

00465 6
2p.j.

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**CENTROAMERICA: DINAMICA DE LA CRISIS
POLITICA Y ECONOMICA
EN LOS OCHENTAS**

T E S I S

Que para obtener el grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P r e s e n t a :

José Luis León Manríquez

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CENTROAMERICA: DINAMICA DE LA CRISIS POLITICA Y ECONOMICA EN LOS OCHENTAS

José Luis León Manríquez

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
I. ELEMENTOS PARA UNA CARACTERIZACION DE LA CRISIS CENTROAMERICANA	17
1. Introducción: ¿Qué se entiende por crisis?	17
2. La crisis del modelo político	22
3. Intereses extrarregionales e intervención	38
4. La crisis del modelo económico	47
5. Hacia una caracterización integral de la crisis en Centroamérica	51
II. ANTECEDENTES: EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA Y LA POLITICA EN CENTROAMERICA EN LA SEGUNDA POSGUERRA.	54
1. Introducción	54
2. El modelo de crecimiento en la posguerra	57
3. El desarrollo político de Centroamérica	85
III. LA CRISIS POLITICA EN CENTROAMERICA DURANTE LOS OCHENTAS	104
1. El desafío de las fuerzas populares	105
2. La hora de los civiles y las "democracias de baja intensidad"	114

3.	Estados Unidos y Centroamérica en los ochentas	129
4.	La respuesta latinoamericana, de Contadora a Esquipulas II	142
5.	Algunos comentarios finales en torno al desarrollo de la política centroamericana en los ochentas	180
IV.	LA ECONOMIA CENTROAMERICANA EN LOS OCHENTAS	161
1.	Crisis y políticas de ajuste	164
2.	Comportamiento del aparato productivo: la dimensión interna	167
3.	Evolución del sector externo	186
4.	Las consecuencias sociales del ajuste y la crisis estructural	201
5.	De la crisis ¿a la crisis?	205
V.	PROPUESTAS, RETOS Y ALTERNATIVAS HACIA EL FUTURO	207
1.	La sociedad internacional ante los problemas centroamericanos	208
2.	Retos y prerrequisitos importantes para los nuevos modelos políticos y económicos en Centroamérica	214
3.	Opciones de desarrollo hacia el futuro	227
4.	Colofón	238
	CONSIDERACIONES FINALES	240
	BIBLIOGRAFIA ADICIONAL	247
	HEMEROGRAFIA	250

CENTROAMERICA: DINAMICA DE LA CRISIS POLITICA Y ECONOMICA EN LOS OCHENTAS

José Luis León Manriquez

INTRODUCCION

En los años ochenta y en el contexto de una ofensiva generalizada de las ideas conservadoras en el mundo los hechos más importantes del acontecer latinoamericano giraron -aparte de la delicada cuestión de la deuda externa en lo económico- en torno a dos procesos políticos vertebrales: por un lado, los tortuosos cuan violentos procesos de cambio social en Centroamérica, y por otro el restablecimiento de administraciones civiles en países que se habían visto sometidos al arbitrio de las instituciones castrenses en la década de los setenta.

Lo anterior no significa que esos procesos hayan tenido lugar de manera aislada y mucho menos excluyente entre sí. Podría argumentarse con razón que varios países centroamericanos vivieron simultáneamente los procesos anteriormente esbozados; es decir, comenzaron a ser gobernados por civiles, sufrieron problemas derivados del estrangulamiento externo y, desde luego, experimentaron situaciones en las que el uso de la fuerza -a veces revolucionaria, en ocasiones mercenaria- pasó a ser la

fórmula de convivencia -trágica- entre actores políticos marcados por el franco antagonismo. Podría argumentarse, incluso, que la difícil situación del istmo no se diferenciaba radicalmente de lo que acontecía en el resto de América Latina.

Sin embargo, lo específico de la crisis centroamericana es, precisamente, la existencia de altos grados de violencia e intervención externa en contra de las fuerzas revolucionarias. Esto imprimió un sello particular al acontecer centroamericano, en la medida en que esa región se conformó como foco de tensiones políticas, militares y estratégicas a corto y largo plazo. Las connotaciones del conflicto en América Central trascendieron el simple marco de las fronteras de los diversos países y encontraron proyecciones mundiales que es preciso no ignorar.

En este sentido fue sumamente llamativo el hecho de que Centroamérica, que tradicionalmente había ocupado un lugar secundario en los estudios latinoamericanos -e internacionales- concentró de forma creciente la atención de los círculos políticos, diplomáticos, académicos e informativos del mundo entero.

Sin embargo, la mayor parte de la vasta bibliografía publicada a raíz del *boom* istmico se ha caracterizado por abordar el objeto de estudio exclusivamente desde la perspectiva -ciertamente necesaria, aunque no suficiente- de la crisis

política, la desigualdad social o la intervención externa, mientras los análisis de la economía de la zona y su interrelación con los demás aspectos (y en particular con el político, que es el que nos proponemos estudiar en esta tesis) no fueron, creemos, suficientemente explicitados.

Todo ello justificó, a nuestro juicio, la investigación que aquí se presenta, habida cuenta de que ni el fenómeno político interno ni la vertiente del intervencionismo extranjero ni el comportamiento económico son suficientes para brindar *per se* una explicación integral de la crisis que sigue lacerando a Centroamérica.

Por otra parte, y en términos personales, en esta tesis se ha querido realizar un estudio multidisciplinario; formado básicamente en el campo de las Ciencias Políticas y las relaciones internacionales, he pretendido complementar esos conocimientos y enfoques con la aplicación y estudio de la historia y la economía, sobre todo cuando ello se podía aplicar a un tema que me sigue pareciendo particularmente llamativo.

Definir *qué se entiende por Centroamérica* constituye, para no ir más lejos, un primer e importante problema conceptual dentro de toda investigación acerca de esa área geográfica y necesita ser delimitado previamente con toda nitidez. Existe aquí un debate en donde lo esencial es dilucidar si las similitudes

que guardan los diversos países entre sí son suficientes para hablar de rasgos regionales por encima de rasgos nacionales o si, por lo contrario, las diferencias son tantas y de tal magnitud que resulta imposible aproximarse al estudio de América Central sin privilegiar las especificidades de cada formación social.

Los defensores del primer enfoque, consideran que existen elementos de sobra para emplear un enfoque de tipo regional que incluya no sólo a los cinco países tradicionales (Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua), sino también a Belice y Panamá. La condición istmica de todos estos países, la impronta histórica que significa haber constituido espacios coloniales (no necesariamente, como explicaremos adelante, dependientes de la misma metrópoli), las características estructurales de la economía, y la forma de enlazar ésta a la órbita mundial y la división internacional del trabajo, serían hechos suficientes para sustentar esta postura.

En el polo opuesto se ubican otros estudiosos quienes consideran, a *grosso modo*, que hay más diferencias que semejanzas entre los diversos países y juzgan erróneo, en consecuencia, regionalizar el estudio de realidades nacionales específicas.

Nuestra posición en este debate es ecléctica, no por comodidad en el análisis, sino por convicción académica. En efecto, creemos que existen evidentes similitudes entre las

estructuras productivas, la inserción internacional, la historia y la configuración política de las naciones centroamericanas, lo que nos ha permitido elaborar un estudio suficientemente general que ha tenido buen cuidado de no dar por sentadas particularidades indispensables para conocer a cada una de las formaciones sociales objeto de nuestro análisis.

En otras palabras, en este trabajo se ha intentado resolver continuamente el problema de cómo lograr generalizaciones para el conjunto del área que sean capaces, al mismo tiempo, de captar su especificidad. Si se nos permite una metáfora extraída del mundo de la fotografía, constantemente hemos cambiado los lentes de nuestra cámara, transitando del gran angular al *zoom* y viceversa.

En síntesis, hemos seguido la propuesta de Edelberto Torres-Rivas, uno de *nous classiques* en cuanto al tema en el sentido de que: "los rasgos comunes en la formación económica de los cinco países centroamericanos permiten ubicar, en la estrategia de la investigación, una zona donde las variaciones en la acción de los grupos sociales no alcanzan a ser tan significativas como para impedir que se propongan hipótesis explicativas que generalicen, para toda la región, los aspectos sociales de su proceso de desarrollo". (*Interpretación del desarrollo social centroamericano*, Educa, San José, 1989). Así se ha tratado de enfatizar los temas que se vinculan a la formación del Estado nacional y, con esto en mente, se ha identificado varios

referentes históricos más o menos comunes que permiten concebir a Centroamérica como una región constituida por cinco países (los mismos que originalmente formaron las Provincias Unidas del Centro de América en el siglo pasado). Estos referentes históricos son, entre otros, la vinculación de la economía centroamericana a la mundial por la vía de la exportación de café, desde mediados del siglo XIX, y posteriormente de banano, al finalizar dicha centuria; la realización de una "Reforma Liberal" con la consiguiente creación de una oligarquía cafetalera, sobre todo en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua; y la crisis de los años treinta que afecta a la República Liberal, facilitando desde entonces los gérmenes para el establecimiento de un nuevo modelo económico basado en la diversificación de los cultivos agrícolas y la industrialización sustitutiva de importaciones.

Antes de pasar a la descripción detallada de los diversos temas que nuestro trabajo habrá de abordar a partir de las anteriores consideraciones, nos parece necesario fundamentar con mayor precisión los motivos que nos han llevado a excluir a Belice y Panamá de nuestro estudio.

Con respecto al primer país es claro que, aún cuando fue objeto de dominación colonial inglesa hasta 1981, ésta asumió formas diferentes con respecto a la que llevó adelante la Corona española en los territorios de la Capitanía General de Guatemala.

Por otra parte, la vocación beliceña tradicionalmente se ha orientado más hacia el Caribe que hacia el propio istmo, la raza predominante es la negra y la lengua mayoritaria, por lo menos hasta hace pocos años, fue el inglés.

A su vez Panamá fue parte, en la época colonial, del virreinato de Nueva Granada y con posterioridad perteneció a Colombia hasta su independencia en 1903. El origen mismo de la independencia panameña insinúa hasta cierto punto las razones por las cuales no se ha incluido en este proyecto; es decir, antes que exportador de materias primas Panamá ha sido un territorio codiciado por las potencias debido a sus peculiaridades geopolíticas. Por ello, a raíz de la inauguración del Canal transístmico en la década de los veinte, su economía se ha basado predominantemente en los servicios. Lugar privilegiado para abanderar barcos, realizar transacciones comerciales y hasta hace muy poco tiempo invertir y canalizar grandes montos de capitales, Panamá difícilmente podría compartir con el resto de sus vecinos centroamericanos una vocación primarioexportadora.

Con todo esto no queremos ignorar que la dinámica de los problemas centroamericanos en el transcurso del decenio de los ochenta afectó necesariamente a los dos países aludidos, como lo demostraron la invasión norteamericana a Panamá el 20 de diciembre de 1989 y el enorme flujo de refugiados de países vecinos que Belice se vio compelido a recibir.

Sin embargo, aparte de las consideraciones históricas, culturales, económicas y políticas anotadas, existe una cuestión de carácter metodológico que impide la inclusión de esos dos países. Habida cuenta de que nuestro estudio ha pretendido ser de largo alcance y no ceñirse únicamente a la importante cuestión cronológica que su título anuncia, hemos trabajado con series estadísticas elaboradas por lo menos desde 1949 por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe y otros organismos internacionales. En sus diversos estudios, esta institución (como la mayoría de todas aquellas relacionadas con el análisis centroamericano) toma como unidad de análisis a los cinco países tradicionales, que fueron además los integrantes del Mercado Común Centroamericano, y rara vez menciona a Belice y Panamá como miembros de ese conjunto.

Una segunda limitación es la temporal. Aun cuando muchos de los fenómenos que en última instancia originan la crisis centroamericana se remontan por lo menos al siglo pasado, cuando se enderezaron proyectos agroexportadores al amparo de las llamadas repúblicas liberales, este trabajo no profundiza demasiado en la conformación histórica de la región y tampoco en la de cada una de las formaciones sociales centroamericanas. Es cierto que se tocan estas cuestiones, de paso y como antecedentes, pero también es verdad que por sí mismas deben ser objeto de estudios más amplios. En fin: nuestro trabajo en su mayor parte no es histórico y los antecedentes que en él se

manejan al detalle encuentran su anclaje más lejano en los años posteriores al final de la segunda guerra mundial.

La tercera y última limitación es muy similar a la anterior, aunque se refiere a las cuestiones estratégico-militares y al análisis de las clases sociales. Si en el punto anterior hemos advertido al lector que no encontrará un estudio histórico minucioso, aquí agregamos que tampoco se ofrece un tratado sobre la guerra en Centroamérica (con sus respectivas tácticas, estrategias y fundamentaciones) ni un *digesto* acerca de la estructura social y las diversas clases y fracciones de clase que indudablemente existen en esa región. Cuando en el trabajo se hace referencia a estos puntos, es únicamente para ubicarlos en una dimensión más amplia, esto es, como factores muy importantes que contribuyen a originar y profundizar la conflictiva en Centroamérica.

Definidos y aclarados los principales puntos de duda, sería pertinente pasar al comentario de los diversos aspectos y problemas que plantea nuestro trabajo.

El capítulo I conceptualiza la crisis regional como una lucha por construir el Estado-nación, lograr la democracia y obtener la justicia social, lo que implica tener en cuenta una perspectiva integral que a su vez comprende por lo menos cuatro factores relevantes: el histórico, el económico, el de las

arcaicas estructuras políticas y el de la presencia nunca paliada de actores foráneos que en buena medida han impuesto estilos de gobierno, modelos de desarrollo y restricciones para el cambio social.

Con miras a sentar las bases de un conocimiento profundo de estos problemas, les hemos dedicado dentro del capítulo segmentos que analizan con mayor detenimiento cada una de dichas áreas de estudio y que permitirán, esperamos, contar con una idea más acabada e integral de los alcances de la crisis.

La evolución de la economía regional entre el fin de la segunda guerra y las postrimerías de los años setenta, así como del ambiente social y político que rodeó y sucedió al proceso de crecimiento económico se estudian en el capítulo II. Entre las estrategias de crecimiento nos referimos con cierto detenimiento a la diversificación agroexportadora, la industrialización y la integración regional, y más tarde consideramos que la yuxtaposición de ritmos acelerados de aumentos en el PIB con una injusta repartición de la riqueza provocó, en gran medida, el establecimiento de condiciones revolucionarias en tres de los países. A ello contribuirían, de acuerdo con lo señalado al final del mencionado capítulo, la rigidez política de la mayoría de los gobiernos frente a las demandas populares, y la falta de democracia en Centroamérica, procesos ambos que tuvieron una oportunidad de afianzarse en el segundo lustro de los cuarenta,

pero que fueron abortados por las distintas oligarquías y la intervención norteamericana.

Por su parte, el capítulo III se ocupa de analizar la evaluación de los problemas políticos centroamericanos en la década de 1980, y consigna el ascenso que en los albores del mencionado decenio mostraron los movimientos revolucionarios en Guatemala y El Salvador, el desarrollo inicial de la experiencia sandinista en Nicaragua, y las modalidades que asumió el proceso político en los otros dos países. Momentos posteriores de reflexión se ocupan del origen, desenvolvimiento y consecuencias de las llamadas "democracias de baja intensidad" que Washington promovió como parte nuclear de su estrategia contrainsurgente en el área; también se analiza en este apartado la peculiar situación nicaragüense, en donde convergieron manifestaciones de democracia popular con democracia electoral en tiempos de guerra. Las respuestas internacionales ante la crisis, especialmente aquellas provenientes de Estados Unidos, por un lado y el Grupo de Contadora, por el otro, complementan la revisión de los diversos hitos que Esquipulas II, instancia pacificadora formada por los países del área, registró a partir de su inicio en 1987.

El capítulo IV efectúa un recuento lo más amplio y general posible de los derroteros que siguió la economía centroamericana en los ochenta. Se analiza allí el desfavorable desempeño del producto interno bruto (PIB), la preocupante caída del PIB por

habitante en todos los países de la región, el aumento de las tasas inflacionarias, y la persistencia y ampliación del déficit fiscal en gran parte merced a bajos coeficientes de tributación. También se profundiza en el comportamiento del sector externo, con especial énfasis en los desequilibrios de la balanza de pagos, el crecimiento rampante de la deuda externa, y el impacto de la ayuda económica internacional en la economía regional. Finalmente se relatan con brevedad las repercusiones sociales de la crisis económica, y se hace mención del deterioro de los porcentajes de empleo sobre la población económicamente activa, así como de la disminución en las posibilidades de los centroamericanos para contar con niveles decorosos de salud, educación y calidad de vida.

En estrecha relación con los planteamientos anteriores, el capítulo V presenta las alternativas y posibles escenarios de la economía, la política y la sociedad centroamericanas para los próximos años, partiendo de la premisa de que, independientemente del signo ideológico que caracterice en el futuro a los distintos gobiernos y de las diversas opiniones de organismos y grupos nacionales e internacionales, existe un complejo haz de acciones que deberán emprenderse si se desea mantener la viabilidad de la región. Los retos económicos se centran en la necesidad de encontrar un nuevo motor de crecimiento que redefina la inserción centroamericana en el mercado internacional, incorpore a la integración como elemento clave, desarrolle ventajas competitivas

duraderas (y no solamente se base en la disponibilidad y bajo costo de la mano de obra), y sea capaz de atacar de inmediato el problema de la marginalidad social; los políticos se refieren al establecimiento de la justicia, la reestructuración del *modus operandi* y la esencia misma del aparato estatal, y la apertura democrática que la sociedad civil demanda; y los geopolíticos y militares se concentran en redefinir la relación con Estados Unidos en la postguerra fría, así como en abatir severamente los gastos en defensa, a todas luces incompatibles con la débil cimentación económica de América Central.

* * *

De todo lo anteriormente anotado, son varias hipótesis que pueden desprenderse. La primera es que la crisis centroamericana, lejos de originarse únicamente en la esfera económica, encuentra también raíces políticas y militares-estratégicas que, al sumarse, producen una situación caracterizada por las enormes tensiones.

La segunda hipótesis es que el estilo de crecimiento económico adoptado en la región centroamericana a lo largo del presente siglo, y en particular desde la segunda posguerra, entro en crisis junto con los órdenes políticos autoritarios a finales de los años setenta y se manifestó con particular virulencia en el terreno de la política en los ochenta.

A decir de nuestra tercera hipótesis, los graves problemas que arrastraba de antemano la región se combinaron, en los ochenta, con sus propios efectos perniciosos, creando así una dinámica política y económica en la que, como una serpiente que se muerde la cola, es difícil distinguir dónde comienzan las causas y dónde las consecuencias.

Nuestra cuarta y última hipótesis de trabajo es que, pese a las numerosas propuestas de nuevos modelos políticos y económicos, el escenario más probable hacia el futuro es el de un ahondamiento de los problemas en Centroamérica. Cualquier solución que se intente dar a éstos implicaría, sin embargo, cambios sociopolíticos que incluyan a las masas en modelos políticos participativos y esquemas económicos igualitarios. Es decir, no habrá solución a la crisis centroamericana en ausencia de transformaciones profundas en la estructura de poder, de un entorno regional pacífico, y de una política económica deliberadamente distributiva.

Sin haberlo circunscrito a ninguna teoría social en particular (y mucho menos cayendo en el nominalismo que implicaría adscribir una investigación determinada a cierta corriente teórica sólo por el hecho de emplear algunos de sus términos), podemos asegurar que nuestro estudio parte de la premisa de trabajo de que la situación de Centroamérica no puede analizarse *in abstracto*, esto es, sin ubicar a la región como

integrante de un sistema internacional generador de enormes diferencias entre su centro y su periferia. Lo cual significa que la economía, la política y la correlación de fuerzas militares en la región están influidas, en última instancia, por los ritmos y necesidades -de acumulación, pero sobre todo de "seguridad" nacional y geopolítica- de los centros metropolitanos, en particular de un actor que ha sido determinante en el devenir centroamericano: Estados Unidos.

No queremos significar con lo anterior que el solo conocimiento de la política exterior norteamericana sea suficiente para explicar la realidad en América Central, pero sí que existe una relación de *dependencia* que, al ser cuestionada por diversos actores centroamericanos, constituye una piedra angular de la crisis regional. Así la aproximación teórico-metodológica de nuestro problema parte de la constatación de las relaciones de dependencia en Centroamérica pero no se queda allí, sino que además, toma nota de las especificidades nacionales y regionales en cuanto a la organización social, la cultura política, los desequilibrios económicos sectoriales y regionales, etc.

Dado el carácter de la tesis se ha recurrido sobre todo a la investigación documental y a las fuentes secundarias, aún cuando en el mes de junio de 1990 se realizó un viaje a Costa Rica.

Nicaragua y Guatemala, donde se dio la oportunidad de intercambiar puntos de vista con académicos, funcionarios, miembros de partidos opositores, empresarios y estudiantes, cuyas opiniones retroalimentaron este trabajo. Las fuentes bibliográficas primarias también se utilizaron, en la medida en que se dispuso de ellas.

Si algo pretende, este trabajo desea sintetizar los hechos políticos y económicos que consagraron a Centroamérica como un área medular de las relaciones internacionales y del acontecer latinoamericano en la década pasada, y tiene también la intención -discreta pero cierta- de proporcionar a los interesados en el estudio de la vecina región no sólo enfoques, datos y mapas cronológicos que configuren una información sistematizada, sino también puntos de vista con miras a sustentar una toma de posición y una acción consecuente en términos de este polémico asunto.

Ciudad de México, 5 de mayo de 1992.

I. ELEMENTOS PARA UNA CARACTERIZACION DE LA CRISIS CENTROAMERICANA.

1. INTRODUCCION ¿QUE SE ENTIENDE POR CRISIS?

El concepto de crisis es una categoría extraordinariamente elusiva y ambivalente que tiende a emplearse de manera indiscriminada en las Ciencias Sociales. A cualquier problema revestido de cierta complejidad suele etiquetarse sin más como "crisis".

En el mundo de la medicina, por ejemplo, el empleo del vocablo es mucho más preciso: el enfermo que atraviesa por una crisis vive o muere, pero su estado tiene un carácter perentorio; así, el elemento sustancial de esta acepción de la crisis es el tiempo: el estado crítico no puede prolongarse demasiado. Si lo hace, entonces no es en realidad tan crítico.

¿Varía esto para las ciencias sociales? Antonio Gramsci, teórico tan citado como mal comprendido, consideraba que en la crisis "lo nuevo no acaba de nacer, mientras lo viejo no acaba de morir". Ello significa que los estados críticos de las sociedades no sólo son, como en el caso del enfermo, agonías decisorias -y

acaso terminales- sino que también engendran un nuevo orden de cosas. Como es natural, las crisis del organismo social pueden durar mucho más tiempo. Lo que en la vida del hombre son años, en el tiempo de la historia son días.

Todo lo anterior es particularmente cierto en el caso de las llamadas "crisis estructurales", aunque lo es menos en el de las "coyunturales". En el primer caso sucede la ruptura de un equilibrio general, lo cual da lugar a que algunas prácticas y reglas antiguas se transformen y surjan o se afirmen nuevas constelaciones de actores.

Lo más característico de esta ruptura histórica es que, en el caso de las sociedades, el sistema vigente encuentra enormes dificultades (a menudo insalvables), para seguirse reproduciendo como tal. Ello impacta, desde luego, en el todo social y lo desequilibra. Como dice Edelberto Torres-Rivas.

...para que tal acontecer (la crisis) se produzca, tiene que lograr una dimensión societal y afectar a una totalidad de fuerzas sociales relacionadas con una forma específica de organización.¹

¹ Edelberto Torres-Rivas, "Derrota oligárquica, crisis burguesa y revolución popular", en Donald Castillo Rivas (comp.), *Centroamérica: más allá de la crisis*, Ediciones SIAP, México, 1983, p. 33.

Para Centroamérica es un lugar común referirse a una crisis de enorme magnitud que comienza a manifestarse a mediados de los setenta, eclosiona en 1979, con el triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua y se prolonga por lo menos durante toda la década pasada.

Este punto es prácticamente un consenso. El área de debate actual se centra en dilucidar si a partir de la derrota del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en los comicios de febrero de 1990, de los Acuerdos de Chapultepec entre el gobierno salvadoreño y el FMLN en 1992, y de las negociaciones entre guerrillas y gobierno en Guatemala, se puede considerar que la crisis terminó.

Tal discusión no es impostada ni constituye una *stravaganza* teórica. Constituye, por el contrario, una cuestión política y metodológica de la mayor importancia. Si se acepta la lectura de que al caer los sandinistas y terminar la guerra en la región se terminaba también la crisis, entonces se asume que el factor militar era el único responsable de las turbulencias y se equipara crisis con conflicto.

Este enfoque, implícito en el pensamiento y la acción del gobierno de Washington con respecto al área, ha brindado un gran optimismo a los estrategas norteamericanos. Después de todo, se piensa, los grupos políticos conservadores cercanos a la

Ideología estadounidense vuelven a prevalecer en el área, los procesos electorales han encontrado sus propios mecanismos de continuidad y legalidad, el modelo económico de mercado se impone como única "salida" para los problemas regionales, la iniciativa para las Américas del presidente George Bush ha encontrado en los mandatarios centroamericanos a algunos de sus más sinceros defensores y la hegemonía norteamericana ha registrado una notable recomposición tras la invasión a Panamá y el fin de la guerra fría.

A nuestro juicio, sin embargo, el *quid* del problema no fue sólo lo militar; antes bien, lo militar fue sólo una manifestación contundente de una crisis política, económica y social de grandes alcances. Si esto es correcto, implica que los elementos *estructurales* de la crisis siguen ahí (como el dinosaurio del minicuento de Augusto Monterroso), independientemente del adiós a las armas.

Parte de la persistencia de la crisis es el hecho de que, a pesar de que algunos procesos en Centroamérica han dado giros impresionantes con respecto a la década del ochenta, nadie puede asegurar con cierta precisión (más allá de la ideología, el cálculo economicista o el *wishfull thinking*) cuál será el rumbo final que tomen estos procesos: ¿se logrará por fin la "paz firme y duradera" que Esquipulas II consideraba en 1987 como meta principal? ¿podrán desarticularse los complejos aparatos

coercitivos y de terror asentados en última instancia sobre las clases dominantes tradicionales? ¿cómo se logrará esto? ¿encontrará Centroamérica, bajo su actual sistema económico, un lugar que le dé fuerza y viabilidad dentro de los acelerados procesos de especialización, mundialización y creación de bloques económicos? ¿cuál es el futuro de la integración regional? ¿es posible solucionar la crisis únicamente en el terreno de lo militar y en el mejor de los casos político, y olvidar los factores económicos y sociales que la subyacen?

Las Ciencias Sociales, particularmente aquellas identificadas con el campo progresista tienen mucho que decir en torno a este problema. Desprovistas de muchas de sus certidumbres de antaño y afectadas la más de sus veces por el creciente desprestigio de su capacidad predictiva, se debaten entre la adhesión eufórica a las teorías de moda, el repliegue táctico para reelaborarse y el lanzamiento precipitado de nuevas explicaciones par caracterizar los cambios.

Mientras tanto, la historia es más segura, y a ella recurriremos para desglosar los elementos de la crisis en Centroamérica, a la cual consideramos como un fenómeno pluricasual, estructural e históricamente determinado. En este sentido, referirse a los componentes principales de la problemática centroamericana requiere tomar en cuenta por lo menos tres factores relevantes: el de las arcaicas instituciones

y estilos políticos; el de la continua intervención de actores extrarregionales que han contribuido a imponer estructuras políticas, modelos de desarrollo y restricciones para el cambio social, y el de la evolución de la economía. A continuación se analiza cada uno de ellos con la mayor brevedad posible.

2. LA CRISIS DEL MODELO POLITICO

Una parte sustancial de la crisis política en Centroamérica se relaciona con la *problemática del Estado nacional*. En un trabajo anterior² identifiqué cuatro grandes oleadas en la formación del Estado moderno -definido en su acepción más lata como la suma de territorio, población y gobierno- a nivel mundial.

La primera ola habría comenzado a gestarse desde el medioevo en Europa, pero encontró su clímax en los nacionalismos del siglo XVIII y XIX en España, Francia, Italia y Prusia, entre otros, así como en la independencia de los Estados Unidos; la segunda gran oleada tuvo lugar antes, durante y sobre todo después de los movimientos independentistas en América Latina, originados a principios del siglo XIX; el tercer momento tomó cuerpo después de la segunda guerra mundial con el surgimiento de numerosos movimientos independentistas y de liberación nacional en Asia,

² José Luis León, "La vigencia del Estado como actor clave en las Relaciones Internacionales", ponencia presentada ante el Centro de Estudios Superiores Navales, Secretaría de Marina, México, octubre de 1990, *mimeo*.

Africa y algunas zonas coloniales del Pacífico y el Caribe; y el cuarto momento, el presente, se caracterizarían por la incertidumbre y la interrogante acerca del futuro Estado nacional como actor fundamental de las relaciones internacionales.

Como el resto de América Latina, Centroamérica se inscribe en la segunda ola de creación de Estados nacionales; la región Istmica, no obstante, muestra ciertas particularidades que la distinguen del resto del continente. Desde su independencia en 1821 los problemas regionales en este terreno serían por lo menos tres:

- Definir una identidad propia -una "centroamericanidad"- en un contexto turbulento donde ni siquiera quedaban bien definidos los contornos del territorio nacional;
- luchar contra fuertes tendencias centrifugas: separada de México tras la caída del Imperio de Iturbide en 1824, la Federación Centroamericana se fragmentaba en cinco nuevos estados en 1838; y
- constituir, debido a su estratégica ubicación geopolítica, un coto para el temprano intervencionismo de las potencias internacionales, particularmente Estados Unidos, Francia y la Gran Bretaña.

La imposibilidad de encarar exitosamente esos tres desafíos condujo a una debilidad crónica del Estado en Centroamérica, y en ese caldo de cultivo florecerían la inestabilidad política y el autoritarismo.

Un signo al respecto es que la consolidación y profesionalización de los ejércitos nacionales, que en el resto de América Latina ocurre a finales del siglo XIX y principios del XX, en Centroamérica no se da sino ya bien entrado el siglo. Antes de esa fecha, las fuerzas armadas centroamericanas eran *constabularias*, o guardias nacionales formadas al calor de las diversas ocupaciones norteamericanas.

Es obvio que esta debilidad del Estado tiene una estrecha vinculación con las luchas armadas centroamericanas de los ochenta. En este sentido, esas revoluciones fueron, al mismo tiempo, una lucha por afianzar el Estado nación, un espacio para las demandas de justicia social y un medio para pugnar por órdenes políticos democráticos y participativos.

De aquí se desprenden tres rasgos sumamente importantes de la crisis política centroamericana, que la condicionan y modelarían a lo largo de su desarrollo:

a) *Un pasado democrático inexistente, al que ni siquiera es posible invocar para construir la democracia del mañana.*

El orden autoritario que en otras latitudes se denomina "Estado de excepción" ha sido más bien la regla para Centroamérica. La historia de la región es también la historia de tiranías y abusos salpicada, es cierto, por periódicos, nobles intentos de liberación y democratización.

Como se mencionaba anteriormente, el siglo XIX centroamericano atestigua el surgimiento de tiranos valleinclanescos o carpenterianos, que en la mayoría de las ocasiones permanecen poco tiempo en el poder a causa de la inestabilidad política y de la pertinaz pugna entre liberales y conservadores. Con el tiempo habrían de surgir caudillos más fuertes, que tomaron cuerpo en gobiernos represivos como los de Maximiliano Hernández Martínez en El Salvador (1931-1944), Tiburcio Carías Andino en Honduras (1932-1948) y Jorge Ubico en Guatemala (1931-1944).

Hacia finales de la segunda guerra mundial, las condiciones habían cambiado: la sociedad civil centroamericana se había reorganizado, nuevos grupos sociales habían ingresado a la palestra gracias a un incipiente proceso de modernización económica, y el clima internacional era poco propicio para el

sostenimiento de regímenes autoritarios, a los que usualmente se identificaba con el derrotado fascismo.

Entre mediados y finales de los cuarenta la mayoría de los países centroamericanos experimentaba el surgimiento de corrientes políticas reformistas, la caída de los tiranos (excepto Somoza en Nicaragua) y el establecimiento de gobiernos con cierta disposición democrática, como el que se estableció en Guatemala con la Revolución de octubre (1944-1954), o como el que logró triunfar y sobre todo afianzarse en Costa Rica después de 1948.

En la mayoría de las ocasiones, lamentablemente tales experiencias fueron cuantitativamente cortas y cualitativamente superficiales. Acosados por el profundo conservadurismo de las oligarquías locales y reputadas como sospechosas de comunismo por parte de los Estados Unidos, los regímenes emanados de estos procesos fueron cayendo paulatinamente, relevados por coaliciones pro-oligárquicas que, hacia los años cincuenta, habían cerrado de nueva cuenta los escasos canales de participación. (Véase *infra*, cap. 3)

La oportunidad para construir repúblicas caracterizadas por una auténtica democracia se perdió, y a ésta se le confinó, en el mejor de los casos, a un plano meramente formal. Cuando los resultados electorales no resultaban del agrado de los grupos

dominantes, siempre existía el recurso de la fuerza y al fraude. Así, entre 1950 y 1984 la voluntad popular se burló 30 veces en los cinco países; hubo 12 golpes preventivos para evitar la derrota en los comicios; 12 campañas electorales se efectuaron bajo el control total de las fuerzas represivas, y se registraron 10 fraudes abiertos y cinco pactos oligárquicos. En el periodo aludido solamente se celebraron cinco procesos electorales libres.³

Durante los sesenta, ante el surgimiento de grupos guerrilleros de corte castrista y de cara a su propia crisis, el orden oligárquico deviene más rígido. Se reprime vigorosamente cualquier manifestación de descontento popular, se ideologiza y polariza el debate político y se consagra el poder militar como forma de "estabilización" ante las dificultades de la oligarquía para asentar contundentemente su hegemonía. En 1983, con el exitoso *putsch* dirigido por el coronel Enrique Peralta Azurdia en Guatemala, las fuerzas armadas asumen el poder en tanto que *institución* y, dotadas del bagage teórico-militar de la contrainsurgencia, redoblan sus actividades represivas.

Mayor presencia castrense y mayor coacción se corresponden en este periodo, con mayor inestabilidad. Entre 1946 y 1986

³ Cfr. Pedro Vuskovic Céspedes, *Centroamérica: fisonomía de una región*, Programa de Estudios Centroamericanos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1987, p. 83.

ocurren 97 relevos presidenciales en Centroamérica (incluyendo Panamá); de ellos, 46 son por la vía electoral, 30 por golpes militares, 11 por nombramientos, cuatro por insurrecciones y 3 a sucesiones por ley.⁴

b) *Falta de relevancia en las mediaciones entre Estado y sociedad civil.*

Otro termómetro para medir la salud política de los países, así como la operatividad del proceso democrático, es la existencia y funcionamiento de las mediaciones entre los sectores que (investidos de poder formal o no) toman decisiones fundamentales, y aquellos que son objeto de éstas.

Las mediaciones establecen vasos comunicantes y relaciones de capilaridad que de alguna forma vinculan a gobernantes y gobernados, brindando con ello mayor legitimidad y estabilidad al sistema en su conjunto.

En Centroamérica encontramos que el funcionamiento de estas mediaciones históricamente ha dejado mucho que desear. Los parlamentos, aunque habían existido y se conformaban después de las elecciones, no ejercían en realidad una función legislativa

⁴ *Ibiden*, p. 85.

independiente ni funcionaban como contrapeso del poder ejecutivo a la manera de los sistemas de *checks and balances*, ni representaban a sectores vastos de la sociedad.

La prensa, otra mediación privilegiada, usualmente se concentró más en reproducir literalmente informaciones cablegráficas internacionales, enfatizó los aspectos chabacanos de lo local (deportes, crímenes, espectáculos), actuó como caja de resonancia del anticomunismo ambiente en los cincuenta y defendió con pasión los intereses de sus dueños, pero muy pocas veces se caracterizó por ser un foro público donde se ventilasen los grandes problemas nacionales.

La otra tenaza de la pinza ha sido la dificultad para construir un espectro adecuado de partidos políticos con intereses de clase más o menos bien definidos. Así, los partidos vinieron funcionando más como clubes electoreros nucleados en torno a figuras carismáticas (por llamarlas de algún modo) carentes de programas estructurales y coherentes, que como la mediación que por excelencia deberían haber sido. Ni siquiera los partidos surgidos de grandes golpes reaccionarios como el Partido Conciliación Nacional en El Salvador o el Movimiento de Liberación Nacional en Guatemala, lograron asentarse ya no como partidos de Estado, sino tan sólo como partidos que representasen *per se* a las clases sociales a las que servían.

Aunado a lo anterior, la rigidez y el autoritarismo de los sistemas políticos centroamericanos propiciaron un limitado abanico de partidos que solamente incluyó a formaciones políticas de centroderecha a ultraderecha.

Ante la falta de operatividad de las mediaciones tradicionales, en Centroamérica sucedió un fenómeno al que varios estudiosos han identificado con nitidez: la politización intensiva de instituciones, gremios y asociaciones.⁵

En el seno de la Iglesia Católica, por ejemplo, se formarían cuadros y grupos propensos a criticar el sistema y posteriormente se crearían comunidades eclesiales de base. Recuérdese también el papel que desempeñó el arzobispado en los casos de la Revolución nicaragüense (Mons. Obando y Bravo) y salvadoreña (Mons. Oscar Arnulfo Romero), así como el que actualmente juega en la negociación entre el gobierno y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en Guatemala, y se estará de acuerdo en que la Iglesia centroamericana tiende a politizarse en uno o en otro sentido.

⁵ Existe al respecto una extensa literatura, entre la que podemos citar: Edelberto Torres-Rivas, "Notas para comprender la crisis política centroamericana", en Jaime Labastida et al., *Centroamérica: crisis y política internacional*, Siglo XXI, México, 1985, p. 51; Roque Dalton, *El Salvador (monografía)*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1984; y Sara Gordon Rapoport, *Relaciones México-Centroamérica: El Salvador*, Programa de Estudios Centroamericanos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 1987.

Una segunda institución que registró este fenómeno fue la escuela en general y la universidad en particular. En Centroamérica la politización comienza a temprana edad y son frecuentes las manifestaciones y actividades de los estudiantes de secundaria. Han sido las universidades, sin embargo, las que han registrado una mayor actividad. La Universidad de El Salvador y la Universidad Centroamericana en El Salvador o la Universidad de San Carlos en Guatemala se convirtieron, en su tiempo, en centros de intenso debate y activismo, blanco preferente de los ataques militares.

También las asociaciones cafetaleras primero, y después las cámaras industriales vivieron un proceso semejante, sólo que esta vez para expresar los intereses de las clases propietarias. Así el CACIF en Guatemala, el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) de Honduras, el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) en Nicaragua o la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) en El Salvador actuaron como grupos de presión más efectivos que muchos partidos políticos. Como dice Torres-Rivas: "Como el juego electoral es sainete o farsa, el partido sólo sirve para una actuación pasajera, ocupando su lugar (el organismo empresarial, desde donde la patronal pelea y se defiende".⁶

⁶ Edelberto Torres-Rivas, *Idem*.

Finalmente, los sindicatos jugaron un papel importante en esta politización de las mediaciones. Frecuentemente pequeños conflictos laborales que reivindicaban demandas de carácter económico, rebasaron su carácter inicial y se convirtieron en protestas políticas de mayor importancia, como sucedió en la huelga bananera de Honduras en 1954.⁷

c) Tendencia a la utilización de la violencia por encima del consenso

Todo sistema de dominación necesita una idea que lo justifique y legitime ante la sociedad. Si alguna ideología hubo entre la clases gobernantes de Centroamérica en el presente siglo, esa fue el anticomunismo. Adoptada por imitación extralógica del *partner* norteamericano, por acto reflejo elemental de las oligarquías reaccionarias o por sistemas de valores ayunos de motivaciones positivas o coherentes, esta delirante idea se avino, como anillo al dedo, a las necesidades de terratenientes, industriales en ciernes y exportadores.

Pero el anticomunismo no llegó solo, sino acompañado de una tendencia compulsiva a utilizar la fuerza por encima de la

⁷ Véase Victor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987, p. 138.

negociación. En términos de Maquiavelo, la fuerza del león predominó, en Centroamérica, sobre la astucia del zorro.

