

UNA CRITICA A LOS ASPECTOS ECONOMICOS DEL INFORME KISSINGER

Luis de Sebastián

RESUMEN

El Informe Kissinger es una estrategia más de desarrollo parida en Estados Unidos la cual, como las anteriores, no tiene en cuenta la naturaleza de las fuerzas reales que mueven la sociedad centroamericana. Una vez más se ha caído en el burdo nominalismo de combinar palabras, siguiendo unos modelos formales de causación económica, con el ciego y desesperado deseo de que la realidad se transforme al ritmo que se producen "las soluciones" en el modelo teórico.

El problema único es que la sociedad centroamericana no funciona tal como lo supone el Informe Kissinger. Así, unas políticas que en una determinada sociedad, normalmente la norteamericana, tendrían una alta probabilidad de éxito, en una sociedad como la centroamericana son ineficientes cuando no contradictorias porque funciona de otra manera.

El Informe adolece de una contradicción fundamental. Por un lado, pone unos objetivos distributivos muy claros y concretos, mientras que por el otro postula un papel hegemónico para la iniciativa privada en el proceso y una política económica de corte liberal.

En resumen todo el Informe viene a decir, demos unos millones de dólares a estos países para darnos tiempo a acabar con los movimientos populares armados y comprar el resto con medidas demagógicas, mientras fortalecemos el poder de nuestros aliados principales, la oligarquía y los militares.

1. Introducción

Si se pidiera a un grupo de estudiantes aventajados del Yale Growth Center¹ que diseñaran un plan de desarrollo para un conjunto de países pequeños, agro-exportadores, a medio industrializar, con enormes bolsones de pobreza, atormentados por las disensiones políticas, no productores de petróleo, con gobiernos ineficien-

tes y corruptos, en suma, subdesarrollados, y se les dijera que mostraran en su proyecto todo lo que supieran sobre "estrategias de desarrollo" teniendo en cuenta lo que se ha escrito sobre el tema en los Estados Unidos, ese grupo de estudiantes hubiera escrito algo similar al capítulo 4 del Informe Kissinger: "Hacia la democracia y la prosperidad económica."

Efectivamente, ahí está todo lo que se sabe y lo que se puede decir, desde Estados Unidos, sobre desarrollo económico. Lo malo es que tal acumulación de conocimientos y recetas no tiene la coherencia interna que vendría de contrastar las propuestas con el funcionamiento efectivo de las instituciones, grupos y personas de los países que se trata de desarrollar. Los estudiantes del Growth Center pensarían por ejemplo que “el mercado” funciona igual en Centroamérica que en Nueva York o California, que la “iniciativa privada” de acá responde a la misma realidad psico-social y económica que fue una de las fuerzas impulsoras del desarrollo norteamericano, que “condiciones para la inversión” son el conjunto de circunstancias que inducen a los norteamericanos a invertir y crear riqueza. Por enésima vez una estrategia de desarrollo parida en Estados Unidos no tiene en cuenta la naturaleza de las fuerzas reales que mueven la sociedad centroamericana. Una vez más se ha caído en el burdo normalismo de combinar palabras, siguiendo unos modelos formales de causación económica, con el ciego y desesperado deseo de que la realidad se transforme al ritmo que se van produciendo “soluciones” en el modelo teórico.

Las palabras están bien combinadas; se dice lo que según las teorías más aceptadas, se tiene que decir; la lógica en las deducciones es correcta. Desde un punto de vista académico la apariencia es impecable. Sólo hay un problema: la sociedad centroamericana no funciona como el Informe Kissinger supone implícitamente. Y así políticas que en un contexto social dado, normalmente el de Estados Unidos tendrían una alta probabilidad de éxito, en una sociedad como la centroamericana, que funciona de otra manera, son ineficientes cuando no contradictorias. Esto me propongo demostrar en el presente trabajo.²

2. La caracterización del momento actual

2.1. No se describe como una crisis estructural profunda del modelo agro-exportador

La descripción de la situación es bastante dramática. No sólo subraya el deterioro de los últimos 6 ó 7 años, sino que también se considera la pobreza como una condición permanente de las masas en todas las épocas analizadas.

Así, hablando sobre “El Gobierno de la Oligarquía” en el período 1890-1930, se dice:

La mayoría de la población sobrevivía a base

de trabajo estacional en las plantaciones con salarios mínimos y a base de la agricultura de subsistencia (p. 41).

Y más adelante (p. 22):

Los sucesos económicos del período de post-guerra —modernización, expectativas crecientes, *pobreza continua* (el subrayado es mío) y últimamente el *shock* de la década de los setenta— también ayudan a poner el escenario de la crisis actual.

En la página 23:

Surgieron nuevos grupos de clase media, especialmente en las grandes ciudades, pero continuó el abismo entre los ricos y las masas de los muy pobres (p. 46).

En pocas palabras, el crecimiento económico de las décadas de los años sesenta y setenta no resolvió los, subyacentes problemas sociales de la región (p. 47).

Como hemos visto, la crisis central de Centroamérica estuvo germinándose mucho tiempo (p.52).

Pero después de reconocer de alguna manera que la sociedad centroamericana produce endémicamente pobreza masiva, y en vez de saltar a la conclusión de que algo está intrínsecamente podrido en esa sociedad; en vez de profundizar en las causas suficientes del fenómeno, se queda analizando coyunturas, mecanismos de superficie, efemérides históricas parcializadas, sin practicar un análisis histórico serio y estructural.

Los economistas latinoamericanos de casi todas las tendencias políticas, están acostumbrados a un análisis diferente, que toma la historia en serio, que observa de cerca las fuerzas sociales, atiende a los conflictos, descubre los límites sociales y políticos de los planes mejor diseñados, señala los obstáculos internacionales al desarrollo nacional... Un análisis, en fin, histórico-estructural, multidisciplinar, y desde la angustia de la situación. Para ellos la crisis centroamericana es de otra naturaleza:

La noción de crisis como acumulación de problemas sólo es cierta a medias, porque explica parcialmente la situación. Nuestra clase dominante demostró desde hace mucho (tiempo una incapacidad estructural para resolver adecuadamente los efectos sociales y políticos que produce el tipo de crecimiento económico. Por lo menos los problemas que generan el estilo de desarrollo impuesto por



Cuando se reconoce que la sociedad centroamericana produce endémicamente pobreza masiva en vez de concluir que algo está intrínsecamente podrido, se analizan coyunturas, mecanismos de superficie... sin hacer un análisis histórico serio.

los intereses de la burguesía local y los de gran capital internacional (Edelberto Torres Rivas, *Crisis del poder en Centroamérica*. San José: EDUCA 2a. ed. 1983, p. 72).

