

La guerra financiera en Centroamérica

Centro para Política Internacional

INTRODUCCION

En un reciente artículo aparecido en **International Policy Report**, publicación del Centro para Política Internacional con sede en Washington (marzo de 1983), Jim Morrel y William J. Biddle, describen y analizan una guerra secreta que se libra a propósito de Centro América, y que tiene como escenarios, las asépticas salas de consejo de las principales instituciones financieras internacionales; a tan peculiar guerra los autores le han llamado "la guerra financiera". En ésta, el personaje más destacado son los Estados Unidos de América, cuyo gobierno está empeñado en una campaña de propósitos muy definidos y simples: hacer llegar, con prontitud, financiamiento abundante y fácil a los gobiernos de Guatemala y El Salvador, al mismo tiempo que se estrangula y elimina cualquier financiamiento destinado a Nicaragua. Los recursos financieros provienen de tres fuentes, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). A continuación se presenta un resumen y traducción libre de tal artículo, con

la seguridad de que ayudará a entender en parte la política exterior que los Estados Unidos implementan en nuestra región.

Desde 1981, los Estados Unidos vienen librando una difícil batalla por conseguir fondos para sus protegidos en América Central, al tiempo que marginan financieramente a Nicaragua; la campaña parece irse perfilando exitosamente ya en 1983. Pero, ¿contra quienes ha tenido que luchar los Estados Unidos en el seno de los organismos financieros internacionales?, ¿acaso ésta potencia ha perdido su poderosa influencia? La respuesta a la primera pregunta es fácil: contra sus aliados de Europa Occidental; sin embargo, la segunda es más difícil de responder, pues los Estados Unidos controlan únicamente el 19% de los votos en el FMI, el 21% en el BM y el 35% en el BID, en tanto que el Canadá y los países de Europa Occidental tienen la mayoría en los dos primeros, y sus delegados tienen instrucciones precisas de guardarse de la politización. Esto último se ha convertido en la manzana de la discordia: los aliados europeos ven en los deseos de

Washington de llevar ayuda a Centro América verdaderos intentos de subordinar las decisiones de los organismos financieros a los propósitos políticos de los Estados Unidos en la región. A pesar de ello, la administración de Reagan había logrado para El Salvador más de \$275 millones, en créditos provenientes principalmente del FMI y el BM; la eliminación total de la ayuda a Nicaragua; y principalmente, lograr fondos para Guatemala. Esto último constituyó todo un éxito para la administración, por cuanto ésta tuvo que enfrentar una tenaz oposición por parte del Congreso, quienes argumentaban que éste país violaba flagrantemente los derechos humanos; no obstante, la oposición fue barrida.

Examinemos más detenidamente esta guerra financiera en Centro América, analizando caso por caso.

1. EL SALVADOR

A. EL FMI

En el Cuadro No. 1 es posible apreciar la importancia que tienen los organismos financieros internacionales para los propósitos norteamericanos de canalizar dinero a El Salvador. En promedio, para los tres años fiscales, aportaron el 44% del valor total de la ayuda directa norteamericana. No obstante, lograr tal ayuda significó para la administración Reagan una dura lucha al interior de los organismos financieros, sobre todo en el FMI.

CUADRO No. 1
Ayuda financiera y militar norteamericana a El Salvador.
Por años fiscales. (En millones de dólares)

FUENTE	1980	1981	1982
Ayuda Directa			
Militar	5.95	35.49	82.00
Económica	59.12	103.97	186.19
Financiera	14.26	40.91	36.31
Ayuda Multilateral*	105.00	57% 86.80	32% 219.60
Total ayuda	184.33	267.17	524.10

* La ayuda multilateral está compuesta por los empréstitos del FMI y el BM.

FUENTE: Morrel, J. and Biddle, W.J.: "Central America: the financial war", International Policy Report, Washington, marzo 1983.

En el FMI la historia comenzó en julio de 1981, cuando El Salvador solicitó \$36 millones del fondo de compensaciones. El 27 de julio, al reunirse la Junta de Directores para considerar la solicitud, el Director por Holanda, J. Polack, se pronunció duramente contra ella, señalando que, además de que el crédito era desacertado, estaba violando las normas internas del Fondo para éste tipo de préstamos ya que un requisito indispensable, como lo era una estimación del comportamiento futuro de las exportaciones del país, no había sido presentada por el cuerpo técnico asesor. Este había señalado que la situación salvadoreña era demasiado inestable como para permitir una proyección realista sobre el futuro de las exportaciones, por lo que había decidido no hacerla. Tal proyección, sin embargo, era indispensable para demostrar que la crisis en la balanza de pagos se debía a una caída en los precios de los productos de exportación, y por lo tanto era una caída temporal, y si no lograba demostrar la temporalidad de la crisis, las facilidades del Fondo no podían obtenerse. Polack añadió que, de ser aprobado el préstamo, las relaciones entre el Fondo y sus miembros, así como su condicionalidad, sufrirían serias consecuencias y advirtió al Directorio Ejecutivo "que el Fondo tiene una larga e inalterada tradición, según la cual el Directorio discute las solicitudes de préstamo sobre la base del informe preparado por el cuerpo técnico, a fin de establecer la validez de la solicitud a la luz de las políticas del Fondo. Aún una leve desviación del principio daría lugar a un serio precedente".