El resultado de esta "fundamentalización" de la política istmica sería, en una primera instancia, el militarismo. Este

... no se trata de un fenómeno exclusivamente cuantitativo, sino de una concepción globalizante de que los países sólo pueden alcanzar las metas definidas por las élites gobernantes, a través de jerarquías militares y burocráticas sólidamente establecidas.

Como ya se mencionó anteriormente, a partir de los años sesenta emerge el militarismo institucional en donde el control del aparato de Estado será asumido por las fuerzas armadas en su conjunto y en cuanto que cuerpo independiente de la sociedad. Los golpes de El Salvador en 1961 y de Guatemala en 1963, así como el comandado por el general López Arellano en Honduras (1963) asumen, con las particularidades de cada caso, esta modalidad. Con todo, la militarización viene todavía de más atrás, aunque sus matices resultan nuevos; en El Salvador, por ejemplo, entre 1932 y 1980 la presidencia fue dirigida únicamente por miembros del ejército,⁸ mientras en Nicaragua el pretorianismo arqueopolítico¹⁰ de la dinastía Somoza había arrancado en 1933.

⁸ Donald Castillo Rivas, "Una visión global del problema centroamericano: más allá de la crisis", en Donald Castillo Rivas, *op. cit.*, p. 17.

⁹ Roque Dalton, *op. cit.* caps. V al IX.

¹⁰ El término es de Alain Rouquié y aparece en su libro *El Estado militar en América Latina*, siglo XXI, México, 1984.

Ni aún los gobiernos defensores del cambio social como el de la Revolución guatemalteca (1944-1954) o la Revolución Sandinista (1978-1990), lograron erradicar del todo esa tendencia. Considérese al respecto que, en el primer caso, gran parte de los cuadros implícitos en el proceso reformista eran de origen castrense y en el segundo caso, que los intentos de construcción democrática y socialista en Nicaragua siempre tuvieron tras de sí la referencia a los Nueve Comandantes como una reminiscencia extemporánea de cierto culto a la personalidad.

Salvo contadas excepciones este militarismo se yuxtapuso con la imposibilidad y/o la falta de deseo por parte de la élites para "institucionalizar" y "canalizar" el conflicto. El pobre espectro de las opciones políticas, sumado a la polarización de las fuerzas, al ínfimo espacio para los gradualismos y al creciente convencimiento social de que las cosas no podían cambiar "por las buenas", terminó por originar movimientos contestatarios a lo largo de todo el istmo.

En los setenta surgen alternativas radicales de carácter armado, como las protagonizadas por Turcios Lima y Jon Sosa en Guatemala, el Frente Sandinista (1961) en Nicaragua y diversos grupos guerrilleros en El Salvador.

Como consecuencia hiperamplificada de esos movimientos -a su vez originados por la propia cerrazón y violencia estatales- las dictaduras se reafirman, el Estado de derecho y las garantías individuales pasan a segundo término, y la violencia se convierte en norma privilegiada de las relaciones Estado-oposición. Entre 1954 y 1981, se calcula que al menos 100 mil guatemaltecos murieron o desaparecieron por causas políticas; la insurrección antisomocista en la Nicaragua de fines de los setenta habría costado unas 30 mil vidas y la violencia estatal en El Salvador cobraría una generosa factura de decenas de miles de muertos, además de los 30 mil que fenecieron en la masacre ordenada por Maximiliano Hernández en 1932. Tan sólo en los ochenta se calcula que entre 200 mil y 250 mil personas -alrededor del 1.5% de la población total del istmo- perdieron la vida por motivos políticos.

A pesar de la violencia los años setenta marcan el punto de inflexión para los movimientos políticos, sociales y militares en Centroamérica. En esta década se verifica "la irrupción autónoma de las masas populares en la escena política, acompañada, dicha presencia popular, de formas extremadamente violentas de lucha, como respuesta al carácter permanentemente represivo de la dominación burguesa".¹¹ Ello significa, todo al mismo tiempo: 1) la realización y triunfo frecuente de huelgas, mítines y paros;

¹¹ E. Torres-Rivas, "Notas....", en J. Labastida *et al*, *op. cit.*, p. 40.

ii) el inicio focalizado primero y después más amplio, de una insurrección popular armada; iii) la consolidación de movimientos de masas como expresión de demandas clave (El Salvador y Guatemala); iv) la conformación de una amplia y heterogénea coalición, armada y civil, contra el gobierno de Somoza en Nicaragua y v) la inoperancia teórica y práctica de los viejos partidos políticos para comprender y liderar los nuevos procesos.

Para finales de los setenta y principios de los ochenta, las piezas definitorias del ajedrez político centroamericano estaban en movimiento: el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) logra una alianza táctica con el empresariado no somocista, que cuaja en el Grupo de los 12 o Frente Amplio Opositor en 1978; en El Salvador, cinco grupos armados de izquierda se fusionan en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional en 1980, y lo propio hacen las guerrillas guatemaltecas al crear la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1981.

La situación de efervescencia en Centroamérica en dichos años tuvo dos excepciones claras, a saber: Costa Rica y Honduras. Aunque en este último país, uno de los más pobres de América, surgieron movimientos armados más bien marginales y el Estado tendió a aumentar sus funciones represivas en el primer lustro de los ochenta, lo cierto es que la agitación política y social pocas veces llegó a rebasar niveles de alarma para el *status quo*.

Menos aun lo hizo en Costa Rica que, más allá de su retórica excepcionalista, siguió conservándose fuera de la violencia generalizada y masiva en la región.

La relativa estabilidad del primer país se puede atribuir a que en Honduras sí existió cierto espacio para el reformismo y la concertación. El régimen de Ramón Villeda Morales, que asumió el poder en 1957, mantuvo una política social e inició una tímida Reforma Agraria, hasta ser derrocado por una asonada en 1963. Más tarde, en 1972, el gobierno militar encabezado por el general Oswaldo López Arellano se convertiría en entusiasta impulsor de la propia Reforma Agraria.¹² Por otra parte, las numerosas huelgas de los trabajadores bananeros en 1952-1959, y particularmente el exitoso paro de 1954, permitieron la formación de sindicatos campesinos relativamente poderosos que de alguna manera fueron incorporados a la actividad política (véase *infra*, capítulo 3).

En lo que respecta a Costa Rica, la llamada Revolución de 1948 afirmó un régimen profundamente anticomunista y pro-norteamericano, pero también pleno de legitimidad social en cuanto que su política reformista le permitió ampliar márgenes de

¹² Véase al respecto Juan Arancibia "Honduras: del enclave a la ocupación, en María Teresa Gutiérrez-Haces *et al*, *Centroamérica: una historia sin retoque*, El Día en libros/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAH, México, 1987, pp. 177-186.

maniobra. La existencia de este sistema, aunada a una estructura de distribución del ingreso menos desigual que en el resto de Centroamérica, contribuye a explicar la estabilidad institucional, en donde los planteamientos gradualistas y moderados han conquistado mucho más adeptos que las tesis revolucionarias. Incluso el intervencionismo estatal contó en ese país con carta de naturalización:

La cuestión de los alcances del intervencionismo estatal, que en el resto de la región y en el conjunto de América Latina, con excepción de México, se definió como una cuestión de clase (...), se planteó en Costa Rica como una cuestión interna a los grupos tradicionales y a su sistema de dominación y quedó inscrita como una función del Estado.¹³

En todo caso, la capacidad de los sistemas políticos de Honduras y Costa Rica para incorporar en mayor o menor medida las demandas populares, es baza mayor para explicar que ni aún en los ochenta esos países se hayan incorporado a la vorágine revolucionaria de la región.

3. INTERESES EXTRARREGIONALES E INTERVENCION.

Otro aspecto muy impactante dentro de la definición de la crisis centroamericana está determinado por su función histórica de zona

¹³ Carlos M. Vilas, "El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica", en *Estudios Latinoamericanos*, núm 5 vol. 3, año 3, México julio-diciembre de 1988, p. 52.

de tránsito objeto de disputa entre las potencias en diversas épocas. Particularmente en lo que se refiere a Estados Unidos, la región jugaría un papel de doble importancia al constituir, por un lado, un Área estratégica para la "seguridad nacional" norteamericana y, por otro, un territorio donde se asentaban - sobre todo hasta la primera mitad del siglo XX- poderosos intereses e inversiones de agentes privados de ese país.

Históricamente Centroamérica ha estado geográfica y vocacionalmente integrada a la Cuenca del Caribe y ha sido codiciada por su facilidad para comunicar el Atlántico y el Pacífico a través suyo. Desde que Vasco Núñez de Balboa descubrió el llamado Mar del Sur, se entendió el valor estratégico que el Centro de América poseía como área de tránsito. A medida que la colonización fue avanzando, la zona fue concentrado una densidad cada vez mayor de rutas marítimas.¹⁴

Confluencia de mares y punto de encuentro, Centroamérica sería ampliamente codiciada por sucesivos poderes tras la independencia de la región en 1821. Tempranamente buscaron su propio dominio los filibusteros y, a poco andar, hicieron lo propio las ansias imperialistas británicas (ya en 1847 los ingleses habían tomado la Mosquitia nicaraguense) y

¹⁴ Véase Fabio Castillo *et al*, *Iniciativa para la declaración de zona de paz en Centroamérica y el Caribe*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1989 pp. 17 y ss.

estadounidenses (que ocuparon en represalia San Juan, en Nicaragua, y la Isla del Tigre en el Golfo de Fonseca).

El diferendo anglo-estadounidense, que presagiaba una inminente guerra, finalmente se solucionó en 1850 con la firma del Tratado de Clayton-Bulwer, mediante el cual se reconoció el equilibrio -una especie de condominio- en la zona y se llegó al acuerdo de que ninguno de los dos países tomaría unilateralmente la decisión de construir un canal interoceánico en la región.¹⁵

Sin embargo, las incursiones filibusteras continuaron en la persona y las tropas de William Walker, quien invadió la región en 1855, 1857 y 1860, año en que finalmente fue juzgado y fusilado. Para 1878, un ciudadano norteamericano había obtenido del gobierno colombiano -que gobernaba Panamá- la concesión para construir un canal en ese territorio; un año después, la franquicia fue obtenida por Ferdinand de Lesseps cuya compañía quebró en 1889, dejando la iniciativa a los Estados Unidos. Finalmente, estos denuncian en 1901 el Tratado Clayton-Bulwer aprovechando la debilidad inglesa producida por la Guerra de los Boers y se allana así el camino para la construcción del canal bajo el dominio norteamericano. En 1903, tras el rechazo del

¹⁵ Más detalles acerca de los antecedentes históricos de la construcción del Canal de Panamá pueden encontrarse en Demetrio Boersner, *Relaciones Internacionales de América Latina*, Nueva Sociedad/Nueva Imagen, México 1981, pp. 135-135.

Congreso colombiano para construir dicha vía en territorio panameño, el presidente norteamericano Theodore Roosevelt manióbra eficazmente para escindir a Panamá de Colombia y comenzar la construcción del canal, que iniciaría sus operaciones en 1914.

Esta zona de paso, vislumbrada por A.T. Mahan en su concepción del Caribe como "lago interior" de los Estados Unidos, fue finalmente Panamá, pero hubo muchos posibles lugares en Centroamérica que se barajaron -y se barajan aún- como posibles escenarios para la construcción de canales alternativos: Atrato-Truando, Caledonia, San Blas, Chorrera-Lagarto y Chiriquí en Panamá; la ruta de San Juan en Nicaragua, y Tehuantepec en México.¹⁶

¿Cuáles son los puntos que Centroamérica y su canal vinculan y que le dan a la región un "valor agregado" estratégico y geopolítico? Básicamente las costas este y oeste de Estados Unidos y, por supuesto, del continente americano en general; la costa este de Estados Unidos, México y Sudamérica con la Cuenca del Pacífico; los países europeos con la rivera occidental de América y, finalmente, a la propia Europa con la costa oriental de Asia.

¹⁶ Cfr. Antonio García de León, "El norte de América en el análisis regional", en *Estudios Latinoamericanos*, núm 8, vol. V, año 5, México enero-junio de 1990, p. 22.

Esta calidad de Centroamérica como zona de tránsito ha provocado que, particularmente en el siglo XX, se le haya considerado como "patio trasero" de Estados Unidos; de tal forma que, en el presente siglo, la Cuenca del Caribe ha padecido 23 grandes intervenciones, cerca de un cuarto de siglo de ocupación permanente en Cuba, Haití y Nicaragua y, finalmente, 400 intervenciones adicionales de diverso calibre.¹⁷ En términos de estrategia norteamericana global, el Caribe es también una región "privilegiada": de las 215 intervenciones que Washington efectuó en diversas zonas del orbe ente 1945 y 1975, una cuarta parte tuvo lugar precisamente en el área caribeña.¹⁸

Centroamérica también ha sido asentamiento de intereses económicos estadounidenses. Hacia finales del siglo pasado se establecen, sobre todo en Guatemala y Honduras, compañías de capital norteamericano cuya función sería explotar las denominadas "economías de postre" -sobre todo el banano- que por entonces se encontraban en auge.

¹⁷ *Ibidem*, p. 21.

¹⁸ Margaret Daly Hayes cit. por Edgar Jiménez, "Comentarios al Informe Kissinger", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVI, núm 3, México, julio-septiembre de 1984, p. 104.

En Guatemala se asienta la United Fruit Company, mientras en Honduras hace lo propio la Standard Fruit, ambas rivales entre sí. El patrón que siguen las dos empresas es, no obstante, harto parecido: al cultivo de la tierra sigue el control de ferrocarriles, puertos y comunicaciones con el exterior. Las compañías frutícolas se erigen como un Estado dentro del Estado, sólo que mucho más poderoso y avalado por la potencia hegemónica del continente. Así, estas unidades económicas adquirirían una preeminencia que tendió a declinar tras la segunda guerra mundial, pero que en muchos momentos impactó decisivamente en la conformación política de los países huéspedes.

Otros intereses económicos con capital norteamericano se fueron conformando a lo largo del siglo XX, y se integraron principalmente por la ganadería y la minería y, en menor medida, la silvicultura.

Tras el enfrentamiento bélico mundial de 1939-1945, la atención de Estados Unidos hacia el Caribe como zona geopolítica se redobó, habida cuenta de que la nueva doctrina militar de Washington hacía énfasis en la "amenaza comunista", y la geopolítica pasaba a formar parte fundamental en sus relaciones internacionales. Los objetivos de la seguridad Estados Unidos en la zona pasarían a ser: 1) afianzar un flanco sur pacífico y estable que permitiera a Washington atender otros asuntos políticos y económicos en el resto del mundo; 2) garantizar acceso

a las materias primas, comercio, oportunidades de inversión y uso de las rutas de comunicación y transporte; y 3) mantener a potencias hostiles alejadas del Caribe.¹⁹

La Revolución cubana de 1959 y la Revolución sandinista de 1979 fueron contempladas, desde la óptica norteamericana, como formidables desafíos a esos objetivos e intereses, en la medida en que se les contemplaba como "cabezas de turco" de la Unión Soviética en el continente americano. Un análisis más cuidadoso revela, sin embargo, lo falaz de tales concepciones.

Con respecto al punto 1, creemos que la existencia de regímenes políticos que promuevan el cambio social en coordenadas distintas a la cultura política y económica estadounidense no es una amenaza *per se* a la seguridad norteamericana. Ningún país centroamericano o caribeño, por poderoso o belicista que fuera o quisiera ser, desearía una confrontación con Estados Unidos. Ello no es logística ni materialmente posible.

Esto significa, como lo ha demostrado Cuba desde 1959 y como lo demostró Nicaragua entre 1979 y 1990, que la no satelización al sistema capitalista norteamericano no conlleva de ningún modo

¹⁹ Véase Jack Child, "Variables para la política de Estados Unidos en la Cuenca del Caribe en la década de 1980: seguridad", en *Intereses occidentales y políticas de Estados Unidos en el Caribe*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1985, p. 46.

la absurda pretensión de bloquear su funcionamiento por la fuerza. Por lo tanto, si bien es cierto que el 44% del total del tonelaje de transporte extranjero y el 45% del petróleo crudo importado por Estados Unidos pasa por el Caribe, y que materias estratégicas como la bauxita se producen allí, también lo es que las vías de comunicación necesarias para este tráfico -en especial el Canal de Panamá- están lejos de ser amenazadas por países 50 ó 100 veces menores en población (y acaso miles de veces más pequeños en poderío económico) que Estados Unidos. Tampoco hay motivo para suponer que los Estados revolucionarios o reformistas en América Central y el Caribe amenacen necesariamente las inversiones norteamericanas (que hoy sólo representan el 2% total de la inversión externa directa de los Estados Unidos), ni el poco significativo comercio con la zona (1% del total norteamericano).

En referencia al punto 3), en la actualidad se antoja muy difícil -cuando no virtualmente imposible- que potencias extranjeras decidan invertir capital político y diplomático para inmiscuirse en Centroamérica y el Caribe: pese a su fuerza económica y su potencial para penetrar mercados, ni la Europa Comunitaria ni Japón parecen dispuestos a buscar desavenencias con su principal socio en Occidente a cambio de la búsqueda de una serie de mercados contraídos, y tampoco tienen voluntad para ello, como se demostró en 1991 con la guerra del Pérsico; la Unión Soviética ha desaparecido y los problemas internos de Rusia

y las ex-repúblicas soviéticas han propiciado un creciente alejamiento de Cuba. Fuera de estos países: ¿quién podría amenazar seriamente -de manera militar o aun económica- la preeminencia norteamericana en el área, sobre todo en la post-guerra fría?

A pesar de estas erróneas concepciones, el poderío de Washington en Centroamérica ha tenido, muy ocasionalmente, manifestaciones distintas, y su peso ha sido importante para favorecer -o a menos no interrumpir- algunos procesos de cambio democrático y pacífico. Así, después de la segunda guerra mundial retiró sus favores a las dictaduras en Guatemala, El Salvador y Honduras facilitando con ello su caída; en 1979, el presidente James Carter se abstuvo de intervenir para evitar la caída de Anastasio Somoza y permitió el triunfo de la Revolución Sandinista, a la cual incluso otorgó algunos créditos, y en 1991-1992 ayudó a persuadir al gobierno salvadoreño -después de apoyarlo durante más de diez años con un millón de dólares diarios en ayuda militar y técnica- para firmar la paz con el FMLN.

En síntesis, el elemento externo que supone el intervencionismo y que aquí consideramos como uno de los factores que incubaron la crisis centroamericana puede sintetizarse del siguiente modo: "los Estados Unidos han mostrado capacidad de fijar los límites a la interacción política de los países de la

región, cuya posición se acerca más a sus postulados de política exterior".²⁰ El problema es, a fin de cuentas, que ese apoyo se ha dado, de manera abrumadora, a las fuerzas conservadoras y aún retardatarias.

4. LA CRISIS DEL MODELO ECONOMICO

Pocos podrían negar que la economía es una de las causas principales de la crisis regional; si bien no es de manera alguna la única, sí es de las más importantes.

En sus diversos momentos desde la época colonial, la economía centroamericana se ha caracterizado por ser básicamente exportadora de productos primarios. Las etapas sucesivas y los productos principales han sido:

- El cacao hasta fines del siglo XVIII;
- los colorantes textiles como el añil (siglo XVII, XVII y primera mitad del XIX) y la grana (segunda mitad del siglo XIX);
- las ya mencionadas "economías de postre" (banano, café) desde finales del siglo XIX hasta la fecha;
- las nuevas mercancías de exportación (cardamomo, algodón, ganadería, azúcar, pesca) que se introdujeron gracias a una política de diversificación de exportaciones que se sumaron a la de sobremesa a mediados del presente siglo; y
- la minería a lo largo de toda la historia, aunque con una intensidad considerablemente menor.

²⁰ CEPAL, *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*, México, 20 de mayo de 1985, p. 18.

En varias fases de la historia centroamericana las economías primario exportadoras han registrado periodos de auge. Por sólo mencionar un ejemplo reciente, entre 1950 y 1980 el valor de las exportaciones totales (gran parte de las cuales siguió siendo de origen agrícola, a pesar del inicio de la industrialización y la integración regionales), se multiplicó por 12.²¹

El problema centroamericano no ha sido tanto -aunque cada vez lo es más- el éxito de sus productos de exportación, sino la forma de inserción de su economía en el contexto mundial. Ni en las mejores momentos, la economía primario exportadora de Centroamérica ha dejado de mostrar una alta dependencia con respecto a las necesidades y demandas de los países centrales; tal dependencia se manifiesta de varias maneras.

En primer lugar, ha existido una marcada incapacidad centroamericana -circunscrita naturalmente a la constelación mundial del poder económico- para influir en la fijación de los precios internacionales de sus exportaciones. Esto ha facilitado el creciente deterioro de los términos de intercambio en perjuicio de los productos primarios (ver *infra*, capítulo 2).

²¹ Cfr. Gert Rosenthal, "Principales rasgos de la evolución de las economías centroamericanas de la posguerra", en Jaime Labastida *et al*, *op. cit.*, p. 22.

Muy vinculado con lo anterior se encuentra el problema de la extrema vulnerabilidad, mediante el cual un sector externo muy dependiente de los mercados internacionales arrastra hacia arriba o hacia abajo al resto de la economía. Si los países centrales disminuyen sus compras a la región, como ocurrió durante la década del treinta, la economía centroamericana entera ingresa en un ciclo crítico; si los precios internacionales del café, el banano y el algodón se revalúan, sobreviene el auge. Y el problema acuciante aquí es que las tendencias de largo plazo muestran cada vez menor dinamismo para las exportaciones de productos agrícolas y materias primas: mientras éstas crecieron entre 1953 y 1967 a tasas de 3.5% anual, las manufacturas lo hicieron a un ritmo de 8.5 por ciento; y mientras en 1913 el 50 por ciento del comercio mundial era de alimentos y materias primas agrícolas, en 1957 la proporción era de 37%, con tendencias decrecientes.²²

En tercer lugar, la dependencia está íntimamente relacionada con el modelo de ventajas competitivas estáticas que subyace a la economía de la región, y que se fundamenta básicamente en la riqueza de la tierra y la explotación de la mano de obra barata, con muy poco empleo de la tecnología avanzada. Es claro que un esquema de este tipo puede ser capaz de generar cierta plusvalía

²² Edelberto Torres-Rivas, "La crisis económica centroamericana: una propuesta de análisis histórico-político, en Francisco Rojas Aravena (ed), *Centroamérica: condiciones para su integración*, FLACSO, San José, 1982, p. 31.

en el corto y mediano plazo, pero es ineficaz en términos de la construcción de una economía fuerte, diversificada y competitiva.

A esta conformación del sector externo le corresponde, en términos generales, una estructura peculiar del agro y, por tanto, de la sociedad a su conjunto. Por un lado, existe un segmento extremadamente dinámico que corresponde a la agricultura de exportación; las superficies explotadas bajo este sistema suelen mantener niveles de productividad relativamente altos, son grandes en extensión, incorporan ciertas tecnologías y su propiedad está muy concentrada. Por otro lado encontramos un vasto sector agrícola con escasa tecnificación, y muy poca productividad e integración a los mercados; los predios son pequeños y, para todo efecto práctico, manejan una agricultura de subsistencia y autoconsumo.

La dualidad agraria resultante es un rasgo característico de la economía centroamericana que se refleja también en la estructura social y en los conflictos políticos. Por ejemplo, si bien es cierto que en Costa Rica no existe una distribución completamente armónica de la propiedad, la proporción de pequeños propietarios es sensiblemente mayor que en Guatemala y El Salvador. Hacia 1970, según datos de la CEPAL, más de la cuarta parte de las familias rurales costarricenses poseían fincas de entre 4 y 35 hectáreas, mientras en Guatemala y El Salvador tales proporciones eran de 19.4% y 15% respectivamente. Asimismo, las

proporciones de microfincas en esos dos países eran de 78.1% y 82% sobre el total de fincas, y contaban sólo con el 12.3% y el 13.6% de la superficie total. En contraste las fincas medianas y grandes (multifamiliares) constituían únicamente el 2.5% y 3% de las unidades, pero concentraban casi dos terceras partes de la superficie agrícola.

A medida que después de los cincuenta el sector dinámico del agro se fue modernizando, la situación se complicó más. La tecnificación y la absorción de tierras por las grandes fincas propició la creación de una considerable masa adicional de fuerza de trabajo. Parte de ésta se incorporó a la población económicamente activa en calidad de jornaleros agrícolas, pero otra porción considerable no pudo ser absorbida y se vio en la necesidad de emigrar a las ciudades, en donde ya por entonces tenía lugar un proceso de industrialización, dando por resultado el reforzamiento de fenómenos de desempleo, distribución inequitativa del ingreso y crisis fiscal del Estado que revisaremos con detenimiento en el capítulo II.

5. HACIA UNA CARACTERIZACION INTEGRAL DE LA CRISIS EN CENTROAMERICA.

Para la década de los ochenta la crisis económica se profundizaría, retroalimentándose mutuamente con la política y con la derivada de la intervención externa. En su conjunto, estas

crisis forman una trama compleja en la cual es difícil detectar dónde comienza una y dónde acaba la otra.

La crisis centroamericana es, a mi juicio, una yuxtaposición de procesos críticos de diverso signo, en donde se suman y potencian los rezagos de la estructura socioeconómica con niveles crecientes de organización popular, reivindicaciones sociales y demandas laborales.

Sin embargo, la parte más álgida de la crisis tendería a manifestarse en el plano político, tanto en la reorganización y auge de los movimientos armados y su combate por parte del Estado en El Salvador y Guatemala, como en el derrocamiento de Somoza logrado por la Revolución sandinista en Nicaragua. Pero la respuesta política también involucró, de manera privilegiada y con diversas modalidades, a varios actores extrarregionales con vínculos e intereses en el área. La alianza del más conspicuo de estos actores -Estados Unidos- con las fuerzas conservadoras centroamericanas contribuyó a amplificar los efectos de la crisis regional.

Al término de la década de los ochenta, Centroamérica había vivido no sólo la "década perdida" que asoló a la mayoría de los países latinoamericanos, sino que su futuro se veía colocado en tela de juicio por los estragos derivados de una larga guerra. Pedro Vuskovic señalaba en 1986: "en términos de vidas humanas,

el conflicto ha sido más intenso de lo que en su momento fueron la guerra de Vietnam, Corea, e incluso la Segunda Guerra Mundial en Estados Unidos. En Nicaragua y El Salvador, la cifra de un muerto por cada 273 y 111 habitantes, respectivamente, es superior a la de uno por cada 486 que significó la Segunda Guerra, o la de Corea o la de Vietnam".²³

En los siguientes capítulos se abordará con mayor amplitud el desarrollo que en los ochentas registró cada una de las vertientes de la crisis centroamericana.

²³ P. Vuskovic Céspedes, *op. cit.* p. 15.

II. ANTECEDENTES:

EL DESARROLLO DE LA ECONOMIA Y LA POLITICA EN CENTROAMERICA EN LA SEGUNDA POSGUERRA.

Intimamente vinculada a las fluctuaciones de la economía internacional por la vía de los vasos comunicantes de su sector externo, Centroamérica registró, entre 1950 y 1978, uno de los procesos de crecimiento económico más vertiginosos de su historia.

En el mundo desarrollado, la destrucción de capital físico derivada de la segunda guerra mundial, así como la demanda de manufacturas, materias primas y alimentos que la logística de ésta demandaba, incidieron de manera determinante en los procesos de despegue que, con sus características peculiares en cada país o subregión, tuvieron lugar en América Latina. Un impulso adicional a este proceso lo brindaría, sin lugar a dudas, la guerra de Corea (1950-1953).

Los países centroamericanos presenciaron así, entre 1950 y 1978, un aumento promedio de 5.3% anual en su producto nacional bruto (PNB), cifra muy semejante a la experimentada por América

Latina en su conjunto. Tales cifras, dado el largo periodo de referencia y su propia magnitud, no resultan en absoluto despreciables, e incluso se asemejan a aquellas vigentes durante el impresionante despegue industrial de los Estados Unidos en el último tercio del siglo XIX.¹

CUADRO 1
CENTROAMERICA: TASAS DE CRECIMIENTO REAL DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL Y POR HABITANTE
(Precios de 1970)

	Producto interno bruto por habitante							Dólares		Varia- ción porcen- tual 1970 1950
	1950 1970	1950 1957	1955 1960	1960 1965	1965 1970	1970 1978	1970	1978		
	Centroamérica	5.3	4.7	4.6	6.0	5.1	5.4	242	428	76.9
Costa Rica	6.7	8.3	6.0	6.5	7.0	6.1	322	758	135.4	
El Salvador	5.1	4.6	4.7	6.8	4.5	5.2	203	347	70.9	
Guatemala	5.1	2.2	5.3	5.2	5.8	6.1	255	451	76.9	
Honduras	4.2	2.5	4.6	5.2	4.1	4.4	234	297	26.9	
Nicaragua	5.6	8.3	2.3	10.2	4.2	4.0	223	409	83.4	

FUENTE: CEPAL, con base en cifras oficiales.

¹ Cfr. Abraham F. Lowenthal, "Not Berlin, But Still Germane", en *Hemisphere*, La Jolla, California, mayo de 1980, p. 2.

Como lo muestra el cuadro 1, las altas tasas de crecimiento del producto se mantuvieron constantes a lo largo del período, destacándose los altos ritmos de Costa Rica y El Salvador, que casi siempre crecieron por encima de la media regional.

En términos absolutos, el PIB centroamericano llegó a ser de 8,260 millones de dólares en 1978, frente a los 1,955 millones de dólares de 1950; es decir se cuadruplicó. Pero también el producto interno bruto por habitante -indicador frente al que hay que guardar todo tipo de precauciones y dejarlo como un simple indicador de tendencias- creció espectacularmente en términos reales, pasando de 242 dólares en 1952 a 428 dólares en 1978, lo cual arroja una variación de 76.9%, con Costa Rica, Nicaragua y Guatemala por encima de la media regional.

Indudablemente el comercio internacional constituyó un importante detonador de este auge económico, ya que registró tasas de crecimiento también vertiginosas: 9% anual. Centroamérica, sin embargo, practicó ciertas políticas -deliberadas o no- que le permitieron participar de la bonanza mundial de la posguerra. Tales acciones, que detallaremos en seguida, fueron la diversificación agrícola, la industrialización y la integración económica regional, complementadas por un proceso político fluctuante entre la dictadura, el reformismo, la revolución y -casi marginalmente- la democracia, que será objeto de análisis en momentos posteriores de reflexión.

2. EL MODELO DE CRECIMIENTO EN LA POSGUERRA

La diversificación primario exportadora

Aun cuando durante todo este lapso el sector agrícola resulto ser relativamente menos dinámico que la industria, sus dimensiones y su propia gravitación previa sobre la estructura económica lo mantuvieron como el eje axial de la economía centroamericana, sobre todo en lo que se refiere a los productos destinados al comercio exterior. La agroexportación se multiplicó por 12, gracias a un mayor volumen producido y a una demanda concomitante en los mercados internacionales. A todo ello contribuyó la diversificación en la oferta de productos agrícolas exportables.

Durante los cincuenta y sesenta, la organización de la economía destinada al comercio exterior cambió aceleradamente de rostro, pasando del virtual monocultivo primario a la práctica de actividades más complejas, incluso extractivas. Si bien los productos tradicionales (café y bananos) siguieron siendo los principales captadores de divisas, se incorporaron otros como algodón, azúcar, ganadería y, en los setenta, minerales estratégicos como el níquel en Guatemala.

En algunos casos la diversificación agropecuaria asumió los perfiles de una transformación vertiginosa. Como recuerda Carlos M. Vilas:

La modernización agroexportadora se desarrolló más en Nicaragua, Guatemala y el Salvador que en Honduras y Costa Rica. Por ejemplo, en Nicaragua la superficie dedicada al cultivo de algodón creció 5 veces entre 1950 y 1963, y en Guatemala 10 veces, en el mismo período. En Guatemala, la superficie dedicada a caña de azúcar aumentó 12 veces entre 1967 y 1976. Hacia fines de la década de 1960, Nicaragua daba cuenta de casi el 40% de todas las exportaciones regionales de carne....²

De este modo, mientras en 1950 el 70% de las divisas que ingresaban en América Central se obtenía por medio de la venta de un solo producto, en 1970 esa proporción se había reducido a sólo un 36%,³ y la participación relativa de Centroamérica en el comercio mundial de productos como el algodón y el azúcar observó un crecimiento notable, bien que el café también aumentó y el banano registró un ligero descenso. (Véase cuadro 2)

CUADRO 2
CENTROAMERICA: PARTICIPACION RELATIVA DE ALGUNOS
PRODUCTOS BASICOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

	1950	1960	1970	1977
Café	9.4	9.8	10.1	14.4
Algodón	0.1	1.9	4.2	7.0
Banano	34.8	33.0	32.1	32.1
Azúcar	0.1	0.4	1.5	2.8

FUENTE: CEPAL, con base en cifras oficiales.

² Carlos M. Vilas, "El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica", en *Estudios Latinoamericanos*, núm. vol. 3, año 3, México, julio-diciembre de 1988, p. 51.

³ Román Mayorga Quirós, *El crecimiento desigual en Centroamérica (1950-2000)*, El Colegio de México, México, 1983, p. 32.

No se piense, sin embargo, que esta diversificación agrícola implicó un proceso semejante en cuanto a los compradores. El principal cliente siguió siendo Estados Unidos y, aún más, este comercio no estuvo exento de motivaciones políticas precisas: el azúcar centroamericana sustituyó en alguna medida a la que Cuba dejó de surtir tras el embargo comercial de Washington a la Revolución castrista decretado en 1961, y el algodón comenzó a producirse con más celeridad en el istmo después de la crisis del Canal de Suez en 1956. Asimismo, la ganadería aumentó a costa de una feroz destrucción de las selvas tropicales, siendo las cadenas hamburgueseras y de *fast food* norteamericanas las principales beneficiadas de esta anomalía ecológica.

Antes que disminuir la dependencia de la región centroamericana frente a la potencia continental, la diversificación agroexportadora, aún ofreciendo índices de crecimiento satisfactorios, la mantuvo; el aspecto positivo de este proceso, como señala Torres-Rivas, fue que la diversificación "... evitó los efectos negativos de las fluctuaciones cíclicas en el precio de uno solo de los productos, contribuyó en modernizar la producción y favoreció directamente el proceso de industrialización, al aportar divisas crecientes

destinadas a la importación de bienes de capital, productos intermedios y otros."⁴

La industrialización

Como ya se comentó líneas arriba, el impulso de la segunda guerra mundial y la política de diversificación pusieron a la disposición de los países centroamericanos un considerable excedente para la inversión industrial.

Elo, sumado a una serie de incentivos (exenciones, franquicias, etc.) para el establecimiento de factorías, propició que rápidamente el sector industrial se convirtiese en el más dinámico de la economía regional, de tal forma que el grado de industrialización pasó de 12.3% en 1960 a 16.8% en 1978.⁵ Asimismo, las tasas de crecimiento en el sector secundario superaron con amplitud a la media centroamericana; en el decenio 1960-1970 el promedio de crecimiento del PIB industrial fue de

⁴ Edelberto Torres-Rivas, "Perspectivas de la economía agroexportadora en Centroamérica: en Wim Pelupessy (ed), *La economía exportadora en Centroamérica: crecimiento y adversidad*, FLACSO-Universidad de Tilburg, San José, 1989, p. 23.

⁵ CEPAL, *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*, México, 20 de mayo de 1985, p. 2.

8.5%, y en los cincuenta y sesenta alcanzó el 6.4 por ciento.⁶ Ciertamente fue en la década de los sesenta cuando el impulso industrializador tomó (en gran parte gracias al proceso de integración que se analiza más adelante) los más altos vuelos. Casi las tres cuartas partes de las industrias del papel, el 56% de las de productos de consumo, la mitad de las de productos químicos intermedios y de productos minerales no metálicos, y casi el 70% de las metálicas básicas comenzaron a operar precisamente en esta época.⁷

Otro indicador muy revelador de la magnitud de este fenómeno es la evolución del índice de producción industrial por habitante, que fue de 100 dólares en 1960, y que para 1978 ya había alcanzado los 207 dólares, pasando por los 156 dólares de 1970.⁸

El impulso industrializador no mostró, sin embargo, un carácter armónico e integral en todos los países de la región, ya que fueron Guatemala, El Salvador y Costa Rica los principales beneficiados de este fenómeno.

⁶ R. Mayorga Quirós, *op. cit.*, p. 39.

⁷ Alfredo Guerra-Borges, *Desarrollo e integración en Centroamérica: del pasado a las perspectivas*, CRIES/IIEc-UNAH/Ediciones de Cultura Popular, México, 1988, p. 44.

⁸ *Ibidem*, p. 43.

En lo que respecta a la estructura propiamente dicha de la industria centroamericana, es un hecho que gran parte de su dinamismo inicial se logró no tanto por la llamada sustitución de importaciones, sino por la sustitución de artesanías. En esta etapa inicial de la industrialización, los establecimientos fabriles, dotados de mejor tecnología y de una visión más orientada al lucro en el mercado, lograron desplazar con facilidad a los pequeños talleres artesanales que producían para el mercado interno.

Paulatinamente la industria centroamericana fue cambiando su orientación de la producción de bienes de consumo no duradero hacia el aumento de los bienes intermedios y de capital. Con todo, y como lo muestra el cuadro 3, estos dos grupos estuvieron, aún en su mejor momento, lejos de constituir los segmentos de mayor participación en el PIB, siendo superados ampliamente por las industrias de bienes de consumo no duradero. En 1977, por ejemplo, éstas representaban 70.1% del PIB industrial, mientras que las de bienes intermedios agrupaban el 21.2%, y las de bienes duraderos y de capital el 8.7 por ciento. Por tanto, si bien es cierto que la industria centroamericana fue adquiriendo contornos de mayor complejidad y sofisticación a lo largo del tiempo, disto mucho de consolidar una estructura equilibrada.

CUADRO 3
CENTROAMERICA: ESTRUCTURAS INDUSTRIALES NACIONALES Y DE LA REGION
(Porcentajes) ^a

	Industrias de bienes de consumo no duradero				Industrias de bienes Intermedios				Industrias de bienes de consumo duraderos de capital			
	1960	1970	1975	1978	1960	1970	1975	1978	1960	1970	1975	1978
Centroamérica	86.3	74.5	70.5	70.1	9.0	16.2	20.2	21.2	4.7	9.3	9.3	8.7
Guatemala	88.8	74.1	71.6	71.6	8.3	12.9	16.8	18.4	2.9	13.0	11.6	10.0
El Salvador	82.1	74.8	65.4	64.7	10.4	18.4	26.1	26.7	7.5	6.8	8.5	8.6
Honduras	84.8	77.1	76.8	80.0	8.6	16.3	16.3	16.0	6.6	6.6	6.9	4.0
Nicaragua	90.0	77.3	72.1	72.9	7.2	16.8	20.1	20.2	1.9	5.9	7.8	6.9
Costa Rica	84.0	71.0	69.1	65.0	10.4	19.1	21.8	24.4	5.6	9.9	9.1	10.6

FUENTE: CEPAL, a base de cifras a precios constantes de 1970.

^a Sobre el valor agregado total.

De hecho esta fue, como en el resto de América Latina, una de las grandes limitaciones de los esfuerzos industrializadores que, al concentrarse en los bienes finales de consumo, mantuvieron la dependencia de las economías regionales frente a las tecnologías e incluso con respecto a las materias primas que poseían los centros capitalistas desarrollados. A decir de Guerra Borges:

...como la sustitución de importaciones de bienes finales de consumo fue más intensa que la de materias primas y bienes de capital, el coeficiente de importación de los primeros se redujo y, por consiguiente, aumentó la participación relativa de los medios de producción (materias primas y bienes de capital) en la importación total.

Otra limitación considerable del desarrollo industrial en Centroamérica fue la escasa integración vertical de las industrias, que en la mayoría de los casos se contentaron con establecerse en una rama, sin mayor preocupación por formar cadenas productivas en las que sus mismos excedentes fueran útiles para formar empresas proveedoras del núcleo principal.

Hacia 1978, al finalizar el período en estudio, los cambios relativos en la estructura productiva de la región eran evidentes: la agricultura, que en 1950 representaba el 37.9%, había pasado al 26.9% del PIB; las actividades secundarias del 14.6% al 24.1%, y los servicios habían registrado un ligero aumento, pasando del 47.5% al 49 por ciento.

⁹ *Ibidem*, p. 41.

