

COMENTARIOS EN TORNO DE LAS RECOMENDACIONES ECONÓMICAS DEL INFORME KISSINGER

EDGAR JIMÉNEZ

Introducción

Con relación al Informe Kissinger circulan diversas publicaciones, especialmente las que proceden de las organizaciones políticas e instituciones oficiales o privadas del área centroamericana o del extranjero.

En nuestro caso, consideramos que, dentro del proceso coyuntural que vive hoy América Central, cuyos síntomas más importantes son el clima de violencia y de cruenta lucha que se libra en algunos países y que se presentan también síntomas económicos dramáticos en el resto de la región, el informe adquiere una gran importancia por las consecuencias económicas y políticas que pueden desprenderse de las recomendaciones formuladas.

De ahí que no es posible explicar el análisis económico y las recomendaciones “Hacia la democracia y Prosperidad Económica” del Informe Kissinger si no se enmarca en el cuadro político actual que vive Centroamérica.

Por lo tanto, el informe de la Comisión Kissinger debe verse en este contexto como una tentativa estadounidense de largo plazo en América Central.

Sin embargo, para entender el planteamiento de Henry Kissinger y las recomendaciones en torno de la problemática económica de América Central, es necesario presentar los aspectos centrales que a juicio de la Comisión caracterizan la actual situación económica de la región. Tomando en cuenta esta presentación, examinaremos las recomendaciones económicas de corto y largo plazo del Informe. Posteriormente analizaremos algunas de las recomendaciones así como los problemas y cuestiones no tomados en cuenta por la Comisión, para finalmente desprender algunas conclusiones del Informe.

1) Diagnóstico y recomendaciones económicas del Informe

La Comisión Bipartidista considera que “la crisis en la región no tiene una causa única y simple, pero la problemática actuación de las economías que la integran han sido un factor primordial”.

Las economías nacionales centroamericanas se encontraban entre las más dinámicas del mundo durante la década de los años sesenta y principios de los años setenta. Pero hacia fines de esos años sesenta, la producción, los ingresos de exportación, las utilidades y el consumo comenzaron a disminuir, provocando una drástica contracción económica en todos los países del área. Esta situación a juicio de la Comisión contribuyó a la creciente frustración política en varios países y los efectos fueron más severos para aquellos países que no tuvieron acceso a la participación en los beneficios del rápido crecimiento de la época anterior.

Tomando en cuenta lo anterior y como punto de partida para el análisis posterior reconocemos en el diagnóstico económico del Informe cuatro partes que lo integran:

1.1 Causas de la crisis económica

- Combinación de desarrollos económicos y financieros internacionales diversos.
- Desastres naturales.
- Políticas económicas ineficaces aplicadas en la región.
- La debilidad económica estructural.
- Altos niveles de violencia junto a las tensiones intrarregionales y los disturbios políticos nacionales.
- El impacto del *shock* petrolero.

1.2 Consecuencias

De manera sintética el Informe señala que las consecuencias de la crisis son las siguientes:

- a) Disminución de la actividad económica que se expresa en el desplome dramático de la inversión y de los niveles de ahorro. El volumen del comercio y las transacciones han disminuido y las reservas internacionales prácticamente han dejado de existir. Se estima que

los términos del intercambio de toda la zona cayeron en más de 60% en los últimos cinco años, contrayéndose por consiguiente el poder de compra de toda la región. Como resultado, Centroamérica tendría que exportar actualmente, en términos físicos, 50% más de lo que exportó hace cinco años a fin de adquirir los mismos bienes en el mercado mundial.

b) Las fugas masivas de capital se han ido incrementando en forma creciente, calculadas aproximadamente en tres mil millones de dólares en los últimos años, debilitando seriamente las posibilidades de crecimiento futuro.

c) Los dos aspectos anteriores se expresan además en el problema de atención al servicio de la deuda externa que por otra parte es excesiva. En este sentido Centroamérica no presenta ninguna diferencia con respecto a la situación del resto del continente latinoamericano.

La deuda total de Centroamérica fue “de 14 mil millones de dólares a fines de 1982, lo que representa un crecimiento del 240% desde 1975”; aunado a esto se registra un mayor tamaño de la deuda y una carga mayor de su servicio en Costa Rica, Panamá y Nicaragua.

d) Disminución en los niveles de ingreso real per cápita. La Comisión Kissinger señala que en 1983 el producto per cápita de los países centroamericanos había caído estrepitosamente en relación con los niveles máximos de producción alcanzados en años anteriores.

Por ejemplo en “Costa Rica, Guatemala y Honduras los niveles absolutos del ingreso real per cápita apenas son iguales actualmente a los de mediados de los años setenta. En El Salvador y Nicaragua el ingreso real per cápita cayó a los niveles de principios de los años sesenta”.

Para 1983, el ingreso real per cápita en Nicaragua fue 38% inferior al de su mejor año, 1977; la contracción en El Salvador fue de 35%; Costa Rica 23%, Guatemala 14% y Honduras 12%.