En la discusión que siguió a tal exposición, los países europeos miembros del Fondo, con la sola excepción de Italia, se opusieron al préstamo, por cuanto violaba las normas. No obstante, los países del Ter-

cer Mundo apoyaron la solicitud, aunque ocasionalmente con reservas, por la división existente en el Fondo entre Norte y Sur. Los miembros del Tercer Mundo siempre han presionado por condiciones más suaves para todos los préstamos que solicitan. Por su parte, la administración Reagan, que en el pasado le había ordenado a su Director en el Fondo reforzar las condiciones de los préstamos a otros países, no tuvo ningún inconveniente en apoyar la solicitud salvadoreña. Los argumentos que esgrimió el Director por Estados Unidos, Richard Erb, fueron muy peculiares puesto que por un lado criticó a la administración del Fondo por no presentar las proyecciones requeridas, y por otro lado desestimó, por considerarlas equivocadas, las justificaciones del Fondo para no preparar las proyecciones. Según la interpretación norteamericana, la causa de las dificultades de El Salvador se debía a los niveles de los precios internacionales del café, y que cuando la administración del FMI sugería que se debía a la situación interna se estaba equivocando, por lo que la parte norteamericana quedaba en libertad de interpretar a su manera lo que pasaba en El Salvador.

Este tipo de actitudes, como la adoptada por R. Erb, se convierte en un precedente que cualquier otra nación, dentro del Fondo, puede adoptar, o invocar.

El Director por Canadá siguió la pauta trazada por el representante estadounidense; no obstante, mostró algunas reservas en vista de los niveles alcanzados por las exportaciones salvadoreñas, y puso en duda que el país atravesaba una crisis temporal. Pero, al final apoyó el empréstito.

Finalmente, los Estados Unidos, más los votos de Canadá, Italia y los países del Tercer Mundo lograron el 57% de la votación, y el empréstito

fue aprobado. Esta decisión en el seno del Fondo ha sido la más agriamente discutida, quizá con la sola excepción de lo que ocurrió el 3 de noviembre de 1982, por una solicitud de Sudáfrica. No obstante, no hay antecedente de que un préstamo fuese canalizado y aprobado pese a la oposición de muy importantes miembros del Fondo, lo cual sólo fue posible por la forma como los Estados Unidos lo empujaron.

La actitud norteamericana de obviar las deficiencias técnicas en la solicitud salvadoreña, contrastan con las solicitudes que han presentado países con gobiernos de izquierda, como Grenada, Nicaragua, Viet Nam y Madagascar, y aún el de la India, casos en los cuales los Estados Unidos se han opuesto a toda ayuda y se han apegado estrictamente al respeto de los reglamentos del Fondo.

Las preocupaciones que muestran algunos países sobre el comportamiento de las exportaciones salvadoreñas no estuvieron mal fundadas; éste país deberá alcanzar para mayo de 1983 un nivel de 814.10 millones de DEG, lo cual parece ser muy difícil que lo logrará, pero ¿qué otro camino queda?

En 1982 El Salvador solicitó nuevamente \$85 millones al Fondo, pero en ésta ocasión sólo los países escandinavos mostraron algunas objeciones. Para ésta vez sí se habían presentado las proyecciones necesarias, las cuales fueron calificadas por los escandinavos como "cuestionables". No obstante, ningún otro país secundó su iniciativa. Pero en éste préstamo algó llamó la atención: las suaves condiciones que regulaban el préstamo, y que contrastaba con las impuestas antes a Madagascar, país que había presentado una solicitud mucho más sólida que la salvadoreña. El FMI se limitó a señalar que éste país estaba en problemas.

Este año se espera que El Salvador solicite al Fondo \$50 millones adicionales.