La integración regional y el Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El proceso de industrialización reseñado en el acápite anterior se vio apuntalado por la integración regional que se verificó sobre todo en la década del sesenta. A nuestro juicio su resultado más conspicuo, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), constituye, *en términos meramente económicos*, el intento más exitoso de integración subregional que nuestra América ha vivido hasta hoy. La idea de la integración del Istmo tiene tras de sí una larga historia, que arranca por lo menos en el siglo pasado con el intento frustrado de la Federación Centroamericana, cuyo epitafio se escribió en 1838. En este siglo -y particularmente después de 1950- el sueño integracionista ha perdurado, si bien con sentido más económico que político, y más orientado a satisfacer los intereses de la élites que los de las mayorías.

Antecedido por el Tratado Multilateral sobre Libre Comercio y Desarrollo, que se firmó el 10 de junio de 1958, este proceso de integración económica se formalizaría con la suscripción del Tratado de Managua (1960) y la creación del MCCA por parte de Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Salvador. Costa Rica se incorporaría tres años después.

Es obvio que toda transformación política y económica se encuentra circunscrita a (y condicionada por) contextos internos e internacionales específicos. En el caso de la integración de

América Central, fueron circunstancias de carácter ideológico y económico las que mayor peso tuvieron para influir positivamente dentro de ese proyecto.

En el plano *ideológico*, la integración se vio enormemente influida por el paradigma cepalino, que postulaba la industrialización como vía privilegiada para el progreso latinoamericano. Aun cuando el proyectó final que orientó las acciones del MCCA no fue el que la CEPAL había propuesto (sino que, por el contrario, se adoptó uno muy receptivo a las necesidades de los capitales extranjeros, sobre todo norteamericanos), existía un amplio consenso regional e internacional en el sentido de que el camino hacia la industrialización centroamericana pasaba por la integración y viceversa. Asimismo existía -y éste no es un dato menor- una considerable homogeneidad entre los gobiernos de los países firmantes, casi todos militares, autoritarios y pro-norteamericanos.

En cuanto a lo *económico*, la integración centroamericana encontró, como ya lo mencionábamos al inicio del presente capítulo, un entorno internacional que atravesaba por una etapa de prosperidad y que -a diferencia de lo que actualmente sucede- permitió un "efecto de locomotora" gracias al cual el auge en los países centrales trajo consigo una dinamización de las áreas

periféricas, al aumentar la demanda de productos básicos y manufacturados producidos en ellas.

El MCCA se sirvió de varias *estrategias e instrumentos* institucionales para el cumplimiento de sus objetivos. Entre ellos destacan:

- la creación de una zona de libre comercio, cuyo objetivo principal fue ampliar el mercado para los propios productos centroamericanos;
- el arancel externo común, destinado a proteger frente a la competencia externa la ampliación de ese mismo mercado;
- la creación de instituciones para administrar la integración, como fue el caso de la Secretaría Permanente para la Integración Económica de Centroamérica (SIECA), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI).
- la adopción de medidas para facilitar las comunicaciones y transportes, así como la creación de instrumentos financieros y monetarios comunes, cual es el caso de la Cámara de Compensación o el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria; y

- un *corpus* jurídico integracionista que incorporó nociones tales como la cláusula de la nación más favorecida, las excepciones y reservas de los diversos países ante el proceso de integración, la reciprocidad, los mecanismos de arbitraje, etc.

¿Cuáles fueron los resultados de la estrategia de integración? En primer lugar, es evidente que aún sin ella se hubieran registrado considerables aumentos en el producto bruto regional, pero éste habría sido sensiblemente inferior: un estudio elaborado por la SIECA y dado a conocer a principios de los setenta,¹⁰ demuestra que entre 1962 y 1968 -años estelares del MCCA- el crecimiento del PIB regional real fue de 6.5%; sin integración hubiera sido sólo de 4.9%, lo cual implica una diferencia de 1.6 puntos porcentuales del PIB.

En segundo lugar, la creación del MCCA propició un aumento vertiginoso del comercio intrazonal. Si entre 1952 y 1958 éste había crecido a razón del 12% anual, entre 1961 y 1968 lo hizo a un ritmo de 29%, es decir, 2.5 veces más que en los cincuenta; por su parte las importaciones intracentroamericanas como porcentaje del total del área pasaron de 4% en 1958 a 25% en 1968, y las exportaciones, medidas en dólares, saltaron de 34

¹⁰ SIECA, *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, bases y propuestas para el perfeccionamiento y la restructuración del Mercado Común Centroamericano*, tomo I. Buenos Aires, INTAL, 1973, cap. 2, cuadro 6.

millones en 1960 a 299 millones en 1970 y a 1160 millones en 1980.¹¹

Como tercer punto, pocos podrían dudar que, en la medida en que un alto componente de los productos comerciados al amparo del MCCA fue de origen industrial, el sector secundario de la economía ístmica se vio fuertemente estimulado. En este sentido, el comercio intracentroamericano de manufacturas creció a tasas cercanas al 30% en los sesenta y al 15% en los setenta, dando como resultado una multiplicación por 50 de este tipo de flujos comerciales a precios corrientes entre 1950 y 1980.

A pesar de los méritos y la eficacia anotados, el MCCA comenzó a mostrar ciertos *limites y signos de agotamiento* hacia finales de los sesenta. Junto a la persistencia de numerosas trabas proteccionistas y la inexistencia de una planificación compartida, la falta de una política común sobre inversiones extranjeras constituyó un elemento desordenador del proceso. En efecto, como resultado del tipo de integración que siguió Centroamérica, los países integrantes del Mercado Común entraron, a la vuelta de los años, en una especie de "guerra de incentivos" para atraer a las empresas transnacionales, lo cual no hizo sino

¹¹ Véase, *inter alia*, A. Guerra-Borges, *op. cit.*, segunda parte y Rigoberto García, "Integración o desintegración: el Mercado Común Centroamericano", en *Informes de Investigación*, núm. 56, Latinamerika Institute-LAIS, Universidad de Estocolmo, junio de 1988, cap. 3.

contribuir a ensanchar las diferencias previamente existentes entre los cinco países del MCCA,¹² y aumentar de manera acelerada las utilidades de dichas corporaciones (operantes en sectores como química, metalmeccánica, transportes, etc.) que en el lapso 1961-1970 llegaron a 800 millones de dólares; estas ganancias se lograron a partir de una inversión total de 323 millones de dólares.¹³

Es un hecho que los frutos de la integración se distribuyeron de manera desigual entre los grupos económicos de los distintos países: mientras que los guatemaltecos y salvadoreños capitalizaban la mayor parte del auge, los nicaraguenses y costarricenses tendían a mantenerse en un segundo plano, seguidos de los hondureños; disgustados por tal situación, éstos comenzaron a aumentar sus intercambios bilaterales con terceros países, dejando un tanto de lado la lógica multilateral del Tratado de Managua. Más tarde, en 1969, la disparidad en los beneficios del MCCA produjo una enorme tensión que terminó por manifestarse en la llamada Guerra del Fútbol entre El Salvador y Honduras, con lo cual el intento integracionista sufrió un serio traspié; por cierto, Honduras terminaría por abandonar el MCCA en 1970.

¹² R. García, *Ibiden*, p. 5.

¹³ Mario Salazar Vallente, "Notas sobre el desarrollo económico de Nicaragua", en María Teresa Gutiérrez-Haces *et al*, *Centroamérica: una historia sin retoque*, El Día en Libros/IIEc-UNAM, México, 1987, p. 238.

También influyeron en la crisis de este proyecto integracionista los siguientes hechos: algunos países continuaron manteniendo una actitud más orientada a la obtención del beneficio nacional que del regional; el proceso no se amplió a otros terrenos, limitándose únicamente a la fijación de políticas comerciales e industriales, olvidando aspectos políticos, sociales y culturales que, como demuestra el caso europeo, suelen contribuir de manera eficiente a la integración; la carencia de patrones de especialización para cada país; y la poca autonomía de las instituciones encargadas de llevar adelante la integración, ya que presupuestalmente dependían en todo momento de las asignaciones de los países miembros, y éstas a su vez estaban determinadas por motivos políticos.¹⁴

Otro límite de la integración centroamericana tuvo que ver con el carácter de la industrialización regional. La orientación fundamental del aparato productivo hacia los bienes de consumo básico (y no hacia los bienes intermedios y de capital) generó crecientes déficit en la cuenta corriente, que a su vez provocaron severas limitaciones en el sector externo. Hoy la industria centroamericana es una industria descapitalizada, poco competitiva, obsoleta, poco selectiva y dueña de grandes capacidades ociosas.

¹⁴ Para una evaluación *in extenso* del proceso de integración, véase Eduardo Lizano, (comp), *La integración económica centroamericana* (2 tomos), Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

Pero acaso el valladar más grande que se interpuso en el camino del MCCA estuvo en la raíz misma del proyecto. Al fungir éste como sustituto de reformas necesarias y profundas de las relaciones sociales al interior de los países firmantes, lo que generó fue una ampliación *cuantitativa* del mercado, pero dejó de lado su ensanchamiento *cualitativo*. Es decir, los éxitos de la integración tuvieron que ver más con el aumento de posibles compradores de bienes centroamericanos que con el fortalecimiento del poder de compra de los consumidores. En consecuencia la expansión comercial e industrial tendió a encontrar límites tan estrechos como los que le planteaban las reducidas clases medias y altas con posibilidades de adquirir productos negociados al amparo del MCCA. Aquí, como en muchos otros campos, la impronta histórica de la desigualdad social en Centroamérica -y la escasa o nula voluntad de las cúpulas para modificarla, aun en su beneficio estratégico- terminó por influir negativamente en el ambiente económico y sociopolítico.

Incluso las instituciones regionales de integración tomaron conciencia de este grave problema. En 1972, por encargo de la SIECA, un grupo encabezado por el economista guatemalteco Gert Rosenthal elaboró un detallado informe con miras a diagnosticar los cuellos de botella del MCCA e intentar su consecuente reactivación. El extenso documento, titulado "El desarrollo

integrado de Centroamérica en la presente década", ¹⁵ señalaba precisamente que la viabilidad económica de los países centroamericanos se veía limitada por la estrechez de los mercados, y hacía un fuerte énfasis en el establecimiento de políticas distributivas que hicieran llegar a todos los sectores sociales los beneficios de la integración.

Por razones obvias, las propuestas anteriores no se llevaron a la práctica y el proceso de integración centroamericana ingresaría en los setenta, en una marcada declinación. En ello no sólo fue determinante el conflicto Honduras-El Salvador, sino también la situación interna, regional e internacional a que debieron hacer frente los países centroamericanos.

De esta manera, a los signos de agotamiento que en toda América Latina comenzó a presentar el modelo sustitutivo de importaciones, se sumaron los efectos de la crisis de los energéticos de 1973 y 1978; el recrudecimiento del proteccionismo en los países centrales; la devastación producida por fenómenos naturales como el huracán *Fifi* que azotó a Honduras en 1974 o los macrosismos que hicieron lo propio con Nicaragua y Guatemala en 1972 y 1976 respectivamente; y los ya mencionados déficit de la cuenta corriente centroamericana.

¹⁵ Una apretada síntesis del documento aparece en Gert Rosenthal, "La propuesta de la SIECA sobre el proceso de integración en Centroamérica", en *Comercio Exterior*, México, junio de 1973, pp. 551-555.

A partir del segundo lustro de los setenta, los ya de por sí graves problemas se agudizaron, y el estado de guerra y convulsión social exacerbado hacia fines de la década coadyuvó a la caída de la inversión pública y privada, la fuga de capitales, la desindustrialización y el repunte inflacionario, entre otros fenómenos; al mismo tiempo, los precios y volumen de los productos de exportación centroamericanos caían en el mercado mundial.

Los problemas anteriores se vieron agravados por la estructura fiscal centroamericana, caracterizada *grosso modo* por bajas tasas de recaudación que apenas aumentaron en el transcurso de los años: si en 1955 eran de 9.5% del PIB, en 1980 apenas alcanzaban el 11.4% de dicho producto,¹⁶ cifras que la ubican entre las más bajas del mundo. La propia estructura social favoreció esta situación y, en las pocas ocasiones en que el fisco trató de aumentar los exiguos impuestos directos -al capital y a la renta- los grupos de presión y cámaras empresariales ejercieron una vigorosa oposición que hizo dar marcha atrás a las medidas fiscales.

¹⁶ CEPAL, *op. cit.*, cuadro 2, p. 12.

Por su parte, aun cuando el Estado en Centroamérica nunca llegó a alcanzar, en términos generales, ¹⁷ el grado de participación en la economía que mostró en otras naciones de América Latina, sus gastos -destinados sobre todo a la creación de infraestructura- fueron creciendo de manera mucho más rápida que sus ingresos, de tal forma que el coeficiente del gasto total de los gobiernos centrales pasó del 10.6% en 1955 al 15.8% en 1975 y al 19.3 en 1980.

De esta forma el problema del déficit público se fue agravando con celeridad, y en 1980 alcanzó una cifra superior a los 1,200 millones de dólares, equivalente a la mitad del presupuesto total para ese año. ¹⁸ Los déficit fiscales y comerciales se enjugaron, en los setenta, recurriendo al expediente del crédito externo a la sazón accesible y atractivo en sus condiciones; así, la deuda externa, que en modo alguno era un problema grave en 1970 dada su escasa magnitud de 564 millones de dólares, superó holgadamente los 3 mil millones de dólares al finalizar la década y seguiría creciendo hasta alcanzar límites impresionantes, según lo revisaremos en capítulos posteriores.

¹⁷ La excepción a esta regla fue Costa Rica, que nacionalizó y puso bajo la tutela del Estado los bancos y la distribución y refinación del petróleo, además de ejercer un papel mucho más activo en el bienestar social.

¹⁸ Edelberto Torres-Rivas, "La crisis económica centroamericana: una propuesta de análisis histórico-político", en Francisco Rojas Aravena (ed), *Centroamérica: condiciones para su integración*, FLACSO, San José, 1982, p. 50.

Nos parece evidente que la sumatoria de estos problemas, que bien pueden considerarse como síntoma del agotamiento del modelo de desarrollo practicado, fue un importante elemento -causa y consecuencia a la vez- para la eclosión de un intrincado haz de problemas en el área cuyos orígenes y características principales analizaremos en las siguientes líneas.

Las consecuencias sociales del modelo de acumulación.

El análisis de la estructura y las tendencias demográficas de Centroamérica contribuye a explicar los problemas sociales que la región padece. Durante la época de crecimiento rápido en la posguerra, el acelerado crecimiento de la población anuló el ya de por sí escaso derrame de los beneficios económicos hacia los escalones inferiores de la pirámide social.

En el período de estudio la población creció a razón de más del 3% anual como tasa promedio, de tal forma que el total de habitantes pasó de 8 a 20 millones, es decir, se multiplicó por dos veces y media.

Es verdad que el crecimiento del PIB (5.3%) fue superior al incremento poblacional (3%), pero el nivel de vida general no se mejoró sustancialmente, originándose de tal forma un complejo cuadro social derivado del modelo de acumulación puesto en practica.

La CEPAL denomina a este cuadro "desarrollo aditivo", en el cual se suscita una yuxtaposición de las transformaciones económicas con una estructura social que no se altera sustancialmente y donde, por lo tanto, se van adhiriendo nuevos problemas a los ya existentes. Vale la pena reproducir *in extenso* la caracterización que brinda la propia CEPAL del "desarrollo aditivo", dadas sus repercusiones en otros ámbitos:

... las transformaciones o reformas pacíficas y ordenadas tuvieron que ceñirse a límites muy estrechos en la mayoría de los países de la región. Este fenómeno se refleja, por ejemplo en el hecho de que el progreso económico causó un cambio social importante, el ascenso de muchos grupos en la escala del ingreso, y la formación de las clases medias, pero el mantenimiento del patrón histórico de desarrollo determinó un avance lento y titubeante en las instituciones políticas.¹⁹

Por ello, el centroamericano puede considerarse como un modelo excluyente (en el sentido que sustrajo a una buena parte de la población de las oportunidades de mejora) y concentrador (en la medida que tendió a centralizar la riqueza en pocas manos y así polarizar más a la sociedad).

Que esto fue así lo indican cifras oficiales que nos muestran que, sobre una cantidad de más de 20 millones de centroamericanos existentes hacia 1980, unos 13.2 millones (el

¹⁹ CEPAL, *op. cit.*, pp. 9 y 10.

63.7%), vivían en estado de pobreza, ya sea extrema o bien entendida en el sentido de no satisfacción de las necesidades básicas; algunos países como El Salvador, Guatemala y Honduras superaban con amplitud la media de pobreza establecida para la región.²⁰

En lo referente a la estructura de la distribución del ingreso, se observan casos alarmantes como los consignados en el cuadro 4 según el cual, durante los años generalmente considerados como fechas de eclosión de la crisis centroamericana -esto es, 1979 y 1980- en El Salvador el 20% más pobre sobre el total de la población percibía sólo el 2% del ingreso, mientras el 20% más rico se adueñaba del 66% del mismo; en Nicaragua, las cifras eran similares: la quinta parte más menesterosa de la nación únicamente obtenía un ingreso promedio de 61.9 dólares per cápita, lo que representa un 3% del total, frente a los casi 2,000 dólares -56% de la riqueza a repartir- del 20% que se encontraba en la cúspide piramidal; en Honduras, por otra parte, la situación no mejoraba mucho, ya que la mitad del país ubicada bajo la mediana se adueñaba del 17% del ingreso, mientras el resto del mismo era captado por el 50% de la población situada sobre esa línea de diferenciación social.

²⁰ *Ibidem*, p. 18.

CUADRO 4
CENTROAMÉRICA: ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y NIVELES
DE INGRESO POR HABITANTE, POR PAÍSES, HACIA 1980
(Dólares de 1970)

Estratos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio
20% más pobre	4.0	176.7	2.0	46.5	5.3	111.0	4.3	80.7	3.0	61.9
30% bajo la mediana	17.0	500.8	10.0	155.1	14.5	202.7	12.7	140.0	13.0	178.2
30% sobre la mediana	30.0	883.0	22.0	341.2	26.1	364.3	23.7	254.6	26.0	350.2
20% más rico	49.0	1165.2	66.0	1535.5	54.1	1133.6	59.3	796.3	58.0	1199.8

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de los países

Ahora bien, en términos del llamado "coeficiente de Gini", indicador que denota mayor concentración de la riqueza mientras más se acerca a la unidad, se observa que El Salvador, Nicaragua y Guatemala detentaban cifras de 0.60, 0.51 y 0.47 respectivamente, en comparación con naciones como Canadá (0.33), Gran Bretaña (0.34) o, en el continente americano, Argentina (0.43). Quizá Costa Rica, con un coeficiente de 0.42, constituya la única excepción centroamericana a la mala distribución de la riqueza,²¹ íntimamente relacionada con la forma de tenencia de la tierra.

Una distribución tan desigual del ingreso se fue reflejando de manera directa y negativa en las diversas variables de desarrollo social, como es el caso de la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y el empleo.

Con respecto a los *niveles de alimentación*, es posible observar que la desnutrición creció en la misma proporción que la tasa demográfica, pasando de 4 a 8 millones de personas el número de personas desnutridas entre 1950 y 1980, sobre todo en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua.²² Alrededor de un 20% de los pobladores del campo disponían, hacia la última fecha

²¹ CEPAL, *Satisfacción de las necesidades básicas en el Istmo Centroamericano*, México, 23 de noviembre de 1983.

²² R. Mayorga Quirós, *op. cit.*, p. 15.

consignada, de una cuarta parte menos de los requerimientos calóricos y proteínicos necesarios; en Guatemala, por ejemplo, el 75% de los niños menores de cinco años presentaba problemas nutricionales, y en algunas zonas del agro esa proporción llegaba a alcanzar el 85 por ciento.²³

En el terreno de la *salud*, es indudable que se registraron ciertas mejoras en la expectativa de vida al nacer (derivada de la calidad de vida, la alimentación, la atención médica, etc.), en parte a causa de políticas específicamente desarrolladas para mejorar las condiciones sanitarias de la población, y en parte por los progresos de la ciencia médica mundial en el combate de los males epidemiológicos que tanto afectaron -y aun afectan- a Centroamérica en los años pasados. Mientras en 1950 el centroamericano promedio tenía una expectativa de vida de sólo 46 años, a la vuelta de tres décadas y media podía aspirar a vivir casi 66 años. Este favorable desempeño ha llevado a que Costa Rica registre en la actualidad pronósticos vitales comparables con los de España, Checoslovaquia e Irlanda. El resto de las naciones centroamericanas tiene en general registros relativamente satisfactorios, inferiores a los de países como México, Venezuela y Uruguay, pero superiores a la mayoría de los países africanos, árabes y asiáticos.²⁴

²³ CEPAL, "Satisfacción", *op. cit.*

²⁴ Organización de las Naciones Unidas, *World Statistics in Brief*, ONU, Nueva York, 1988, pp. 30 y 72.

No obstante ello, las mejoras fueron insuficientes; la proporción de los gastos de salud en relación con el PIB se mantuvo estancada, al tiempo que persistieron las llamadas "enfermedades de la pobreza" (infecciones y parasitarias, diarreas, malaria) como principales causas de mortalidad y morbilidad en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua; Costa Rica, más urbanizada, comenzó a deber cada vez más su cuota de defunciones a enfermedades degenerativas y accidentes. Como sea, la Organización Mundial de la Salud estimaba en 1978 que sólo un tercio de la población centroamericana disponía de una atención de salud adecuada.

También en la *educación* se suscitaron algunos avances que, aunque insuficientes, es necesario reconocer. La proporción del PIB destinada a la educación aumentó, pasando del 2.4 en 1960 al 3.8 en 1980 (esta estimación incluye a Panamá), y la proporción de analfabetismo disminuyó transitando del 62% al 42.9% de la población adulta. En términos absolutos, sin embargo, el número de personas analfabetas pasó de 2.6 a 4.5 millones de personas entre 1950 y 1978, con picos a la alta como el de Guatemala, con un porcentaje de illetrados superior a la mitad de la población.²⁵

²⁵ R. Mayorga Quirós, *op. cit.* p. 16.

En el terreno de la vivienda, hacia 1980 el déficit habitacional se calculaba en alrededor de 3.5 millones de viviendas, con lo cual no extraña que 12 millones de personas ocupasen habitaciones miserables; en ese mismo año, el 60% de la población de Guatemala, el 85% de la de Honduras y el 45% de la de Costa Rica carecían de vivienda digna.

Muy vinculadas a lo anterior están las deficiencias en los servicios: para 1978 apenas el 35% de las viviendas de Guatemala, El Salvador y Nicaragua estaban dotadas de agua potable y electricidad, mientras en Costa Rica la proporción era del alrededor de 80%; desde luego, la proporción de la viviendas con drenaje no era mucho más alta en ninguno de los países.²⁶

Por último, pero de gran importancia, el empleo, o más bien su carencia, es otra área en donde quedan de manifiesto las limitaciones e incapacidad del modelo de desarrollo centroamericano para generar condiciones de equidad y justicia para la mayoría de la sociedad. Aunque es difícil ofrecer indicadores enteramente confiables en torno al desempleo, el cuadro 5 muestra que en casi todos los países este problema tenía guarismos de dos dígitos; en el caso de Guatemala y Honduras los índices de paro laboral en el agro fueron de 37% sobre la población económicamente activa, mientras que en El Salvador

²⁶ CEPAL, "Satisfacción...", *op. cit.*, p. 56.

alcanzaron la elevada cifra de 47 por ciento. Ciertamente los índices de desempleo urbano fueron menores, pero su magnitud, considerable de todas maneras, expresa la dificultad de generar nuevas fuentes de trabajo y absorber por completo los flujos migratorios en las ciudades centroamericanas.

CUADRO 5
NIVEL DE DESEMPLEO EN CENTROAMERICA *
(en porcentajes)

	Total	Agrícola	Urbano
Guatemala (1973)	15.0	37.0	18.0
El Salvador (1971)	13.1	47.0	17.5
Honduras (1961)	12.0	37.0	16.5
Nicaragua (1971)	18.7	20.0	17.6
Costa Rica (1973)	7.1	18.0	11.5

FUENTE: Prealc y Cline, W. y E. Delgado, citados por D. Castillo, *Acumulación de Capital y empresas transnacionales en C.A. Siglo XXI*, 1980, p. 135.

* Desempleo con relación a la PEA, según informaciones gubernamentales para los años 73/74.

Esta situación propició el surgimiento de semiproletariados rurales y urbanos que con el tiempo habrían de constituir -sobre todo en Nicaragua- una de las fuerzas sociales más importantes en los procesos revolucionarios. A su vez, el desempleo y el subempleo contribuyeron a retroalimentar y amplificar el ciclo pobreza-falta de oportunidades-pobreza; a causa de él las sociedades centroamericanas retomaron y vivieron un rígido esquema de división clasista, en donde la movilidad vertical estuvo vetada para amplios sectores de la población.

Las reacciones sociales ante esta situación habrían de manifestarse con particular intensidad en el terreno de la política, y los años setenta atestiguarían la irrupción de las masas en la política centroamericana. Sea bajo la forma de huelgas, paros o luchas armadas, la efervescencia tendió a crecer. Esto a su vez retroalimentó la crisis del modelo de acumulación, pues al endeudamiento, el aumento en los precios al consumidor y el desempleo se sumaron las fugas de capital y las bajas tasas de inversión debidas al temor de los agentes privados ante la turbulencia social. Todo ello se revisará casuísticamente en el capítulo IV.

3. EL DESARROLLO POLITICO DE CENTROAMERICA

El modelo de crecimiento y la consecuente crisis social reseñados en las anteriores páginas se hicieron acompañar por un modelo político caracterizado, en términos generales, por la carencia de democracia y de representatividad, así como por un sistema confiable y fluido de relaciones entre el Estado y la sociedad civil (*supra*, cap. 1).

En este terreno, sin embargo, las generalizaciones podrían llevarnos hacia un terreno resbaladizo, por lo que hemos considerado conveniente hacer breves referencias a las especificidades de cada uno de los países, sin perder de vista el telón de fondo regional e internacional.

La caída de las dictaduras (1944-1947)

Desde la década de 1930, e incluso desde antes, la mayoría de las naciones centroamericanas estuvieron gobernadas por caudillos, que ejercían su poder en medio de sociedades predominantemente rurales. Sin embargo, aun con la lenta recuperación económica y las medidas adoptadas para hacerle frente a la crisis del '29 y sus secuelas, comenzó una tendencia a la urbanización y el crecimiento de algunos sectores medios.

Entre 1940 y 1944 -en plena guerra mundial- la economía centroamericana registró problemas económicos de cierta magnitud, lo cual contribuyó de manera indudable a la incubación de las condiciones que hicieron posible defenestrar a las diversas dictaduras. Pero lo que más influyó en este proceso fue la ola antifascista que inundó al mundo cuando se percibió la inminencia de la derrota de las potencias del Eje; en América Latina, y particularmente en Centroamérica, la actitud de relativa no intervención asumida por Estados Unidos en esos años influyó positivamente en el desarrollo exitoso de los movimientos antiautoritarios.²⁷

²⁷ Véase Victor Bulmer-Thomas, *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987 pp. 150-212.

Hacia principios de 1944 fuertes y numerosas expresiones de descontento tomaron cuerpo en la región, dando como resultado más o menos inmediato el derrocamiento de los regímenes autoritarios. En *El Salvador*, un reacomodo de posiciones dentro del ejército y una combativa huelga estudiantil provocaron la caída de Maximiliano Hernández Martínez, responsable de la matanza de más de 30 mil campesinos en 1932; en *Guatemala*, fuertes protestas de estudiantes y clases medias en general le dieron la puntilla al régimen de Jorge Ubico, cuyo intento por consagrar a un delfín de su línea como sucesor fracasó al poco tiempo; en *Honduras*, Tiburcio Carías sería relevado finalmente en 1948, no sin antes haber lanzado una desesperada campaña de alfabetización y poner al corriente los pagos sempiternamente atrasados de los servidores públicos en 1943-1944.

En *Costa Rica*, la movilización popular sucedió de manera algo distinta. Hacia 1942 se formó una alianza a todas luces heterogénea entre el entonces presidente Calderón Guardia, el Partido Comunista (que luego cambiaría su nombre a Vanguardia Popular) y, hasta cierto punto, la iglesia católica.

A esta coalición, que *grosso modo* puede denominarse populista, se opusieron tanto el próoligárquico Partido Democrático (PD) como la socialdemocracia encabezada por el batallador y carismático José Figueres. La oposición se acrecentó después de las elecciones de 1944 en las que el candidato

calderonista, Teodoro Picado, fue declarado ganador entre airados reclamos de fraude electoral.

En 1948 el Partido Socialdemócrata -institucionalizado tres años antes- y el PD lanzaron una candidatura común para derrotar al calderonismo, lo cual lograron en la persona de su candidato Otilio Ulate. Sin embargo, el Congreso declaró nulas las elecciones, ante lo cual Figueres y sus seguidores se levantaron en armas, logrando el triunfo en abril de 1949.

Dotados de una mezcla *sui generis* de populismo con anticomunismo y admiración por los Estados Unidos, los gobiernos que surgieron de la Revolución del '48 pondrían en práctica la nacionalización de la banca, la abolición del ejército y la creación de una considerable red de *welfare*, aunque también en sus primeras etapas prohibieron las actividades de la Central de Trabajadores de Costa Rica (CTCR) y del Partido Comunista.²⁸

A su vez, *Nicaragua* también vivió intensos momentos de protesta por parte de estudiantes y clases medias hacia finales de la segunda guerra mundial. No obstante ello, la inconformidad no llegó mucho más lejos debido a la astucia política de Anastasio Somoza, quien se alió con los trabajadores mientras disminuía la turbulencia social, llegando incluso a promulgar uno

²⁸ *Idea.*

de los códigos laborales más avanzados de la época. Ya recompuesto su poder, en 1948 volvería de lleno a buscar el apoyo oligárquico y buscaría afanosamente, obteniéndolo, el apoyo de Estados Unidos.

En síntesis, hacia mediados de los años cuarenta el caudillismo en Centroamérica parecía tambalearse debido a la irrupción y consistencia de diversos sectores sociales que hacían prever nuevos ordenamientos políticos, más justos y democráticos: las clases medias se expresaban cada vez más, y las presiones de la clase trabajadora fueron suficientes para introducir leyes laborales tendientes a modernizar las relaciones de trabajo. Tales fueron los casos de Costa Rica (1943), Guatemala (1947), y ya mencionado de Nicaragua (1945). Aun los diversos gobiernos de corte derechista que siguieron imperando en El Salvador consideraron necesario incluir en sus legislaciones algunos capítulos de beneficios sociales.

Sin embargo, el *timing* de lo que parecía una inminente transición hacia la democracia resultó a la postre sumamente breve; muy pronto los poderes oligárquicos retomaron la iniciativa y Estados Unidos cambió su actitud. La Guerra Fría, la Doctrina Truman acerca del antagonismo entre el orden comunista y el "mundo libre", y las doctrinas político-militares en torno a la contención de los soviéticos en todo el orbe, contribuirían enormemente a complicar y finalmente abortar esta primavera democrática en Centroamérica.

*De la revancha oligárquica al triunfo de la Revolución sandinista
(1948-1979)*

La evolución política de los países centroamericanos después de la segunda guerra mundial siguió básicamente tres patrones distintos: uno fue el de Costa Rica, en donde la democracia consiguió afirmarse; otro fue el de Honduras en donde, si bien continuó una cadena de golpes militares, el sistema fue lo suficientemente flexible para tolerar la acción de organizaciones obreras y sobre todo campesinas, y otro fue el de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, en donde el autoritarismo y la completa inoperancia de parlamentos, partidos políticos y mediaciones, así como la intolerancia y la represión frente a las expresiones organizadas de la clase trabajadora terminaron por dar pie al surgimiento de una oposición armada.

En *Costa Rica* muchos esperaban, después de la triunfante Revolución del '40, que Figueres aprovecharse su indudable ascendiente entre la población para erigirse como un nuevo "hombre fuerte"; sin embargo, sólo permaneció en el poder al frente de una Junta entre mayo de 1948 y noviembre de 1949. Luego de convocar nuevamente a elecciones, Ulate -cuyo gobierno revistió un carácter más bien conservador- fue reconocido como ganador, gobernó hasta 1953 y cedió el poder a "Don Pepe", (como popularmente se le conoce aún a Figueres), quien había fundado su propio partido, el de Liberación Nacional (PLN), en 1951. El PLN

fue derrotado en las elecciones presidenciales de 1958 y, aunque retuvo la mayoría parlamentaria, transmitió el Ejecutivo al opositor Luis Echandi.

Si se han detallado toda esta serie de recambios electorales, es precisamente para subrayar los aspectos que habrían de distinguir a Costa Rica como excepcional en el Istmo Centroamericano: la alternativa de hombres y partidos en el poder, la existencia de una voluntad más o menos democrática entre los diversos integrantes de la clase política y, sobre todo, las sucesiones pacíficas e institucionales.

Acaso los momentos clave para establecer esta democracia -que, más allá de la exageración propagandística que la convierte en un paraíso político, funciona aceptablemente- fueron cuando, después de la Revolución, Figueres aceptó ceder el poder en dos ocasiones -1949 y 1958- y la oposición también reconoció generosamente sus derrotas. Como dice un autor, "la aceptación del PLN de su derrota en 1952 afirmó la democracia en Costa Rica y previno la emergencia de otro Partido Revolucionario Institucional (PRI) al estilo mexicano, con una visión distorsionada de lo que es la democracia".²⁹

²⁹ *ibidem*, p. 167.

Al igual que en Costa Rica, en Honduras la incorporación de las demandas de las organizaciones obreras y campesinas a algunos programas de gobierno y la escasa represión a los gremios fue un factor que permitió evitar posteriormente el surgimiento de grupos guerrilleros de envergadura. Cuando finalizó la gestión carlista en 1948, se hizo cargo del gobierno -tras elecciones con un solo candidato- Juan Manuel Gálvez, hombre cercano al ex-dictador y abogado de las bananeras. Frente a lo que pudiera esperarse de este perfil, y no siendo muy afecto a los sindicatos, Gálvez permitió de nuevo la actividad pública del Partido Liberal, proscrito por Carías (aunque mantuvo la prohibición para los comunistas); terminó por negociar con los 34 mil sindicalistas agrícolas de la bananera Tela Railroad un arreglo satisfactorio para la huelga más importante en la historia del país, sin derramamiento de sangre en 1954 y respetó el apretado triunfo del liberal Ramon Villeda Morales en las elecciones de ese año.³⁰

La victoria de Villeda fue estrecha y, en tanto se emitía la convocatoria a nuevas elecciones previstas por la Constitución, el ex-vicepresidente Julio Lozano intentó perpetuarse en el poder que le había sido asignado de forma interina, pero a poco andar

³⁰ Véase Juan Arancibia Córdova, "Honduras: del enclave a la ocupación", en Ma. Teresa Gutiérrez-Haces, *et. al.*, *op. cit.*, p. 175; del mismo autor, *Relaciones Centroamérica México. Honduras: en busca del encuentro, 1978-1986*, Programa de Estudios Centroamericanos-CIDE, México, 1987, cap. X.

fue desalojado por los militares quienes llamaron de nuevo a elecciones para formar una Asamblea Constituyente en 1957. Villeda Morales volvió a presentarse, pero ahora su victoria, con 62% de los sufragios, no tuvo un dejo de duda.

El gobierno liberal promulgó en 1959 un Código de Trabajo avanzado, aceleró las reformas tendientes a la modernización capitalista y dictó una Ley de Reforma Agraria en 1962, misma que nunca llegó a aplicarse debido al golpe de Estado que lo derrocó en octubre de 1963. Encabezado por el Coronel Oswaldo López Arellano, e íntimamente vinculado a las fuerzas terratenientes, el nuevo gobierno militar asumió como suyo un discurso anticomunista, al tiempo que reprimía violentamente al aparato obrero que sus antecesores habían tolerado y hasta fomentado.

Hacia finales de los sesenta, y más aún después de la guerra con El Salvador, la sociedad civil se reorganizó, no por medio de partidos políticos, sino de organismos corporativos, ya sea empresariales u obreros. Ante la carencia de hegemonía, el golpismo militar se manifiesta de diversas formas: primero las fuerzas armadas permiten un gobierno unidad nacional en 1971, pero al año siguiente asumen el poder por sí mismas.

El régimen resultante -otra vez encabezado por López Arellano, ahora general- comienza a cristalizar un proyecto de reformas a fondo: amplía las atribuciones económicas del Estado

mediante entidades de abasto popular, desarrollo silvícola e inversiones y, sobre todo, reforma agraria. Por desgracia para su causa, este reformismo militar no pudo cuajar una coalición fuerte que defendiera su proyecto. Como señala Juan Arancibia:

No hubo defensa popular del régimen ni hubo lucha popular para llevarlo más allá (si era posible) de sus limitaciones de clase. La oligarquía terrateniente y mercantil compradora, los empresarios burgueses más tradicionales asentados en la industria y las compañías bananeras, pasaron rápido a la ofensiva y para 1974 ya habían hecho vacilar al régimen...³¹

Aun más: para abril de 1975, López Arellano era relevado del mando del proceso y su lugar era tomado por el coronel Alberto Melgar Castro quien, a pesar de no haber decretado formalmente el fin del reformismo, sí asumió una actitud bastante más cautelosa que su antecesor, con lo que "recobró la confianza" de importantes sectores privados. Ello no fue óbice para que en 1978 Melgar Castro fuese relevado por una Junta Militar encabezada por el general Policarpo Paz García, quien meses más tarde convocaría a elecciones y cedería el gobierno -aunque no el poder- a los civiles. Entre tanto, las actitudes represivas de las fuerzas armadas se habrían acentuado, en detrimento de los grupos organizados de la sociedad civil.

Como ya se va perfilando, existen diferencias importantes en los procesos políticos y sociales de Costa Rica y Honduras, por

³¹ J. Arancibia Córdova, "Honduras: del enclave...", *op. cit.*, p. 182.

un lado, y El Salvador, Guatemala y Nicaragua por el otro. Ellas contribuyen a explicar la causa de que en los dos primeros países no se hayan generado desafíos serios a la ruptura del orden establecido, a diferencia de los otros tres.

En primer lugar, como se menciona líneas abajo, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua una parte del proletariado rural y urbano se alió con los grupos armados, dándoles una base social que trascendía las clases medias; en segundo lugar, los continuos fraudes electorales y la inexistencia de espacios nítidos para la expresión de los conflictos en la arena político-social motivó a los diversos sectores de izquierda y centro a una radicalización; y en tercer lugar, las divisiones y recomposiciones de alianzas en el seno de las fuerzas armadas y los grupos empresariales definieron nuevos contornos políticos y permitieron la formación de coaliciones amplias con voluntad de poder, como sucedió sobre todo en Nicaragua.³²

Para demostrarlo, volvamos a la historia de estos tres países en la segunda posguerra. Recién hacia finales de 1944, en *El Salvador* triunfó un *pustch* encabezado por el coronel Osmin Aguirre y Salinas, quien encabezaría un gobierno represor, y sería derrocado en diciembre de 1948 por el Consejo

³² Esta explicación, que nosotros suscribimos, la brinda V. Bulmer Thomas, *op. cit.*, p. 225.

Revolucionario Cívico Militar, representante de grupos más orientados hacia la industrialización y la diversificación.³³ A este episodio se le conoce como "Revolución del '48."

En las elecciones de 1950, y entre acusaciones de fraude, sube al poder el coronel Oscar Osorio, ex miembro del Consejo. Si bien en su mandato se continuó con el incipiente proceso de modernización capitalista del país, no es menos cierto que los niveles de represión se mantuvieron y en el plano internacional se suscribió plenamente la política internacional de Estados Unidos.

Osorio logró terminar su periodo -cosa por demás rara en El Salvador- y, nuevamente mediante el recurso al fraude, en 1956 ascendió a la Presidencia el Coronel José María Lemus del Partido Conciliación Nacional, quien cerró ligera y momentáneamente la válvula represiva, volviéndola a abrir de manera franca en 1960. Este, sin embargo, es derrocado a fines del mismo año y el país entra en un profundo proceso de inestabilidad política, caracterizada por los continuos cuartelazos y fraudes electorales; en lo económico los distintos grupos coincidían en dar gran importancia al proceso de integración económica auspiciado por el MCCA.

³³ Berenice P. López Ramírez, "El trasfondo histórico de la Revolución Salvadoreña", en Ma. Teresa Gutiérrez-Haces *et al.*, *op. cit.*, p. 73 y ss. Véase también Roque Dalton, *El Salvador (monografía)*, Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 1984.