El Informe considera también que de persistir la situación, para recuperar el nivel de vida y de ingreso similar al de 1980, las economías centroamericanas deberán observar en los próximos años un crecimiento real promedio del 6% (3% per cápita).

e) Concentración económica a nivel regional. El Informe destaca el estancamiento de los intercambios comerciales en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), que afecta fundamentalmente al sector manufacturero. Es importante señalar en este aspecto que el 25% del valor bruto de la producción industrial de los países que integran el MCCA se destina al comercio intrarregional y que el 90% de ese comercio se compone de manufacturas. El valor de dicho comercio cayó en casi un tercio entre 1980-1982.

f) Como consecuencia de los elementos señalados, se han producido mayores niveles de desempleo y subempleo e incrementado la pobreza.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1983) más de un tercio de la población de la región carece de ingresos suficientes para una nutrición adecuada. Se suman a lo anterior la educación deficiente, y un crecimiento demográfico regional del 3% ubicadas entre las más altas del mundo.

g) Y por último, el impacto inflacionario que ha alterado drásticamente los precios de los bienes de consumo, especialmente en Costa Rica donde los precios crecieron a una tasa del 90% en 1982.

1.3 Propuestas de la Comisión

El Informe propone un paquete de recomendaciones de corto y largo plazo encaminadas a enfrentar la crisis económica y política de América Central.

1.3.1 Corto plazo

- Programa de emergencia para la estabilización económica.
 - Revitalización del Mercado Común Centroamericano.
 - Solucionar los problemas derivados de la deuda externa.
 - Incorporar al sector privado al esfuerzo de la estabilización.
 - Incremento de la ayuda económica bilateral de Estados Unidos, con los países de la región.
 - Programas de inversión e infraestructura y vivienda de mano de obra intensiva.
 - Incorporación de Estados Unidos al Central American Bank for Economic Integration y el otorgamiento de un crédito de emergencia al Central America Common Market Fund.
 - Eliminación del clima de violencia y contienda civil con el fin de sentar las bases para la paz social y la estabilidad política, requisitos indispensables para todo programa de desarrollo económico.
- Las medidas de corto plazo tienen la finalidad de impulsar la inversión y el comercio. Son medidas de emergencia para asegurar el desarrollo ulterior en la región.

1.3.2 Largo plazo

- Incrementar sustancialmente la ayuda financiera externa.
- Vislumbrar una nueva organización regional multilateral, destinada a supervisar el comportamiento en el espectro político, socioeconómico y de seguridad.

—Plan Integral de Desarrollo Económico y la formación de una compañía de capitales privados para Centroamérica: Corporación de Desarrollo Centroamericano, CADC.

—Desarrollo de instituciones democráticas.

En relación con las de largo plazo, la Comisión señala: “no tenemos la responsabilidad ni la capacidad para diseñar planes específicos de desarrollo a largo plazo para cada país de Centroamérica. No obstante, debemos definir objetivos de mediano plazo compatibles con los intereses de Estados Unidos”.

Según el Informe, América Central necesitará, entre 1984 y 1990, una asistencia financiera equivalente a 24 mil millones de dólares. El Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como los inversionistas privados y los bancos comerciales, podrían cubrir el 50% de estos fondos. La diferencia deberá ser aportada por Estados Unidos. La Comisión propone un primer paquete de fondos provenientes de Estados Unidos que asciende a 8 mil millones de dólares, que serían ejercidos en un período de 5 años a partir del año fiscal 1985. El objetivo de esta ayuda de emergencia es la de lograr hacia 1990 la recuperación de América Central en los niveles de ingreso per cápita de 1980 de la región.

1.4 Objetivos

- a) Estimular un desarrollo económico y social que beneficie a todos.
- b) Desarrollar economías fuertes y libres.
- c) Desarrollo regional integral que se institucionalice en la Organización de Desarrollo de América Central (ODAC), tomando como marco de referencia el Programa de la Alianza para el Progreso.

2) Reacciones y comentarios de la opinión pública estadounidense en relación con el Informe

Diversas han sido las reacciones al Informe. Ronald Reagan, al recibir el documento, se comprometió a “aceptar las recomendaciones formuladas por el estudio y elogió el trabajo del grupo”, que a su juicio “logró definir la amenaza que para nuestra seguridad nacional” representa la crisis en la región. Expresó además que “apoya las reco-

mentaciones encaminadas a fortalecer la democracia, mejorar las condiciones de vida y la situación de los derechos humanos y aumentar la seguridad en el área”.

A su vez, Henry Kissinger, luego de entregar el Informe, dijo a la prensa que “las raíces de la inestabilidad política y social en Centroamérica son autorizadas y parten del sistema colonial, el régimen oligárquico y la distribución injusta de la riqueza”. Pero agregó que esos elementos “son explotados por Cuba y la Unión Soviética”.

Sostuvo luego, que la crisis centroamericana requiere de “atención inmedita”, sobre la base de una política “bipartidista” para evitar así el debate que, según él, “llevó a Estados Unidos a la derrota en Vietnam”.