Una explicación mucho más lógica, coherente y satisfactoria de las muchas observaciones acertadas del Informe, sería reconocer una incapacidad radical del modelo, retocado pero no cambiado, de la economía agro-exportadora bajo dominio oligárquico para crear unas condiciones económicas y sociales, que; siendo aceptablemente justas y humanas, constituyan la base de una convivencia social estable.

2.2. El análisis histórico es gravemente defectuoso y tendencioso

Curiosamente el Informe rinde un tributo verbal al enfoque histórico-estructural privilegiado por los latinoamericanos.

(La crisis) tiene sus fuentes en lo más profundo de la atormentada historia y vida de la región... (p. 35).

Pero la historia no se toma en serio, es solamente "para dar perspectiva," como si dijéramos; para que los lectores no se confundan de crisis y sepan que se está hablando realmente de

los países de Centroamérica y no de Corea del Sur o de las Filipinas.

El apartado sobre el legado colonial, que tanto ha enfurecido al gobierno socialista español —como si no hubieran otras cosas más dignas de enfurecerle— constituiría una buena base para construir una teoría del desarrollo centroamericano si se hubiera mantenido el criterio aquí empleado en todo análisis histórico.

El sistema político centroamericano era autoritario; la economía era explotadora y mercantilista; la sociedad elitista jerarquizada y compuesta esencialmente de sólo dos clases muy diferenciadas (p. 38).

Y menciona refiriéndose a Guatemala en particular:

Sus estructuras políticas y sociales tradicionales han sido asimismo las más resistentes al cambio (p. 38).

El Informe no describe en ninguna parte como se transformaron o desaparecieron estas estructuras. Por supuesto, no admite que todavía existan... Simplemente deja de hablar de ellas.

Hablando luego de la independencia reconoce que ésta contribuyó “poco a cambiar las instituciones sociales y políticas de los tres siglos”... (p. 38). “...Los países centroamericanos mantuvieron importantes características establecidas en la era colonial” (p. 38). No dicen, sin embargo, por qué. No mencionan que el mantenimiento del orden colonial en países independientes se debió a la inserción de los países centroamericanos en el mercado capitalista mundial, entonces en plena expansión. El informe escamotea completamente la cuestión para perderse a especular sobre los defectos internos y constitutivos de los países centroamericanos en los primeros años de vida independiente. La historia, naturalmente, queda truncada: no aparece la razón, ni los mecanismos de la nueva dependencia o relación neo-colonial, reduciendo todos los males de entonces al caudillaje y el caos político.

El apartado sobre la oligarquía tiene cosas buenas, pero contiene ya una de las más sonadas falsificaciones históricas del Informe: la reinterpretación del papel del ejército como una fuerza autónoma, modernizadora y reformista.

Claramente el informe no puede desmoralizar a unos ejércitos comprometidos a combatir a las fuerzas populares. Trata más bien, confundiendo una vez más los deseos con la realidad, de

dar una imagen del ejército, no como ha sido y todavía es, sino como convendría a Estados Unidos que fuera.

La dominación de la oligarquía, según el Informe, parece acabarse al final de los años treinta, por obra y gracia de unos dictadores que habían hecho emerger una clase media (tema que preocupa mucho al Informe) hasta entonces postergada. La versión castellana es en esto más específica que la inglesa.

A medida que los mercados para sus productos tocaban fondo, una onda revolucionaria recorrió la región; al mismo tiempo, las clases medias emergentes desafiaban al gobierno oligárquico (p. 41).

En la inglesa se dice simplemente:

Por vez primera la tradicional dominación oligárquica se vió seriamente desafiada” (Ed. inglesa, p. 20).

El texto castellano es claramente más falso. Es una exageración inaceptable, primero, el poner en los años 30 la emergencia de una clase media significativa; en segundo lugar, el pretender que esas clases medias desafiaron al poder oligárquico, y finalmente que las dictaduras militares de la época representaban los intereses de las clases medias. Es claro el intento de no extender hasta nuestros días la situación bipolar oligarquía-masas desfavorecidas con el presunto surgimiento de una clase social que mediara en el conflicto de clases y fuera el sostén social de la solución “centrista” que propicia el Informe.

2.3. La interpretación de la década de los sesenta es tendenciosa y contradice otras afirmaciones del Informe

El Informe idealiza la realidad política y económica de los veinte años entre 1953 y 1973, que considera los mejores años que ha habido en la historia de Centroamérica.

Políticamente se trata de paliar el carácter dictatorial de los gobiernos militares tipo PCN, al que se compara con el PRI con una ligereza o una perfidia realmente exagerada, y defender un cierto carácter democrático en él: “a través de un sistema que daba cierta representación a todos los grupos importantes en el seno del partido, la mayoría de ellos podían expresar su parecer respecto a los asuntos nacionales.” Esto es una ideologización ridícula de cómo funcionaban los partidos oficiales, a través de los cuales sólo dos fuerzas, los

militares y los agro-exportadores, se podían expresar. Con este pésimo análisis no se puede lógicamente explicar el "retroceso político" que siguió a los "aires de cambio." ¿No sería fácil admitir que bajo alguna apariencia de cambio nada sustancial cambió?

En el terreno económico, la década de los sesenta es un período casi ideal de "expansión sostenida," "dinamismo sostenido", en ella los países centroamericanos "se contaban entre los más dinámicos del mundo" (p.67).

Ese dinamismo de los felices años 60 se atribuye:

- a) al "sector privado" (p. 41).
- b) a que los gobiernos "proporcionarán los incentivos apropiados y eliminarán obstáculos en lugar de transformarse ellos en motores del crecimiento" (p. 68).