Después de la "guerra de las cien horas" contra Honduras, acaecida en 1969, el PCN reasume su control hegemónico y gana las elecciones en 1970, aunque en 1972 y 1977 se recurre de nuevo al fraude. Sin embargo, para entonces la presión popular comenzó a ir *in crescendo*: en 1974 se forma el Frente Popular de Acción Unificada (FAPU), y más tarde (1975) el Bloque Popular Revolucionario (BPR). Estas organizaciones fueron estrechando cada vez más contactos con los diversos grupos guerrilleros que desde los sesenta se habían ido formando en la clandestinidad, unificándose primero en la Dirección Revolucionaria Unificada (DRU) y después en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (1979).

Ni siquiera la respuesta represiva del gobierno del general Humberto Romero (1977-79) pudo detener esta unión de organizaciones político-militares, de tal forma que hacia fines de la década de las guerrillas y su brazo político habían tomado la iniciativa. Las fuerzas armadas comenzaron a sufrir algunas divisiones en su seno; en 1979 un grupo de oficiales jóvenes reformistas derroca a Romero, y empieza a promover una reforma agraria.

En Guatemala, a la caída de Ubico en 1944 antecedieron y siguieron numerosas protestas y movilizaciones sociales, hasta que el 20 de octubre tomó el poder una coalición formada principalmente por intelectuales de clase media y un sector

militar. Luego de convocar a elecciones, surgió como presidente Juan José Arévalo, pedagogo que venía de un largo exilio en la Argentina y que inició -en medio de 23 intentos de golpes de Estado- el proceso de reforma agraria que habría de continuar con firmeza su sucesor elegido en las urnas, el coronel Jacobo Arbenz, en punto de 1952. Al asumir la presidencia un año antes, el nuevo mandatario había declarado:

Nuestro gobierno se propone iniciar el camino del desarrollo económico de Guatemala, tendiendo hacia los tres objetivos fundamentales siguientes: a convertir nuestro país de una nación dependiente y de economía semicolonial en un país económicamente independiente; a convertir a Guatemala, de país atrasado y de economía predominantemente feudal en un país moderno y capitalista, y hacer porque esta transformación se lleve a cabo en forma que traiga consigo la mayor elevación posible del nivel de vida de las grandes masas del pueblo.³⁴

Tales transformaciones estratégicas, cuya necesidad ha sido y sigue siendo el núcleo duro de la problemática sociopolítica centroamericana, no fueron entendidos por la oligarquía tradicional, ni por las compañías fruteras aposentadas en el país (cuyas propiedades fueron; como en el caso de la United Fruit Co. objeto de expropiaciones excepcionales), ni, muy importante, por el gobierno norteamericano, que por entonces equiparaba todo movimiento de justicia social con el comunismo.³⁵

³⁴ Cit. por A. Guerra-Borges, "Guatemala: tres tiempos de una historia inconclusa", en Ma. Teresa Gutiérrez-Haces *et al*, *op. cit.*, p. 141.

³⁵ Para un amplio relato de primera mano en torno a las presiones internacionales a que estuvo sujeta la Revolución de octubre y la caída de Jacobo Arbenz, véase Guillermo Toriello Garrido, *Tras la cortina de banano*, Fondo de Cultura Económica (Col. Archivo del Fondo), México, 1976.

Hacia 1954, cuando entre el 30 y el 40% de la tierra cultivable se había repartido, el experimento de la Revolución de octubre fue interrumpido por: 1) una intensa campaña diplomática y propagandística en contra del proceso; 2) una intervención mercenaria encabezada por fuerzas del General Carlos Castillo Armas provenientes de Honduras y Nicaragua, con el obvio respaldo de Washington; y 3) la deslealtad de amplios sectores del ejército a Arbenz.

A la caída de Arbenz el anticomunismo, el mantenimiento a ultranza del *statu quo* anterior y la violencia política fueron las principales notas de un proyecto que respondía tanto a los intereses de la añeja oligarquía como al impulso de ciertas fracciones de la élite del poder dotadas de una visión integracionista e industrialista.

En tanto, los militares fueron afirmándose paulatinamente como un grupo con intereses propios, al margen de los diversos pronunciamientos y asonadas que se sucedieron entre 1954 y 1963, y que tuvieron como capítulo importante el asesinato de Castillo Armas y el entronizamiento del General Ydigoras Fuentes (1947).

Precisamente en este último año, con el golpe encabezado por el coronel Carlos Peralta Azurdía, las fuerzas armadas asumirían el poder en tanto que institución, llenando en gran parte una

crisis de hegemonía patente al interior del aparato de Estado guatemalteco.³⁶

El surgimiento de guerrillas de corte castrista a principios de los sesenta dio a los militares un pretexto más para la represión y para el ejercicio del poder sin cortapisas. En 1966 un abogado, Julio César Méndez Montenegro asume la presidencia, y no cesa en absoluto la represión; sus sucesores, militares nuevamente, obrarían en igual sentido a lo largo de toda la década de los setenta, con un muy breve período de descompresión (1974-1981). Al concluir el decenio, se calcula que alrededor de 100 mil personas habían fallecido como resultado de la violencia institucional instituida en 1954; decenas de miles más se habían tenido que exiliar; la cultura del país estaba prácticamente destruida, y el miedo era la impronta que caracterizaba a la sociedad.

Con todo, el movimiento popular también fue en aumento; hacia mediados de los setenta surgieron importantes manifestaciones de inconformidad, como la huelga de la Coca-Cola en 1976. Las organizaciones armadas y las agrupaciones de masas crecieron en gravitación y militancia, y el régimen respondió con más violencia. Para principios de los ochenta, la fuerza de los

³⁶ Cfr. Edelberto Torres-Rivas, "Guatemala: medio siglo de historia política", en Pablo González Casanova (coord), *América Latina: historia de medio siglo (t. 2)*, Siglo XXI/IIIS-UNAH, 1984, pp. 170-171.

grupos revolucionarios en Guatemala se había extendido de manera considerable, aunque no a los niveles de El Salvador y, antes, Nicaragua.

En este último país, como ya se había señalado, la dinastía Somoza, afiliada al Partido Liberal gobernaria, sobre todo a partir de 1950, basada en: 1) su alianza con los conservadores; 2) la corrupción, el compadrazgo y el clientelismo fomentado en la propia dinastía (que llegó a controlar alrededor de la cuarta parte del PIB nicaraguense) y sus allegados; y 3) la neutralización coercitiva de todo intento, real o potencial, de cuestionar el orden establecido.

Bajo ese férreo control Nicaragua entró de lleno al MCCA, y los índices de crecimiento de su economía, entre 1950 y 1976 estuvieron entre los más altos de la región.³⁷ Los problemas para los Somoza, sin embargo, no escasearon: en 1961 surge el Frente Sandinista de Liberación Nacional, organización armada de carácter nacionalista con influencias marxistas; en 1957 uno de sus miembros más distinguidos, Anastasio Somoza padre, es ultimado en el ejercicio del poder; en 1972, tras conocerse los turbios manejos de la ayuda internacional derivada del sismo por parte de los Somoza, éstos se enajenan gran parte de la opinión

³⁷ Cfr. Mario Salazar Valiente, "Notas sobre el desarrollo...", *op. cit.*, p. 227.

pública internacional; en ese mismo año, se escinde la coalición liberal - conservadora, y en 1974 surge, bajo la dirección del periodista Pedro Joaquín Chamorro, la Unión Democrática de Liberación (UDEL) que hacia 1978 evoluciono en el Frente Amplio Opositor (FAO).

El excesivo poder económico y el despotismo del clan Somoza, junto con la frecuente recurrencia a los fraudes, terminaron por fraccionar a la burguesía nicaragüense, que se mostraba cada vez más descontenta y unificada contra el presidente en turno, Anastasio Somoza Debayle.

Mientras tanto, las escasas organizaciones populares comenzaban a tomar algún vuelo aumentando a su vez sus relaciones con el FSLN. El asesinato de Chamorro en 1978 catalizó la unión de todas estas fuerzas antisomocistas y, junto con la presión internacional, la maduración paralela de ciertos grupos obreros y campesinos y la actitud de la Administración Carter de no intervenir para apuntalar a un régimen al que consideraba aniquilado, fueron los elementos que permitieron dar lugar a la huida de Somoza, al fracaso de un intento continuista después de su hégira y al triunfo de la Revolución el 19 de julio de 1979.

Como pocas veces en la historia regional, el triunfo de este movimiento constituyó un hito en muchos sentidos, ya que instauró -como Cuba en 1959- un gobierno con fuertes tintes de izquierda

en la zona de influencia norteamericana; constituyó un potente motivador para el incremento de las luchas armadas en Centroamérica; modificó la correlación internacional de fuerzas en el área, y fijó lo ojos del mundo en el istmo continental. Las consecuencias internas y regionales a que dio paso la Revolución Sandinista, así como la internacionalización del conflicto y las diferentes respuestas ante él, serán objeto de un detallado estudio en el siguiente capítulo.

III. LA CRISIS POLITICA EN CENTROAMERICA DURANTE LOS OCHENTA

La problemática política de la región centroamericana en los años bajo estudio es a todas luces compleja, ya que en ella se mezcla toda una panoplia de fenómenos profundamente interrelacionados entre sí. Dada la difícil tarea de presentarlos en toda su riqueza histórica y conceptual y además sintéticamente, hemos optado por analizarlos por separado, previa aclaración en el sentido de que tal visión tiene mucho de artificial y está más relacionada con la comodidad académica que con la dinámica de la realidad.

Así, en primera instancia, se presenta una reseña de la situación regional hacia principios de la década, cuando los movimientos populares armados en tres de los cinco países de la región se encontraban a la ofensiva y en pleno ascenso cualitativo; el segundo acápite retoma con cierta amplitud la naturaleza, orígenes y desarrollo, así como los alcances y limitaciones de la denominada "democracias de baja intensidad" que surgieron en paralelo con el auge de la alternativa radical, y con una buena dosis de apadrinamiento norteamericano; la tercera y cuarta secciones analizan las diversas respuestas de la comunidad internacional -y después regional- ante la crisis centroamericana, deteniéndose una en la descripción y análisis de la política exterior norteamericana, y la otra en el estudio de

las aportaciones de Contadora y Esquipulas II para lograr disminuir las tensiones en el área, y eventualmente acercar a Centroamérica al logro de una ausencia de guerra (¿paz?), que aunque endeble, es preferible a un estado de guerra permanente.

1. EL DESAFIO DE LAS FUERZAS POPULARES

Hacia principios de los ochenta, la situación política a nivel regional se presentaba harto interesante y complicada, y su característica principal era la disputa que las fuerzas revolucionarias -armadas o no- hacían del poder a los grupos conservadores. Claro que esta lucha por el poder y la hegemonía no se daba de manera uniforme en los distintos países, aunque en todos ellos encontraba matrices inmediatas comunes: hacia mediados de los setenta, la movilización popular había empezado a crecer y las masas habían irrumpido -o reingresado, si se quiere ver así- impetuosamente al terreno de la política, sobre todo en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Con la perspectiva del triunfo revolucionario en la primera y de la caída del *ancien regime* en los otros dos países, el sistema político y económico de la región en su conjunto se cimbraba.

Característicos de la etapa previa a este estado de efervescencia general fueron los siguientes rasgos: los movimientos sindicales y campesinos se fueron organizando bajo modalidades crecientemente autónomas; la protesta social se

politizaba, extendiéndose a numerosos sectores sociales y ya no sólo a los estudiantes; los antiguos aparatos de los partidos de la izquierda tradicional se iban haciendo cada vez más inoperantes mientras surgían nuevas vanguardias; nacían, bajo el signo de la concertación y la unidad, numerosas organizaciones político-militares; algunos grupos campesinos se incorporaban a la lucha, al igual que los cristianos nucleados en las Comunidades Eclesiales de Base.¹

Los procesos revolucionarios asumieron la edificación de la democracia económica y política y la fundación largamente postergada de auténticos Estados nacionales (con toda la carga antiimperialista que ello implica, dada la cercanía geográfica, de los Estados Unidos) como sus reivindicaciones básicas, lo cual provocó que el conflicto tomara a poco andar dimensiones geopolíticas de envergadura, en la medida en que la dominación perenne de la principal potencia hegemónica del continente americano -y del mundo- "había incapacitado al mismo capitalismo local como un capitalismo dinámico y maduro, capaz de crear una base económica nacional y un proyecto hegemónico con un grado de legitimidad mínimo ante su propio pueblo".²

¹ Véase Edelberto Torres-Rivas, "Notas para comprender la crisis política centroamericana", en Jaime Labastida *et al*, *Centroamérica: crisis y política internacional*, Siglo XXI, México, 1985, pp. 53-62.

² Xabier Gorostiaga, "Centroamérica y el Caribe: geo-política de la crisis regional", en *Cuadernos Semestrales*, núm. 15, CIDE, México, primer semestre de 1984, p. 75.

Las situaciones revolucionarias se originaron, en su vertiente socioeconómica, en una conjugación de factores rurales y urbanos que se fueron presentando desde los cincuenta y que Vilas define así:

Los cambios y rupturas en el espacio rural -desposesión campesina y proletarización, monetarización de las relaciones sociales, nuevos ritmos de producción y trabajo, ausentismo de los nuevos dueños de la tierra y el capital, impersonalidad en las relaciones laborales, incremento del coeficiente de violencia y represión en las relaciones con la autoridad, migraciones estacionales y permanentes- se cambiaron y potenciaron con las transformaciones en el ámbito urbano: hacinamiento, desempleo, inestabilidad, tugurización...³

Ya en el camino de su concreción, estas situaciones revolucionarias asumieron distintas modalidades, pero una cosa es innegable: la influencia de la *Nicaragua* sandinista en todas ellas. En efecto, el triunfo de la Revolución en ese país constituyó un potente acelerador de las transformaciones regionales, no tanto por una presunta voluntad sandinista de "exportar la revolución", sino por una suerte de "efecto demostración" que impactó y estimuló positivamente a las organizaciones político-militares que ya actuaban en El Salvador y Guatemala, y que mantuvo su *appeal* por los menos durante los primeros años de la década.

³ Carlos M. Vilas, "El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica (1950-1980)", en *Estudios Latinoamericanos*, vol. III núm. 5, CELA-UNAM, México, julio-diciembre de 1988, p. 54.

Las primeras medidas económicas del gobierno de Reconstrucción Nacional emanado de la Revolución nicaraguense fueron la nacionalización de la banca y el comercio exterior y la expropiación de las propiedades del clan Somoza, creando con ello el Area Propiedad de Pueblo (APP); también se mantuvo la propiedad privada y se crearon empresas en donde podían converger inversiones públicas y privadas: en síntesis, se buscó construir una economía mixta con una política internacional no alineada.

Aunado a lo anterior se puso en marcha de inmediato un haz de acciones tan importantes como la reconstrucción nacional, la alfabetización, el reforzamiento de la infraestructura educativa y el sistema de salud, y la canalización de ingentes recursos públicos para la creación de empleos.

La estrategia del nuevo gobierno, concebida en una lógica transitoria del capitalismo dependiente a un socialismo con características y personalidad propias, sufrió rápidos descalabros. A medida que los sandinistas fueron hegemonizando el aparato de Estado, la burguesía nicaraguense comenzó a pecibir tal situación como contraria a sus intereses, y al cabo de unos meses sus representantes más conspicuos en la Junta de Reconstrucción Nacional rompieron con ella.

Paralelamente, el recién ingresado presidente norteamericano Ronald Reagan suspendió en 1981 el paquete de asisencia contraído

previamente con el gobierno sandinista por 75 millones de dólares y comenzó a avituallar y promover desde países vecinos a la "contra", conformada en su mayoría por ex-guardias somocistas y antiguos combatientes sandinistas descontentos por el rumbo que tomaba el país. Estos serían los comienzos de una sofocante guerra no declarada de Washington contra Managua, misma que terminaría por erosionar de manera abrumadora el proyecto sandinista.

En El Salvador una Junta Revolucionaria, formada por dos miembros de las fuerzas armadas, dos representantes del centroizquierdista Foro Popular (FP) y un empresario, derrocó en 1979 al gobierno del general Humberto Romero. La Junta decretó de inmediato la restauración de las garantías individuales, una amnistía para los presos políticos y el inicio de un programa de reforma agraria. Muy pronto este ambicioso programa fue frenado por la oligarquía terrateniente y la élite militar tradicional; y los miembros del FP unieron esfuerzos con el naciente Frente Democrático Revolucionario (FDR) y con el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), (coalición de cinco guerrillas de izquierda que recién se habían vuelto a reunir, luego de dispersar su acción en los setenta), que no había cesado de combatir al gobierno de Romero ni a la Junta reformista.

Aun cuando los dos miembros del FP fueron sustituidos por civiles demócrata-cristianos -uno de ellos José Napoleón Duarte-

el espacio de maniobra de la Junta continuó estrechándose debido en gran parte a la oposición de movimientos populares cada vez más coordinados y unitarios. El 11 de enero de 1980 se formó la Coordinadora Revolucionaria de Masas; en mayo la Dirección Revolucionaria Unificada (DRU), y el 12 de abril el ya mencionado FDR, compuesto por sindicatos, organizaciones revolucionarias y partidos políticos de izquierda. La unión de las fuerzas progresistas llegó a asemejarse con la *matrushkas* rusas: cada avance en la coordinación incluía a las anteriores, y todo ello de forma cada vez más rápida y certera. La Revolución apremiaba.

Mientras la Junta procedía a iniciar las primeras fases de la Reforma agraria con apoyo de Estados Unidos, la fuerza del FMLN -brazo armado del FDR- fue en constante ascenso al grado de intentar en enero de 1981, ante la llegada de Reagan a la Casa Blanca, una "ofensiva final" que finalmente no logró cuajar. Sin embargo la presencia internacional de las fuerzas revolucionarias fue en aumento, y el FDR-FMLN recibió reconocimientos de México y Francia como fuerza política representativa; asimismo, sus dirigentes fueron objeto de cálidas recepciones gubernamentales en varios países de América Latina y Europa.

En 1982 se celebraron, bajo presión de Washington, elecciones para la Asamblea Constituyente, mismas que fueron ganadas por la ultraderechista Alianza Renovadora Nacionalista (ARENA); el presidente provisional emanado de ese proceso, Alvaro

Magaña, interrumpió la fase II de la reforma agraria dando así un fuerte golpe a los grupos reformistas dentro del Estado. Una vez que la Constitución se aprobó, en 1983 Duarte gana las elecciones presidenciales y al año siguiente, con el beneplácito norteamericano, coadyuva al triunfo de su partido, la Democracia Cristiana (DC) en los comicios legislativos. Quedaba así afianzado un régimen demócratacristiano que, moviéndose en un espacio reformista cada vez más menguado, intentaría -sin éxito considerable- restar bases sociales a la guerrilla.

Por su parte, *Guatemala* vivió a fines de los setenta un severo aumento de la represión, como respuesta a una intensa racha de movimientos sociales: en 1977 la entrada de los mineros huelguistas de Ixhuatlán a ciudad de Guatemala había movilizado a más de 100 mil personas, y una cantidad similar marcharía en 1978 en protesta por la matanza de Punzós.

Ante tales acciones, el gobierno del general Romeo Lucas García puso en práctica una masiva campaña de terror y exterminio contra la oposición, y en las elecciones de 1982 favoreció, mediante el fraude, la victoria del general Anibal Guevara. Este no pudo asumir la Presidencia a causa de un *putsch* liderado por el general Efraín Ríos Montt, quien continuó con el tono represivo de su antecesor, llevando la contrainsurgencia a su máximo nivel mediante la política de "fusiles y frijoles".

Un lema similar ("techo, tortilla y trabajo") era invocado por el general Oscar Mejía Victores, quien relevó, otra vez mediante golpe de Estado, a Ríos Mont. Si bien el nuevo presidente mantuvo la política represiva, en el plano internacional tomó distancias de Estados Unidos al proclamar una política exterior de neutralidad en el conflicto centroamericano y apoyar las gestiones de buenos oficios del Grupo de Contadora.

En tanto, la oposición armada iba ampliando su radio de acción y hacía crecer su influencia en áreas rurales como los departamentos de Petén y Alta Verapaz, al tiempo que incrementaba sus acciones en la propia capital. Esta dinámica conduciría a la unificación de las diversas agrupaciones guerrilleras de izquierda en la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, compuesta principalmente por el Ejército Guerrillero del Pueblo (EGP), el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA). Un elemento de suma trascendencia en el auge de la guerrilla fue la incorporación de un nuevo sujeto plural, en donde convergieron etnias, capas medias, cristianos y mujeres.⁴

La respuesta gubernamental ante estos procesos fue el incremento de la violencia y en 1985, cuando las circunstancias

⁴ Véase Gabriel Aguilera Peralta, "El nuevo sujeto de la lucha en Guatemala", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, vol. XLVI, núm 3, IIS-UNAM, México, julio-septiembre de 1984

lo permitieron, el traspaso del gobierno a la Democracia Cristiana, representada por Vinicio Cerezo Arévalo.

El impulso revolucionario fue bastante menor en Honduras, donde la transición al gobierno civil se dio a principios de 1981, y surgieron dos grupos guerrilleros principales: el Movimiento Popular de Liberación Cinchoneros y las Fuerzas Populares Revolucionarias Lorenzo Celaya, ambos pequeños en membresía y carentes de una base social amplia. Si algún impulso transformador hubo en Honduras éste sucedió más bien en el ámbito de las organizaciones sindicales aunque, justo es decirlo, tampoco llegó a alcanzar altos vuelos.

Costa Rica estuvo igualmente lejos de llegar a situaciones revolucionarias, aun cuando la creciente militarización regional, las ondas concéntricas de la Revolución nicaraguense y las propias dificultades económicas del país contribuyeron a generar cierto clima de tensión.

Cabe señalar que tanto Honduras como Costa Rica jugaron un papel importante en el proceso de regionalización de la crisis, al permitir la instauración de la "contra" en sus territorios. En El Salvador y Guatemala, así como en la propia Honduras, durante los ochenta los gobiernos militares se fueron haciendo cada vez menos funcionales para los intereses de Estados Unidos, de tal modo que éstos, junto con algunos grupos políticos y militares

locales, se mostraron interesados en el establecimiento de regímenes civiles, a los que se dio por llamar democracias. Pero ¿realmente la democracia logró aposentarse en la Centroamérica de los ochenta?

2. LA HORA DE LOS CIVILES Y LAS "DEMOCRACIAS DE BAJA INTENSIDAD".

De acuerdo con un informe dado a conocer en 1989 por el Departamento de Estado norteamericano, "al apoyar las elecciones libres, Estados Unidos ha contribuido ya al resurgimiento de los gobiernos democráticos de El Salvador (1982), Honduras (1981) y Guatemala (1985)".⁵

¿Qué tipo de democracia ha resultado ser ésta que con tanto ahínco copatrocina e impulsa Washington? ¿Qué defectos y que virtudes tiene?

En primer lugar, el concepto democrático en todos estos regímenes se encuentra estrechamente vinculado al plano formal de las elecciones que ciertamente se han verificado; sin embargo, aquí es difícil encontrar ya no digamos una democracia económica e igualitaria, sino siquiera un funcionamiento adecuado de las garantías individuales, que siguieron siendo atacadas

⁵ Véase *Excelsior*, México, 8 de febrero de 1989, p. 4.

sistemáticamente en los ochenta. Ello no resulta extraño, ya que los procesos electorales frecuentemente estuvieron ligados a la contrainsurgencia y, como en el caso de El Salvador, su realización dependió en gran medida de las necesidades de la diplomacia de la Casa Blanca que, ante un Congreso dividido, debió promoverlas para garantizar los flujos de ayuda militar a sus aliados en ese país. Por cierto, Washington se empeñó en todo momento por aliarse con la DC, un "centro" cada vez más difícil de sostener en el espectro político salvadoreño a medida que las fuerzas sociales se polarizaban.

En segundo lugar, las "democratizaciones", impulsadas desde arriba, desde las cúpulas del Estado, aparecen en realidad como "liberalizaciones". Aun cuando son procedimentalmente correctos, los comicios presentan escasas opciones -todas van del centro a la ultraderecha- y el debate político evita tocar ciertos puntos álgidos como los derechos humanos y la necesidad de elevar los impuestos; asimismo, muchos de los partidos políticos actúan como clubs o mambretes, y no representan fuerzas reales de la sociedad. Así, estas "democracias de baja intensidad" en Centroamérica conservan y reivindicán un fenómeno tradicional del quehacer político: los partidos políticos actúan como grupos de interés y éstos a su vez asumen la conducta -que no la organización- de partidos políticos.

Por otro lado, las instituciones del pasado y la cultura política autoritaria no alcanzaron a borrarse con las superestructuras democráticas, pero en algún sentido abrieron cauces para nuevas expresiones políticas y proveyeron a la sociedad civil de la posibilidad, al menos teórica, de instrumentalizarlas. Como dice Vilas:

El autoritarismo tradicional de las sociedades centroamericanas tiene sus raíces en la configuración estructural de esas sociedades y no en el carácter de los centroamericanos. Las perspectivas democráticas firmes y estables en la región dependen de la capacidad de estas sociedades de introducir transformaciones en esas estructuras, o por lo menos de aceptar la legitimidad del debate y las luchas por estas reformas en el marco de un sistema político efectivamente competitivo.⁶

Así, la democracia se debe fundar en Centroamérica, y debe ser una construcción que emane de las propias sociedades: tal posibilidad está abierta, pese a una cantidad abrumadora de factores que juegan en su contra. En este sentido, las elecciones en la región pueden ser parte de un proceso de transición democrática, pero no son la transición misma y no lo serán hasta que no funjan como arena de luchas sociales -estructurales- más profundas.

Con todas las limitaciones y posibilidades descritas, para 1988 todos los gobiernos centroamericanos eran civiles, la abstención en los diversos comicios en los ochenta había variado

⁶ Carlos M. Vilas, "Centroamérica en el umbral de los noventa", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 7, núm. 29, IMRED, México, invierno de 1990, p. 38.

entre el 15 y el 51% y habían competido en ellos 55 partidos políticos.⁷ Desde el punto de vista formal el balance no parece despreciable, pero cualitativamente existe aun un largo trecho por recorrer, ya que:

...la transición a la democracia implica una relativa despolarización de las fuerzas políticas y un movimiento correspondiente de renuncia a posiciones ideológicas extremas... La despolarización... tiene que ser hoy día en Centroamérica la aceptación por todos del mínimo de reglas del juego democrático: participación, oposición, competencia, conflicto reglado, etc. Ello implica que las fuerzas de la derecha -en ascenso- participen en la competencia cívica sin apelación al golpe, si pierden...⁸

Por último, no debe olvidarse que lo civil no es necesariamente democrático y que en áreas del mundo caracterizadas por una deficiente distribución del ingreso y las oportunidades, toda transición democrática requiere acompañarse de cambios sociales profundos.⁹ Como señaló el profesor Tom Farer en un discurso ante la Comisión Nacional Bipartidista sobre Centroamérica (Comisión Kissinger) el 29 de septiembre de 1983:

⁷ Edelberto Torres-Rivas, "Centroamérica: la transición autoritaria hacia la democracia", en *Síntesis*, núm. 7 ALETI, Madrid, enero-abril de 1989, p. 37. El artículo apareció originalmente en *Polémica*, San José, núm. 4, enero-abril de 1988.

⁸ Edelberto Torres-Rivas, *Centroamérica: democracias de baja intensidad*, en *Estudios Latinoamericanos*, vol. III, núm. 5, CELA-UNAM, México, julio-diciembre de 1988, pp. 35-36.

⁹ Sobre este punto cfr. el artículo de Susanne Jonas en John A. Booth y Mitchell A. Seligson (eds.) *Elections and Democracy in Central America*, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1989.

...para producir sistemas democráticos, razonablemente justos y estables en El Salvador, Guatemala y Honduras, se requiere cambiar las instituciones básicas. Estos cambios, incluyendo la reducción y transformación de las fuerzas armadas, en la medida que constituyen cambios en los rasgos fundamentales de esas sociedades, son literalmente "radicales".¹⁰

A partir de estas consideraciones generales, es necesario revisar cómo evolucionó durante los ochenta la lucha política y, junto con ella, la "democracia de baja intensidad".

Como ya hemos señalado, en *El Salvador* Estados Unidos trató en todo momento de conservar su alianza con el centro, a pesar de las altas votaciones por la derecha, por lo que a principios de la década vio con simpatía la firma del pacto de Apaneca entre la DC y ARENA, gracias al cual se suavizaron las desavenencias entre ambas organizaciones y se obtuvo un mayor grado de gobernabilidad.

Por su parte, la guerrilla ensayó desde 1983 varias propuestas de diálogo al tiempo que ampliaba su presencia en la geografía salvadoreña y también su poder de fuego. En 1984 el FMLN hizo pública una propuesta para un gobierno de amplia participación que incluiría a todas las fuerzas del espectro político, con excepción de la oligarquía. A consecuencia de ella se llevaron a cabo las reuniones de La Palma (octubre de 1984) y

¹⁰ Tom J. Farer, "Desarrollo político en América Central: democracia y diplomacia humanitaria", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, vol. XLVI, núm 3, IIS-UNAM, México, julio-septiembre de 1984, p. 59.

Ayagualo (noviembre de 1984) entre el gobierno y el FMLN, que no tuvieron mayores resultados inmediatos; las pláticas incluso terminaron por romperse pronto.

A finales de 1985 se reincorporó a la actividad política abierta el Movimiento Popular Social Cristiano (MPSC), y más tarde hicieron lo propio el Movimiento Nacional Revolucionario de Guillermo Ungo y el Partido Socialdemócrata. Los tres partidos se aliaron en Convergencia Democrática, abriendo así un nuevo frente de lucha que intentaba aprovechar los espacios que trabajosamente obtuvieron en la "democracia de baja intensidad".

En medio de una creciente beligerancia de la ultra-derecha electoral que ganó repetidas elecciones a lo largo de la década, el diálogo gobierno-guerrilla se reanudó en octubre de 1987 bajo el auspicio de Esquipulas II, aunque pronto ingresó en un nuevo estancamiento. Para principios de 1989, y previamente a los comicios generales, el FMLN colocó en la mesa de debates su *Propuesta para convertir las elecciones en una oportunidad para la paz*, en donde pedía postergar 6 meses las elecciones programadas para marzo, a efectos de incorporarse él mismo a la lucha electoral, a cambio del cese de la represión y con el compromiso de aceptar el resultado electoral.

La propuesta no cristalizó, las elecciones finalmente se llevaron a cabo en la fecha programada y ARENA resultó ganadora,

llevando a la presidencia a su candidato Alfredo Cristiani, quien hábilmente se corrió al centro y rompió con el ala derecha de su partido encabezada por el mayor Roberto D'Aubuisson, conocido por sus vínculos con los "escuadrones de la muerte", y sospechoso de orquestar el asesinato de monseñor Oscar Arnulfo Romero a principios de la década. Parte de la estrategia Cristiani fue ocupar el lugar de Duarte, ya para entonces desprestigiado y enfermo.

A pesar de su alejamiento de D'Aubuisson, Cristiani disto mucho de manejar un saldo blanco en los primeros meses de su gestión: los escuadrones reaparecieron, aumentó el número de asesinatos de activistas políticos y defensores de derechos humanos y se registraron aliancimientos como el del local de la Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS).

El diálogo con la oposición armada tampoco marchó y, en noviembre de 1989, el FMLN lanzó una fuerte ofensiva en la capital del país, donde la aviación gubernamental bombardeó barrios populares y las fuerzas represivas asesinaron al rector de la Universidad Centroamericana, Ignacio Ellacuría, y a cinco personas más. Entre otras cosas, la ofensiva de noviembre vino a demostrar palmariamente la necesidad de diálogo, redujo el espacio en el Congreso norteamericano para quienes aún apoyaban salidas de fuerza, y puso en claro que la superación del empate militar salvadoreño necesariamente tendría que ocurrir por la vía de la política y la negociación.

Como consecuencia mediata de ello, en octubre de 1990 el Congreso estadounidense votó por reducir a la mitad la ayuda militar al régimen de Cristiani; en tanto, el diálogo con el FMLN se reanudó con sucesivos encuentros en Daxtepec, Caracas, San José y Nueva York, y en febrero de 1992 finalmente se firmaron en Chapultepec los Acuerdos de Paz, que no están exentos de contradicciones y riesgos.

Al finalizar -al menos por ahora- el conflicto, la guerra civil salvadoreña había costado alrededor de 80 mil muertos y 1 millón de refugiados y desplazados internos.

Como en El Salvador, en *Guatemala* también se combinó la "democracia" con la contrainsurgencia. Una vez que el régimen de Mejía Victores decidió entregar la estafeta a los civiles, las fuerzas de derecha obtuvieron el 72% de los votos en las elecciones para la Asamblea Constituyente, mientras el democristiano Vinicio Cerezo ganó, como ya se mencionó, los comicios presidenciales e inició su gestión en 1985.

No obstante la continuación de una política exterior negociadora y de un indudable apoyo de muchos sectores sociales, Cerezo dispuso de escasos márgenes para siquiera ensayar un proyecto reformista como el de El Salvador. Rehén de los poderosos militares, el mandatario no pudo evitar la violencia institucional a consecuencia de la cual entre 1980 y 1987 cerca

de 600 mil personas fueron reubicadas en los llamados polos de desarrollo, y entre 30 mil y 50 mil más perdieron la vida.

Para 1987, y también como resultado de Esquipulas II, el 9 de octubre se reunieron representantes de la URNG y el gobierno en Madrid, sin grandes resultados inmediatos. Antes de las elecciones de 1990 el clima de violencia fue *in crescendo* mientras en marzo, en Oslo, volvían a reunirse gobierno y guerrilla; dos meses después ésta se encontraría en Ottawa con la cúpula empresarial; en Quito con representantes de las iglesias y en octubre con los sectores populares y pequeños empresarios.

No obstante la agitación previa, los comicios presidenciales de 1990 resultaron bastante fluidos: los resultados se anunciaron la misma noche de la votación, no hubo quejas importantes de fraude y el ganador fue el protestante Jorge Serrano Elias quien, necesitado de apoyos internacionales y acicateado por la suspensión de la ayuda norteamericana a Guatemala, ha continuado el diálogo con la guerrilla, aunque sin soluciones a la vista hasta el momento de escribir estas líneas.

En *Honduras* el traspaso del gobierno a los civiles aconteció tempranamente en 1982, luego de que el año previo el liberal Roberto Suazo Córdoba ganó holgadamente las elecciones y se dio a la tarea de practicar una tímida reforma agraria. El poder militar, intacto, colocó al general Gustavo Alvarez

Martínez al frente del aparato de seguridad nacional, y éste a su vez se erigió como hombre fuerte. Antisandinistas ambos, Suazo y Alvarez permitieron el uso del territorio hondureño por la "contra" con miras a desestabilizar al gobierno de Managua, y reforzaron sus ligas con Washington.

El país devino en uno de los epicentros de la militarización regional: a partir de noviembre de 1981, cuando tuvieron lugar las maniobras "Halcón Vista" entre fuerzas armadas de Estados Unidos y Honduras, los "juegos de guerra" se efectuaron por docenas y casi en todos los departamentos que forman parte de la geografía hondureña, tomando nombres como "Ahuas Tara", "Big Pine" y "Granadero" y permitiendo, al mismo tiempo, el aclimatamiento de más de 50 mil soldados norteamericanos para combatir eventualmente en tierras centroamericanas.

Las nuevas elecciones del 24 de noviembre de 1985 arrojaron como ganador a José Azcona Hoyo, político de ideas conservadoras afiliado al Partido Liberal, quien había logrado concitar el favor del 50 por ciento sobre el total de los sufragios emitidos, superado así al candidato del Partido Nacional, Rafael Leonardo Callejas, así como al resto de los pequeños partidos de izquierda y derecha.

Azcona Hoyo siguió y amplió la política exterior de Suazo Córdoba. La militarización de la vida nacional se volvió un hecho

Inocultable que definió los rumbos del debate político hondureño. Y es que aparte de ser lo que Gregorio Selser llamó el "portaaviones terrestre" de Estados Unidos en América Central, las antiguas Hibueras se transformaron en un corredor militar en donde transitaban las tropas norteamericanas, las hondureñas, las de la *contra*, *incidentalmente* las del Ejército Popular Sandinista que entraban en persecución de aquéllas, y también *incidentalmente* las del FMLN y del ejército de El Salvador.

De manera complementaria a la escalada militar aumentó la represión contra organismos sociales y sindicatos, tal como reiteradamente lo documentó la Comisión de Derechos Humanos de Honduras (CODEH). Ello, aunado a una astenia en la movilización, colocó al movimiento popular a la defensiva, máxime tras el fracaso, en 1983, en la formación del que se pretendía poderoso Frente Popular 25 de Julio, integrado por organizaciones campesinas.

En 1989 el Partido Nacional recuperó el poder mediante el triunfo de Rafael Leonardo Callejas, representante de un sector proempresarial y modernizante que ha puesto en práctica, igual que otros países de la región, una política neoliberal y antiestatista muy clara, y ha tenido la ventaja de encontrar una situación militarmente menos tensa que sus antecesores.

El proceso de sucesión electoral pacífica continuó funcionando con apreciable fluidez en *Costa Rica*. Rodrigo Carazo, quien había sido entusiasta partidario de la Revolución sandinista cedió la estafeta al socialdemócrata Luis Alberto Monge, quien asumió la presidencia en 1983, en medio de grandes problemas económicos sintetizados en la dificultades que producía la deuda externa (véase *infra*, capítulo IV). El 17 de noviembre de 1983, Monge dio a conocer la *Proclama de Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada*, expresión del pensamiento de uno de los grupos involucrados en la pugna existente al interior de la clase política costarricense acerca del papel que el país debería jugar en el orden regional, misma que en los hechos -y no en los documentos- se resolvió en favor del ala dura, antisandinista y pronorteamericana;¹¹ ésta tendió a supeditar a Costa Rica, por lo menos durante la primera mitad de los ochenta, a las necesidades de la política exterior de Washington, y propició, además del alojamiento a la "contra", cierto endurecimiento de los aparatos coercitivos del Estado.

Esta capitulación política facilitó las condiciones para renegociar favorablemente la deuda externa, obtener ingentes recursos de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) de

¹¹ En torno a esta pugna entre la clase política costarricense por definir el papel del país ante la problemática regional véase María Teresa Gutiérrez-Haces, "Costa Rica: la desmitificación de una democracia", en María Teresa Gutiérrez-Haces *et al.*, *Centroamérica: una historia sin retoque*, El Día en libros-11Ec-UNAM, México, 1987, pp. 53-55.

Estados Unidos y dar los primeros pasos para la modificación del modelo de desarrollo, siempre con la estrecha supervisión de los organismos multilaterales de crédito.

Oscar Arias Sánchez, candidato del PLN y ganador de las elecciones en 1985, no pudo escapar a esta lógica, aunque su política internacional procuró rescatar porciones de autonomía frente a Washington, a consecuencia de lo cual se erigió en impulsor protagónico del proceso de Esquipulas II. (Véase *infra*, en este mismo capítulo).

El sucesor de Arias fue Rafael A. Calderón Fournier, quien derrotó al PLN encabezando una coalición de varios partidos opositores. El nuevo mandatario, adscrito a la derecha modernizante, ha hecho de los problemas económicos su principal área de interés, y básicamente reivindica el pensamiento neoliberal, aperturista y privatista propio de los gobiernos centroamericanos de principios de los noventa.

Mención aparte merece *Nicaragua*, cuyo proceso democrático combinó formas de representatividad popular y burguesa con enormes presiones del exterior. Desde 1984, cuando la dupla Daniel Ortega-Sergio Ramírez resultó triunfadora en los comicios presidenciales, Washington y sus aliados objetaron la legitimidad de la elección, señalando que ésta se sustentaba en el fraude, a pesar de testimonios en contrario como el de la Comisión

Stoltenberg de la socialdemocracia nórdica, que consideró a ese proceso como limpio de irregularidades.