Por su parte, el demócrata Michael Barnes, presidente del Subcomité de asuntos del Hemisferio Occidental de la Cámara de Representantes, señaló que el Informe “recomienda soluciones militares para la región y niega viabilidad a las salidas políticas” y que “echaba aceite al fuego de la guerra”.

A su vez, el senador Gary Hart, dijo que el Informe deja “poca esperanza para la paz, y no reconoce que el enemigo en Centroamérica sea el comunismo, sino la pobreza”.

Por su parte, 32 representantes demócratas encabezados por Edward Marley, entregaron una carta a Reagan en la que lo exhortan a “desconocer las recomendaciones de la Comisión y a dar un cambio sustancial en la actual política hacia la región”.

Sin duda alguna, la opinión más importante es la del senador Edward M. Kennedy que caracterizó de “intervencionista” al Informe. El 15 de enero Kennedy señaló la necesidad de apelar a la diplomacia pues “es la negociación y no la escalada militar lo que tiene más posibilidades de éxito en América Central”, y agregó que “el plan de Contadora ofrece la mejor oportunidad de lograr un acuerdo negociado”.

Asimismo, Kennedy formula cuatro críticas esenciales al Informe. “Estados Unidos ha intervenido con demasiada frecuencia en los asuntos internos de otras naciones del hemisferio y continuamos por ese camino a un ritmo acelerado... La Comisión Kissinger repite ese error al presentarnos un Informe que es intervencionista en sus planteos básicos”.

“Segundo, Estados Unidos ha usado con igual frecuencia su gran poder militar y económico como un sustituto de una sostenida cual equilibrada política externa basada en nuestros propios valores como pueblo. La Comisión Kissinger ignora las lecciones de las pasadas soluciones militares e insinúa un cambio que al final sólo puede tener éxito con el ingreso de las tropas estadounidenses al combate.”

En tercer lugar, Estados Unidos ha usado con igual frecuencia las

fuerzas de la reacción y la represión en la región “el Informe Kissinger no reconoce que en el pasado se ha usado la influencia estadounidense para resistir los cambios sociales, para perpetuar el *statu quo*. Apoyar a los privilegiados y los poderosos con escasa o ninguna preocupación por los campesinos, trabajadores y la débil clase media”.

“Se ha distorsionado nuestra política porque hemos mirado el problema de un modo insistente a través del prisma de la guerra fría... es cierto que los comunistas están prestos a explotar el sentimiento antiestadunidense, pero la Comisión Kissinger no entiende que, en América Central, frecuentemente nosotros mismos hemos sido nuestro peor enemigo”, expresó el senador.

Destacó Kennedy que “la recomendación de la mayoría de la Comisión Kissinger para la Agencia Central de Inteligencia continúe financiando las operaciones de los contrarrevolucionarios nicaragüenses es una invitación al fracaso. Una vez más, Estados Unidos aparece respaldando a la reacción y a la represión en América Central, gran parte del liderato de Somoza, un factor clave que la Comisión Kissinger ignora. Una vez más Estados Unidos parece estar respaldando una solución militar sin antes agotar las alternativas políticas y diplomáticas. Una vez más, hemos dado un renuente apoyo a las iniciativas del Grupo de Contadora”.

Finalmente, puntualizó que, “la Comisión Kissinger recomienda un masivo aumento en la asistencia militar a la policía, la Guardia Nacional y al Ejército salvadoreño, que han sido los principales instrumentos de represión durante casi cien años. Es posible que no se pueda ganar la guerra en El Salvador, pero no porque el Ejército no tenga suficientes balas y helicópteros, como lo insinúa la Comisión, sino porque ni tiene ni podrá ganar el respeto, respaldo y confianza del pueblo salvadoreño”.

3) Reflexiones en torno al paquete de recomendaciones de la Comisión Kissinger

Comentar el diagnóstico y las recomendaciones económicas, no es tarea fácil toda vez que no puede dejarse de lado los otros aspectos políticos contenidos en el Informe.

Sin embargo, por las implicaciones de lo económico en lo social y político, nos limitaremos a comentar el diagnóstico y las recomendaciones económicas que la Comisión elaboró para Centroamérica.

El Informe, además de reconocer las causas internas de carácter

social y económico de la crisis regional, se enmarca en la política exterior de Reagan que entiende la situación centroamericana como resultado del enfrentamiento Este-Oeste. El Documento hace de la amenaza cubano-soviética el eje central de sus argumentos sobre la región y al mismo tiempo que otorga prioridad a la solución militar antes que a la negociación política.

De manera que la reflexión que sigue no puede desconocer lo anterior que explica de alguna manera el enfoque y el conjunto de recomendaciones del Informe. Desde este punto de vista Estados Unidos necesita promover una estrategia de desarrollo económico, social y político, que junto con una estrategia militar, garantice los intereses de seguridad nacional estadounidense en la región. Por lo tanto, para hacer viables dichos intereses de seguridad, la Comisión propone un conjunto de medidas económicas y políticas destinadas a promover reformas.

