of America for Forestry Development. Washington: AID, documento PD-AAX-032 (mimeo)

_____ (1987g)

Project Evaluation Summary PL-480 tit. I Honduras. Washington: AID, documento PD-AAX-744 (mimeo)

_____ (1987h)

Honduras: 1987 ESF Balance of Payments Program. Washington: AID, documento XD-KAK-138-A (mimeo)

_____ (1987i)

A Retrospective of AID's Experience in Strengthening Democratic Institutions in Latin America 1961-1981. Washington: AID, Buró de Latinoamérica y el Caribe

_____ (1988a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-VII (ESR-VII). San José: AID, 10 de junio, documento PD-AAZ-015 (mimeo)

_____ (1988b)

The Effectiveness and Economic Development Impact of Policy-based Cash Transfers Programs: The Case of Costa Rica. Washington: AID Evaluation Special Study n° 57, noviembre, documento PN-AAX-210

_____ (1988c)

1988 Balance of Payments Support Program. Washington: AID, documento PD-AAX-985, junio (mimeo)

_____ (1988d)

El Salvador Congressional Presentation FY 1989. Washington: AID

_____ (1988e)

Guatemala ESF Stabilization Program FY-1988. Washington: AID, documento PD-AAX-983 (mimeo)

_____ (1988f)

An Investment in Global Growth: The Administrator's Statement for the Fiscal Year 1989 Congressional Presentation. Washington: AID, documento PN-AAB-080 (mimeo)

_____ (1989a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-VIII (ESR-VIII). San José: AID, 25 de abril, documento PD-ABB-729 (mimeo)

_____ (1989b)

1989 Balance of Payments Support Program. Washington: AID, documento PD-AAZ-666, mayo (mimeo)

_____ (1989c)

Guatemala ESF Stabilization Program FY-1989. Washington: AID, documento PD-AAZ-853 (mimeo)

_____ (1989d)

Effectiveness and Economic Impact of Policy-based Cash Transfer Programs: the Case of Honduras. Washington: AID, mayo, documento PN-ABC-864 (mimeo)

_____ (1990a)

Costa Rica Economic Stabilization and Recovery Program-IX (ESR-IX). San José: AID, 7 de mayo, documento PD-ABB-731 (mimeo)

_____ (1990b)

Promoting Trade and Investment in Constrained Environments: AID Experience in Latin America and the Caribbean. Washington: AID, Evaluation Special Study n° 69, mayo (mimeo)

_____ (1990c)

1990 Economic Stabilization and Recovery Program. Washington: AID, documento PD-ADB-535, mayo (mimeo)

_____ (1990d)

Economic Stabilization and Recovery Program. Guatemala FY 1990. Washington: AID, documento PD-ABC-205 (mimeo)

_____, (1990e)

The Democracy Initiative. Washington: AID, documento PD-ABG-944 (mimeo)

_____ (1990f)

Fiscal Year 1990 Annual Budget Submission. Washington: AID (mimeo)

_____ (1990g)

Promoting Trade and Investment in Constrained Environments: AID Experience in Latin America and the Caribbean. Washington: AID, Special Evaluation Study n° 69, mayo (mimeo)

_____ (1990h)

Nicaragua Stabilization and Recovery Program I 1990. Washington: AID, mayo, documento PD-ABB-743 (mimeo)

_____ (1990i)

Nicaragua Economic Stabilization and Recovery Program 1990 II. Washington: AID, documento PD-KAS-504 (mimeo)

_____ (1990j)

Food for Progress Agreement between AID and the Government of the Republic of Nicaragua: Economic Stabilization and Recovery Program. Washington: AID, mayo (mimeo)

_____ (1991a)

Mid-term Evaluation of the Northern Zone Consolidation Project. Washington: AID, diciembre, documento PD-ABD-546 (mimeo)

_____ (1991b)

ESF FY 1991 Balance of Payments Support Program. Washington: AID, documento PD-ABD-395, mayo (mimeo)

_____ (1991c)

Nicaragua: Country Development Strategy 1991-1996. Washington: AID (mimeo)

_____ (1991d)

Economic Assistance Strategy for Central America, 1991 to 2000. Washington: AID

_____ (1991e)

Audit of USAID/Nicaragua's Economic Support Fund Program for the Period may 25, 1990, through november 30, 1990. Washington: AID, febrero, documento PD-ABC-372 (mimeo)

_____ (1991f)

Strengthening of Democratic Institutions Project. Nicaragua. Washington: AID, junio, documento PD-ABD-211 (mimeo)

_____ (1991g)

Management Action Plan. Washington: AID, mayo, documento PN-ABH-676.

_____ (1992a)

FY 1992 ESF: Trade and Investment II. Washington: AID, documento PD-ABD-842 (mimeo)

_____ (1992b)

Evaluation of Project 522-0289: Privatization of State Enterprises in Honduras. Washington: AID, documento PD-ABD-561 (mimeo)

_____ (1992c)

"Strengthening Democracy in Latin America and the Caribbean: US AID's Experience to Date and Plans to the Future", en OECD, *Development and Democracy: Aid Policies in Latin America*. Paris, pp. 55-69

_____ (1992d)

Child Survival. Washington: AID, documento PN-ABL-062.

_____ (1993)

Strengthening Democratic Institutions: The Case of Honduras. Washington: AID, Evaluation Highlights n° 15 6/93, junio, documento PN-ABG-011 (mimeo)

_____ (1994a)

Protecting Biological Diversity: Costa Rica Case Study. Washington: AID, junio, documento PN-ABT-453 (mimeo)

_____ (1994b)

Promoting Agribusiness in Guatemala. Washington: AID, USAID Evaluation Highlights n° 31, agosto, documento PN-ABU-164 (mimeo)

_____ (1996)

Overview of Latin America and the Caribbean Region. Congressional Presentation FY 1996. Washington: AID

ATWOOD, Brian (1995)

The Future of Foreign Assistance. Statement of J. Brian Atwood, Administrator, USAID, to the Committee on International Relations, House of Representatives. Washington: AID, 9 de mayo

AUSTIN, Allan, Luis Folres y Donald Stout (1988)

CONARA Impact Evaluation. Washington/North Carolina: AID/Research Triangle Institute, 20 de septiembre

BARRAU, Enrique M. (1992)

La problemática del sector forestal costarricense: análisis y posibles soluciones. San José: AID, mimeo

BLAIR, Harry y Gary Hansen (1994)

Weighing in on the Scales of Justice: Strategic Approaches for Donor Supported Rule of Law Programs. Washington: AID, febrero, documento PN-AAX-280 (mimeo)

BREMER-FOX, Jennifer; Elizabeth Cole; William Irelan y Phillip Rourke (1985)

A Review of AID's Experience in Private Sector Development. Washington: AID Program Evaluation Report n° 14, marzo, documento PN-AAL-049

BREMER-FOX, Jennifer y Laura Bailey (1989)

Development Impact of U.S. Program Food Assistance: Evidence From the A.I.D. Evaluation Literature. Washington: AID, agosto

BRITAN, Gerald M. (1987)

Strategies for Development: Lessons from AID's First 25 Years. Washington: AID, agosto, documento PN-AAB-846

_____ *et alii* (1989)

The future of Foreign Assistance: A summary of Issues and Annotated Bibliography. Washington: AID, abril

CANELLAS, Andrew A. y Cressida S. McKean (1989)

Microenterprise stock-taking, Guatemala. Washington: AID, Evaluation Occasional Paper n° 22, julio

CARLUCCI, Frank C. (1983)

Commission on Security and Economic Assistance: Report to the Secretary of State (Carlucci Report). Washington: Departamento de Estado, noviembre

CARRERA, Jaime, Philip Warnken *et alii* (1990)

Food Security and Agricultural Diversification in Guatemala: Analysis of Interrelationships and Implications for Policy. Bethesda (MD): AID/Abt Associates, Inc., abril, documento AID PN-ABF-192 (mimeo)

CLAY, Edward J. y Singer, Hans W. (1982)

Food Aid and Development The Impact and Effectiveness of Bilateral PL-480. Washington: AID, diciembre, documento PN-AAL-003 (mimeo)

CLIFFORD, Veronica R. (1987)

The Nicaraguan Resistance ("Contras"): Background and Major Concerns of Congress. Washington: Congressional Research Service, Informe 87-943 F, 1 de diciembre

Comisión Kissinger (1984)

Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica (Informe Kissinger). México: Diana

Congressional Research Service (CRS) (1989a)

El Salvador 1979-1989: a Briefing Book on US Aid and the Situation in El Salvador. Washington: Congressional Research Service (CRS)

_____ (1989b)

The Private Enterprise Initiative of the Agency for International Development. Report prepared for the Committee on Foreign Affairs. Washington: CRS, septiembre

Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes (1989)

Report of the Task Force on Foreign Assistance to the Committee of Foreign Affairs, US House of Representatives (Hamilton Report). Washington: US Government Printing Office, febrero, documento PN-ABB-596

Departamento de Estado (1986)

The US and Central America: Implementing the National Bipartisan Commission Report. Report to the Secretary of State. Washington: Departamento de Estado, agosto

_____ (1987)

A Plan for Fully Funding the Recommendations of the National Bipartisan Commission on Central America. Washington: Departamento de Estado, Special Report nº 162

_____ (1995)

Costa Rica Country Commercial Guide. Washington: Departamento de Estado/Oficina del Coorr de Asuntos de Negocios (Edición electrónica: <gopher://dosfan.lib.uic.edu:70/1D-1%3A36550%3A4country%20commer>)

_____ (1995)

1996 El Salvador Commercial Guide. Washington: Departamento de Estado/Oficina del Coordinador de Asuntos de Negocios (Edición electrónica: <gopher://dosfan.lib.uic.edu:70/1D-1%3A36550%3A4country%20commer>)

GALDI, Theodor W. (1988)

Development Assistance Policy: A Historical Overview. Washington: Congressional Research Service (CRS), report No. 88-285 F, 6 de abril

GAO (1985)

Providing Effective Economic Assistance to El Salvador and Honduras: A Formidable Task. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-85-82), julio

_____ (1986a)

US Use of Conditions to Achieve Economic Reforms. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-86-157)

_____ (1986b)

Caribbean Basin Initiative: Legislative and Agency Actions Relating to The CBI. Washington: GAO (GAO-NSIAD-87-58FS), diciembre

_____ (1988a)

Foreign Aid: Improving the Impact and Control of Economic Support Funds. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-88-182), junio

_____ (1988b)

Foreign Aid: Problems and Issues affecting Economic Assistance. Washington. GAO, octubre

_____ (1989)

Central America. Impact of US Assistance in the 1980s. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-89-170), julio

_____ (1992a)

AID Management. Strategic Management Can Help AID Face Current and Future Challenges. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-92-100), marzo

_____ (1992b)

Foreign Assistance: A Profile of the Agency for International Development. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-92-148), abril

_____ (1992c)

Aid to Nicaragua: US Assistance Supports Economic and Social Development. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-92-203), agosto

_____ (1992d)

Foreign Economic Assistance Issues. Washington: General Accounting Office/Office of the Comptroller General (GAO-OCG-93-25TR), diciembre

_____ (1993a)

Food Aid: Management Improvements are Needed to Achieve Program Objectives. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-93-168), julio

_____ (1993b)

Foreign Assistance: Promoting Judicial Reform to Strengthen Democracies. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-93-149) (borrador)

_____ (1994a)

El Salvador: Implementation of Post-War Programs Slower than Spected, Report to the Chairman, Subcommittee on Western Hemispher Affairs, Comittee on Foreign Affairs. Washington: General Accounting Office, enero

_____ (1994b)

Private Voluntary Organizations Role in Distributing Food Aid. Report to the Chairman, Subcommittee on Foreign Agriculture and Hunger Committee on Agriculture, House of Representatives. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-95-35), noviembre

_____ (1994c)

Overseas Presence. Staffing at US Diplomatic Posts. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-95-50FS), diciembre

_____ (1995a)

Food Aid: Competing Goals and Requirements Hinder Title I Program Results. Washington: General Accounting Office (GAO-GGD-95-68), febrero

_____ (1995b)

Foreign Assistance: Private Voluntary Organizations Contributions and Limitations. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-96-34), diciembre

_____ (1995c)

Actions Taken to Improve Food Aid Management. Washington: General Accounting Office (GAO-NSIAD-95-74), marzo

Global Poverty Reduction Act . (A Bill introduced in the House of Representatives and referred to the Committee on Foreign Affairs). 100th Congress, H.R. 4277, 29 de marzo de 1988, documento PC-AAA-111

HAIG, Alexander (1984)

“La ayuda a la seguridad y el desarrollo. Declaración ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, el 18 de marzo de 1981”, en Sergio Bitar y Carlos J. Moneta, *Política económica de Estados Unidos en América Latina. Documentos de la Administración Reagan.* Buenos Aires: GEL, pp. 75-84

HANSEN, Gary (1993)

A Strategic Assessment of Legal Systems Development in Honduras. Washington: AID, julio documento PN-AAX-267

HARRISON, Glennon J. (1987)

The US Trade Embargo Against Nicaragua After Two-and-a-half Years. Washington: Congressional Research Service (CRS), Informe 87-870 F, 30 de octubre

HIRSCH, Michael H., Andrew K. Cannella, y Cressida S. McKean (1989)

AID Microenterprise Stock-taking: Guatemala Field-Assesment. Washington: AID, agosto, documento PN-ABC-703 (mimeo)

KINGSBURY, David (1994)

Compensatory Social Programs and Structural Adjustment: A Review of Experience. Washington: USAID Evaluation Special Study n° 72, mayo, documento

LAKE, Anthony (1993)

From Containment to Enlargement. Remarks of the Assistant to the President for National Security Affairs at the School of Advanced International Studies, The John Hopkins University. Washington: USIS (mimeo), 21 de septiembre