Y por supuesto:

- c) a la ayuda americana:

La Alianza para el Progreso también suministró cuantiosos recursos y planificación cooperativa al MCCA, quizá la contribución individual más importante al crecimiento de Centroamérica durante el período.

La tasa de crecimiento de América Central de más de 5% per cápita durante los años 60 fue muy superior a la media de 2,5% puesta en la carta de Alianza (p. 63).

Sólo como de paso menciona el Informe la causa que de hecho más contribuyó al innegable crecimiento que se dio en el período:

también contribuyó el hecho de que los precios para los productos centroamericanos de exportación se mantuvieron generalmente favorables y estables (p. 46).

Es decir, una coyuntura internacional favorable con un gran crecimiento del comercio internacional sin inflación.

La idealización de la década de los sesenta es particularmente falaz en la interpretación del papel que jugó el Estado. Es falso que no fuera uno de los motores del crecimiento del área.

El Estado contribuyó en forma creciente a la acumulación privada del capital con inversiones en infraestructura socialmente sesgada hacia la empresa privada. No sólo "quitaron obstáculos," como pretende el Informe, sino que actuaron positivamente para revalorizar con el gasto público la inversión privada.

En la década de los sesenta el papel y dimensiones del estado aumentaron en un 100 por ciento en todos los países.

CUADRO No. 1
Crecimiento del gasto público (1960-1979)
(millones de la moneda nacional)

	1960	1970	1975
Guatemala	93,4	178,3	358
Honduras	81,7	217,2	320
El Salvador	184,5	283,2	605,5
Nicaragua	262,6	656,8	1.968,3
Costa Rica*	292,4	1.527,5	3.134,6
(deuda pública)			

* Se toma la deuda por carecer de datos sobre el gasto público.
Fuente: I.F.M. *International Financial Statistics. Yearbook*, 1983.

CUADRO No. 2
Aumento del consumo del gobierno
(en millones de la moneda nacional)

	1960	1970	1975
Guatemala	80	151	250
Honduras	74	166	278
El Salvador	143	276	501
Nicaragua	204	521	1.007
Costa Rica	296	820	2.558

Fuente: I.M.F. *International Financial Statistics. Yearbook* 1983.

Creo que estos dos cuadros dan bastante idea de cómo aumentó el rol económico del gobierno, un rol eminentemente activo, aunque no autónomo. El Informe confunde la sumisión con la pasividad.

El Estado fue un elemento impulsor del crecimiento del sector privado, a la vez que aumentaba de volumen. No sólo dio protección arancelaria como era preceptivo en una unión aduanera, con respecto a terceros países, sino que favoreció el uso intensivo del capital, abaratando, relativamente a un trabajo ya muy barato, las importaciones de bienes de equipo, y desgravando la acumulación del patrimonio. Más aún, el Estado canalizó, por vía redistributiva, los ingresos de las capas medias y de la clase obrera a los empresarios. El cuadro siguiente lo muestra:

CUADRO No. 3
Estructura de los ingresos del gobierno, 1970
 (porcentajes)

	(1)	(2)	(3)	(4)
Guatemala	75,- (43,3)	11,3	3,1	10,5
Honduras	64,6 (36,-)	23,9	1,1	10,3
El Salvador	68,4 (24,5)	13,6	8,5	9,6
Nicaragua	64,4 (36,3)	9,4	9,4	14,7
Costa Rica	72,0 (40,7)	18,2	0,6	4,4

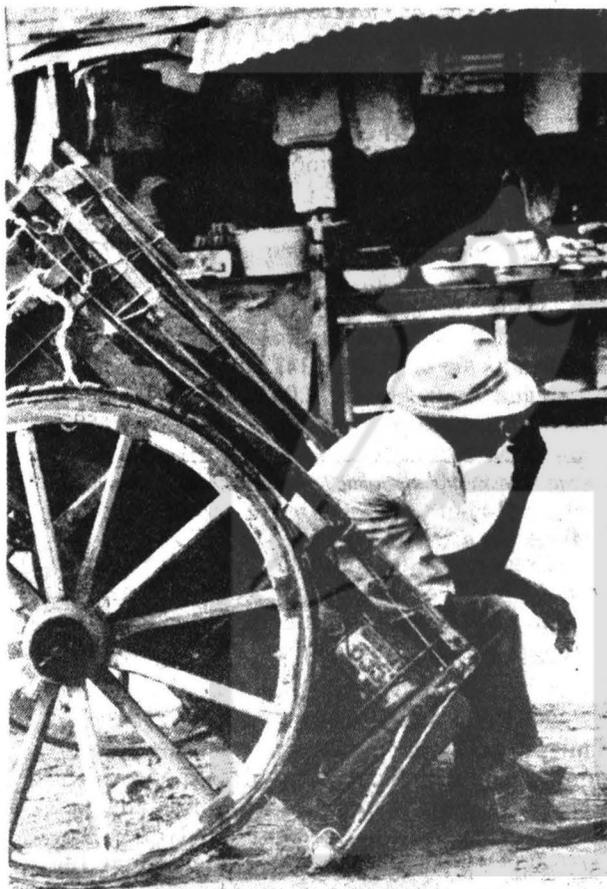
(1) Impuestos indirectos (sobre ventas y producciones).

(2) Impuestos sobre la renta como porcentaje del total

(3) Impuestos sobre la propiedad

(4) Ingresos no tributarios

Fuente: B.I.D. *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1983*, pp. 380-381.



Es claro el intento de no extender hasta nuestros días la situación bipolar oligarquía-masas desfavorecidas con el presunto surgimiento de una clase social que mediara en el conflicto de clases y fuera el sostén social de una solución centrista.

Los ingresos del gobierno provienen fundamentalmente de los consumidores y los productores del café, muchos de ellos pequeños productores; todos financian las desgravaciones a la propiedad. No veo como alguien pueda decir que esta estructura tributaria sea neutral y pasiva con respecto a la empresa privada. Es importante recalcar esto en vista del papel que el Informe asigna al Estado en la reconstrucción.