En este ensayo procuraremos explorar y analizar las dimensiones económicas del Informe, así como algunos aspectos no contemplados por la Comisión. Llama la atención, la calificación que ha recibido el Informe, como el de la "Alianza para la Prosperidad y la Democracia en América Central".

Ha sido llamado también "Plan Jackson" en memoria del fallecido senador Henry Jackson y considerado como la "Nueva Alianza para el Progreso", en respuesta a la situación política existente en Centroamérica.

Si recordamos los objetivos del "Plan de la Alianza para el Progreso",¹ éstos estaban orientados a prevenir la influencia política (mantener la estabilidad en contra) del comunismo por medio del "desarrollo"; en ese sentido distinguimos en ese período el apoyo estadounidense a reformas sociales moderadas. El Plan formaba parte de una ofensiva militar² y diplomática estadounidense en América Latina con el fin de instrumentar "reformas" en los distintos niveles de la organización económica y social, para alejar así el peligro de la solución violenta. Estados Unidos, temía que los "comunistas" asumieran las aspiraciones revolucionarias de América Latina.

1 En 1960 John F. Kennedy presidente estadounidense de ese entonces, ofreció un "compromiso especial" con América Latina por medio de la Alianza para el Progreso de Cooperación entre Estados Unidos y América Latina para el desarrollo económico, social y político de la región. La Alianza fue formalizada en agosto de 1960 en una conferencia interamericana, la que promulgó la "Carta de Punta del Este".

2 Recordemos también que la política de la Nueva Frontera de Kennedy supuso en el Plano militar la "redefinición" del concepto de "seguridad intercontinental", adecuando el aparato militar a las nuevas modalidades de enfrentamiento militar en los países de América Latina.

El Informe de la Comisión Kissinger pareciera no solamente, retomar el Plan de Kennedy, sino también los intereses subyacentes en dicho Plan.

3.1 La Comisión propone, “cuando sea apropiado”, poner en marcha programas de reforma agraria. Se señala sobre ello que “la distribución de la tierra debe significar una contribución real al bienestar de los nuevos propietarios y, a la vez, debe asegurar que los antiguos dueños de la tierra sean efectivamente compensados”. El Informe destaca por otra parte que “el fortalecimiento y la reforma de las bases financieras para ampliar la propiedad de la tierra”. En este aspecto la historia de América Central, dominada políticamente por la oligarquía y las Fuerzas Armadas parecieran encontrar nuevamente su legitimidad ya que el Informe busca conciliar “una reforma agraria tímida” y el “apoyo financiero” a la extensión de la gran propiedad, garantizando su continuidad.

La recurrencia a la política “reformista” para solucionar los problemas en Centroamérica, por parte de la Comisión, significa desconocer el agotamiento de esa opción en el pasado inmediato y la del carácter polarizado del escenario político en las naciones más conflictivas del área que hace inviable cualquier alternativa, centrista, reformista o populista. Polarización política que define las dimensiones limitadas de aplicación de las políticas económicas en Centroamérica.

En el pasado histórico de la región el conjunto de reformas aplicadas al amparo de la Alianza para el Progreso fue criticado por las oligarquías nacionales como “intervencionistas y dirigistas” y como obstáculo para el funcionamiento de la libre empresa. Las reformas pacíficas propuestas para combatir el “riesgo de contagio” de la revolución cubana en la región, encontró sus límites y obstáculos más serios en las oligarquías, que las consideraban como amenazas para las estructuras sociales tradicionales. De manera que los proyectos de la Reforma Agraria, se convirtieron en la práctica, en proyectos de colonización de tierras públicas, sin alterar la alta concentración de la propiedad de la tierra. Por ejemplo en Guatemala, el 2% de las unidades agrícolas más grandes registradas en el Censo de 1950 controlaba el 66% de la tierra, y el Censo de 1979 controlaba todavía el 58.7% de la tierra. Por otro lado, en El Salvador el endeudamiento externo ocupó el lugar de las reformas fiscales.

En la esfera económica esto significó que desde 1950, el Estado intentó tener una mayor presencia en la economía, sin embargo, la actitud antintervencionista de las oligarquías, impidió la viabilidad de los objetivos estatales.

Esta situación provocó que el Estado se abstuviera de participar en las actividades productivas y complementarias del sector privado. Esta limitación no fue únicamente política, sino fundamentalmente ideológica, al considerar la oligarquía al Estado un mal administrador.

Por otra parte, los esfuerzos fallidos de intervención estatal fueron vistos además como un intento de los sectores gobernantes para conformar un “nuevo sector burocrático” que al abrigo de la administración pública pondrían en peligro la posición oligárquica en el seno de la sociedad salvadoreña.

De manera que el Estado, en esas circunstancias al mismo tiempo que intentaba implementar medidas reformistas y de planeación estatal mantenía políticas de “puertas abiertas” para la inversión privada extranjera. De ahí que, el programa reformista recomendado por la Alianza para el Progreso se fue agotando rápidamente a medida que la oligarquía se iba radicalizando en su posición y los otros sectores buscaban una alternativa distinta.