LEACH, Jim; Mark Hartfield, y George Miller (1985)

Bankrolling Failure: United States Policy in El Salvador and the urgent need for reform: A Report to the Arms Control and Foreign Policy Caucus. Washington: US Congress, febrero

_____ (1987)

Bankrolling Failure: United States Policy in El Salvador and the urgent need for reform: A Report to the Arms Control and Foreign Policy Caucus. Washington: US Congress, noviembre

MCCOY, Terry y Marcia Townsend (1990)

Sustainability of US-supported Health, Population and Nutrition Programs in Guatemala: A Review of Family Planning. Washington: AID, septiembre, documento PN-ABH-285 (mimeo)

NELSON, Mary C. (Comp.) (1993)

AID Historical Collection. Washinton: AID Development Information Center, noviembre (mimeo)

NORTON, Roger D. y Carlos A. Benito (1987)

Evaluación de los programas realizados bajo el Título I de la Ley Pública 480 en Honduras. Tegucigalpa: AID

NOWELLS, Larry Q. (1988)

An Overview of the Economic Support Fund. Washington: Congressional Research Service (CRS), informe n° 85-93-F, 24 de abril

_____ (1992)

Foreign Assistance and Congressional Debate: International Challenges, Domestic Concerns, Decisions Referred. Washington: Congressional Research Service (CRS), informe n° 92-371-F, 17 de abril

Oficina del Vicepresidente de Estados Unidos (1993)

Agency for International Development. Accompanying Report of the National Performance Review (NPR). Washington: NPR, septiembre

POTTER, Anne L. (1987)

The Battle over Nicaragua. Washington: Congressional Research Service (CRS), Informe 87-890 F, 21 de octubre

PRATT, Robert G., Christine Adamczyk *et alii* (1983)

Costa Rica Private Sector Study. Washington: AID, marzo, documento PN-AAL-005

ROCKEFELLER, Nelson (1970)

The Rockefeller Report on Latin America. Washington: Government Printing Office

SANFORD, Jonathan (1989)

Central America: Major Trends in US Foreign Assistance. Washington: Congressional Research Service (CRS), Informe 86-88-F, 8 de abril

SELIGSON, Mitchell A. *et alii* (1993)

El Salvador Agricultural Policy: Analysis and Land Tenure Study. AID: San Salvador, septiembre

SERAFINO, Nina (1987)

Contra Aid: 1981-March 1987. Summary and Chronology of Major Congressional Action on Key Legislation Concerning US Aid to the Anti-Sandinista Guerrillas. Washington: Congressional Research Service, informe 87-65 F, 21 de julio

SMITH, Gary (1983)

Abbreviated Economic Analysis of the Small Farmer Development Project. Washington: AID Office of Rural Development, Report n° 6, mayo

STORRS, Larry K. (1992)

El Salvador under Cristiani: US Foreign Assistance Decisions. Washington: Congressional Research Service (CRS), 19 de noviembre

STRASMA, John, Peter Gore, Jeffrey Nash y Refugio Rochin (1983)

Agrarian Reform in El Salvador. Washington: AID

TAFT-MORALES, Maureen (1991)

"The effects of Structural Adjustment on the Poor in Costa Rica", en Congressional Research Service Report for Congress, *World Bank/IMF Adjustment Loans and the Poor in Developing Countries*. Washington: CRS, pp. 71-73

"The Foreign Relations Revitalization Act (S. 908)". Washington: The White House, Nota de Prensa del 26 de julio de 1995

The President's Task Force on Foreign Economic Assistance (1961a)

The Act for International Development: A Program for the Decade of Development: Objectives, Concepts and Proposed Program (Gant Report). Washington: Presidency of the United States

_____ (1961b)

Organization and Functional Statements for the Agency for International Development. Washington: Presidency of the United States, 30 de junio

The President's Task Force on International Private Enterprise (1984)

Report to the President. Washington: Government Printing Office, 2 vol.

The President's Commission on the Management of AID Programs (The Ferris Commission) (1992)

Report to the President. An Action Plan. A publication prepared by the President's Commission on the Management of AID Programs with the cooperation and support of the Agency for International Development.. Washington: Government Printing Office, diciembre, documento PC-AAA-222

United States Department of Agriculture (USDA) (1989a)

Guatemala: Agricultural Situation. Washington: USDA, 1 de marzo

_____ (1989b)

Agricultural Policy, Trade, Economic Growth and Development. Washington: USDA/AID, mayo, documento AID PN-ABC-418 (mimeo)

United States Department of Commerce (USDC) (1992)

Costa Rica Economic Policy and Trade Practices. Washington: USDC, National Trade Databank (NTDB) CD-ROM, SuDoc number C 1.88:993/10

VONDAL, Patricia J. (1990)

Development Impact of Food Aid. Washington: AID Program Evaluation Discussion Paper n° 30, prepared for the february 1990 meeting of the Expert Group on Evaluation of the Development Assistance Committe, OECD, junio (mimeo)

WOLGIN, Jerome M. (1983)

The Private Sector, The Public Sector, an Donor Assistance in Econmic Development. An Interpretative Essay. Washington: AID, Program Evaluation Discussion Paper n° 6, marzo, documento PN-AAL-007 (mimeo)

WOODS, Alan (1989)

Development and the National Interest: US economic assistance into the 21st Century. A report by the Adimistrator, AID. Washington: AID, febrero, documento PN-ABB-542

WOZNIAK, Michele y Lisa Peterson (1993)

The U.S. Agency for International Development and Elections Support: A Synthesis of Case Study Experiences. Washington: AID, mayo

United States. President (1984)

Central America Democracy, Peace and Development Initiative Act of 1984: message from the President of the United States. Washington : US GPO, House document 98-172, 21 de febrero (Microficha CIS 84 H380-8)

ZUVEKAS, Clarence Jr. (1992)

Costa Rica: The Effects of Structural Adjustment Measures on the Poor. Washington: USAID, Staff Working Papers n° 5, junio

_____ (1993)

Economic Crisis and Recovery in El Salvador 1978-1992. Washington: USAID, Staff Working Papers n° 8, junio

_____ y Joseph Nassif (1992)

Trends in Per Capita Consumption in Central America, 1969-1989. Washington: USAID, Staff Working Papers n° 4, mayo

2. Publicaciones e informes de carácter periódico

AID

Congressional Presentations. Washington: AID (varios años y países)

Banco Mundial

World Debt Tables. Washington. World Bank (varios años)

CEPAL

Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL (varios años)

Inforpress Centroamericana. Guatemala (varios números)

OCDE

Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries. París. OECD, varios años

PNUD

Informe sobre el desarrollo humano. Bogotá: Tercer Mundo editores (1990-1992); Madrid: CIDEAL (1993). México: Fondo de Cultura Económica (1994); Nueva York: PNUD (1995)

3. Libros, artículos y documentos

ACEVEDO, Adolfo José (1993)

Nicaragua y el FMI. El pozo sin fondo del ajuste. Managua: CRIES/Latino editores

_____ (1994)

Algunas implicaciones de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial (ESAF y ERC-II) para el país y la sociedad nicaragüense. Quince puntos críticos sobre el ESAF y el ERC-II. Managua: CRIES, documento de trabajo n° 94/3, marzo

ACNUR (1989)

Documento de la República de El Salvador. CIREFCA. Guatemala: ACNUR-CIREFCA

ACNUR/CIREFCA (1989)

Documento de Antigua Guatemala. Guatemala: ACNUR

“AFL-CIO Overseas: Old Ideologies for Changing Times”, en *The Resource Center Bulletin*, n° 22, invierno de 1991

AGUAYO, Sergio (1989)

“Las poblaciones desplazadas y la recuperación y el desarrollo de Centroamérica”, en William Ascher y Ann Hubbard (Eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de Estudios de la Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica.* San José/Durham: Duke University, pp. 21-41

AGUILAR, Adolfo (1988)

“Negotiation in Conflict: Central America and Contadora”, en Nora Hamilton, Jeffrey A. Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor, Jr. (Eds.), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and US Policy in the 1980's*, Boulder (CO): Westview Press, pp. 97-115

AGUILERA, Gabriel (1988)

“The Hidden War: Guatemala's Counterinsurgency Campaign”, en Nora Hamilton, Jeffrey A. Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor, Jr. (Eds.), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and US policy in the 1980's*, Boulder (CO): Westview Press, pp. 153-171

_____ (1990)

“Los demócratacristianos y el imperio”, en *Estudios Internacionales. Revista del IRIPAZ*, n° 2, julio-diciembre, pp. 5-19

_____; Abelardo Morales y Carlos Sojo (1991)

Centroamérica: de Reagan a Bush. San José: FLACSO

_____, Alain Joxe, Friedrich Kramme y Héctor A. Gramajo (1993)

Reconversión militar: elementos para su comprensión. Guatemala: FLACSO

AGUIRRE, Mariano y Robert Matthews (1989)

Guerras de baja intensidad. Madrid. Fundamentos

AGUIRRE, Mariano y José Antonio Sanahuja (1996)

“Democracy through interference? Motivations and Consequences of the US Operation ‘Uphold Democracy’”, en Tobias Debiel y Franz Nuscheler (Eds.), *The New Interventionism. Imperatives and Pitfalls of Humanitarian Interference*. Bonn: J.H.W. Dietz Nacht (en prensa)

ALDECOA, Francisco (1987a)

“El Acuerdo de Guatemala, primera institucionalización del proceso de paz en Centroamérica”, en *Tiempo de Paz* n° 9, diciembre 1987-enero 1988, pp. 4-10

_____ (1987b)

“El Grupo de Contadora y el Acta como medio de arreglo pacífico del conflicto centroamericano”, en *I Foro de Defensa del respeto del Derecho Internacional. Sobre la sentencia del Tribunal Internacional de Justicia USA-Nicaragua*. Barcelona: Colegio de Abogados, 28 y 29 de marzo, pp. 63-69

Amnistía Internacional (1987)

Guatemala. Crónica de las violaciones de los derechos humanos. Madrid: Amnistía Internacional

ANDERSON, Victor (1991)

Alternative Economic Indicators. Londres: Routledge

ANNIS, Sheldon J. *et alii* (1992)

Poverty, natural resources and public policy in Central America. New Brunswick (USA): Transaction Publishers/Overseas Development Council (ODC)

ARAYA, Pablo, Rafael Díaz y Luis F. Fernández (Comps.) (1995)

El desarrollo sostenible. Un desafío a la política económica agroalimentaria. san José: DEI

ARENAL, Celestino del (1990)

Introducción a las relaciones internacionales. Madrid: Tecnos (3ª edición)

ARIAS, Salvador (1989)

Seguridad o inseguridad alimentaria, un reto para la región centroamericana. San Salvador: UCA

_____, Juan Jovane y Luis Ng (eds.) (1993)

Centroamérica: obstáculos y perspectivas del desarrollo. Un marco cuantitativo-MOCECA. San José: CADESCA/DEI

_____ y Roberto Rodríguez (1994)

“Agricultura campesina y alternativas de desarrollo”, en Klaus D. Tangermann e Ivana Ríos (Coords.), *Alternativas campesinas. Modernización agrícola y movimiento campesino en Centroamérica*. Managua: CRIES/Latino, pp. 267-301

ARNSON, Cynthia J. (1989)

Crossroads. Congress, the Reagan Administration and Central America. Nueva York: Pantheon

Asamblea General de Naciones Unidas (1988)

“Plan Especial de cooperación económica para Centroamérica (PEC), 42º periodo de sesiones. En *Panorama Centroamericano*, n° 15-16, mayo, pp. 87-157

ASENJO, Daniel (1989)

“Política exterior de Honduras en 1989”, en Heraldo Muñoz (Comp.), *A la espera de una nueva etapa. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1988-1989*. Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL, pp. 204-212

(1990)

“Honduras: dificultades y condicionamientos en un año de elecciones”, en Herald Muñoz (Comp.), *El desafío de los 90. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1989-1990*. Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL, pp. 241-250

(1991)

“Honduras: el difícil comienzo de una nueva administración”, en Jorge Heine (Comp.), *¿Hacia unas relaciones internacionales de mercado?. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas 1990-1991*. Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL, pp. 206-214

ATTINÁ, Fulvio (1991)

“Organisation, Competition and Change in the International System”, en *International Interactions* vol. 16 n° 4, pp. 317-333

AVANCSO (1988)

La Política de Desarrollo del Estado Guatemalteco 1986-1987. Guatemala: AVANCSO

(1989)

Política exterior y estabilidad estatal. Guatemala: AVANCSO

(1990)

Política institucional hacia el desplazado interno en Guatemala. Guatemala: AVANCSO

BAGLEY, Bruce M. (1994)

“After San Antonio”, en William O. Walker III y Bruce M. Bagley (Eds.), *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers/North-South Center, pp. 61-75

BALASSA, Bela *et alii* (1982)

Development Strategies in Semi-industrial Economies. Baltimore: John Hopkins University Press/Banco Mundial

BALDWIN, David A. (1966)

Foreign Aid and American Foreign Policy: A Documentary Analysis. Nueva York: Praeger

(1993)

Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate. Nueva York. Columbia University Press

BALL, Nicole (1992)

Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform?. Washington: Overseas Development Council (ODC)

BALLANTYNE, Janet (1992)

“La versión estadounidense”, en *Barricada Internacional*, año VI, n° 126, septiembre, pp. 13-14

Banco Mundial (1981)

Nicaragua: The Challenge of Reconstruction. Washington: World Bank

_____ (1985)

Report and Recommendations of the President of the IBRD to the Executive Directors on a Proposal of a Structural Adjustment Loan (SAL) in an amount equivalent to US 80 m\$ to the Republic of Costa Rica. Washington: World Bank, doc. 5/3/85 (mimeo)

_____ (1991a)

Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo. Washington: Banco Mundial