B. EL BID

Mientras los Estados Unidos hallaban oposición en el FMI, en el BID les ocurrió todo lo contrario. En diciembre de 1980 éste organismo hizo un préstamo por \$ 45.4 millones para financiar la reforma agraria, a pesar de que Canadá, México, Dinamarca y Alemania Occ. se abstuvieron de aprobarlo porque consideraban de que no se podía implementar ayuda bajo condiciones de guerra civil, y que hacerlo equivalía a violar la Carta de Constitución del Banco. Un año más tarde, el 19 de noviembre de 1981, el Banco prestó otros \$30.8 millones para la construcción de caminos rurales en el noroccidente del país. Este proyecto planteaba serias implicaciones políticas, porque tanto los puentes como los caminos eran objetivos militares, y que sólo se construirían con una gran pérdida de vidas. Más tarde se aprobaron otros \$15.6 millones para la agricultura, aunque contó con las abstenciones de Canadá y Europa Occidental.

Pero más importante aún es que en noviembre de 1981, una misión del Banco retornó de El Salvador con siete nuevos proyectos, y que totalizaban nada menos que \$205 millones!!, lo cual se sumaría a lo planificado en noviembre de 1981. (A finales de 1982 ya habían sido entregados \$118.9 millones).

B. EL BANCO MUNDIAL

Es en el Banco Mundial donde la Administración Reagan ha tenido menos éxito en conseguir fondos para El Salvador. Esta institución había suspendido los préstamos después del golpe de 1979, puesto que había re-

conocido, implícitamente, las dificultades que existían por la guerra civil. No obstante, actualmente se está preparando un préstamo por \$70 millones, cuya primera entrega, de \$40 millones, está destinada a la construcción de una planta geotérmica en Usulután (precisamente en Berlín, ciudad ocupada temporalmente en enero por los guerrilleros). Una planta de éste tipo es sumamente vulnerable a las acciones de sabotaje, y en Usulután éstas acciones se dan casi a diario. Además, cualquier instalación que se construya bajo las actuales condiciones necesitará estar protegida por una guarnición permanente de por lo menos doscientos hombres. La segunda entrega de \$30 millones estaría destinada a la reactivación del sector industrial.

En suma, no existe razón alguna para creer que todos éstos préstamos habrán de resolver las dificultades por las que atraviesa El Salvador. Así; su principal impacto será político y no económico, y sólo vendrán a apoyar a la clase empresarial, predominantemente derechista, y a proveer apoyo internacional a la política de guerra del gobierno, fortaleciendo así su posición opuesta a la salida negociada del conflicto, y prolongando aún más la guerra.

II. GUATEMALA

Si bien la ayuda económica a Guatemala se había mantenido reducida gracias a la oposición del Congreso, aún así la Administración le hizo llegar habilmente \$10 millones en el año fiscal 1982, y está solicitando otros \$40 millones para el año fiscal de 1984. De todas maneras, ante la oposición del Congreso, la mejor alternativa que se vislumbraba era lograr el apoyo en las instituciones financieras internacionales. Pero aún en estas instituciones la tarea no re-

sultó fácil, como lo ilustró el caso de la solicitud guatemalteca al BID por \$45 millones para concluir la represa en el río Chixoy. Esta solicitud fue rechazada en virtud de una ley norteamericana, que data de 1976, y según la cual, los Directores estadounidenses del BID deben negar empréstitos a aquellos países que violen los derechos humanos. Sin embargo, esta ley acepta como sólo excepción, los empréstitos que sean destinados a financiar necesidades humanas básicas.

Pese a tal ley, los esfuerzos de la Administración Reagan por conseguir fondos del BID para Guatemala han persistido, y sólo revelan sus propósitos de utilizar a estos organismos en beneficio de su política para la región; y la solicitud de Guatemala al BID de un préstamo por \$18 millones, para instalar teléfonos en las zonas rurales, lo ilustra.

En efecto, tal solicitud presentada en 1981 debía de ser aprobada por el BID el 10 de diciembre de ese mismo año, precisamente la fecha en que se celebra el Día de los Derechos Humanos.

Sin embargo, el representante demócrata Jerry Patterson, Vicepresidente del Subcomité sobre Instituciones Internacionales de Desarrollo, convocó a una audiencia al Departamento de Estado para que justificase el préstamo a la luz de la ley de 1976. Imagine aquí el lector que se encuentra en la audiencia:

Patterson:—¡Uds. no pueden pretender que los teléfonos sean una necesidad humana básica!

Delegado del Dpto. de Estado: -De acuerdo, pero con ellos la gente obtiene las cosas que si necesita.

Patterson:—Le recuerdo que ya antes un préstamo similar fue rechazado, tanto porque el beneficiario era un violador de los de-

rechos humanos —El Salvador 1978—, como porque se había determinado de que los teléfonos no podían constituir una necesidad humana básica.