Tras los acuerdos de Esquipulas II, Nicaragua fue cayendo en el tobogán de las concesiones nacionales, regionales e internacionales y accedió a adelantar la fecha de los nuevos comicios presidenciales para febrero de 1990. Pletóricas de expectación, bajo la denuncia norteamericana de que se preparaba un fraude, y vigiladas por un ejército de 2 000 observadores internacionales, las elecciones fueron ganadas en forma sorpresiva con 55% de los sufragios por la Unión Nacional Opositora (UNO) coalición de 12 partidos de oposición ubicados en un espectro que iba del trotskismo al neosomocismo; el FSLN, en tanto, únicamente recolectó el 41% de la votación.¹²

La depredación económica originada en el sabotaje "contra", el cansancio de la población ante diez años de guerra, el rechazo al servicio militar que en las circunstancias nicaraguenses prácticamente equivalía al combate directo e inmediato y la enorme cantidad de recursos que Washington erogó en propaganda y apoyo a la UNO, bien pueden contribuir a explicar la derrota sandinista.

¹² Para un análisis detenido del desarrollo de los procesos electorales en Nicaragua, véase, *inter alia*, The Latin American Studies Association, Commission to Observe the 1990 Nicaraguan Election, *Electoral Democracy Under International Pressure*, LASA, Pittsburgh, 15 de marzo de 1990, mimeo.

Sin embargo, y en un afán de crítica constructiva, pensamos que también hubo causas endógenas y propias del sistema político sandinista que contribuyeron a coagular esta caída. Acaso la más importante de ellas tiene relación con la cultura política nicaragüense que, a pesar del nuevo régimen (o más bien gracias a él) conservó y reprodujo intensos rasgos de clientelismo, compadrazgo y nepotismo vigentes desde la era de Somoza.

En segundo lugar, y muy relacionado con lo anterior, el corporativismo sandinista favoreció la creación de organizaciones mediatizadas y burocratizadas, y el contacto entre gobernantes y gobernados se fue haciendo menos directo; además, el uso selectivo de recompensas y castigos y el empleo del aparato público con fines patrimonialistas que muchos dirigentes del FSLN practicaron, tornaron la experiencia nicaragüense en algo preocupantemente parecido al priísmo mexicano.

Por último, los sandinistas se enajenaron progresivamente a su base política al colocar la economía en el terreno de juego que la clase capitalista,¹³ e implantar políticas de ajuste que atentaban contra sus ofrecimientos originales y su base de apoyo. Justo es reconocer aquí, sin embargo, que en este sentido las opciones a la mano no eran muy amplias.

¹³ Esta es la tesis de James F. Petras, "La derrota electoral de los sandinistas: reflexiones críticas", en *El gallo ilustrado*, suplemento de *El Día*, México, 8 de abril de 1990.

Más allá de estos señalamientos, a mi juicio el proceso democrático nicaraguense es con mucho el más genuino y profundo de los que vivió Centroamérica en los ochenta, ya que combinó cambios estructurales en la economía y la sociedad con recambios electorales. La última palabra en Nicaragua dista mucho de haberse pronunciado, y el futuro está cargado de interrogantes y desafíos.

Como ya se habrá observado, el combate a la revolución y el establecimiento de los regímenes civiles y la polémica democratización en Centroamérica tuvieron como punto de referencia la política exterior de Estados Unidos hacia la región, que explicaremos con detenimiento en el siguiente acápite.

3. ESTADOS UNIDOS Y CENTROAMERICA EN LOS OCHENTA.

En enero de 1981, la Casa Blanca vio ingresar como nuevo huésped a Ronald Wilson Reagan en sustitución de James Earl Carter. La nueva administración recibió del electorado dos mandatos bastante claros: poner en orden la economía, por un lado, y por otro reestablecer la credibilidad de Estados Unidos en el exterior, pues, como recuerda Piero Gleijeses, al final de la presidencia de Carter, ese país había "perdido el respeto a sus aliados y ya no tenía capacidad para detener las actividades de la Unión Soviética en el Tercer Mundo".

Dicha impresión se retroalimentó, a su vez, por lo que los críticos de la *détente*, desarrollada durante los setenta entre las dos superpotencias, percibían como debilidades de carácter de las sucesivas administraciones norteamericanas.

Hechos como la derrota en Vietnam, el establecimiento de regímenes socialistas en Angola y Mozambique, la caída del Sha de Irán a manos de un movimiento revolucionario, el triunfo de la Revolución sandinista en Nicaragua y el envío de tropas soviéticas a Afganistán, aunados a otros como el fortalecimiento del Movimiento No Alineado, o la hasta entonces efectiva concertación económica lograda en el seno de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), fueron arraigando, entre los círculos más radicales del conservadurismo estadounidense, la convicción de que era necesario instrumentar acciones tan inmediatas como contundentes para corregir la situación.

Así las cosas, en 1980 se dio a conocer el documento de Santa Fe, elaborado por el Comité del mismo nombre, el cual agrupaba a los más conocidos exponentes del pensamiento neoconservador. De entre los planteamientos del Comité santafecino -guía de la política exterior del presidente Reagan- sobresalen aquéllos que indicaban, a la letra:

Contener a la Unión Soviética no es suficiente. La *détente* ha muerto, y la supervivencia demanda una nueva política exterior de Estados Unidos. Norteamérica debe tomar la iniciativa o perecerá, toda vez que la Tercera Guerra Mundial se acerca... América Latina y el Sur de Asia son las áreas de enfrentamiento en esta Guerra Mundial... Incluso el Caribe, cruce de caminos e importante centro

de refinación petrolera, se está convirtiendo en un lago marxista-leninista... Las Américas están siendo atacadas y la cuenca del Caribe está saqueada con lacayos soviéticos y circundada por Estados socialistas....¹⁴

Consagradas las apocalípticas ideas de Santa Fe como un detallado diseño teórico y estratégico de la política exterior estadounidense, pronto surgieron nuevas propuestas para las aplicaciones particulares de ese esquema. Tal fue el caso, por ejemplo, del documento presentado por el Consejo de Seguridad Interamericana denominado "Una nueva política interamericana para los ochenta", cuya recomendación más relevante era revitalizar el Tratado de Río, así como del escrito editado por la Fundación Heritage, "Mandato para el liderazgo", el cual sugería el derrocamiento del régimen sandinista y, finalmente, del libro *The Real War*, del expresidente Richard Nixon, quien apuntaba "el peligro extremo que representaría la instauración de un régimen aliado a la Unión Soviética en Centroamérica, siendo que el Hemisferio Occidental quedaría cercado en esta 'delgada cintura', amenazando con ello a los mayores productores de petróleo en la zona: Venezuela y México, así como también la seguridad del Canal de Panamá".¹⁵

¹⁴ Cit. por Susanne Jonas, "The Reagan Doctrine and Nicaragua", en Rigoberto García (ed), *Central America: Crisis and Possibilities*, Institute of Latin American Studies, Universidad de Estocolmo, Estocolmo, 1988, p. 225.

¹⁵ Cit. por María Emilia Paz Salinas, "Contadora, ¿'impase' o agotamiento?", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. XLVII, núm 2, IIS-UNAH, México, abril-junio de 1985, p. 394.

Desde esta perspectiva bipolar y globalista -que fusiona la política exterior con la política militar, plantea la recuperación de un liderazgo estadounidense no compartido con los demás aliados del mundo occidental y niega por completo el eje Norte-Sur como parámetro ordenador de las relaciones internacionales-¹⁶ los estrategas norteamericanos consideraron que un buen lugar o caso de prueba (*test-case*) para comenzar a recomponer su hegemonía deteriorada era la Cuenca del Caribe en donde, a su juicio, las guerras de liberación regionales como la de El Salvador y los intentos de construcción de órdenes sociopolíticos alternativos en Granada y Nicaragua, representaban desafíos intolerables para el orden mundial por ellos concebido.

4

Sobre estas bases, la seguridad nacional estadounidense se fue haciendo sinónimo de su reestructuración hegemónica en América Latina en general, y en Centroamérica en particular, con la explicitación de que "El Salvador está más cerca de Texas que lo que Texas está de Massachusetts" o, en otros términos, la insistencia presidencial en que el abandono de los contras nicaraguenses implicaría "la consolidación de un santuario

¹⁶ Luis Maira, "América Latina, pieza clave de la política de contención de la administración Reagan", en *Cuadernos Semestrales*, núm 9, CIDE, México, primer semestre de 1981, pp. 225-226.

privilegiado para el terrorismo y la subversión, a tan sólo dos días (en automóvil) de Harlingen, Texas".¹⁷

Ante una sesión conjunta del Congreso el 27 de abril de 1983 el presidente Ronald Reagan amplió sus ideas:

No hay área en el mundo más estrechamente integrada al sistema político-económico de Estados Unidos y ninguna más vital para la seguridad norteamericana que Centroamérica... Si perdemos la región no podremos prevalecer en ninguna parte. Perderemos nuestra credibilidad, nuestras alianzas se romperán y la seguridad del país se verá amenazada...¹⁸

Centroamérica pasaba de ser "patio trasero" a constituirse en "patio delantero", según las palabras de Richard Allen, titular del Consejo de Seguridad Nacional, ante el temor que Nicaragua constituyese la primera pieza de un "domino" comunista que podría llegar hasta México.

La estrategia seleccionada por Estados Unidos para cumplir sus objetivos en Centroamérica fue la llamada guerra de baja intensidad, dictada en gran medida por la imposibilidad de intervenir directamente so riesgo de enajenar a una opinión pública renuente a este tipo intervención (síndrome de Vietnam). Así, la guerra de baja intensidad, que involucra a efectivos de otros países sin comprometer directamente a las tropas

¹⁷ Ronald Reagan, "Challenge to U.S. Security Interest in Central America", en *Department of State Bulletin*, vol. 83, núm. 2074, Washington, mayo de 1983, p. 6.

¹⁸ Cit. por Xabier Gorostiaga, *op. cit.*, p. 78.

norteamericanas, es una suma de propaganda, desinformación, apoyo a ejércitos irregulares nativos para emprender guerras de desgaste en donde sea necesario, ayuda militar a los aliados, asesinatos selectivos a personalidades distinguidas, y bloqueo económico, financiero y comercial a los enemigos.¹⁹ Es por ello que los asuntos económicos, aún cuando fueron identificados por la Comisión Kissinger en 1983, no constituyeron el núcleo duro del planteamiento norteamericano hacia la región, y más bien estuvieron supeditados a la perspectiva geopolítica y militar.

Dos eran las pinzas de la guerra de baja intensidad (que por lo demás estaba planteada para 40 escenarios en el mundo) en Centroamérica: una, la de la *contención*, serviría para evitar el triunfo de las revoluciones en El Salvador y Guatemala y detener así el "dominó" comunista en la región; otra, la del *rollback* o "liberación de los pueblos oprimidos" en la jerga norteamericana, estaba destinada a derrocar al régimen de Nicaragua, y la estrategia misma era impermeable a toda negociación de fondo con el FSLN. En la medida en que la raíz del problema se asociaba con una guerra mundial contra el comunismo, el diálogo con Managua o con la insurgencia salvadoreña era imposible, y lo único que podían hacer los sandinistas para ganarse la buena voluntad de la Casa Blanca era... abdicar al poder.

¹⁹ Lucrecia Lozano, "Esquipulas II en la estrategia de la Guerra de Baja Intensidad", en *Estudios Latinoamericanos*, vol. III, núm. 5, CELA-UNAM, México, julio-diciembre de 1988.

Este complejo planteamiento de política exterior se instrumentó a través de una sumatoria de elementos militares, diplomáticos y económicos que Washington incorporó a su visión ideológica y a sus objetivos estratégicos.

Dentro del terreno *militar*, Estados Unidos invirtió grandes recursos en el fortalecimiento de las fuerzas armadas de países amigos, por la vía de la ayuda militar que entre 1981 y 1989 alcanzó los 1,460 millones de dólares, de los cuales 939 millones correspondieron a El Salvador y 462 millones de dólares a Honduras.²⁰ Asimismo, intentó revivir el alicaído Consejo de Defensa Centroamericana (CONDECA) y el envío de asesores, armas y equipo militar a los diversos países.

Honduras se convirtió, al influjo de estos recursos, en una especie de gendarme regional que potencialmente sería, en pinza con Panamá, la plataforma para una invasión de Estados Unidos a Nicaragua o El Salvador. Las grandes bases terrestres y navales, así como el establecimiento del Centro Regional de Entrenamiento Militar en Puerto Castilla, Honduras, reforzaron este papel hondureño.

²⁰ Cifras de PACCA, cit. en *Boletín CECARI*, número 11, CECARI, México, junio-julio de 1989, p. 7.

En *El Salvador*, la ayuda militar alcanzó sumas apreciables, aunque fue decayendo hacia finales de la década, y el Congreso Norteamericano finalmente decidió un recorte de 50% en 1990; en 1984 Guatemala comenzó a recibir de nueva cuenta esta asistencia, luego de una moratoria norteamericana en este sentido que se prolongó por lo menos desde 1977; en Costa Rica la ayuda militar también aumentó durante los primeros años de la década y disminuyó sensiblemente a partir de 1985.

Para el caso de *Nicaragua* la ayuda militar norteamericana no se canalizó, desde luego, al gobierno sandinista, sino a la "contra" formada por unos 10 mil efectivos, la mayoría de ellos ex guardias somocistas, grupos indígenas -como los miskitos- disgustados por las políticas del nuevo gobierno y antiguos cuadros sandinistas en esta misma situación. A pesar de que la Enmienda Boland, aprobada por el Congreso Norteamericano en 1982 y refrendada dos años más tarde, prohibía a la CIA y al Pentágono el desarrollo de actividades encaminadas a derrocar al gobierno nicaraguense,²¹ entre 1981 y 1988 el propio Congreso autorizó por lo menos 300 millones de dólares en ayuda de diverso tipo a esa fuerza irregular.

Aun cuando la "contra" nunca logró cuajar acciones militares que llegasen a amenazar de manera inminente la permanencia del

²¹ L. Lozano, *op. cit.* p. 61.

sandinismo en el poder, sí fue capaz de crear un clima de terror en las zonas fronterizas de Nicaragua con Honduras y Costa Rica, de destruir cosechas e infraestructura boicoteando con ello la economía, y de elevar el gasto de defensa al 50% del presupuesto del gobierno establecido.

Hacia 1986 el costo político del apoyo norteamericano a la "contra" fue aumentando, primero por la revelación pública del asunto *Irán-Contras*, y después por el establecimiento de Esquipulas II, por lo cual el Congreso denegó un nuevo paquete de ayuda en febrero de 1988. A partir de entonces, la "contra" adoptó un bajo perfil, pasando de un ejército irregular pero organizado, a una agrupación de bandas depredadoras sin estrategias militares de fondo. Aun cuando siguió recibiendo ayuda a través de fundaciones privadas, las divisiones en su seno contribuyeron a consolidar su desgaste.

Un último expediente al que Washington recurrió en su política militar hacia Centroamérica fueron las intervenciones directas. La primera de ellas, acaecida el 24 de octubre de 1983 en Granada, tuvo el efecto de un *show case* en el sentido de que la misma operación podría repetirse en algún país centroamericano; la segunda, acontecida en Panamá el 20 de diciembre de 1989, ya durante la administración de George Bush, tuvo como objetivos finales recuperar el control total del Canal (deteriorado por los Tratados Torrijos - Carter de 1977), y

destruir al torrijismo como idea nacionalista y como aspiración popular, y de paso reafirmó la amenaza de una invasión a Nicaragua.

Los saldos de este ambiente de militarización regional potenciada por la mano de Washington son impactantes, pues entre 1980 y 1986 los efectivos de las fuerzas armadas pasaron en El Salvador de 6 930 a 47 mil; en Guatemala de 17 960 a 40 200; en Honduras de 11 300 a 16 950; en Nicaragua de 2 300 a 72 000 y en Costa Rica, sólo entre 1980 y 1985, de 5 mil a 9 800,²² sin contar a los Comités Populares Sandinistas ni a las Patrullas de Autodefensa Civil en Guatemala, éstas últimas con un estimado de un millón de integrantes.

En opinión del Instituto de Estocolmo para Investigaciones sobre la Paz (SIPRI), los gastos militares registraron tasas promedio de crecimiento de 14% anual en el primer lustro de los ochenta, mientras las fuerzas paramilitares aumentaban en más de 800% por ciento,²³ y hacia el final de la década habían perecido alrededor de 200 mil personas y 2 millones habían tenido que abandonar sus lugares de origen a causa de esta guerra no declarada.

²² Cfr. H.P. Klepak, *Verification of a Central American Peace Accord*, Department of External Affairs, Ottawa, 1989, pp. 6-7.

²³ Véase *Excelsior*, México, 28 de septiembre de 1986.

La segunda vertiente de la política de Washington hacia América Central fue la *diplomática*. En 1981, Estados Unidos promovió la Reunión de Nassau con la asistencia de varios países de la Cuenca del Caribe, y en 1982 apoyó la realización del Foro Pro Paz de San José, al que asistieron Estados Unidos, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Belice, Colombia y Panamá, este último en calidad de observador. Sin embargo, ni Nassau ni San José lograron generar estrategias diplomáticas de largo alcance debido en gran parte a la falta de apoyo que dispensaron a estas iniciativas las potencias subregionales como México y Venezuela.

Pese a ello, Washington insistió en darle una mampara diplomática a sus acciones militares, para lo cual sostuvo pláticas con el gobierno de Cuba; asistió a una serie de diálogos bilaterales con Nicaragua en el puerto mexicano de Manzanillo, los cuales rompió en 1985; apoyó de manera retórica a Contadora y, después, a Esquipulas II, y nombró a Richard Stone, Harry Shlaudeman y Phillipe Habib como sucesivos embajadores itinerantes especiales para la región.

Pero sin duda alguna gran parte de la inversión diplomática norteamericana se orientó al aislamiento de Nicaragua en los organismos internacionales, a la presión a otros Estados centroamericanos con el mismo fin y a generar consensos internacionales para el bloqueo económico decretado contra Managua en mayo de 1985.

En el plano *económico*, la estrategia estadounidense se expresó en dos acciones básicas. La primera de ellas fue la estrecha vinculación de la ayuda económica al proyecto contrainsurgente (véase *infra*, capítulo IV), gracias a lo cual los países centroamericanos que recibieron más ayuda militar también fueron sujetos privilegiados de la asistencia económica. La segunda acción cristalizó en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, anunciada por el presidente Ronald Reagan ante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en febrero de 1982, la cual estipulaba la apertura del mercado norteamericano a más de un millar de productos provenientes de la región que antes pagaban aranceles de importación, así como el establecimiento de un programa de estímulo a las inversiones privadas estadounidenses en esa zona, y de un fondo de ayuda suplementaria por 350 millones de dólares.

Los resultados de esta iniciativa estuvieron lejos de resultar espectaculares, ya que las importaciones norteamericanas de bienes elegibles dentro de ellas sufrieron una sensible reducción, que las llevó de 821 a 547 millones de dólares entre 1984 y 1985; por su parte, el monto de la inversión privada estadounidense fue relativamente limitado, pues sólo alcanzó 208 millones de dólares en el mismo período.²⁴

²⁴ Para una minuciosa evaluación de los orígenes, contenidos y consecuencias de la iniciativa para la Cuenca del Caribe, véase Alfredo Guerra-Borges, *Introducción a la economía de la Cuenca del Caribe*, IIEC-UNAM, México, 1985, cap. VI, y Emilio Pantojas García, "El traspatio productivo de los EE.UU. La iniciativa para la Cuenca del Caribe, en *Nueva Sociedad*, núm. 89, Caracas, mayo-junio de 1987.

El balance final de la política norteamericana hacia América Central en los ochenta no resulta, en absoluto, una tarea sencilla. Por un lado, Estados Unidos no pudo derrotar militarmente al Frente Sandinista en Nicaragua ni al FNLN en El Salvador, y además la problemática originaria del conflicto persiste: en ese sentido, podría hacerse la lectura de que al no triunfar contundentemente sobre las fuerzas revolucionarias, Washington fracasó en el área. Pero la interpretación es más favorable si se atiende a los propios objetivos finales norteamericanos: las revoluciones no se extendieron, se pudo desviar al proyecto sandinista de sus metas originales, las "democracias de baja intensidad" se mantuvieron y afianzaron, al final de la década se creó un consenso neoliberal entre los gobiernos de la región mientras la izquierda pasaba a la defensiva y, como corolario de todo, se derrotó al sandinismo en las urnas.

Exitosa o no, lo cierto es que la política centroamericana de Washington no pudo realizarse plenamente de acuerdo a lo planteado por sus diseñadores gracias a que:

- el "síndrome de Vietnam" vigente al interior de Estados Unidos inhibió considerablemente a la Casa Blanca para emprender una acción militar que involucrarse de manera directa a los *marines*;

- en ocasiones parte y en ocasiones la totalidad de la fracción demócrata en el congreso opusieron a la política reaganiana objeciones -la más de las veces de grado y no de género- que dificultaron su total operatividad;
- la Iglesia católica con el Movimiento Santuario y otros grupos sociales en Estados Unidos se opusieron vigorosamente a las acciones del gobierno con relación a Centroamérica;
- la administración no contó con el apoyo decidido ni con un enfoque similar de sus aliados occidentales (sobre todo Europa y Japón) en este asunto; y
- debió confrontar en las acciones del Grupo Contadora, una inesperada propuesta diplomática alterna proveniente de los países latinoamericanos vecinos de la región, que fue reforzada posteriormente por proyectos como Esquipulas II; ambas iniciativas denotaron algún grado de autonomía con respecto a Estados Unidos, de acuerdo a lo que en seguida se revisa.

4. LA RESPUESTA LATINOAMERICANA, DE CONTADORA A ESQUIPULAS.

A principios de los ochenta, ante el panorama de crecimiento endémico de las tensiones, y después de una lluvia de iniciativas

diplomáticos, el 9 de enero de 1983 se iniciaron las labores del Grupo de Contadora que tomó su nombre de la isla panameña en donde se efectuó la primera reunión de los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela, quienes se encontraron con la intención explícita de impulsar la negociación y el diálogo para superar pacíficamente el conflicto centroamericano, y con la visión implícita de que éste se originaba, más que en un presunto enfrentamiento Este-Oeste, en las distorsiones económicas y los rezagos políticos ya descritos, los cuales podrían inscribirse -en la perspectiva de Contadora- dentro de las coordenadas Norte-Sur.

El Grupo emergió en un contexto de crisis de credibilidad del sistema interamericano, en razón de la escasa operatividad que sus principales órganos competentes, habían mostrado frente a problemas tan importantes como la deuda externa de los países de América Latina, el conflicto armado entre Gran Bretaña y Argentina en el Atlántico Sur, y la propia cuestión centroamericana.

Habida cuenta de tales antecedentes, y en consideración de los puntos de vista y las soberanías nacionales de los integrantes de la instancia pacificadora, así como los de los países centroamericanos, el Grupo pudo fijarse ciertos objetivos básicos, entre los que resaltaban los siguientes tres.

En primer término, se intentaría detener una conflagración que podría originarse ya sea entre vecinos (Nicaragua y Honduras, de manera primordial), o bien por el recurso de una intervención extrarregional directa, lo cual, en caso de suceder, acarrearía severas consecuencias no sólo para las naciones centroamericanas, sino también para sus vecinos más inmediatos.

En segundo lugar, se planteaba alejar el conflicto del mapa estratégico Este-Oeste, creando para ello condiciones de estabilidad basadas en la eliminación del armamentismo y la presencia militar extranjera, así como en el fomento del diálogo y la distensión entre las partes involucradas.

El tercer objetivo básico consistía en estimular -con la idea de que la raíz de los problemas no era militar- un proceso de desarrollo económico, político y social en la región, tal como lo sintetizaba la Declaración de Cancún para la Paz en Centroamérica al anotar:

la paz centroamericana sólo podrá ser una realidad en la medida en que se respeten los principios fundamentales de la convivencia entre las naciones: la no intervención, la autodeterminación, la igualdad soberana de los Estados, la cooperación para el desarrollo económico y social, la solución pacífica de controversias, así como la expresión libre y auténtica de la voluntad popular.²⁵

²⁵ Véase el texto completo de la Declaración en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 1, núm. 2, IMRED, México, enero-marzo de 1984, pp. 82-83.

Ahora bien, los instrumentos utilizados por el Grupo para la consecución de estos objetivos se basaron tanto en los buenos oficios y la diplomacia persuasiva, como en proyectos de cooperación económica, creándose de este modo lo que Olga Pellicer llama "función quasi legislativa" de Contadora.²⁶

En tanto que productos emanados de esa función, destacan documentos como la Declaración de Cancún -ya referida- que proponía a los países del área directrices generales y compromisos políticos referentes al armamentismo, la presencia militar de fuerzas extraregionales, las disputas entre Estados y los mecanismos para la construcción de un ambiente de confianza recíproca entre ellos; el Documento de Objetivos de octubre de 1983, cuyos 21 puntos, avalados por la totalidad de los gobiernos centroamericanos, detallaba propuestas de seguridad, derechos humanos, democracia, desarrollo económico, refugiados e instrumentación de acuerdos; la Declaración de Caraballeda de enero de 1986, la cual reactivó las gestiones diplomáticas cuando éstas parecían llegar a un *impasse*; las versiones del Acta de Paz y Cooperación en América Central de septiembre de 1984 y junio de 1986, las cuales, aunque no se lograron firmar, representaron un proyecto sólido y viable para la estabilidad regional; y, finalmente, un considerable cúmulo de mensajes, comunicados

²⁶ Olga Pellicer, "La concertación política en América Latina: la experiencia de Contadora", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 1, núm. 2, México, enero-marzo de 1984, p. 15.

conjuntos, declaraciones, discursos y propuestas que dan cuenta del arduo proceso de negociaciones sostenido.²⁷

Este incorporó a su acción, a mediados de 1985, la presencia del Grupo de Apoyo o Grupo de Lima, formado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, países que al sumarse al proceso de negociación conjunta hicieron que Contadora y su Grupo de Apoyo representaran mayoritariamente los anhelos de paz con desarrollo que América Latina demanda para el istmo continental.

Además de los buenos oficios y el establecimiento de un marco normativo general, otro método utilizado en el proceso fue la concertación económica en varios frentes. Los países integrantes de la Comunidad Económica Europea, luego de varias reuniones expresaron su disposición para colaborar en el logro de los objetivos de Contadora y su Grupo de Apoyo mediante la cooperación económica, para lo cual facilitaron la suscripción de un Acuerdo de Cooperación con Centroamérica a finales de 1985 en Luxemburgo. Igualmente útiles para el efecto resultaron la creación del Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) en 1983 y la suscripción del Acuerdo San José en 1980, mediante el cual Venezuela y México se

²⁷ Una recopilación muy completa de estos documentos puede encontrarse en *Análisis: dictámenes, documentos y estudios*, núm 213, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas, diciembre de 1986, así como en los distintos números de la publicación citada en las dos notas anteriores.

comprometieron a suministrar petróleo en condiciones favorables para las naciones del área.

Sin embargo, ninguna actividad diplomática, por intensa y bien intencionada que fuese, podía resultar efectiva si no contaba con la voluntad política de las partes involucradas para ejercer la negociación, esto es, la responsabilidad de un proceso en el cual, por definición, se otorga y se gana algo. Por esto, los grupos de Contadora y de Apoyo insistieron en sostener la tesis de que existían, dentro de la cuestión centroamericana, tres niveles de responsabilidad: el primero lo ocupaban los cinco países directamente inmersos en la marejada de tensiones; el segundo correspondía a las instancias mediadoras; y el tercero lo ejercían "los países que están fuera de la región y que sin embargo, mediante sus acciones directas o indirectas, influyen de manera determinante en el conflicto".²⁶

Queda claro, en consecuencia, que sin la participación positiva de cualesquiera de esos actores, ni aún el mejor esquema de pacificación -incluyendo naturalmente a Esquipulas II- hubiera logrado cristalizar sus objetivos.

²⁶ Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 96, El Colegio de México, México, abril-junio de 1984, p. 411.

Se piensa que no resultaría completa esta exposición si se omite un balance, así sea mínimo, de las limitaciones, críticas y logros de Contadora y su Grupo de Apoyo.

Los límites son bien conocidos y entre ellos pueden mencionarse las distintas tradiciones de las políticas exteriores de los países integrantes de Contadora y Lima; la persistencia de algunos diferendos fronterizos entre las naciones envueltas en el conflicto centroamericano y los del propio Grupo; la crisis económica que, amén de afectar política y socialmente a la mayoría de las naciones latinoamericanas, también les restó, en alguna medida, márgenes de acción e iniciativa diplomática dentro de la arena internacional; y la difícil posición derivada de las ópticas divergentes para la caracterización del problema centroamericano en Estados Unidos y América Latina.²⁹

A estas limitaciones, que trataron de ser rebasadas en el transcurso de un proceso negociador en el que nuestras naciones aprendieron mucho y maduraron más, se agregaban críticas al proceso diplomático propiamente tal, cuestionamientos que Mario Ojeda resumía de la siguiente manera:

²⁹ Cfr. Rodrigo Pardo García-Peña, "El Grupo de Contadora y la administración Reagan: interdependencia vs. realismo", en Fernando Cepeda Ulloa (coord), *Contadora: un desafío a la diplomacia tradicional*, Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes -Editorial Oveja Negra- Bogotá, 1985, pp. 108-113.

Con frecuencia, por ejemplo, se manejaron los argumentos de que (Contadora) había llegado a los límites de su propia acción; que no tendría éxito mientras Estados Unidos y Cuba no lo quisieran; que los documentos de paz propuestos, mientras más detallados, más inviables serían de ser firmados. Por otra parte se dijo también, parafraseando a Henry Kissinger, que al carecer de poder real, la acción diplomática de Contadora tendería a agotarse en su propia retórica.³⁰

Con todo, y aun cuando una porción de verdad pudiese encontrarse en esas afirmaciones, es indudable que, después de varios años de intensa labor conciliadora, la iniciativa de paz obtendría logros concretos de importancia.

En primer lugar, resultó apta para neutralizar y/o disminuir tensiones entre los diversos países de la zona, e institucionalizar un foro de negociación -con un marco normativo fincado sobre la estricta observancia del derecho internacional- que logró ofrecer un espacio para el intercambio de opiniones y propuestas de Estados cuyas relaciones mutuas se vislumbraban como contradictorias, cuando no antagónicas, así como unificar la mayor parte de las propuestas diplomáticas existentes hasta 1983.

Un segundo éxito de Contadora residió en haber conseguido extender ante la comunidad internacional su convicción de que una salida negociada al conflicto centroamericano resultaba factible, contrario *sensu* a los proyectos militaristas.

³⁰ Mario Ojeda, "México y Centroamérica", en IMRED (coord. y comp.), *México y la paz*, IMRED, México, 1986, p. 205.

El tercer aspecto positivo de Contadora se relaciona con su capacidad para inhibir una intervención directa de carácter masivo y consecuencias impredecibles. Gracias a ello, el costo político para el uso de la fuerza en Centroamérica aumentó notoriamente.

Otro punto importante a destacar dentro de los haberes del Grupo, es el referente a la unanimidad de la opinión internacional en favor de su existencia, métodos y objetivos. Entre otras muestras de apoyo y solidaridad, Contadora recibió las del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); de la máxima autoridad y el pleno de la Organización de Estados Americanos (OEA); del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); de la Comunidad del Caribe (CARICOM); del Movimiento de Países No Alineados; de la Comunidad Económica Europea; de la Unión Interparlamentaria Mundial; de los parlamentos europeo y estadounidense; de la Unión Soviética y los países de Europa Oriental; de China y de la Santa Sede, por sólo mencionar lo más representativos e importantes. También el Grupo se hizo acreedor, entre otros premios, al "Príncipe de Asturias" en 1984, al "Simón Bolívar" de la UNESCO en 1985 y al *Beyond War*, que le fue otorgado por la fundación norteamericana del mismo nombre en 1986.³¹

³¹ Véase *Análisis: dictámenes op. cit.*

En quinto lugar, puede decirse que la acción de Contadora y la posterior incorporación del Grupo de Apoyo marcaron un nuevo capítulo en la historia de la concertación latinoamericana que se había manifestado deficiente en materia política. En efecto, esa fuerza diplomática fue capaz no sólo de unificar acciones e iniciativas, sino también de compatibilizarse con planteamientos de distensión expuestos por los propios países centroamericanos.

No debe soslayarse que un sexto logro de la acción mancomunada de Colombia, México, Panamá y Venezuela -y posteriormente del Grupo de Lima- fue haber facilitado un replanteamiento de las funciones de los organismos regionales, y reactivado alicientos para la integración latinoamericana. En efecto, luego de la Reunión de Río de Janeiro el 18 de diciembre de 1986, los ministros de Relaciones Exteriores de los ocho países aludidos decidieron fortalecer y sistematizar la concertación política de sus gobiernos, mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre cuestiones de interés común para todos ellos.

Con ese mismo espíritu, las reuniones de cancilleres y mandatarios del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política lograron concretar y definir con una puntualidad cada vez mayor los temas de la agenda latinoamericana, bien que en los noventa esa instancia ha sufrido un marcado proceso de erosión y desgaste.

Asimismo, puede argumentarse que la acción de Contadora no solo marcó el inicio de una nueva fuerza diplomática en las relaciones interamericanas, sino que también abono el terreno para la concertación cristalizada en los acuerdos de Esquipulas II, que abrieron finalmente el camino para el logro de una paz regional.

En efecto, el 7 de agosto de 1987, y de manera sorpresiva para la gran mayoría de los observadores, los cinco mandatarios centroamericanos suscribieron en Esquipulas, Guatemala, el *Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, mejor conocido con Esquipulas II.

Este histórico evento tuvo sus orígenes inmediatos en dos propuestas que, a manera de pinzas convergentes, habían tenido lugar durante los meses anteriores: la primera reunión presidencial de Esquipulas auspiciada por el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo Arévalo en mayo de 1986 con la intención de promover el Parlamento Centroamericano, por un lado, y el Plan de Paz del mandatario tico, Oscar Arias, presentado a la opinión pública en febrero de 1987.

Ninguna de las dos propuestas -una por ambiciosa y la otra por antisandinista- pudo cristalizar de inmediato. Sin embargo, el espacio para la paz se abrió cuando Arias accedió, a instancias de los presidentes de Nicaragua y Guatemala, a

realizar modificaciones a su plan, y cuidó de contar con zonas mínimas de consenso al relanzarlo.³²

Lo que algunos consideran como el "milagro" de Esquipulas II pudo ocurrir gracias a la conjunción de una serie de acontecimientos internacionales que influyeron favorablemente en su realización, y que fueron: 1) la explosión del escándalo Iran-Contras en 1986, que al fijar la atención mundial sobre la política reaganiana disminuyó la agresividad de ésta y abrió un resquicio para la negociación; 2) el agotamiento del que Contadora comenzaba a dar muestras gracias a la constante oposición de El Salvador, Honduras y la propia Costa Rica; y 3) el temor de los mandatarios de los primeros dos países, José Napoleón Duarte y José Azcona Hoyo, respectivamente, de ser considerados hostiles a la paz si no firmaban el *Procedimiento*.

Esquipulas II, suscrito pese a la presentación del contraplan Reagan-Wright un día antes, partió del reconocimiento de todos los gobiernos establecidos como legítimos (lo cual favoreció a Nicaragua), pero no convocaba a los movimientos insurgentes (lo cual perjudicaría a las guerrillas guatemalteca y salvadoreña). Su objetivo central era resolver los conflictos entre los Estados centroamericanos, desmontar los problemas al

³² Véase Peter Peter McKenna, "Nicaragua and the Esquipulas II Accord: Setting the Record Straight", en *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 14, núm. 27, 1989, pp. 63-64.

interior de éstos y pugnar por la democracia política en los países firmantes.

A diferencia de Contadora, Esquipulas II estableció plazos y cronogramas basados en los principios de simetría y simultaneidad, y excluyó cuestiones de seguridad y sociales, en una deliberada "ambigüedad constructiva". Así, los temas del procedimiento fueron la reconciliación nacional, el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, el impulso del Parlamento Centroamericano, la suspensión de los estados de emergencia donde éstos estaban vigentes, la búsqueda de un cese al fuego generalizado, el inicio de diálogos políticos nacionales, la promulgación de decretos de amnistía, la garantía de no uso del propio territorio para alojar a grupos insurgentes extranjeros, el cese de la ayuda a éstos y el reforzamiento de la libertad de prensa.³³ Para el cumplimiento de tales objetivos se estableció una Comisión Ejecutiva formada por los cancilleres del área, y también una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS), integrada por los mismos cancilleres centroamericanos, así como por los ministros de Relaciones Exteriores de los grupos de Contadora y de Apoyo, y por los representantes de los secretarios generales de la ONU y la OEA.

³³ Cfr. *Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, Esquipulas, Guatemala, 7 de agosto de 1987.

Al poco tiempo, en enero de 1988, se suspendieron las labores del la CIVS y la verificación perdió su neutralidad, elemento capital que le debía ser inherente. Además, a partir de la siguiente reunión presidencial, celebrada el 15 de febrero del mismo año en la ciudad costarricense de Alajuela, el proceso de Esquipulas II fue asumiendo cada vez una forma de embudo, en donde se comenzaron a demandar cada vez más concesiones a Nicaragua y menos a los demás países.

Semanas después del primer aniversario de Esquipulas II el avance que se registraba era el siguiente:

En Costa Rica, donde la situación de crisis no llegó a los dramáticos extremos que había tocado en otros países centroamericanos, los acuerdos funcionaron relativamente bien. Pese a ello, el gobierno se quejaba de la intransigencia y la inflexibilidad de aquellos actores que se oponían a llevar adelante los acuerdos, y sus esfuerzos por extirpar a los "contras" que seguían incursionando a lo largo y ancho de su frontera con el sur nicaraguense, no fueron todo lo fructífero que se quisiera. Al propio tiempo, el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz 1987 al presidente Oscar Arias extendió en la comunidad internacional el sentimiento de que el país tico cumplía a plenitud los compromisos propuestos por él mismo.

Nicaragua, por su parte, fue bastante lejos en la aplicación de los compromisos pactados, estableciendo para el efecto el levantamiento de la censura periodística previa y permitiendo la reapertura del opositor diario *La Prensa* y de Radio Católica; igualmente suspendió la prohibición de ingreso al país a ciertos sacerdotes de la Iglesia Católica, nombró presidente de la Comisión Nacional de Reconciliación al arzobispo de Managua, Miguel Obando y Bravo, acre crítico del FSLN, presentó un proyecto de ley para suspender el estado de emergencia, decretó ceses unilaterales al fuego en los combates armados con las bandas somocistas y logró, al firmar los acuerdos de Sapoá del 23 de marzo de 1988, abrir un camino para la pacificación nacional. En el terreno político inició un diálogo con los 11 partidos de oposición que resultó respetuoso y serio.

En Guatemala también se llegaron a vislumbrar signos positivos, pues tras 20 años de lucha armada se celebró en Madrid, España, del 7 al 9 de octubre de 1987, un encuentro entre el gobierno y la guerrilla nucleada en la URNG. No obstante, la voluntad de diálogo encontraría límites muy precisos en el poder de veto que ejerce la casta militar guatemalteca y la persistencia de la violaciones a los derechos humanos en el país.

Mención aparte merecen El Salvador y Honduras. En aquél fue patente el distanciamiento del gobierno democristiano de los compromisos asumidos en Guatemala y, aunque entabló pláticas con

el FDR-FMLN, decretó una amnistía para algunos presos políticos y formalizó el establecimiento de la Comisión Nacional de Reconciliación, el gobierno siguió pareciendo empeñado en negar el vasto protagonismo de un movimiento popular e insurreccional que cada día registraba nuevos avances. Tampoco menguaron las actividades de los escuadrones de la muerte (que cobraron vidas como la de Herbert Anaya Sanabria, coordinador de la Comisión de Derechos Humanos no gubernamental), ni los constantes bombardeos contra la población civil en zonas ocupadas por los rebeldes.

Finalmente, Honduras constituyó un caso evidente de indisposición oficial para lograr la paz. De ese país siguieron partiendo centenares de vuelos de inspección sobre estados vecinos; se eludió el diálogo con la oposición interna alegando que no había necesidad de ello; se negó a la verificación internacional *in situ*, y lo que es más importante, siguió permitiendo la presencia de bases norteamericanas y grupos "contras" en su territorio.