A pesar de las frases y expresiones laudatorias, el Informe reconoce —en una clásica esquizofrenia que lo recorre— que la década de los sesenta no llegó a unos resultados permanentes. El proceso, en primer lugar, hizo a los países más vulnerables a los choques y crisis internas:

El modelo de crecimiento basado en las exportaciones que caracterizó el desarrollo económico regional en los años sesenta y setenta (¡no ha habido nunca otro!) dio como resultado economías altamente sensibles a las condiciones de la economía mundial (pág. 70).

Y por otra parte no fue suficiente para evitar el aumento de la pobreza:

El crecimiento económico de las décadas de los años sesenta y setenta no resolvió los subyacentes problemas sociales de la región ... el 52% de los niños no se alimentaban debidamente. Entre cuatro y cinco millones de personas en la región se encontraban sin empleo o subempleadas. Muchas de éstas, con sus respectivas familias, estaban viviendo al filo de la inanición (*starvation* en inglés) (p. 47).

Un ejemplo que da el Informe, es la distribución del ingreso en El Salvador en 1980, que recoge lógicamente los resultados del modelo de crecimiento en los 60 y 70. En El Salvador en 1980, el 66 por ciento del ingreso nacional fue para el 20 por ciento más rico de la población, y el 2 por ciento del ingreso fue al 20 por ciento más pobre (I. pág. 23 y 24). Y luego "pero dicho crecimiento no se distribuyó en forma equitativa y la pobreza continuó afligiendo a la mayoría del pueblo en la región" (p. 67).

Con estos resultados no se ve la razón para idealizar el funcionamiento de un modelo que generó más pobreza que desarrollo.

2.4. La descripción del origen y causas de la crisis presente es parcial y poco técnica

Si se hubiera recogido de una manera sistemática los comentarios, algo perdidos en el texto, a cerca del mal funcionamiento del modelo agro-exportador, con sustitución de exportaciones, no se hubiera llegado a una caracterización de la crisis presente como una cuestión de mala *performance*, mal funcionamiento coyuntural de las economías centroamericanas: "la crisis de la región no tiene una causa única y simple, pero la problemática actuación de las economías que la integran ha sido un factor primordial" (p. 67); (*The troubled performance*, en inglés, p.40).

Los síntomas de la condición actual son:

- inflación
- pronunciada disminución de la actividad económica
- fugas masivas de capitales
- problemas de atención al servicio de la deuda
- cargas particularmente pesadas sobre los pobres.

Y no otros. No se menciona por ejemplo lo que hay en el fondo: el agotamiento intrínseco de un modelo de desarrollo, que no redistribuye y agrava sus contradicciones, previamente a la crisis del petróleo, la violencia, los terremotos y otras de las causas coyunturales que aduce el Informe como:

- desarrollos internacionales económicos y financieros adversos
- desastres naturales
- políticas económicas ineficientes en Centroamérica
- debilidad estructural económica.
- altos niveles de violencia.

¿Qué ilógica enumeración de causas! ¿No debiera haber comenzado por lo esencial, por lo que eufemísticamente se llama "debilidades económicas estructurales," o sea, una estructura económica débil para crecer, vulnerable a los choques externos y completamente injusta para la población? Estas "debilidades estructurales" producen "los altos niveles de violencia," hacen ineficaces a políticas económicas inapropiadas e impuestas desde fuera, convirtiendo las catástrofes naturales en catástrofes económicas y dejan

al país expuesto a todos los vaivenes de la economía internacional.

En el análisis de estas páginas no se toman en serio algunas indicaciones lúcidas del capítulo 3, ya mencionadas, que apuntan al agotamiento del modelo agro-exportador —no exportador de manufacturas— aún antes de la subida del petróleo en 1973. Para entonces el crecimiento del sector industrial ya se había detenido, el MCCA estaba en crisis profunda y el malestar social, aunque no expresado violentamente, era ya considerable.

CRECIMIENTO

GUATEMALA	1965-1970	1971	1972
PIB	5,7	4,8	6,0
Demanda global	5,7	4,8	5,6
Inversión interna			
bruta	5,2	14,7	-2,8
Consumo total	5,7	4,5	5,6
Importaciones	5,5	-0,6	3,3
EL SALVADOR	1965-1970	1971	1972
PIB	4,7	3,3	4,5
Demanda global	4,0	5,1	4,8
Inversión interna			
bruta	-0,3	11,9	-0,3
Consumo total	5,7	5,0	2,2
Importaciones	1,3	12,5	5,9
HONDURAS	1965-1970	1971	1972
PIB	4,7	3,3	4,5
Demanda global	4,0	5,1	4,8
Inversión interna			
bruta	-0,3	11,9	-0,3
Consumo total	5,7	5,0	2,2
Importaciones	1,3	12,5	5,9
NICARAGUA	1965-1970	1971	1972
PIB	4,4	5,7	5,0
Demanda global	4,1	6,1	4,1
Inversión interna			
bruta	2,5	3,8	-9,0
Consumo total	5,2	7,0	2,2
Importaciones	3,1	7,4	1,3

Mientras se de a los militares un cheque en blanco para que acaben con la oposición por la fuerza, no habrá democracia de ningún tipo.

COSTA RICA	1965-1970	1971	1972
PIB	6,9	4,0	5,0
Demanda global	7,9	4,6	5,0
Inversión interna			
bruta	5,8	1,5	-7,8
Consumo total	7,2	3,6	4,3
Importaciones	10,4	7,2	5,1

Fuente: Naciones Unidas. *Estudio Económico de América Latina*, 1972.

En estos cuadros aparece claramente que en 1972 y en muchos casos ya en 1971; antes del primer choque petrolero, las economías centroamericanas habían perdido dinamismo. Lo más notable es la reducción del ritmo de la inversión y de las importaciones. Naturalmente, la subida del precio del petróleo les acabó de hundir, pero no fue la primera causa de la recesión, fue un factor agravante de un agotamiento que se gesta al interior del modelo mismo.

Otra causa de la situación actual, que merece un comentario, es el de la política económica (I, p. 44). Se habla de que los gobiernos abandonaron "unas políticas relativamente sanas" para traer a sus países "déficits fiscales," "excesivo crecimiento monetario" y una "considerable deuda externa."