_____ (1991b)

Directiva Operacional sobre reducción de la pobreza. Washington: Banco Mundial (OD 4.15) diciembre (mimeo)

_____ (1993)

Poverty Reduction Handbook. Washington: World Bank

_____ (1994)

Governance: The World Bank's Experience Washington: World Bank

BANDOW, Doug (1992)

“Economic and Military Aid”, en Peter J. Schraeder (Ed.), *Intervention in the 1990's. US Foreign Policy in the Third World*. Londres: Lynee Rienner, 1992, pp. 75-96

BARBÉ, Esther (1989)

“La cooperación y el conflicto en las relaciones internacionales (La teoría de los regímenes internacionales)”, en *Afers internacionals*, n° 17, Barcelona, pp. 55-67

_____ (1995)

Relaciones Internacionales. Madrid: Tecnos

BARRACLOUGH, Solon y Michael F. Scott (1987)

The rich are already eaten. Roots of catastrophe in Central America. Amsterdam: Transnational Institute (TNI)

BARAHONA, Elías y Oscar Neira (1993)

“Nicaragua: situación económica”, en CRIES, *Centroamérica 1993. Anuario CRIES*. Managua: CRIES

BARRACLOUGH, Solon *et. al.* (1988)

Nicaragua: desarrollo y supervivencia. Madrid: IEPALA/CIP

BARRY, Tom (1987)

Roots of Rebellion. Land and Hunger in Central America. Boston (MA): South End Press

_____ (1989)

Guatemala: a Country Guide. Albuquerque (NM): Resource Center

_____ (1992)

Inside Guatemala. Albuquerque (NM): Resource Center

_____ y Debra Preusch (1988)

The Soft War. The uses and abuses of US Economic Aid in Central America. Nueva York: Grove Press

_____, Deb Preusch y Beth Sims (S.f.)

Los humanitarios de la nueva derecha. Albuquerque (NM): Resource Center

BARRY, Deborah y Luis Serra (1989)

Diagnóstico Nacional de Nicaragua sobre Refugiados, repatriados y población desplazada 1988. Managua: CRIES

BARRY, Deborah, Raúl Vergara y Rodolfo Castro (1988)

“Nicaragua: desarrollo de la agresión”, en VV AA, *Centroamérica: la Guerra de Baja Intensidad*. San José: DEI/CRIES (2ª edición)

BAUER, Peter T. (1959)

United States Aid and Indian Economic Development. Washington: American Enterprise Association

_____ (1981)

Equality, the Third World and Economic Delusion. Londres: Weidenfeld & Nicolson

_____ (1982)

“Foreign Aid: What is at Stake?”, en *The Public Interest*, verano

BAUMEISTER, Eduardo (1994)

“Estructuras agrarias y pequeños productores: balances y perspectivas”, en Klaus D. Tangermann e Ivana Ríos (Eds.), *Alternativas campesinas. Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica*. Managua: CRIES/Latino, pp. 39-64

BELLO, Walden, con Shea Cunningham y Bill Rau (1994)

Dark Victory: The United States, Structural Adjustment and Global Poverty. Pluto Press/Transnational Institute

BENDAÑA, Alejandro (1994)

“Hacia un nuevo modelo de seguridad en Nicaragua”, en Luis Guillermo Solís y Francisco Rojas Aravena (eds.), *De la guerra a la integración: la transición y la seguridad en Centroamérica*. San José: Fundación Arias/FLACSO-Chile, pp. 163-180

BENJAMIN, Medea (1988)

“Los campesinos: entre la zanahoria y el garrote”, en Víctor Meza, Philip Shepherd y Medea Benjamin, Honduras-Estados Unidos: Subordinación y crisis. Tegucigalpa: CEDOH, pp. 33-62

BERMUDEZ, Lilia (1989)

La guerra de baja intensidad. Reagan contra Centroamérica México: Siglo XXI (2ª edición).

BERZOSA, Carlos (1991)

“1949-1989: cuarenta años de cooperación al desarrollo”, en *Pensamiento Iberoamericano* n° 19, enero-junio, pp. 363 a 371

BIERSTEKER, Thomas J. (1992)

“The ‘Triumph’ of Neoclassical Economics in the Developing World: Policy Convergence and Bases of Governance in the International Economic Order”, en James N. Rosenau & Ernst-Otto Czempiel (Eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge Studies in International Relations n° 20, pp. 102-131

BISSELL, Richard E. (1989)

“Back to the drafting table: Has AID Outgrown the Foreign Assistance Act-Again”, en *Foreign Service Journal*, febrero, pp. 34-38

BITAR, Sergio y Carlos J. Moneta (1984)

Política económica de Estados Unidos en América Latina. Documentos de la Administración Reagan. Buenos Aires: GEL

BITAR, Sergio (1988)

“Neoliberalismo vs. neoestructuralismo en América Latina”, en *Revista de la CEPAL* n° 34, abril, pp. 45-60

BLACK, George (1985)

“Under the Gun”, en *NACLA Report on the Americas* vol. XIX n° 6, noviembre-diciembre, pp. 10-23

BLACK, Lloyd D. (1964)

The Strategy of Foreign Aid. Princeton (NJ): D. Van Nostrand

BODENHEIMER, Susanne (1975)

“La ayuda externa no favorece la integración centroamericana”, en Eduardo Lizano (ed.), *La integración económica centroamericana*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 306-347

BOMBAROLO, Félix y Horacio E. Caride (comps.) (1994)

Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina. Buenos Aires: FICONG/IDE

BORGE, Tomás (1992)

“Los desembolsos financieros de EUA: una ayuda que no lo es”, en *Barricada Internacional*, septiembre, pp. 10-11

BOYCE, James K. (1991)

La fuga de capitales en América Central entre 1971 y 1987. Una estimación cuantitativa. Heredia (Costa Rica): Maestría en Política Económica. Universidad Nacional

_____ (Coord.) (1995)

Adjustment Toward Peace: Economic Policy and Post-War Reconstruction in El Salvador. San Salvador. PNUD

BRENES, Lidiette (1990)

La nacionalización bancaria en Costa Rica. Un juicio histórico. San José: FLACSO

BRIONES, Carlos (1992)

La pobreza urbana en El Salvador. San Salvador: UCA, 1992

BROWN, Robin (1993)

“Towards a New Synthesis of International Relations”, en Mike Bowker y Robin Brown (Eds.), *From Cold War to Collapse: Theory and World Politics in the 1980s.* Cambridge: Cambridge University Press, Cambridge Studies in International Relations n° 26, pp. 1-20

BULMER-THOMAS, Víctor (1989)

La economía política de Centroamérica desde 1920. San José: Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

BUSTELO, Pablo (1991)

Economía del desarrollo. Un análisis histórico. Madrid: Complutense

BUSTELO, Eduardo (1994)

“Hood Robin: ajuste y equidad en América Latina”, en Félix Bombarolo y Horacio E. Caride (Comps.), *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina.* Buenos Aires: FICONG-IDE, pp. 49-82

CABALLERO, Elsa L. (1991)

“El rostro humano del ajuste o un ajuste sin dimensión humana”, en Raul Ruben y Govert van Oord (eds.), *Más allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas*. San José: DEI, pp. 271-306

CALDUCH, Rafael (1991)

Relaciones Internacionales. Madrid: Ciencias Sociales

CARDOSO, Fernando Henrique (1989)

“La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo”, en René Villarreal (Comp.), *Economía internacional*, México: Fondo de Cultura Económica 1989, Vol. II, pp. 175-215

_____ y Enzo Faletto (1969)

Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica. México: Siglo XXI

CARMACK, Robert M. (Comp.) (1991)

Guatemala: cosecha de violencias. San José: FLACSO

CAROTHERS, Thomas (1994a)

“El resurgimiento de la ayuda de Estados Unidos para el Desarrollo Político en América Latina”, en *Síntesis* n° 21, julio-diciembre, pp. 169-189

_____ (1994b)

“The NED at 10”, en *Foreign Policy* n° 95, verano, pp. 123-138

Carter Center (1995)

Conference on Property Issues, Sponsored by UNDP and The Carter Center. Montelimar (Nicaragua), 4-5 de julio (mimeo)

CARRILLO, José Ernesto (1989)

“¿Tierra de bosques?”, en Ingemar Hedstrom (Ed.), *La situación ambiental en Centroamérica y el Caribe*. San José: DEI

CASAUS, Marta y Rolando Castillo (1989a)

Centroamérica 1989. Anuario. Madrid: CEDEAL

_____ (1989b)

El inicio del proceso de apertura política en Guatemala. Madrid: CEDEAL

_____ (1989c)

El Salvador, 1978-1987: balance de una década. Madrid: CEDEAL

_____ (1991)

Centroamérica 1990. Anuario. Madrid: CEDEAL

_____ (Eds.) (1993)

Centroamérica. Balance de la década de los ochenta, una perspectiva regional. Madrid: CEDEAL

CASAUS, Marta y Teresa Giráldez (Eds.) (1993)

Centroamérica: Balance de la década de los 80. Perspectiva por países. Madrid: CEDEAL

CASSEN, Robert (1994)

Does Aid Work?. Report to an International Task Force. Oxford: Oxford University Press (2ª edición)

CASTELLANOS, Julio (1988)

Democratización y movimientos campesinos pro-tierras en Guatemala. Guatemala: CERCA

CASTRO, José R. (1988)

“El plan de contrainsurgencia norteamericano para El Salvador y los cambios en las fuerzas armadas gubernamentales”, en VV AA, *Centroamérica: la guerra de baja intensidad.* San José: CRIES/DEI, pp. 69-98

CASTRO, Carlos y Mauricio González (1992)

Costa Rica en el umbral de los años noventa: deterioro y auge de lo social en el marco del ajuste. San José: CEPAS

CEDOH (1984)

“APROH: origen, desarrollo y perspectivas”, en *Boletín CEDOH* n° 9, marzo

_____ (1986)

“El adiós de Ferch”, en *Boletín CEDOH* n° 65, septiembre

“Central America: a New Homogeneity”, en *Resource Center Bulletin*, n° 38, invierno de 1994

CEIDEC (1988-89)

Guatemala: polos de desarrollo. El Caso de la desestructuración de las comunidades indígena.
México: Praxis (2 vol.)

CENITEC (1992)

Evaluación global del ajuste estructural. San Salvador: CENITEC, 21 de agosto

CEPAL (1989)

Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL

_____ (1990a)

América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda. Santiago de Chile: CEPAL, marzo, LC/G. 1605 P.

_____ (1990b)

Centroamérica y la Iniciativa de las Américas. México: CEPAL, LC/MEX/R. 246, septiembre

_____ (1990c)

Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile. CEPAL, LC/G. 1601-P

_____ (1990d)

Centroamérica: el camino de los noventa. México. CEPAL

_____ (1991a)

El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G. 1648/Rev.2-P

_____ (1992a)

Estudio económico de América Latina y el Caribe 1991. Santiago de Chile: CEPAL, septiembre, LC/G. 1741-P (2 vol.)

_____ (1992b)

Transformación productiva y pobreza en Centroamérica. San José: FLACSO

_____ (1992c)

Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL (2 vol.)

_____ (1992d)

Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. Santiago de Chile: CEPAL, LC/G. 1701/Rev. 1-P

_____ (1993a)

Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso. Costa Rica. Santiago de Chile: CEPAL, septiembre, LC/G. 1764

_____ (1993b)

La economía salvadoreña en el proceso de consolidación de la paz. México: CEPAL, 29 de junio, LC/MEX/R.414 Rev.1

_____ (1993c)

“Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe”, en *CEPAL. Notas sobre la Economía y el Desarrollo* n° 537-538, diciembre de 1992

_____ (1994a)

Panorama social de América Latina 1994. Santiago de Chile: CEPAL, noviembre, LC/G. 1844

_____ (1994b)

“Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe”, en *CEPAL. Notas sobre la Economía y el Desarrollo* n° 552-553, diciembre de 1994

_____ (1995)

América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile: CEPAL, abril, LC/G. 1800/Rev. 1-p

“Chamorro's Nicaragua: The US Team Moves in”, en *Resource Center Bulletin* n° 21, otoño de 1990

CHENERY, Hollis B. (1962)

“Objectives and Criteria for Foreign Assistance”, en Robert A. Goldwin (Ed.), *Why Foreign Aid?*. Chicago: Rand McNally y Co., pp. 36-45

_____ (1974)
Redistribution with Growth. Londres: Oxford University Press

_____ y Alan M. Strout (1966)
"Foreign Assistance and Economic Development", en *The American Economic Review* Vol. LVI, septiembre, pp. 680-733

CHILDERS, Erskine y Brian Urquart (1994)
"Renewing the United Nations System". Número especial de *Development Dialogue*

Ciencia y Tecnología para Guatemala (CITGUA) (1991)
La maquila en Guatemala. México, CITGUA, diciembre

_____ (1993)
El uso político de la ayuda alimentaria a Guatemala. México: CITGUA (2 vol.)

CINGRANELLI, David L. y Thomas Jabine (1985)
"Human Rights Practices and the distribution of US Foreign Aid to Latin American Countries", en *American Journal of Political Science* 29, pp. 539-563

COATSWORTH, John H. (1994)
Central America and the United States. The Clients and the Colossus. Nueva York: Twayne Publishers

COHEN, Benjamin J. (1983)
"Balance-of-payments Financing: Evolution of a Regime", en Stephen D. Krasner (ed.), *International regimes*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 315-335

COHEN, Marc J. (1988)
"Food for War" in Southeast Asia: US Food Aid Policy, 174-1987. Madison (WI): Center for Southeast Asian Studies, University of Wisconsin

_____ (1994)
"United States of America", en Judith Randel y Tony German (Eds.), *The Reality of Aid 94*. Londres: Actionaid/Eurostep/ICVA, pp. 122-127

_____ (1995)

“United States”, en Judith Randel y Tony German (Eds.), *The Reality of Aid 95*. Londres: Actionaid/Eurostep/ICVA, pp. 96-98

COLCLOUGH, Christopher (1994)

“Estructuralismo y neoliberalismo: una introducción”, en Christopher Colclough y James Manor (Comps.), *¿Estados o mercados. El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 11-44

Comisión Brandt (1980)

Diálogo Norte-Sur. Informe de la Comisión Brandt. México: Nueva Imagen/Nueva Sociedad

Comisión de la Verdad de la ONU (1993)

De la locura a la esperanza: la guerra de los 12 años en el Salvador (Informe de la Comisión de la Verdad). Donostia: Gakoa Luburuak

Comisión del Sur (1990)

Desafío para el Sur. México: Fondo de Cultura Económica

Comisión para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica (Comisión Sandford) (1989)

Pobreza, conflicto y esperanza: un momento crítico para Centroamérica. Madrid: Tecnos

CONROY, Michael E. (1987)

“Economic Agression as an Instrument of Low-Intensity Warfare”, en Thomas W. Walker (Ed.), *Reagan versus the Sandinistas*. Boulder (CO): Westview

CONTEH-MORGAN, Earl (1990)

American Foreign Aid and Global Power Projection: tTe Geopolitics of Resource Allocation. Darmouth: Aldershot

CORAGGIO, José Luis y Carmen Diana Deere (Coords.)

La transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos. Managua: Vanguardia

CORDOVA, Ricardo (1987)

“Evaluación de la estrategia militar de los Estados Unidos en América Central (1981-1984)”, en José A. Silva Michelena (Coord.), *Paz, seguridad y desarrollo en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 109-129

CORNIA, Giovanni Andrea, Richard Jolly y Frances Stewart (eds.) (1987)

Adjustment with Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth. Oxford: UNICEF/Oxford University Press

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1989)

Caso Godínez Cruz. San José: CIDH (mimeo)

“Costa Rica vive gran intervencionismo”, en *La República*, 25 de marzo de 1992, p. 11A

COWEN, Tyler (1985)

“The Marshall Plan: Myths and Realities”, en Doug Bandow (Ed.), *US Aid and the Developing World: A Free Market Agenda*. Washington: Heritage Foundation, pp. 61-74

COX, Robert (1987)

Production, Power and World Order: Social Forces in the Making of History. Nueva York, Columbia University Press

CRIES (1993)

Centroamérica, Anuario CRIES 1992. Managua: CRIES

_____ (1994)

Hacia una solución nacional a la crisis: ajustando el ajuste en Nicaragua. Managua: CRIES

CRUZ, Wilfrido y Robert Repetto (1991)

Accounts Overdue. Natural Resources Depreciation in Costa Rica. Washington: World Resources Institute

CUENCA, Breny (1990)

El Salvador. San José: Liga de Sociedades de Cruz Roja/FLACSO (mimeo)

_____ (1992)

El poder intangible. La AID y el Estado Salvadoreño en los años ochenta. Managua: CRIES/PREIS

CULPEPER, Roy (1994)

Titans or Behemots? The Multilateral Development Banks. Boulder (CO): Lynne Rienner

CURTI, Merle y Kendall Birr (1954)

Prelude to Point Four: American Technical Missions Overseas 1838-1938. Madison (WI): University of Wisconsin Press

DABÈNE, Olivier (1989)

“L'assistance américaine a l'Amérique Centrale (1979-1989): pourquoi et pour quoi?”, en *La Documentation Française. Problèmes d'Amérique Latine* n° 91, 1989, pp. 115-137

DANAHER, Kevin, Phillip Berryman y Medea Benjamin (1987)

Help or Hindrance? United States Aid in Central America. San Francisco: Institute for Food and Development Policy, junio

DANBY, Colin (1984)

“Raising the Rent”, en *Honduran Update* vol. 2, n° 9, julio, pp. 3-5

_____ (1989)

Stabilization and Transformation. Bilateral US Economic AID in Central America. S.I: PACCA, marzo (mimeo)

_____ (1990)

“Plan Bush y las perspectivas de la relación de EE UU con Centroamérica”, en *Centroamérica Internacional* n° 5, octubre-noviembre, pp. 7-13

DEERE, Carmen Diana (1985)

“La Reforma Agraria como revolución y contrarrevolución: Nicaragua y El Salvador”, en *Polémica* n° 17-18, pp. 61-78

_____ y Edwin Melendez (1991)

La política comercial de los Estados Unidos de América y la recuperación de las economías del Caribe: inconsistencias y contradicciones. Heredia (Costa Rica): Universidad Nacional, Maestría en Política Económica

DELONG, J. Bradford y Barry Eichengreen (1991)

The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program. Cambridge (MA): National Bureau of Economic Research (NBER), working paper n° 3899, noviembre

DÍAZ-BONILLA, Eugenio (1990)

Structural adjustment and economic estabilization in Central America. Washington: World Bank, 1990 (EDI seminar report no. 31)

DISKIN, Martin (1987)

"Agrarian Reform in El Salvador", en William Thiesenhusen (Ed.), *Latin American Agriculture: Structure and Reform.* Winchester (MA): Allen and Unwin, pp. 107-157

DISTRA, Geske y Miguel Antonio Chorro (1989)

"La política fiscal de El Salvador (1984-1987). Florecimiento y ruina del PDC", en Mats Lundahl y Wim Pelupessy (Eds.), *Crisis económica en Centroamérica y el Caribe.* San José: DEI, pp. 159-178

DOMAR, Evsey D. (1963)

Essays in the Theory of Economic Growth. Nueva York: Oxford University Press

EBERSTADT, Nicholas (1988)

Foreign Aid an American Purpose. Washington: American Enterprise Institute

EDELMAN, Marc (1985)

"Lifelines: Nicaragua and the Socialist Countries", en *NACLA, Report on the Americas*, vol. XIX, n° 3, mayo-junio, pp. 33-53

EGUIZÁBAL, Cristina (1989)

"Política exterior de El Salvador en 1988: un protagonismo limitado", en Heraldo Muñoz (Comp.), *A la espera de una nueva etapa: Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-1989.* Caracas: Nueva Sociedad/Prospel, pp. 183-192

Ejército de Guatemala (1984)

Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo. Guatemala: Centro de Estudios Militares, 1 de abril

“El Salvador. Time for Judgement”, en *Resource Center Bulletin* n° 35, primavera de 1994

“Elementos para nuevas relaciones EUA-Nicaragua”, en *Barricada Internacional* n° 362, junio, pp. 6-7

ENRÍQUEZ, Laura *et alii* (1991)

Nicaragua: reconciliation Awaiting Recovery. Politics, the Economy and US Aid under the Chamorro Government. Washington: WOLA, abril

Equipo de Antropología Forense de Guatemala (EAFG) (1995)

Las masacres en Rabinal. Estudio histórico antropológico de las masacres de Plan de Sánchez, Chichupac y Río Negro. Guatemala: EAFG

ESCOTO, Jorge y Manfredo Marroquín (1992)

La AID en Guatemala. Poder y sector empresarial. Managua: CRIES / AVANCSO

FALLA, Ricardo (1992)

Masacres de la selva. Ixcán, Guatemala, 1975-1982. Guatemala: Universidad de San Carlos

FERNÁNDEZ, Gastón A. (1986)

“La erosión del ‘Concierto Liberal’: discusión y debate sobre política de ayuda exterior de Estados Unidos en América Central, 1980-1981”, en *Relaciones Internacionales* n° 14, primer trimestre, pp. 23-29

FERRER, Aldo (1975)

“América Latina y los países capitalistas desarrollados: una perspectiva del modelo centro-periferia”, en *El Trimestre Económico* vol.42 (4), n° 148

FFRENCH-DAVIS, Ricardo (1988)

“Esbozo de un planteamiento neoestructuralista”, en *Revista de la CEPAL* n° 34, abril, pp. 37-44

FLACSO (1992)

Estructura de la organización gremial del sector privado en Guatemala. San José: FLACSO

_____ (1995)

Centroamérica en cifras 1980-1992. San José: FLACSO

FLAKOLL, Daniel (1992)

“La injerencia del financiamiento”, en *Barricada Internacional* año VI, n° 126, septiembre, pp. 4-5

FIGUEROA, Carlos (1993)

“Centroamérica: entre la crisis y la esperanza”, en Edelberto Torres-Rivas (Ed.), *Historia General de Centroamérica VI. La historia inmediata*. Madrid: Quinto Centenario/FLACSO, pp. 35-88

FRANCO, Rolando (S.f.)

Los Fondos de Inversión y de Emergencia Social en Centroamérica y Panamá: su papel en el desarrollo social. Santiago de Chile: ILPES

FRANCO, Eliana y Carlos Sojo (1992)

Gobierno, empresarios y políticas de Ajuste. San José: FLACSO

FRIEDMAN, Milton (1995)

Foreign Economic Aid: Means and Objectives. Stanford (CA): Hoover Institution on War, Revolution and Peace (Reimpreso de *Yale Review* n° 47, 1958)

Fundación Dag Hammarskjöld (1986)

“Desarrollo a escala humana: una opción para el futuro”, en *Development Dialogue*

Fundación Interamericana (1994)

1994 en resumen. Washington: Fundación Interamericana

FÜRST, Edgard (1989)

“Costa Rica 1982-1987: ¿Una aplicación heterodoxa ‘sui generis’ de políticas de ajuste estructural?”, en Mats Lundahl y Wim Pelupessy (Eds.), *Crisis económica en Centroamérica y el Caribe*. San José: DEI, pp. 179-204

FURTADO, Celso (1971)

“Dependencia externa y teoría económica”, en *El Trimestre Económico* vol. 38 (2), n° 150

FUSADES (1985)

La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia. San Salvador: FUSADES

_____ (1988)

La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador. San Salvador: FUSADES, octubre

GADDIS, John L. (1989)

Estrategias de la contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de posguerra. Buenos Aires: GEL

GALLARDO, Maria Eugenia (1988)

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: Su impacto en Centroamérica. San José: FLACSO

_____ (1990)

Centroamérica 1988-1995. Escenarios económicos. San José: FLACSO

GARNIER, Leonardo (1991)

Gasto público y desarrollo social en Costa Rica. Heredia: Universidad Nacional

GARST, Rachel (1990a)

La ayuda alimentaria de los Estados Unidos a Costa Rica. San José. CEPAS, agosto

_____ (1990b)

PL-480 Título I. Ayuda alimentaria, guerra y ajuste estructural en El Salvador. San Salvador/Albuquerque (M): CINAS/Resource Center, noviembre

_____ (1992)

¿Trigo a cambio de qué?. El Programa PL-480 Título I en Guatemala. Guatemala: FLACSO

_____ (1992)

La ayuda alimentaria al istmo centroamericano. Panamá: CADESCA, junio

_____ y Tom Barry (1990)

Feeding the crisis: US Food Aid and Farm Policy in Central America. Nebraska: University of Nebraska Press

GEORGE, Susan (1987)

Enferma anda la tierra. Madrid: IEPALA

(1990)

La trampa de la deuda. Tercer Mundo y dependencia. Madrid: IEPALA/CIP

_____ y Jon Bennett (1988)

La maquinaria del hambre. Madrid: El Pais/Aguilar

GIBB, Tom (1991)

Prospects for a Cease-fire in El Salvador and the role of US Policy. Washington: WOLA, 30 de mayo

GILPIN, Robert (1975)

US Power and the Multinational Corporations Nueva York: Basic Books

_____ (1983)

War and Change in World Politics. Nueva York: Cambridge University Press

(1990)

La economía política de las relaciones internacionales. Buenos Aires: GEL

GLEIJESES, Piero (1991)

“Reflexiones sobre la victoria de Estados Unidos en Centroamérica”, en *Pensamiento Iberoamericano* n° 19, pp. 257-269

GLOWER, Carlos (1986)

La fuga de capital en Centroamérica, 1977-1984. Tegucigalpa: BCIE

GODDARD, C. Roe, John T. Passe-Smith y John Conklin (Eds.) (1996)

International Political Economy: Readings on State-Market Relations in the Changing Global Order. Boulder (CO): Lynne Rienner

GONZÁLEZ-VEGA, Claudio (1985)

“La crisis y el sistema bancario costarricense”, en *Revista de Ciencias Económicas* vol. 5, n° 1, pp. 63-74

_____ y Jeffrey Poyo (1989)

“Desarrollo financiero en Centroamérica”, en William Ascher y Ann Hubbard (eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo especial de estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*. Durham/San José: Duke University, pp. 183-213

GRASA, Rafael (1992)

“El nuevo sistema internacional y el futuro del desarrollo”, en *Información Comercial Española* n° 702, febrero, pp. 182-194

GRIFFIN, Keith (1989)

Alternative Strategies of Development. Londres: Macmillan

_____ (1991)

“Foreign Aid after the Cold War”, en *Development and Change*, vol. XXII, pp. 645-685

_____ y John Knight (Eds.) (1990)

Human Development and the International Development Strategy for the 1990's. Londres: Macmillan/Naciones Unidas

_____ y Azizur K. Rahman (1992)

Globalization and the Developing World: An Essay on the International Dimensions of Development in the Post-Cold War Era. Nueva York: Human Development Report Office (UNDP), noviembre, occasional papers n° 2

_____ y Terry McKinley (1994)

Implementing a Human Development Strategy. Londres: Macmillan

GRIFFITH-JONES, Stephany (1988)

“La condicionalidad cruzada o la expansión del ajuste obligatorio”, en *Pensamiento Iberoamericano* n°13, enero-junio, pp. 67-90

GRIFFITHS, Martin (1992)

Realism, Idealism and International Politics. A Reinterpretation. Londres: Routledge

GÜENDELL, Ludwig y Roy Rivera (1993)

Los fondos sociales en Centroamérica, san José: FLACSO

GUESS, George M. (1987)