La asimetría entre Nicaragua y el resto de las naciones en el cumplimiento de los acuerdos se fue acentuando conforme transcurrieron las siguientes reuniones presidenciales. En Costa del Sol, El Salvador, en febrero de 1989, la declaración final hizo énfasis en la democratización de Nicaragua, la cual accedió a adelantar las elecciones a febrero de 1990, realizar reformas a su ley electoral, invitar observadores de la ONU y la OEA y

crear, bajo la coordinación de la primera de estas organizaciones la ONUCA, instancia dedicada a verificar el desarme de la "contra"; en Teja, Honduras en agosto de 1989, se insistió en la desmovilización de esa fuerza irregular, en tanto que se instaba al gobierno salvadoreño a entablar un diálogo directo con el FMLN. El tobogán de las concesiones de Managua prosiguió en San Isidro de Coronado, Costa Rica, a finales de 1989, cuando el gobierno sandinista firmó una declaración que instaba al FMLN a deponer las armas e integrarse al proceso político salvadoreño.

Semanas más tarde los sandinistas eran derrotados en los comicios generales y Esquipulas II tomaría en consecuencia otros derroteros: las cumbres de Montelimar, Nicaragua; Antigua, Guatemala, y Puntarenas, Costa Rica efectuados en 1990, expresaron una preocupación cada vez mayor por los temas económicos, toda vez que el "problema" sandinista había pasado a segundo término.

Puede decirse que Esquipulas II resultó, aún sin pretenderlo en sus orígenes, coincidente con los intereses estratégicos de Estados Unidos en Centroamérica, y también es posible asegurar que la iniciativa diplomática sobrevivió alimentada por las concesiones unilaterales del sandinismo.

Sin embargo, Esquipulas registró indudables logros que deben resaltarse en todo lo que valen. En primer lugar y al igual que

Contadora, contribuyó a poner un dique a una intervención directa de los Estados Unidos, aun cuando éstos conservaron su poder para obstaculizar el cumplimiento de ciertos puntos que le eran desfavorables y, aún más, de orientar el proceso en su propio beneficio.

En segundo término, la firma del *Procedimiento* logró reunir a los presidentes centroamericanos en la misma mesa para dialogar y negociar, aun cuando las relaciones intrarregionales presentaban un panorama desolador que incluso se reflejó en la caída del comercio al amparo del Mercado Común Centroamericano (véase *infra*, cap. IV).

En tercer término, la dignidad regional se recuperó en alguna medida, ya que la suscripción de los acuerdos denotó cierto grado de autonomía y creatividad diplomática frente a los Estados Unidos, que en principio no brindaron una buena acogida al proyecto pacificador.

Por último, pero no menos importante, si bien es cierto que Esquipulas II requirió de varias concesiones sandinistas, también lo es que deslegitimó por completo a la "contra" como eventual opción política, y sentó las condiciones para reducir las hostilidades armadas contra Nicaragua.

5. ALGUNOS COMENTARIOS FINALES EN TORNO AL DESARROLLO DE LA POLITICA CENTROAMERICANA EN LOS OCHENTA.

Después de diez años en donde la guerra se combinó con el establecimiento de gobiernos civiles, Centroamérica ha visto abrumadoramente mermados sus niveles de vida y su viabilidad hacia el futuro.

Aun cuando a final de cuentas las hostilidades armadas prácticamente han cesado, las condiciones materiales y políticas estructurales que les dieron origen siguen en pie.

La guerra fría terminó en el mundo, pero la posición hegemónica de Estados Unidos en Centroamérica parece empeñada en considerar a los países de la región como un coto privado, cuyo desarrollo social no es de importancia, a menos que sus limitaciones provoquen desafíos al poder norteamericano.

Finalmente, las muy frágiles democracias centroamericanas tienen un largo camino por recorrer, y pensamos que sólo podrán funcionar con fluidez en el futuro si son capaces de abrirse con plenitud a todas las fuerzas políticas, pero no sólo eso: los países del istmo deben encontrar la ruta de un crecimiento económico que al mismo tiempo sea justo y distributivo. Sólo así el desarrollo político centroamericano será integral, y sólo así se evitará la repetición del cuadro de violencia que definió a la región en los ochenta.

IV. LA ECONOMIA CENTROAMERICANA EN LOS OCHENTA.

Se ha convertido en un lugar común, bastante verdadero por cierto, afirmar que Centroamérica ha vivido en los ochenta su peor crisis económica desde los años de la Gran Depresión.

Eilo se debe, en gran medida, a que la región continuó manteniendo una alta dependencia con respecto a las actividades primario exportadoras y, a pesar de las modificaciones que sufrió desde los años que nos separan del fin de la segunda guerra mundial, mantuvo una alta vulnerabilidad frente a las bruscas fluctuaciones originadas en el exterior.

Durante los ochenta y lo que se lleva recorrido de los noventa la crisis económica estuvo lejos de resolverse. Nadie niega la necesidad de cambios certeros y radicales, pero las limitaciones ancestrales de la economía suelen jugar en contra del cambio: aun cuando las transformaciones son necesarias, el estrecho marco coyuntural les niega solución alguna; la región está descapitalizada, su tecnología es obsoleta, la integración se ha hecho cada vez más endeble y los mercados de los países centrales están prácticamente vetados por el neoproteccionismo.

No es fácil sugerir recetas o alternativas ante esta conjunción desfavorable de factores y, más que hablar de las opciones posibles (a lo que nos aventuramos en *infra*, cap. V), en las páginas siguientes nos referiremos al desempeño de la economía de América Central en los ochenta, procurando analizar, junto con los indicadores de crecimiento, las repercusiones sociales que muchas veces no son visibles a la luz de una simple enumeración de cifras macroeconómicas.

En primer lugar se analiza el tipo de políticas de ajuste puestas en marcha para encarar una crisis que mostraba una gran cantidad de indicadores negativos en el sector externo; se relata cómo en muchos casos estas políticas de ajuste, inicialmente implantadas como experiencias temporales, han devenido permanentes, como en el caso de Costa Rica, donde el saneamiento de la balanza de pagos se metamorfoseó en un diseño estratégico para cambiar el estilo de crecimiento.

En segundo lugar se describen los indicadores del producto interno bruto que a lo largo del decenio permaneció estancado en los cinco países; y se analiza la incidencia que la estructura y ritmo demográficos tuvieron en él. También se formulan referencias en torno a la crisis fiscal del Estado. Como en anteriores décadas, los gastos fiscales fueron mayores que la recaudación, lo que obligó a un endeudamiento mayor, desequilibró

la balanza de pagos de la región y repercutió de manera directa en el aumento de las tasas inflacionarias.

Un momento posterior de análisis se dedica precisamente al sector externo, en donde cobran relevancia el deterioro creciente de la balanza de pagos; la caída de los precios de los productos centroamericanos de exportación y la suba en los de importación; el enorme peso que para las economías de la región significaron el débito con el exterior, la ayuda económica de los Estados Unidos y otras naciones extrarregionales, y el comportamiento de la inversión extranjera directa.

Las consecuencias sociales del modelo económico se revisan en el último tramo del capítulo. Allí se estudia la forma en que la reiterada crisis afectó regiones como el desempleo, la educación, la salud, la expectativa de vida al nacer, la mortalidad infantil y la morbilidad, entre otros.

En todo momento se ha procurado tener presente una perspectiva que nos brinde una adecuada radiografía de la región en su conjunto, pero las particularidades y distorsiones de economías en proceso de ajuste, guerra o transición nos hacen detenernos constantemente en cuestiones específicas.

1. CRISIS Y POLITICAS DE AJUSTE.

Ante la gran diversidad de desafíos y desequilibrios en la esfera de la economía, derivados del agotamiento del estilo de crecimiento evidenciado a fines de los setenta, los diversos gobiernos pusieron en práctica tres tipos de respuesta:

- 1) Acciones correctivas, destinadas a enjugar los déficit en la balanza de pagos;
- 2) programas de ajuste macroeconómico con miras a corregir desequilibrios de cierta envergadura; y
- 3) proyectos de cambio estructural, diversos al modelo de industrialización incipiente e integración económica seguido en los sesenta y setenta.

Para 1982, todos los países integrantes del Mercado Común Centroamericano aplicaban, de una u otra manera, estas políticas. Guatemala firmo un primer acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1981, mientras que Costa Rica, Honduras y El Salvador hicieron lo propio al siguiente año. Nicaragua, por su parte, intento desde principios de la década eludir cualquier programa de ajuste y mantener políticas expansivas, pero hacia 1985 ya había establecido un programa de corte fondomonetarista con algunas chispas de heterodoxia, pero sin negociar con el FMI. Desde entonces hasta ahora las políticas de estabilización se pusieron en práctica en toda Centroamérica, con instrumentos muy

semejantes y resultados distintos. A grandes rasgos, estas medidas consistieron en:

- Flexibilización de la política cambiaria a fin de promover la competitividad de las exportaciones; en este renglón se produjeron devaluaciones que modificaron la tradicional estabilidad de las monedas centroamericanas frente al dólar (por ejemplo, la paridad del quetzal permaneció igual desde 1926 hasta 1986);
- política monetaria y crediticia restrictiva;
- austeridad en el gasto público, con excepción de Nicaragua, y El Salvador en determinados momentos;
- ataque a la inflación por el lado de la demanda, con lo cual los salarios reales tendieron a disminuir;
- apertura externa comercial y financiera;
- reprivatizaciones de empresas estatales en aquellos lugares en que éstas representaban un sector importante de la actividad económica, como en Costa Rica; y
- estímulo del modelo de exportaciones no tradicionales.

Todas estas medidas se encaminaban, a decir de sus instrumentadores, a sanear la economía y las finanzas de los países centroamericanos; sin embargo, tanto su filosofía como el modo en que genéricamente se aplicaron, produjeron una vasta constelación de nuevos problemas que se sumaron a las deficiencias propias que ya venían afectando a las economías de la región.

En primer lugar, la aplicación de las políticas de ajuste ocurrió de forma tardía en muchos casos, y en otros hubo escasa continuidad y coherencia en su aplicación. Por ejemplo, al querer combinar lo mejor de Hayek y Keynes desde 1985, la conducción económica sandinista terminó por crear una situación extraordinariamente compleja en términos del manejo de la economía.

En segundo término, muchas veces generaron una curiosa iatrogenia: al devaluar, efectivamente contribuyeron (poco) a elevar las exportaciones, pero también la inflación; en términos socioeconómicos, las políticas instrumentadas redundaron en la aceleración de las condiciones que habían dado origen a las propuestas revolucionarias en varios países.

En tercer lugar, contribuyeron a frenar la integración regional, dado que en razón de sus heterogéneas profundidades y ritmos desincronizaron las políticas económicas de los diversos países.

En cuarto lugar, subordinaron las necesidades de acumulación y bienestar internos a sus propios requerimientos y al cumplimiento de las obligaciones contraídas frente al exterior.

Por último, las medidas de ajuste estructural mostraron, salvo en el caso de Costa Rica,¹ resultados más bien modestos. Si bien se suscitaron ciertos repuntes en la instalación de plantas maquiladoras, así como en las exportaciones no tradicionales, el grueso de las ventas al exterior continuó

¹ Para una evaluación de las políticas de cambio estructural en Costa Rica, véase Victor Bulmer-Thomas, "The New Model of Development in Costa Rica", en Rigoberto García (ed), *Central America: Crisis and Possibilities*, Institute of Latin American Studies, Universidad de Estocolmo, Estocolmo, 1986.

girando en la órbita de dos o tres productos tradicionales de agroexportación.

No obstante todas estas falencias y obstáculos, difícilmente se podría argumentar que el accidentado desempeño de la economía centroamericana en los ochenta que relatamos en las próximas páginas se debe exclusivamente a las políticas de ajuste; éstas retroalimentaron y generalmente ahondaron, en efecto, los problemas del modelo de acumulación que desde 1976 había entrado en una aguda crisis que sigue sin superarse cabalmente hasta el momento.

2. COMPORTAMIENTO DEL APARATO PRODUCTIVO: LA DIMENSION INTERNA.

Un factor de gran importancia que debe tomarse en cuenta al analizar la evolución de la economía centroamericana es el del *contexto de la realidad económica internacional*. El cuadro 1 muestra que, mientras en 1981-1990 la economía mundial crecía a tasas promedio de 3.0%, la norteamericana lo hacía a razón de 2.6% y la de América Latina a 1.4%, el producto interno bruto (PIB) centroamericano registró un aumento anual de 0.4%, que en términos suaves significa estancamiento. Dos son las principales enseñanzas que se derivan de esta situación: a) Centroamérica vivió en los ochenta una *crisis dentro de la crisis* y sus ritmos de crecimiento fueron sensiblemente menores a los de América

Latina, precisamente cuando ésta vivía su "década perdida"; y b) el "efecto locomotora", según el cual el crecimiento de la economía mundial -y sobre todo de sus centros, como Estados Unidos- arrastra a las regiones periféricas hacia mejores desempeños, quedó invalidado en América Central, pues el relativo auge norteamericano difícilmente repercutió positivamente en las economías del istmo.

CUADRO 1
EVOLUCION DEL PIB CENTROAMERICANO EN LOS
OCHENTA: UNA VISION COMPARATIVA
(tasas anuales de crecimiento)

PAIS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Proyecto anual 1991-1999
Estados Unidos	1.9	-2.5	3.8	3.8	3.4	2.7	3.3	4.0	2.4	0.8	2.8
América Latina y el Caribe	1.5	-1.0	-2.7	3.5	3.5	3.7	3.1	0.9	1.5	0.5	1.4
Centroamérica	-0.8	-3.9	1.0	-0.2	-0.2	2.0	2.9	0.8	2.0	0.8	0.4
Mundial	1.8	0.7	2.8	4.5	3.4	3.2	3.2	4.1	3.3	3.3	3.0

FUENTE: para Estados Unidos y el PIB mundial, *Boletín de Economía Internacional*, Banco de México, enero-marzo de 1989; para América Latina y Centroamérica, CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

En lo que respecta al pobre desempeño del PIB, encontramos que sus causas radican, *grossa modo*, en la caída del volumen y

precio de las exportaciones, la disminución de la inversión interna y el ahorro, el desequilibrio de las finanzas públicas, los excesivos gastos en armas, la destrucción de la infraestructura y las cosechas, y los desequilibrios del sector externo. Según el cuadro 2, el quinquenio 1981-1985 fue el peor en términos de crecimiento del producto; particularmente durante 1982, cuando los cinco países mostraron incrementos negativos. Más tarde, en parte a causa del atenuamiento de algunas condiciones externas adversas (como el alto precio de los hidrocarburos), en parte debido a la mayor disciplina económica y a la renegociación de la deuda que conllevan los programas de ajuste, y en parte a causa de los masivos flujos de ayuda económica que recibió la región, el PIB tendió a crecer nuevamente, si bien a tasas considerablemente menores que en el periodo 1950-1978.

CUADRO 2
CENTROAMERICA EVOLUCION DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO TOTAL
1981-1990 ^a

PAIS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Varia- ción 1981 1990	Prose- dido 1981 1990
Centroamérica	-0.8	-3.9	1.0	-0.2	-0.2	2.0	2.9	0.6	2.0	0.6	4.0	0.4
Costa Rica	-4.6	-9.0	2.7	7.8	0.7	5.3	4.5	3.3	5.5	3.5	19.7	2.0
El Salvador	-9.3	-5.2	0.6	2.3	1.8	0.5	2.7	1.5	1.1	3.0	-1.0	-0.1

PAIS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Varia- ción 1981 1990	Prome- dio 1981 1990
Guatemala	0.9	-3.5	-2.7	0.0	-0.6	0.3	3.8	4.0	3.8	3.0	8.8	0.9
Honduras	0.4	-0.6	-0.1	2.5	2.0	4.7	4.5	4.9	2.3	-1.0	19.6	2.0
Nicaragua	8.7	-1.4	4.6	-1.8	-4.1	-1.0	-0.7	-10.9	-2.9	-5.5	-14.8	-1.5

FUENTE: Elaboración del autor con base en datos de la CEPAL.
 1 Cifras redondeadas a decimales.

Durante los primeros tres años en análisis las tributaciones económicas de todos los países centroamericanos fueron más o menos parejas, con la excepción de Nicaragua que en 1981 y 1983 registró tasas bastantes satisfactorias en el crecimiento de su PIB. Sin embargo es perfectamente claro que mientras los demás países comenzaban a mostrar ciertos seguros de recuperación en 1984-1985, Nicaragua registró constantes decrementos en el PIB, y al final de la década fue el único país, junto con El Salvador, que sufrió signos negativos en el PIB total. ¿Qué razones explican el crítico comportamiento económico de estos dos países?

Después de la Revolución nicaragüense, no sólo el aparato productivo físico quedó dañado, sino que se heredaron deudas y desequilibrios del pasado junto con una considerable fuga de capital financiero y humano, mientras una población cargada de

expectativas demandaba niveles de trabajo, educación y salud apropiados a la transformación revolucionaria.

En un principio las medidas expansivas puestas en marcha por el Gobierno de Reconstrucción Nacional cubrieron dichas expectativas y además lograron inducir los comportamientos favorables del PIB descritos líneas arriba. Sin embargo, a partir de 1983 se rompieron los vínculos con los organismos multilaterales de crédito y con la banca extranjera, al tiempo que la escalada en las acciones de las fuerzas irregulares financiadas por Washington ("contras") causaba un deterioro productivo y financiero considerable.

Hacia mediados de los ochenta, Nicaragua dedicaba alrededor de la mitad de su presupuesto anual a gastos de defensa y, al carecer de acceso fácil al crédito externo y sostener políticas keynesianas, se vio compelida a recurrir a emisiones inorgánicas que dispararon hacia arriba sus índices inflacionarios. Por fin, en 1985 se ensayaron las primeras políticas de ajuste general, pero sus resultados fueron bastante magros y sólo contribuyeron a agravar la crisis.

Desde luego la agresión "contra", a la que ya hacíamos referencia, fue un factor decisivo para el desencadenamiento de la peor crisis económica de la historia de Nicaragua -y acaso, de toda Centroamérica.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República de Nicaragua estima que los daños al aparato productivo, sumados a las pérdidas comerciales y financieras directas fueron del orden de 1 750 millones de dólares entre 1980 y 1987.² Sumada esta cifra a las pérdidas indirectas y a largo plazo, el total podría llegar hasta los 12 mil millones de dólares o incluso a los 17 mil millones por los que el gobierno sandinista demandó a EU ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Junto con estas consecuencias, la agresión contribuyó a frenar los avances sociales, coadyuvó a la generación de amplios flujos de refugiados y desplazados, deterioró la infraestructura sanitaria de tal forma que reaparecieron enfermedades asociadas a la pobreza y, en síntesis, puso en juego la viabilidad económica de Nicaragua.³

Sin embargo, la crisis económica nicaragüense posee una dimensión interna que es preciso no ignorar; en otras palabras, es necesario distinguir los problemas causados por la guerra de los errores en el manejo económico por parte del gobierno

² Cfr. *El gallo ilustrado*, suplemento de *El Día*, México, 2 de octubre de 1988, p. 6.

³ Para un amplio balance de la economía sandinista, véase Rose J. Spalding (comp), *La economía política de la Nicaragua revolucionaria*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

nicaraguense, mismos que tienen mucho en común con los cometidos por muchos países progresistas. En un extraordinario texto que no retomaremos con amplitud debido a la falta de espacio y al carácter general de este estudio, Stefan de Vylder⁴ detecta seis factores que limitan y distorsionan las políticas económicas post-revolucionarias en este tipo de naciones. Ellos son: a) exagerado optimismo en que la inercia revolucionaria será suficiente para resolver los problemas; b) falta de disciplina financiera y monetaria; c) exagerada importancia de los volúmenes de producción, antes que de sus aspectos cualitativos; d) confianza desmesurada en los controles de precios y de cambios como herramientas de política económica; e) obsesión por el desarrollo de obras impresionantes de infraestructura (carreteras, presas, etc.); f) desprecio por las pequeñas empresas y los grupos minoristas del sector privado, a los que no se estimula. ¿En cuántos de estos errores cayeron los sandinistas?

En el caso de El Salvador, el otro país que registró tasas negativas en el crecimiento del PIB, la guerra también fue un factor determinante, sumada a eventualidades como el terremoto de octubre de 1986. Como en el caso de Nicaragua, muchas áreas de cultivo en zonas de combate fueron abandonadas, y numerosas

⁴ Stefan de Vylder, "Bias and Distortions in Socialist Economic Policies: Some Lessons from the Third World", en Rigoberto García, *op. cit.*

cosechas, así como plantas procesadoras de café y algodón fueron destruidas a consecuencia de la estrategia rebelde de sabotaje económico.

Como sea, no fueron únicamente estos dos países los que padecieron la crisis. El estancamiento general al que hemos hecho referencia se vio agravado por las tendencias demográficas, pues el crecimiento poblacional para Centroamérica continuó siendo del 3%, uno de los más altos de América Latina y del mundo.⁵ Por lo tanto, la caída productiva es aún más fuerte si se atiende a las presiones demográficas, y la acumulación de rezagos toma características de drama.

Elio se refleja naturalmente en el comportamiento del *P/B por habitante*, que cayó sostenidamente a lo largo de toda la década, con la excepción de Costa Rica. Los retrocesos de El Salvador y Guatemala, con una variación acumulada de casi -20% con respecto a 1980, de Honduras, con -13.7% y de Nicaragua, con -47.3% en relación al mismo año, implican, más allá de las cifras, grandes trabas al desarrollo futuro de esos países, y representan retroceso de entre 10 y 40 años, como es el caso de Nicaragua.

⁵ José Luis León, "Crisis y evolución demográfica: América Central en los ochenta", en *Polémica*, núm. 12, segunda época, San José, septiembre-diciembre de 1980.

CUADRO 3
CENTROAMERICA: EVOLUCION DEL
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
1981-1990

PAIS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Varia- ción anual- lada 1981 1990	Pro- medio 1981 1990
Centroamérica	-2.4	-4.8	-1.7	0.5	-2.7	-4.4	0.1	-2.2	-0.9	2.2	-18.0	-1.8
Costa Rica	-0.1	-1.0	-0.3	4.8	-2.1	2.4	1.7	0.6	2.8	1.0	9.8	1.0
El Salvador	-11.9	-8.0	-0.3	1.3	0.5	-1.2	0.8	-0.5	-1.1	0.6	-19.8	-2.0
Guatemala	-2.1	-6.3	-5.4	2.8	-3.3	-2.6	0.7	1.0	0.9	0.1	-19.8	-2.0
Honduras	-3.0	-4.0	-3.6	-1.2	-1.5	1.3	1.2	1.7	-0.8	-3.8	-13.7	-1.4
Nicaragua	5.3	-4.6	1.2	-4.8	-7.3	-4.3	4.0	-13.9	-6.1	-8.8	-47.3	-4.7

FUENTE: Elaboración del autor con base en datos de la CEPAL.

Esta impresionante involución, una de las más relevantes en el mundo en desarrollo, potenció el deterioro en los niveles de vida, tal como revisaremos más adelante. Por el momento, baste señalar que como resultado de ella en 1986 los salarios reales con respecto a 1982 habían caído 30% en Nicaragua, 35% en Guatemala, 20% en Honduras y 3% en Costa Rica, después de

alcanzar un nadir de -30% en 1983; el proceso de deterioro salarial fue igualmente grave en El Salvador.⁶

Causa y consecuencia a la vez de los fenómenos descritos fue la disminución abrupta del *ahorro interno* y la *inversión bruta* que comenzaron a suscitarse desde 1977, pero con mayor intensidad a partir de 1979. De acuerdo con el cuadro 4 hasta mediados de la década en la mayoría de los países la inversión bruta como porcentaje del PIB había disminuido sensiblemente, como en Costa Rica, donde en 1982 fue la mitad que en 1980 y en Guatemala donde cayó en 4 puntos porcentuales hacia 1986. En El Salvador y Nicaragua se mantuvo estancada y en Honduras declinó lenta pero continuamente, de tal forma que para 1990 era apenas más de la mitad del porcentaje registrado en 1980. En buena medida la responsabilidad de tales comportamientos recayó sobre el sector privado, que disminuyó su ritmo de inversión y reinversión; así, entre 1978 y 1987 la formación bruta de capital fijo privado cayó a ritmos de -10.7% anual en El Salvador, -7% anual en Guatemala y -5.9% en Honduras, por sólo mencionar tres ejemplos.⁷ Aun cuando estas deficiencias se intentaron cubrir con inversiones públicas en varios momentos y países, ello no fue suficiente para elevar las tasas generales de ahorro e inversión.

⁶ Cfr. Angel Serrano, "Centroamérica: crisis económica y políticas de ajuste", en *Comercio Exterior*, vol. 38, núm. 10, México, octubre de 1988, p. 899.

⁷ Julio Carranza y Juan Arancibia, "Crisis y perspectivas del proceso de acumulación de capitales en Centroamérica", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. VI, núm. 12, La Habana, enero-junio de 1989, p.58.

En ello tuvieron mucho que ver las fugas de capitales que aumentaron significativamente en la medida que los grandes agentes privados consideraron que las situaciones revolucionarias afectarían su patrimonio. Hasta 1987, los depósitos de ciudadanos centroamericanos en el sistema de intermediación financiera norteamericana había alcanzado los 2 525 millones de dólares,⁸ y la fuga total de capitales se calculaba en 4 mil millones de dólares, es decir, alrededor de la cuarta parte de la deuda externa acumulada hasta ese año. Con respecto a la incidencia de los capitales fugados en el conjunto de la economía se calcula que en 1980 en El Salvador, y Guatemala equivalieron al 12.4% y al 3.9% respectivamente.⁹

CUADRO 4
CENTROAMERICA: INVERSION BRUTA INTERNA 1980-1990
(Como porcentaje del PIB)

PAIS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Centroamérica	19.0	18.4	15.2	15.7	16.9	15.1	16.1	16.2	17.8	18.2	17.8
Costa Rica	26.6	16.9	13.6	17.7	18.2	19.2	20.6	20.0	24.6	26.3	27.1
El Salvador	13.3	13.9	13.3	12.1	12.1	11.3	13.6	13.2	12.8	16.2	12.0

⁸ CEPAL, *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*, México, 14 de noviembre de 1986, p. 21.

⁹ José Roberto López, "Siete tesis sobre la crisis centroamericana", en *Síntesis*, núm 7, Madrid, enero-abril de 1989, p. 78. El artículo apareció originalmente en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, San José, julio-diciembre de 1988.

PAIS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Guatemala	15.9	16.1	15.2	13.0	13.7	11.2	11.0	12.7	13.8	13.5	15.3
Honduras	24.6	21.6	15.6	19.7	24.9	17.7	19.8	16.4	13.0	12.3	12.8
Nicaragua	16.8	24.4	20.2	21.0	21.5	22.4	22.2	20.6	24.9	22.6	21.8

FUENTE: 1980-1987, CEPAL *Centroamérica: bases de una política de reactivación y desarrollo*, México, 14 de noviembre de 1988 p. 73; 1988-1990, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, "Situación económica de los países centroamericanos en 1990", en *Panorama Centroamericano*, núms. 32-33, mar-jun 1991, INCEP, Guatemala, p. 135

Al analizar el comportamiento de la economía por sectores, se encuentra que la caída en la inversión y el ahorro repercutió de manera negativa en todos ellos. Las actividades primarias, por ejemplo, disminuyeron su importancia como generadoras de empleo y también declinó su proporción como porcentaje del PIB. Sin embargo, el sector agropecuario se mantuvo en los ochenta como el más relevante para la economía de la región, aun cuando su vulnerabilidad frente a las fluctuaciones del exterior ha crecido nuevamente: si en 1950 dos productos principales representaban el 79.8% de las exportaciones y en 1970 esa proporción se había reducido al 44.6% gracias a la política de diversificación agrícola, hacia 1986 la proporción había vuelto a aumentar, y la dupla de productos de exportación más importantes alcanzaba el 61.8% de las ventas totales al exterior.

Por su parte el sector industrial también sufrió severos retrocesos en los ochenta, y a sus limitaciones intrínsecas se agregaron otras derivadas de la propia crisis. Como resultado, hacia finales de los ochenta la industria centroamericana era considerada como "dependiente, poco competitiva e intensiva en capital, de escasa generación de empleo y tecnología, con altos grados de capacidad ociosa y ausencia de selectividad."¹⁰

Por último el sector terciario se mantuvo muy alto en términos de su tamaño relativo, pero también muy poco dinámico con relación a su productividad. Por desgracia en los ochenta no crecieron tanto los servicios turísticos, los transportes o la informática sino el segmento informal del mercado de trabajo. Dadas las condiciones de guerra en países como Nicaragua y el Salvador, enormes cantidades de personas dejaron de trabajar en la agricultura y se trasladaron a las ciudades, en donde debieron recurrir al autoempleo o a la informalidad, ante la imposibilidad de encontrar trabajo fijo en el área industrial o de servicios.

Una causa privilegiada del desfavorable desempeño económico es la *militarización*, en donde se encuentran las consecuencias económicas de los procesos sociopolíticos y se confirma que la crisis centroamericana de ninguna forma constituye un fenómeno

¹⁰ Rigoberto García, "Integración o desintegración: el Mercado Común Centroamericano", en *Informes de Investigación*, núm. 56, Institute of Latin American Studies, Universidad de Estocolmo, Estocolmo, junio de 1988, p. 13.

unicausal. Como proporción del gasto total, las erogaciones militares fueron, apenas al despuntar la década de 40%, 29.3% y 25% en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, respectivamente (después crecerían más). Ahora bien, en términos de su impacto en el PIB, entre 1978 y 1984 los gastos en defensa pasaron del 0.7 al 0.8% en Costa Rica; del 2.0 al 4.9% en El Salvador; del 1.7 al 2.9% en Guatemala; del 2.3 al 6.0% en Honduras y del 3.1% al 12% en Nicaragua.¹¹

Durante los ochenta la *crisis fiscal del Estado*, que ya se había presentado desde épocas anteriores, continuó agravándose. Las estructuras fiscales continuaron manteniendo su carácter regresivo, los impuestos indirectos siguieron privando sobre los directos y la carga tributaria se caracterizó por su alta inelasticidad.

En ello jugaron un papel de importancia los grupos de altos ingresos, con un considerable poder de veto para impedir el alza a los impuestos. La resistencia articulada por estos grupos se expresó algunas veces en los parlamentos, pero sobre todo a través de las cámaras y organismos de representación empresarial;

¹¹ Cfr. José Luis León, "Crisis, intervención y diplomacia en América Central: balance preliminar en los ochenta", en *Relaciones Internacionales*, vol. X, nueva época, México, mayo-agosto de 1989, p. 25; véase también Raúl Benítez Manaut, "La guerra en Centroamérica: dinámica del proceso de militarización y tendencias", ponencia presentada en la Reunión del Grupo de Trabajo sobre Relaciones Internacionales, CLACSO, San Juan, Puerto Rico, enero de 1988, *mimeo.*

su eficiencia fue tal que algunos autores afirman que en 1983 el derrocamiento del gobierno del general Efraín Ríos Montt en Guatemala encontró una de sus principales causas en el disgusto de los estratos sociales más pudientes ante su pretensión de introducir una tasa de 10% en el impuesto al valor agregado.

En todo caso, los porcentajes de tributación con respecto al PIB, que anteriormente eran muy bajos, sólo crecieron muy ligeramente con respecto a los años setenta, con lo que la media regional en este rubro pasó de 9.8% en 1970 a 11.3 en 1980 y a 13% en 1987. Gran parte de esta suba se apoyó en el desempeño de Nicaragua, que gracias a las características tributarias de su proyecto social revolucionario pasó del 9.3 al 26.0%; contribuyeron también, aunque en mucho menor medida Honduras y Costa Rica, que registraron aumentos de 3.6 y 2.5 puntos porcentuales entre 1970 y 1987. En los casos de El Salvador y Guatemala, las cargas fiscales permanecieron prácticamente estáticas durante los 17 años en cuestión, e incluso en el segundo país llegaron a representar la exigua cifra de 6.3% del PIB en 1983.

Al comparar en el cuadro 5 estas cifras con los porcentajes del gasto de los gobiernos centrales en proporción al PIB, encontramos que ningún país, en ninguno de los años tomados en cuenta, fue capaz de cubrir sus gastos utilizando el expediente de la recaudación. A medida que pasa el tiempo y el gasto público

aumenta su participación en el PIB, el déficit fiscal tiende a ampliarse dramáticamente, como en los casos de Honduras y Nicaragua, donde el porcentaje de tributación fue apenas la mitad que el del gasto.

Los procesos a que tal desequilibrio ha dado lugar son el aumento de la inflación, por un lado, y por otro el deterioro de la balanza de pagos y el sector externo en su conjunto, según se analiza enseguida.

CUADRO 5
CENTROAMERICA: COEFICIENTE DE LA TRIBUTACION
Y EL GASTO TOTAL DE LOS GOBIERNOS CENTRALES RESPECTO AL PIB
(Años seleccionados 1970-1987)

	1970		1975		1980		1983		1987 ¹	
	C.T.	G.G.	C.T.	G.G.	C.T.	G.G.	C.T.	G.G.	C.T.	G.G.
Centroamérica	9.8	12.3	10.5	15.4	11.3	19.6	11.6	24.1	13.0	20.6
Costa Rica	12.1	15.1	13.0	18.3	11.3	21.8	15.4	21.4	14.6	18.3
El Salvador	10.3	11.8	12.1	15.9	11.1	18.9	10.6	27.2	10.5	16.9
Guatemala	7.6	9.9	8.3	10.8	8.6	15.2	6.3	12.1	6.1	12.3
Honduras	11.6	15.2	10.9	19.1	13.8	21.5	12.0	26.2	15.2	28.3
Nicaragua	8.3	12.3	10.5	19.2	16.4	30.8	25.9	61.0	26.6	45.3

FUENTE: Elaboración del autor, con base en datos de la CEPAL

¹ Cifras preliminares

C.T. Coeficiente de Tributación

G.G. Gasto del Gobierno Central.

La *inflación*, que tradicionalmente ha mostrado bajos índices en Centroamérica, se mantuvo baja con respecto a otros países de América Latina con situaciones hiperinflacionarias, pero repuntó considerablemente de cara a su propio desempeño anterior.

Durante los ochenta aumentaron las emisiones inorgánicas para cubrir los rampantes déficit fiscales, al tiempo que las devaluaciones y los mercados paralelos, al igual que el alza en los insumos industriales y las expectativas de los agentes, presionaron hacia arriba los índices de precios al consumidor.

En Nicaragua es donde la inflación adquiere tintes más dramáticos, mediante la conjunción de todos estos elementos. Como muestra el cuadro G, en 1981 y 1982 sus tasas de incremento de precios eran altas, pero se hallaban por debajo de la media regional. Ya para 1983 y 1984 la habían superado ampliamente, y de 1985 en adelante el país se instaló en la hiperinflación, llegando a alcanzar registros de 33 602% en 1988 y 8 500% en 1990, con una variación acumulada superior al 46 000% para el período en su totalidad.

Costa Rica no llegó a una situación tan delicada, pero la inflación originada en desajustes del comercio y emisiones sin respaldo constituyó un dolor de cabeza para los diseñadores de la política económica, creciendo a un promedio de 33.4% anual durante el decenio.

El Salvador y Guatemala también tuvieron problemas en este sentido, y tasas inflacionarias con tasas de dos dígitos, antes inconcebibles, pasaron a ser un hecho cotidiano en esos países: en 1990 en Guatemala la inflación fue de 50%, la más alta de la década, precedida por un 20.2% en 1989.

Un proceso similar, aunque más controlado, se observó en Honduras, donde la inflación registró discretas cifras fluctuantes entre el 2.7 y el 9.4% entre 1982 y 1988. Sin embargo, para 1989 ya se habían alcanzado los dos dígitos, y al año siguiente los precios aumentaban a razón de 25.3%.

CUADRO 8
CENTROAMERICA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS AL CONSUMIDOR (Porcentajes)
1981-1990^a

País	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Variación Acumulada 1981-1990	Promedio 1981-1990
Centroamérica (excluyendo Nicaragua)	23.6	20.6	13.5	9.2	22.1	20.5	14.1	16.0	20.3	31.6	191.0	19.1
Centroamérica	23.6	25.0	17.9	16.9	84.6	165.52	200.8	6733.3	354.2	1725.2	942.6	94.2
Costa Rica	65.1	81.7	16.5	18.3	22.3	21.0	24.0	28.2	26.1	31.0	334.2	33.4
El Salvador	11.6	13.8	15.5	9.8	30.8	30.3	19.6	18.2	23.5	19.9	193.0	19.3
Guatemala	8.7	-2.0	15.4	5.2	31.5	25.7	10.1	11.0	20.2	50.1	175.9	17.6
Honduras	9.2	9.4	7.2	3.7	4.2	3.2	2.7	6.7	11.4	25.3	83.0	8.3
Nicaragua	23.2	22.2	35.5	47.3	334.3	747.4	1347.4	33602.6	1690.0	8500.0	46349.9	4635.0

FUENTE: Elaboración del autor con base en datos de los informes anuales de la CEPAL.

^a Cifras redondeadas a decimales.

La evolución del producto, al igual que la caída del ahorro y la inversión, el deficiente comportamiento sectorial de la economía, la militarización, la crisis fiscal y la escalada inflacionaria repercutieron desfavorablemente en el sector externo, que aceleradamente comenzó a perder dinamismo y a generar serios problemas de liquidez, dando pie a la agudización de los conflictos de corto y largo plazo que en todos los planos enfrenta la región.

3. EVOLUCION DEL SECTOR EXTERNO

El sector externo centroamericano reviste una gran relevancia, ya que es precisamente en él donde converge una serie de problemas de carácter nacional e internacional que se proyectan sobre la economía regional.

Rubros importantes dentro del sector externo centroamericano son el comportamiento de la balanza en renta corriente, el comercio intrarregional, el poder de compra de sus productos de exportación, la deuda externa y, en los años ochenta, los ingresos recibidos por concepto de ayuda económica proveniente de los Estados Unidos y, en menor medida, de otros países.

Desde los cincuenta y sesenta la *balanza en cuenta corriente* de Centroamérica comenzó a mostrar déficits reiterados y para 1975 el problema ya era endémico y el saldo regional era negativo en

701 millones de dólares (véase cuadro 7). Junto con la crisis, este desequilibrio se fue agravando, de tal forma que en 1981 el déficit superó con holgura los 2 mil millones de dólares aunque después tendió a disminuir, elevándose de nuevo, a partir de 1988, por encima del récord de 1981. Cabe señalar que ningún país, en ningún año de la década, fue capaz de obtener un solo saldo superavitario en su balanza de cuenta corriente.

CUADRO 7
CENTROAMERICA: DEFICIT EN CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS
(Millones de dólares)

	Centro- américa	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1975	701	218	95	65	125	198
1980	1 646	858	1	165	331	491
1981	2 138	408	272	574	321	563
1982	1 697	274	271	400	238	514
1983	1 524	330	195	225	254	520
1984	1 774	265	240	378	386	505
1985	1 834	338	230	247	338	681
1986	1 158	197	80	26	251	602
1987	1 772	341	209	366	314	542
1988	2 539	394	273	487	347	845
1989	2 194	503	406	424	331	530
1990 ^a	2 385	655	350	415	350	615

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

NOTA: Signo negativo igual a superávit.

^a cifras preliminares.

La dependencia frente al exterior de la economía centroamericana, el poco favorable desempeño de los precios y el

volumen de sus exportaciones, el alza de los productos que importa y el aumento de las tasas de interés de su deuda externa son algunas de la causas de este comportamiento.

En efecto, la región resintió con particular intensidad la caída del poder de compra de las exportaciones. Tomando como base un índice de 100 en 1980, 10 años después El Salvador y Nicaragua habían sufrido impresionantes pérdidas de -58 y -35, respectivamente, mientras Honduras y El Salvador resentían el mismo fenómeno, aunque en magnitudes menores. Únicamente Costa Rica, acaso por su política de promoción de exportaciones no tradicionales en los sectores agrícola e industrial logró sortear esa tendencia y mantener con ligeras alzas los precios internacionales de sus exportaciones y, por tanto, sus términos de intercambio (véase cuadro 8).

CUADRO 8
CENTROAMERICA: PODER DE COMPRA DE LAS EXPORTACIONES
DE BIENES EN AÑOS SELECCIONADOS

País	1985	1986	1989	1990	Participación Regional 1981-1986
Costa Rica	116	116	127	124	24
El Salvador	51	51	39	42	-58
Guatemala	68	71	77	81	-19
Honduras	92	85	98	94	-6
Nicaragua	67	52	60	65	-35

FUENTE: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

La variación negativa se explica por los datos consignados en el cuadro 9, donde se anotan los *precios internacionales de los productos de importación y exportación*. Allí se observa una abrupta disminución del precio internacional del café (con mucho, el principal producto centroamericano de exportación), que de 1.45 dólares por libra en 1985, pasó a 89 centavos de dólar en 1989, debido a los problemas entre productores del grano, particularmente desde la ruptura del acuerdo de cuotas de la Organización Internacional del Café en 1985.