Les parece censurable a los señores del Informe que los gobiernos intentaran "mantener la actividad económica nacional" ante "el segundo choque petrolero, el enorme aumento de los tipos de interés internacional y el comienzo de la recesión en Estados Unidos." Estos sabios —y no de Grecia— podrían haber añadido en una nota lo que ellos hubieran hecho ante estos graves atentados económicos que sufrieron los países centroamericanos para no hundir a la mayoría de las poblaciones en un abismo de desesperación y miseria. En los modelos abstractos que prescinden de los seres humanos y de las fuerzas sociales, la solución hubiera sido "adaptarme a los precios relativos," es decir reducir drásticamente el consumo de gasolina y *fuel-oil*, rebajar sustancialmente la demanda de créditos, botar al mar los excedentes de café, dejar que la actividad económica se redujera en un 20 ó 25 por ciento anual y que el "exceso de oferta de trabajo" pereciera de hambre. A la inversión y la explotación la penalizan mucho más las políticas de Estados Unidos y los países industrializados, que las políticas ingenuas sí, pero necesarias de los gobernantes

centroamericanos, que, por muy dictatoriales que fueran, no podían cargar con los costos sociales de una recesión "ortodoxa." En este y en otros pasajes hay una ciega obstinación en no reconocer el daño que la política "enfermiza" de Estados Unidos, déficit fiscal, altos tipos de interés, sobrevaloración del dólar y proteccionismo creciente, hace a los países de Centroamérica y de todo el mundo.

3. Las soluciones que propone el Informe no tienen en cuenta la Centroamérica real

Hay dos niveles de solución para la crisis centroamericana: un programa de estabilización de emergencia y un programa de reconstrucción y desarrollo a mediano y largo plazo. El primer programa que aspira modestamente a "poner fin al deterioro" (p. 77). Se basa en los siguientes elementos:

1) "los países centroamericanos tienen que continuar incrementando programas de estabilización económica, y especialmente seguir políticas para fomentar la minería y el comercio" (I. p. 47). ¡Cómo se fomenta la inversión en una recesión, con altos tipos de interés, sin poder adquisitivo en casa, es algo que los "informantes" no dicen!

2) "reforzamiento del Mercado Común" para promover "un comercio hemisférico y regional equilibrado." El concepto de "comercio equilibrado," que usa ampliamente el Informe, o no significa nada o equivale a "comercio bilateral" o "comercio de Estado" lo cual no creemos que recomendando el Informe.

3) "la mayor posible implicación del sector privado." Esto es un sesgo —y un error— esencial del Informe. En su dogmatismo y su ignorancia no ve que el llamado "sector privado," "iniciativa privada," "empresa privada" en Centroamérica es una realidad una cobertura del poder omnipresente de las oligarquías locales en la economía y no corresponden a la realidad sociológica, económica y humana que esas palabras sirven para denominar en Estados Unidos.

Los fracasos del modelo agroexportador se deben en gran parte a esta "iniciativa privada," a las decisiones que este "sector privado" ha estado tomando durante un siglo para afirmar y extender su poder y adaptarse a circunstancias externas cambiantes. El sector privado en Centroa-



Hay una ciega obstinación en no reconocer el daño que la política “enfermiza” de Estados Unidos —deficit fiscal, altos tipos de interés, sobrevaloración del dólar y proteccionismo creciente— hace a los países centroamericanos.

mérica, en cuanto está dominado por las oligarquías tradicionales no puede ser factor de desarrollo, ni apoyo para salir de la emergencia. Sólo colaborará en sus propios términos y no está dispuesto a aceptar reformas, no ya revolucionarias, sino modernizantes al estilo de las que tímida y vagamente menciona el Informe. Es necesario aprovechar la creatividad, iniciativa, ganas de mejorar de los individuos; hay que saber movilizar las energías de todos los empresarios, comerciantes, artesanos, agricultores, fabricantes, pero lo que no hay que hacer es que so pretexto de esta movilización se deje a la oligarquía que campee libremente por la economía nacional. Y si se hace, no se resolverá jamás la larga crisis económica que está destruyendo a Centroamérica. En esto el Informe es ciego.

La plural intervención del gobierno de Estados Unidos, se concretiza en:

a) Atención a los problemas de la deuda externa. El problema de deuda concierne sobre todo a Costa Rica, con una deuda muy elevada y a muy corto plazo, y a Nicaragua con un servicio de deuda algo más cómodo. En este sentido se propone un medio que se repite en el Informe y que, por cierto, constituye la única novedad en los extratipos de desarrollo: establecer una entidad o grupo, aquí una *task force*, para facilitar la renegociación de la deuda y fomentar más préstamos. Es una manera de dar a los bancos extranjeros, y ya no sólo al Fondo Monetario Internacional, injerencia en la marcha de las economías centroamericanas. No se menciona, en este contexto, lo que se podría aliviar la deuda de los países centro y latino americanos con una reducción del tipo de interés en Estados Unidos.

b) “Aumento inmediato en la ayuda bilateral.” Aquí se pide una ayuda de 877 millones de

dólares, 400 más que los ya pedidos para el año fiscal 1984. La ayuda de Estados Unidos se especifica de la siguiente manera:

— que vaya destinada, a través del AID, “a construir infraestructura y viviendas,” pero “usando métodos intensivos de trabajo.” El problema con el uso de una tecnología u otra es siempre el de ver si una empresa privada, que se mueve por el lucro en un medio competitivo, puede razonablemente emplear técnicas socialmente provechosas y que no son rentables a los empresarios particulares. No se dice bajo qué régimen de propiedad se deben usar esos fondos. Si los usan empresas constructoras privadas, como se puede presumir por el tono del Informe, no parece probable que adopten métodos intensivos en trabajo, ¡Qué empeño en recetar remedios en el vacío!

— “nuevas garantías al crédito comercial” que deberán darse a través del Export-Import Bank (el Informe quiere involucrar al mejor número posible de instituciones. Se propone un “programa de seguros al crédito comercial,” como los que ya existen para otras regiones, aplicado exclusivamente a Centroamérica. Es un artificio para renegociar la deuda externa y reiniciar el flujo de préstamos cuya escasez presente está paralizando la importación.

