

# LAN-KOADERNOAK CUADERNOS DE TRABAJO WORKING PAPERS

**Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990**  
¿AYUDA ECONOMICA O SEGURIDAD NACIONAL?

Jose Antonio Sanahuja

**JOSE ANTONIO SANAHUJA** es Licenciado en Historia Moderna y Contemporánea por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha publicado *"La Unión Europea y el Tratado de Maastrich ¿Una nueva Europa?"* en FLACSO (San José de Costa Rica) y es coautor y coordinador de la publicación de la Cruz Roja *"Juventud, desarrollo y cooperación"*. Es investigador asociado para el estudio del futuro del papel de la Cruz Roja en América Latina y el Caribe realizado por la Cruz Roja Internacional en colaboración con FLACSO y docente en el Training for Trade de la UNCTAD. Es miembro de SODEPAZ y colaborador de diversas ONGs para el desarrollo.



*Centro de documentación e investigaciones sobre países en desarrollo*

Facultad de Ciencias Económicas  
Avenida Lehendakari Aguirre, 83  
Tfnos. 447 35 12 - 447 16 08  
**48015 BILBAO**

Antigua Escuela de Magisterio  
Avenida Ategorrieta, s/n  
Tfnos. 447 35 12 - 447 16 08  
**20013 DONOSTIA - SAN SEBASTIAN**

Fray Zacarias, s/n  
Tfno. 16 15 32  
**01001 GASTEIZ - VITORIA**

## **Los EE.UU. en Centroamérica, 1980-1990**

**¿AYUDA ECONOMICA O SEGURIDAD NACIONAL?**

Jose Antonio Sanahuja

Cuaderno de Trabajo de HEGOA

Número 10

Diciembre 1992

D.L. BI-1473-91

ISSN: 1130-9962

CUADERNOS DE TRABAJO DE HEGOA es una publicación interna destinada a difundir los trabajos realizados por sus colaboradores o con ocasión de las actividades organizadas por HEGOA, así como aquellos textos que por su interés ayuden a la comprensión de los problemas de los países en desarrollo y sus relaciones con los países desarrollados. Esta publicación está editada en colaboración con la UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO / EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA.

Los EE.UU. en  
Centroamérica, 1980-1990  
¿ Ayuda económica o Seguridad Nacional ?

José Antonio Sanahuja Perales

# Índice

	página
Índice de cuadros	3
Introducción	4
1. Precedentes y marco institucional de la ayuda norteamericana a Centroamérica	9
1.1 Asistencia y Seguridad Nacional: la evolución y orientación de las políticas de ayuda de los EE.UU.	9
1.2 Los años ochenta: un abanico de iniciativas	13
- La Iniciativa para la Cuenca del Caribe	14
- El Informe de la Comisión Kissinger	16
2. Caracterización de la ayuda	21
2.1 Modalidades y canalización	21
2.2 Montos y evolución	27
2.3 Casos nacionales: una aproximación	29
- El caso de Costa Rica: del antisandinismo a la liberalización	32
- El Salvador: financiando la guerra civil	35
- Guatemala: estabilización económica, pacificación y contrainsurgencia	37
- Honduras y la estrategia antisandinista	40
- Nicaragua: el retorno de la AID	41
2.4 El impacto de la ayuda en las economías de la región	43
3. Conclusiones y reflexiones finales	48
3.1 La ayuda y la crisis	48
3.2 La ayuda y la Seguridad Nacional	51
3.3 La ayuda y el ajuste económico	53
3.4 Caracterización del modelo y conflicto de objetivos	54
3.5 La ayuda, la paz y el desarrollo: consideraciones finales	58
Anexo estadístico	63
Bibliografía empleada	67
Glosario	71

## *Indice de cuadros*

	página	
nº 1	Canalización de la ayuda económica	22
nº 2	Evolución de la ayuda por tipos; 1980-1990	28
nº 3	Comparación de los principales donantes de Centroamérica: AOD comprometida 1981-1989	29
nº 4	Evolución de la ayuda por países 1980-1990	30
nº 5	Distribución de la ayuda total por países 1980-1990	30
nº 6	Ayuda por tipos 1980-1990. Distribución en cada país	31
nº 7	Evolución de la ayuda por tipos. Costa Rica 1980-1991	33
nº 8	Evolución de la ayuda por tipos. El Salvador 1980-1991	36
nº 9	Evolución de la ayuda por tipos. Guatemala 1980-1991	38
nº 10	Evolución de la ayuda por tipos. Honduras 1980-1991	41
nº 11	Evolución de la ayuda por tipos. Nicaragua 1980-1991	42
nº 12	Comparación de la ayuda norteamericana con indicadores macroeconómicos seleccionados	45
nº 13	Evolución del financiamiento externo de fuentes oficiales en Centroamérica 1980-87	46
nº 14	Principales rasgos característicos de la asistencia y ayuda de los EE.UU. a Centroamérica. Cuadro-resumen	57
nº 15	Ayuda norteamericana a Centroamérica 1980-1990. Distribución anual por países	63
nº 16	Ayuda norteamericana a El Salvador 1980-1991. Distribución anual por tipos	63
nº 17	Ayuda norteamericana a Costa Rica 1980-1991. Distribución anual por tipos	64
nº 18	Ayuda norteamericana a Honduras 1980-1991. Distribución anual por tipos	64
nº 19	Ayuda norteamericana a Guatemala 1980-1991. Distribución anual por tipos	65
nº 20	Ayuda norteamericana a Nicaragua 1980-1991. Distribución anual por tipos	65
nº 21	Centroamérica: financiamiento externo proporcionado por fuentes oficiales 1980-1987	66

## **Introducción**

Los años ochenta han significado para América Central uno de los más difíciles periodos de su historia. La región ha atravesado una profunda crisis de carácter estructural y de dimensiones económicas, sociales y políticas. La crisis económica, que se manifestó en los declinantes términos del comercio y el creciente endeudamiento externo, reveló el agotamiento estructural del modelo de crecimiento de las décadas precedentes. Los principales indicadores de la crisis revelan su magnitud y su carácter estructural: a lo largo de la "década perdida para el desarrollo", en expresión de 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 Salvador <sup>1</sup>. La pobreza aumentó hasta afectar, a mediados de los ochenta, al 72 % de la población del istmo <sup>2</sup>. La incipiente industria regional se vio afectada negativamente por el virtual colapso del comercio intrarregional, que entre 1970 y 1989 cayó a la mitad de su valor. El endeudamiento externo pasó de 8.500 millones de US \$ al comenzar la década a 20.000 millones al finalizar ésta, lo que significa entre el 75 y el 80 % del PIB total de la región <sup>3</sup>, evidenciando una crisis de insolvencia de difícil solución. Los déficits comerciales se han hecho crónicos, y la diversificación de exportaciones, que sólo ha tenido una significación importante en Costa Rica, no ha logrado resolver la tradicional dependencia del istmo de unos cuantos productos *tradicionales* (café, banano, carne, azúcar.), algunos de los cuales, como el algodón, se han debilitado irreversiblemente.

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 efectos.

---

<sup>1</sup> CEPAL 1991, p. 30

<sup>2</sup> Menjívar y Trejos, 1990, p. 71 y 75

<sup>3</sup> CEPAL 1991

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, y al establecimiento de 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 favorable a las grandes mayorías, y se desencadenaron procesos similares en amplias zonas de El Salvador y del altiplano indígena de Guatemala. Estos 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 enero de 1981, estableció una agresiva política exterior. En la percepción dominante entre los *halcones* (sector "duro" del Partido Republicano) los conflictos del istmo fueron expresión de la infiltración *comunista* cubano-soviética, en unas sociedades en las que la crisis y la pobreza eran el adecuado "caldo de cultivo" para la subversión. La revolución sandinista y las guerrillas salvadoreñas y guatemaltecas fueron consideradas, por ello, una directa *amenaza a la seguridad nacional* de los EE.UU. Los conflictos se vieron por ello desprovistos de su carácter interno y nacional y serán progresivamente internacionalizados. A fin de reestablecer la dominación norteamericana en Centroamérica se pretendió bloquear y revertir la revolución sandinista y los procesos salvadoreño y guatemalteco. Para ello los EE.UU. emplearon múltiples formas de intervención, que en su diseño más acabado fueron conocidas como *guerra de baja intensidad*, combinando acciones encubiertas, financiación de fuerzas irregulares (la *contra*), operaciones de inteligencia, bloqueo y represalias económicas, asistencia económica y militar, y presión diplomática.

A tal fin, la asistencia y la ayuda a la región va a ser uno de los más importantes instrumentos. 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 US \$ en ayuda económica, incluyendo los importantes aportes de la "Alianza para el Progreso", iniciada en 1961. Entre 1980 y 1989, sin embargo, los EE.UU. canalizaron hacia Centroamérica a través de diversas fuentes oficiales, 7.570,6 millones <sup>1</sup>. Algunos países del área, como El Salvador, llegarán a recibir en los años centrales de la década hasta 1,5

---

<sup>1</sup> Estas cifras 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" (Uso de aviones militares de los EE.UU. para el transporte de carga de organizaciones privadas o humanitarias) no están incluidas. Las cifras proceden de Barry & Preusch 1988, p. xiii y Danby 1.989, p. 26-27, ambos con datos oficiales de AID.

millones de US \$ *diarios*, situándose entre los países que tradicionalmente han sido los principales receptores de ayuda norteamericana desde la Segunda Guerra Mundial (Israel, Egipto, Paquistán, Turquía, Filipinas...). En definitiva, durante los ochenta, y con la natural excepción de Nicaragua (excluída desde 1982 y hasta 1989 de todo tipo de ayuda), los gobiernos han recibido una auténtica *lluvia de dólares*. Como se señalará más adelante, la asistencia, y especialmente la que se ha ejecutado mediante la transferencia de dólares en efectivo, ha tenido un impacto muy significativo en unas economías en crisis y por lo tanto necesitadas de ayuda, contribuyendo a enfrentar los desequilibrios macroeconómicos originados por el vez cada vez más oneroso servicio de la deuda externa, por los crónicos déficits comerciales de la región, y por los conflictos armados. La *lluvia de dólares* encontró en Centroamérica un *terreno abonado*, respondiendo eficazmente a las más perentorias necesidades de estabilización y, a la postre, de supervivencia de los Gobiernos Centroamericanos.

Todo ello nos lleva a plantear un sinnúmero de interrogantes respecto a la naturaleza, utilización, finalidad y efectos de la ayuda, tanto en el orden político como económico. El objeto de este trabajo es, en este contexto, realizar una primera aproximación al fenómeno, y en concreto a los orígenes, montos, canalización, implementación, objetivos e impacto de la asistencia norteamericana. Nos detendremos especialmente en las modalidades de asistencia denominadas "ayuda económica"; es decir, aquellas en las que el Congreso norteamericano ha prohibido expresamente un uso militar. A pesar de que en ocasiones el uso militar y el civil son difícilmente separables, la ayuda "económica" se refiere sobre todo a tres grandes programas canalizados por la Agencia norteamericana para el Desarrollo Internacional (AID o US-AID): los "Fondos de Apoyo Económico" (ESF, *Economic Support Funds*), la Ayuda al Desarrollo (DA o *Development Assistance*) y la Ayuda Alimentaria (PL-480, *Public Law-480, Food for Peace*). Estas modalidades de asistencia se han orientado a la estabilización y a la transformación de las economías del istmo y se han caracterizado por una fuerte condicionalidad, si bien ésta es desigualmente aplicada según periodos y casos nacionales, apareciendo, entremezclados, requerimientos económicos y políticos.

Nuestra hipótesis es que tanto la estabilización como la transformación económica, han estado subordinadas a las prioridades de seguridad norteamericanas. En este contexto, señalaremos que los objetivos de la ayuda han sido sobre todo tres: a) El sostenimiento y apoyo a los *Gobiernos amigos* frente a la oleada insurreccional y los conflictos internos de finales de los setenta y la década de los ochenta; b) La implementación de la estrategia antisandinista, cercando al régimen nicaragüense y c) las transformaciones estructurales en



las economías, aquejadas de una crisis de carácter estructural. Los tres objetivos han estado implícitos en todos los programas de ayuda de los EE.UU. y se han desarrollado en todos los países del área; han estado muy interconectados y en ocasiones, como veremos, han sido contradictorios entre sí. No obstante, en función de las diferentes situaciones nacionales unos u otros objetivos han tenido un mayor peso, si bien considerando que la preocupación por la seguridad ha estado presente en todo momento. De ello se deriva nuestra hipótesis principal: en la medida que la ayuda en buena medida ha servido para *alimentar* los conflictos de la región, y se ha orientado al mantenimiento y consolidación de regímenes y modelos en crisis, se ha convertido más en un *factor* de la crisis que en un mecanismo para su resolución.

Entre nuestras conclusiones, de forma preliminar, afirmaremos que en aquellos países con conflictos armados internos (Guatemala y sobre todo El Salvador) el carácter de la asistencia y la ayuda ha estado determinado por las prioridades de seguridad más inmediatas: evitar el triunfo y/o acelerar la derrota de las organizaciones guerrilleras y por lo tanto el *deslizamiento* de ambos países a situaciones similares a la de Nicaragua. Para ello la ayuda se ha concentrado en la estabilización a corto plazo de sus economías, aquejadas de múltiples desequilibrios macroeconómicos, y por lo tanto estabilizando a los gobiernos. Si bien estas prioridades aparecen un poco difuminadas en el caso de Guatemala, una situación de menor *riesgo* debido a la derrota estratégica de la URNG, en el caso de El Salvador este enfoque es mucho más evidente. En aquellos países sin conflictos internos (Costa Rica y Honduras) la ayuda ha sido utilizada para alinear a sus gobiernos con la estrategia anti-sandinista, presionando a favor del establecimiento de las bases de la *contra* (especialmente en Honduras) y el ejercicio de la presión diplomática, mediante una tortuosa condicionalidad de carácter político. En Costa Rica, sin embargo, la condicionalidad de la ayuda se ha orientado, sobre todo, a la transformación de la economía en una perspectiva neoliberal; en este país la presencia de la *contra* (el *Frente Sur* de la *contra*, comandado por Edén Pastora, contó con bases en territorio costarricense para efectuar ataques a Nicaragua) fue débil y desaparecerá a mediados de la década. Ello ha supuesto una menor presencia de las prioridades de seguridad de corto plazo, lo que ha permitido a la AID, agencia que ha canalizado la mayor parte de los programas de ayuda, centrarse en las reformas que redefinieran el modelo de crecimiento económico, haciéndolo viable a medio y largo plazo. Por lo tanto, contribuyendo a resolver la fuerte crisis económica que atravesaba el país, cuyo punto álgido se sitúa en 1982, evitando tensiones políticas y o el surgimiento de movimientos sociales que, al generar inestabilidad, fueran potencialmente contrarios a los intereses de los EE.UU.

En esta primera aproximación nos enfrentamos con dos dificultades. La primera, la vastedad y complejidad de los factores políticos y económicos que han de considerarse para una correcta comprensión del fenómeno. La segunda dificultad radica en la falta de investigaciones detalladas sobre el impacto, condicionalidad y objetivos de la ayuda en cada país, especialmente en su dimensión económica. Los aspectos políticos y militares de la intervención norteamericana en el istmo (relacionados con la "Guerra de Baja Intensidad") han recibido, sin embargo, mayor atención de los analistas. En la actualidad se dispone de los resultados preliminares relativos a Costa Rica de una investigación sobre estos aspectos que, con carácter regional, realiza la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) <sup>1</sup>. La ayuda alimentaria ha recibido alguna atención, a través de diversos trabajos, algunos de ellos relativamente recientes <sup>2</sup>. Como resultado de estas dificultades, el trabajo tiene un carácter de "aproximación" sujeto a investigaciones posteriores.

El primero de los apartados de este trabajo examina los orígenes y, más recientemente, las propuestas e iniciativas de la administración Reagan hacia la región en materia de cooperación y ayuda, a fin de mostrar cómo estas políticas han estado orientadas por consideraciones de seguridad, tanto como continuidad de una tendencia histórica, como en razón a la prioridad estratégica del caso centroamericano. El segundo apartado describe las modalidades de la ayuda, su evolución a lo largo de la década, sus montos y formas de canalización y su impacto en la economía de cada uno de los países. El tercero, como conclusión, presta atención a la forma en la que la ayuda ha contribuido a los objetivos norteamericanos en el área, en los planos económico, político y de seguridad, en una perspectiva regional y aproximándose a una caracterización del "modelo" de ayuda y asistencia de los EE.UU. en el istmo.

Quiero agradecer, por último, las orientaciones y sugerencias de Carlos Sojo, investigador de CEPAS y FLACSO, de Ottón Solís, profesor de economía internacional en la Universidad para la Paz y ex-ministro de planificación en la administración Arias, y de Elizabeth Escalante, coordinadora académica de la Maestría de Relaciones Internacionales en dicha Universidad, por la paciencia demostrada al leer el primer manuscrito y hacer las oportunas observaciones y críticas al trabajo. De las opiniones, insuficiencias y errores vertidos en él, por supuesto, sólo el autor es el responsable.

---

<sup>1</sup> Dichos resultados son los que aparecen recogidos en Sojo 1991.

<sup>2</sup> Entre ellos Arias 1989, Garst & Barry 1991 y Garst 1992

## **1. Precedentes y marco institucional de la Ayuda Norteamericana a Centroamérica**

### **1.1 Asistencia y Seguridad Nacional: la evolución y orientación de las políticas de ayuda de los EE.UU.**

La política de asistencia norteamericana al exterior es de reciente data, iniciándose en los años inmediatamente posteriores a la finalización de la II Guerra Mundial a través del Plan Marshall. Dicho plan se ejecutó entre 1948 y 1952, canalizando hacia Europa Occidental casi 14.000 millones de US \$ <sup>1</sup>, de los que en torno al 90 % fueron donaciones. Estas se realizaron, en gran medida, mediante transferencias de dólares en efectivo que generaban "fondos de contrapartida" en moneda local, destinados a reforzar los presupuestos gubernamentales para las actividades de reconstrucción. Las transferencias de dólares servirán para financiar las exportaciones norteamericanas a Europa. Tanto la creación y gestión de "fondos de contrapartida" sobre los que las autoridades norteamericanas mantendrán un cierto grado de control, como la creación y mantenimiento de mercados externos para los productos norteamericanos, serán desde entonces rasgos característicos de los sucesivos programas de ayuda de los EE.UU.. Otro rasgo, que desde entonces será el dominante, es la prioridad concedida a las cuestiones de Seguridad Nacional en la determinación de la orientación y destinatarios de la ayuda. Si el objetivo inmediato del Plan Marshall fue la reconstrucción de una Europa devastada por la guerra, no han de obviarse los intereses de seguridad subyacentes al Plan: la consolidación de la alianza con los aliados occidentales en Europa, en un mundo de la posguerra donde emergían dos bloques irreconciliables. Europa Oriental, por ello, fue excluida del Plan desde sus inicios. El Plan Marshall se convertirá así en uno de los primeros instrumentos de la guerra fría en Europa.

Desde 1952 a 1961 permaneció en vigor la Ley de Seguridad Mutua (*Mutual Security Act* o MSA), en el contexto de la guerra fría y las estrategias de la "contención". Como señala Danby <sup>2</sup>, la subordinación de la asistencia norteamericana a los objetivos de Seguridad Nacional, explicitada en esta ley, significó que los instrumentos de la asistencia militar y económica estuvieran muy interrelacionados. La MSA autorizaba las donaciones y la venta en términos concesionales de alimentos a los *países amigos*, en este último caso generando "fondos de contrapartida" en moneda local susceptibles de diversos usos relacionados con los intereses estratégicos de los EE.UU. (compra de materias primas estratégicas o ayuda

---

<sup>1</sup> El 2 % del PIB norteamericano en dicho periodo, equivalentes a unos 70.000 millones de US \$ de 1982. Ver De Silva 1985, p. 147

<sup>2</sup> Danby 1989, p. 9

militar). Este será el precedente inmediato del principal programa de ayuda alimentaria de los EE.UU., la Ley Pública 480 o PL-480. En 1954, bajo el mandato de Eisenhower, se promulga esta ley, conocida también como *Agricultural Trade Development and Assistance Act*. Para su aprobación fue determinante la presión ejercida por el *lobby* de productores y comercializadores de cereal, que veían en el estado el potencial comprador de sus excedentes, estableciendo precios de mercado lo suficientemente altos para garantizar la rentabilidad de las explotaciones.

Al igual que en la MSA, los objetivos declarados de la ley tienen escasa relación con el "desarrollo" de los países receptores de la ayuda, y se relacionan directamente con la política comercial y la política exterior de los EE.UU.; estos objetivos son los siguientes 1: Incrementar el consumo de productos agrícolas de los EE.UU. en el extranjero; apoyar la expansión del comercio exterior de estos productos, mediante la venta de los mismos a través de canales privados; apoyar la Política Exterior de los EE.UU, a partir del uso más eficaz posible de sus productos agrícolas excedentarios; apoyar a *países amigos* (la determinación de qué países son considerados *amigos* corresponde al Presidente) 2; facilitar la convertibilidad de las monedas, y fomentar la seguridad colectiva. El uso de la PL-480 en los años sucesivos, en los que los principales recipiendarios serán *países amigos* como Vietnam del Sur, Israel, Egipto, Filipinas, Turquía, Corea del Sur o Pakistán, en vez de los países de menor desarrollo relativo (PMA), mostrará cómo los intereses de seguridad han sido el factor determinante en la concesión de los créditos y donaciones de "Alimentos para la Paz" 3. La PL-480 ha sido objeto de recurrentes controversias en el Congreso en la medida que a pesar de su sobrenombre ("Alimentos para la Paz") se ha utilizado frecuentemente en los conflictos bélicos en los que los EE.UU. ha estado directa o indirectamente involucrado. Otras críticas se han dirigido a los efectos negativos de la PL-480 en la producción local de alimentos en los países en desarrollo. En 1977 el congreso aprobaba la Enmienda Bellmon, por la que la ayuda alimentaria no debería desincentivar la producción local 4.