El azúcar, por su parte, mantuvo un alza moderada cuyo impacto final sobre la economía centroamericana no fue muy alto, en parte debido precisamente a su modesto aumento, y en parte a que su papel en el cuadro de exportaciones regionales dista mucho de ser tan importante como el algodón.

Este, por su parte, también ha venido repuntado y ente 1988 y 1990 su cotización dio un salto aceptable, pasando de 83 a 81.5 centavos de dólar por libra. Sin embargo, a pesar de que varios países centroamericanos son entusiastas exportadores de algodón, esta actividad tampoco redundó de manera determinante en el saneamiento de las finanzas regionales, ya que Centroamérica sólo produce el 3.2% del total mundial de algodón.¹²

¹² Massimo Micarelli, "Mercados internacionales y perspectivas para los productos tradicionales: café, algodón y banano", en Wim Pelupessy (ed), *La economía agroexportadora en Centroamérica: crecimiento y adversidad*, FLACSO, San José, 1989, p. 53.

En lo que respecta al banano, del que Centroamérica exporta el 30% del total mundial, el precio también mostró una tendencia al alza, gracias a su creciente demanda dentro del menú naturalista en los países centrales. No obstante este "descubrimiento" de sus virtudes, los ingresos que la fruta generó para Centroamérica no fueron suficientes para impulsar de manera decidida la captación regional de divisas (véase cuadro 9).

CUADRO 9
CENTROAMERICA: PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
DE EXPORTACION E IMPORTACION

	1970	1985	1988	1990
Azúcar cruda ^a	3.7	4.1	10.2	13.4
Café (suave) ^a	52.0	145.6	135.1	89.3
Cacao ^a	30.6	102.3	72.1	57.0
Bananas ^a	7.9	18.4	24.6	30.8
Carne de Vacuno ^a	59.2	97.7	114.2	115.3
Algodón ^a	30.7	61.7	63.4	81.5
Hierro (mineral) ^b	12.5	22.0	22.3	26.1
Petroleo Crudo (Arabia Saudita) ^c	1.3	25.8	12.8	19.3

FUENTE: UNCTAD, *Boletín Mensual de Precios de Productos Básicos*, suplementos 1960-1984 y octubre 1990; FMI, Anuarios 1981 y 1990.

^a Centavos de dólares por libra.

^b Dólares por toneladas métrica.

^c Dólares por barril.

Todos estos comportamientos se ubican en un contexto más amplio que de forma directa les afecta: la tendencia a largo

En lo que respecta al banano, del que Centroamérica exporta el 30% del total mundial, el precio también mostró una tendencia al alza, gracias a su creciente demanda dentro del menú naturalista en los países centrales. No obstante este "descubrimiento" de sus virtudes, los ingresos que la fruta generó para Centroamérica no fueron suficientes para impulsar de manera decidida la captación regional de divisas (véase cuadro 9).

CUADRO 9
CENTROAMERICA: PRECIOS DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
DE EXPORTACION E IMPORTACION

	1970	1985	1988	1990
Azúcar cruda ^a	3.7	4.1	10.2	13.4
Café (suave) ^a	52.0	145.6	135.1	89.3
Cacao ^a	30.6	102.3	72.1	57.0
Bananas ^a	7.9	18.4	24.6	30.8
Carne de Vacuno ^a	59.2	97.7	114.2	115.3
Algodón ^a	30.7	61.7	63.4	81.5
Hierro (mineral) ^b	12.5	22.0	22.3	26.1
Petróleo Crudo (Arabia Saudita) ^c	1.3	25.8	12.8	19.3

FUENTE: UNCTAD, *Boletín Mensual de Precios de Productos Básicos*, suplementos 1960-1984 y octubre 1990; FMI, Anuarios 1981 y 1990.

^a Centavos de dólares por libra.

^b Dólares por toneladas métrica.

^c Dólares por barril.

Todos estos comportamientos se ubican en un contexto más amplio que de forma directa les afecta: la tendencia a largo

plazo hacia la baja del comercio internacional de productos agropecuarios. Si en las décadas de los sesenta y setenta éste aumentaba a ritmos del 4% anual, en 1979-1988 sólo creció a razón de 1.3% al año, lo cual explica muchas de las tribulaciones del sector externo centroamericano.¹³

En igual sentido obró el encarecimiento de las importaciones, sobre todo de aquellas con mayor componente industrial; los energéticos, de los que Centroamérica es importadora neta, fueron otro cuello de botella para el sector externo (véase cuadro 9) y, si bien después de 1985 hubo un marcado descenso en sus precios, las erogaciones por este concepto continuaron altas, particularmente hacia final de la década, cuando los amagos de guerra en el Golfo Pérsico elevaron nuevamente las cotizaciones petroleras. Otro ejemplo es el del mineral del hierro, que ha aumentado su valor de manera sostenida; si ello sucede con esta mercancía en su forma de materia prima industrial, no es difícil imaginar el aumento que representa una vez procesado en productos de consumo o maquinaria para la industria.

Al deterioro de la balanza en cuenta corriente también contribuyó de manera determinante la disminución de los

¹³ Edelberto Torres-Rivas, "Perspectivas de la economía agroexportadora en Centroamérica", en Wim Pelupessy (ed), *Idibem*, p. 35.

Intercambios comerciales intracentroamericanos al amparo del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Tomando como referencia 1970, año en el que el MCCA comenzó a declinar después de la guerra entre El Salvador y Honduras, el porcentaje de las exportaciones al interior de la propia Centroamérica como porcentaje del total entró en un proceso de "jibarización" sostenida. Pero no fue sino hasta después de 1980, y aún más en la segunda mitad de los ochenta, cuando la situación comenzó a tomar tintes alarmantes, dando como consecuencia que para 1986 el porcentaje de exportaciones intrarregionales cayera a sólo 10.3% (véase cuadro 10).

Con ello se generó un marcado retroceso en la integración centroamericana y, aun en el desolado contexto latinoamericano, es notable la astenia del MCCA: si entre 1980 y 1986 el comercio entre los miembros de la ALADI sufrió una caída de 23%, el de CARICOM de 20% y el del Grupo Andino de 50%, el del MCCA experimentó el más serio de los declives y llegó a -60%.¹⁴ Tan rápido como su ascenso fue el eclipse del MCCA, y mucho de lo laboriosamente ganado en los veinte años transcurridos desde la suscripción del Tratado de Managua en 1962 hasta 1981 se vino abajo en la mitad de ese tiempo.

¹⁴ Cfr. Alfredo Guerra-Borges, "El presente y la historia: reflexiones introductorias a una teoría de la integración en América Latina", en *Problemas del Desarrollo*, vol. XXI, núm. 80, México, enero-marzo de 1990.

CUADRO 10
CENTROAMERICA: RELACION ENTRE EL VALOR DE LAS EXPORTACIONES AL
RESTO DE CENTROAMERICA Y EL VALOR DE LAS EXPORSORTACIONES TOTALES
(Porcentajes)

1970	25.5	20.0	31.3	34.5	10.1	25.7
1975	22.8	21.7	26.6	26.2	8.6	24.7
1980	23.1	27.0	27.5	26.8	9.9	16.8
1981	21.4	23.8	25.9	27.5	8.4	14.0
1982	20.0	19.2	24.7	27.4	7.7	12.8
1983	20.0	23.2	21.8	28.3	8.8	7.8
1984	18.1	19.3	21.5	25.2	6.5	9.6
1985	12.8	15.2	13.5	19.4	2.5	6.0
1986	10.3	9.3	11.5	18.4	2.1	6.3
1987 ^a	13.0	9.4	20.5	23.9	2.9	5.1

FUENTE: Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

Nota: El valor de las exportaciones totales fue estimado por la CEPAL.

^a Cifras preliminares.

La *inversión extranjera directa*, extraordinariamente perceptiva y atenta a la evolución política y económica de aquellos lugares donde decide radicarse, no logro ni de lejos revertir la tendencia deficitaria de la balanza de pagos en Centroamérica y, por el contrario, decreció a tasas anuales de -1.4% entre 1978 y 1987. Las pocas inversiones nuevas que ingresaron en el area se dirigieron mayoritariamente a Costa Rica y Guatemala (84.7%) y en menor medida a Honduras (11%), mientras que en El Salvador y Nicaragua muchas de las inversiones previamente establecidas se retiraron y prácticamente no se recibieron flujos nuevos de capital extranjero.

Es lógico que ante una situación tan crítica como la descrita, el recurso de la contratación de *deuda externa* fue uno de los más usados para intentar poner en orden las finanzas.

En los años previos el monto y los ritmos de endeudamiento habían resultado más bien modestos, y en su mayoría el débito se había adquirido con organismos multilaterales de crédito, que suelen prestar divisas con menor tasa de interés y períodos de amortización más largos. Sin embargo, hacia mediados de los setenta este perfil fue cambiado paulatinamente con el aumento del crédito solicitado a la banca privada internacional, ya que ésta ofrecía préstamos abundantes y en condiciones juzgadas entonces como favorables.

Para desgracia de los países centroamericanos -y de muchos otros del mundo en desarrollo-, las tasas internacionales de interés comenzaron a escalar desde 1979, y tres años más tarde ya habían alcanzado un techo de 16.1%. A causa del alza de la tasa LIBOR, los países centroamericanos debieron pagar 707 millones por concepto de intereses, lo que significa un monto mayor que los ingresos totales por concepto de exportación de banano y carne en 1982.¹⁵

¹⁵ J. Roberto López, *op. cit.*, p. 76.

A esta situación se sumó, en el bienio 1981-1982, una seria restricción del crédito bancario que llevo al agotamiento de las reservas y a la insolvencia de varios países, así como a una serie de consecuencias negativas para toda la economía, mismas que ya se han comentado en este trabajo. En 1982, a la par de los programas de ajuste, la deuda externa centroamericana comenzo a renegociarse lográndose, mediante acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, el Club de París y otros acreedores como Venezuela y México, reprogramaciones, reducciones de los márgenes de interés y descuentos en las tasas de intermediación.¹⁶

De cualquier forma, en 1982 la deuda ya era alta, pues superaba los 11 mil millones de dólares, y los países más endrogados eran Costa Rica y Nicaragua, con 3 947 millones de dólares la primera y con 2 797 millones de dólares la segunda. Durante los ochenta, como lo muestra el cuadro 11, el endeudamiento de la región no dejó de aumentar y para 1990 ya se había duplicado con respecto a 1980, creciendo en 10 mil millones de dólares, prácticamente el 100 por ciento.

¹⁶ Para un detallado recuento del proceso de renegociación de la deuda regional, véase Rómulo Caballero, "La deuda externa de Centroamérica", en *Síntesis*, núm 7, Madrid, enero-abril de 1989, pp. 283-288. El artículo apareció originalmente en *Revista de la CEPAL*, Santiago, agosto de 1987.

CUADRO 11
CENTROAMERICA: DEUDA EXTERNA TOTAL DESBOLSADA
 (Saldo a fines de año en millones de dólares)

País	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	EVOLUCION 1981-1990
Centroamérica	10 111	11 281	13 078	14 410	16 146	17 302	18 149	19 170	20 132	20 140	10 029
Costa Rica	3 360	3 497	3 848	4 050	3 742	3 922	4 194	4 100	3 800	2 985	-375
El Salvador	1 471	1 683	2 000	2 300	1 980	1 928	1 880	1 913	2 169	2 210	739
Guatemala	1 409	1 504	1 766	1 910	2 694	2 674	2 700	2 589	2 732	2 835	1 426
Honduras	1 709	1 800	2 079	2 250	2 794	3 018	3 105	3 338	3 351	3 560	1 852
Nicaragua	2 153	2 797	3 385	3 900	4 936	5 760	6 270	7 220	8 080	8 550	6 397

FUENTE: Comercio Exterior, México, febrero de 1985, y Panorama Centroamericano, INCED, Guatemala, marzo-junio de 1991.

En Costa Rica la deuda siguió una trayectoria ascendente durante los primeros cuatro años del período, pero a partir de 1985 el monto total comenzó a declinar como resultado de las renegociaciones. En 1987 y 1988 volvió a superar los 4 mil millones de dólares, pero nuevos préstamos, renegociaciones y pagos al principal condujeron a una sustancial baja, de tal forma que al finalizar la década Costa Rica había logrado disminuir 375 millones el monto de su deuda total.

En el resto de la región, el endeudamiento asumió una evolución más uniforme a pesar de las renegociaciones emprendidas, y cada año -excepto en el caso de El Salvador, que logró disminuciones importantes a la mitad del período- el saldo de la deuda era más grande que el año anterior. De esta forma, al finalizar la década El Salvador contrajo un endeudamiento neto por 739 millones de dólares; Guatemala por 1426 millones de dólares; Honduras por 1852 millones de dólares y Nicaragua por 6,787 unidades de la divisa norteamericana. Todo ello sin contar los recursos que debieron destinarse al pago de intereses y amortizaciones de la propia deuda.

¿Cuál fue el impacto de este endeudamiento sobre la economía Centroamericana? Un buen indicador para analizarlo es la *relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios*, que organismos como el SELA y la CEPAL consideran relativamente sana mientras no rebase el 20%. Una mirada al cuadro 12 revela que en ningún año a partir de 1983 la región en su conjunto pudo obtener menos de esa proporción, si bien países como El Salvador y Guatemala ni siquiera se acercaron a ella, y Honduras se mantuvo ligeramente abajo. Así considerada, la deuda fue más un problema para Costa Rica, que en 1986 llegó a dedicar el 31.5% de sus exportaciones al pago de servicio, y para Nicaragua, que destinó en 1988 96.7 para el mismo fin.

CUADRO 12
CENTROAMERICA: RELACION ENTRE EL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA Y LAS EXPORTADORAS
DE BIENES Y SERVICIOS 1979-1990

País	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Centroamérica	7.9	11.2	14.1	21.7	20.1	25.0	29.0	31.5	27.9	32.3	24.6	24.0
Costa Rica	12.8	18.0	25.5	33.4	41.8	26.6	24.9	21.8	21.3	22.0	19.4	15.6
El Salvador	5.3	6.5	7.5	11.9	14.2	12.3	11.1	10.1	10.9	9.5	15.8	14.3
Guatemala	3.1	5.3	7.5	7.8	7.6	12.3	14.9	17.4	13.6	13.9	8.5	9.9
Honduras	8.6	10.6	14.5	22.4	17.7	15.9	16.1	19.5	18.3	19.6	18.5	18.7
Nicaragua	9.7	15.7	15.5	33.2	19.3	57.9	78.3	88.5	75.6	96.7	60.8	61.8

FUENTE: 1977-1983, Fondo Monetario Internacional, Balance of Payment Yearbook. 1984-1990, cepal, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1990, en Panorama Centroamericano, INCEP, Guatemala, marzo-junio de 1991.

Como resultado de los elevados ritmos de endeudamiento, para finales de la década la *deuda per capita* había aumentado sustancialmente en la región pasando de aproximadamente 5 mil dólares en 1980 a 7 680 dólares en 1990: tal era la cantidad que cada habitante de Centroamérica debía al nacer en ese año, la cual se ubica entre las más altas del mundo.

Si la balanza global de pagos de Centroamérica en 1981-1990 apenas arrojó un pequeño déficit total y logró balancearse al final del periodo evitando así la conversión de América Central en exportadora neta de capital se debió a la masiva inyección de recursos a que dieron lugar: a) *Las remesas privadas de migrantes centroamericanos* (sobre todo salvadoreños y guatemaltecos) residentes en el exterior a sus familiares; y b) las *transferencias de ayuda económica* proveniente de Europa Occidental, los países socialistas de Europa Oriental, algunos países latinoamericanos como México y Venezuela y, sobre todo, los Estados Unidos.

La ayuda económica norteamericana, que formó parte de un proyecto político regional, fue la más frecuente y voluminosa y, como lo muestra el cuadro 13, alcanzó la cifra de 6 718 millones de dólares. Sus beneficiarios mayores fueron El Salvador (cuya asistencia recibida fue sensiblemente mayor a su deuda externa acumulada), Honduras, Costa Rica y, muy por debajo, Guatemala. Nicaragua prácticamente dejó de recibir asistencia de Washington en 1982, pero a cambio la obtuvo -no en las magnitudes que El Salvador lo hizo de Estados Unidos- en algunos países socialistas, en Europa Occidental (sobre todo las naciones escandinavas y los Países Bajos), y en México, cuya ayuda al finalizar la década ascendió a por lo menos 700 millones de dólares.

CUADRO 13
AYUDA ECONOMICA DE ESTADOS UNIDOS A CENTROAMERICA
1980-1990 (millones de dólares)

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	TOTAL
Centroamérica	178.92	248.56	336.25	596.0	501.13	989.86	738.62	1028.91	720.97	716.46	665.76	6718.46
Costa Rica	15.91	19.24	51.78	214.9	169.84	220.0	162.73	181.27	106.22	116.99	83.0	1337.88
El Salvador	58.26	113.94	182.16	245.53	215.93	433.96	322.63	462.90	320.11	308.41	287.56	2951.39
Guatemala	13.0	19.03	15.45	29.64	20.23	106.91	116.61	187.86	137.85	147.07	149.12	942.77
Honduras	53.05	36.43	80.71	105.93	95.03	228.99	136.55	197.8	156.79	143.99	146.08	1381.45
Nicaragua	38.7	59.92	6.25	-	.10	-	-	-	-	-	-	104.97

FUENTE: Centro de Investigación y Acción Social (CINAS) Estados Unidos-Centroamérica: boletín de Análisis e Información, México, enero-febrero 1990, No. 28, pp. 12-14
 a Estimada
 b Solicitada

En términos generales, estos flujos únicamente contribuyeron a equilibrar la balanza de pagos o a evitarle desequilibrios mayores, pero difícilmente tuvieron una incidencia positiva en el nivel de vida de la población centroamericana, que siguió deteriorándose sin pausa a lo largo de la década. Dicho en otras palabras, las sociedades centroamericanas lograron sortear con grandes dificultades el reto económico, pero la problemática social que está en el origen de gran parte de la turbulencia política registró un preocupante estancamiento, cuando no francas manifestaciones involutivas.

4. LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DEL AJUSTE Y LA CRISIS ESTRUCTURAL.

Como ya se observó al revisar el desempeño del PIB por habitante, la calidad de vida en Centroamérica sufrió un considerable deterioro, especialmente en los sectores asalariados y pequeños empresarios, así como en los segmentos de bajos ingresos e informales.

Un primer indicador que arroja luz en este sentido es el *desempleo* que, como lo muestra el cuadro 14, aumentó en todos los países de la región (excepto Nicaragua, a causa de sus políticas expansivas seguidas a principios de los ochenta). En El Salvador el desempleo abierto aumentó casi 20 puntos porcentuales y en Guatemala alrededor de 9, habiendo partido de 1.4. El *subempleo*

adquirió, por su parte, niveles escalofriantes aún antes de la crisis de los ochenta: al comenzar la década, 64 de cada 100 hondureños, 55 de cada 100 salvadoreños y 26 de cada 100 costarricenses en edad de trabajar formaban parte del sector subempleado de escasa rentabilidad, poca eficiencia, y mucha cercanía con la informalidad, que creció de manera geométrica. Para 1989, el 70% de los indigentes participaba en el sector informal.¹⁷

CUADRO 14
CENTROAMERICA: PORCENTAJE DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO
EN LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
1970-1984

	Desempleo abierto %		Subempleo %	
	1970	1984	1970	1980
Centroamérica	11.7 ^a	10.8	-	47.4
Costa Rica	3.5	6.6	31.5	26.0
Guatemala	1.4	10.8	54.3	45.0 ^b
El Salvador	10.2	30.0	44.6	55.0
Honduras	15.2 ^a	23.9	-	64.0
Nicaragua	18.3 ^a	16.3	49.9 ^a	12.2 ^b

^a 1980

^b 1985

FUENTE: M. Gallardo y J. López *Centroamérica. La Crisis en cifras*, IICA-FLACSO, San José, Costa Rica, 1986, p. 189.

¹⁷ Cfr. Andras Uthoff B., "Población y desarrollo en el Istmo Centroamericano", en *Revista de la CEPAL*, núm. 40, Santiago, abril de 1990, p. 154.

La tasa de mortalidad infantil, otro indicador muy sensible a las disminuciones de la calidad de vida, observó un retroceso preocupante; en 1950, 89.2 de cada mil nacidos vivos fallecía antes de cumplir el año y para 1988 la cifra había disminuido a 44.5; para 1986, sin embargo, el índice mostraba un claro repunte, que lo ubicaba en 53.4 muertes de infantes por cada mil nacimientos, gracias al estancamiento en Costa Rica, al lento abatimiento de la mortandad en El Salvador y Guatemala y al desfavorable desempeño que ésta mostró en Honduras y Nicaragua.

Si bien algunos rubros como la expectativa de vida al nacer y la tasa bruta de morbilidad continuaron -aunque con menor intensidad- el favorable desempeño que habían venido mostrando desde 1950, los *presupuestos dedicados a la salud* como porcentaje del PIB sufrieron severos recortes, pasando entre 1970 y 1983 del 9.5 al 7.7 % en Guatemala; del 13 al 8.7 % en El Salvador; del 11.9 al 10.7 % en Nicaragua y del 3.2 al 3 % en Costa Rica. Honduras fue el único país que aumentó en términos relativos sus gastos para el sector salud, los cuales pasaron de representar el 8.7 % del PIB en 1970 al 11 % en 1983.¹⁸ Como consecuencia de ello, el perfil de mortalidad se mantuvo íntimamente vinculado con las llamadas "enfermedades de la pobreza" infecciosas o transmitidas por vectores, así como con las "causas mal

¹⁸ José Arnaldo Sermeño Lima, "Descripción de la evolución reciente de algunas variantes sociales de la población centroamericana", en *ECA, Estudios Centroamericanos*, Año XLIV, núm. 488, San Salvador, junio de 1989, p. 443.

definidas" (concepto que encubre la incapacidad técnica y humana para siquiera detectar las razones de los decesos); el conjunto de ellas fue responsable de más del 30 % de los fallecimientos en 1981.¹⁹

En síntesis, el panorama social se agravó en los ochenta: enfermedades que ya se creían erradicadas reaparecieron, continuaron vigentes grandes deficiencias en agua potable, drenaje y electricidad, la educación disminuyó su calidad (aunque no tanto su cobertura), y en muchos países se presentaron agudos cuadros de descomposición social.

El aumento de la *criminalidad*, por un lado, y de la *migración económica*, por otro, son dos consecuencias inmediatas de la crisis social que se abatió sobre la Centroamérica de los años ochenta. Es muy difícil medir el alcance de ambos indicadores, mas para la migración es posible intentarlo; si bien es verdad que en los países que atraviesan por una guerra civil resulta enormemente complicado diferenciar la migración política de la económica, se ha calculado que en el caso de los salvadoreños que viven en Estados Unidos el 36% revestiría este último carácter. Si se considera que existe alrededor de un millón de nacionales de El Salvador radicando en territorio norteamericano, entonces resultaría que en los ochenta hubo 360

¹⁹ *Ibidem*, p. 438.

mil migrantes economicos, sólo de El Salvador y sólo hacia los Estados Unidos.²⁰

La falta de datos actualizados y confiables nos impide realizar mayores comentarios en torno a las repercusiones sociales de la crisis económica de los ochenta en América Central. En todo caso, y a manera de hipótesis, nos parece que las cifras enumeradas son tan sólo la punta del iceberg de un proceso de deterioro social bastante mas complejo que por el momento es imposible documentar -con cifras- en toda su intensidad .

5. DE LA CRISIS ¿A LA CRISIS?

Ni la lectura más optimista de las anteriores cifras permitiría afirmar que Centroamérica vivió en los ochenta una situación económica medianamente saludable.

Uno a uno, los diversos indicadores rastreados muestran los efectos de una nociva situación critica en donde se combinaron el agotamiento del modelo de crecimiento establecido a partir de 1950, la imposibilidad casi generalizada de encontrar un proyecto

²⁰ El cálculo es de Segundo Montes, "La crisis social agudizada por la crisis política salvadoreña: la migración a los Estados Unidos, un indicador de la crisis", en *Relaciones Internacionales*, núms. 24-25, Heredia, Costa Rica, tercer y cuarto trimestre de 1988, pp. 8-11.

económico alternativo, la impotencia de las políticas de ajuste para solucionar estos problemas, el comportamiento poco alentador del sector externo, y los impactos negativos de la turbulenta realidad sociopolítica en la esfera económica.

Al arribar a la década de los noventa, prácticamente ninguno de los desafíos aquí descritos ha sido superado satisfactoriamente, con el agravamiento de que los flujos de ayuda económica externa tienden a decaer a medida en que Centroamérica pasó a ser un tema secundario en la agenda internacional gracias a la baja de su índice de "siniestralidad".

Los próximos años se vislumbran difíciles para la economía regional, a menos que se encuentren mecanismos y estrategias de desarrollo capaces de reactivar el crecimiento sobre bases renovadas y también de distribuir con más equidad los frutos de esta reactivación deseable, aunque no precisamente posible en las condiciones regionales e internacionales hoy vigentes. La búsqueda de este modelo es tema del capítulo siguiente.

V. PROPUESTAS, RETOS Y ALTERNATIVAS HACIA EL FUTURO

No es fácil la asunción del papel de augur para los destinos centroamericanos, maxime cuando el escenario regional e internacional se presenta, al comenzar los noventa, tan cargado de incertidumbre e interrogantes.

Sin embargo, en este capítulo hacemos, en primer lugar, un esfuerzo de recapitulación de las propuestas que en los últimos años han formulado tanto los diversos actores extrarregionales como los propios países centroamericanos a efectos de atacar y/o paliar la crisis a que hemos venido haciendo referencia.

Un momento posterior de reflexión indica que, independientemente del carácter ideológico de los regímenes que tomen en sus manos el reto de la transformación centroamericana, ésta debe asumir ciertos prerequisites sin los cuales sera difícil remontar la cuesta; tales condiciones son de carácter económico, político e internacional.

Por último, se detallan los modelos entre los que Centroamérica debe elegir para desarrollar sus actividades en el futuro, considerando que *grosso modo* existen a la mano tres grandes opciones, a saber: el mantenimiento del sistema vigente,

basado principalmente en la exportación de productos agrícolas tradicionales; el desarrollo de las exportaciones en el marco de un liberalismo a ultranza; y finalmente la adopción de un modelo híbrido, basado ante todo en la creatividad centroamericana y en un balance entre las exportaciones (tradicionales y no tradicionales) y el desarrollo del mercado interno, con fuertes inversiones en ciencia, tecnología, infraestructura y recursos humanos, en el marco de una redistribución progresiva del ingreso.

1. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL ANTE LOS PROBLEMAS CENTROAMERICANOS

Ante el estado crítico de Centroamérica descrito en los capítulos anteriores del presente trabajo, los diversos integrantes de la comunidad internacional han respondido -individualmente o en conjunto- mediante propuestas y medidas de cooperación, que tienen su raíz ya sea en temores geopolíticos o bien en la consideración de que es necesario atacar de raíz las desigualdades socioeconómicas vigentes en el área, a las que se considera causantes últimas de los conflictos.

La primera propuesta que en este sentido consignamos es la presentada en febrero de 1989 por la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica, mejor conocida como *Comisión Sanford*. Promovida -mas no presidida- por el

senador norteamericano Terry Sanford, dicha Comisión está compuesta por representantes de la empresa privada, economistas, sindicalistas, políticos y expertos en políticas de desarrollo provenientes de América Latina, Europa, Estados Unidos y Japón.

Partiendo del aserto de que Centroamérica se encuentra atrapada "en un círculo vicioso en el cual la guerra impide el desarrollo y el subdesarrollo intensifica la guerra",¹ la Comisión propone una especie de "miniplan Marshall" destinado a la reactivación inmediata de la economía centroamericana, y brinda sugerencias para la adopción de medidas en materia de seguridad alimentaria, salud y nutrición, educación básica, agua potable, vivienda, infraestructura y derechos humanos.

Aunque la Comisión no es en sí un organismo multilateral internacional y tampoco dispone de recursos propios para cristalizar sus propuestas, es interesante anotar que tan sólo para comenzar a erradicar la extrema pobreza y echar a andar de nuevo la alicaída economía centroamericana, en el quinquenio 1989-1998 sería necesario disponer de 2 mil millones de dólares al año en asistencia internacional, frente a los 500 millones a que ascendía dicha ayuda en el momento de lanzar la propuesta.

¹ "Pobreza, conflicto y esperanza. Un momento crítico para Centroamérica. Informe de la Comisión Internacional para la Recuperación y el Desarrollo de Centroamérica", febrero de 1989, en *Síntesis*, núm. 7, AIETI, Madrid, enero-abril de 1989, p. 411.

Más modesto en sus necesidades de recursos, aunque también difícil de realizar plenamente en la medida en que los recursos del sistema de Naciones Unidas no son precisamente abundantes, el *Plan Especial de Cooperación para Centroamérica (PEC)*, adoptado mediante la Resolución 42-240 de la Asamblea General de la ONU en 1987,² constituye una amplia propuesta de desarrollo económico y social en los campos de reestructuración de la deuda externa regional, comercio, energía y revitalización del Mercado Común Centroamericano. Para enfrentar de inmediato las necesidades en esos campos, el PEC demanda un programa multilateral de ayuda por un monto superior a los 4 mil millones de dólares.

Otro haz de posiciones (difícilmente se le podría llamar propuesta alternativa) ante la problemática centroamericana, es el que detentan las *Comunidades Europeas*, a través del proceso de San José, consistente en reuniones periódicas entre funcionarios europeos y centroamericanos de alto nivel a efectos de definir áreas, pautas y montos de la cooperación. A pesar de su constancia, este mecanismo no ha logrado brindar grandes montos de ayuda a Centroamérica, y ni siquiera ha asegurado un acceso más fluido de los productos de la región al mercado europeo, como sí lo han hecho los países africanos en virtud de los Acuerdos de Lomé.

² Véase texto del Plan en el documento de la CEPAL A/42/204, CEPAL, México, 1987.

Calculada en alrededor de 400 millones de dólares hacia finales de los ochenta,³ la ayuda europea a Centroamérica es considerada por estudiosos de la región como "retaceada e insuficiente. Seis reuniones llamadas San José nos han proveído de esperanza sin que nada más ocurra sino esperar..."⁴

Menos ruidosa pero más efectiva ha sido la *asistencia latinoamericana* multilateral, pero sobre todo bilateral, consagrada en proyectos como los Acuerdos de San José entre Venezuela y México para proveer de hidrocarburos en condiciones preferenciales; en los diversos documentos de los Grupos de Contadora y de Apoyo y posteriormente del Grupo de Río; en la creación del Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) y en la promoción de la cooperación con el istmo en el seno del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La asistencia latinoamericana, como se anotaba arriba, llegó a ser sumamente generosa a principios de los ochenta; México, por ejemplo, proveyo de ayuda directa por un monto cercano a los mil

³ Cfr. Xabier Gorostiaga, "Los dilemas económicos de Centroamérica 1990: Integración o subtaiwanización", en *Estudios Latinoamericanos*, Vol. III, año 3, CELA-UNAM, México, julio-diciembre de 1988, p. 40.

⁴ Edelberto Torres-Rivas, Carlos Sojo, Abelarado Morales, "Centroamérica y el tamaño de nuestra soledad. Una visión en 14 proposiciones", en *Centroamérica Internacional*, núm. 3, FLACSO, San José, abril-mayo de 1990, p. 1.

millones dólares -sobre todo la Nicaragua sandinista- mientras que el apoyo venezolano fue también considerable. No obstante, a medida que la crisis económica se fue aposentando en las diversas naciones del continente, los márgenes para brindar una mayor ayuda a Centroamérica tendieron a angostarse.

Por su parte, *Estados Unidos* jugó sus cartas fuertes con la asistencia económica y militar bilateral sobre todo a El Salvador y a Honduras (vid *supra*, capítulo 3), pero también presentó proyectos de alcance más amplio, como la Iniciativa para Cuenca del Caribe (ICC) en 1982. Esta preveía abrir un espacio de libre circulación de mercancías para una lista de productos centroamericanos y del Caribe, brindaba ciertos incentivos para las empresas de capital norteamericano que se establecieran en la región, y contemplaba un Fondo Suplementario de ayuda de 350 millones de dólares para los 27 países de la Cuenca.

Más ambiciosas eran las *propuestas de la Comisión Kissinger* (1984), que estimaban los requerimientos económicos de Centroamérica, entre 1984 y 1990, en 24 mil millones de dólares, la mitad de los cuales habrían de ser aportados por organismos multilaterales de crédito y la otra mitad por los propios Estados Unidos. Al finalizar la década se estaba lejos de haber reunido tan altas cantidades, y ni Washington ni la sociedad internacional acudieron con entusiasmo al llamado de la Comisión Kissinger.

Por último, pero no de menor importancia, destacan las propuestas originadas en la propia Centroamérica, cuando hacia finales de los ochenta el *momentum* regional impulsado por Esquipulas II dio lugar al *Plan de Ayuda Inmediata (PAI)* ideado en 1987 por los ministros de integración y los vicepresidentes centroamericanos para negociar conjuntamente las demandas regionales y los montos de asistencia entre los distintos miembros de la sociedad internacional. A partir del lanzamiento del PAI, tanto la Comisión Sanford y la ONU como los países nórdicos y los gobiernos latinoamericanos lo adoptaron como marco referencial para iniciativas de ayuda a la región.

A pesar de su diversidad y, en algunos casos de su amplitud de miras, la mayor parte de estas propuestas no han tomado en cuenta, en términos generales, la necesidad de un cambio de fondo en el modelo de acumulación regional, hecho sin el cual será difícil articular consensos y enrumbar a la región hacia un dinamismo económico complementado por la igualdad social.

Ademas mientras Centroamérica está más cerca de la pacificación paradójicamente se acerca también al olvido internacional. Como advertía una especialista en el tema a mediados de 1990:

Es de crucial importancia advertir que si las tensiones desaparecen, las tendencias actuales en las políticas globales de ayuda sugieren que no habrían otras razones que convirtieran a la región en un caso especial que amerite un status privilegiado como

receptora de la ayuda, a menos de que los países centroamericanos sean capaces de formular propuestas que tomen en cuenta los intereses mundiales en la época actual.⁵

En efecto, es vital que Centroamérica se dé a la tarea de diseñar estrategias de desarrollo a largo plazo que finalmente requieran de la búsqueda de asistencia internacional; no debe, sin embargo, albergar demasiadas expectativas en torno a éstas, ni olvidar que, en el mejor de los casos, la cooperación internacional debe ser un medio, pero nunca un fin en sí misma, para lograr un nuevo modelo de crecimiento y desarrollo. ¿Cuáles serían los retos y precondiciones para llegar a obtenerlo?

2. RETOS Y PRERREQUISITOS IMPORTANTES PARA LOS NUEVOS MODELOS POLITICOS Y ECONOMICOS EN CENTROAMERICA.

A primera vista, el simple recuento de los problemas en Centroamérica conforma una lista tan extensa que linda con los límites de lo abrumador.

Sin embargo, de entre esta larga lista es posible rescatar algunos temas que constituyen condiciones *sine qua non* para implantar nuevos ordenamientos en la política y la economía de

⁵ Pauline Ann Martin, "La cooperación internacional en Centroamérica", en *El Día*, México, 18 de septiembre de 1990, p. 22. El artículo apareció originalmente en *Cuadernos de Trabajo del PREIS*, San Salvador, julio de 1990.

Centroamérica. El conjunto de los *issues* enumerados constituye a nuestro juicio una mínima zona común que deberán explorar los diseñadores de cualquier estrategia hacia el futuro. Ello no implica, desde luego, que no sea posible imponer por la fuerza de la costumbre o de las armas —o aún por la de los votos— medidas que difieran o incluso sean contrarias a las aquí sugeridas; el problema radica, no obstante, en que hoy en día Centroamérica necesita, como pocas veces en la historia, ejercer una capacidad de escuchar, discutir, generar consensos y crear alternativas a partir del diálogo civilizado. El precio a pagar por las imposiciones de cualquier signo puede ser demasiado alto en el futuro, como ya lo fue en el pasado.

En esta tesitura, el plano *económico* demanda de entrada *reactivar el crecimiento* y echar a andar la *reconstrucción del tejido social y económico* que en términos generales se rompió la década pasada. Las economías centroamericanas, exhaustas por la crisis estructural que ya arrastraban desde los años setenta, y seriamente dañadas por un decenio de guerra y la contracción de los precios de la mayoría de sus productos en los mercados internacionales, están frente al reto, cualquiera que sea el sistema político en que se cimenten, de recuperar una dinámica de crecimiento ausente desde hace mucho tiempo en la región.

La tarea no se presenta fácil: la *deuda externa* sigue siendo una pesada carga para las economías regionales a pesar de sus

repetidas reestructuraciones. Sin una reducción, quita o perdón sustanciales de lo adeudado a la banca internacional y a los organismos internacionales de crédito, la economía centroamericana será incapaz de crecer y menos aún de distribuir su mermada riqueza.

Tampoco es posible mostrar demasiadas esperanzas en el sentido de que una bonanza en la economía internacional pueda impulsar *per se* un auge instantáneo de la economía regional. Que la teoría del "efecto locomotora" (según el cual el crecimiento en los principales centros económicos del mundo genera dinamismo en el resto del sistema capitalista) no siempre se corresponde con la realidad se refleja en que el crecimiento de economía en los ochenta no resultó suficiente para impulsar a las alicaídas naciones latinoamericanas y, desde luego, centroamericanas (véase *supra*, capítulo IV).

De esta forma, y casi por exclusión, la *integración regional* aparece como una alternativa digna no sólo de estudiarse teóricamente sino de tomarse muy en cuenta en la planeación estratégica de los gobiernos centroamericanos. No debe cometerse, sin embargo, el error de pensar que es posible volver exactamente a los años de gloria del Mercado Común Centroamericano, en la previsión de que éste albergará a 35 millones de consumidores en el año 2000.

La integración posible y necesaria que reclama la región deberá ser la suma potenciada de una serie de compromisos parciales y específicos, asumidos en primera instancia como cuestiones de interés propio pero realistas. Si la antigua integración arrancó de lo general y pensó que lo particular se daría por añadidura, la integración del mañana deberá partir de proyectos concretos y después proyectarse al plano de lo macro; si la integración de los sesenta intentó convencer a sus miembros de que lo que era bueno para la región era bueno para todos, la de los noventa deberá vender la idea de lo que es bueno para el país debe ser bueno para el conjunto centroamericano; si la integración de antaño se centró predominantemente en aspectos técnicos del comercio, la del futuro deberá incluir otras áreas de trabajo como la ciencia, la tecnología, la formación de cuadros gerenciales, la uniformización de políticas económicas, la construcción de infraestructura física, el aprovechamiento cabal de nuevas fuentes de energía, y la cobertura de los servicios de salud, entre otras.⁶

⁶ Cfr. Eduardo Lizano "Perspectivas de la integración económica regional", en William Ascher y Ann Hubard, *Recuperación y desarrollo de Centroamérica*, Duke University Press, Durham y San José, 1988; sobre las características sociales de la integración, consúltese Daniel Camacho, "Un enfoque alternativo de la integración centroamericana", en Francisco Rojas Aravena (ed) *Centroamérica: condiciones para su integración*, FLACSO, San José, 1988.

En otras palabras, es necesario transitar de una integración genérica, economicista y técnica, a otra específica, preocupada también por los aspectos políticos y sociales, lo cual demanda desde ya voluntades y formas institucionales distintas a las que funcionaron con fluidez hace 20 ó 30 años.

Es cierto que cualquier proyecto de integración en la Centroamérica de fines de siglo se mueve en medio de retos extraordinariamente complejos, pero no menos verdadero es que todos ellos deben resolverse de manera inmediata y simultánea porque la viabilidad del esfuerzo integracionista —y la de las mismas sociedades centroamericanas— peligraría si no se da solución plena a las variables ya planteadas.

Otro reto importante para todo proyecto económico en Centroamérica es el de la *austeridad* y el *manejo sobrio* del gasto público y privado en la región. Ni el Estado puede darse el lujo de dilapidar sus magros recursos en proyectos improductivos, ni las cúpulas empresariales deben asumir pautas de vida y consumo basadas en el gasto suntuario al estilo de los grandes magnates norteamericanos. La construcción de una nueva Centroamérica requiere, en este sentido, un cambio cultural con el cual las élites comprendan que sólo el ahorro y la inversión productiva pueden ser una base sólida para ganar el futuro.