Delegado: En efecto, pero en ese caso los teléfonos se destinarían a las zonas urbanas, no rurales como ahora.

Patterson: "Se equivoca Ud., Permítame que le lea la descripción que hizo entonces el Departamento del Tesoro: "El potencial de éste proyecto para alimentar el desarrollo rural de El Salvador es significativo, dadó que las comunidades que serán servidas son pequeñas, dispersas y dependen de los centros urbanos más cercanos para obtener sus suministros". Como puede ver, el préstamo que Ud. hoy defiende es ilegal, y si insisten en que se apruebe yo recomendaré a los miembros del Congreso preocupados por los Derechos Humanos que voten en contra de la partida de ayuda a Guatemala!

Tan pronto como la audiencia terminó, el Departamento de Estado recomendó a Guatemala que retirase su solicitud. Esta fue retirada con mucha prontitud.

Sin embargo, el drama no termina aquí. Después del golpe de Estado que el 23 de marzo de 1982 depuso al General Roméo Lucas García, la Administración Reagan estuvo lista para traer de nuevo el préstamo para los teléfonos. Nuevamente, se movilizó Patterson.

Si antes del Departamento de Estado había argumentado que, a pesar de que Guatemala violaba los derechos humanos, el préstamo serviría para satisfacer necesidades humanas básicas, ahora decía precisamente lo contrario: el crédito no se destinaba para necesidades humanas básicas,

pero el nuevo gobierno ya no violaba los derechos humanos.

El argumento fue en realidad muy ingenioso, pero no impresionó al representante Patterson, quién continuó oponiéndose al proyecto, señalando además de que las atrocidades del nuevo gobierno guatemalteco habían sido suficientemente documentadas. Incluso el subcomité escuchó a un vocero de Amnistía Internacional, quién describió vívidamente las masacres y torturas ejecutadas por el ejército de Guatemala.

El último acto de éste drama lo constituyó la decisión de la Administración Reagan de cambiar su política de votación, según la cual ya no se apegará a la ley de 1976, salvo cuando se trate de dictaduras izquierdistas.

El resultado de todos estos esfuerzos que la Casa Blanca ha desplegado se aprecia en el Cuadro 2, según tales datos, la ayuda que Guatemala recibirá en el año fiscal 1982 del BID y del FMI supera con creces a la obtenida en años anteriores, y ¡casi cuadruplica el valor de la ayuda directa!

III. NICARAGUA

Las mismas maniobras que Washington ejecuta cuando se trata de Guatemala y El Salvador, las repite en el caso de Nicaragua, sólo que en sentido inverso. En realidad, los esfuerzos por restringir los créditos a Nicaragua sólo encuentran paralelo con lo que hizo la Administración Nixon en 1970 con Chile bajo el régimen de Salvador Allende. En esa ocasión, el embargo de créditos quedó como la más descarada politización de los Bancos Multilaterales por parte de los Estados Unidos.

El endurecimiento hacia Nicaragua ocurre precisamente con la llegada de Reagan al poder, cuya admi-

**Ayuda Directa e Indirecta de Estados Unidos a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua
años Fiscales 1980, 1981 y 1982 (En millones de dólares)**

Fuente	EL Salvador			Guatemala			Honduras			Nicaragua		
	Año Fiscal			Año Fiscal			Año Fiscal			Año Fiscal		
	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982	1980	1981	1982
Total ayuda norteamericana	79.33	180.37	304.50	27.74	52.61	64.56	131.61	86.26	150.17	37.82	85.69	6.13
Total ayuda militar norteamericana	5.95	35.49	82.00	0	0	0	3.98	8.94	31.28	.13	0	0
Programa de asistencia militar	0	0	8.50	0	0	0	.01	0	11.00	0	0	0
Ventas militares al extranjero	5.70	10.00	16.50	0	0	0	3.53	8.40	19.00	0	0	0
Educación y entrenamiento militar	.25	.49	2.00	0	0	0	.44	.54	1.28	.13	0	0
Sec. 506 Grants	0	25.00	55.00	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total ayuda económica norteamericana	59.12	103.97	186.19	13.29	18.73	25.65	52.62	38.55	80.75	37.11	59.78	6.13
Fondos A.I.D.	43.16	32.79	36.20	7.76	9.14	7.92	45.82	25.66	31.17	18.31	.183	.68
Cuerpo de Paz	.59	0	0	1.85	2.05	2.11 ^a	1.97	2.44	2.69 ^a	.10	.14	0
Programa de alimentos para la paz	6.27	26.28	34.99	3.68	7.54	5.62	4.83	10.45	10.09	17.57	1.24	.35
Fondo de ayuda económica	9.10	44.90	115.00	0	0	10	0	0	36.80	1.13	56.57	5.10
Total ayuda financiera norteamericana	14.26	40.91	36.31	14.45	33.88	38.91	75.01	38.77	38.14	.58	25.91	0
CCC	4.00	30.00	21.31	0	0	14.00	0	3.50	0	0	0	0
HIG	9.50	10.90	15.00	0	26.80	20.00	10	17.90	10.00	0	25.90	0
EXIMBANK	.76	.01	.23 ¹	13.65	6.78	4.91	45.45	13.96	20.12	.58	.01	0
OPIC	0	0	0	.80	.30	0	19.56	3.41	8.02	0	0	0
Total de ayuda multilateral	105.00	86.80	219.6	98.00	25.50	223.90	219.10	68.17	53.30	52.00	114.30	50.40
FMI	57.00	36.40	84.70	0	0	111.40	0	14.67	23.30	0	0	0
BID	48.00	50.40	134.90	81.00	25.50	112.50	66.10	25.50	0	0	75.60	34.40
BIRD	0	0	0	17.00	0	0	153.00	28.00	30.00	52.00	38.70	16.00