— “Un crédito de emergencia para el fondo del MCCA.” El Informe afirma que “el apoyo al Mercado Común sería uno de los medios más rápidos para reavivar el comercio intrarregional y la actividad económica.” Se cree en las virtualidades de la integración centroamericana, pero no deja de haber reticencias desde una postura dogmática libre-cambista y se pide que el mercado común “cambie hacia una postura comercial más abierta,” que, si algo significa, debe ser que se comercie más con terceros países, excluidos de la unión aduanera, lo cual es un poco contradictorio.

— “que los EE.UU entren en el Banco Centroamericano de Integración Económica”. El objetivo se declara así: “la inclusión de nuevos recursos ayudaría a reforzar el banco,” pero es en realidad una manera de introducir al gobierno de Estados Unidos más formal y explícitamente en las instituciones económicas de Centroamérica. En lo

cuál se sigue la tendencia novedosa del Informe.

En resumen, como programa de emergencia, deja mucho que desear, y lo único sustantivo que contiene es el aumento inmediato de ayuda económica.

Es notable que se deje al programa de mediano y largo plazo la “eliminación del clima de violencia y contienda civil” (p. 82), como si esto no debiera ser más bien el primer paso de un programa de emergencia. Esta chocante omisión, sin embargo, refleja la opinión de los militares norteamericanos de que se necesitarán de 7 a 10 años para ganar la guerra y acabar con la guerrilla, opinión que el Informe Kissinger no ha osado contradecir.

4. De cómo se pueden confundir los deseos con los hechos al trazar un programa de desarrollo

El programa a mediano y largo plazo contiene todos los deseos de Kissinger y su *troupe* para Centroamérica, que se compendian en el deseo de que no sea subdesarrollada. Desgraciadamente lo es y no por mucho desearlo va a dejar de serlo.

Los objetivos a mediano plazo son:

1. “Eliminar el clima de violencia y contienda civil!” “Ninguna realidad es más básica” sentencia un Informe que pide un considerable aumento de la ayuda militar.
2. “Desarrollo de instituciones y procesos democráticos.” ¡De la hipocresía y la esquizofrenia al *whishful thinking* y la inyección!

Estados Unidos (¡) afirma el Informe, deberían estimular a los países de Centroamérica a desarrollar y alimentar:

- a) sistemas jurídicos fuertes
- b) elecciones libres
- c) sindicatos libres y democráticos.

Estas formulaciones supondrían que la falta de instituciones y procesos democráticos se debe a falta de estímulo por parte de Estados Unidos. Esto es verdad, la política de Estados Unidos nunca ha pretendido establecer verdaderas democracias, sino sólo regímenes amigos y sometidos. Pero todo el análisis adolece de una aparente ingenuidad con la que no se quieren reconocer ni las raíces de la falta de democracia actual ni los remedios para establecerla. Ya vemos en El

Salvador cuán poco han conseguido para tener jueces honestos, elecciones democráticas, sindicatos libres, los potentes estímulos de la embajada norteamericana. Es inútil; mientras se dé un cheque en blanco a los militares para que acaben con la oposición por la fuerza, no habrá democracia de ningún tipo, por lo tanto no habrá paz, ni estabilidad, ni desarrollo. Esta línea de causalidad, por lo menos, ya la ve el Informe.

“Desarrollar economías fuertes y libres con una producción diversificada para los mercados internos y externos.” ¡No dicen nada los señores informantes! Esto no es un objetivo parcial más, sino el *desideratum último*, es el desarrollo económico mismo. Aquí se postula la necesidad de que las economías centroamericanas crezcan a una tasa anual del 3 por ciento en términos reales entre 1985 y 1990. Es el objetivo cuantificado en base a la experiencia de crecimiento en los últimos 20 años, pero probablemente no es suficiente para recobrar el nivel de vida que tenía la población en 1972. Por ejemplo, en 1982 el consumo real per cápita anual en El Salvador era de 1233 dólares. Esto supone una reducción del 15.54 por ciento en el período 1972-1982 (-1.41 por ciento tasa de reducción anual).

En el cuadro siguiente puede verse qué tasa de crecimiento en términos reales es necesario para recobrar el nivel de 1972, en diversas hipótesis de población a partir del valor del consumo en 1982. Suponiendo que el consumo real per cápita representara el nivel de vida de la población, he calculado cuánto tiene que ser el valor real del consumo privado, a diversos niveles de población, para igualar el nivel de vida de 1972 (1460 dólares).

CUADRO No. 5

Tasas promedio anual de crecimiento,
para el período 1982-1990 (*)

Población (promedio)	Crecimiento real
5.2 millones	2.81%
5.7 "	4.28%
6.3 "	6.05%
7.0 "	8.11%
7.5 "	9.58%

(*) Los datos básicos son del FMI, *International Financial Statistics, Yearbook 1983*, pp. 208-209.

Obviamente, el Informe contempla una población estática. El crecimiento no se puede

predecir sin una función de producción explícita, que ligue los insumos o factores del crecimiento al producto: la inversión, por ejemplo. De la inversión se habla poco, en parte quizá porque depende de dos circunstancias, en las que el Informe no se quiere comprometer: la estabilidad política y social, y la reducción de los costos del dinero internacional. Circunstancialmente, tímidamente y adestempo se habla de la apertura de los mercados internacionales.

“Una sustancial mejora en las condiciones sociales de los pobres.” A esto se dedica todo el capítulo 5, *Human Development* (“desarrollo humano”), ya que se lo juzga como “fundamental.” Pero todo este esquema adolece del pecado capital de siempre: que una sociedad orientada al lucro personal de las clases dominantes no puede emplear sus recursos masivamente, como se necesitaría, en solucionar las necesidades básicas de la población. Tanto dar la iniciativa al sector privado y tanto promover “política económica sanas” contradice el deseo de mejorar la condición de los pobres. El “desarrollo humano”, que se plantea en el capítulo 5 supone una política económica nueva, diferente de la que se ha hecho en los últimos años y de la que se describe en otros pasajes del Informe. Si les parece mal que intentaran mantener el nivel de vida en la población ante el segundo choque petrolero, ¿qué dirían de dedicar masivamente los recursos escasos del país a satisfacer las necesidades básicas de la población?