En 1961 fue aprobada la Ley de Asistencia Extranjera (*Foreign Assistance Act*), coincidiendo con el inicio de la "Alianza para el Progreso". La ley contiene explícitamente, por primera vez, la noción de "desarrollo" como criterio para la concesión de la ayuda, si bien con la condición de que los receptores de la ayuda "al desarrollo" fueran países *amistosos* con

---

1 Portillo 1987, p. 77

2 Portillo 1987, p. 91

3 Portillo 1987, p. 188

4 Garst & Barry 1991, p. 58

los EE.UU. 1. Aunque el término *amistosos* fue eliminado posteriormente, la ayuda fue utilizada de forma sistemática y creciente como mecanismo para sostener a regímenes afines a los intereses norteamericanos, y especialmente en las áreas de confrontación o con potencial desestabilizador, como el Sudeste Asiático, Oriente Medio o Latinoamérica. Bajo la cobertura de esta ley, Vietnam del Sur recibió 23.000 millones de US \$ en ayuda "económica", de la cual el 77 % fue "Asistencia de apoyo a la seguridad" (*Security Supporting Assistance*), la modalidad que precedió a los "Fondos de ayuda económica" o ESF 2. Israel, durante este periodo, se convirtió en el principal receptor de esta modalidad de ayuda. La Ley de Asistencia Extranjera ha sido objeto de frecuentes debates en el Congreso, siendo reformada mediante la Ley de Asistencia Extranjera de 1973, y se han aprobado numerosas enmiendas que limitan o regulan la concesión de la ayuda, como la enmienda Hickenlooper (penalizando a los países que expropiaran bienes norteamericanos) o la enmienda Harkin (vinculando la ayuda al respeto a los Derechos Humanos) 3.

América Latina, hasta los años sesenta, estuvo relativamente al margen de las prioridades de seguridad de los EE.UU., y por ello recibió una escasa atención en los programas de asistencia norteamericana. Sin embargo, en 1959 se produce la revolución cubana, verdadero aldabonazo en la conciencia de la administración norteamericana. En 1961 John F. Kennedy presenta la "Alianza para el Progreso". En la concepción y diseño de la Alianza, la pobreza y la marginación fueron consideradas *caldo de cultivo* para la insurrección. Por ello, el "desarrollo", las reformas, la democratización y la equidad se articularon estrechamente con los intereses políticos: preservar la estabilidad del hemisferio e impedir nuevos brotes insurreccionales. El "desarrollo" se convirtió, así, en una estrategia contrainsurgente de carácter preventivo. La Alianza para el Progreso, sin embargo, fue muy pronto una "Alianza extraviada" de sus objetivos de reforma, democratización y equidad, como señalaron Levinson y Onís 4. En 1963, con el Presidente Johnson en el poder, el Departamento de Estado y la AID establecieron nuevas directrices para los programas de ayuda de la Alianza, que obviaban las reformas y el apoyo a las instituciones democráticas y priorizaban el enfrentamiento al *comunismo* 5. La Alianza adquirió así su definitiva configuración desarrollista y contrainsurgente, lo que a la postre fue su principal limitación. En América Central, y con esta lógica, la Alianza tuvo un notable impacto, particularmente en los campos de la modernización del estado, la creación de infraestructura, la industrialización

---

1 Schultz 1989, p. 419

2 Danby 1989, p. 12

3 Danby 1989, p. 46

4 Levinson y Onís, 1970

5 Mc. Call 1989, p. 355

y la modernización y diversificación agrícolas. La ausencia de reformas, de democracia y de equidad, sin embargo, serán los determinantes del estallido insurreccional que la región vivirá 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* » <sup>1</sup>

Otra limitación fue la económica. En 1962 la Alianza fue aprobada por el Congreso como el título VI de la Ley de Asistencia Exterior. El compromiso a largo plazo de la Alianza que se derivaba de su incorporación a la Ley se vio comprometido, sin embargo, por el hecho de que los montos de ayuda concretos se asignarían cada año. Ya en 1962 la solicitud presidencial experimentó severos recortes <sup>2</sup>. Desde 1966 la Alianza sufrió de nuevo una seria reducción de sus recursos debido a las crecientes asignaciones al conflicto del Sudeste Asiático. La Alianza, sin embargo, fue la primera concreción, en el terreno de las ideas, de lo que se denominó el *consenso liberal* sobre asistencia exterior, usualmente encabezado por los demócratas, en el que se 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* <sup>3</sup>. Este enfoque volverá a hacerse presente en el Informe Kissinger, que como veremos orientará en gran medida la asistencia norteamericana a la región en los años ochenta.

Durante los años setenta y ochenta los ESF se convertirán en el principal rubro de la asistencia norteamericana (más del 50 % del total), y continuarán fuertemente ligados a prioridades de seguridad. La Ley de Asistencia Internacional de Seguridad de 1978 dio a los ESF su nombre definitivo (antes fueron denominados Asistencia de apoyo a la Seguridad). Israel y Egipto (tras los acuerdos de Camp David), Pakistán (debido al conflicto de Afganistán), Filipinas, Jordania y Turquía serán los principales recipendarios de ESF en este periodo. La prioridad geopolítica y no el grado de desarrollo relativo de los receptores será el criterio utilizado por los EE.UU. para distribuir los ESF a los más de 30 países que durante los ochenta recibieron este tipo de asistencia.

---

<sup>1</sup> Citado en Mc. Call 1989, p. 350

<sup>2</sup> Mc. Call 1989, p. 351

<sup>3</sup> Fernández 1986, p. 24

## 1.2 Los años ochenta: un abanico de iniciativas

La crisis centroamericana, el triunfo del Frente Sandinista en la insurrección popular de 1979, la guerra civil en El Salvador y el conflicto guerrillero en Guatemala coincidieron cronológicamente con la llegada de la administración Reagan al poder en los EE.UU. El Gobierno republicano, desde el primer momento, conceptualizó estos conflictos como resultado de la expansión del bloque del Este, en el marco de la *segunda guerra fría*. Según esta percepción, la *expansión soviético-cubana* en el área requería una acción decidida y prioritaria en la agenda exterior de los EE.UU., lo que se argumentó con diversas razones: en primer lugar, según los *halcones* de la administración, si no se lograba detener estos procesos estaba en juego la credibilidad norteamericana ante Europa y el Tercer Mundo. En segundo lugar, según la *teoría del dominó*, existía un elevado riesgo de *contagio revolucionario* y de inestabilidad tanto en el conjunto de América central como en México y en otras áreas de América Latina <sup>1</sup>. En tercer lugar, la zona tiene un alto valor estratégico para los EE.UU. debido a la importancia del Canal de Panamá; como el propio Reagan indicó en 1982, « *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.* » <sup>2</sup>

Con este telón de fondo y estas concepciones, la administración Reagan incrementó desde principios de los años ochenta la ayuda militar a los gobiernos de la región, y especialmente a El Salvador. Encontró, sin embargo, la decidida oposición y obstrucción de un bloque de representantes, en torno a doscientos, que se opuso a las iniciativas presidenciales en el Congreso desde 1981 y hasta 1983, restringiendo y condicionando sistemáticamente dicha ayuda, especialmente a Guatemala y El Salvador, en función del respeto a los derechos humanos, lo que significó repetidas derrotas de Reagan y su gabinete en dicha cámara.

Otras iniciativas políticas y legislativas van a tener, sin embargo, más éxito, en la medida que restaurarán el *consenso liberal* y contarán con el apoyo de los demócratas. Serán

---

<sup>1</sup> Estos argumentos aparecen tanto en el conocido *Documento de Santa Fe I* como en el *Libro Blanco sobre El Salvador* preparado por el Departamento de Estado en 1981. Ver Fernández 1986, p. 25

<sup>2</sup> Discurso de R. Reagan ante la OEA, citado en Gallardo 1988, p. 5

aquellas en las que se establece un diagnóstico de la crisis diferente, aunque no opuesto al de los más duros sectores de la derecha republicana. Un diagnóstico en el los orígenes del conflicto se explican en función de una realidad de pobreza y falta de equidad y democracia, situación que sería aprovechada por el *expansionismo soviético-cubano* para desarrollar la subversión, dominar el istmo y amenazar, en última instancia, a América Latina y los EE.UU.. A partir de este diagnóstico se establecerán soluciones de corto plazo, basadas en la supresión del foco subversivo (Nicaragua) y en el apoyo a la estabilidad del área. A largo plazo, la recuperación económica y social sería la base de la seguridad en la región. La acción norteamericana, en consecuencia, habría de combinar elementos políticos, económicos y militares.

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 ochenta. Las dos propuestas más importantes son la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) de 1982, concretada más tarde en la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LRECC) o PL-98/67 de 1983, y el Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica (Comisión Kissinger) de enero de 1984, cuyas recomendaciones, en gran medida, se llevarán a la práctica mediante la "Iniciativa para la Democracia, la Paz y el Desarrollo de Centroamérica", aprobada por el Congreso en agosto de ese mismo año. Hay que destacar, también, la creación de la "Fundación Nacional para la Democracia" (*National Endowment for Democracy, NED*) en noviembre de 1983. LA NED nacía como una agencia pública-privada encargada de desarrollar una intensa acción política de difusión de los valores de la democracia liberal y del liberalismo económico en el mundo, creando instituciones y *think- tanks* defensoras de estos valores en diversos países. Actuará en apoyo de las instituciones de gobierno, electorales, cívicas y del sector privado del Tercer Mundo, así como con los *Freedom fighters* y las asociaciones sindicales (a través de AFL-CIO). El "Proyecto Democracia" de la AID, estrechamente vinculado a la NED, se traducirá en la orientación de la AID hacia las organizaciones del sector privado <sup>1</sup>.

### *LA INICIATIVA PARA LA CUENCA DEL CARIBE*

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe fue presentada por el presidente R. Reagan en febrero de 1982 ante la Organización de Estados Americanos (OEA). En esta presentación Reagan hizo explícitos los objetivos de la Iniciativa: el crecimiento económico de los países

---

<sup>1</sup> IHERC 1989



del área <sup>1</sup>, a través del fortalecimiento de la empresa privada, a fin de crear bases duraderas para la estabilidad de una región vital para la seguridad de los EE.UU.. A fin de lograr estos objetivos, la ICC combinaría acciones en el terreno del comercio, la inversión y la ayuda, articuladas y coherentes entre sí. El comercio es 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 *desentramamiento* del comercio, según la expresión de S. K. Tucker <sup>2</sup>, liberaría el potencial de crecimiento económico del área, reduciendo los efectos de la crisis económica y social que azotaba a la región. El objetivo en este ámbito fue el aumento y diversificación de las exportaciones centroamericanas. Para ello se propuso el tratamiento preferencial no recíproco de los bienes de la región en su acceso al mercado norteamericano, mediante un sistema que ha sido denominado un "Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) ampliado" <sup>3</sup> El componente "inversión", tras las restricciones impuestas por el Congreso a la propuesta inicial de Reagan prácticamente desaparecía de la ICC.

El tercer elemento sustancial de la ICC fue la ayuda económica. Este aspecto era particularmente importante en el periodo 1982-83, en el que los países del área atravesaban el momento más crítico de la crisis, con importantes déficits 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 US \$ destinados a resolver los problemas de balanza de pagos, a través de los ESF o "Fondos de Estabilización Económica" canalizados por AID, así como a financiar programas de fomento de la libre empresa 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 algo más del 50 % (128 millones de US \$) se otorgarían a El Salvador. El Congreso, alertado ante la previsible utilización de estos fondos para apoyar el esfuerzo

---

<sup>1</sup> Los países potencialmente beneficiarios fueron 27, incluyendo los de América Central, las Antillas Mayores y las Antillas Menores. Es significativo anotar que no se incluyeron aquellos países ribereños del Caribe que tienen un mayor peso económico y mayor desarrollo relativo como Colombia, Venezuela o México. Tampoco se incluyó, por obvias razones ideológicas, Cuba. Nicaragua, a pesar de ser potencial beneficiario, no solicitó su inclusión en el régimen preferencial de la ICC.

<sup>2</sup> Tucker 1989, p. 361

<sup>3</sup> La ICC ha tenido efectos muy limitados en la diversificación y expansión de las exportaciones centroamericanas. Los efectos positivos se han concentrado en rubros muy concretos (los *no tradicionales*) y en determinados países (Costa Rica y, en menor medida, Guatemala). Estos efectos limitados se deben al propio diseño de la Iniciativa, que al basarse en preferencias arancelarias no modificaba las principales constricciones que afectan a las exportaciones de la región: la dependencia de unos pocos productos agrícolas primarios (los *tradicionales*) de demanda inelástica, el deterioro de los precios de estos productos en el mercado internacional y por lo tanto el deterioro de los términos de intercambio, y la persistencia de barreras no arancelarias (cuotas, acuerdos voluntarios, normas técnicas) en el mercado estadounidense, que afectan, sobre todo, a productos como la carne, el azúcar o los textiles.

bélico antes que a promover la reactivación económica, estableció restricciones a su uso y redujo la cifra a 75 millones de US \$<sup>1</sup>.

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 los EE.UU. en el istmo. El 10 de enero de 1984 la "Comisión Kissinger" presentaba el "Informe de la Comisión Bipartita sobre Centroamérica", que proponía un programa extraordinario de ayuda para Centroamérica por un monto de 8.000 millones de US \$. a ejecutarse entre 1985 y 1990<sup>2</sup>. En agosto de 1984 el Congreso aprobaba la "Iniciativa para la Democracia, la Paz y el Desarrollo en Centroamérica", la cual incluía 40 recomendaciones del Informe Kissinger, entre ellas, como veremos, la de incrementar la ayuda a la región.

#### *EL INFORME DE LA COMISION KISSINGER*

En 1982 la Política de la administración Reagan hacia Centroamérica no respondía a un diseño acabado y a largo plazo. La intervención cada vez más acusada contra Nicaragua y en El Salvador, que parecía conducir a la intervención militar directa de los EE.UU., y a la larga a la "vietnamización" y regionalización del conflicto, se tradujo en un alejamiento de la administración de los EE.UU. respecto a sus aliados tradicionales en Latinoamérica y en Europa, en este último caso preocupados por la escalada de la tensión Este-Oeste. El proceso de Contadora -con su credibilidad internacional y apoyo europeo-, iniciado en 1983, actuará también en esta dirección. En el plano interno, la "política dura" de la Casa Blanca y los riesgos de involucramiento de los Estados Unidos en el istmo significaron, como indicamos, una acusada erosión del consenso interno. El senador Henry M. Jackson, al proponer la creación de la comisión, pretendía alcanzar, mediante el concurso de demócratas, republicanos e independientes, el necesario "consenso nacional" que permitiera superar las controversias y realizar desde el ejecutivo una política regional con respaldo interno<sup>3</sup>.

El consenso, para ser duradero y estable, había de realizarse en torno a un análisis comúnmente aceptado de las causas de la crisis centroamericana, y como corolario, en torno

---

<sup>1</sup> Arson 1989, p. 81 y 111

<sup>2</sup> Comisión Kissinger 1984, p. 70

<sup>3</sup> Rojas y Solís 1988, p. 64

a un plan de largo plazo. Estos son los grandes componentes del Informe Kissinger. El diagnóstico de la crisis que realiza el Informe representa la combinación de dos percepciones de la crisis, en una perspectiva reformista, que responde a la búsqueda de consenso entre *halcones* y *palomas*. Se integran así dos visiones del conflicto: en primer lugar, la que explica sus causas en la "amenaza comunista" y la intervención cubano-soviética, apoyando a las guerrillas de la región. En este sentido, se señala que el triunfo de un movimiento revolucionario o insurgente conducirá, necesaria e inequívocamente, a la instauración de un régimen totalitario y antidemocrático <sup>1</sup>, de lo que Nicaragua era un ejemplo palpable. El Salvador y Guatemala correrían el mismo riesgo. En segundo lugar, la explicación basada en las "causas internas" como la pobreza y la desigualdad, la falta de democracia, la represión asociada a estas, con raíces en el pasado colonial, en la independencia y sus secuelas, en los gobiernos de corte oligárquico. todo ello agravado por la crisis de los 70. El reconocimiento de los factores socioeconómicos como causas de la crisis regional permitió diseñar una política más comprehensiva de las causas del conflicto que la formulada por los sectores ultraconservadores, caracterizada por su doctrinarismo y falta de contrastación empírica con los hechos. También permitió generar en torno al ejecutivo mayor consenso social, particularmente, entre los representantes demócratas en el Congreso, la *intelligentsia* y los medios de comunicación, en cuanto a la política hacia la región. La propuesta de incrementar la ayuda para la modernización y desarrollo económico, con el precedente de la "Alianza para el Progreso", significó mayores apoyos entre las *palomas*. El diagnóstico, no obstante, articuló los factores domésticos con el conflicto Este-Oeste, elevando los procesos insurreccionales a la categoría de "amenaza a la seguridad Nacional" de los EE.UU., lo que justificará los inusitados flujos de ayuda que se aprobarán meses más tarde. El planteamiento del informe, por último, logrará un mayor grado de legitimación de la política de los EE.UU. en la región frente a sus aliados occidentales y hemisféricos.

El IK enfatiza reiteradamente las buenas relaciones que han presidido, históricamente, la política exterior de los EE.UU. en Centroamérica: desde la doctrina Monroe, preservándola de las intervenciones imperialistas europeas, a la "política de buena vecindad" formulada por Franklin D. Roosevelt y la "Alianza para el Progreso" implementada por Kennedy a partir de 1961. El objetivo común: evitar "la intervención de otras potencias" reforzando la "solvencia y estabilidad" de cada país, favoreciendo su "modernización" y promoviendo su "democratización" <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Comisión Kissinger 1984, p. 5

<sup>2</sup> Ibid, p. 45

El Informe Kissinger plantea tres ejes para una "nueva relación" de los EE.UU. con Centroamérica, caracterizados por su globalidad e interdependencia, que serán principios rectores de la ayuda norteamericana a la región:

- a) La autodeterminación democrática. El concepto de "democracia" utilizado es definido por: pluralismo político, libertad de expresión, respeto de los Derechos Humanos, un sistema independiente y efectivo de justicia y elecciones sin "manipulación extranjera". El totalitarismo se concibe como una "ideología importada", extraña al hemisferio. Francisco Rojas Aravena y Guillermo Solís aclaran la significación de este hecho: « ... hay que destacar la importancia otorgada por la administración Reagan al proceso de democratización en América Central. La exitosa aplicación de este concepto en el área ("pluralización hacia dentro" ) como contrapeso de la tesis de la "pluralización hacia afuera" propuesta por el Grupo de Contadora y Nicaragua, resultó esencial en 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 »  
1
- b) El estímulo del Desarrollo económico y social, dentro de los parámetros de una economía de libre mercado. El precedente de la "modernización" que representó la "Alianza para el Progreso" es citado reiteradamente en el Informe.
- c) La cooperación frente a los peligros que amenazan la seguridad en la región. En concreto, el Informe Kissinger recomienda el incremento de la ayuda militar 2, particularmente a El Salvador. El Informe insiste en los costes de una intervención militar directa en Nicaragua (basándose en el "síndrome de Vietnam"). Ello justifica ante el Congreso y la opinión pública el aumento de la ayuda militar (evitando bajas norteamericanas), tanto a los "gobiernos amigos" como a la "contra".

El Informe Kissinger propuso una serie de recomendaciones, coherentes con estos principios, organizadas en torno a un "Programa de Emergencia para la Estabilización" 3, un

---

1 Rojas y Solís 1988, p. 65

2 Comisión Kissinger 1984, p. 127 y sgtes.

3 Ibid, p. 61

"Programa de Desarrollo de mediano y largo plazo" <sup>1</sup>, y acciones sectoriales en los campos de la educación, la salud, la vivienda, la ayuda humanitaria, la seguridad y la paz. Dentro del programa de estabilización se recomendaban "ocho elementos claves":

- a) La elaboración conjunta de un "Plan integral de desarrollo económico" de la región, por parte de los "líderes" de América Central y los EE.UU., y la revitalización del Mercado Común Centroamericano (MCCA).
- b) La incorporación del sector privado a los esfuerzos de estabilización.
- c) Nuevas iniciativas, por parte de los EE.UU., para tratar "activamente" los problemas de la deuda externa de la región.
- d) Un aumento inmediato de la ayuda económica bilateral <sup>2</sup>. 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* » <sup>3</sup>.
- e) Un impulso mayor de la ayuda a la construcción de infraestructura intensiva de trabajo y a los proyectos de vivienda.
- f) Nuevas garantías oficiales de crédito comercial, a administrar por el Eximbank.
- g) Un crédito de emergencia al MCCA
- h) La incorporación de los EE.UU. al 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:

- a) Un programa de ayuda para el periodo 1985-1990 cifrado en 8.000 millones de US \$, de carácter plurianual, vinculada a reformas de carácter económico: « *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* » <sup>4</sup>. Medidas concretas en torno a la ayuda son: el incremento de la ayuda alimentaria <sup>5</sup>, la ampliación de las actividades del "Cuerpo de Paz" y el *International*

---

<sup>1</sup> Ibid, p. 66

<sup>2</sup> Ibid, p. 64

<sup>3</sup> Ibid, p. 64

<sup>4</sup> Ibid, p. 71

<sup>5</sup> Ibid, p. 92

*Executive Service Corps* (IESC) <sup>1</sup>, 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 exportaciones <sup>2</sup>.
- c) La mejora de las condiciones para la inversión: creación de una compañía de capitales privados, mayor disponibilidad de seguros de la *Overseas Private Investment Corporation* (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.

Como veremos, algunas de las recomendaciones de ambos programas (reducción de barreras no arancelarias a las exportaciones del istmo, soluciones al problema de la deuda, etc...) no fueron abordadas, si bien las recomendaciones relacionadas con la ayuda se convertirán en el eje principal del programa CAI (*Central América Democracy, Peace and Development Initiative*), aprobado por el Congreso en agosto de 1984, por el que se comprometían 8.400 millones de US \$ de ayuda adicional al istmo, que se han ido ejecutando a lo largo de la década <sup>3</sup>. El programa respondía no sólo a las recomendaciones del informe Kissinger, sino a dos hechos "catalizadores" para el Congreso, en expresión de Cynthia J. Arson: las elecciones salvadoreñas, que llevaron al poder a José Napoleón Duarte, y la participación de la CIA en el minado en los puertos nicaragüenses en enero y febrero de dicho año <sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Organización privada formada por ejecutivos jubilados de empresas norteamericanas, que prestan servicio voluntario en países en desarrollo.