Notas. 1. No adicionado en total a. Estimado

Abreviaturas:	A.I.D.:	Agencia Internacional de Desarrollo	O.P.I.C.:	Overseas Private Investment Corporation
	C.C.C.:	Commodity Credit Corporation	F.M.I.:	Fondo Monetario Internacional
	H.I.G.:	Housing Investment Guarantees	B.I.D.:	Banco Interamericano de Desarrollo
	EXIMBANK:	Banco de Exportación e Importación	B.I.R.D.:	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo

Fuente: Morrell, J., y Biddle, J.: "Central America: the Financial War", en International Policy Report, Marzo 1983, p. 8.

nistración señala a la política macroeconómica de los sandinistas como el principal obstáculo para la concesión de créditos. Curiosamente, el mismo argumento fue esgrimido en contra del régimen de Allende en Chile.

No obstante la política oficial norteamericana, el Banco Mundial preparó un informe sobre la economía nicaragüense (Cfr. **Boletín de Ciencias Económicas y Sociales** Mayo-Junio 1082, "Nicaragua: el desafío de la reconstrucción") en el cual reconoce que la ayuda financiera conduciría a una mejora concreta de la economía, y ayudará a elevar los niveles de bienestar de la población. Consecuentemente, el Banco preparó un empréstito por \$16 millones, destinado principalmente a beneficiar a los habitantes de las zonas marginales de Managua. En éste caso los norteamericanos votaron en contra del préstamo, según órdenes expresas del Secretario Alexander Haig, para así estar en consonancia con los objetivos políticos que se tenían para con Nicaragua. Pese a tal oposición, el crédito fue concedido.

Posteriormente el Banco Mundial ha ido endureciendo su política hacia Nicaragua, basándose en el argumento de que éste país debía preocuparse más por la restauración del sector privado de la economía, y que mientras no cumpliera con ésta condición no le serían aprobados créditos.

Por otro lado, las relaciones de Nicaragua con el FMI se han mantenido en un plano formal, pero frías. Esta institución no ayudó en lo más mínimo en la reconstrucción de Nicaragua, véase el Cuadro 2, debido principalmente a la negativa de los Sandinistas a aceptar todas las condiciones que les imponía el Fondo en materia de política económica.

CONCLUSION

La administración Reagan está dispuesta a alinear políticamente a las instituciones financieras multilaterales, en términos de sus intereses en la región centroamericana. En estos casos, poco le ha importado que tales instituciones, tengan principios que obligan, a ser apolíticas y neutrales. Y también, poco le ha importado ahora el respeto o no de los derechos humanos en la región.

Analizando la naturaleza de la ayuda financiera que tales instituciones habrán de canalizar, especialmente a Guatemala y El Salvador, se percibe con claridad que los propósitos son más bien políticos que de otra naturaleza. Por ejemplo, buena parte de los proyectos a ser financiados en El Salvador se encuentran en zonas de guerra.

Pero lo más peligroso de la política norteamericana parece residir en el hecho de que el financiamiento no servirá para resolver los problemas de la región sino ayudará a extender la guerra a todos los niveles, a globalizar el conflicto, aunque con ello se tenga que arrastrar a los aliados a una guerra inútil, la cual sólo prolongará los sufrimientos de los pueblos centroamericanos.

(Responsable
Enrique García Dubón)