Para “mejorar sustancialmente la distribución del ingreso y la riqueza,” que el informe juzga necesario, se señala la reforma agraria como el instrumento principal. Una reforma que “hay que continuar,” pero haciendo más esfuerzos porque “ahora carecen de enfoque y marcos necesarios indicativos de una asociación fuerte y duradera, comprometida con el desarrollo, la igualdad y la democracia en América Central.” Fraseología para decir que no hay verdadera voluntad de hacer una reforma agraria como es necesaria para comenzar a solucionar la espantosa pobreza de las zonas rurales. Este es uno de los puntos claves donde aparece la contradicción del Informe: por un lado, pone unos objetivos distributivos muy claros y concretos, mientras que por el otro postula un papel hegemónico para la iniciativa privada en el proceso y una política económica de corte liberal. ¿Quién va a implantar la reforma agraria y la redistribución del ingreso si el proceso se hace descansar en el

sector privado? Se piensa sin duda en el rebalse (un *trickle-down*) que acabe por beneficiar a todo el mundo, pero que este "rebalse" llegue a los estratos más necesitados se requiere de un crecimiento realmente asombroso.

5. La naturaleza de la ayuda al desarrollo por parte de Estados Unidos

El apoyo de Estados Unidos a este programa pretende ser sustancial y hegemónico. El Informe traza las líneas de un plan que daría a Estados Unidos palancas y mandos necesarios para conformar el desarrollo económico centroamericano según sus conceptos y sus intereses. Hay evidentemente un deseo de dar mucho, de hacer una contribución sustancial en términos económicos, pero reteniendo el poder de control sobre el proceso.

Aunque se dice repetidamente que son las políticas de los países mismos las que van a dar el éxito o harán fracasar los esfuerzos norteamericanos, añaden a renglón seguido las pautas de política que Estados Unidos deben apoyar y promover, como si temieran que unas políticas realmente autónomas harían fracasar el proyecto.

En todo esto, el Informe no parece tener del todo claro cuáles fueron en verdad las políticas de los gobiernos centroamericanos en los 60 y 70, con respecto a la iniciativa privada, ni cuáles tienen que ser las políticas futuras: todo se redu-

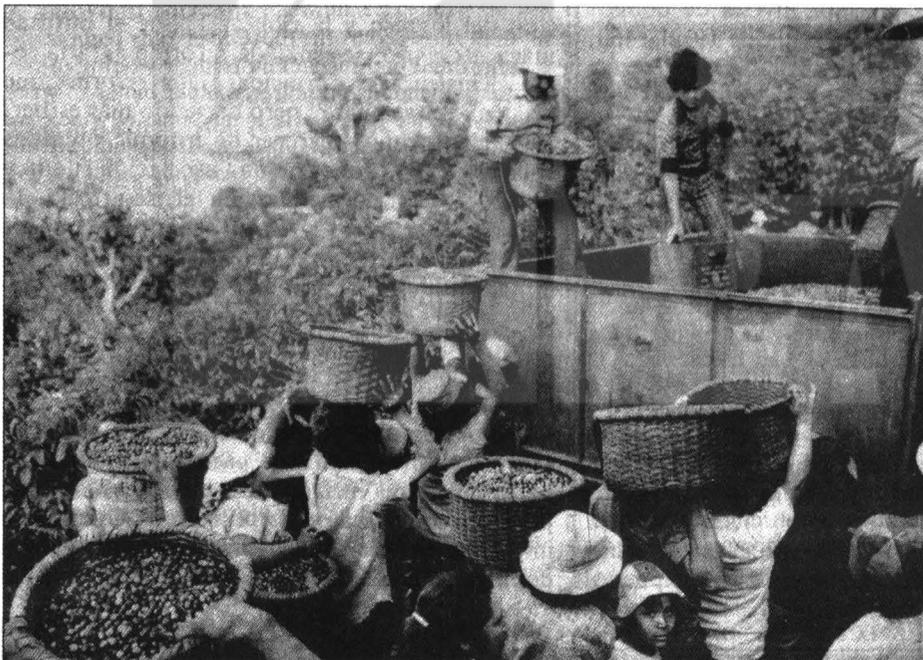
ce a una enumeración de objetivos y medios, normalmente conflictivos, que deben armonizarse por no sé qué mano invisible —a no ser que estén pensando en la mano invisible del Departamento de Estado...

La imagen global que emerge de este apartado es la de una implicación mayor de la política de Estados Unidos en todos los niveles de la vida de Centroamérica: "grupos de vecinos, organizaciones para mejora de la comunidad, cooperativas de productores, sindicatos, gobiernos municipales, etc..." (I. p. 54).

El proyecto norteamericano para apoyar y controlar el desarrollo centroamericano quedaría plasmado en el CADO (de Central American Development Organization) cuyo objetivo principal sería: "proporcionar un enfoque continuo y coherente para el desarrollo de la región y el acceso al mismo de aquellos que tradicionalmente han estado marginados de tales procesos" (E., p. 94).

La propuesta es típica y característica de este Informe, ya que en ella hay una clara tendencia a la multiplicación de entes:

— en primer lugar se propone una conferencia de dirigentes para discutir los impedimentos y las oportunidades para el desarrollo económico, político y social" (I. p. 47). A la conferencia asistirán los dirigentes de los países centroamericanos y el de



El esquema adolece del pecado capital de siempre: una sociedad orientada al lucro personal de las clases dominantes no puede emplear sus recursos masivamente para solucionar las necesidades básicas de la población.

Estados Unidos, para poner las bases de la nueva organización.

— Luego se propone un Comité de Acción de Emergencia (Emergency Action Committee) compuesto por “ciudadanos privados y organizaciones con un mandato de aconsejar sobre el desarrollo de nuevas iniciativas privadas y públicas para estimular el crecimiento y el empleo en la región” (I. p. 47).

— Se pide una *task force* de acreedores claves privados y públicos así como de deudores para “renegociar la deuda y promover nuevos préstamos.”

— Se pide una reestructuración del Banco Americano de Integración Económica, para que entre en él Estados Unidos.

— Se recomienda el establecimiento en Estados Unidos de una compañía de capital de riesgo para centroamérica —Central American Development Corporation. “La corporación capitalizada por inversores del sector privado, usará su capital para levantar fondos que a su vez darían prestados a compañías privadas que operan en Centroamérica” (I. p. 56).