<sup>2</sup> Ibid, p. 72

<sup>3</sup> Barry & Preusch 1.988, p. 19 y 20.

<sup>4</sup> Arson 1989, p. 140

## **2. Caracterización de la ayuda**

### **2.1 Modalidades y canalización <sup>1</sup>**

Los principales programas de ayuda económica son los Fondos de Apoyo Económico (ESF, *Economic Support Funds*), la Asistencia para el Desarrollo (DA o *Development Assistance*) y la Ayuda Alimentaria. Esta categorización corresponde a la forma en la que son presentados al Congreso y procede del marco legislativo de la Ley de Asistencia Exterior y de la Ley Pública 480 (PL-480). Otras categorías de ayuda, que no consideramos en este trabajo sino a título comparativo respecto a las modalidades "económicas", son las correspondientes al "Cuerpo de Paz" (voluntarios norteamericanos en actividades de desarrollo), la ayuda de emergencia de OFDA-AID, y la ayuda militar: los programas de capacitación de militares y fuerzas de seguridad del IMET (*International Military Education and Training*), la ayuda militar directa (armamento y equipos) del MAP (*Military Assistance Program*) y las ventas de equipo en términos concesionales del programa FMS (*Foreign Military Sales*).

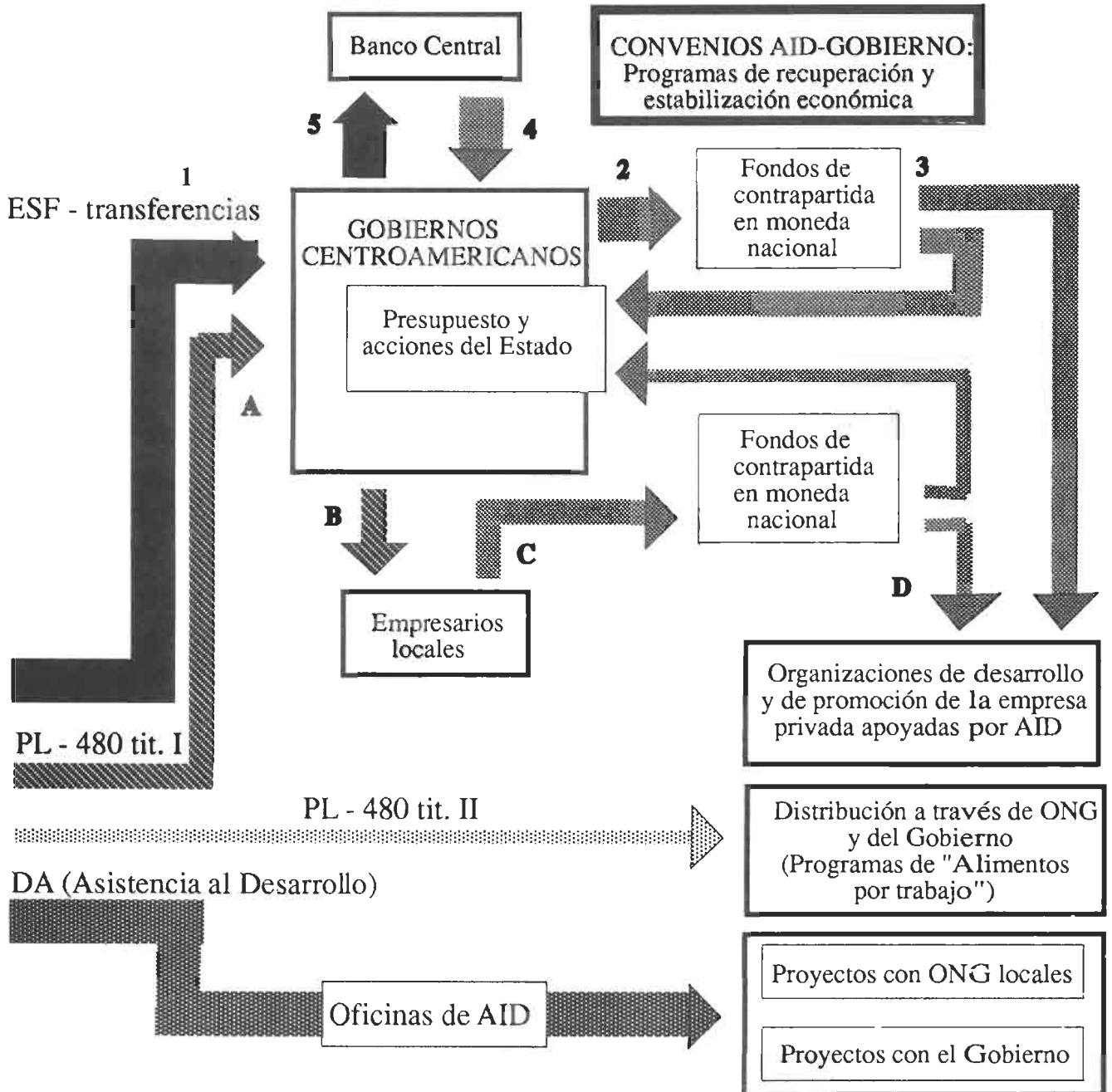
#### **i) LOS FONDOS DE APOYO ECONOMICO (ESF)**

Los ESF, también conocidos como "fondos de estabilización" o "de apoyo a la balanza de pagos", pueden ejecutarse como crédito para las importaciones norteamericanas, como ayuda para proyectos (al igual que la DA) y como "transferencias de caja" al gobierno receptor, todo ello en dólares. En el caso centroamericano la mayor parte de los ESF han sido "transferencias de caja" del Gobierno Federal de los EE.UU. a los gobiernos, a través de la AID. Estos fondos, en dólares, son depositados en el Banco Central del país receptor (ver cuadro nº 1 ). El Gobierno queda obligado a establecer un "fondo de contrapartida" en moneda local, al cambio oficial, cuya utilización será objeto de acuerdos y convenios "de estabilización y recuperación económica" entre dicho gobierno y la oficina local de la AID. El fondo se repone mediante la venta de los dólares a importadores y particulares.

---

<sup>1</sup> Para este punto nos hemos basado en la descripción de las categorías de ayuda realizada en Danby 1989, p. 24 y sgtes, así como en Barry & Preusch 1988, p. 21

## Canalización de la ayuda económica



1. Los ESF son transferidos al Gobierno receptor
2. El Gobierno establece un fondo de contrapartida en moneda local y en una cuenta separada, equivalente al monto de dólares recibido, al cambio oficial.
3. Dicho fondo es desembolsado de acuerdo a convenios con la AID., pudiendo destinarse a reforzar el presupuesto gubernamental, a ONG apoyadas por la AID, a financiar privatizaciones o reformas.
4. Los dólares son vendidos por el Banco Central a los importadores y al público.
5. La moneda local procedente de la venta de dólares es utilizada para reponer el fondo de contrapartida del punto 2.

### FONDOS DE CONTRAPARTIDA. Procedimientos

- A. El Gobierno recibe créditos en dólares para adquirir productos agrícolas norteamericanos.
- B. El Gobierno vende estos créditos a los empresarios locales
- C. Los empresarios pagan en moneda local, que se acumula en un fondo de contrapartida.
- D. El Gobierno y AID establecen acuerdos y convenios para el uso de estos fondos.

Fuente: Adaptación de Danby 1989, p. 32



Los ESF son una herramienta muy flexible, al eliminarse los lentos y costosos procedimientos de otros tipos de ayuda (identificación, evaluación de la factibilidad, planificación, etc... que se asocian a los proyectos de desarrollo), al no sufrir los "cuellos de botella" propios de la burocracia de los países en desarrollo, y por no existir procedimientos de control. Son, también, una eficaz herramienta de estabilización, pues están directamente orientados a paliar los desequilibrios de la balanza de pagos, el déficit comercial y el pago de la deuda externa, y del gasto público, gozando por ello de una gran aceptación entre los gobiernos receptores. No obstante, los ESF implican una alta condicionalidad y otorgan a la AID, por lo tanto, una gran capacidad de influir en el gobierno receptor, que se manifiesta por lo menos en tres ámbitos: a) En los Convenios establecidos por la oficina local de la AID; b) en el calendario y procedimiento de libramiento y ejecución de los fondos, ya que los fondos aprobados en un año fiscal por el Congreso pueden no ejecutarse ese mismo año, aunque si debe hacerse durante el siguiente año fiscal (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 receptor <sup>1</sup>. Y, por último, c) en el uso de los fondos en moneda local, sobre los que la AID mantiene un control *de facto*. La AID establece una estricta condicionalidad en dichos convenios respecto a reformas económicas; puede, asimismo, utilizar el calendario por el que se transfieren los fondos como un eficaz medio de presión diplomática, política o militar, y sincronizarlo con los requerimientos del FMI y el BM, como ha ocurrido con frecuencia, estableciendo una *condicionalidad cruzada* con estos organismos, con quienes comparte principios y objetivos de reforma <sup>2</sup>. Por último, al determinar el uso del fondo de contrapartida, tanto si se dirige a reforzar el presupuesto del Estado como a organizaciones privadas, la AID puede influir significativamente en las prioridades y acción del Estado, y extender su influencia a la sociedad Civil. Por todo ello, la AID ha sido denominada el "Estado paralelo". Como señalamos inicialmente, la condicionalidad económica y la presión política han estado muy interrelacionadas y en ocasiones han sido contradictorias. Los ESF han sido denominados frecuentemente "asistencia de seguridad", ya que ésta era su denominación anterior a la *Foreign International Security Assistance Act* de 1978. 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

---

<sup>1</sup> Danby 1989, p. 55

<sup>2</sup> Aunque resulta más difícil de determinar con precisión, puesto que no existe documentación escrita al respecto, salvo la aparecida en prensa. No ocurre lo mismo con los Convenios de Estabilización y Recuperación Económica (ERE), que se establecen formalmente entre el gobierno respectivo y la AID.

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 <sup>1</sup>.

Los fondos de contrapartida se han venido utilizando para los siguientes fines:

- a) Apoyo presupuestario a los gobiernos: un uso muy habitual; significa, simplemente, que los fondos refuerzan el presupuesto nacional en los rubros que el gobierno y/o la AID acuerden.
- b) Financiación de organizaciones de la empresa privada: la AID ha creado, apoyado y financiado organizaciones empresariales (Cámaras de Comercio, institutos, patronales, etc...) vinculadas a los sectores "modernizantes" (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 el liberalismo económico. Entre ellas, a nivel regional, destaca FEDEPRICAP (Federación de la Empresa Privada de Centroamérica y Panamá). En Guatemala, la AGG (Asociación de Gerentes de Guatemala) y sobre todo la CAEM (Cámara Empresarial de Guatemala). Agrupa diversas gremiales de exportadores y *maquilas* <sup>2</sup>, y desarrolla programas de promoción de los *no tradicionales* y las microempresas. Ha recibido en torno a 12 millones de US \$ de la AID. En El Salvador, FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social). Es la principal organización receptora de fondos de la AID (más de 60 millones de dólares) y agrupa diversas entidades de exportadores. En Honduras, FIDE (Fundación para la Investigación y el Desarrollo Empresarial). FIDE gestiona proyectos de promoción de exportaciones por 48 millones de US \$. En Costa Rica, por último, la CINDE (Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo) ha recibido más de 30 millones de US \$ para la promoción de la inversión extranjera. La CIP (Corporación de Inversiones Privadas) gestiona 28 millones de US \$ para la promoción de exportaciones <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Esto significa que las limitaciones del Congreso respecto a adquisición de armamento, por ejemplo, pueden burlarse con una gran facilidad por el gobierno receptor.

<sup>2</sup> Las *maquiladoras* o *maquilas* (también llamadas *screwdriver factory*) son plantas de ensamblaje de productos terminados o semiterminados con destino a la exportación, y que utilizan insumos procedentes de los países industrializados. En el contexto actual de globalización del capital y de segmentación de los procesos productivos, las maquilas se han extendido por diversas áreas del Tercer Mundo, realizando aquellas partes del proceso productivo que son intensivas en mano de obra, aprovechando los bajos costos salariales y la flexibilidad de la legislación laboral de estos países, especialmente en las "zonas francas".

<sup>3</sup> IHERC, 1988 b, p. 25; c, p. 27 y CEDOH 1989, p. 26 para los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras. Para el caso de Costa Rica, Sojo 1991, p. 41 y Aguilera, Morales y Sojo, p. 202

- c) Financiación de organizaciones no gubernamentales (ONG) La AID ha subvencionado mediante los fondos de contrapartida organizaciones y redes de organizaciones "paraguas" para financiar ONG locales como ASINDES y PACT en Guatemala o FOPRIDEH en HONDURAS <sup>1</sup>; también se han financiado ONG norteamericanas, incluyendo un importante número de organizaciones vinculadas a las sectas fundamentalistas y a la "nueva derecha" <sup>2</sup>, u organismos estatales que financian ONG locales.
- d) 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. Las presiones de la AID en favor de la privatización han sido especialmente fuertes en Costa Rica, en Honduras y en Guatemala. En El Salvador, sin embargo, las tendencias antiestatistas de la AID parecen haber quedado en segundo plano, con el apoyo de la AID a medidas como la Reforma Agraria o la nacionalización del comercio exterior, implementadas durante la administración Duarte.
- e) Fondos de contraparte a proyectos de desarrollo de la 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 la propia AID, aunque a través del gobierno local <sup>3</sup>
- f) Por último, los fondos de contrapartida se han destinado a cubrir los gastos de operación de las oficinas locales de AID.

## II) LA ASISTENCIA AL DESARROLLO (DA)

La DA consiste en la ejecución de proyectos de desarrollo específicos, y se ejecuta bajo las provisiones de la Ley de Asistencia Extranjera. Los procedimientos de la DA son mucho más lentos, y suelen ejecutarse proyectos a medio y largo plazo (hasta diez años). La DA es, por ello, una herramienta de escaso valor para influir, en el corto plazo, a los gobiernos u organizaciones receptoras. Durante los setenta, la AID primó los proyectos de pequeña

---

<sup>1</sup> IHERC 1988 b (Guatemala), p. 12, 21 y 52; c (El Salvador), p. 6 y CEDOH 1989 (Honduras), p. 26.

<sup>2</sup> Barry, Preusch y Sims, s.f.

<sup>3</sup> Danby 1989, p. 39

escala, especialmente en los campos del desarrollo rural, infraestructura, cooperativismo, etc.. Sin embargo, en los ochenta AID ha prestado mucha mayor atención a la promoción del sector privado, especialmente los "nuevos exportadores" de productos *no tradicionales*, y se ha producido una creciente politización de esta categoría de ayuda.

### III) LA AYUDA ALIMENTARIA <sup>1</sup>

La ayuda alimentaria de la PL-480 *Food for Peace* se canaliza de dos formas distintas (ver cuadro nº 1): el título I de la ley proporciona créditos concesionales atados a la compra de productos agrícolas norteamericanos (especialmente trigo, harina de trigo y maíz). El título II autoriza donaciones de alimentos procedentes de los excedentes norteamericanos. La ley es administrada, en los EE.UU., por la Commodity Credit Corporation (CCC) y el Departamento de Agricultura (USDA), y en cuanto al país receptor, por la AID.

La PL - 480 título I funciona de forma similar a los ESF. El gobierno establece un fondo de contrapartida por el equivalente al crédito recibido. Este fondo se recupera mediante la venta del crédito en dólares a los empresarios privados, que pueden adquirir el grano a los proveedores norteamericanos en términos muy favorables (con un periodo de seis meses de gracia). El uso de los fondos de contrapartida es objeto de acuerdo entre la AID y el Gobierno; aunque en la práctica la condicionalidad ha sido menor que en el caso de los ESF, el título I ha sido utilizado por la AID para aumentar su capacidad de influencia sobre los Gobiernos <sup>2</sup>. La PL - 480 título II proporciona donaciones de alimentos de forma directa, procedentes de los excedentes adquiridos por el USDA como resultado de sus programas de apoyo a los precios agrícolas. Estos alimentos, generalmente, se distribuyen a través de organizaciones humanitarias y de los gobiernos, mediante programas de "alimentos por trabajo" <sup>3</sup> que en muchas ocasiones han formado parte de programas de "acción cívica" y de contrainsurgencia de las fuerzas armadas y los gobiernos del istmo <sup>4</sup>. Además del título I y II, pequeñas cantidades de ayuda alimentaria se han canalizado a través de la sección 416 de la Ley de Comercio Agrícola de 1949, una disposición para eliminar mediante donaciones humanitarias los excedentes de productos agropecuarios de la CCC; aunque el programa es de importancia reducida respecto al título II de la PL-480, no precisa aprobación del

---

<sup>1</sup> Para este apartado nos hemos basado en Garst & Barry 1991, especialmente los capítulos I y II

<sup>2</sup> Barry & Preusch 1988, p. 24

<sup>3</sup> Distribución de alimentos a la población local, como pago "en especie" por el trabajo en obras públicas.

<sup>4</sup> Garst y Barry 1991, p. 147

Congreso, por lo que en América Central, y especialmente en Guatemala, se ha utilizado con mayor frecuencia en las mencionadas operaciones de contrainsurgencia <sup>1</sup>.

La ayuda alimentaria ha tenido una gran importancia en el istmo, a pesar de representar, porcentualmente, una reducida parte de la asistencia total. según estimaciones realizadas en la segunda mitad de los ochenta, casi 9 millones de centroamericanos dependían de programas de ayuda alimentaria, entre los cuales los más importantes eran los de los EE.UU. y la RFA <sup>2</sup>. Esta modalidad de asistencia viene siendo objeto de controversias debido a sus negativos efectos en la producción de alimentos y en cuanto a la alteración de los hábitos alimentarios de la población (en el caso de Centroamérica, la sustitución de maíz por trigo). La PL-480 ha actuado, en efecto, erosionando la seguridad alimentaria del istmo. El incremento de las importaciones de cereal, alterando los precios en los mercados locales y desplazando a los productos tradicionales en los hábitos de consumo de los centroamericanos, ha desincentivado la producción local de granos básicos. Ello ha tenido efectos negativos en la balanza de pagos, a cuyos déficits crónicos han ido contribuyendo las cada vez más abultadas facturas de importación de productos alimentarios: entre 1982 y 1987, a pesar de la crisis y el deterioro del ingreso real, las importaciones de harina de trigo se incrementaron en un 37 %, tres veces más rápido que la población. Este incremento de las importaciones se ha explicado, entre otros factores, por la disponibilidad de créditos PL-480 título I en términos altamente concesionales <sup>3</sup>.

## 2.2 Montos, evolución y distribución de la ayuda

La evolución y montos de la ayuda norteamericana a la región, incluyendo tanto la ayuda militar como las diferentes categorías de ayuda económica, se presentan en los cuadros nº 1 y 2. Ambos se refieren a los fondos aprobados por el Congreso, que como señalamos difieren de la ejecución concreta, debido al efecto *pipeline*. En primer lugar resalta un hecho al que ya hemos hecho referencia, el espectacular incremento de la ayuda recibida por la región entre 1980 y 1985, el año en el que se comprometió la cantidad más elevada. Si en 1980 eran 185,1 millones de US \$, cinco años después habían alcanzado los 1.311,8 millones. A partir de 1986 las cifras anuales se estabilizan entre los 875 y los 1.160 millones. Los mayores incrementos respecto a años anteriores se producen en 1983 y en 1985. En 1983 se empiezan a aplicar los "paquetes" de ayuda extraordinaria previstos en la ICC. En 1984 el Congreso

---

<sup>1</sup> Garst & Barry, p. 104

<sup>2</sup> Arias 1989, p. 53, con datos del INCAP

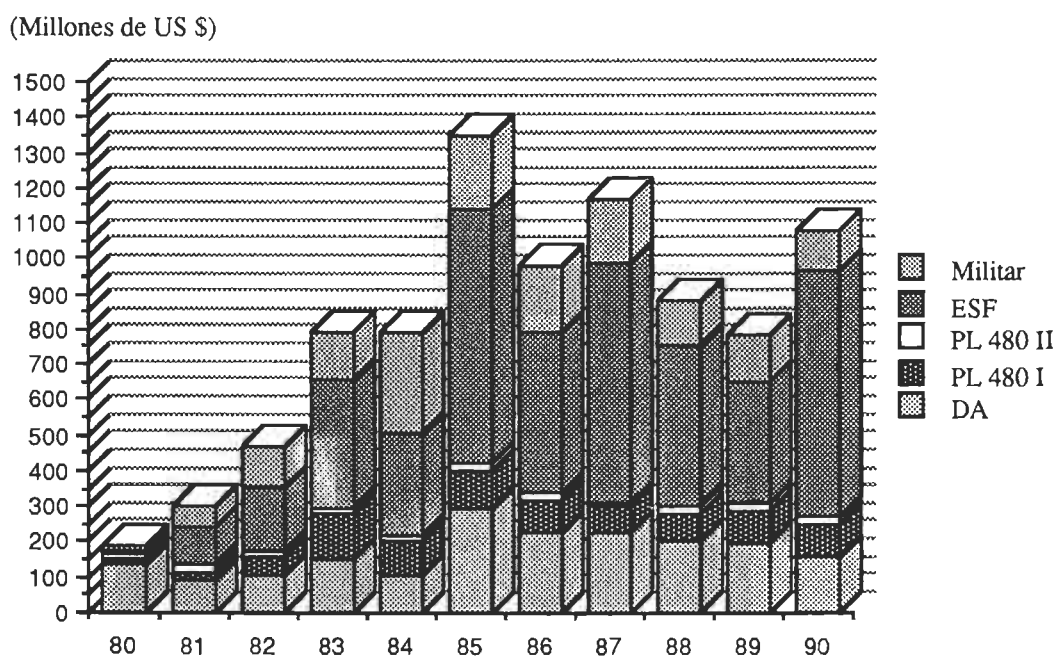
<sup>3</sup> Garst & Barry 1991, p. 61

aprobó un importante presupuesto adicional para 1985, a fin de respaldar las recomendaciones del Informe Kissinger. En 1990 se produce un repunte de los montos totales de ayuda, que responde a la aprobación de 300 millones de US \$ en ESF para Nicaragua, una vez se produjeron las elecciones por las que el FSLN perdió el poder.