Pero además de la situación particular de El Salvador, señalan Isaac Cohen y Gerth Rosenthal (1983) que “la estructuración de las economías centroamericanas y las dimensiones limitadas del espacio de la política económica en Centroamérica no pueden entenderse al margen del papel de la política exterior de los Estados Unidos en Centroamérica”.

Los objetivos de la política estadounidense en la región introdujeron una dimensión mundial, ofreciendo a la oligarquía una justificación a su opción conservadora. De manera que, cuando se incrementa el conflicto, la polarización de ese sector es a la vez resultado de la política estadounidense y de la problemática interna. En este sentido Estados Unidos ha ejercido una influencia decisiva en favor de la oligarquía, definiendo además los límites en los cuales pudo darse la presencia o ausencia de otros actores sociales.

Influyó, como dicen los mismos autores, en la contención de las posibilidades de un cambio en Centroamérica al “nacionalizar los conflictos políticos en función del enfrentamiento mundial entre comunismo y anticomunismo” en el entendido de que América Central pertenece a la esfera de influencia exclusiva de Estados Unidos.

La consecuencia más importante de la influencia ejercida por Estados Unidos en Centroamérica es la capacidad que tuvo el primero para fijar los límites del desarrollo económico, en favor de la oligarquía, cuyos intereses han sido congruentes con los objetivos mundiales de Estados Unidos.

De manera que parece imperiosa una transformación socioeconómica más global, ya que la concentración y apropiación de la tierra, es el problema fundamental de la economía centroamericana. Sobre

el particular, CEPAL señala: que “un 60% de la población económicamente activa de Centroamérica depende de la agricultura, cuyo nivel y estructura de oportunidades depende directamente de los empleos que pueda obtener en la actividad agrícola. Esta situación comparada con el resto de la economía plantea una desigualdad creciente. En 1970, el PIB per cápita dependiente de la agricultura se calculó en 124 dólares frente a 650 dólares de los sectores no agrícolas.

“Esto significó que dos terceras partes de la población total obtuvo en ese año un ingreso equivalente al 20% del que recibió la población comprendida en otros sectores.”

Lo anterior llevó a CEPAL a considerar que la población rural centroamericana tiene un ingreso promedio tan bajo como el de cualquiera de los países africanos o asiáticos más pobres. En 1970, el grupo CIECA/FAO estimó que el ingreso medio agrícola por persona rural era de 124 dólares anuales, cifra que alcanzaba el 15% del ingreso promedio urbano.

Si consideramos los puntos de vista de la CEPAL, vemos que la concentración de la tierra es la causa principal de la crisis, de manera que la propuesta de la Comisión Kissinger implica “ganar tiempo” sin resolver en este punto el problema central de la economía centroamericana, ya que la estructura agraria influye de manera específica en la generación y el uso de los recursos en América Central. La región es dependiente de sus exportaciones agrícolas como café, algodón, azúcar, carne, banano y tabaco, que representan más del 70% del total exportado en los últimos años.

Para concluir con este problema la misma CEPAL asevera que “mientras no se desplacen las estructuras anteriores, los cambios en los patrones de desarrollo son, por definición, de carácter aditivo lo que ha llevado a los gobiernos a buscar sustitutos a aquellas transformaciones que quizás rebasarían ese límite”.

Por ejemplo la transformación agraria en El Salvador durante el gobierno del coronel Molina (1972-1977) y su implementación posterior por la Democracia Cristiana con apoyo de la AID (en 1980-1982), caracterizada como “reformas con represión” ha mostrado la inviabilidad de los esquemas reformistas parciales.

3.2 Otro aspecto importante en el Informe es que excluye de toda responsabilidad directa e indirecta a Estados Unidos en los “años de sometimiento colonial y el predominio oligárquico”, olvidando las distintas intervenciones estadounidenses en el área y el tipo de vinculación económica desigual mantenida con cada uno de los países de la región.

La crisis económica de América Central es resultado del tipo de crecimiento económico de los últimos decenios. Dicho crecimiento ha estado estimulado por el mercado externo y por el capital extranjero tendiente a concentrar y monopolizar en pocas manos y con el apoyo estadounidense los frutos de la expansión económica. La crisis es en cierta forma la crisis del "orden tradicional", del "orden oligárquico" alentado y apoyado permanentemente por Estados Unidos. Basta recordar la "solución" Somoza en Nicaragua, impuesta por la intervención estadounidense en los años veinte y siguientes.

Sin embargo conviene recordar que con relación al resto de América Latina, menos del 2% del total de las exportaciones e importaciones realizadas por Estados Unidos tienen como destinatario a Centroamérica.

Los intereses financieros tampoco son de mayor interés para Estados Unidos, lo que en términos monetarios América Central pudiera ser catalogada como el área menos segura y menos importante de América Latina.