The Politics of United States Foreign Aid. Nueva York: St. Martin's Press

GUNDER-FRANK, André (1970)

Lumpemburgésia, lumpendesarrollo. Dependencia, clase y política en Latinoamérica. Santiago de Chile: Prensa Latina

HACKEL, Joy y Daniel Siegel (1987)

In Contempt of Congress. The Reagan Record in Central America. Washington: Institute for Policy Studies (IPS)

HAGGARD, Stephan y Robert R. Kaufman (eds.) (1992)

The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Conflicts, and the State. Princeton: Princeton University Press

HALLIDAY, Fred (1987)

La Doctrina Reagan y el Tercer Mundo. Madrid: CIP/TNI/CRIES

HAMILTON, Lee (1989)

"Foreign Assistance: Which Direction Now?", en *Foreign Service Journal*, febrero

HANSEN-KUHN, Karen (1993)

El ajuste estructural en Centroamérica: el caso de Costa Rica. Washington: The Development Gap, junio

HARROD, Roy F. (1963)

Towards a Dynamic Economics: Some Recent Developments of Economic Theory and their Applications to Policy. Londres: Macmillan

HARTO, Fernando (1992)

"La URSS y la revolución sandinista: los estrechos límites de la solidaridad soviética", en *África, América Latina, Cuadernos* n° 7, enero-febrero, pp. 87-93

HAUFLER, Virginia (1995)

“Crossing the Boundary between Public and Private: International Regimes and non-State Actors”, en Volker Rittberger (Ed.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, pp. 95-111

HAYTER, Teresa (1971)

Aid as Imperialism. Londres: Penguin

_____ (1981)

The Creation of World Poverty. Londres: Pluto Press

_____ y Catherine Watson (1985)

Aid: Rethoric and Reality. London: Pluto Press, 1985

HEDSTROM, Ingemar (Ed.) (1989)

La situación ambiental en Centroamérica y el Caribe. San José: DEI

HELLINGER, Stephen, Douglas Hellinger y Fred M. O'Regan (1988)

Aid for Just Development: Report on the Future of Development Assistance. Boulder (CO): Lynne Rienner

HERNÁNDEZ, Alcides (1985)

“La Reaganomics para Honduras”, en *Nueva Sociedad* n°76, marzo-abril de 1985, pp. 137-144

_____ (1987)

El neoliberalismo en Honduras. Tegucigalpa: Guaymuras (2ª edición)

HERRING, George C. (1991)

“Vietnam, Central America and the Uses of History”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (Eds.), *Understanding the Central American Crisis. Sources of conflict, US Policy and Options for Peace*. Wilmington (DE): SR books, pp. 181-191

HETTNE, Björn (1995)

Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development. Harlow: Longman (2ª edición)

_____ y Magnus Blomström (1990)

La teoría del desarrollo en transición. México: Fondo de Cultura Económica

HINTERMEISTER, Alberto (1985)

“Modernización agrícola y pobreza rural en Guatemala”, en *Polémica* n° 17-18, pp. 25-45

HEWITT, Adrian (Ed.) (1994)

Crisis or Transition in Foreign Aid: Londres: Overseas Development Institute/Overseas Development Council

HIGGOTT, Richard (1994)

“International Political Economy”, en A.J.R. Groom y Margot Light (Eds.), *Contemporary international Relations: A Guide to Theory*. Londres: Pinter, pp .156-169

HIPPLER, Jochem (1995)

“Democratization in the Third World after the End of the Cold War”, en Jochem Hippler (Ed.), *The Democratization of Disempowerment. The Problem of Democracy in the Third World*. Londres: Pluto Press/Transnational Institute, pp. 1-31

HOFFMAN, Paul G. (1951)

Peace Can Be Won. Nueva York: Doubleday

HOLSTI, Kalevi J. (1995)

International Politics. a Framework for Analysis. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall (7ª edición)

HONEY, Martha (1992)

Hostile acts: US policy in Costa Rica in the 1980's. San José: (Manuscrito facilitado por la autora)

HOOK, Steven W. (1995)

National Interest and Foreign Aid. Boulder (CO): Lynne Rienner

HUFBAUER, Gary C., Jeffrey Schott, y Kimberly A. Elliott (1990)

Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. Washington: Institute for International Economics, 2 vol.

HUNTINGTON, Samuel P. (1971)

“Foreign Aid for What and Whom”, I, en *Foreign Policy* n° 1, invierno, pp. 161-189; II, en *Foreign Policy* n° 2, primavera

ICADIS (1988)

“La contrainsurgencia rural en Guatemala”, en VV AA, *Centroamérica. La guerra de baja intensidad*. San José: CRIES/DEI (2ª edición), pp. 51-68

IDESAC (1989)

El fenómeno de las ONG en Guatemala. Un directorio de ONG en Guatemala. Guatemala: IDESAC (mimeo)

(1990)

ONG's, sociedad civil y Estado en Guatemala: elementos para un debate. Guatemala: AVANCSO/IDESAC

Independent Group on the Future of US Development Cooperation (1992)

Reinventing foreign Aid: A White Paper on US Development Cooperation in a New Democratic Era. Washington: Overseas Development Council (ODC), Diciembre

Inforpress Centroamericana (1988)

Centroamérica 1988. Guatemala: Inforpress

Interaction (1992)

Steps to Revitalize US Foreign Aid. Washington: Interaction, diciembre

Iglesia Guatemalteca en el Exilio (IGE) (1986)

Development: The New Face of War. S.l.: IGE, abril

(1989)

Guatemala: Seguridad, Desarrollo, Democracia. S.l.: IGE

IICA/FLACSO (1991)

Centroamérica en cifras. San José: IICA-FLACSO

“Iniciativas democráticas en Guatemala”, en *Enlace. Política y derechos humanos en las Américas*, vol. 3, n° 3, noviembre de 1994, p. 8

INSEH (1988)

“Honduras en la contrainsurgencia regional”, en VV AA, *Centroamérica. la guerra de baja intensidad*. San José: CRIES/DEI (2ª edición)

Instituto Costarricense de Estudios Sociales (ICES) (1987)

Costa Rica: guerra psicológica y coyuntura crítica. Managua: CRIES, noviembre

JALÉE, Pierre (1968)

The Pillage of the Third World. Nueva York: Monthly Review Press

KARL, Terry (1988)

“Exporting Democracy: the Unanticipated Effects of US Electoral Policy in El Salvador”, en Nora Hamilton, Jeffrey A. Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor, jr. (Eds.), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and US Policy in the 1980's*. Boulder (CO): Westview Press, pp. 173-192

KAY, Cristóbal (1989)

Latin American Theories of Development and Underdevelopment. Londres. Routledge

KEGLEY, Charles W. Jr., y Steven W. Hook (1991)

“US Foreign Aid and UN Voting: Did Reagan's Linkage Strategy Buy Deference or Defiance?”, en *International Studies Quarterly* n° 35, septiembre, pp. 295-312

KELLEN, K.; R.L. Millett y D. F. Ronfeldt (1989)

US Involvement in Central America: Three Views from Honduras. Santa Monica (CA): RAND Corporation, julio

KENNEDY, Paul (1994)

Auge y caída de las grandes potencias. Barcelona. Plaza & Janés

KEOHANE, Robert O. (1980)

“The Theory of Hegemonic Stability in International Regimes, 1967-1977”, en Ole Holsti, Randolph Sivern y Alexander George (Eds.), *Changes in the International System*. Boulder (CO): Westview

_____ (1988)

Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Buenos Aires: GEL

_____ (1993)

Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: GEL

_____ y Joseph S. Nye (1988)

Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Buenos Aires: GEL

KINDLEBERGER, Charles P. (1973)

The World in Depression, 1929-1939. Berkeley: University of California Press

_____ (1981)

“Dominance and Leadership in the international economy”, en *International Studies Quarterly*, vol. 25, n° 3, pp. 242-254

KISHOR, Nalin M. y Luis F. Constantino (1993)

Forest Management and Competing Land Uses: An Economic Analysis for Costa Rica. Washington: World Bank, Latin American Technical Note n° 7, octubre

KRASNER, Stephen D. (1983)

“Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”, en Stephen D. Krasner (Ed.), *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-21

_____ (1989)

Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el liberalismo global. Buenos Aires: GEL

KRAUSS, Melvyn B. (1983)

Development without Aid. Nueva York: McGraw Hill

KRUEGER, Anne O. (1974)

“The Political Economy of Rent-seeking Society”, en *American Economic Review*, junio, pp. 291-303

_____ *et alii* (1988)

Aid and Development. Londres: The John Hopkins University Press

KRUEGER, Chris *et alii* (1985)

Security and Development Conditions in the Guatemalan Highlands. Washington: WOLA, agosto

“La declaración de Antigua Guatemala: economía, política y la vaguedad del consenso”, en *Centroamérica Internacional* n° 4, julio-agosto de 1990, pp. 1-7

“La estrategia de la AID. Entrevista a Angel Saldomando”, en *Envío* n° 136, abril de 1993, pp. 16-25

LAFAY, Jean-Dominique y Jacques Lecaillon (1994)

The Political Dimension of Economic Adjustment. París: OECD

LAFEBER, Walter (1989)

Revoluciones inevitables. La política de Estados Unidos en Centroamérica. San Salvador: UCA

_____ (1991)

“The Reagan Policy in Historical Perspective”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (Eds.), *Understanding the Central American Crisis. Sources of Conflict, US Policy and Options for Peace*. Wilmington (DE): SR books, pp. 1-18

LAL, Deepak (1983)

The poverty of “Development Economics”. Londres: Economic Affairs Institute, 1983

LANZA, Kenneth (1995)

“La AID y la política económica”, en *Norte-Sur, la Revista de las Américas* vol. III, n° 5, 1 de marzo, pp. 34-38

LAPPÉ, Francis M., Joseph Collins y David Kinley (1981)

Aid as Obstacle: Twenty Questions About our Foreign Aid and the Hungry. San Francisco (CA): Institute for Food Policy

LARA, Silvia, con Tom Barry y Peter Simonson (1995)

Inside Costa Rica. Albuquerque (NM): Resource Center, septiembre

LASSO, Alfonso (1990)

“Una nueva formulación de la concepción global del desarrollo: el informe del PNUD sobre el desarrollo humano”, en *Desarrollo* n° 17, pp. 49-51

Lawyers' Committee on Human Rights (LCHR) (1989)

Underwriting Justice: AID and El Salvador's Judicial Reform Program. Washington: LCHR, abril

LEOGRANDE, William (1991)

“After the Battle of San Salvador”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (Eds.), *Understanding the Central American Crisis. Sources of Conflict, US Policy and Options for Peace*. Wilmington (DE): SR Books, pp. 111-138

LEONARD, Jeffrey (1987)

Natural Resources and Economic Development in Central America: A Regional Environmental Profile. Washington: International Institute for Environment and Development (IIED)

LETONA, Alicia (1989)

“Estados Unidos: La ayuda militar a Guatemala”, en *Otra Guatemala* n° 9, octubre, pp. 9-11

LEVINSON, Jerome y Juan de Onís (1972)

La alianza extraviada. Un informe crítico sobre la Alianza para el Progreso. México: Fondo de Cultura Económica

LEWIS, John P. (1993)

Pro-poor Aid Conditionality. Washington: Overseas Development Council (ODC). Policy Essay n° 8

LEWIS, W. A. (1955)

The Theory of Economic Growth. Londres: Allen y Unwin

_____ (1986)

“La economía del desarrollo en los años de 1950”, en Gerald Meier y Dudley Seers (Eds.), *Pioneros del desarrollo*. Madrid: Tecnos/Banco Mundial, pp. 127-143

LICHTENSZTEJN, Samuel y Mónica Baer (1989)

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y Políticas del Poder Financiero. Caracas: Nueva Sociedad (3ª edición)

LITTLE, Ian M. D. (1982)

Economic Development. Theory, Policy and International Relations. Nueva York: Basic books

LISKA, George (1960)

The New Statecraft: Foreign Aid in American Foreign Policy. Chicago: University of Chicago Press

LIZANO, Eduardo (1988)

Desde el Banco Central. San José: Academia de Centroamérica

(1990)

“Programa de ajuste estructural”, en Luis Paulino Vargas (Ed.), *Crisis económica y ajuste estructural.* San José: EUNED, pp. 37-60

(1994)

Desarrollo económico e integración regional en Centroamérica. Washington: BID

LÓPEZ, José Roberto (1989)

El ajuste estructural de Centroamérica. Un enfoque comparativo. San José: FLACSO

_____ y Eugenio Rivera (Comps.) (1990)

Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste en Centroamérica y Panamá. San José: CSUCA

LOREDO, Marisa (1991)

“Aproximaciones teóricas a la cooperación para el desarrollo: la ayuda oficial como instrumento de la política exterior”, en *Pensamiento Iberoamericano* n° 19, enero-junio, pp. 382-387

“Los efectos dramáticos del ajuste estructural. Entrevista a Ottón Solís”, en *Aportes*, febrero de 1992, pp. 6-8

LUMSDAINE, David H. (1993)

Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1949-1989. Princeton (NJ): Princeton University Press

LUNGO, Mario (1990)

El Salvador en los ochenta: contrainsurgencia y revolución. San José: EDUCA/FLACSO

LYMAN, Princeton (1988)

Beyond AID: Alternative Modes of Cooperation. Washington: Symposium on Cooperation for International Development, US Policies and Programs for the 1990s, documento PC-AAA-112, mimeo

MADDOCK, Rowland (1992)

"The Global Political Economy", en John Baylis y Nicholas J. Rengger (Eds.), *Dilemmas of World Politics. International Issues in a Changing World*. Oxford: Clarendon Press, pp. 107-129.