Dentro de esta tendencia general, cabe señalar que los ESF son los que experimentan el mayor crecimiento, junto con la ayuda militar. Es decir, aquellas modalidades en las que existe mayor condicionalidad y posibilidades de presión diplomática y política. Los ESF, virtualmente desconocidos en la región durante los años setenta, llegan a ser los más importantes durante los ochenta. La ayuda al desarrollo (DA) y la alimentaria, sin embargo, tienen un crecimiento mucho menor.

Cuadro nº 2

*Evolución de la ayuda por tipos; 1980-1990*



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de AID 1980-1990 citados en Ibarra 1991, p. 19 a 21

El espectacular incremento de la ayuda norteamericana convirtió a los EE.UU. en el principal donante a la región, a pesar de los significativos incrementos de AOD realizados por otros países y organismos multilaterales, como la CE y sus Estados miembros o el sistema de Naciones Unidas. Si bien a principios de la década, en 1981, la ayuda norteamericana sólo

representaba el 28 % de la AOD recibida por la región, en 1982 ya se aproximaba a la mitad del total. Entre 1984 y 1987 llegará a suponer entre el 57 y el 60 %, descendiendo hacia 1989 hacia el 40 %.

Cuadro nº 3

*Comparación de los principales donantes de Centroamérica:  
AOD comprometida 1981-1989*

(En porcentaje y monto total)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
CE-Multilateral	2.4 %	6.6 %	1.6 %	1.4 %	1.6 %	2.0 %	3.7 %	3.6 %	2.5 %
CE-E. miembros	13.9 %	9.3 %	8.9 %	13.3 %	12.7 %	14.3 %	11.3 %	20.2 %	20.1 %
EE.UU.	27.9 %	48.3 %	50.9 %	57.9 %	60.0 %	55.7 %	57.1 %	52.6 %	40.0 %
Japón	1.4 %	1.5 %	5.6 %	1.1 %	8.5 %	2.2 %	1.4 %	4.1 %	9.3 %
CAME	6.6 %	7.6 %	9.1 %	7.1 %	1.5 %	3.0 %	2.4 %	2.3 %	8.9 %
Otros Multilat.	47.8 %	26.8 %	24.0 %	19.2 %	15.8 %	22.7 %	24.1 %	17.1 %	19.2 %
TOTAL (En Mill. US \$)	648	902	1.059	1.090	1.437	1.257	1.702	1.569	1.494

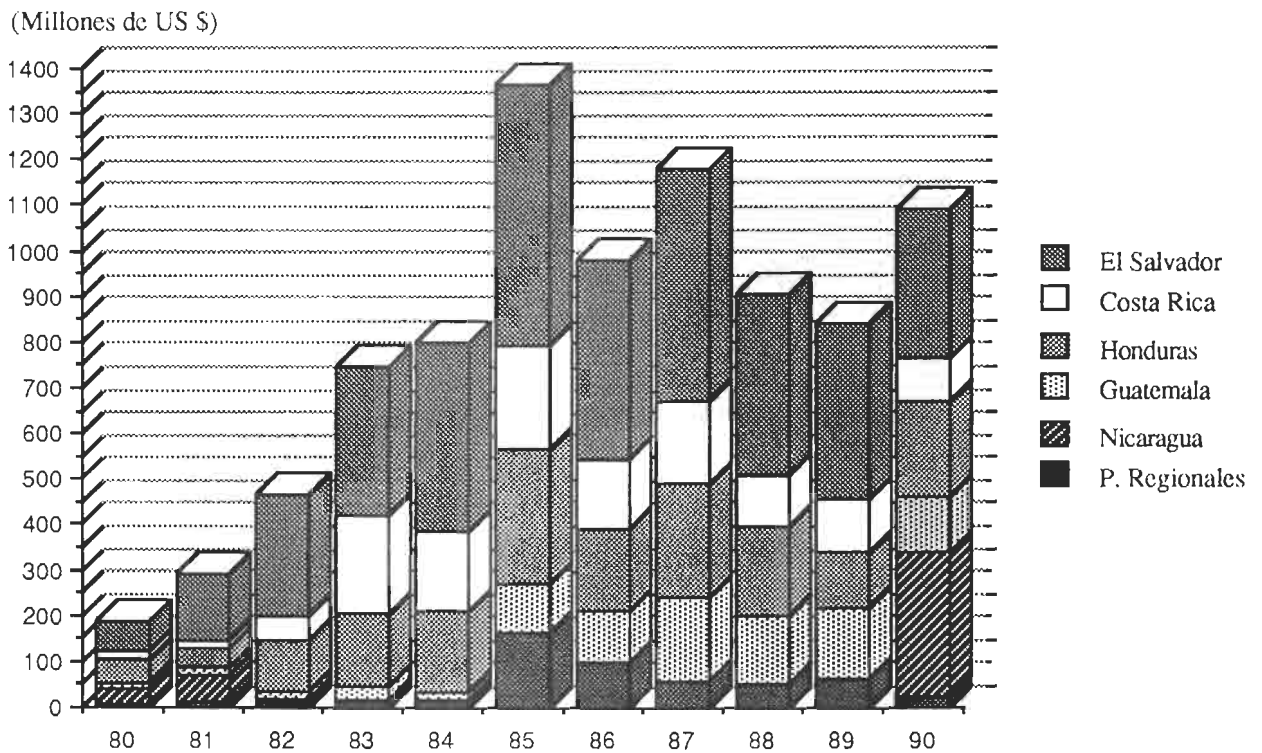
Fuente: Visser, Evert; Vattel, Cor J., *Las relaciones de cooperación entre la Comunidad Europea y América Central.*, en Ruben & Van Oord 1991, p. 81, con datos de la OCDE.

2.3 Casos nacionales: una aproximación

Como puede observarse en los cuadros anexos, a lo largo de la década la concesión de la ayuda ha privilegiado, en primer lugar, 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 (el 15 %) y, con el 10 %, Guatemala. Nicaragua, que representa el 3,66 %, tiene una presencia significativa sólo a partir de 1990, al perder las elecciones el FSLN. La escasa importancia de los programas regionales muestra el carácter estrictamente bilateral de la asistencia norteamericana en la región. La distribución total de la ayuda evidencia de forma clara el grado de prioridad que cada uno de los países del área ha tenido en la agenda de seguridad de los EE.UU.. 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 nº 4

*Evolución de la ayuda por países, 1980-1990*



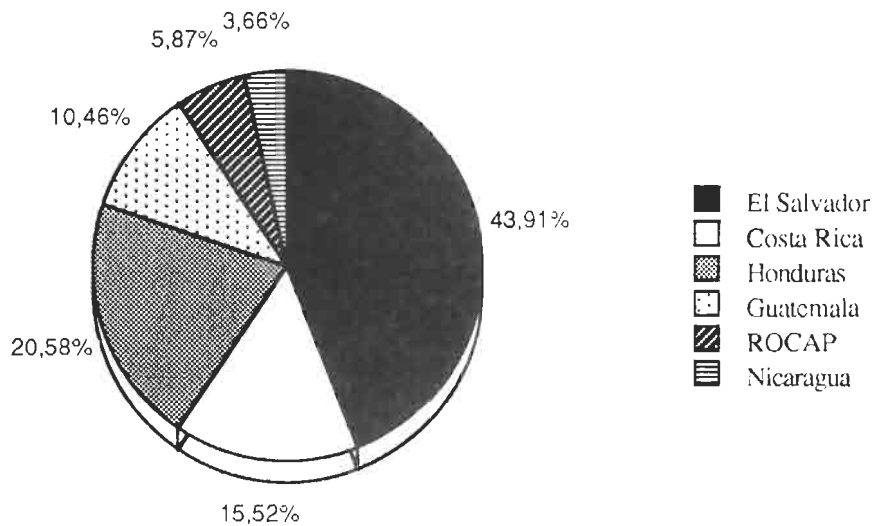
ROCAP: AID Regional Office for Central America and Panama

(\*) Estimaciones

Elaboración propia, a partir de datos oficiales de AID citados en Ibarra 1991, p. 18 a 21. Ver anexo estadístico

Cuadro nº 5

*Distribución de la ayuda total por países 1980-1990*



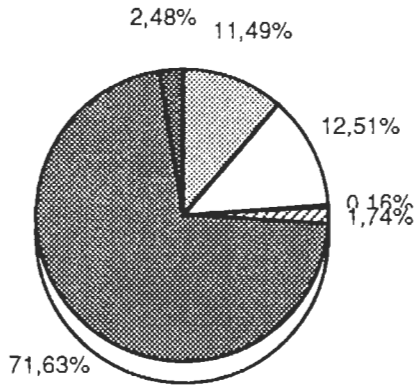
Elaboración propia, a partir de datos oficiales de AID citados en Ibarra 1991, p. 18 a 21. Ver anexo estadístico



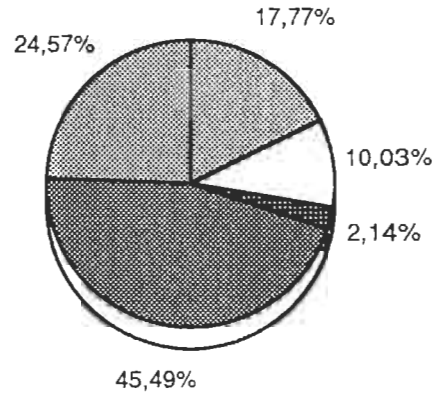
Cuadro nº 6

*Ayuda por tipos 1980-1990. Distribución en cada país*

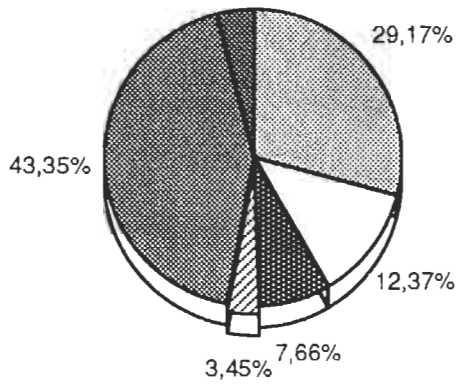
Costa Rica



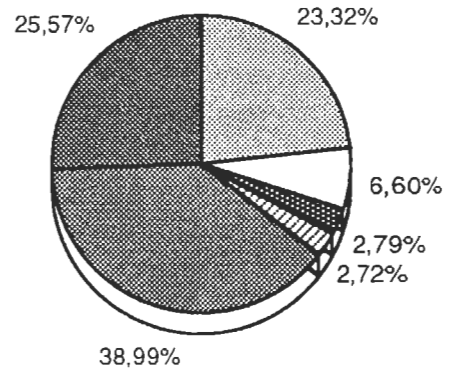
El Salvador



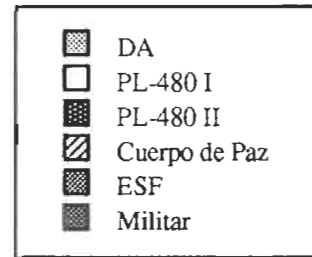
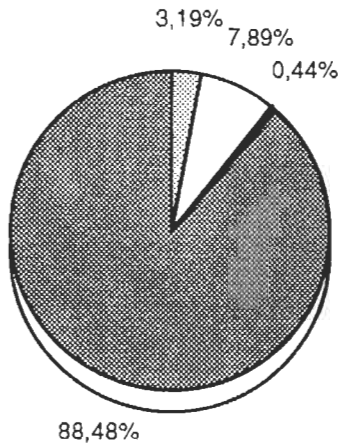
Guatemala



Honduras



Nicaragua



Fuente: Datos de AID en Ibarra 1991, p. 19 a 21

En el caso de Guatemala han confluído diversos hechos; por un lado, la derrota estratégica de la guerrilla a principios de los años ochenta; en segundo lugar, las dificultades norteamericanas para proporcionar asistencia a los regímenes militares en el poder en este país hasta 1986, caracterizados por la sistemática y reiterada violación de los derechos humanos.

Si observamos la distribución de la ayuda por tipos encontraremos diferencias notables, que expresan claramente el tipo de estrategia que los EE.UU. han implementado en la región y en cada uno de los países del área (ver cuadro nº 6). En este apartado examinaremos la orientación y características de la ayuda y, con ello, nos aproximaremos a los objetivos y estrategia norteamericana en cada país. Esta primera aproximación, como señalamos al principio, es forzosamente provisional e incompleta, ya que no existen estudios detallados al respecto salvo para Costa Rica; en este caso, además, las investigaciones se han dirigido, por el momento, a las transformaciones del sector público, estando aun pendientes las relativas a las transformaciones estructurales de la economía <sup>1</sup>.

#### *EL CASO DE COSTA RICA: DEL ANTISANDINISMO A LA LIBERALIZACION*

Costa Rica muestra el más elevado porcentaje de ESF en toda la región, un 71 %. Ello podría explicarse por el mayor grado de desarrollo relativo del país, que pudiera hacer menos necesaria la asistencia a proyectos; pero por el contrario, avanzaremos que el énfasis de los ESF en Costa Rica responde a dos grandes objetivos: a) compensar a la tradicionalmente estable y pacífica Costa Rica por el establecimiento de la "contra" en su territorio y su participación en las presiones políticas y diplomáticas frente a Nicaragua, y b) desarrollar un amplio programa de reestructuración y ajuste económico de signo liberalizador. Estos dos objetivos, aunque han estado presentes a lo largo de todo el periodo, se han desarrollado sobre todo en dos etapas diferenciadas. La primera, de claro signo antisandinista, abarca el mandato de la administración Monge, y la segunda, con un claro predominio del ajuste y la liberalización, el de la administración Arias.

Durante el periodo 1983-1985, coincidente con el mandato de Luis Alberto Monge (1982-1986), concurren tanto un incremento de la vulnerabilidad externa de Costa Rica (1982

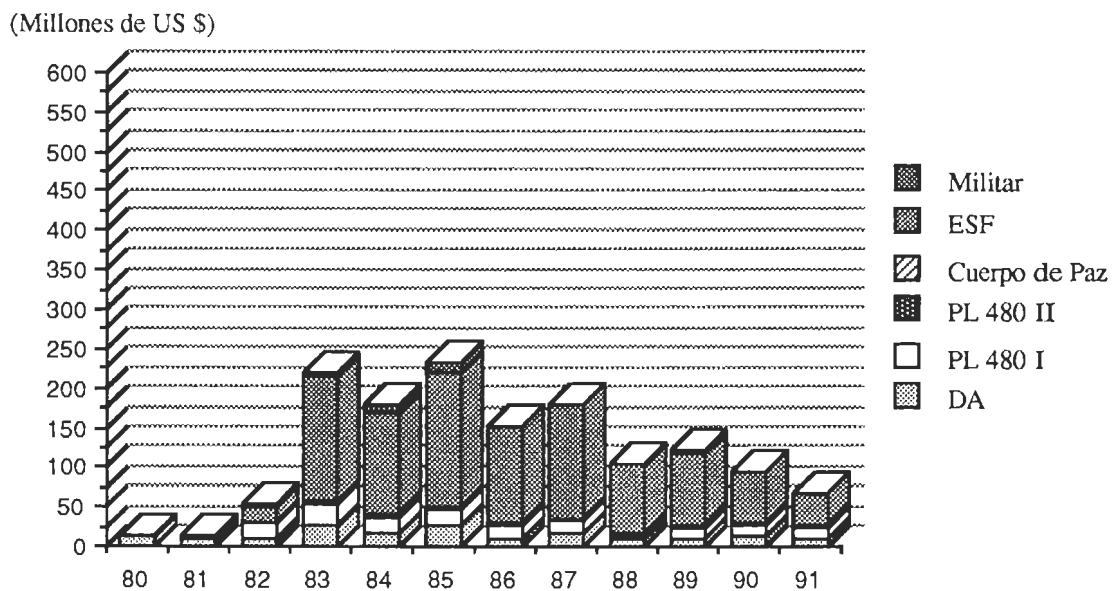
---

<sup>1</sup> Entrevista con Carlos Sojo, 6 de febrero de 1992

fue el peor año de la crisis económica) como la acción del "Frente Sur" de la "contra", comandado por Edén Pastora, desde bases clandestinas ubicadas al norte del territorio costarricense. Como ha señalado Carlos Sojo, el espectacular aumento de los ESF en este periodo, aunque estuviera destinado a estabilizar la balanza de pagos, estuvo directamente vinculado a estimular el alineamiento costarricense con la estrategia antisandinista mediante unos recursos flexibles y con efectos de corto plazo (hasta entonces, la DA había sido la modalidad predominante) <sup>1</sup>. Oscar Arias se refirió expresamente a este hecho: « *Mientras los nueve comandantes sandinistas estén en Nicaragua, obtendremos 200 millones anuales de Washington* » <sup>2</sup>. En 1983, y en este contexto, se inició el "Proyecto de desarrollo de la Infraestructura de la Zona Norte", frontera con Nicaragua, con un fuerte componente de Seguridad Nacional <sup>3</sup>. En este periodo la condicionalidad económica, aunque está presente, es menor que en el siguiente.

Cuadro nº 7

*Evolución de la ayuda por tipos. Costa Rica 1980-1991*



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de AID citados en Ibarra 1991, p. 19 a 21

A partir de 1986 se produce una fuerte reducción de los fondos, que se relaciona con la llegada al poder del Presidente Arias, renuente a una subordinación a la estrategia

<sup>1</sup> Sojo 1991, p. 19

<sup>2</sup> Declaraciones de Oscar Arias a la revista Forbes, abril de 1985. citado en Barry & Preusch 1988, p. 25

<sup>3</sup> Barry & Preusch 1989, p. 222

antisandinista del mismo grado al que caracterizó el mandato Monge <sup>1</sup>. La iniciativa de Arias para los acuerdos de Paz de Esquipulas tuvo un efecto similar: los montos concedidos en 1988 se redujeron en un 42 % respecto a 1987, como una verdadera "acción de castigo" de la administración Reagan <sup>2</sup>. La estabilidad del sistema político y la autonomía de Arias respecto a la política de la administración Reagan determinaron unas relaciones con la AID en las que predominó una condicionalidad económica más exigente.

Desde que los ESF se hacen presentes en la economía costarricense, y siguiendo el detallado estudio realizado por Carlos Sojo <sup>3</sup>, es posible distinguir estas dos etapas en la condicionalidad económica de la AID en Costa Rica, siguiendo el contenido de los nueve Convenios de Estabilización y Recuperación Económica (de 1982 a 1990) establecidos con AID. Una tercera etapa, más reciente, intentó compensar los efectos del ajuste de 1985-1989:

- a) De 1982 a 1985 se enfatiza el logro de la estabilidad económica. La condicionalidad se dirige a las reformas del sistema cambiario y de la legislación que regula el sistema bancario estatal. AID, en concreto, condiciona todo desembolso posterior a febrero de 1983 a la modificación de las regulaciones cambiarias y bancarias. En 1984 se exige la modificación de la Ley Orgánica del Banco Central, haciendo accesibles los recursos de esta entidad a la banca privada <sup>4</sup>.
- b) Entre 1985 y 1989 hay una mayor insistencia en el ajuste estructural de la economía y la potenciación del sector exportador privado y la apertura comercial, elementos que serán los más importantes en cuanto a estipulaciones de los convenios, y que estarán presentes en todo el periodo <sup>5</sup>. La condicionalidad de la AID será *cruzada* con la de los organismos financieros internacionales. La privatización del sector público productivo va a ser priorizada por AID, esto se concreta en la venta de las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) <sup>6</sup>. Los Convenios ERE, desde 1986, incluyen un calendario para la privatización y la AID aportará fondos para equiparar el precio de mercado al "precio de registro".

---

<sup>1</sup> Danby 1989, p. 104

<sup>2</sup> Aguilera, Morales y Sojo 1991, p. 193

<sup>3</sup> Danby 1989, p. 33 y sgtes.

<sup>4</sup> Timossi 1989, p. 55

<sup>5</sup> En este caso habría que citar la acción de instituciones como CINDE (Coalición de Iniciativas de Desarrollo), financiadas por AID, el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario o CAT a los sectores exportadores y otras medidas contempladas en la Ley 6955 de 1984, las Zonas Francas y las medidas incentivadoras para el establecimiento de *maquiladoras*, Ver De la Ossa y Alonso 1990, p. 16, 20 y 34.

<sup>6</sup> Danby 1989, p. 68

- c) Entre 1989 y 1990 (tercera etapa) el énfasis se desplaza a la política social del Gobierno, afectada negativamente por la dura condicionalidad de AID y los organismos financieros multilaterales en el periodo anterior. En concreto, se financiará un importante programa de vivienda social, programa que fue uno de los ejes de la campaña presidencial de Oscar Arias y el Partido de Liberación Nacional (PLN) en 1986.

Un rasgo característico de la acción de AID en Costa Rica ha sido el celo mostrado por AID para controlar los fondos de contrapartida en moneda local, a diferencia, por ejemplo, de El Salvador o Guatemala, que ingresaron en el presupuesto del Estado prácticamente todos estos fondos, o de Honduras, donde en torno al 50 % tuvo este destino. Se ha señalado que este hecho responde al interés de AID de evitar que se diluyeran en gastos sociales (Costa Rica cuenta con el sistema de protección social más avanzado del istmo). Los fondos de contrapartida se destinaron 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 (CINDE); algunos proyectos han sido especialmente polémicos como la creación de la Escuela de Agricultura de la Región del Trópico Húmedo (EARTH), a la que se destinaron más de 90 millones de US \$, y que duplicaba instituciones existentes, como el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

A lo largo de la década, Costa Rica ha experimentado la mayor condicionalidad de la AID en el istmo, lo que se explica por la ausencia de conflicto armado en su territorio. Los éxitos en el campo de las exportaciones y de la inversión extranjera han sido también los más notorios, especialmente en el marco de la ICC. Costa Rica, por último, ha tenido para los EE.UU. un valor emblemático, al ser presentado como un país "modelo" de Democracia y liberalización económica.