Igualmente, la inversión directa estadounidense en el área es de importancia relativa. De los 213 millones de dólares de inversión estadounidense en el mundo, 38 000 millones de dólares corresponden a América Latina y de éstos 1 033 millones de dólares³ a Centroamérica. Es decir que sólo el 2.5% de la inversión total estadounidense en América Latina corresponde a Centroamérica.⁴

Se puede inferir de lo anterior que para Estados Unidos no son los intereses económicos los fundamentales en la región.

No menos importante es que la ayuda económica mencionada anteriormente es al mismo tiempo una contribución para apoyar al programa de contrainsurgencia. Por ejemplo, en el caso de El Salvador los costos indirectos de la guerra que se desarrolla en este país desde 1981 se pagan mediante préstamos que las tres principales instituciones internacionales de crédito le han otorgado a este país. Sirven como ejemplo las siguientes cifras: de los 232.4 millones de dólares que el gobierno salvadoreño recibió del FMI, el BM y del BID en 1982, menos del 20% fue destinado a cubrir necesidades básicas de la población. El 80% restante se utilizó para apoyar los esfuerzos de guerra, ya que fue asignado a la infraestructura y al servicio de la deuda externa (Arias, s.f.).

Otro aspecto en la determinación de la administración Reagan para mantener la hegemonía político-militar en la región centroamericana se revela por la comparación de la ayuda estadounidense a la región

³ Se excluye Panamá de esta cifra, aunque se estima que el monto supera los 10 000 millones de dólares.

⁴ En general los datos han sido tomados de Xavier Gorostiaga (1983: 3-4).

con relación al resto de América Latina. Durante 1981 y 1982, la ayuda estadounidense a Centroamérica llegó a 828.6 millones de dólares. Esto es casi el 70% de toda la ayuda estadounidense otorgada a la región durante el mismo período. Los 138.6 millones de dólares que Reagan solicitó al Congreso (sin tomar en cuenta las últimas partidas de ayuda asignadas a El Salvador, Panamá y Honduras) representaban el 60% del total de la ayuda militar programada para toda América Latina.

Sin embargo, de la tendencia señalada, en los últimos 2 años la ayuda estadounidense a la región se ha incrementado de manera significativa. Las cifras en este sentido son elocuentes, la asistencia concesional para Centroamérica ha subido de 177.5 millones de dólares a 257 millones de dólares en 1982 y aproximadamente a 357 millones de dólares en 1983. Si sumamos a la cifra anterior la ayuda del BM, del FMI y del BID, el monto por ayuda multilateral supera los 60 millones de dólares anuales, de los cuales el 30% es financiado por Estados Unidos.

Por otra parte, es importante incluir los gastos militares de Estados Unidos en el área. En 1980, la asistencia para la seguridad, constituyó el 26.3% del total, mientras que el 73.7% fue otorgado por concepto de ayuda económica no vinculada a la seguridad. En 1981, las proporciones anteriores sufrieron un marcado aumento, la asistencia para la seguridad ascendió al 61.5% de la ayuda total y la ayuda económica representó el 38.5%.

Esta tendencia se ha visto acentuada notoriamente durante la administración republicana. En 1982, la asistencia para la seguridad aumentó al 77.4% y la ayuda económica disminuyó al 22.5%, mientras que en 1983 la proporción se elevó al 79.1% en cuanto asistencia para la seguridad, y disminuyó al 20.9% en lo relativo a la ayuda económica (Departamento de Estado, 1982: 457).

Honduras está desempeñando un relevante papel en apoyo a la estrategia geopolítica estadounidense en Centroamérica, como puede observarse en el fortalecimiento de sus Fuerzas Armadas.⁵

La militarización de Honduras es evidente si analizamos la magnitud de la asistencia militar y económica de Estados Unidos. En los cuatro años que van del año fiscal 1980 al año fiscal 1983, la ayuda militar de Estados Unidos a esta nación dio un salto de 3.5 millones de dólares a 41.8 millones es decir un incremento de 1.09%. Si desagregamos el incremento por años es como sigue: 3.5 millones de dólares en 1980 a 5.5 en 1981 a 32.2 en 1982 y 41.8 en 1983.

El análisis anterior, tomando en cuenta la importancia relativa que desde el punto de vista económico que representa Centroamérica para

⁵ Inforpress Centroamericana, 25 de noviembre de 1983.

Estados Unidos, así como la magnitud de la ayuda reciente y el incremento de la asistencia estadounidense para la seguridad y la militarización consecuente de las economías nacionales, nos lleva a concluir que el objetivo de Estados Unidos en la región centroamericana es de carácter geopolítico. Esta situación se excluye en el Informe de manera consciente, como se olvida la presencia estadounidense en la región a lo largo de su historia.