MANZ, Beatriz (1988)

Refugees of a Hidden War: The Aftermath of Counterinsurgency in Guatemala. Albany: State University of New York Press

MARINI, Ruy Mauro (1973)

Dialéctica de la dependencia. México: ERA

MARSHALL, Jorge (1989)

"Financiamientos bilaterales del Gobierno e instituciones norteamericanas", en Jorge Marshall, Esperanza Durán, David Pollock y Réal P. Lavergne (Ed.) *La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo*. Buenos Aires. GEL, pp. 141-165

MATTHEWS, Robert (1984)

"Oil in Troubled Waters. Venezuelan Policy in the Caribbean", en *NACLA, Report on the Americas*, Vol. XVIII, n° 4, julio-agosto, pp. 21-51

_____ (1985)

"The Limits of Friendship: Nicaragua and the West", en *NACLA, Report on the Americas*, vol. XIX, n° 3, mayo-junio, pp. 22-32

MAX-NEEF, Manfred (1994)

Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Barcelona: Icaria

MCCALL, Richard L. (1989)

“La Alianza para el Progreso: una evaluación”, en William Ascher y Ann Hubbard (eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo especial de estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica.* Durham/San José: Duke University, pp. 347-360

MCGUIRE, Mark F. y Vernon W. Ruttan (1990)

“Lost Directions: US Foreign Assistance Policy since New Directions”, en *Journal of Developing Areas*, Vol. 24, n° 2, enero, pp. 127-180

MEIER, Gerald M. y Dudley Seers (Eds.) (1986)

Pioneros del desarrollo. Madrid: Tecnos/Banco Mundial

MELLER, Patricio (1991)

The Latin American Development Debate: Neostructuralism, Neomonetarism and Adjustment Processes, Boulder (CO): Westview Press

MENDE, Tibor (1974)

¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso. México: Siglo XXI

MENJÍVAR, Rafael (1993)

La concertación económica y social en Centroamérica. San José: Fundación Friedrich Ebert

_____ y Juan Diego Trejos (1992)

La pobreza en América Central. San José: FLACSO (2ª edición)

MENZEL, Ulrich (1993)

“El final del ‘Tercer Mundo’ y el fracaso de la gran teoría”, en *Debats* n° 45, septiembre, pp. 38-54

MESA, Roberto (1980)

Teoría y práctica de las relaciones internacionales. Madrid: Taurus (2ª edición)

MEZA, Víctor (1988)

“Los militares hondureños en la hora de Washington”, en Víctor Meza, Philip Shepherd y Medea Benjamin, *Honduras-Estados Unidos: Subordinación y crisis*. Tegucigalpa: Centro de documentación de Honduras (CEDOH), 1-31

MIDDENDORF, J. William (1988)

“International Economic Development”, en Heritage Foundation, *Mandate for Leadership III*. Washington: Heritage Foundation, pp. 665-684

MIKESELL, Raymond F., con Robert A. Kilmarx y Arvin M. Kramish (1983)

The Economics of Foreign Aid and Self-sustaining Development. Boulder (CO): Westview

MILLETT, Richard L. (1987)

“Honduras: un dilema emergente”, en VV AA, *Honduras: pieza clave de la política de Estados Unidos en Centroamérica*, Tegucigalpa: Centro de documentación de Honduras (CEDOH) (2ª edición)

_____ (1995)

“An End to Militarism? Democracy and the Armed Forces in Central America”, en *Current History* febrero, pp. 71-75

MILLIKAN, Max F. y Walter W. Rostow (1957)

A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy. Nueva York: Harper & Bros.

Ministerio de Planificación (MIPLAN) (1985)

Un Camino hacia la Paz. San Salvador: MIPLAN

Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Medio Ambiente (MIRENEM) (1990)

Estrategia de conservación para el desarrollo sostenible de Costa Rica. San José. MIRENEM

MIT Center for International Studies (CENIS) (1957)

The Objectives of US Economic Assistance Programs. Washington: MIT Center for International Studies (CENIS), Special Committee to Study the Foreign Aid Program

MOLERO, María (1988)

Nicaragua sandinista: del sueño a la realidad. Madrid: CRIES/IEPALA

MOLINA, Guillermo (1986)

“Problemas de la democracia en Honduras”, en VV AA, *Honduras: realidad nacional y crisis regional* Tegucigalpa: CEDOH/Universidad Internacional de La Florida

MONTES, Segundo (1987)

El Salvador 1987: Salvadoreños refugiados en Estados Unidos. San Salvador: Universidad Centroamericana

MORA, Jorge E. (1992)

Movimientos campesinos en Costa Rica. San José: FLACSO

MORALES, Abelardo (1988a)

“El Estado paralelo de la AID en Costa Rica”, en *Aportes*, julio, pp. 7-10

_____ (1988b)

“La cooperación financiera de los Estados Unidos. los usos de los márgenes de acción de la política exterior de Costa Rica de 1982 a 1984”, en *Relaciones Internacionales* n° 24-25, tercer y cuarto trimestre de 1988, pp. 27-37

_____ (1995)

Oficios de Paz y posguerra en Centroamérica. San José: FLACSO

MORAWETZ, David (1979)

Veinticinco años de desarrollo económico, 1950 a 1975. Madrid: Tecnos/Banco Mundial

MORGENTHAU, Hans (1962)

“A Political Theory of Foreign Aid”, en *The American Political Science Review*, Vol. LVI, n° 2, junio, pp. 301-309

_____ (1986)

Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: GEL

MORRIS, Morris D. (1979)

Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index. Nueva York: Pergamon/Overseas Development Council (ODC)

MOSLEY, Paul (1987)

Foreign Aid: Its Defense and Reform. Lexington (KY): University of Kentucky Press

_____, Jane Harrigan y John Toye (1991)

Aid and Power: The World Bank and policy-based lending. Londres: Routledge (2 vol.)

MURRAY, Kevin y Tom Barry (1995)

Inside El Salvador. Albuquerque (NM): Resource Center, septiembre

“Nicaragua: The Election Line-up”, en *Resource Center Bulletin* n° 19, invierno de 1990

NELSON, Joan M. y Stephanie J. Eglinton (1992)

Encouraging Democracy: What Role for Conditioned Aid?. Washington: Overseas Development Council (ODC), Policy Essay n° 4

_____ (1993)

Global Goals: Contentious Means. Issues of Multiple Aid Conditionality. Washington: Overseas Development Council (ODC), Policy Essay n° 10

NERFIN, Marco (Comp.) (1978)

Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias. México: Siglo XXI

NORSWORTHY, Kent (1994)

Inside Honduras. Albuquerque (NM): Inter-Hemispheric Education Resource Center

_____ y Tom Barry (1992)

Nicaragua: A Country Guide. Albuquerque (NM): Resource Center (2ª edición)

NURKSE, Ragnar (1953)

Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries. Oxford: Blackwell

NYE, Joseph S. (1991)

La naturaleza cambiante del poder norteamericano. Buenos Aires: GEL

OCDE (1981)

Coopération pour le Développement. Efforts et Politiques des Membres du Comité d'Aide au Développement. Rapport 1981. París. OCDE

OCDE (1992)

DAC principles for effective aid. París. OECD

OIT (1976)

Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem. Ginebra: International Labour Office (ILO)

_____ (1977)

The Basic Needs Approach to Development. Ginebra: International Labour Office (ILO)

O'KANE, Trish (1992)

“El espejismo de la maquila”, en *Pensamiento Propio* n° 89, abril de 1992, pp. 2-4.

ORELLANA, Carlos (1992)

“Migración y remesas: una evaluación de su impacto en la economía salvadoreña”, en *Política Económica* vol. 1, n° 11, pp. 2-23

_____ y José Morales (1991)

“La AID; ¿ otro poder ?”, en *Pensamiento Propio* n° 81, junio, pp. 28-33

Organización Panamericana de Salud (OPS) (1990)

Las condiciones de salud en las Américas. Washington: OPS

OSSA, Álvaro de la (Comp.) (1994)

Escenarios de Centroamérica ante los cambios en el entorno económico mundial. San José: FLACSO / Fundación Friedrich Ebert

_____ y Eduardo Alonso (1990)

Exportaciones no tradicionales en Centroamérica. San José: FLACSO

OSEGUERA, Margarita (1987)

Honduras Hoy: Sociedad y crisis política. Tegucigalpa: CEDOH/CRIES

Overseas Development Institute (ODI) (1994)

“Aid in transition”, en *ODI Briefing Paper* n° 4 (94), noviembre

_____ (1995)

“EU Aid post-Maastricht: Fifteen into One?”, en *ODI Briefing Paper* n° 2 (95), abril

_____ (1996)

“New Sources of Finance for Development”, en *ODI Briefing Paper* n° 1 (96), febrero.

PACKENHAM, Robert (1973)

Liberal America and the Third World Princeton: Princeton University Press

PALOMARES, Gustavo (1993)

“La política exterior de las últimas administraciones republicanas de los EE UU con Centroamérica”, en Marta Casaus y Rolando Castillo (Eds.), *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*. Madrid; CEDEAL, pp. 89-124

_____ (1994a)

La era Kennedy. Madrid: Historia 16, Cuadernos del Mundo Actual n° 46

_____ (1994b)

La era Reagan. Madrid: Historia 16, Cuadernos del Mundo Actual n° 73

_____ (1994c)

Organización política y administrativa internacional. Madrid: UNED

_____ (1995)

Relaciones internacionales: teoría y concepto. Madrid: UNED

PALMA, Gustavo (1978)

“Dependency: A Formal Theory of Underdevelopment or a Methodology for the Analysis of Concrete Situations of Underdevelopment”, en *World Development* vol. 6, n° 7-8, julio-agosto, pp. 881-894

PASTOR, Robert (1980)

Congress and the politics of U.S. foreign aid 1929-1976. Berkeley: University of California Press

PAINTER, James (1989)

Guatemala: False Hope, False Freedom. The Rich, the Poor and the Christian Democrats.
Londres: Catholic Institute for International Relations (CIIR)/Latin American Bureau (LAB)

PAUKER, G.J.; S.L. Canby, A.R. Johnson y W. B. Quandt (1973)

In Search of Self-Reliance: US Security Assistance to the Third World under the Nixon Doctrine. Santa Monica (CA): RAND Corporation, junio

PAZ, Ernesto (1986)

“Evolución reciente de la política exterior y la seguridad nacional de Honduras”, en VV AA, *Honduras: realidad nacional y crisis regional* Tegucigalpa: CEDOH/Universidad Internacional de La Florida, pp. 341-392

PAZ BARNICA, Edgardo (1986)

Política exterior de Honduras 1982-1986. Madrid: Iberoamericana (2ª edición)

PEARCE, Jenny (1982)

Under the Eagle. US Intervention in Central America and the Caribbean. Londres: Latin America Bureau (2ª edición)

PEARSON, Lester B. (1969)

Partners in Development. Report of the Commission on International Development. Nueva York: Praeger

PEDRONI, Guillermo y Alfonso Porres (1991)

Políticas agrarias, programas de acceso a la tierra y estrategias de comercialización campesina.
Guatemala: FLACSO

PERDOMO, Rodulio (1990)

Magnitud y caracterización de la pobreza en Honduras. Tegucigalpa: PNUD/SECPLAN, junio

PERL, Raphael F. (1994)

“US-andean Drug Policy”, en William O. Walker III y Bruce M. Bagley (Eds.), *Drug Trafficking in the Americas.* New Brunswick (NJ): Transaction Publishers/North-South Center, pp.23-41

PEUKER, Axel (1991)

Public Policies and Deforestation in Costa Rica. Washington: World Bank, Latin American Department, mayo de 1991

PICKLES, David (1992)

“La batalla verde”, en *Pensamiento Propio* n° 90, mayo, pp. 12-14.

“Pinetta: una reforma agraria expropiatoria sería inconstitucional”, en *Siglo XXI*, 3 de marzo de 1990, p. 7

PINILLOS, Carlos A. (1993)

“Centroamérica: crisis y medio ambiente”, en Marta Casaus y Rolando Castillo, *Centroamérica. Balance de la década de los ochenta, una perspectiva regional*. Madrid: CEDEAL, pp. 487-518

PINO, Hugo Noé (1990)

“El ajuste estructural en Honduras”, en *Boletín CEDOH* n° 45, mayo

PINTO, Aníbal (1972)

“Notas sobre el desarrollo, subdesarrollo y dependencia”, en *El Trimestre Económico* vol.39 (2), n° 154

POITEVIN, René (1993)

Guatemala: la crisis de la democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de estado de 1993. Guatemala: FLACSO

“Polos de desarrollo”, en *Revista Militar* n° 31, Guatemala, enero-abril de 1984

PORTER, D. (1990)

U.S. Economic Foreign Aid. A Case Study of the United States Agency for International Development. Nueva York: Garland Publishing

PORTILLO, Luis (1987)

¿Alimentos para la Paz? La "ayuda" de Estados Unidos. Madrid: IEPALA

PNUD-ACNUR (1989)

Los desplazados, refugiados y repatriados en el marco del desarrollo económico y social de Centroamérica. Guatemala: CIREFCA

PREALC (1986)

La deuda social: ¿Qué es? ¿Cómo se mide?. Santiago de Chile: PREALC

PRÉBISCH, Raúl (1964)

Nueva Política comercial para el desarrollo. México: Fondo de Cultura Económica

_____ (1986)

“Cinco etapas en mi pensamiento económico”, en Gerald Meier y Dudley Seers (Eds.), *Pioneros del desarrollo*. Madrid: Tecnos/Banco Mundial, pp. 178-193

PROSTERMAN, Roy (1985)

“Aspectos demográficos de la Reforma Agraria en El Salvador”, en *Polémica* n° 17-18, pp. 87-100

RENNER, Michael (1989)

National Security: The Economic and Environmental Dimension. Washington: Worldwatch Institute

_____ (1988a)

Private Organizations with US Connections: Guatemala. Directory and Analysis. Albuquerque (NM): Inter-Hemispheric Education Resource Center, julio