#### *EL SALVADOR: FINANCIANDO LA GUERRA CIVIL*

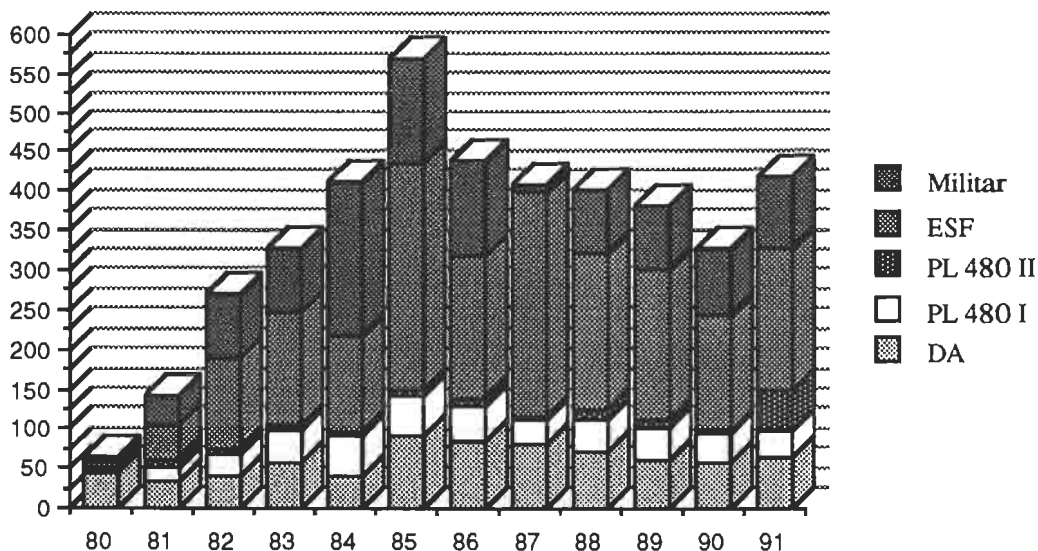
El caso de El Salvador representa el otro polo de la ayuda norteamericana en la región. El Salvador ha sido el mayor recipiendario de fondos, y casi una cuarta parte de estos ha sido ayuda militar, tal y como recomendó el Informe Kissinger. El crecimiento de la ayuda ha sido espectacular: entre 1980 y 1985 se multiplicó casi por diez, pasando de 63 a 570 millones de US \$ por año. Los mayores desembolsos han coincidido con el mandato del Presidente Duarte (1984-1988), que representó las aspiraciones norteamericanas de reforma y democratización en el país. Los ESF han representado el 45,5 %, siendo destinados en buena

medida a mantener el presupuesto estatal salvadoreño: el 21 % sin especificación de uso, el 7 % a restaurar servicios públicos y el 13 % a proyectos directamente relacionados con la guerra. En 1987 casi una tercera parte del presupuesto del Estado salvadoreño procedía de AID <sup>1</sup>. En definitiva, estos desembolsos, unidos a la estabilización de la balanza de pagos, han evitado el colapso económico del Gobierno. Aunque AID ha establecido cierta condicionalidad a la ayuda, frecuentemente no ha sido cumplida. Sólo a partir de 1986 la condicionalidad se hace más exigente y el Gobierno cede a alguna de las presiones de AID en materia de política cambiaria <sup>2</sup> Como ha señalado Lars Schoultz, « *la efectividad de la condicionalidad depende de la habilidad del donante para conferir credibilidad a su amenaza* » <sup>3</sup>; la condicionalidad no se cumple si la amenaza de cortar la ayuda no es creíble, y en el caso de El Salvador los EE.UU. *no podían* cortar o siquiera reducir la ayuda. De nuevo citamos a Lars Schoultz: « *...como sugiere el caso de El Salvador, a veces el donante es más dependiente del receptor que viceversa* » <sup>4</sup>.

Cuadro nº 8

### *Evolución de la ayuda por tipos. El Salvador 1980-1991*

(Millones de US \$)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de AID citados en Ibarra 1991, p. 19 a 21

<sup>1</sup> Danby 1989, p. 99

<sup>2</sup> Timossi 1989, p. 50

<sup>3</sup> Schoultz 1989, p. 422

<sup>4</sup> Ibid.

Una parte importante de la Asistencia al Desarrollo se ha destinado a la Reforma Agraria Salvadoreña, una reforma orientada a desactivar las causas profundas de la guerra civil. La necesidad de eliminar las condiciones para la expansión y el apoyo social a la insurgencia llevaron a plantear una reforma que beneficiaría a unas 300.000 familias de campesinos sin tierra. La AID desembolsó 80 millones de US \$ para financiar la Reforma. Finalmente, esta se llevó a cabo sólo en su primera fase, no afectó a las mejores tierras, y fué abiertamente torpedeada por la oligarquía salvadoreña <sup>1</sup>. A partir de 1987 la Reforma recibió escasa atención y el interés de la AID se dirigió a la promoción de las exportaciones y las reformas económicas.

La "pacificación" ha sido un objetivo importante de la ayuda, alcanzando el 34 % en 1987 <sup>2</sup> Tanto la DA como la PL-480 título II, en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos, han apoyado a las instituciones gubernamentales (CONARA, Comisión nacional de Restauración de Areas y CONADES, Comisión Nacional de Desplazados) que, en coordinación con el ejército, han reubicado a los desplazados de guerra en zonas de seguridad <sup>3</sup>.

La asistencia a proyectos también ha sido utilizada para la promoción de exportaciones, a través de FUSADES y otras organizaciones, particularmente en la segunda mitad de la década. Numerosas ONG de carácter "humanitario" han desarrollado su actividad, con fondos de AID, con poblaciones desplazadas <sup>4</sup>.

#### *GUATEMALA: ESTABILIZACION, PACIFICACION y CONTRAINSURGENCIA*

Guatemala empieza a recibir fondos de forma significativa en 1985 y 1986, años en los que se produce el "retiro ordenado" a los cuarteles de los militares, y tras las elecciones llega al poder el candidato de la Democracia Cristiana, Vinicio Cerezo. Hasta entonces, las violaciones a los derechos humanos que se produjeron con los gobiernos militares impidieron que el Congreso aprobara la ayuda solicitada por la administración .

---

<sup>1</sup> Barry & Preusch 1.988, p. 145 y sgtes.

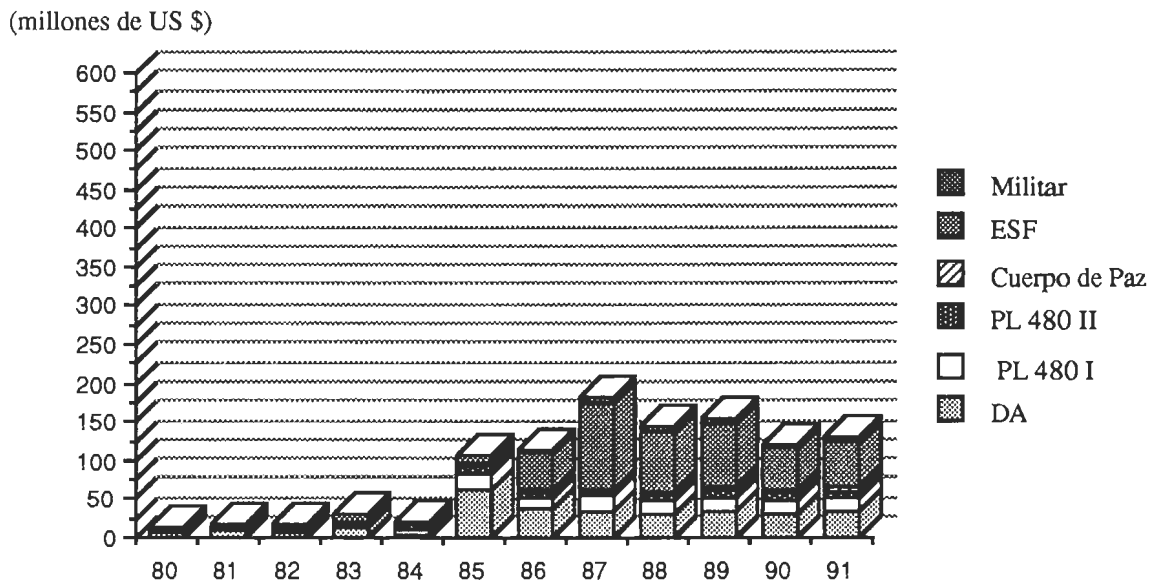
<sup>2</sup> IHERC 1988 c, p. 5, con datos de la oficina de AID en El Salvador.

<sup>3</sup> Garst & Barry, 1991, p. 141

<sup>4</sup> IHERC 1988 c, p. 6, con datos de AID

Cuadro nº 9

*Evolución de la ayuda por tipos. Guatemala 1980-1991*



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de AID citados en Ibarra 1991, p. 19 a 21

La ayuda ha jugado un papel importante para garantizar la estabilidad del Gobierno presidido por Vinicio Cerezo y hacer posibles algunas de sus políticas, en concreto los dos grandes programas de estabilización de corto plazo impulsados a su llegada al poder, el PRES (Programa de Reestructuración Económica y Social) y el PREN (Plan de Reorganización Nacional) <sup>1</sup>. En 1989 un documento de la Presidencia reflejaba la distribución de la Ayuda a través de la AID: el 77,2 % de los 157,8 millones de US \$ de dicho año se destinó al apoyo de la balanza de pagos a través de los ESF. El documento señala expresamente que « ... *el Gobierno de los Estados Unidos ha continuado con su política de apoyo al proceso democratizador de Guatemala, en la que destaca la donación AID-520-K-603, por un monto de US \$ 75 millones, que vino a consolidar el Programa de Estabilización y reactivación económica del país en una fase de Reorganización Nacional a través del fortalecimiento de la política cambiaria, pues el tipo de cambio se estabilizó en Q. 2,70 por US \$ 1.0. Por otro lado, la conversión en quetzales de dichas divisas ha permitido la financiación de diversos proyectos de inversión y gastos del sector público* » <sup>2</sup>. La política agraria del Gobierno, basada en el principio *modernización, no reforma*, fue diseñada y

<sup>1</sup> AVANCSO 1988

<sup>2</sup> Presidencia de la República 1.989, p. 2



financiada, básicamente, por AID, y se saldará con un rotundo fracaso <sup>1</sup>. El gobierno Cerezo impulsará también una reforma tributaria encaminada a reducir el déficit fiscal, en el país con la más baja tasa fiscal del istmo (con un elevadísimo componente de tributación indirecta, vía impuesto sobre ventas). Esta política, coincidente con las reformas propuestas en el Informe Kissinger, fracasará debido a las presiones de la patronal y la oligarquía, que llegarán incluso a realizar un *lock-out* a escala nacional <sup>2</sup>.

La pacificación ha sido el eje de la política de las Fuerzas Armadas y el Estado, una vez que, a principios de los ochenta, se produjo la derrota estratégica de la guerrilla (aunque ésta continua operando en buena parte del país). La pacificación se orienta según lo previsto en el "Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo" de las Fuerzas Armadas, en el que se explicita una doctrina de la Seguridad Nacional en la que ésta no es concebible sin el desarrollo. Una parte considerable de los fondos de contrapartida en moneda local ha servido para reforzar el presupuesto del estado, y, al igual que los fondos de la DA, se ha dirigido a proyectos de desarrollo en las áreas de pacificación bajo control militar, los "polos de desarrollo" y las "aldeas modelo" <sup>3</sup> del Quiché, Alta Verapaz, Huehuetenango y San Marcos. En estas áreas operan también ONG locales financiadas por AID a través del Comité de Reconstrucción Nacional (CRN) y de una "organización paraguas" de ONG, ASINDES. La DA y la ayuda alimentaria han sido utilizadas también en estas áreas. El CRN y la Dirección General de Caminos han construido carreteras "de penetración" en las áreas montañosas del Norte de Quiché y Huehuetenango, de carácter contrainsurgente, mediante fondos y ayuda alimentaria de la AID (programas de "alimentos por trabajo") <sup>4</sup>.

A pesar de su énfasis en la estabilización y en la pacificación contrainsurgente, la AID ha destinado esfuerzos a la privatización de empresas estatales, como CORFINA (Corporación Financiera Nacional), el INDE (Instituto Nacional de Electrificación), GUATEL (Compañía Guatemalteca de Telecomunicaciones), y Aviateca. El apoyo a las cámaras de exportadores y

---

<sup>1</sup> AVANCSO 1988

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> A principios de los ochenta el ejército guatemalteco penetró en las áreas rurales del altiplano indígena con una estrategia contrainsurgente de "tierra quemada" que provocó, según organismos internacionales de Derechos Humanos, la destrucción de más de 400 aldeas y caseríos, más de 200.000 refugiados en México, y un gran número de desplazados internos, que ha llegado a cifrarse en medio millón de personas. Desde 1982-83 se procedió a la reconstrucción militarizada de estas áreas, mediante las "aldeas modelo", asentamientos donde la población indígena fue concentrada bajo control militar (Los asentamientos en el Altiplano indígena respondían, tradicionalmente, a un patrón de hábitat disperso). Las "aldeas modelo" son una versión adaptada a la realidad guatemalteca de las "aldeas estratégicas" de Vietnam, y han sido denunciadas reiteradamente por violar los derechos fundamentales de la persona. Barry & Preusch 1988, p. 107, y observación del autor.

<sup>4</sup> AVANCSO 1988, Garst & Barry 1991, p. 133, y observación directa del autor

la promoción de exportaciones no tradicionales ha sido también un rubro importante de la acción de AID en Guatemala.

### *HONDURAS Y LA ESTRATEGIA ANTISANDINISTA*

Honduras muestra una distribución de la ayuda por tipos similar a la de El Salvador, lo que muestra que, a pesar de no existir un conflicto armado en este país, los objetivos de seguridad han sido muy importantes. El 25 % de la ayuda ha sido militar, y casi el 40 % ESF. Sin embargo, en este caso no se trataba de sostener económicamente a un Gobierno en guerra, sino de compensar y asegurar la cooperación política y militar del Gobierno y las Fuerzas Armadas con la estrategia antisandinista y en concreto el establecimiento de la "contra" en bases en suelo hondureño, el establecimiento de la base de Palmerola (cuyas obras de ampliación de las pistas se inician en 1982, tras la firma del Convenio de Ayuda mutua entre Honduras y los EE.UU.) y las maniobras militares que desde 1981 y hasta 1988 se han sucedido casi ininterrumpidamente, alcanzando su apogeo en el periodo 1983-1986 <sup>1</sup>. En este sentido se ha orientado la DA y la acción de numerosas organizaciones *humanitarias* que han apoyado directamente a la "Contra", han desarrollado su labor en los campos de refugiados nicaragüenses de los departamentos de El Paraíso y Mosquitia Hondureña, ambos fronterizos con Nicaragua, y han actuado paliando los efectos de la presencia de la "contra" sobre la población hondureña (Honduras registró 22.000 desplazados internos, en su propio territorio, por efecto de dichas fuerzas irregulares) <sup>2</sup>.

La promoción de las exportaciones no tradicionales (mediante el decreto 220 de 1983, por el que se otorgarán los certificados de Fomento a las Exportaciones o CEFEX) y la privatización y las reformas en la economía han sido también materias en las que la oficina de AID en Honduras ha ejercido presión sobre el Gobierno. En 1985, en consonancia con los acuerdos con AID, el Congreso aprueba los decretos 37 y 161, por los que, respectivamente, se promueve la instalación de *maquiladoras* y se autoriza la venta de empresas y corporaciones públicas como la COHDEFOR, el monopolio estatal forestal, la Corporación Hondureña del Banano y el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola. AID ha presionado también para lograr el desmantelamiento de BANASUPRO, ente estatal responsable de la distribución de bienes de consumo básico a precios subsidiados.

---

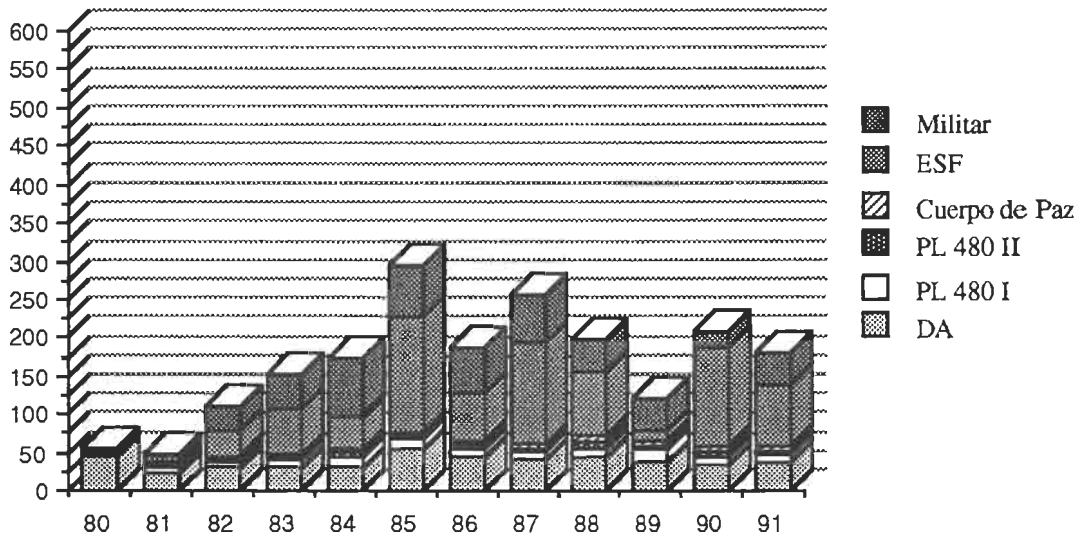
<sup>1</sup> Oseguera 1987, p. 72

<sup>2</sup> ACNUR/CIREFCA 1989, p. 121

Cuadro nº 10

## *Evolución de la ayuda por tipos. Honduras 1980-1991*

(Millones de US \$)



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de AID citados en Ibarra 1991, p. 19 a 21

También en 1985, y tras una persistente presión de AID, el gobierno accede a la devaluación de lempira, que había logrado mantenerse sobrevaluado precisamente gracias a las inyecciones de dólares de los ESF <sup>1</sup>. En 1987 se produce un nuevo paquete de medidas para la reducción del gasto público y en 1990 se aprueba un "paquete" de medidas de "ordenamiento estructural de la economía", que entre otras medidas significa una devaluación del lempira superior al 100 %.

### *NICARAGUA: EL RETORNO DE LA AID <sup>2</sup>*

En el periodo 1976-1979 Nicaragua, bajo la dictadura somocista, fue el país centroamericano más favorecido por la ayuda norteamericana. En 1979, una vez que se produjo la insurrección popular que acabó con el régimen, y llegó al poder el FSLN, se mantuvieron y aprobaron nuevos programas de ayuda, si bien sujetos a una estricta condicionalidad, debiendo dirigirse en su mayor parte a reforzar y financiar el sector privado, a través del Consejo Superior de la empresa Privada (COSEP) y el INCAE (Instituto

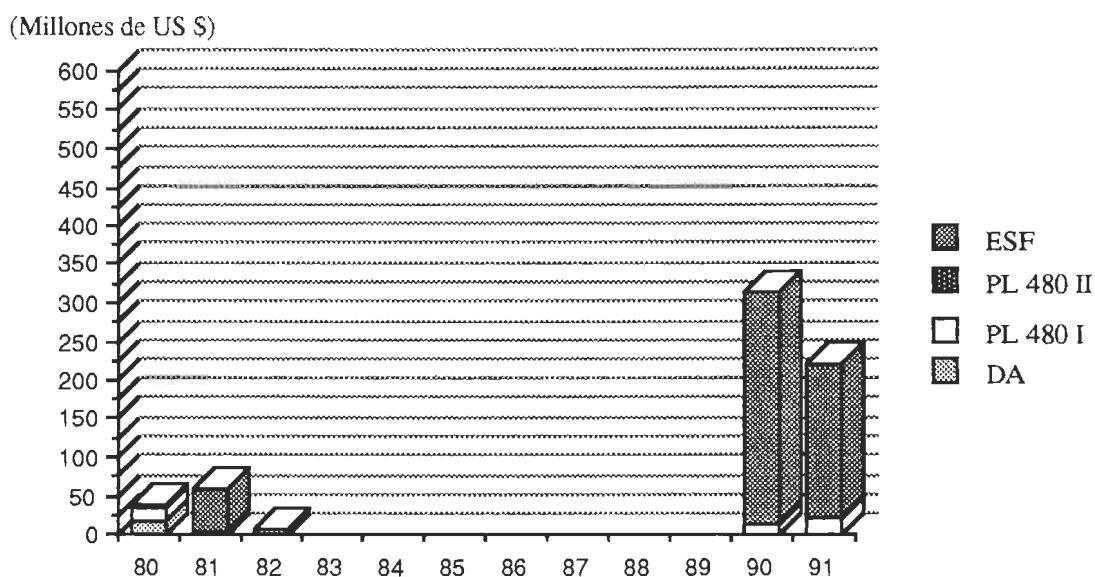
<sup>1</sup> Timossi 1989, p. 79

<sup>2</sup> El caso de Nicaragua tras el triunfo de la UNO aparece descrito en los artículos de Seballos 1991, p. 33, de quien he tomado el título del epígrafe, y Orellana 1991, p. 28

Centromericano de Administración de Empresas). El sector privado recibirá pequeños montos de ayuda hasta 1982, año en el que cesan todos los programas.