La militarización de Centroamérica y el enorme complejo militar que rodean a la Cuenca del Caribe indican claramente la "importancia militar estratégica que el área tiene para los intereses de seguridad estadounidenses tanto defensivos como ofensivos". Lo que explica la aparente irracionalidad de la poca importancia económica de la región sino se entiende que los intereses vitales de Estados Unidos en Centroamérica son de carácter geopolítico. La historia del siglo XIX y parte del presente siglo, demuestra que Estados Unidos no estaba dispuesto a permitir en su patio trasero la influencia de ninguna otra potencia mundial aunque fuera aliada. Esta posición ha sido común a todos los gobiernos estadounidenses que consideran esta actitud como un derecho histórico adquirido, y vital para Estados Unidos.⁶

De manera que la historia de Centroamérica ha estado ligada a la presencia estadounidense, lo que demuestra que es la principal causa de la inestabilidad en la región. No podemos por otro lado, desconocer la articulación política de las Fuerzas Armadas, la oligarquía y el gobierno estadounidense en la región; alianza que imprimió no solamente un orden político de dominación, sino también una determinada forma de modelo económico, llevando a la postre a la situación actual de crisis. Los gobiernos estadounidenses han mantenido el apoyo a los gobiernos militar-autoritarios y conservadores que proclamaban su amistad hacia los Estados Unidos con base en su anticomunismo y su solidaridad en la defensa de la civilización occidental. De ahí que el conflicto sea resultado de la tradición autoritaria centroamericana y que involucre al conjunto de los actores causantes de la situación actual.

El proceso que se dio en las sociedades agrarias centroamericanas ha sido estimulado en gran medida por determinaciones políticas y económicas externas. Reconocer lo anterior significa entender la crisis en su verdadera dimensión.

⁶ De las 215 intervenciones militares de Estados Unidos en diversas partes del mundo entre 1946 y 1975, una cuarta parte fueron en la Cuenca del Caribe.

Daly Hayes, Margarte: "The states in Central American and US policy responses" (p. 29), Foreign Relations Committee US Senate en Lowenthal y Wells, Wilson Center, 1982.

3.3 En el mismo orden de reflexión y en relación con la problemática anterior el Informe propone el apoyo en el corto plazo del BID, FMI, BM y de otros sectores privados. La viabilidad del programa supone aceptar la “economía de guerra” en el caso de El Salvador y la “militarización de la sociedad” en el caso de Honduras.

El FMI señala que para reactivar la economía deben otorgarse más recursos a la empresa privada. En los hechos, dichos recursos financieros han servido para convertir en líquido sus riquezas, y así poder expatriarlas; en otras palabras el FMI financió indirectamente la fuga de capitales que según cálculos estimados para el quinquenio 1976-1980 se registra casi un tercio de los recursos provenientes del exterior, en contraste con un 5% reportado para los años anteriores.

De manera que el FMI, además de contribuir a la fuga de capitales financia también los costos económicos que implica la guerra, en el caso de El Salvador, además de los datos ya señalados desde el momento en que la institución financiera acepta el planteamiento del gobierno salvadoreño de que los gastos de defensa tienen la prioridad en la asignación de recursos.

Llama la atención en el Informe la coincidencia con el FMI en relación con el modelo económico que recomiendan. El FMI recomienda: saneamiento fiscal, esquemas de libre cambio, apoyo irrestricto al sector privado nacional, libertad de participación para el capital financiero internacional, eliminación o elasticidad de las restricciones al libre comercio, control de la inflación, estímulo al ahorro interno, disminución del consumismo público y privado, política monetaria restringida y repliegue del Estado en los sectores productivos.

Sin entrar a discutir la coherencia o no de estas políticas, lo importante es la uniformidad con el diagnóstico del Informe, que ubica la crisis, como ya dijimos, en las distorsiones o desequilibrios del mercado internacional, como resultado de fenómenos naturales adversos o por deficiente capacidad administrativa en el manejo de las economías nacionales.

Las recomendaciones del FMI buscan dar solución a las crisis económicas mediante políticas que incidan en el campo financiero, donde la visión monetaria combinada con flujos financieros externos y la mayor privatización de la economía den a las relaciones económicas una nueva racionalidad.

Por su parte el Informe propone un vasto plan de asistencia económica condicionada a la aceptación de los postulados que en materia política define Estados Unidos.⁷ Busca encubrir en una racionalidad

⁷ Respecto a Nicaragua, Kissinger plantea que “podrá haber asistencia económica de los Estados Unidos siempre y cuando los sandinistas abandonen los aspectos más radicales y avanzados de su política económica y social.

zación económica la ayuda militar y el proyecto de contrainsurgencia y de contención internacional.

El Informe contempla también una ayuda económica masiva que comprometa a Estados Unidos y a los organismos financieros internacionales. Pero además, y de manera sustancial, busca promover la inversión privada para el desarrollo económico de la región. Intenta implementar políticas económicas que incluyan reformas en los sistemas impositivos para estimular a la empresa privada y a la iniciativa individual. Recomienda la formación, en otros casos, de una compañía privada de inversión para Centroamérica.

Se trata en el fondo de implementar un modelo de desarrollo que se desprende de las recomendaciones del Informe en el largo plazo, que a la letra señala la necesidad de formar un “plan integral de desarrollo económico y una nueva organización regional”.