_____ (1988b)

Private Organizations with US Connections. Honduras 1988. Directory and Analysis. Albuquerque (NM): Inter-Hemispheric Education Resource Center, julio

_____ (1988c)

Public and Private Humanitarian Aid. Legal and Ethical Issues, Albuquerque (NM): Resource Center, julio

_____ (1989)

Private Organizations with US Connections: El Salvador. Directory and Analysis. Albuquerque (NM): Inter-Hemispheric Education Resource Center, julio

_____ (1991)

Workers of the World Undermined: American Labor and the Pursuit of US Foreign Policy. Albuquerque (NM): Resource Center, enero

RIDDELL, Roger C. (1987)

Foreign Aid Reconsidered. Londres: Overseas Development Institute (ODI)/The John Hopkins University Press

RIVERA, Eugenio, Ana Sojo y José Roberto López (1986)

Centroamérica. Política Económica y crisis. San José: ICADIS/DEI

ROBINSON, William, y Kent Norsworthy (1987)

David and Goliath: Washington War Against Nicaragua. Nueva York: Monthly Review Press

RODRIGUEZ, Ennio (1988)

“Costa Rica: en busca de la supervivencia”, en Stephany Griffith-Jones (Ed.), *Deuda externa, renegociación y Ajuste en la América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica/El Trimestre Económico

_____ (1993)

“The Multiple Tracks of a Small Open Economy”, en Diana Tussie y David Glover, *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies.* Boulder (CO): Lynne Rienner, pp. 99-117

RODRIGUEZ, Adrián (1990)

“La deuda pública externa de Costa Rica: crecimiento, moratoria y renegociación”, en José Roberto López y Eugenio Rivera (Comps.), *Deuda externa y políticas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica y Panamá.* San José: CSUCA, pp. 256-292

ROJAS ARAVENA, Francisco (1989)

“Política exterior de Costa Rica en 1988”, en Heraldo Muñoz (Comp.), *A la espera de una nueva etapa. Anuario de políticas exteriores latinoamericanas en 1988-89.* Caracas: Nueva Sociedad/PROSPEL, pp. 171-182

_____ (1990a)

Política exterior de la administración Arias Sánchez, 1986-1990. San José: FLACSO, marzo

_____ (1990b)

Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana. Heredia: Universidad Nacional, mayo

_____ y Luis Guillermo Solís (1988)

¿súbditos o aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica. San José: FLACSO/Porvenir

ROJAS BOLAÑOS, Manuel (1992)

“Costa Rica: una sociedad en transición”, en *Nueva Sociedad* n°119, mayo-junio, pp. 16-21

_____ (1993)

“La política”, en Héctor Pérez-Brignoli (Ed.), *Historia General de Centroamérica V. De la posguerra a la crisis*. Madrid: Quinto Centenario / FLACSO, pp. 85-163.

_____ e Isabel Román (1993)

Agricultura de exportación y pequeños productores en Costa Rica. San José: FLACSO

ROMÁN, Isabel (1992)

“Efectos del ajuste estructural en el agro costarricense”, en *Polémica* n° 16, enero-abril de 1992, pp. 13-25

_____ (1994)

“Costa Rica: los campesinos también quieren futuro”, en Klaus D. Tangermann e Ivana Ríos (Eds.), *Alternativas campesinas. Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica*. Managua: CRIES/Latino, pp. 71-93

RONDINELLI, Dennis (1987)

Development Administration and US Foreign Aid Policy. Boulder (CO): Lynne Rienner

_____ (1989)

“Reforming U.S. Foreign Aid Policy: Political Constraints on Development Assistance”, en *Policy Studies Journal*, vol. 18, N° 1, invierno, pp. 67-85

ROSA, Herman (1993)

AID y las transformaciones globales en El Salvador. Managua: CRIES

ROSALES, Osvaldo (1988)

“Balance y renovación en el paradigma estructuralista del desarrollo latinoamericano”, en *Revista de la CEPAL* n° 34, abril, pp.19-35

ROSATI, Jerel A. (1992)

“The Domestic Environment”, en Peter J. Schrader (Ed.), *Intervention in the 1990's. US Foreign Policy in the Third World*.

ROSENBERG, Mark B. (1990)

“Honduras”, en Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline (Eds.), *Latin American Politics and Development*, Boulder (CO): Westview Press (3ª edición), pp. 519-534

ROSENCRANCE, Richard (1986)

The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World. Nueva York, Basic Books

ROSENSTEIN-RODAN, Paul N. (1957)

Notes on the Theory of the “Big-Push”. Washington: MIT Center for International Studies (CENIS)

ROSTOW, Walt W. (1960)

The Stages of Economic Growth. A non-Communist Manifesto. Cambridge: Cambridge University Press

_____ (1985)

Eisenhower, Kennedy and Foreign Aid. Austin (TX): University of Texas Press

_____ (1986)

“Desarrollo: la economía política del periodo largo marshalliano”, en Gerald M. Meier y Dudley Seers (Eds.), *Pioneros del desarrollo*. Madrid: Tecnos/Banco Mundial, pp. 231-262

ROVIRA, Jorge y Sergio Reuben (1990)

“El Estado y la economía en Costa Rica. Una visión de conjunto en perspectiva histórica”, en Sergio Reuben (Comp.), *Estado y ajuste estructural en Centroamérica y el Caribe*. SanJosé: CSUCA, pp. 33-81

ROY, Joaquín (Comp.)

La reconstrucción de Centroamérica: el papel de la Comunidad Europea. Miami: Universidad de Miami

SABORÍO, Sylvia (1990)

“Central America”, en John Williamson (Ed.), *Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*. Washington: Institute for International Economics, abril, pp. 279-306

SALDOMANDO, Angel (1992)

El retorno de la AID. El caso de Nicaragua: condicionalidad y reestructuración conservadora. Managua: CRIES

_____ y Elvira Cuadra (1994)

Los problemas de la pacificación en Nicaragua. Recomposición de grupos armados y conflictos sociales. Managua: CRIES, febrero

SALOM, Roberto (1992)

Costa Rica: deuda externa y soberanía. San José: Porvenir

SALOMON, Leticia (1994)

“La década de la seguridad en Honduras”, en Marta Casaus y Teresa García Giráldez (Coords.), *Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva por países.* Madrid: CEDEAL, pp. 217-252

SANAHUJA, José Antonio (1990)

“Guatemala: balance de una década”, en *África-América Latina. Cuadernos* n° 2, mayo, pp. 67-84

_____ (1992)

Los Estados Unidos en Centroamérica: ¿Ayuda económica o seguridad nacional?. Bilbao: Hegoa, Cuadernos de Trabajo n° 10

_____ (1994a)

“Relations between the European Community and Central America in the 1990's: Continuity, Reactivation or Change?”, en Kees Biekart y Martin Jelsma (eds.), *Peasants Beyond Protest in Central America. Challenges for ASOCODE, Strategies Towards Europe.* Amsterdam: Transnational Institute (TNI), pp. 141-207

_____ (1994b)

Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI. Madrid: Centro de Investigación para la Paz/Seminario de Investigación para la Paz, Informes n° 9

SANCHEZ, Robert E. (1988)

“Soviet-Bloc and Cuban Assistance to Nicaragua”, en *Congressional Research Service Review* vol. 9, n° 4, pp. 12-14

SARTI, Carlos (1990)

“Negociación y guerra en El Salvador: una legitimidad en disputa”, en *Centroamérica Internacional* n° 2, enero, pp. 7-11

SCHIRMER, Jennifer (1991)

“Guatemala: los militares y la Tesis de Estabilidad Nacional”, en Dirk Kruijt y Edelberto Torres-Rivas (Comps.), *América Latina: militares y sociedad*. San José: FLACSO, vol. I, pp. 183-219

SCHOULTZ, Lars (1987)

National Security and United States Policy toward Latin America. Princeton: Princeton University Press

_____ (1989)

“La respuesta de reformas políticas e institucionales a la condicionalidad de la ayuda”, en William Ascher y Ann Hubbard (eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo especial de estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica*. Durham/San José: Duke University, pp. 417-460

SCHWARTZ, Carole y Breny Cuenca (1985)

“El camino militar electoral de la administración Reagan para El Salvador versus la negociación política”, en VV AA, *Centroamérica: crisis y política internacional*. México: Siglo XXI (3ª edición), pp. 107-140

SCOTT, Dale y Jane Hunter (1987)

The Iran-Contra Connection: Secret Teams and Covert Operations in the Reagan Era. Boston (MA): South End Press

SEBALLOS, Edwin (1991)

“El retorno de la AID”, en *Pensamiento Propio* n° 79, abril, pp. 33-35

SEGEPLAN (1985)

Lineamientos de Política para el Desarrollo Agrícola del Altiplano Occidental. Guatemala: SEGEPLAN, Proyecto GUA-84-004-PNUD/FAO

SEGOVIA, Alexander (1994)

La implementación de los acuerdos de paz y las reformas económicas en El Salvador. San Salvador: junio (mimeo)

SELA (1986)

América Latina/Estados Unidos. Evolución de las relaciones económicas 1984-1985. México: SELA/Siglo XXI

_____ (1990)

La Iniciativa Bush para las Américas: Análisis preliminar de la Secretaría permanente del SELA. Caracas: SELA, septiembre (mimeo)

SELVAGGIO, Kathleen y Nancy Alexander (1992)

Foreign Aid at the Crossroads. Washington: Bread for the World Background Paper n° 125, septiembre

SELVAGGIO, Kathleen y David Nassar (1993)

A primer on US Foreign Aid. Washington: Bread for the World Background Paper n° 129, marzo

SEN, Amartya K. (1990)

“Development as Capability Expansion”, en Keith Griffin y John Knight (Eds.), *Human development and the International Development Strategy for the 1990's*. Londres: MacMillan/United Nations, pp. 41-58

SERRA, Luis y Gerardo Castro (1994)

“El crédito y los pequeños productores en Centroamérica”, en Klaus D. Tangermann e Ivana Ríos (Eds.), *Alternativas campesinas. Modernización del agro y Movimiento campesino en Centroamérica*. Managua: CRIES/Latino, pp. 209-241

SEWELL, John y Catherine Gwin (1994)

“US Foreign Assistance: facing new challenges”, en Adrian Hewitt (Ed.), *Crisis or Transition in Foreign Aid*. Londres: Overseas Development Institute (ODI)/Overseas Development Council (ODC), pp. 80-87

SHEPERD, Philip (1987)

“El trágico curso y las consecuencias de la política norteamericana en Honduras”, en VV AA, *Honduras: pieza clave de la política de Estados Unidos en Centroamérica*. Tegucigalpa: CEDOH, pp. 117-169

_____ (1988)

“Reaganomics’ para Honduras: la ayuda norteamericana y la crisis económica hondureña”, en Víctor Meza, Philip Shepherd y Medea Benjamin, *Honduras-Estados Unidos: Subordinación y crisis*. Tegucigalpa: Centro de documentación de Honduras (CEDOH)

SIMON, Laurence R. y James C. Stephens (1982)

El Salvador Land Reform 1980-1981, Impact Audit. Boston: Oxfam America

SIMS, Beth (1990)

National Endowment for Democracy (NED): A Foreign Policy Branch Gone Awry, A Policy Report. Washington: Council on Hemispheric Affairs

SMILLIE, Ian (1993)

“United States”, en Ian Smillie y Henny Helmich (Eds.), *Non-Governmental Organizations and Governments: Stakeholders for Development*. París: OECD, pp. 301-318

SOBEL, Richard (Ed.) (1993)

Public opinion in US Foreign Policy: The Controversy over Contra Aid. Lanham (MD): Rowman & Littlefield

SOBRADO, Miguel, Gabriel Coronado y Leda Trejos (1988)

¿Quién quiere la guerra en Costa Rica? Un análisis sobre hechos ocurridos entre 1982 y 1987. San José: ICES/CRIES

SOFDERHEIDE, Pat y Bruce Rich (1990)

“Las reformas ecológicas al Banco Mundial”, en *Ecología Política* n° 2, pp. 139-155

SOJO, Ana (1984)

Estado empresario y lucha política en Costa Rica. San José: DEI/Educa

_____ (1990a)

“Las políticas sociales en Costa Rica”, en Adolfo Gurrieri y Edelberto Torres-Rivas, *Los años noventa: ¿Desarrollo con Equidad?* San José: FLACSO/CEPAL, pp. 287-327

_____ (1990b)

“La focalización en política social”, en *Pensamiento Iberoamericano*, n° 18, julio-diciembre, pp. 307-310

_____ (1992)

La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes. Santiago de Chile: CEPAL, agosto

SOJO, Carlos (1991a)

Costa Rica: política exterior y Sandinismo. San José: FLACSO

_____ (1991b)

La utopía del estado mínimo. Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta. San José: CRIES/CEPAS

_____ (1991c)

“La política del aliado inteligente: Costa Rica y Estados Unidos 1988-1989”, en Gabriel Aguilera, Abelardo Morales y Carlos Sojo, *Centroamérica: de Reagan a Bush* San José: FLACSO, pp. 185-241

_____ (1992)

La mano visible del mercado. La asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los ochenta. Managua: CRIES

_____ (1993)

“Clinton, los demócratas y Centroamérica”, en *Centroamérica Internacional* n° 10, 1993, pp. 1-6

SOLÍS, Ottón (S.f.)