Cuadro nº 11

### *Evolución de la ayuda por tipos. Nicaragua 1980-1991*



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de AID citados en Ibarra 1991, p. 19 a 21

En 1990, tras el triunfo electoral de la UNO, la AID ha iniciado un fuerte programa de apoyo al nuevo gobierno y al sector privado, con 500 millones de US \$ en ESF (300 en 1990 y 200 en 1991), según la experiencia de otros países del área. En este caso el desembolso estuvo condicionado a la retirada de la demanda por agresión presentada por Nicaragua contra los EE.UU. ante el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. Los fondos aprobados en 1990 se distribuyeron así: 178 millones para la estabilización de la balanza de pagos (Banco Central), como apoyo concreto al gobierno, empeñado en el lanzamiento y sostenimiento del "córdoba-oro", y para posibilitar el pago de la factura petrolera y la compra de insumos para la agricultura y el sector privado; 47 millones para la reubicación de desmovilizados y repatriados, a través de OEA, ACNUR y CIAV-ONUCA; 12,2 millones para cambiar los libros de texto <sup>1</sup>, 14,7 millones para ONG, 9 millones en apoyo al sector privado, y 10 millones para obras de infraestructura en alcaldías. La ayuda (especialmente los ESF y el aún pequeño programa PL-480) está condicionada al inicio de reformas económicas y del

<sup>1</sup> El nuevo gobierno consideró necesario este cambio al no coincidir con el contenido de los textos y los programas escolares vigentes durante la década de gobierno del FSLN

programa de privatizaciones, salvo los fondos que se destinan al reasentamiento de la "contra", ya que éstos se canalizan a través de organismos multilaterales <sup>1</sup>.

#### 2.4 El impacto de la ayuda en las economías de la región

La significación de la asistencia norteamericana y de la AID puede establecerse en dos grandes ámbitos. Uno, el impacto sobre las variables macroeconómicas y el financiamiento externo que ha recibido la región. Dos, el que se refiere a las transformaciones estructurales de las economías de los países del istmo, y que como hemos visto responden en buena medida al diseño ortodoxo de los programas de ajuste estructural impulsados por los organismos financieros internos, a través de medidas orientadas a:

- a) La contracción de la demanda interna (mediante medidas de política monetaria y crediticia y de contención salarial)
- b) La reducción del déficit fiscal, mediante medidas fiscales y de redimensionamiento del espacio y funciones del sector público (privatización del sector productivo estatal).
- c) Una mayor apertura internacional, en lo que se refiere a política de precios, reducción de aranceles, liberalización de precios, devaluaciones y promoción de la inversión extranjera, particularmente en el campo de la *maquila*.
- d) Una política de promoción y diversificación de las exportaciones, mediante incentivos (fiscales, crediticios)

Como hemos visto en el apartado anterior, el avance de estas medidas es diferente según países, y a pesar de que es preciso contar con mayor información, podemos establecer, como hipótesis de trabajo, el principio general de que el grado de condicionalidad económica de los desembolsos de ESF de la AID y el cumplimiento de ésta por parte de los Gobiernos ha estado determinado por el grado de prioridad de las cuestiones relacionadas con la seguridad nacional. Los casos de Costa Rica (a partir de 1985-86) y de El Salvador (en los años centrales de la década) ejemplifican dos vertientes del "modelo". En la primero, la condicionalidad ha sido más estricta, de carácter sobre todo económico, muy similar a la impulsada por los organismos financieros internacionales y en ocasiones *cruzada* con éstos.

---

<sup>1</sup> Danby 1990, p. 72

En El Salvador, la condicionalidad económica ha sido menor, y casi inexistente hasta 1986, debido a la prioridad casi absoluta del esfuerzo bélico y de evitar el desmoronamiento económico y político del gobierno. En Costa Rica, por ello, se han producido mayores resultados en términos de inversión en industrias de *maquila* o ensamblado, de expansión y diversificación de las exportaciones (particularmente el sector *no tradicional*), como efecto tanto de la ICC como de las políticas gubernamentales de incentivos a la exportación. En este país se han registrado también cambios importantes en cuanto a la liberalización de la economía, el sistema bancario y financiero, reducción del gasto público y orientación exportadora de la política económica. Este es un campo, no obstante, que requiere de ulteriores investigaciones.

Respecto al impacto de la ayuda en los indicadores macroeconómicos podemos constatar dos hechos, que en parte confirman nuestras hipótesis anteriores. En primer lugar, la diferencia existente entre situaciones nacionales. En segundo lugar, la importancia que han adquirido, en mayor o menor medida, las transferencias de dólares de la AID para evitar los desequilibrios macroeconómicos y facilitar el pago de la deuda externa. En el cuadro 12 se muestran algunos indicadores seleccionados y se comparan con las transferencias norteamericanas, expresando su significación en términos porcentuales. Aun tratándose de indicadores muy gruesos se evidencia, en nuestra opinión, la importancia adquirida por los fondos de la AID durante la década.

La importancia de la ayuda, medida en términos de porcentaje del PIB, muestra un rango que va entre casi el 1 % de Guatemala hasta más del 10 % en El Salvador. Aunque las cifras absolutas de ayuda recibidas por El Salvador sólo quintuplican a las de Guatemala, hay que considerar que en el periodo considerado Guatemala recibió cantidades menores debido a la permanencia de un régimen militar hasta 1985, y que la población y el PIB de Guatemala prácticamente duplican a los correspondientes de El Salvador. Sin embargo, ello no obvia la diferencia que existe entre ambos casos.

Más expresivos de la importancia de la asistencia norteamericana resultan, sin embargo, los indicadores relativos al déficit fiscal, al comercio de bienes y a la deuda externa, que expresan la significación de la ayuda en términos de estabilización de las variables macroeconómicas, en estos dos últimos casos habida cuenta de la crisis de insolvencia derivada del alto endeudamiento de la región, y su alto grado de apertura al comercio internacional (tanto por su dependencia de las exportaciones como de las importaciones de bienes intermedios agrícolas e industriales).

Cuadro nº 12

*Comparación de la ayuda norteamericana con indicadores macroeconómicos seleccionados*

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras
PIB. Media 1983-1987 (Millones de US \$) (a)	6.454,26	4.242,6	9.762,4	3.489,9
Ayuda bilateral USA (Millones de US \$; media 1983-1987) (b)	191,8	450,8	89,9	212,6
Ayuda USA como % del PIB	3 %	10,6 %	0,9 %	6 %
Déficit fiscal como % del PIB (Media 1983-1986) (c)	- 3,05 %	- 5,12 %	- 2,57 %	- 8,15 %
Balanza comercial de bienes (Saldo medio 1983-1987 en millones de US \$) (d)	- 44,5	- 184,4	- 47	- 61,8
Ayuda USA como transferencia de recursos (ESF y PL-480 tit. I) (Millones de US \$; media 83-87) (e)	164,58	242,9	49	100,2
Ayuda USA como transferencia de recursos (ESF y PL-480 tit. I) % sobre el déficit de la balanza de bienes	370 %	131,7 %	104 %	162,1 %
Pago del servicio de la deuda externa (intereses y amortizaciones) (Media 1983-87. Millones de US \$) (f)	356,2 (*)	409,2 (*)	329	220,4 (**)
Ayuda USA como transferencia de recursos (ESF y PL-480 tit. I) % sobre el servicio de la deuda externa	46,2 %	59,3 %	14,8 %	45,4 %

Fuente: elaboración propia, a partir de

(a) FMI. "International Financial Statistics", vol 41, nº 2, feb. 1988

(b), (d) y (e) Ibarra 1991, p. 35-37, con datos de AID

(c) Timossi 1989, p. 122, con datos de CEPAL

(f) Timossi 1989, p. 126, con datos del Consejo Monetario Centroamericano, salvo Costa Rica, Tomás 1989, p. 189, con datos del Banco Central de Costa Rica.

(\*) Sólo deuda pública.

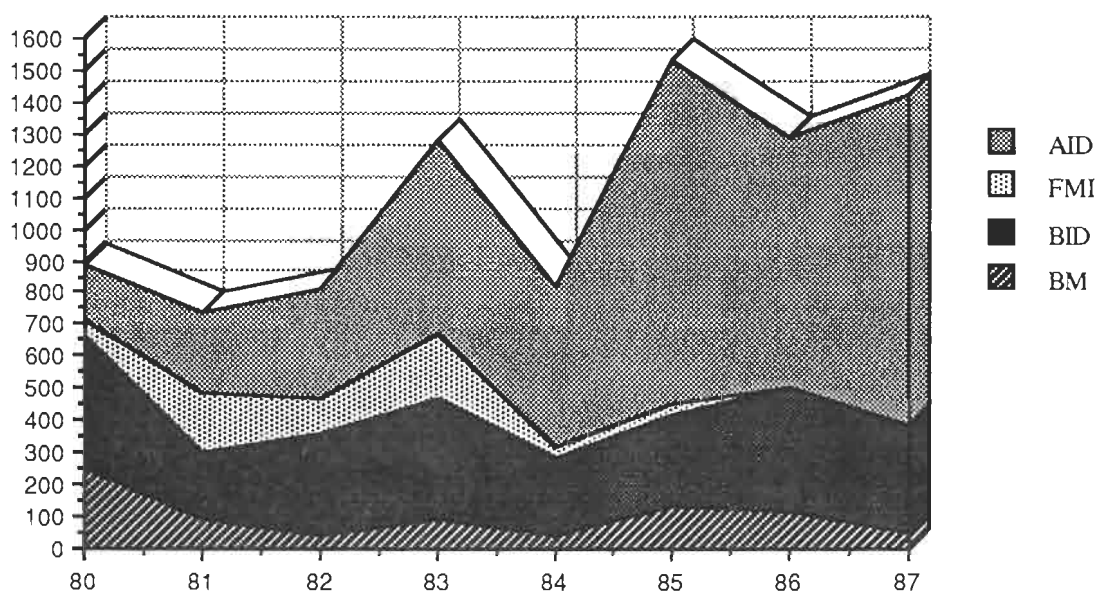
(\*\*) Las cifras de 1986 son preliminares, y las de 1987 son estimaciones.

En el caso del déficit fiscal, es importante anotar que la ayuda ha tenido un efecto significativo en El Salvador y Guatemala, donde la mayor parte de los fondos de contrapartida se han canalizado al presupuesto estatal, y en Honduras, donde en torno al 50 % de estos fondos ha tenido este destino. En Costa Rica, como señalamos, se evitó cuidadosamente que los fondos terminaran engrosando las arcas públicas. Respecto al sector externo, en los cuatro países la ayuda ha sido superior al monto del déficit de la balanza de bienes, con valores que oscilan entre el 104 % de Guatemala y el 370 % de Costa Rica, y, salvo en Guatemala, ha alcanzado niveles en torno a la mitad de los pagos realizados en concepto de servicio de la deuda externa. Aunque la ayuda no se ha trasvasado mecánicamente a estos fines, resulta evidente que ha contribuido poderosamente a la estabilización, y a reforzar la capacidad de los países del área para hacer frente a sus obligaciones con el frente financiero externo.

Cuadro nº 13

*Evolución del financiamiento externo de fuentes oficiales en Centroamérica 1980-87*

(millones de US \$)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de AID, BM, FMI y BID contenidos en el cuadro nº 21 , anexo estadístico



La importancia de la AID en el financiamiento externo a la región ha sido, en consecuencia, creciente. 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 adopta signo inverso, y otras fuentes bilaterales aportan muy poco financiamiento "fresco" al tratarse en gran medida de créditos "atados". La AID (y otras fuentes bilaterales, aunque en menor medida, ya que la AID representó en torno a la mitad de la AOD recibida por la región) 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. La evolución del financiamiento otorgado por estas instituciones puede verse en el cuadro nº 13. 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 norteamericanos. Resulta significativo señalar, en este sentido, que desde 1980 hasta 1987 El Salvador no se vio obligado a renegociar su deuda externa, y que tanto Honduras como Guatemala y Costa Rica lo hicieron entre dos y tres ocasiones a lo largo de la década <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Timossi 1989, p. 125

### **3. Conclusiones y reflexiones finales**

#### **3.1 La ayuda y la crisis**

Un análisis interpretativo de las opciones, decisiones, acciones y resultados de la intervención de los diferentes actores que han participado en la crisis centroamericana debiera tomar, como punto de partida, la percepción de dichos actores sobre las causas y características de la crisis y los conflictos. Las percepciones y el análisis del fenómeno, que se fundamenta tanto en la situación objetiva como en los valores y la "visión del mundo" de cada actor, va a explicar en buena medida las estrategias adoptadas y su implementación. Por esa razón hemos prestado atención en este trabajo tanto a la conceptualización de la crisis y al diseño de una de las principales estrategias para enfrentarlas, la asistencia y ayuda, como a los instrumentos y efectos concretos que ha producido. En estas conclusiones examinaremos, con el mismo carácter aproximativo, qué impacto han tenido los resultados de la ayuda sobre la crisis y los conflictos, que en esta lógica fueron los factores que motivaron la intervención. Se trata de un esquema "circular" que, en nuestra opinión, aunque no se trata de un modelo analítico con voluntad omnicomprendensiva, facilita la tarea de interpretar lo que es objeto de este trabajo.

En términos concretos, la diferente percepción y análisis de los orígenes y causas de la crisis realizada por Norteamericanos, Europeos, nórdicos, centroamericanos de uno u otro signo, permitiría explicar las notables diferencias que existen entre ellos a la hora de establecer el diseño de eventuales salidas a la crisis, así como en las políticas de cooperación y ayuda implementadas por todos ellos.

Hasta 1983 se producirá, en los EE.UU. un intenso debate sobre estas materias, y sobre las políticas a implementar ante la crisis regional. En este debate pueden rastrearse, de forma muy simplificadora, dos grandes corrientes de opinión. En primer lugar, aquella que ve en los conflictos centroamericanos una expresión del expansionismo del bloque del Este, deseoso de establecer su dominio, en una lógica geopolítica, en un área de interés vital para los EE.UU. Esta perspectiva, que podríamos denominar neorrealista, 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, de los últimos años setenta

a los primeros ochenta. Desde esta posición se enfatizó la necesidad de reformas estructurales, de sentar las bases de un desarrollo duradero, de establecer niveles mínimos de democracia, equidad y respeto a los derechos humanos, en oposición a la visión "Este-Oeste" que insistía en formas de intervención político militares. Esta perspectiva, que encontrará un mayor eco en los círculos demócratas, hunde sus raíces en la concepción y estrategias de la "Alianza para el Progreso". Al igual que la propia alianza, este enfoque no desdeña la importancia de la Seguridad Nacional de los EE.UU. Las divergencias de los demócratas y los Republicanos se encontrarían, más bien, en la naturaleza de los medios y las estrategias necesarias para resolver dichas amenazas.

A principios de los ochenta este debate se hace más complejo, al entrecruzarse un elemento más: las divergencias respecto al camino por el que los países y pueblos del Tercer Mundo resuelven el problema del subdesarrollo y la crisis. Encontraremos tanto la versión "exportable" de la *Reaganomics* y del pujante neoliberalismo de este periodo, por el que la liberalización y la desregulación estatal son la llave para el crecimiento y el desarrollo, como otros enfoques, que pudieramos denominar de corte keynesiano, caracterizados por el mayor peso de la planificación y de la acción del Estado; es decir, lo que en su momento caracterizó a la "Alianza para el Progreso". El peso del neoliberalismo va a significar una mayor insistencia, desde la AID, en el ajuste estructural, la liberalización 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.

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. El Ejecutivo y el Congreso, de mayoría demócrata, se encontraban en un *impasse* en el que los representantes obstruían reiteradamente las iniciativas presidenciales de incremento de la ayuda y la intervención militar en la región. El Informe Kissinger, fruto del trabajo de una comisión formada por *halcones, palomas* e independientes, restauró el consenso a partir de la común preocupación por la Seguridad Nacional, pero integrando las diferentes conceptualizaciones de la crisis. Se daba, por ello, un especial énfasis a la situación de pobreza e injusticia, pero al tiempo se señalaba la real y creciente *infiltración cubano-soviética* en la región. El diseño de política exterior hacia la región formulado por el Informe Kissinger incorporaba, coherentemente con lo anterior, diferentes enfoques respecto a las soluciones y a la acción estadounidense: económicas (con grandes paquetes de ayuda y medidas comerciales para favorecer un desarrollo duradero), políticas (apoyando a las democracias emergentes y adquiriendo así

legitimidad) y militares (sin descartar incluso, si fuera *necesaria*, la acción militar directa); medidas, también, de corto, de medio y de largo plazo.

Sin embargo, y como veremos en detalle, el "ejercicio de malabarismo" que realizó la Comisión al conciliar posiciones tan diversas, aunque logró el consenso a corto plazo, no fue suficiente para articular una política coherente, y sus recomendaciones, una vez se logró un acuerdo básico en el Congreso, serán aplicadas e interpretadas de forma selectiva, parcial y con mayor énfasis en lo relacionado con la estrategia de corto plazo de carácter político-militar. Las políticas de ayuda implementadas a lo largo de la década se corresponden, en una gran medida, con el diseño del "Informe Kissinger". Sin embargo, aquellas recomendaciones del Informe conducentes a restablecer los ejes de crecimiento de la región, por lo menos desde la percepción norteamericana, como la apertura de los mercados de los EE.UU. mediante la eliminación de lesivas barreras no arancelarias, o el alivio de la deuda externa, no fueron abordadas, ni siquiera por un programa "económico" -aunque con motivaciones de Seguridad Nacional- como la 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, no se convirtieron en políticas concretas o, si se iniciaron, fueron abandonadas en la segunda mitad de los ochenta (el caso más claro es la fallida Reforma Agraria en El Salvador). Sin embargo, sí fueron aprobados, de forma inmediata, los incrementos de la ayuda militar y "de seguridad" (los ESF).

Desde entonces, la región recibió una masiva inyección de dólares procedentes del contribuyente norteamericano, que llegaron a significar en los años centrales de la década entre el 1 y el 11 % del PIB (!!), y en torno a la mitad del servicio de la deuda externa de los países del área, con la excepción de Guatemala (el 14 %). 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, posiblemente, 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) o a pagar la factura de la estrategia antisandinista, en países como Honduras o Costa Rica, durante la administración Monge, antes que a promover la superación de la crisis estableciendo bases duraderas para el desarrollo económico y social. Pero estas cuestiones son materia de los siguientes puntos.

### 3.2 La ayuda y la Seguridad Nacional

El 16 de Febrero de 1983 George Schultz, ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, declaraba que «...nuestros programas de asistencia de seguridad y económica son instrumentos esenciales de nuestra política exterior y están directamente ligados a la seguridad nacional y el bienestar de los Estados Unidos »<sup>1</sup>. Con esta frase Schultz expresó con toda crudeza la orientación básica de las políticas de asistencia de los Estados Unidos, desde el Plan Marshall hasta la actualidad. En la Europa de la posguerra la asistencia cobró sentido en el marco de la "contención" del Comunismo. La Ley de Seguridad Mutua de 1952 explicita la subordinación de la ayuda a los intereses de seguridad y de la política exterior de los EE.UU., subordinación que, aunque se relacione con la apertura de mercados en la PL-480, o con el *desarrollo* de los *países amigos* de la Ley de Asistencia Extranjera de 1961/1973 o de la "Alianza para el Progreso", seguirá siendo el elemento sustancial de la asistencia norteamericana.

La "Seguridad Nacional" de los EE.UU. y sus aliados en la región fue identificada, conforme a la tradición de confrontación derivada de la disputa Este-Oeste, con la derrota militar y la contención política de la insurgencia. La asistencia fue utilizada, en un alto porcentaje, para sostener al Gobierno de El Salvador en la guerra civil, ayudando a prolongar durante años un destructivo conflicto interno que ha tenido un alto costo en vidas y destrucción material, antes que a buscar una salida negociada <sup>2</sup>. La ayuda se destinó, también, a garantizar la cooperación política y militar de los Gobiernos de Costa Rica y, sobre todo, de Honduras, para llevar a cabo otro conflicto armado: la Guerra de Baja Intensidad (GBI) contra Nicaragua. La guerra, definida como "de baja intensidad", ha tenido altísimos costos en vidas y destrucción, que en el caso de Nicaragua como en el de El Salvador van a ser una hipoteca para el desarrollo futuro de la región.

Los cambios que se registran en los flujos y la orientación de la ayuda a la región se relacionan directamente con esta preocupación, prioritaria, por la Seguridad Nacional, percibida en términos político-militares. Las modalidades "tradicionales" de ayuda a la región, como la ayuda alimentaria (PL-480) y la asistencia para el desarrollo (DA) permanecen relativamente estables en términos absolutos y ven disminuir su papel en

---

<sup>1</sup> Citado en Schoultz 1989, p. 422

<sup>2</sup> En 1991 la guerrilla y el Gobierno de El Salvador llegaron, tras once años de guerra, a un acuerdo de Paz. Durante el proceso de negociación, impulsado por Naciones Unidas, EE.UU. utilizó la amenaza de un recorte de la ayuda como mecanismo de presión para forzar al acuerdo a los renuentes sectores militares salvadoreños. Durante los ochenta, sin embargo, el papel de la asistencia fue exactamente el contrario.

términos relativos, pero se van a producir cambios en su orientación. Del "desarrollismo" de los sesenta y setenta (infraestructuras, refuerzo del aparato estatal, modernización agropecuaria...) se pasará a una mayor presencia de proyectos de corte contrainsurgente u orientados al esfuerzo bélico (reconstrucción de infraestructura, carreteras estratégicas, etc...), para la "pacificación" militarizada de áreas y el control de su población ("aldeas modelo" en Guatemala, zonas "en restauración" en El Salvador, programas de "alimentos por trabajo" <sup>1</sup>) o "acción cívica" asociada a las Fuerzas Armadas. La ayuda se vinculará así a la "Guerra de Baja Intensidad" (GBI). En los textos donde se formula la GBI <sup>2</sup> se considera a la ayuda como elemento sustantivo de esta estrategia.