Por otra parte, la ayuda como tal no garantiza el éxito de la empresa, el saneamiento financiero y el crecimiento de las economías centroamericanas. En primer lugar, debemos preguntarnos sobre el destinatario de la ayuda. El Informe pondera el desarrollo de “la iniciativa de los particulares los cuales debieran contar con el apoyo gubernamental”. Se recomienda también estimular “la inversión extranjera directa”.

Si consideramos nuevamente a la oligarquía y a los sectores del capital nacional como los depositarios naturales, se tiende a reforzar nuevamente a estos actores que en el pasado han demostrado su total incapacidad para implementar un modelo económico distributivo, imperativo fijado en el Informe. Debemos preguntarnos también —por la ambigüedad del Informe en este punto— sobre el tipo de inversiones: de capital intensivo o de trabajo intensivo o de inversión cuyo destino es el capital productivo e improductivo.

El pasado histórico en este punto es aleccionador. En El Salvador la prolongación de la jornada de trabajo o uso intensivo de la mano de obra llevó a situaciones de supeditación del trabajo al capital realmente dramáticas.

Las encuestas del Ministerio de Planificación levantadas en 1978, mostraron que el pago a destajo en la agricultura incrementó la intensidad del trabajo del campesino, de manera que, calculando las horas promedio de trabajo, se llegó a la conclusión de que se prolonga la jornada de cada trabajador en el cultivo del café en un 36%, en el algodón 33.5% y en el de la caña en 4.14 por ciento.

Otro aspecto que merece alguna reflexión es el que se refiere a que la Comisión “rechazó todo intento de estabilizar los precios de las exportaciones centroamericanas, lo que a juicio de los economistas Dehesa y Godínez contradice la intención del Informe, de buscar

alternativas viables que sean capaces de reducir las cargas financieras asociadas al endeudamiento externo de la región (Dehesa y Godínez, 1948: 33-36).

Ligado con lo anterior, otro problema que surge es la capacidad de los países para absorber tan amplios montos de recursos externos en términos institucionales así como la capacidad efectiva de ejecución en programas y proyectos de preinversión en el marco de una economía de guerra.

A partir de estos argumentos se puede señalar que el reconocimiento de que la crisis de la región tiene raíces profundas, implica reconocer la necesidad de soluciones profundas. Concebir la viabilidad financiera de emergencia en el corto plazo aislada del marco estructural de Centroamérica equivale a suponer que sus problemas se pueden resolver con unos cuantos millones de dólares, sin considerar que no pasan de ser un alivio transitorio de sus problemas y una postergación de su solución definitiva.

3.4 Finalmente, como señala Pedro Vuskovic (1983: 203-212), no basta definir “el peso que se atribuya a los factores económicos en la ‘crisis’ centroamericana”, ya que esos factores sirven para marcar rasgos específicos de diferenciación con otros países de América Latina.

Los problemas, a juicio del mismo autor, “no se originan en la velocidad del crecimiento, sino en los rasgos esenciales del patrón de desarrollo que ha imperado en la región”.

A nuestro juicio este problema es decisivo en la concepción del conjunto de propuestas formuladas tanto por organismos internacionales, como por la Comisión Kissinger, en la medida que las recomendaciones de corto y largo plazo tienden a fortalecer el modelo tradicional de desarrollo.

En esta línea de razonamiento, debemos preguntarnos sobre el objetivo del conjunto de propuestas formuladas para la región centroamericana.⁸ Estas propuestas de provocar transformaciones sociales profundas, intentan alterar el orden oligárquico tradicional y sus formas de dominación y, por lo tanto el modelo de desarrollo que las sustenta. O simplemente se tratan de proyectos como el de la Comisión Kissinger, que busca fortalecer el orden existente en los estados nacionales de Centroamérica, así como establecer la participación de

⁸ Nos referimos a los siguientes proyectos: Mini Plan Marshall, Cuenca del Caribe, CADESCA y la propuesta del FDR-FMLN, este último para el caso de El Salvador.

cada uno de los países del área en el mercado regional y los términos de su articulación al mercado internacional.

Bibliografía

- Arias, Salvador: (s.f.), "Estados Unidos en El Salvador. Los organismos financieros internacionales y la política de contrainsurgencia", en *Polémica*, núms. 7 y 8, San José, ICADIS.
- Dehesa, Mario y Víctor Godínez: (1984), "Economía", en *Estados Unidos perspectiva latinoamericana (Carta Mensual)*, vol. 9, núm. 3, México, CIDE.
- Departamento de los Estados Unidos: (1982), *Congressional Presentation Security Assistance Program, Fiscal Year 1983*, Washington, D. C., tomado del informe GEESTEM, vol. 1, núm. 3, México.
- Gorostiaga, Xavier: (1983), *La crisis regional y la búsqueda de una alternativa propia*, La Haya, Institute of Social Studies, junio.
- Vuskovic, Pedro : (1983), "Anotaciones sobre los factores económicos en la evaluación de las sociedades centroamericanas", en Pelli- cer, Olga (selección), *Centroamérica, futuro y opciones*, México, FCE.