PAE = Crisis. Las consecuencias del ajuste estructural en Costa Rica. San José: Universidad Estatal a Distancia

SOLLIS, Peter (1992)

“La disminución de la pobreza: evaluación del programa social del Gobierno”, en *Estudios Centroamericanos* n° 522, abril, pp. 333-355

(1993)

Poverty Alleviation in El Salvador. Washington: WOLA, El Salvador Issue Brief n° 2, enero

SOTO, Alvaro de y Graciana del Castillo (1994)

“Obstacles to peacebuilding”, en *Foreign Policy* n° 94, primavera, pp. 69-83

SPANIER, John (1991)

La política exterior norteamericana a partir de la segunda guerra mundial. Buenos Aires: GEL

SPERO, Joan (1990)

The Politics of International Economic Relations. Londres: St. Martin's Press

STAHL, Karin (1994)

“Política social en América Latina. La privatización de la crisis”, en *Nueva Sociedad* n° 131, mayo-junio, pp. 48-71

STAHLER-SHOLK, Richard (1987)

“Foreign Debt and Economic Stabilization in Nicaragua”, en Rose J. Spalding (Ed.), *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua.* Boston: Allen and Unwin

STALLINGS, Barbara (1987)

“El financiamiento externo en la transición al socialismo en pequeños países periféricos”, en José Luis Coraggio y Carmen Diana Deere (Coords.), *La Transición difícil. La autodeterminación de los pequeños países periféricos.* Managua: Vanguardia

STEIN, Ricardo (1988)

“Civil War, Reform and Reaction in El Salvador”, en Nora Hamilton, Jeffrey A. Frieden, Linda Fuller y Manuel Pastor, jr. (Eds.), *Crisis in Central America. Regional Dynamics and US Policy in the 1980's.* Boulder (CO): Westview Press, pp. 193-206

STEIN, Eduardo y Salvador Arias (eds.) (1992)

Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano. San José: SELA/CADESCA/DEI

STEWART, Frances (1995)

Adjustment and Poverty. Options and Choices. Londres: Routledge

STOGA, Alan J. (1989)

“Cuatro años después: la Comisión Nacional Bipartita del Presidente Reagan sobre Centroamérica”, en Ascher y Ann Hubbard (Eds.), *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de Estudios de la Comisión Internacional para la recuperación y el Desarrollo de Centroamérica.* San José/Durham: Duke University, pp. 397-415

STOLL, David (1991)

“Evangelistas, guerrilleros y ejército: el Triángulo Ixil bajo el poder de Ríos Montt”, en Robert M. Carmack (Comp.), *Guatemala; cosecha de violencias.* San José: FLACSO, pp. 155-199

STORRS, Larry K. (1989)

“El Salvador: New Challenges for US Policy”, en *Congressional Research Service Review* vol. 10, n° 2, febrero, pp. 14-16

STRANGE, Susan (1970)

“International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect”, en *International Affairs* vol. 46, n° 2, pp. 304-315

_____ (1994)

States and Markets. An Introduction to International Political Economy. Londres: Pinter (2ª edición)

STREETEN, Paul (1981)

Development Perspectives. Londres: Macmillan

_____ (1992)

Global Governance for Human Development. Nueva York: Human Development Report Office, noviembre, occasional papers n° 4

_____ (1995)

“Desarrollo humano: el debate sobre el índice”, en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n° 143, marzo, pp. 35-47

_____ *et alii* (1986)

Lo primero es lo primero. Satisfacer las necesidades básicas en los países en desarrollo. Madrid: Tecnos/Banco Mundial

SUNKEL, Osvaldo (Comp.) (1991)

El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina. México: Fondo de Cultura Económica

_____ (1990)

“El neoestructuralismo versus el neoliberalismo en los años noventa”, en *Revista de la CEPAL* n° 42, diciembre

_____ (1994)

“La crisis social de América Latina: una perspectiva neoestructuralista”, en Félix Bombarolo y Horacio E. Caride (Comps.), *Pobreza y modelos de desarrollo en América Latina.* Buenos Aires: FICONG-IDE, pp. 129-181

_____ y Pedro Paz (1970)

El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México: Siglo XXI

_____ y Stephany Griffith-Jones (1987)

La crisis de la deuda y el desarrollo en América Latina: el fin de una ilusión. Buenos Aires. GEL

TANGERMANN, Klaus D. e Ivana Ríos (Coords.) (1994)

Alternativas campesinas. Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica. Managua: CRIES/Latino editores

“The Democracy Offensive”, en *Resource Center Bulletin*, n° 18, invierno de 1989

“The price of bananas”, en *The Economist*, 12 de marzo de 1994, p. 58

TOBIN, James (1992)

"Tax the speculators", en *The Financial Times*, 22 de diciembre

TOKATLIAN, Juan G. (1994)

"The Miami Summit nd Drugs: A Placid, Innocuous Conference?", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Vol. 36, n° 3, invierno, pp. 75-92

TIMOSSI, Gerardo (1989)

Centroamérica, deuda externa y ajuste estructural: Las transformaciones económicas de la crisis. San José: CRIES-DEI

TORRES, Rosa María y José Luis Coraggio (1987)

Transición y crisis en Nicaragua. San José: DEI/ICADIS

TORRES-RIVAS, Edelberto (1981)

"Ocho claves para entender la crisis política en Centroamérica", en *Polémica*, n° 1. San José, septiembre-octubre, pp. 6-18

_____ (1987)

Centroamérica: la democracia posible. San José: FLACSO

_____ (1989a)

Interpretación del desarrollo social centroamericano. San José: FLACSO (12ª edición)

_____ (1989b)

Crisis del poder en Centroamérica. San José. EDUCA

_____ (1993)

"Democracias de baja intensidad", en Marta Casaus y Rolando Castillo (Coords), *Centroamérica, balance de la década de los ochenta. Una perspectiva regional*, Madrid: CEDEAL, pp. 73-88

_____ (Dir.) (1993)

Historia General de Centroamérica. Madrid: Quinto Centenario (6 Vol.)

Tower Commission (1987)

The Tower Commission Report. Nueva York: Bantham books/Times books

TOYE, John (1987)

Dilemmas of Development: Reflections on the Counter-Revolution in Development Theory and Policy. Oxford: Basil Blackwell

TUCKER, Stuart K. (1992)

“Equity and the Environment in the Promotion of Nontraditional Agricultural Exports”, en Sheldon Annis and contributors, *Poverty, Natural Resources and Public Policy in Central America*. Washington: Overseas Development Council (ODC), pp. 109-141

TUSSIE, Diana (1995)

The Inter-American Development Bank. Boulder (CO): Lynne Rienner

UL HAQ, Mahbub (1996)

Reflections on Human Development. Oxford: Oxford University Press

UMAÑA, Álvaro (1995)

“Comentario”, en Pablo Araya, Rafael Díaz y Luis Fernando Fernández (Comps.), *El desarrollo sostenible. Un desafío a la política económica agroalimentaria*. San José: DEI/IICA/Maestría en Política Económica, pp. 207-212

UTTING, Peter (1991)

The social origins and impact of deforestation in Central America. Ginebra: UNRISD, discussion paper 24, mayo

_____ (1993)

Trees, people and power: social dimensions of deforestation and forest protection in Central America. Londres: Earthscan

VANDEN, Harry E. y Thomas W. Walker (1991)

“The Reimposition of US Hegemony over Nicaragua”, en Kenneth M. Coleman y George C. Herring (Eds.), *Understanding the Central American Crisis. Sources of Conflict, US Policy and Options for Peace*. Wilmington (DE): SR Books, pp. 153-177

VARGAS, Jorge (1988)

“La militarización y la reestructuración nacional de Costa Rica”, en VV AA, *Centroamérica: la guerra de baja intensidad*. San José: CRIES/DEI, pp. 119-140

VARGAS, Thelmo (1990)

“El ajuste estructural en la economía costarricense”, en Luis Paulino Vargas (Ed.), *Crisis económica y ajuste estructural*. San José: EUNED, pp. 61-84

VEGA, José Luis (1986)

Hacia una interpretación del desarrollo social costarricense. Ensayo sociológico. San José: Porvenir (5ª edición)

VERGARA, Raúl; José R. Castro y Deborah Barry (1986)

Nicaragua: País sitiado. Guerra de baja intensidad, agresión y sobrevivencia. Managua: CRIES

VILAS, Carlos (1994)

“Revolución, contrarrevolución, crisis: Nicaragua en la década de 1980”, en Marta Casaus y Teresa García Giráldez (Coords.), *Centroamérica: balance de la década de los 80. Perspectiva por países*. Madrid: CEDEAL

VILLALOBOS, Joaquín (1989)

Una revolución democrática para El Salvador. San Salvador: Sistema/Venceremos

VV AA (1986)

Honduras: realidad nacional y crisis regional Tegucigalpa: CEDOH/Universidad Internacional de La Florida

VV AA (1988)

Centroamérica: la guerra de baja intensidad. San José: CRIES-DEI

VV AA (1989)

La política económica en Nicaragua 1979-88. Bibliografía comentada. Cronología básica. Managua: CRIES, junio

VV AA (1993)

Interdisciplinary Fact-finding on Current Deforestation in Costa Rica. Washington: World Bank, septiembre

VUSCOVIC, Pedro (1990)

Diagnóstico de la situación, estado y proyección de las necesidades en Nicaragua. San José: Liga de Sociedades de Cruz Roja/FLACSO (mimeo)

WALKER III, William O. (1994)

“The Bush Administration Andean Drug Strategy in Historical Perspective”, en William O. Walker III y Bruce M. Bagley (Eds.), *Drug Trafficking in the Americas*. New Brunswick (NJ): Transaction Publishers/North-South Center, pp. 1-22

WALLER, Douglas (1990)

“Los despropósitos de la ayuda norteamericana”, en *CentroaméricaInternacional* n° 4, julio-agosto, pp. 8-10

WALLERSTEIN, Immanuel (1974)

The Modern World System, Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century. Londres. Academic Press

_____ (1980)

The Modern World System II. Mercantilism and the Consolidation of the European World Economy, 1600-1750. Londres: Academic Press

WALLERSTEIN, Mitchel B. (1980)

Food for War-Food for Peace: United States Food Aid in a Global Context. Cambridge (MA): The MIT Press

WALTON, John y Charles Ragin (1990)

“Global and national sources of political protest: Third World responses to the debt crisis”, en *American Sociological Review* 55, diciembre, pp. 876-890

WALTON, John y David Seldon (1994)

Free markets and food riots. The politics of global adjustment. Cambridge (MA): Backwell Publishers

WALTZ, Kenneth N. (1979)

Theory of International Politics. Reading (MA): Addison-Wesley

WEBER, Cristof Anders (1993)

“United States Foreign Assistance to Central America, 1946-89: A Tool of Foreign Policy”, en James W. Wilkie y Carlos A. Contreras, *Statistical Abstract of Latin America*, vol. 30, part 1, Los Angeles (CA): UCLA Latin American Center Publications

WEEKS, John (1989)

“Perspectivas para las economías centroamericanas hacia el 2000: crisis sin salida”, en Mats Lundahl y Wim Pelupessy (Eds.), *Crisis económica en Centroamérica y el Caribe*. San José: DEI, pp. 205-236

WEISS-FAGEN, Patricia (1980)

“US Foreign Policy and Human Rights: The Role of Congress”, en Antonio Cassese, *Parlamentarian Contyrol over Foreign Policy*. Germantown (MY): Sijthoff & Noordhoff Publishers, pp. 111-136

WESTBROOK, Colleen (1986)

Contradictions and Inconsistencies in Humanitarian Aid to the Contras. Boston (MA): Oxfam-America, abril

WHITE, John A. (1972)

Regional Development Banks: The Asian, African and Interamerican Development Banks. Nueva York: Praeger

_____ (1974)

The Politics of Foreign Aid. Londres: Bodley Heart

WHITTINGHAM, Wilfred (1989)

“La Iniciativa de los Estados Unidos para la Cuenca del Caribe”, en Revista de la CEPAL n° 39, Santiago de Chile, diciembre, pp. 77-100

WILLIAMSON, John (1990)

Latin American adjustment. How much has happened?. Washington: Institute for International Economics

_____ (Ed.) (1983)

IMF conditionality. Washington: Institute for International Economics

WOLA (1988)

Who pays the price? The Cost of War in the Guatemalan Highlands. Washington: WOLA, abril

_____ (1990a)

Elusive justice. The US Administration of Justice Program in Latin America. Washington: WOLA, mayo

_____ (1990b)

US Electoral Assistance and Democratic Development: Chile, Nicaragua and Panama. Washington: WOLA, enero

_____ (1992a)

The Helms Report on Nicaragua. Washington: WOLA, Nicaragua Issue Brief n° 1, septiembre

_____ (1992b)

US Policy and Property Rights in Nicaragua: Undermining the Search for Consensus. Washington: WOLA, Nicaragua Issue Brief n° 2, diciembre

_____ (1993)

Reluctant Reforms. The Cristiani Government and the International Community in the Process of Salvadoran Post-War Reconstruction. Washington: WOLA, junio

WOOD, Robert E. (1980)

"Foreign Aid and the Capitalist State in Underdeveloped Society", en *Politics and Society* vol. 10, n° 1, pp. 4-34

_____ (1986)

From Marshall Plan to Debt Crisis: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy. Berkeley: University of California Press

World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission) (1987)

Our Common Future (The Brundtland Report). Oxford: Oxford University Press

World Resources Institute (1990)

World Resources 1990-1991. Washington: World Resources Institute

YOUNG, Oran (1983)

“Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes”, en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 93-113

_____ (1989)

International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment. Ithaca: Cornell University Press

ZARTMAN, I. William (1983)

Ripe for Resolution. Oxford: Oxford University Press

ZELYSTRA, Willem. G. (1975)

Aid or Development: The Relevance of development Aid to Problems of Developing Countries. Leyden: A.W. Sitjhoff

ZIMMERMAN, Robert F. (1993)

Dollars, Diplomacy and Dependency. Dilemmas of US Economic Aid. Boulder (Co): Lynne Rienner

ZUVEKAS, Clarence (1992)

“Sobre la recuperación económica y el Desarrollo de la América Central”, en *Polémica* n° 17, San José, mayo- agosto, pp. 35-55