Por otro lado, la modalidad de ayuda que experimenta un crecimiento espectacular son los ESF, una modalidad tradicionalmente vinculada al sostenimiento de gobiernos *amigos* en situaciones de guerra o conflicto (Vietnam del Sur fue el mayor receptor del predecesor de los ESF en los sesenta y parte de los setenta, los Fondos de Asistencia de Seguridad, e Israel lo será en los setenta y ochenta). 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 o la caída en una incontrolable espiral de inestabilidad de los gobiernos del área, según casos. Este efecto pareciera haberse logrado, habida cuenta de la importancia de los ESF en términos macroeconómicos. Pero además de prevenir el *deslizamiento* o el *efecto dominó* en la región, los ESF han garantizado en mayor o menor medida el alineamiento de los gobiernos del área a las necesidades de los EE.UU. en cuanto a la estrategia antisandinista, la Guerra de Baja Intensidad o la presión política y diplomática sobre Nicaragua. Esto se ha logrado *reforzando la dependencia* de la región respecto a los EE.UU.: una vez una economía en crisis *se acostumbra* a las inyecciones de dólares para sobrevivir, evitando el ajuste y las transformaciones, se convierte en una adicta. Como señaló un industrial salvadoreño, refiriéndose a su país: « *Nuestra economía es como un yonqui esperando el siguiente pico del tío Sam* » <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Los programas de "alimentos por trabajo" han sido criticados por su carácter clientelar, por no respetar la legislación laboral -especialmente en lo referido a pago de salarios en efectivo- pero, sobre todo, por ser una eficaz herramienta para el control de poblaciones vulnerables en situaciones de conflicto interno. Ver Garst & Barry 1991, p. 191

<sup>2</sup> Particularmente el "1981 Field manual on Low Intensity Conflict; 100-5 Operations". Ed. U.S. Army 1982, se especifica que los programas de ayuda económica y de asistencia humanitaria son « *parte integral de nuestros esfuerzos para la seguridad colectiva* », ver Barry & Preusch 1988, p. 81

<sup>3</sup> Citado en Barry & Preusch 1988, p. 21

### 3.3 La ayuda y el ajuste económico

Aunque el origen de la ayuda y su orientación estén dominados por la Seguridad Nacional, en una lógica político-militar de corto plazo, la ayuda ha tenido también como objetivo la promoción de cambios y reformas en las economías de la región, a fin de eliminar las causas profundas de la crisis y los conflictos, y establecer bases duraderas para la estabilidad, el crecimiento y el desarrollo. Estos esfuerzos han estado presentes en todos los países, si bien en diferente medida y con distintas orientaciones según periodos y situaciones nacionales.

A principios de la década se observa un mayor énfasis en reformas estructurales que, en consonancia con el Informe Kissinger, redujeran la conflictividad social y por lo tanto la base social o el "caldo de cultivo" para la guerrilla y la insurrección. Entre 1980 y 1981 se da inicio a la Reforma agraria en El Salvador, una reforma que, en su formulación inicial, debería afectar entre el 40 y el 45 % de la tierra cultivable del país. En 1982 una misión de AID en Guatemala realiza el informe "Tierra y Trabajo: Una evaluación", estableciendo las bases de lo que será la política agraria del gabinete Cerezo en 1986. Aunque esta política estuvo presidida por el principio "modernización, no reforma" <sup>1</sup>, se dirigía también al problema de la injusta distribución de la tierra. Estas políticas reflejan la pervivencia de los modelos reformistas de la "Alianza para el progreso". Sin embargo, a mediados de la década el acento se desplazará hacia las reformas de orientación neoliberal.

A partir de 1984 entra en vigor la ICC, que vincula la ayuda con la promoción de las exportaciones *no tradicionales* para aprovechar las ventajas arancelarias concedidas por los EE.UU. bajo el régimen de la Iniciativa. Por otro lado, la Reforma Agraria salvadoreña pierde vapor, entre el desinterés del gobierno de Duarte (1985) y la abierta, violenta incluso, oposición de los terratenientes y la oligarquía. La AID adquirirá una cada vez más decidida "orientación de mercado" que se concretará en una mayor condicionalidad económica y en una mayor concesión de fondos a los sectores promotores de reformas y de la agroexportación. Como vimos, la presión de la AID y las medidas de reforma coinciden con el diseño ortodoxo de "ajuste estructural" de los organismos financieros internacionales.

---

<sup>1</sup> Dicho informe, realizado durante el régimen militar presidido por Ríos Montt, excluía *a priori* una Reforma Agraria basada en la expropiación, por "consideraciones de orden político superior". Su propuesta será la adquisición de fincas en el mercado de tierras, y su posterior redistribución a los campesinos. El Gobierno Cerezo, que en la campaña electoral prometió la Reforma Agraria, fundamentará en estas propuestas su política agraria. A pesar de fundamentarse en el mercado, esta política fue torpedeada explícitamente por UNAGRO, la gran patronal agropecuaria, no satisfará las demandas y aspiraciones de los campesinos y será, a la postre, un fracaso. Ver AVANCSO, 1988.

La orientación de la AID hacia el ajuste y la liberalización se ha traducido en la vinculación de la ayuda a medidas de reducción del déficit público como las reformas tributarias (en el caso de Guatemala), la disminución del tamaño del sector estatal y la privatización de las empresas y corporaciones estatales, en el área productiva y financiera. Los casos más notorios son los de Honduras y, sobre todo, Costa Rica, con la estricta condicionalidad de los convenios ERE para la privatización de CODESA. En este mismo orden de materias ha operado la presión para la eliminación de los subsidios a los productos de primera necesidad (BANASUPRO en Honduras). La AID ha colaborado, presionado y promovido una decidida acción gubernamental en favor de la liberalización de la inversión extranjera (favoreciendo la *maquila*) y las regulaciones arancelarias, así como en favor de los sectores agroexportadores, particularmente los *no tradicionales*, mediante incentivos, proyectos, capacitación, etc..., creando lo que se ha denominado el *neointervencionismo estatal*<sup>1</sup> en favor de estos sectores. Una de las más significativas acciones en este campo ha sido la creación y apoyo de una vasta red, a escala nacional y regional, de organizaciones privadas de fomento de la nueva orientación exportadora: FUSADES en El Salvador, CAEM en Guatemala, CINDE en Costa Rica, FIDE en Honduras, FEDEPRICAP en la región. La orientación exportadora ha sido reforzada mediante las devaluaciones y la contracción de la demanda interna, en concreto mediante la contención salarial.

### 3.4 Caracterización del modelo y conflicto de objetivos

A partir de las grandes orientaciones y rasgos característicos de la acción de AID y la asistencia norteamericana, descritas en los dos puntos anteriores y que resumimos en el cuadro-resumen adjunto (nº 14), ¿Es posible definir un "modelo", entendiendo por "modelo" un paradigma de intervención con un diseño acabado y coherente?. En nuestra opinión, existen tanto los elementos que permitirían hablar de tal "modelo" como los que muestran que en su seno han coexistido orientaciones contradictorias e inconsistencias que han limitado su efectividad. Entre las características más sobresalientes y definitorias, indicaríamos las siguientes:

- a) La subordinación de la ayuda a las consideraciones de Seguridad Nacional de los EE.UU.. En la medida que los EE.UU. perciben una dimensión de corto plazo y otra de largo plazo en las amenazas a la seguridad (insurgencia vinculada a la confrontación

---

<sup>1</sup> Según el término acuñado por el economista costarricense Otón Solís, ex-ministro de planificación con la administración Arias. Ver "La República", 25 de marzo de 1992, p. 11 A, y 26 de marzo, p. 11 A



Este-Oeste vs. "caldo de cultivo" apropiado para su expansión, conformado por la pobreza, la falta de equidad y de democracia), la ayuda "económica" y la de "seguridad" son difícilmente discernibles y puede ser incorrecto, analíticamente, considerarlos elementos aislados el uno del otro. En todo caso, las dimensiones económicas deben ser consideradas como subordinadas a las de seguridad. La ayuda económica se caracteriza, por ello, por ser instrumental respecto a los objetivos de seguridad. El "modelo" es, en este sentido, continuista respecto a las tendencias históricas de la asistencia norteamericana al Tercer Mundo.

- b) La preeminencia del "Interés Nacional" de los EE.UU., sin considerar los intereses de los receptores, en una lógica marcadamente unilateral <sup>1</sup>. En este sentido, hay que hacer notar que, como señalamos más adelante, los EE.UU., en términos de ayuda, han desconocido en la práctica los llamamientos a la cooperación internacional de carácter regional realizados por los presidentes centroamericanos con ocasión del Acuerdo de Paz de Esquipulas.
- c) El marcado bilateralismo: este aspecto, al que hasta ahora no nos hemos referido sino implícitamente, es un rasgo característico que diferencia netamente a la asistencia norteamericana respecto a la de otros actores que intervienen en la crisis, como la CE. El bilateralismo de la AID contrasta, por otra parte, con algunas de las recomendaciones del Informe Kissinger, que insistían en la necesidad de reforzar las estructuras y el proceso de integración regional <sup>2</sup>.
- d) La primacía de las consideraciones de corto plazo (que se manifiesta en el predominio de los flexibles y ágiles ESF y en el consciente uso del efecto *pipeline* por las oficinas de AID, a fin de mantener una "reserva" de dólares que puedan utilizarse en función de las necesidades del momento).
- e) La multiplicidad de las herramientas utilizadas: ESF, DA, PL-480, ayuda militar (ver cuadro-resumen) para adaptarse a las realidades nacionales, utilizando las más apropiadas en función de los objetivos de los EE.UU.

---

<sup>1</sup> Lo que representa una notable diferencia con otros modelos de cooperación y ayuda al desarrollo, como por ejemplo el de los Convenios de Lomé entre la CE y los países ACP (Africa, Caribe, Pacífico), que se negocian cada cuatro años, de forma contractual, o el marco de concertación y cooperación de la CE con Centroamérica de las "Rondas de San José", reuniones anuales de rango ministerial con carácter, como se ha llamado, de "bilateralismo regional".

<sup>2</sup> Comisión Kissinger 1984, p. 65 y 66

- f) La aparición del "ajuste estructural" como principio rector de las políticas, con una fuerte orientación neoliberal, aunque sin autonomía propia. Este principio y orientación se verán limitadas por las prioridades de la seguridad, y en contradicción con la orientación estatista de la ayuda en algunos países y periodos y el *neointervencionismo* estatal en favor del sector privado y la diversificación de exportaciones de *no tradicionales*.

En el "modelo", como señalamos, existen contradicciones e inconsistencias. Como han señalado Colin Danby « *El esfuerzo por transformar las economías ha sido más efectivo cuando los intereses militares directos han sido menores* »<sup>1</sup>. Gerardo Timossi refleja, en sus análisis, este mismo hecho: « *El problema es que en la actuación de la AID se reflejan dos objetivos simultáneos pero contradictorios, en la dimensión económica de la estrategia norteamericana hacia la región (...) 1) un objetivo de transformación del sistema político (...) tendiente a influir sobre las bases del movimiento revolucionario (...) y a la rearticulación del bloque dominante (...) y 2) un objetivo de readecuación de estas economías -enmarcado en la concepción monetarista conservadora dominante- a las nuevas condiciones de la economía mundial* »<sup>2</sup>. En otros términos, 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" para el avance guerrillero y de las fuerzas contrahegemónicas.

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 ?. Atendiendo al cuadro-resumen adjunto (nº 14) advertiremos cómo la mayor situación de inestabilidad, potencialidad o riesgo en términos de seguridad, o el mayor grado de prioridad en la estrategia antisandinista, en apoyo de la proposición formulada por Danby, se correlaciona con: a) un mayor peso de la estabilización, la ayuda militar y la DA; b) una escasa condicionalidad económica; c) también menor control de los fondos de contrapartida por parte de AID y d) una escasa presión desestatizadora.

---

<sup>1</sup> Danby 1989, p. ii

<sup>2</sup> Timossi 1989, p. 56

Cuadro nº 14

## Las características de la asistencia y la ayuda de los EE.UU. a Centroamérica 1980-1990. Cuadro-resumen

	COSTA RICA	HONDURAS	GUATEMALA	EL SALVADOR	NICARAGUA
Situación del país durante los ochenta estabilidad vs. inestabilidad. existencia o no de conflicto y tipo de conflicto	Estabilidad política y social (Democracia). Crisis económica (1982-...)	Estabilidad política y social precaria: golpismo, brotes guerrilleros, pobreza extendida ("caldo de cultivo")	Conflicto guerrillero localizado (predominio militar). Inestabilidad política y social. Crisis económica	Guerra Civil generalizada	Régimen contrario a los intereses de los EE.UU. en el poder.
Objetivos de los EE.UU. para la recomposición de la hegemonía en la región	Alineamiento a la estrategia antisandinista ("Contra" 82-85) Recuperación de la estabilidad, ajuste y recuperación del crecimiento económico (85-90)	Alineamiento a la estrategia antisandinista (Honduras: Ppal base de la "Contra") Recuperación de la estabilidad y el crecimiento económico	Estrategia contrainsurgente "Pacificación" Estabilidad económica y política (apoyo régimen civil V. Cerezo)	Derrota militar del FMLN Estabilidad económica, del aparato estatal y del Gobierno Duarte	Eliminación del régimen sandinista (1989-90: apoyo a la UNO)
Volumen de ayuda 1980-1990 y orden de importancia como receptores de ayuda	1.358,6 millones US \$ (15,5 % total) (3º)	1.801,7 millones US \$ (20 % total) (2º)	915,8 millones US \$ (10,5 % total) (4º)	3.891 millones US \$ (44 % total) (1º)	420,5 millones US \$ (3,6 % total) (5º) (1990: 317 millones, 75 % del total)
Tipos de ayuda más utilizados	ESF-estabilización ESF-"ajuste" (75 %)	ESF-estabilización (39 %) Militar (25 %) DA (23 %)	ESF-estabilización (43 %) DA (30 %) Ayuda alimentaria (12 %)	ESF-estabilización (45 %) Militar (24,6 %) DA (17 %) Ayuda alimentaria (10 %)	ESF-"ajuste" (88 %)
Condicionidad política de la ayuda (estrategia antisandinista y contrainsurgencia)	Alta (82-85) Baja (86-90)	Alta	Media	Alta	--
Condicionidad económica de la ayuda (ajuste y liberalización economías) - "Razón de mercado" -	(*) Media (82-85) Alta (85-90)	Media	Baja	Muy baja	Alta (90)
Condicionidad uso de "fondos de contrapartida" por parte del receptor	Alta	Media	Baja	Muy baja	Alta (Demanda Corte Innal. Justicia)
Rol AID respecto al Estado	Tendencia "desestatizadora". Privatización sector público productivo	Tendencia "desestatizadora" débil. Privatización sector público productivo	Reforzamiento acción del Estado en lógica contrainsurgente ("Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo")	Reforzamiento del Estado en lógica contrainsurgente. Nacionalizaciones. Reformas estructurales (Comercio exterior, R. Agraria...)	Privatización Desestatización

(\*) Aun considerando la relatividad e imprecisión de las gradaciones de condicionidad aquí expresadas, creemos que reflejan de manera aproximativa las diferencias que existen entre los diferentes países del istmo respecto al grado de imposición y cumplimiento de condiciones vinculadas al otorgamiento de la ayuda

Por el contrario, cuando los intereses de seguridad son menores y el país se caracteriza por su estabilidad, encontramos que a) Los ESF que denominamos "de ajuste" son los predominantes; b) una elevada condicionalidad económica orientada en sentido neoliberal; c) un alto grado de control de los "fondos de contrapartida" y d) una marcada orientación desestatizadora. 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.

Estas orientaciones contrapuestas también se observan en el papel que los ESF han jugado en el financiamiento externo al istmo. La "crisis de insolvencia" que se ha ido manifestando a lo largo de los ochenta es, quizás, uno de los más evidentes rasgos de la crisis estructural por la que atraviesan los países del istmo. La AID, como vimos, ha ido asumiendo una parte cada vez mayor de las necesidades de financiamiento de la región, hasta el punto de que otras fuentes oficiales de financiamiento virtualmente han ido desapareciendo de escena o su significación relativa ha disminuído. En la medida que los ESF han ido cubriendo las crónicas "brechas" macroeconómicas producidas por el déficit comercial y el pago del servicio de la deuda, no han hecho sino posponer el "ajuste necesario" desde una perspectiva ortodoxa. La asistencia canalizada por AID ha sido, en si misma, una contradicción en los términos: ha pospuesto el ajuste y ha evitado enfrentarse a los organismos financieros internacionales, pero al tiempo ha establecido una condicionalidad orientada al propio ajuste estructural y liberalización.

### 3.5 La ayuda, la paz y el desarrollo: consideraciones finales

La región inició la década sumida en conflictos armados y con una profunda crisis de desarrollo de carácter estructural, que fue causa y efecto de dichos conflictos, y entre cuyas causas, según el diagnóstico del Informe Kissinger en 1983, se encontraban el incremento de la pobreza y la marginalidad, la desigualdad en la distribución del ingreso y el acceso a los recursos productivos (fundamentalmente tierra), las carencias en cuanto a satisfacción de necesidades básicas <sup>1</sup>, junto con la falta de democracia y el carácter militar-represivo de los regímenes militares que proliferaron en la región durante los setenta <sup>2</sup>. La crisis evidenciaba

---

<sup>1</sup> Comisión Kissinger 1984, p. 30

<sup>2</sup> Ibid, p. 28

el agotamiento de un modelo de desarrollo que fue denominado, justamente, "de crecimiento con pobreza". Frente a esta situación, la asistencia norteamericana ha inyectado en la región en torno a 8.000 millones de US \$, una cifra sin precedentes en el istmo, y cuyos efectos, de haberse dirigido de forma adecuada, pudieron haber sido decisivos para la superación de la crisis mediante salidas negociadas y potenciando el desarrollo económico y social. Sin embargo, las opciones fueron contrarias a estos objetivos, y a la postre, la ayuda se convertirá en un factor que alimentará los conflictos bélicos y por ende la crisis, haciendo incluso más difícil su solución. El saldo de la década, y los resultados de 8.000 millones de US \$ no pueden ser más magros: ocho años después del Informe Kissinger, los conflictos se han prolongado a lo largo de la década, los indicadores de la crisis evidencian que la situación social ha experimentado un deterioro aún mayor al registrado a finales de los setenta, y los grandes problemas económicos y sociales de la región no se han resuelto.

Las opciones de la administración Reagan respondieron a una lógica de confrontación y guerra. En vez de apoyar salidas negociadas, e impulsar transformaciones estructurales para desactivar el conflicto salvadoreño, se optó por sostener el *statu quo* y reforzar, económicamente, a aquellos gobiernos, ejércitos y élites oligárquicas cuya intransigencia estuvo entre las más importantes causas del estallido insurreccional, financiando la prolongación durante años de la guerra civil. Similar opción se tomó frente al conflicto en Guatemala, y son bien conocidos los devastadores efectos económicos y sociales de la GBI contra Nicaragua. Una asistencia subordinada a la guerra no puede producir desarrollo; sólo destrucción, deterioro económico, social y ambiental, y una mayor dependencia del país receptor. Los conflictos han incrementado el endeudamiento externo, la descapitalización y el declive de la balanza comercial. Los ESF, en concreto, han distorsionado el funcionamiento de unas economías cuya crisis no era sino la manifestación de su falta de viabilidad a medio y largo plazo. La ayuda alimentaria, como vimos, ha sido un factor de suma importancia para el agravamiento de la inseguridad alimentaria del istmo <sup>1</sup>. Los conflictos han contribuido también a deteriorar las condiciones de vida de la población, y a crear un importante contingente de población desarraigada. Hacia 1987 se estimaba que entre el 7 y el 10 % de la población centroamericana (entre 1,5 y 2 millones de personas) se encontraba refugiada o desplazada al interior de su propio país, viviendo en una situación frecuentemente muy precaria <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Arias 1989, p. 52 y Garst & Barry 1991, p. 41

<sup>2</sup> ACNUR/CIREFCA 1989, cuadro regional

En 1987 los presidentes centroamericanos establecieron las bases para lograr la Paz en la región, al firmar los acuerdos de Esquipulas. En dichos acuerdos se realizaba un llamamiento expreso a la Comunidad Internacional, solicitando ayuda efectiva para respaldar el proceso de Paz y facilitar la democratización y la recuperación del desarrollo. Los países nórdicos, Canadá, la Comunidad Europea y muchos de sus Estados miembros se han sentido comprometidos con este esfuerzo, iniciando programas adicionales de ayuda económica. En el plano multilateral, las Naciones Unidas, de acuerdo con los propios países centroamericanos, establecieron el Plan Especial de ayuda para Centroamérica (PEC), aprobado por la Asamblea General en su 42º periodo de sesiones, como marco integrado para la coordinación de la ayuda a la región. Uno de sus resultados más concretos fue la Conferencia de Guatemala sobre los Refugiados en Centroamérica (CIREFCA) de 1988, en la que se iniciaron numerosos programas de cooperación encaminados a la repatriación, reasentamiento y reincorporación a la vida productiva de refugiados y desplazados. Desde los EE.UU. una Comisión independiente y pluralista, presidida por el senador Sanford, establecía principios, criterios y programas prioritarios para la reactivación y el desarrollo económico y social del istmo. Los acuerdos de Esquipulas, en definitiva, reactivaron la cooperación bilateral y multilateral y proporcionaron un sentido a los esfuerzos de ayuda realizados por la comunidad internacional: la Paz, la Democracia y el Desarrollo. Esquipulas, sin embargo, no alteró las características y orientaciones de la ayuda norteamericana a Centroamérica. Durante el año 1988, incluso, se registraron reducciones significativas en los flujos de ayuda que han sido interpretadas, como señalamos anteriormente, como una reacción negativa de los EE.UU. a la iniciativa de los presidentes centroamericanos. El ejecutivo norteamericano y la AID, en la práctica, desconocieron tales acuerdos, manteniendo el apoyo a la *contra* y las orientaciones básicas de su política, insistiendo en opciones militares antes que negociadas, en el marco bilateral antes que en canales de interlocución regionales, en el aislamiento a Nicaragua antes que en el reconocimiento del principio de coexistencia de regímenes diferentes en la región.