— Y por último la ODCA. Esta organización está pensada como una *instancia de monitoring* y control, con algo de autoridad moral y la cuarta parte del dinero que Estados Unidos dé a Centroamérica. En ella estarán representados como miembros los países de Centroamérica más Panamá, Belice y Estados Unidos, quien pondrá al presidente de la organización.

La ODCA será una instancia para ligar la ayuda económica al control político de los gobiernos de la región por parte de Estados Unidos. “La continuación de la presidencia en la ODCA y el acceso a la ayuda dentro del marco de la ODCA estarán condicionadas a un continuo proceso hacia metas bien definidas en lo político, social y económico” (I. p. 62). Esto se dice a propósito de Nicaragua.

Sólo dos comentarios a la propuesta de la ODCA. Primero, que supone una unión y consumo entre los gobiernos de Centroamérica que no existe ni nunca ha existido. Segundo, que es la re-

encarnación de otro ente, el Comité Inter Americano de la Alianza para el Progreso, el cual fracasó hace 20 años.

6. Las condiciones de la inversión y el comercio

Lo que realmente necesita Centroamérica para desarrollarse se resume en la trilogía: inversión, comercio y redistribución. Sobre la inversión se habla poco. Se carga a los países mismos la responsabilidad de “mejorar el clima para la inversión nacional e internacional.” El Informe se preocupa sobre todo de la inversión extranjera y parece que sólo piensa en convertir a Centroamérica en una plataforma exportadora al estilo de Singapur y Hong-Kong, a quienes cita expresamente (p. 89).

Y como, sin duda esto de producir exclusivamente para la exportación en un país en que la población carece de todo les parece un poco vergonzoso, añaden los informantes: “Además, se debería estimular el incremento de la inversión en industrias que producen para el consumo local” (p. 89). Con lo cual el modelo de industrialización queda una vez más vago y contradictorio.

Aliviada la conciencia, el Informe regresa al tema principal que es la inversión extranjera, para cuyo fomento se propone la corporación (CADC) y otras medidas drásticas para promover la inversión norteamericana en Centroamérica, como un aumento de los seguros a la inversión en el área en el marco de la Overseas Private Investment Corporation (OPIC).

Se vuelve a insistir en las políticas que desincentivan la inversión; aunque no nos dicen en concreto cuáles son, se menciona la tarea de paz como causante de la fuga de capitales, pero no se mencionan en este contexto los elevados tipos de interés de Estados Unidos como la causa económica más negativa para el resurgimiento de la inversión en todo el mundo, incluida Centroamérica.

En cuanto al comercio exterior todo se va en facilitar el acceso de los productos centroamericanos —eventualmente fabricados por empresas norteamericanas— al mercado norteamericano. Aunque sería importante el facilitar este acceso, sin embargo el problema del comercio exterior es

fundamentalmente un problema de los términos de intercambio entre los países de Centroamérica y los industrializados, un problema de precios relativos, que el Informe no quiere encarar directamente.

La comisión "consideró y rechazó como ineficientes e inapropiadas, propuestas para estabilizar los precios de las materias primas y las ganancias" de ahí derivados. Ineficiente e inapropiado, por supuesto, para los países que están acostumbrados a importaciones baratas. No se puede afirmar seriamente que los carteles de productores de materias primas, tipo OPEP, no hayan beneficiado a los países productores.

Hay, sin embargo, un reconocimiento de que "hasta que no se recupere la demanda de los productos de Centroamérica, las perspectivas de un aumento significativo de las ganancias por exportación son limitadas" (p.87). Lo cual es un *understatement* de las dificultades económico-estructurales —y no coyunturales— de que padece la agroexportación.

Los consejos que el Informe da para aliviar la presión de la balanza de pagos son obvios y se hubieran puesto en práctica hace tiempo si hubiera habido una posibilidad real. Por ejemplo, eso de reducir importaciones de energía, se hubiera hecho —de hecho se empezó a hacer al final de los años 60— si la sustitución del petróleo por otras fuentes hubiese sido económica y técnicamente viable.

El Informe contiene una posible base de acusación si el comercio centroamericano no se aumenta: el proteccionismo de los países industrializados que impide la importación por Estados Unidos de cantidades mayores de productos centroamericanos.

En este comentario ya un poco extenso de las medidas económicas del Informe Kissinger, sólo nos queda comentar el tema de la agricultura, del *desarrollo agrícola acelerado*, como se dice ahí.

El programa que se propone es fundamentalmente correcto: es un buen plan de manual para el desarrollo agrícola. Los alumnos del Yale Growth Center habrían tenido sobresaliente en esta cuestión. El problema es su viabilidad política: "Estas medidas implican enormes exigencias administrativas para los gobiernos



comprometidos a crear unas estructuras rurales diversificadas en las cuales predominen las agriculturas medianas y pequeñas. Este compromiso, la voluntad política y las capacidades administrativas no las pueden dar los extranjeros" I. p. 58).

Aquí el Informe confiesa sus límites: no se puede nada contra las oligarquías locales, que son los verdaderos y definitivos obstáculos a estos cambios. No hay manera de hacerles comprender que ya mucho antes que ellos otros han tratado de llevar racionalidad, una racionalidad por lo demás bastante obvia al campo centroamericano, y que han fracasado ante la intransigencia de los aliados políticos y militares de Estados Unidos.

En fin, un observador crítico del panorama centroamericano no puede menos de encoger los hombros escépticamente ante esta nueva parida del imperialismo. Remedios teóricos, libretos abstractos para una realidad que se maneja con el pragmatismo acendrado de lo militar. Toda la farfulla económica del Informe Kissinger viene a decir: vamos a dar unos millones de dólares a estos países para darnos tiempo a acabar con los movimientos populares armados y comprar el resto con medidas demagógicas, mientras fortalecemos el poder de nuestros aliados principales: los ricos y los militares. Toda la técnica, o la pseudotécnica del Informe, es vaga y contradictoria palabrería para cubrir la decisión de intervenir más seriamente en Centroamérica.

Barcelona, 21 de junio de 1984.