La *eficiencia* es otro asunto prioritario en el panorama económico centroamericano. Usualmente endiosada pero no siempre practicada por los propagandistas del *free market*, y considerada como una trampa conceptual por los estadistas a ultranza, la *eficiencia* tiene en el nuevo orden centroamericano -si éste llega a construirse- un punto de apoyo fundamental, en la medida en que evitará costos innecesarios, reducirá la desvinculación entre los diversos sectores del aparato productivo, reducirá duplicidades y mitigará pérdidas injustificadas de tiempo en la comercialización de productos y servicios. Además, la historia reciente deja, si queremos verlas, sus lecciones; en este sentido, al analizar las causas del reciente quiebre del socialismo real en Europa, mal haríamos en soslayar que una de las más importantes fue la incapacidad de esas sociedades para hacer funcionar con *eficiencia* su planta productiva.

También en el terreno de la economía, aunque extensivo al resto de las actividades en Centroamérica, el *desarrollo de la creatividad y la revaluación positiva de las propias fuerzas* deben ser prerequisites importantes de cualquier esquema de desarrollo que se pretenda viable y duradero. En síntesis, y sin que implique de ninguna manera la apología de un autarquismo imposible e indeseable en las actuales condiciones, ni la subestimación de la cooperación Internacional, tanto en América Central como en el resto de América Latina hace falta dejar de pensar que las soluciones para nuestros problemas llegarán desde afuera.

En el terreno de la *política*, los retos implican, antes que nada, una *superación del orden autoritario establecido* que lleve, en primer lugar, a hacer realmente pública la *res-pública*, y en segundo término a la creación de auténticos estados nacionales en la región.

Asimismo es urgente dotar de contenido y fuerza a las *mediaciones entre Estado y sociedad civil*, a fin de que los partidos políticos, los parlamentos, el poder judicial, la prensa y los diversos organismos sociales asuman el papel que realmente les corresponde y clarifiquen con ello las coordenadas del quehacer político centroamericano. Una sociedad mínimamente ordenada alrededor de un respeto al Estado de derecho y de la consagración de un mínimo de reglas de convivencia política civilizada, es el gran reto para la democracia en Centroamérica:

Muy vinculada con lo anterior está la *desactivación de la violencia*, lo cual significa desmilitarizar al Estado y a los grupos armados de la sociedad. La perpetuación de la violencia traería costos todavía mayores a las sociedades, además de la exorbitante factura económica, social y política que Centroamérica se vería obligada a pagar, a costa de sus mejores sueños y proyectos. La desmilitarización no implica, desde luego, una concesión unilateral o una derrota drástica de las partes envueltas en los diferendos, sino un traslado de la pugna militar

al terreno de la política, en condiciones de racionalidad y no de revancha. Un clima así sería beneficioso para la reactivación del crecimiento económico centroamericano, en un momento en que los capitales que permanecieron en la región o los que recién han ingresado en ella se muestran muy nerviosos ante cualquier cambio, por ligero que parezca. Hoy en Centroamérica, la política es economía y, desde luego, la economía es política.

También, y a efectos de atacar las condiciones de fondo que originaron la crisis, se hace necesario rescatar la importancia de condiciones sociales igualitarias y *enderezar proyectos incluyentes*, so pena de enfrentar una crisis socioeconómica *ad infinitum*. Entre las acciones sociales más urgentes que demanda la estabilidad centroamericana destaca una reforma agraria inteligente y a fondo (recuérdese al respecto que gran parte del éxito de los "tigres" del Sureste Asiático que tanto ensalza la propaganda actual fue, precisamente la conclusión exitosa de las reformas en el agro).

No debe olvidarse tampoco la racionalidad estrictamente económica —y no sólo ética— de las políticas distributivas destinadas a satisfacer las necesidades básicas; coincidimos con la CEPAL en que una estrategia de este tipo:

...llevaría a elevar las tasas de crecimiento de la actividad económica, sería congruente además con políticas intensivas en el uso de recursos humanos y de menores requerimientos de insumos importados; generaría condiciones para una mayor participación al incrementar los niveles educativos de estos sectores de la población y, por último, fortalecería la identidad nacional y la

capacidad de respuesta al exterior, al integrar a amplios sectores de la población al desarrollo nacional logrando una mayor cohesión de las sociedades centroamericanas.⁷

En el plano de las *relaciones internacionales*, la región también tiene varios retos por delante, y el más apremiante de ellos consiste en *redefinir sus relaciones con los Estados Unidos*, tarea que obviamente no podrá cumplirse sin la aprobación de éstos. Hacia 1989, durante el vertiginoso desplome de los regímenes stalinistas en Europa Oriental, muchos observadores y analistas pensaron que Estados Unidos guardaría hacia América Latina una actitud permisiva similar a la que el presidente soviético Mijail Gorbachov mantenía ante los cambios en su periferia inmediata. No fue así, y el 10 de diciembre de ese año, mientras caía el régimen de Nicolae Ceaucescu en Bucarest ante la mirada complaciente de la URSS, en América Central Washington perpetraba la invasión a Panamá. Las simetrías estuvieron, entonces, lejos de funcionar.

Una vez finalizada la guerra fría y una vez que la propia URSS ha desaparecido como entidad, parece muy claro que ha llegado la hora de que por fin Washington tome en cuenta los cambios ocurridos en el plano internacional y emprenda un esfuerzo de revisión de sus paradigmas de "seguridad" nacional,

⁷ CEPAL, *Bases para una política de reactivación y desarrollo*, México, 14 de noviembre de 1988, p. 40.

en especial hacia Centroamérica. Como nunca las condiciones están dadas para un cambio de actitud de Estados Unidos frente a los procesos de transformación social en su zona de influencia: un cambio de actitud que vaya más allá del discurso del libre comercio como panacea para todos los males del mundo.⁸

Como señala Abraham Lowenthal, Washington debe, en este nuevo mundo que se perfila, pasar de una doctrina de seguridad nacional -que en realidad lo que refleja es inseguridad nacional- a un enfoque más abierto frente a sus vecinos. La política óptima sería, en su opinión, establecer "un firme compromiso estadounidense con el desarrollo económico y social de las naciones de la Cuenca del Caribe, sin que esto implique una intención concomitante de ejercer un rígido control de sus asuntos internos".⁹ En otras palabras, para pasar de la dominación al consenso -necesario por lo demás si se desea que cristalice la iniciativa para las Américas- Estados Unidos

⁸ Sobre este tema, cfr. mi trabajo "México, Estados Unidos y Centroamérica en el contexto de las relaciones interamericanas", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 7, núm. 29, México, IMRED-SRE, invierno de 1990; véase también David Sweet, Susanne Jonas y José Luis León, "United States-Mexico National Security and the Central American Crisis", ponencia presentada al evento "U.S.-México Binational Security" del University of California Consortium for Mexico and the United States, (UC-MEXUS), San Diego, 17 y 18 de septiembre de 1990, mimeo.

⁹ Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict. The United States and Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, 1987, p. 165.

deberá, en su política latinoamericana, "abandonar el siglo XIX y transitar hacia el siglo XXI".¹⁰

Un reto adicional que Centroamérica debe solventar cuanto antes en el plano internacional, es *buscar una inserción favorable en un mundo que se redefine con celeridad*. En estos momentos, los diversos países de la periferia están buscando tres tipos básicos de inserción: a) la asociativa (como la mayor parte del Tercer mundo, que busca un bloque comercial con el cual aliarse); b) la autónoma expansionista (como intentó practicarla Irak en la aventura del Pérsico) y, c) la autónoma autárquica (como China, Cuba y, en menor medida, Corea del Norte y Vietnam).¹¹ Dada esta clasificación, lo más probable es que la región centroamericana se abogue a negociar una inserción asociativa en el orden (?) mundial; el problema que de inmediato salta a la vista aquí es ¿con quién aliarse?

La Europa comunitaria, según hemos revisado, está muy lejos en la geografía y en el interés real que ha demostrado por la región; Japón, aunque mantiene cierto interés con base en la

¹⁰ Wayne Smith, "The United States and South America: Beyond the Monroe Doctrine", en *Current History*, vol 90, núm. 553, febrero de 1990, p. 90.

¹¹ Mas detalles sobre el particular pueden encontrarse en Raúl Benítez Manaut, "Centroamérica y el nuevo sistema internacional. Mediaciones, paz, integración y geopolítica", ponencia presentada en el seminario "La reestructuración de las relaciones internacionales en la década de los noventa", Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigaciones para la Paz (IRIPAZ), ciudad de Guatemala, 5 al 7 de agosto de 1991. *Mimeo*.

geopolítica y las posibilidades potenciales de la geoeconomía centroamericana, no parece dispuesto a invertir grandes recursos económicos o políticos en proyectarse hacia una zona a la que considera eminentemente vinculada a Washington, al que todavía guarda cierto respeto; el Caribe está separado de América Central (excepto de la costa atlántica) no sólo por el mar, sino también por considerables diferencias culturales y sociales.

De esta forma, y aun cuando Centroamérica está obligada a diversificar su comercio exterior en un marco de flexibilidad y pragmatismo hacia todos los mercados posibles, las opciones más inmediatas que se le presentan son buscar un espacio dentro del bloque norteamericano de libre comercio Canadá -Estados Unidos-México, o voltear la mirada hacia el Sur, donde se reactiva el Pacto Andino y el Mercosur comienza a rendir sus primeros resultados.

A juzgar por los hechos, Centroamérica estaría considerando con mayor seriedad la primera posibilidad, como lo demuestra la Declaración de Tuxtla Gutiérrez de enero de 1991, en donde los países de la región se comprometen a establecer una zona de libre comercio con México antes de 1996.¹²

¹² Véase texto de la Declaración en *Revista Mexicana de Política Exterior*, año 8, núm. 31, México, SRE-IMRED, verano de 1991 pp. 73-77.

Tal tendencia se refuerza por los contenidos de la iniciativa para las Américas (IPA), lanzada por el presidente norteamericano George Bush en junio de 1990; la IPA propone acciones específicas en los campos de deuda, comercio e inversión. En el primero, Honduras y El Salvador se beneficiarían en la medida que el 25% de las deudas oficiales incluidas en la condonación que Washington propone corresponden a esas dos naciones;¹³ en el segundo terreno, donde Estados Unidos propone crear una zona continental de libre comercio, Centroamérica podría encontrar alguna posibilidad de reactivar su economía sobre todo en la modernización industrial, el desarrollo de exportaciones y la infraestructura;¹⁴ y en el terreno de la inversión podrían esperarse nuevos -aunque no demasiados- flujos de capital hacia la región si la IPA progresa y Centroamérica se pacifica.

Sin embargo, la región no debe esperar todo de la IPA -que por lo demás puede enfrentar serios problemas para su aprobación en el Capitolio- ni de la integración hacia el norte, y debe desde ya fortalecer sus vínculos con el sur del continente. Logrado ello, Centroamérica podría explotar al máximo su posición

¹³ Cynthia J. Arnsion y Johanna Mendelson Forman, "United States Policy in Central America", en *Current History*, vol. 90, núm. 554, marzo de 1990, p. 137.

¹⁴ Tales son los campos sugeridos por la CEPAL en su documento "Centroamérica y la iniciativa de las Américas", en *Polémica*, núm. 13, segunda época, San José, enero-abril de 1990, p. 15.

intermedia en las Américas y fungir como un dinámico gozne o como bisagra para el comercio interamericano y también, dada su posición geográfica, en el comercio entre el Pacífico y el Atlántico. Obvio es que esa posición podrá aprovecharse mejor cuanto más apoyada esté la región por una estrategia económica, política y social de largo alcance, y cuanto la integración avance más en el istmo. Entramos así de lleno a un tema de importancia mayúscula, que consiste en el debate de los modelos de acumulación y desarrollo que se le presentan a Centroamérica de cara al futuro.

3. OPCIONES DE DESARROLLO HACIA EL FUTURO

Son tres los derroteros posibles que, a nuestro juicio, Centroamérica podría seguir en los próximos años. Aquí los describimos en grandes trazos, y podrían parecer en algunos momentos opciones rígidas. No es así: la descripción de los escenarios y modelos sociopolíticos y económicos se ciñe a esquemas ideales -acaso polares entre sí- pero la realidad suele mezclarlos en la práctica. Es posible que el futuro sea testigo de una combinación de varios de estos esquemas practicados -para bien o para mal- simultáneamente. En términos generales, vislumbramos tres posibles opciones para Centroamérica, mismas que pasamos a detallar.

La primera consiste en el *mantenimiento del actual modelo* económico y político, basado en exportaciones -cada vez más a la baja- de productos agropecuarios sin procesar, como el café, y en la permanencia de cierto orden autoritario hegemonizado por las fuerzas armadas, aun cuando éstas se mantengan alejadas del gobierno (no del poder).

En lo económico, este sistema busca algún grado de industrialización, pero recurre sobre todo a la explotación de ventajas comparativas estáticas que, como la mano de obra barata y abundante, y una favorable dotación de recursos naturales, son cada vez más inoperantes en un mercado mundial donde la alta tecnología y los reducidos ciclos de vida de los productos manufacturados constituyen el campo de batalla privilegiado.

En este sentido, el modelo agroexportador tradicional enfrenta grandes problemas internos e internacionales para reproducirse. En lo interno porque es precisamente de sus distorsiones y carencias en lo social y económico de donde proviene gran parte de la turbulencia social abierta o latente en la región; en lo internacional, porque los mercados para las "economías de sobremesa" como la centroamericanas se angostan día tras día, sin grandes posibilidades de recuperarse.

Ante un entorno internacional deprimido y proteccionista, y sin mayores innovaciones en sus sistemas productivos y de

distribución, los riesgos de Centroamérica al perpetuar este modelo serían, por un lado el crecimiento de la vulnerabilidad externa y, por otro, una excesiva atención a sí misma, que limitaría su viabilidad en el futuro. Además, si se pretende mantener a la sociedad civil atada a este modelo productivo, de ninguna manera se pueden descartar nuevos estallidos sociales, acaso mas intensos que los de las dos décadas pasadas. Consideramos, en síntesis, que este modelo está estructuralmente agotado, y que "cambiarle algo para que todo siga igual" constituiría un gatopardismo miope e irresponsable.

Los organismos económicos internacionales y diversos países interesados en Centroamérica ya tienen a la mano su propia alternativa para la región: *el libre cambio a ultranza*. En los ochenta la batería neoliberal (apertura externa, reducción del tamaño del sector público, privatizaciones) comenzó a enfilarse sobre la zona, y en algunos casos su profundización fue de la mano con un proyecto para fomentar las exportaciones de productos no tradicionales como artesanías ropas, textiles (producidos por maquiladoras), manufacturas de cuero, hortalizas, oleaginosas, frutas tropicales, y pescados y mariscos.

Por lo menos en sus etapas iniciales y de acuerdo con la idea de sus defensores, el proyecto demandaría grandes sumas adicionales de asistencia proveniente de las instituciones financieras internacionales, de la AID norteamericana y en menor

medida, de la banca privada. Ideológicamente, el neoliberalismo centroamericano se apoya en la nueva derecha empresarial de la región y en el pensamiento de algunos académicos y *think tanks* norteamericanos que han expedido cheques en blanco para este tipo de planteamientos... en América Latina.

No se piense, sin embargo, que la euforia neoliberal descarta por completo a la integración regional como una alternativa, aunque el carácter de ésta posee connotaciones muy precisas, que en todo caso se subordinan a las necesidades libremercantistas. En la Reunión Cumbre Económica Centroamericana celebrada en Antigua Guatemala en junio de 1990, un diplomático señalaba "el concepto de integración que tiene el gobierno de Nicaragua es la integración hacia la exportación hacia afuera (*sic*), de un nuevo concepto de integración para exportar, para insertarnos en el mercado mundial".¹⁵

Pese a los traspiés sintácticos, las declaraciones del funcionario ilustran claramente un estado de ánimo: pocos entre la clase política que actualmente detenta el poder en los países centroamericanos están pensando en una integración que brinde un papel relevante al mercado interno, y el modelo de exportaciones no tradicionales con neoliberalismo se presenta como el más probable en el mediano plazo.

¹⁵ Cfr. *El Día*, México, 17 de junio de 1990, p. 15.

En este sentido la estrategia de desarrollo "hacia afuera" consagrada en Antigua, pero iniciada con diversas intensidades y matices desde hace varios años, anticipa fallas de origen y enfrenta horizontes difíciles, entre los que destacan los siguientes:

En primer lugar, apostarle todo a las exportaciones sin desarrollar fuertes bases de sustentación interna llevaría a reforzar el carácter dependiente de la economía centroamericana, ante un mercado mundial cada vez más proteccionista y que, a medida que se sature de los "nuevos productos" -de los que la región no sería la única exportadora- irá tornándose espinoso y voluble.

En segundo término, la carrera por brindar incentivos a las empresas extranjeras que se establecerían en el área de la maquila, podría, al menos en el corto plazo, la crisis fiscal del Estado, de donde parte una considerable proporción de las dificultades económicas externas de las naciones centroamericanas.¹⁶ También a corto plazo, se enfrentaría el problema de que las exportaciones no tradicionales difícilmente pueden ser la opción mientras no se cree un mercado

¹⁶ Más críticas en torno a este modelo pueden encontrarse en Gerardo Timossi Dolinsky, *Centroamérica: deuda externa y ajuste estructural. Las transformaciones económicas de la crisis.*, Centro de Estudios sobre América, La Habana, 1989, cap. III.

seguro para ellas y se refuerze la inversión en áreas conexas (infraestructura, investigación y desarrollo, proveedores, etc.) a la producción que son igual o más importantes que ésta.

En tercer lugar, y aunque como ya se estipuló, el modelo exportador a ultranza no descarta explícitamente la integración, sí podría generar una dinámica de competencia desleal al interior de los países centroamericanos y podría alimentar en los más exitosos - o los que comenzaron primero- la idea de que se puede ser un nuevo NIC y de que la salvación individual en el brillante "fin de la historia" es posible.

Como cuarto punto, es claro que una política que confíe el hoy y el mañana al exclusivo arbitrio de las fuerzas del mercado tendería a mantener relegado lo social, ahondaría las de por sí ya graves diferencias entre sectores y clases, y reforzaría las condiciones para terminar con la frágil paz que al comenzar los noventa parece estarse consolidando.

El planteamiento de estas preocupaciones no significa que las exportaciones no sean necesarias para el desarrollo de Centroamérica; al contrario: son vitales porque efectivamente la prosperidad de las empresas, de las naciones y de los pueblos depende en gran parte del tratamiento adecuado e inteligente que se le dé a los intercambios internacionales de productos o servicios. Donde manifiesto dudas y temores es frente a la idea

de que las exportaciones no tradicionales o el establecimiento indiscriminado de mecanismos de mercado resolverán *per se*, como en un acto de magia, los problemas de acumulación en América Central. Como señala X. Gorostiaga:

Las fuerzas del mercado libre no son capaces ni nunca lo han sido en otras partes del mundo, de resolver la conflictividad y la ruina económica de Centroamérica. Mas bien fueron y son las causantes de los conflictos en regiones dominadas por el subdesarrollo, la injusticia y la dominación externa.¹⁷

Como alternativa a ello, creemos importante proponer al *desarrollo desde adentro*¹⁸ como una opción ecléctica y flexible, que toma nota de los cambios ocurridos en la economía mundial, asume lo mejor de los otros dos esquemas, es pragmática y firme -pero no rígida- en su ejecución y no olvida el telón de fondo de los conflictos sociales. El desarrollo desde adentro se cuida de no plantear disyuntivas extremas y desgarradoras ni recurrir a falsos dilemas (libre mercado-estatismo, eficiencia económica-bienestar social, apertura total-autarquía), que a fin de cuentas constituyen vendas ideológicas que suelen obnubilar la visión de los planificadores a la hora de diseñar y evaluar estrategias para el futuro.

¹⁷ Xavier Gorostiaga, "Centroamérica 1990: entre el desastre y la esperanza", ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Latinoamericanistas 'América Latina a fines del siglo XX', en el XXX Aniversario del CELA, México, septiembre 5-7, 1990, p. 10. *Nineo*.

¹⁸ Rómulo Caballeros, "Centroamérica: perspectivas económicas de largo plazo", en *Comercio Exterior*, vol. 40, núm. 7, México, julio de 1990, pp. 637-639.

Más allá de la necesidad de la asistencia externa, demanda que se escucha como un *ritornelo* de muchos académicos y funcionarios, al implantar las alternativas para Centroamérica, será necesario desatar un proceso de "destrucción creativa" -en términos de Schumpeter- que estimule e impulse a las sociedades de la región a reconstruir la economía y erigir un nuevo paradigma sociopolítico. Aun en el improbable caso de que la asistencia internacional fluyera en la magnitud y frecuencia que sus peticionarios desean, si no existe un esfuerzo endógeno de los centroamericanos por resolver sus propios problemas, poco será el éxito de éste y de cualquier otro esquema de desarrollo. El poder de la imaginación, conjugado con mejoras cotidianas, certeras y sólidas, puede llevar al istmo a crear una ventaja en el largo plazo a partir de las abrumadoras desventajas que la agobian en el corto plazo.

Por ello, el modelo que se propone no se vislumbra como un olvido rencoroso -e imposible- del pasado, sino como una superación crítica y reflexiva de lo que anteriormente se ha hecho en la región. Los puntos que abarca son:

Primero. Un fortalecimiento del mercado interno, mediante el empleo intensivo de la mano de obra en conjunto con tecnologías intermedias que aseguren un nivel digno de empleo, pero también una tasa adecuada de productividad y competitividad internacional. En este sentido pienso en países como Holanda,

Dinamarca y China Popular, que han logrado tender puentes entre "lo grande poderoso" (siderurgia, astilleros, empresas de *high tech* en electrónica) y lo "pequeño hermoso" (molinos de viento, bicicletas, vínculos familiares estrechos, granjas pequeñas pero productivas, etc.), saltando al mercado internacional, pero preservando sus valores y códigos organizacionales propios.

Segundo. Una integración regional que se hace indispensable: los gobiernos y actores económicos clave necesitan comprender que Centroamérica debe estar unida o no estará en el mundo, y que los programas de mejoramiento circunscritos a un solo país estarán condenados a fracasar tarde o temprano. Si se quiere ver en términos pragmáticos, más por la necesidad económica de presentar un frente común frente al exterior que por el discurso bolivariano o morazanista, la integración del istmo es necesaria. "Juntos nos levantamos, divididos caemos", debería ser el lema de las naciones centroamericanas en esta época de transformaciones y recambios acelerados.

Tercero. Se requiere aumentar el nivel y la calidad de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, incorporando en ellas procesos de transformación, comercialización y distribución que permitan a la economía centroamericana captar la mayor parte del valor agregado que esas actividades generen, y al mismo tiempo favorecer una derrama equitativa de las ganancias entre los diversos factores de la producción.

Cuarto. Además de lo anterior, es necesario abandonar el esquema de ventajas comparativas estáticas, pasando al de ventajas competitivas dinámicas, lo cual implica dejar de lado la idea de que la riqueza natural es el *maná* del cual automáticamente surgirán toda clase de beneficios. La ventaja comparativa se *hereda*, mientras la ventaja competitiva se *logra*, adaptándose a las nuevas necesidades del comprador, detectando nuevos mercados o nichos de mercado, fomentando la integración vertical en las industrias, acicateando a los proveedores de las empresas a mejorar su calidad, y detectando las fuentes de insumos más eficientes y duraderas. Centroamérica puede y debe hacerlo, y para ello no es necesario que asuma acriticamente todos los evangelios del neoliberalismo.

Quinto. Centroamérica ha de invertir grandes sumas en la capacitación de sus recursos humanos, que a fin de cuentas constituyen los activos más preciados de las naciones. Junto a la integración y la redefinición de sus relaciones internacionales, el área necesita crear una nueva generación de administradores, gerentes, científicos, ingenieros, funcionarios públicos y empresarios dotados de una visión moderna, pragmática y estratégica de los alcances y límites del área, pero también capacitados para pensar, con una cosmovisión propia -y no derivada de una imitación extralógica de los centros metropolitanos- en los escenarios y posibilidades que la región tiene.

Sexto. Según la ortodoxia económica ambiente, Estado y mercado deben estar totalmente desvinculados porque el primero es siempre y en todo momento ineficiente y el segundo es siempre y en todo momento rentable, positivo y eficiente. Asumir en Centroamérica -y en cualquier otro lugar- estas premisas como dogmas de fé es el atajo más corto hacia la quiebra. De acuerdo con las evidencias de los últimos años, sabemos que el neoliberalismo ha sido una receta muy fácilmente vendible en América Latina ("toda oferta crea su propio mercado", diría Ollin), porque mezcla de manera muy efectiva la crítica a los excesos políticos de Estados populistas padecidos en la región con el cuestionamiento de regímenes que llevaron a la intervención estatal en la economía a extremos de ineficiencia y corrupción difícilmente defendibles. Pero estas críticas se cuidan de mencionar el hecho de que en los países periféricos, y particularmente en América Latina, el Estado ha sido el generador por excelencia de ingresos y empleos, habida cuenta de que, en términos generales, el peso y la audacia de la iniciativa privada local han sido históricamente magros. De ello se desprende que en el futuro Centroamérica deberá balancear, según las perspectivas y necesidades vigentes, al Estado con el mercado, más allá de las prescripciones de la teoría neoliberal y de las promocionadas "reglas de éxito" que señalan que la actividad pública es inútil por definición.

Séptimo. Las demandas de una estructura cercana al pleno empleo, mezcladas con aquellas que pretenden la eficiencia, llevan a plantearse la importancia de la sociedad civil en el nuevo orden socioeconómico, y obligan a señalar que una nueva política económica sensible hacia las necesidades del mercado interno y al mismo tiempo consciente de los requerimientos del exterior necesita, sin lugar a dudas, de la suscripción de un *nuevo pacto social*, que unifique objetivos, defina futuros comunes y brinde al mundo del trabajo y de la empresa en Centroamérica la visión de un futuro compartido.

4. COLOFON

¿Parece demasiado? ¿Es difícil o imposible? No lo creemos. Indudablemente muchas cosas deben cambiar en Centroamérica, y nadie tiene derecho a pensar que al arribar a una fragil pacificación se han acabado los problemas. El desafío inmediato en la región requiere "producir una profunda revolución intelectual y moral en todos los actores, pero especialmente entre los dirigentes centroamericanos. Este es, uno de los mayores desafíos de los próximos años. Se trata de una revolución intelectual en las conductas, en las mentalidades, en los gestos

politicos de empresarios, militares, técnicos, líderes políticos y dirigentes laborales y populares".¹⁹

Este cambio no es a largo plazo ni "cuando las condiciones lo permitan": debe comenzar hoy, y a partir de las incómodas realidades actuales; no hacerlo desde ya comprometería seriamente la viabilidad misma de las naciones centroamericanas. Hoy, en la región surgen grupos que parecen estar conscientes de la importancia de tal transformación, y que se expresan así:

Es imprescindible... que de manera conjunta y concertada, nos comprometamos con responsabilidad histórica a definir el modelo de desarrollo económico que a la región urge. Debemos buscar -como objetivo central- el desarrollo de una sociedad que deje atrás las injusticias y los derramamientos de sangre y que logre insertarse en el nuevo reordenamiento de la economía mundial, a partir de los intereses de las mayorías del istmo centroamericano y no de los intereses de instituciones o países ajenos a la región. Estas injerencias externas, políticas, militares y económicas, que han marcado la historia del istmo, no pueden seguir determinando las relaciones entre nuestra región y el mundo desarrollado.²⁰

¿Habría algo más que añadir a esta declaración, que más bien parece todo un proyecto? Nosotros pensamos que no, y nos apresuramos a apostar en su favor.

¹⁹ Gonzalo Martner y Edelberto Torres-Rivas (relatores) *Relatoria del seminario América Central hacia el 2000. Desafíos poblacionales, sociales, económicos y políticos*, FLACSO-UNITAR, San José, 1989, p. 9.

²⁰ Organizaciones de Pequeños y Medianos Productores del Istmo Centroamericano, cit. por Mario René Robles, "Un futuro económico incierto para Centroamérica", *El Día*, México, 7 de octubre de 1991, p. 13.

CONSIDERACIONES FINALES

Este trabajo se ha estructurado a partir de la hipótesis central de que desde finales de los setenta América Central vive con intensidad la crisis de un modelo de acumulación y control político basado, por una parte, en la primario exportación con toques industrializadores, y por otro en un autoritarismo generalizado y un deterioro de los niveles de vida de las mayorías.

Por tanto, se ha dejado asentado que la crisis centroamericana constituye un fenómeno de connotaciones económicas, sociales, políticas e internacionales, en donde todos estos elementos forman un núcleo compacto en el que, a manera de serpiente que se muerde la cola, es difícil distinguir dónde comienza un problema y dónde termina el otro. También hemos señalado que lo que define a la crisis es su sentido perentorio, y hemos considerado que los desafíos revolucionarios que triunfaron en Nicaragua y conmovieron a El Salvador y Guatemala en los setenta, fueron al mismo tiempo luchas por la democracia, la justicia social y el afianzamiento del Estado nacional, que ha sido históricamente débil en Centroamérica.

Posteriormente retomamos la evolución de la economía, la política y la sociedad del área entre 1950 y 1978, señalando que no es por falta de crecimiento económico (el PIB alcanzó 5.3% como aumento promedio anual entre ambas fechas) que estallan las revoluciones en Centroamérica, sino entre otras cosas, por las desiguales estructuras de la distribución de la riqueza.

Esto se conjugó con la existencia de regímenes autoritarios que, al inhibir o reprimir la participación política organizada, la exposición de las demandas sociales en un plano pacífico, el establecimiento de reglas para un juego democrático fluido y la operatividad de las mediaciones entre Estado y sociedad civil, sentaron las bases para una polarización de las fuerzas políticas. Solamente Costa Rica y en menor medida Honduras escaparon a esta lógica, ya que el primer país logró instituir un sistema de sucesiones civiles y pacíficas, y el segundo construyó una capacidad para incorporar ciertas demandas campesinas y obreras sin grandes cuotas de represión hacia esos grupos.

Más tarde analizamos la compleja evolución política de Centroamérica en los ochenta; compleja porque, al tiempo que los primeros años de la década registraban el auge del paradigma revolucionario en la región, también comenzaban a establecer "democracias de baja intensidad" que, más que procesos democráticos a fondo, tomaron la forma de un retorno de los civiles al gobierno y de una liberalización relativa de la vida política.

Rápidamente la crisis política se fue extendiendo, y hacia 1982 todos los países de la región se hallaban sumidos en el torbellino de la militarización y la desconfianza mutua. La "libanización", esto es, una extensión desordenada y caótica de la guerra, se hacía cada vez más inminente en la medida en que la mayoría de los actores en conflicto parecían más guiados por una voluntad de enfrentamiento que por una de concertación.

Claro que gran parte de este clima enrarecido provenía del enfoque de la política exterior de Estados Unidos hacia la región, que consideraba que las acciones armadas constituían parte medular de una conjura soviética destinada a llevar el dominio comunista desde Nicaragua, Granada y Cuba hasta el resto del continente americano. En consecuencia, Washington declaró a Centroamérica como escenario privilegiado de la guerra de baja intensidad, estrategia militar que *grosso modo* consiste en una escalada de desgaste con medios militares -fortaleciendo al ejército o financiando fuerzas irregulares, según sea el caso-, diplomáticos, económicos, propagandísticos, pero sin inmiscuir de manera directa y masiva a sus tropas.

Frente al proyecto belicista surgió en 1983 el Grupo de Contadora que, integrado por Colombia, Venezuela, Panamá y México, buscó desde su fundación restablecer el diálogo entre los centroamericanos y propuso un programa de pacificación regional que no logró concertarse, pero que sí dio lugar al surgimiento de

alternativas diplomáticas provenientes de la propia región. El proceso de Esquipulas II fue la más notable de ellas, ya que abrió un espacio de autonomía relativa para las naciones Centroamericanas, aunque con el tiempo la supervivencia del proceso dependió más de las concesiones sandinistas que de un cumplimiento serio y sincrónico de los compromisos asumidos por los demás gobiernos.

Tras ese largo capítulo, realizamos un pormenorizado análisis de la economía centroamericana en los ochenta, encontrando que el rasgo que la define más claramente es el del estancamiento que, al contrastarse con la acelerada dinámica poblacional y el deterioro de los niveles de vida, arroja un retroceso generalizado en el PIB per cápita de Centroamérica, que al final de la década retrocedió a niveles semejantes a los registrados a principios de los setenta o, en el caso de Nicaragua, en los años cincuenta.

Hemos subrayado que tal desempeño es causa y consecuencia a la vez de otras variables como la inflación y la crisis fiscal del Estado, asentada sobre una baja recaudación en relación con el gasto público. Los constantes déficit presupuestales obligaron a las naciones centroamericanas a recurrir de manera creciente al endeudamiento externo, que mostró tasas aceleradas de aumento desde finales de los setenta. Al propio tiempo, Centroamérica resentía de manera muy evidente la pérdida del poder de compra de

sus exportaciones originada en la tendencia a la baja en las cotizaciones internacionales de varios de sus productos (sobre todo el café) y padecía desinversión, destrucción del aparato productivo y baja capitalización a causa de la guerra. Al finalizar la década de los ochenta, no se visoraban soluciones rápidas ni fáciles al problema de las economías en franca regresión, y en algunos casos lo que evitó que los países se convirtieran en exportadores netos de capital fue la enorme inyección de fondos de ayuda económica, otorgados la más de las veces con criterios políticos y no tanto económicos.

Finalmente nos hemos dado a la tarea de rememorar algunas de las iniciativas de desarrollo que la comunidad internacional ha propuesto para Centroamérica, analizando sus montos y eventual viabilidad, y hemos considerado que cualquier modelo que se pretenda implantar en el largo plazo deberá cumplir con requisitos mínimos de eficacia y austeridad en el plano de la economía, de disminución de los rasgos políticos autoritarios que aun aún caracterizan a varios países, y de la redefinición de las relaciones del área con la potencia hegemónica del continente después de la guerra fría, posibilidad que debería concretarse si la lógica siempre funcionara en política.

Hacia el futuro hemos delinsado tres grandes opciones para América Central: una, que a fin de cuentas no es opción, es que todo permanezca como está hoy, acaso maquillado por pequeñas

reformas; otra es la consagración del modelo neoliberal orientado hacia las exportaciones no tradicionales que ya se encuentra en marcha y que, aún cuando pudiese tener éxito en el plano cuantitativo, difícilmente logrará resolver -porque no está en su lógica- los problemas sociales que aquejan a la región; y la última es el desarrollo desde adentro, donde mercado interno y externo, tecnología y empleo de mano de obra, exportaciones tradicionales y no tradicionales, Estado y mercado, avanzan en íntima vinculación y se dosifican de manera inteligente y pragmática, sin perder de vista que la economía debe estar al servicio del hombre y no viceversa. Desde luego, nosotros nos pronunciamos por este último modelo, único que es capaz, a nuestro juicio, de reactivar la economía e incorporar la creatividad y energía sociales a la necesaria democratización y pacificación de Centroamérica.

Aceptamos desde luego que nuestro estudio presenta flancos de evidente pesimismo frente a la desoladora realidad actual, pero creemos que tampoco le cierra la ventana a la posibilidad de que Centroamérica logre superar sus complejos conflictos si la integración acontece y si, por fin, todas las fuerzas políticas, pero sobre todo las conservadoras, comprenden que es necesario un cambio de grandes magnitudes en la mentalidad empresarial, en las concepciones ideológicas cerradas, en el orden político autoritario y en la inserción regional en las esferas de poder internacionales.

De no suceder esto en un plazo muy corto, los sacrificios y la generosa cuota de sangre que varias generaciones de centroamericanos han aportado para mejorar su realidad, podrían resultar estériles con una región balcanizada, una economía dependiente, un conjunto de sociedades devastadas por la miseria y la desigualdad, y un resurgimiento de la violencia acaso con tonos más intensos que los de la década del ochenta.

BIBLIOGRAFIA ADICIONAL

Además de los libros, artículos y periódicos citados en el cuerpo de la obra, se consultaron los siguientes textos:

Libros:

1. Ascher, William y Ann Hubbard (comps), *Recuperación y desarrollo en Centroamérica*, Duke University Press, Durham y San José, 1989.
2. Aguilera, Gabriel; Sojo, Carlos y Abelardo Morales, *Centroamérica: de Reagan a Bush*, FLACSO, San José, 1991.
3. Arnson, Cinthia J., *Crossroads: Congress, The Reagan Administration, and Central America*, Pantheon Books, Nueva York, 1989.
4. Black, George, *The Good Neighbor: How the United States Wrote the History of Central America and the Caribbean*, Pantheon Books, Nueva York, 1988.
5. Castañeda Sandoval, Gilberto, *Guatemala: crisis, política exterior y sus relaciones con México, 1978-1986*, PECA-CIDE, México, 1987.
6. Córdova Macías, Ricardo y Raúl Benítez Manaut, (comps), *La paz en Centroamérica: Expediente de documentos fundamentales, 1979-1989*, CIIH-UNAM, 1989.

7. Chomsky, Noam, *Turning the Tide. U.S. Intervention in Central America and The Struggle for Peace*, South End Press, Boston, 1985.
8. Dieterich, Heinz, *Nicaragua: la construcción de la sociedad sin clases*, Editorial Uno, México, 1986.
9. Etheredge, Lloyd S., *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central America Revolutions*, Pergamon Press, Nueva York, 1985.
10. George, Irving y Xabier Gorostiaga, (comps), *Towards an Alternative for Central America and The Caribbean*, George Allen and Undwin, Londres, 1985.
11. Gutman, Roy, *Banana Diplomacy: The Making of American Policy in Nicaragua, 1981-1987*, Simon and Schuster, Nueva York, 1986.
12. Jauberth Rojas, Rodrigo, *Relaciones Costa Rica-México. De la concertación a la confrontación, 1978-1986*, PECA-CIDE, México, 1987.
13. _____ . *La triangulación Centroamérica-México-EUA. ¿Una oportunidad para el desarrollo y la paz?* Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José, 1991.
14. Lozano, Lucrecia, *Nicaragua: de Sandino al triunfo de la Revolución*, Siglo XXI, México, 1981.
15. Osorio Paz, Saúl, *Reflexiones sobre el impacto de la crisis económica en América Central*, UNAM, México 1986.
16. Pellicer, Olga y Richard Fagen (comps), *Centroamérica: futuro y opciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

17. Porter, Michael A., *The Competitive Advantage of Nations*, Harvard University Press, Cambridge, 1989.
18. Varios, *Crisis del poder en Centroamérica*, EDUCA, San José, 1981.
19. Villalobos, Joaquín, *El estado actual de la guerra y sus perspectivas*, Ediciones Radio Venceremos, Morazán, 1986.
20. Sosa, Ignacio y Jorge Mario García Laguardia (eds), *Centroamérica: desafíos y perspectivas*, CCyDEL-UNAM, México, 1984.

HEMEROGRAFIA

Revistas especializadas:

Se consultaron diversos números de las publicaciones que se consignan con institución patrocinadora y lugar de edición.

1. *Comercio Exterior*, Banco Nacional de Comercio Exterior, México.
2. *Cuadernos Semestrales*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México.
3. *ECA. Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana, San Salvador.
4. *Estudios Latinoamericanos*, Centro de Estudios Latinoamericanos, UNAM, México.
5. *Foreign Affairs*, Council on Foreign Affairs, Nueva York.
6. *Foreign Policy*, Carnegie Endowment for Peace, Washington, D.C.
7. *Monthly Review*, Monthly Review Foundation, Nueva York.
8. *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert, Caracas.
9. *Latin American Research Review*, Latin American Studies Association, Nuevo México.

10. *Polémica*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José.
11. *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
12. *Relaciones Internacionales*, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México.
13. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, SRE, México.
14. *Síntesis*, ALETI, Madrid, España.

Periódicos y revistas de divulgación:

Se indica su lugar de publicación y periodicidad.

1. *El Día*, México, (diario).
2. *El Financiero*, México (diario).
3. *Excelsior*, México (diario).
4. *La Jornada*, México (diario).
5. *La Nación*, San José (diario).
6. *Newsweek*, Nueva York (semanal).
7. *Nexos*, México (mensual).
8. *The New York Times*, Nueva York (diario).
9. *The Wall Street Journal*, Nueva York (diario).