En lo que se refiere a las transformaciones operadas en las economías de Centroamérica, se plantean serios interrogantes que afectan a su viabilidad presente y futura. El ajuste estructural, la liberalización y el apoyo de la AID al nuevo sector exportador basado en los productos *no tradicionales*, en el marco de la ICC, no ha logrado sino limitados resultados, con la excepción de Costa Rica, en el campo de la diversificación de exportaciones, resultados que algunos autores han calificado de « *irrelevantes* » para el desafío del desarrollo

y la recuperación de la región <sup>1</sup>. Los problemas que el istmo enfrenta para iniciar un proceso de desarrollo persisten: la dependencia de la región de unos cuantos productos básicos de exportación, que se enfrentan a un mercado internacional marcadamente proteccionista, la insuficiencia de los mercados nacionales y la debilidad de la integración centroamericana, el crónico déficit comercial y el elevadísimo endeudamiento externo. El Informe Kissinger abordaba algunos de estos problemas, pese a lo cual la AID ha recorrido un sendero diferente, de orientación neoliberal, que no sólo no ha enfrentado estas realidades sino que, en algunos casos, pudiera haberlas acentuado. Las medidas de ajuste y de liberalización, aplicadas según el recetario ortodoxo de los organismos financieros internacionales, de carácter recesivo, han contribuido al deterioro del salario real y de la pobreza y han reducido los limitados subsidios estatales de carácter redistributivo. Las medidas de liberalización han conducido en la mayor parte de los casos al incremento de las importaciones y el agravamiento de los déficits comerciales, y el apoyo y los incentivos a los exportadores han configurado el mencionado neointervencionismo estatal que se ha hecho, frecuentemente, a expensas de otros sectores 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. 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 el caso de la *maquila*, en términos de valor agregado interno.

La recuperación económica del istmo, como señaló M<sup>a</sup> E. Gallardo <sup>2</sup>, depende 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 ICC han demostrado de forma concluyente 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

---

<sup>1</sup> Tucker 1989, p. 365

<sup>2</sup> Gallardo, 1990

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 de los EE.UU. y la reducción de la deuda para facilitar la financiación del desarrollo.

En todos estos aspectos los 8.000 millones de US \$ 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 utilizados realmente. Quizás esta sea la conclusión más importante de este escrito: 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.

Ahora que el conflicto Este-Oeste ha terminado, la noción de "Seguridad Nacional" basada en la geopolítica y en la hegemonía político-militar tal vez puede ir dando paso a nociones y políticas de seguridad basadas en la democracia, la equidad, el *desarrollo sostenible* y el *desarrollo humano*. Nociones que puedan concretarse en nuevos modelos de cooperación al desarrollo entre los EE.UU. y sus vecinos del istmo, totalmente diferentes a los que, durante los ochenta, acentuaron la crisis, ahondaron el foso que separa a ricos y pobres, hicieron más vulnerables las economías del istmo y agravaron el endeudamiento de la región. Modelos basados en el diálogo en pie de igualdad y en la concertación de intereses mutuos, en la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías populares hoy marginalizadas, en el acceso de los más pobres a los recursos productivos, en mejores oportunidades y términos para el comercio, en el alivio de la deuda, en un compromiso común con el medio ambiente, en un renovado apoyo a la integración regional, en la transferencia de tecnología, en el apoyo a los procesos de Paz, a la democracia participativa y los derechos humanos, en una mayor atención a los organismos multilaterales, en la seguridad alimentaria y en el apoyo a las iniciativas de base. Un modelo, en suma, más justo y equitativo, y orientado a lo que debiera ser el centro del debate del desarrollo, el centro de las políticas de cooperación: los pueblos y los seres humanos.



## Anexo estadístico

### Cuadro nº 15

## Ayuda Norteamericana a Centroamérica 1980-1990

- Distribución anual por países -

(millones de US \$)

Años	ROCAP	Nicaragua	Guatemala	Honduras	Costa Rica	El Salvador	TOTAL
80	4,2	37,1	11,1	55	14	63,7	<b>185,1</b>
81	10,6	59,7	16,6	42,8	13,3	149,1	<b>292,1</b>
82	13,1	6,3	15,5	112	53,8	264,2	<b>464,9</b>
83	19,4	0	29,7	154,3	218,7	326,7	<b>748,8</b>
84	15,5	0,1	20,3	172,4	179	412,5	<b>799,8</b>
85	106,6	0	107,4	296,4	231,2	570,2	<b>1311,8</b>
86	25	0	110,9	185,1	150,6	437,1	<b>908,7</b>
87	36,5	0	181,2	254,9	179,5	507,8	<b>1159,9</b>
88	24,8	0	146,7	198	105,6	401,6	<b>876,7</b>
89	22	0	156,8	185,7	117,3	394,8	<b>876,6</b>
90	24,5	0	162,6	213,7	88,2	386,2	<b>875,2</b>
<b>Total</b>	<b>302,2</b>	<b>103,2</b>	<b>958,8</b>	<b>1.870,3</b>	<b>1.297,4</b>	<b>3.913,9</b>	<b>8.445,8</b>

(ROCAP: AID Regional Office for Central America and Panama)

(\*) Estimaciones

(\*\*) Solicitud de la administración al Congreso

Fuente: datos oficiales de AID citados en Danby 1989, p. 26 y 27.

### Cuadro nº 16

## *Ayuda norteamericana a El Salvador 1980-1991.*

### *Distribución anual por tipos*

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
80	43,2	3	3,3	0,6	9,1	5,9	63,7
81	33,3	17,2	9,1	0	44,9	35,5	149,1
82	39,6	27,3	7,7	0	115	81,5	264,2
83	58,8	39	7,7	0	140	81,1	326,7
84	41,2	49	5,5	0	120,2	196,6	412,5
85	91,1	49	8,8	0	285	136,3	570,2
86	84	44	10,4	0	177	121,7	437,1
87	82,4	30,1	2,2	0	281,5	11,5	507,8
88	70	41,5	12,9	0	195	81,5	401,6
89	62,3	40	8,1	0	190	81,4	382,7
90 (*)	58,8	35	4,5	0	144,4	86	375,4
<b>Total</b>	<b>664,7</b>	<b>375,1</b>	<b>80,2</b>	<b>0,6</b>	<b>1.702,1</b>	<b>919</b>	<b>3.891</b>
91 (**)	64,1	35	4,9	0	180	91,4	375,4

Cuadro nº 17

*Ayuda norteamericana a Costa Rica 1980-1991.  
Distribución anual por tipos*

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
80	13,6	0,4	0	0	0	0	14
81	11,5	1,8	0	0	0	0	13,3
82	11,5	18	1,1	1	20	2,1	53,8
83	27,2	28	0,2	1,7	157	4,6	218,7
84	15,5	22,5	0	1,8	130	9,1	179
85	25,9	21,4	0,2	2,9	169,6	11,2	231,2
86	11	16,2	0,3	2,6	120,5	2,6	150,6
87	17,1	15,2	0	2,9	142,5	1,7	179,5
88	11,7	0	0,1	3,5	90	0,2	105,6
89	9,8	15	0,1	3,5	90	1,7	118,6
90 (*)	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
91 (**)	9,7	15	0	3	40	0,2	68

Cuadro nº 18

*Ayuda norteamericana a Honduras 1980-1991.  
Distribución anual por tipos*

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
80	45,8	2	2,8	2	0	3,9	55
81	25,7	5,8	4,7	2,4	0	8,9	42,8
82	31,1	7	3,1	2,6	36,8	31,3	112
83	31,3	10	5,5	3,2	56	48,3	154,3
84	31	15	5,2	5,3	40	77,4	172,4
85	54,4	13,8	4,4	4,4	150,2	67,4	296,4
86	44,3	12	4,6	5,2	61,3	61,1	185,1
87	41,7	12	3,1	5,2	131,8	61,2	254,9
88	44,9	12	8,3	6,5	85	41,2	198
89	37,7	18	5,7	6,3	15	41,1	121,3
90 (*)	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
91 (**)	36,9	12	3,6	5,8	80	41,1	179,4

Cuadro nº 19

*Ayuda norteamericana a Guatemala 1980-1991.  
Distribución anual por tipos*

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	Cuerpo de Paz	ESF	Militar	TOTAL
80	7,8	0	3,7	1,9	0	0	11,1
81	9,1	0	7,6	2,1	0	0	16,6
82	8,2	0	5,6	1,7	0	0	15,5
83	12,3	0	5,4	2	10	0	29,7
84	4,5	6,7	6,5	2,6	0	0	20,3
85	63,2	20	8,2	3	12,5	0,5	107,4
86	36,9	15	5,9	2,9	47,8	5,4	110,9
87	34,9	18,9	3,9	3,1	115	5,5	181,2
88	30	18	5,4	4,1	79,8	7,4	146,7
89	33,3	18	10,3	4,1	80,5	9,4	155,6
90 (*)	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
91 (**)	36,9	12	3,6	5,8	80	41,1	179,4

Cuadro nº 20

*Ayuda norteamericana a Nicaragua 1980-1991.  
Distribución anual por tipos*

	DA	PL-480 tit. I	PL-480 tit. II	ESF	Militar	TOTAL
80	18,3	15	2,6	1,1	0	37,1
81	1,8	0	0,2	56,6	0	59,7
82	0,7	0,4	0	5,1	0	6,3
83	0	0	0	0	0	0
84	0	0	0	0	0	0,1
85	0	0	0	0	0	0
86	0	0	0	0	0	0
87	0	0	0	0	0	0
88	0	0	0	0	0	0
89	0	0	0	0	0	0
90 (*)	0	14,3	3	300	0	317,3
Total	20,8	29,7	2,8	362,8	0	420,5
91 (**)	0	20	7	200	0	227

(\*) Estimaciones

(\*\*) Solicitud de la administración al Congreso

Fuente: AID Congressional presentations Fiscal Years 1980-1991 y otros informes, citados en Ibarra 1991, p. 26 y 27.

Cuadro n° 21

**Centroamérica: financiamiento externo proporcionado  
por fuentes oficiales, 1980-87  
(En millones de dólares)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>COSTA RICA</b>								
Banco Mundial_a/	30,0	29,0	0,0	25,2	0,0	83,5	0,0	26,0
BID	132,9	29,2	61,4	35,8	86,6	0,0	173,9	119,8
FMI_b/	17,6	44,6	0,0	108,9	0,0	33,3	0,0	0,0
AID_c/	14,0	13,3	50,6	212,4	168,0	217,1	159,5	174,8
<b>EL SALVADOR</b>								
Banco Mundial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BID	63,4	47,4	121,4	13,5	100,5	21,0	23,0	166,0
FMI	14,6	27,4	54,4	20,2	0,0	0,0	0,0	0,0
AID	57,8	113,6	182,2	245,6	215,9	433,9	322,6	446,2
<b>GUATEMALA</b>								
Banco Mundial	17,0	0,0	0,0	18,5	20,0	44,6	81,0	23,0
BID	76,5	112,5	46,0	167,9	13,9	192,0	65,8	43,8
FMI	0,0	98,9	0,0	35,8	26,2	0,0	0,0	0,0
AID	11,1	16,6	13,8	27,7	17,7	193,9	113,8	172,7
<b>HONDURAS</b>								
Banco Mundial	153,0	28,0	30,0	45,0	19,6	6,9	37,4	4,4
BID	67,6	7,5	49,0	129,2	41,0	68,5	122,4	0,0
FMI	16,8	17,5	56,1	42,9	4,1	0,0	0,0	0,0
AID	51,0	33,9	78,0	102,8	91,2	224,0	131,4	188,6
<b>NICARAGUA</b>								
Banco Mundial	52,0	38,7	16,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
BID	70,6	8,0	34,4	30,7	0,0	0,0	0,0	0,0
FMI	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	0,0	0,0	0,0
AID	37,4	59,6	6,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>CENTROAMERICA</b>								
Banco Mundial	252,0	95,7	46,0	88,7	39,6	135,0	118,4	53,4
BID	411,0	204,6	312,2	377,1	242,0	281,5	385,1	329,6
FMI	49,1	188,4	110,5	207,8	34,5	33,3	0,0	0,0
AID_d/	175,5	247,6	343,9	607,9	508,3	1.085,5	790,2	1.038,7

Fuente: Reportes Anuales del Banco Mundial y el BID; presentaciones al Congreso de la AID, Año fiscal 1989 (feb. 1988) y Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, Vol.41, No2, Feb. 1988.

Notas:

-a/: La información corresponde a años fiscales que finalizan el 30 de junio.

-b/: Equivale a las compras autorizadas.

-c/: Incluye los Fondos de Apoyo Económico (ESF), la Asistencia para el Desarrollo (DA), y la Asistencia Alimentaria.

-d/: El total para Centroamérica no coincide con la suma por países por incluirse ayuda a instituciones regionales.

Fuente: Timossi 1989, p. 129

## Bibliografía empleada

ACNUR/CIREFCA

**Documento de Antigua Guatemala**

Ed. ACNUR/CIREFCA, Guatemala 1989, mimeo

AGUILERA, Gabriel; MORALES, Abelardo; SOJO, Carlos

**Centroamérica: de Reagan a Bush**

Ed. FLACSO, San José 1991

ARIAS, Salvador

**Seguridad o inseguridad alimentaria, un reto para la región centroamericana**

Ed. UCA, San Salvador 1989

ARNSON, Cynthia J.

**Crossroads. Congress, the Reagan Administration and Central America**

Ed. Pantheon Books, New York 1989

AVANCSO

**La Política de Desarrollo del Estado Guatemalteco**

Ed. AVANCSO (Asociación para el avance de las Ciencias Sociales), Guatemala 1988.

BARRY, Tom & PREUSCH, Deb

**The Soft War. Uses and abuses of U.S. aid in Central America**

Ed. Grove Press, New York, 1988

BARRY, Tom; PREUSCH, Deb & SIMS, Beth

**Los humanitarios de la Nueva Derecha**

Ed. Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico. s.f.

CEPAL

**Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe, 1990**

Ed. CEPAL, Santiago de Chile 1991.

COMISION KISSINGER

**Comisión Kissinger. Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica**

Ed. Diana, México 1984

DANBY, Colin

**Stabilization and Transformation. Bilateral U.S. Economic aid in Central America**

Ed. PACCA, s.l., 1989

"Perspectivas sobre la ayuda de Estados Unidos a Centroamérica en la década de los noventa"

En VV.AA. **Cooperación externa y desarrollo en Centroamérica.**

Ed Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo, San José 1990

DE SILVA, Leelananda

**Ayuda al desarrollo. Datos y problemas**

Ed. IEPALA, Madrid 1985

FERNANDEZ, Gastón E.

« *La erosión del concierto liberal: discusión y debate sobre la política de ayuda exterior de los Estados Unidos a América Central, 1980-81* »

En "Relaciones Internacionales" nº 14, primer trimestre de 1986. Ed. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica; pp; 23-29

GALLARDO, M<sup>a</sup> Eugenia

**La Iniciativa para la Cuenca del Caribe: su impacto en Centroamérica.**

Ed. FLACSO, San José 1988.

**Centroamérica 1988-1995. Escenarios económicos**

Ed. FLACSO, San José 1990

GARST, Rachel

**¿ Trigo a cambio de qué ?. El Programa PL480 Título I en Guatemala**

Ed. FLACSO, Guatemala 1992

GARST, Rachel & BARRY, Tom.

**Feeding the crisis: U.S. Food aid and farm policy in Central America**

Ed. University of Nebraska Press, Lincoln 1991.

IBARRA, José Ernesto

**La Cooperación Internacional al desarrollo de Centroamerica. La ayuda pública al desarrollo y las organizaciones no gubernamentales (un enfoque preliminar)**

Ed. FLACSO/Liga de Sociedades de Cruz Roja; San José 1991, mimeo.

IHERC

**Public and Private Humanitarian Aid. Legal and ethical issues (a)**

Ed. Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New Mexico. 1988

**Private organizations with U.S. connections. Guatemala. Directory and Analysis (b)**

Ed. Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New México. 1988

**Private organizations with U.S. connections. El Salvador. Directory and Analysis (c)**

Ed. Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New México. 1988

« *The democracy offensive* »

En "The Resource Center Bulletin", nº 18, Fall 1989

Ed. Inter-Hemispheric Education Resource Center, Albuquerque, New México. 1989

**La conexión USA. Directorio de las organizaciones no gubernamentales en Honduras con vínculos en los EE.UU.**

Ed. CEDOH, Tegucigalpa 1989

LEVINSON, Jerome & ONIS, Juan de

**The Alliance thats lost its way**

Ed. Quadrangle books, New York 1970

MC. CALL, Richard L.

"La Alianza para el Progreso: Una evaluación"

En Ascher, W. y Hubbard, Ann (Eds.), **Recuperación y desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de Estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica.**

Ed. Duke University, Durham y San José, 1989, pp. 347-359

MENJIVAR, Rafael y TREJOS, Juan Diego

**La pobreza en América Central**

Ed. FLACSO, San José 1991

ORELLANA, José & MORALES, José

« *La AID; ¿ otro poder ?* »

En "Pensamiento Propio" nº 81, junio de 1991, pp. 28-33

OSEGUERA DE OCHOA, Margarita

**Honduras hoy: Sociedad y crisis política**

Ed. CEDOH, Tegucigalpa, 1987

PORTILLO, Luis

**¿ Alimentos para la Paz ?. La "ayuda" de Estados Unidos**

Ed. IEPALA, Madrid 1987

Presidencia de la República.

**Cooperación técnica Internacional para Guatemala**

Ed. Presidencia de la República, Guatemala 1989

ROJAS ARAVENA, Francisco & SOLIS RIVERA, Luis Guillermo

**¿ Súbditos o aliados ?. La política exterior de EE.UU. y Centroamérica**

Ed. FLACSO / Ed. Porvenir. San José de Costa Rica, 1988.

RUBEN, Raúl & VAN OORD, Govert (eds.)

**Más allá del ajuste. La contribución europea al desarrollo democrático y duradero de las economías centroamericanas.**

Ed. DEI, San José 1991

SCHOULTZ, Lars

"La respuesta de reformas políticas e institucionales a la condicionalidad de la ayuda"

En Ascher, W. y Hubbard, Ann (Eds.), **Recuperación y desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de Estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica.**

Ed. Duke University, Durham y San José, 1989, pp. 417-460

SEBALLOS, Edwin

« *El retorno de la AID* »

En "Pensamiento Propio" nº 79, abril de 1991, pp. 33-35

SOJO, Carlos

**La utopía del estado mínimo. Influencia de la AID en Costa Rica en los años ochenta**

Ed. CRIES/CEPAS, San José 1991

TIMOSSI, Gerardo  
**Centroamérica. Deuda externa y ajuste estructural**  
Ed. CRIES / DEI; San José de Costa Rica, 1989

TUCKER, Stuart R.  
"Desentramamiento del comercio: evaluación de la Iniciativa para la Cuenca el Caribe"  
En Ascher, W. y Hubbard, Ann (Eds.), **Recuperación y desarrollo de Centroamérica. Ensayos del Grupo Especial de Estudios de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica.**  
Ed. Duke University, Durham/San José 1989, pp. 361-397

Varios Autores  
*Propuesta de la AID sobre el problema agrario en Guatemala*  
En "Polémica" n° 17-18, ED. ICADIS, San José de Costa Rica, 1985

VERGARA MENESES, Raúl; CASTRO, José R.; BARRY, Deborah.  
**Nicaragua: País sitiado. Guerra de baja intensidad, agresión y sobrevivencia**  
Ed. CRIES, Managua 1986.



## Glosario

AID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (también US-AID)
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCC	<i>Commodity Credit Corporation</i> del USDA
CE	Comunidad Europea
CEPAL	Comisión Económica para América Latina de Naciones Unidas
CIREFCA	Conferencia Internacional sobre Refugiados en Centroamérica
CRIES	Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
ESF	<i>Economic Support Funds</i> . Fondos de Apoyo Económico o de estabilización
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
IESC	<i>International Executive Service Corps</i>
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
LRECC	Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MSA	<i>Mutual Security Act</i> , Ley de Seguridad Mutua
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OFDA-AID	Oficina de la AID para la asistencia en desastres en el extranjero
OPIC	<i>Overseas Private Investment Corporation</i> . Corporación para las Inversiones Privadas en el Exterior.
PEC	Programa Especial para Centroamérica
PL-480	Ayuda alimentaria bajo la Ley Pública 480, "Alimentos para la Paz"
ROCAP	Oficina Regional de la AID para Centroamérica y Panamá
USDA	Departamento de Agricultura de los EE.UU.



## Otros Títulos

- N.º 0 OTRA CONFIGURACION DE LAS RELACIONES OESTE-ESTE-SUR. Samir Amín. Junio 1989.
- N.º 1 MOVIMIENTO DE MUJERES. NUEVO SUJETO SOCIAL EMERGENTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Clara Murguialday. Octubre 1989.
- N.º 2 EL PATRIMONIO INTERNACIONAL Y LOS RETOS DEL SANDINISMO 1979-1989. Xabier Gorostiaga. Diciembre 1989.
- N.º 3 DESARROLLO, SUBDESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE. Bob Sutcliff. Enero 1990.
- N.º 4 LA DEUDA EXTERNA Y LOS TRABAJADORES. Central Unica de Trabajadores de Brasil. Mayo 1990.
- N.º 5 LA ESTRUCTURA FAMILIAR AFROCOLOMBIANA. Berta Inés Perea. Junio 1990.
- N.º 6 AMERICA LATINA Y LA CEE: ¿DE LA SEPARACION AL DIVORCIO? Joaquín Arriola y Koldo Unceta. Septiembre 1990.
- N.º 7 LOS NUEVOS INTERNACIONALISMOS. Peter Waterman. Mayo 1991.
- N.º 8 LAS TRANSFORMACIONES DEL SISTEMA TRANSNACIONAL EN EL PERIODO DE CRISIS ORGANICA. Xoaquín Fernández. Septiembre 1991.
- N.º 9 LA CARGA DE LA DEUDA EXTERNA. Bob Sutcliffe. Mayo 1992.

